



Governo do Estado do Rio de Janeiro

Secretaria de Estado de Fazenda

Subsecretaria de Estado de Receita

Superintendência de Tributação

Coordenadoria de Consultas Jurídico-Tributárias

**SEI : 040079/003945/2022**

**Origem : DIVAC 01**

**Assunto : IPM; Produção de Petróleo; Bacia de Campos; Acordo de Prefeitos**

**Consulta : 037/22**

## **RELATÓRIO**

Trata-se de consulta acerca da distribuição de valores adicionados na DECLAN-IPM relativos à produção de petróleo em campos de produção marítimos. Entendemos não ser devida a TSE por ser a consulta protocolada por órgão da administração do Município do Rio de Janeiro.

A consulente em sua petição, documento SEI 34595378, afirma/informa:

Que em 1997 foi celebrado um acordo entre os prefeitos dos municípios produtores de petróleo, para estabelecer os percentuais de valor adicionado que cada um faria jus, relativamente à produção de petróleo dos campos marítimos confrontantes. Esclarece que, à época, os signatários eram os únicos municípios confrontantes com os campos produtores e que o acordo foi ratificado pelo estado pelo ofício SEF/GAB n.º 575/2002;

Que o município do Rio de Janeiro não foi signatário do acordo, por não ter legítimo interesse, pois não existia campo de petróleo em produção que confrontasse com seu território. Argumenta que, ainda que houvesse campo de produção confrontante, tal acordo não poderia ser a ele aplicado pois não foi signatário;

Que posteriormente entraram em produção novos campos petrolíferos localizados na Bacia de Campos, parte dos quais confrontantes com o município do Rio de Janeiro. Entende que a aplicação do Acordo de Prefeitos deveria ter sido limitada, uma vez que novo ente, não signatário, faria jus ao valor adicionado relativo à produção desses campos. Apresenta quadro com informações extraídas do sítio da ANP, relativo aos campos de Tartaruga Verde, Espardarte e Tartaruga Verde Sudoeste,

todos explorados pela Petrobrás, onde o município aparece com percentual de confrontação;

Que apresentou recurso ao IPM provisório ano-base 2020, argumentando, entre vários outros pontos, o desacerto da repartição do valor adicionado relativamente à produção dos campos onde era confrontante (item C do recurso), cuja cópia encontra-se no documento SEI 34595381, onde foram elencadas as razões de fato e direito, que no seu entender, determinavam que fosse apresentada DECLAN-IPM retificadora, pelo estabelecimento da produtora;

Que técnicos da prefeitura promoveram reunião com representantes da empresa produtora para tratar da questão, mas os mesmos alegaram falta de segurança jurídica para retificar sua DECLAN-IPM, pois implicaria em alterar procedimento de destinação do valor adicionado, praticado há tempos. E ainda, que os representantes da empresa teriam informado ao município que protocolariam consulta tributária sobre o assunto;

Que a SEFAZ, na análise do item C do seu recurso, negou seu provimento, conforme documento SEI 34595385 (pg. 24/26). Reproduz parte da decisão da SUCIEF, relativamente ao citado item C do recurso, resumindo o entendimento da SEFAZ no sentido de que as atividades exercidas nos campos confrontantes com o Rio de Janeiro, com início de produção posterior à celebração do Acordo de Prefeitos, devem obedecer à distribuição do valor adicionado prevista no mesmo, e realizada unicamente entre os municípios signatários. E que este entendimento estaria lastreado em Parecer emitido pela CCJT no Processo E-04/070/598/2013;

Que considera que o entendimento da SEFAZ deve ser revisto, ante os motivos já expostos, reiterados conforme abaixo:

- *Quando da sua celebração, havia na Bacia de Campos unicamente campos de petróleo e gás confrontantes com os municípios signatários.*
- *Posteriormente à sua celebração, entraram em produção novos campos de petróleo localizados na Bacia de Campos, os quais são confrontantes também com municípios não signatários do Acordo de Prefeitos, como por exemplo os campos de Espadarte (início em 2000), Tartaruga Verde (2014) e Tartaruga Verde Sudoeste (2018).*

Conclui que a situação de fato que permeou o Acordo de Prefeitos, chancelado pela SEFAZ, sofreu modificações ao longo do tempo que implicam também alteração da situação jurídica aplicável. Entende que o valor adicionado deve ser destinado aos municípios efetivamente confrontantes com os campos produtores, independentemente do acordo celebrado sob arcabouço fático diverso.

Em seguida apresenta seus questionamentos, conforme abaixo:

*Diante do exposto, requer-se a esta Coordenadoria de Consultas Jurídico-Tributárias a expressa manifestação sobre as questões jurídicas adiante postas:*

*a) Considerando o previsto no Anexo X, da Parte II, da Resolução SEFAZ nº 720/2014, bem como no art. 158, IV, da CRFB/88, estão corretas as DECLAN-IPM que vêm sendo entregues pela Petrobras, que refletem o Acordo de Prefeitos celebrados em 1997 e ignoram a mudança do suporte fático que nele resultou, tal qual acima comprovado?*

*b) Considerados os percentuais médios de confrontação apontados pela ANP e acima colacionados, não deveria o Município do Rio de Janeiro fazer jus ao Valor Adicionado relativo aos campos Espardarte, Tartaruga Verde e Tartaruga Verde Sudoeste, na exata proporção da confrontação com seu território?*

*Espera-se que, da resposta aos quesitos anteriores, exsurja a necessidade de reexame do Parecer exarado por essa Coordenação de Consultas Jurídico-Tributárias no processo E-04/070/598/2013, de 25/11/2013, fls. 94/97, no sentido de adequá-lo à situação fático-jurídica atual. Evitar-se-á assim, lide judicial que em nada interessa à boa relação mantida entre as partes.*

## **ANÁLISE, FUNDAMENTAÇÃO E RESPOSTA**

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a competência da Superintendência de Tributação, bem como da Coordenadoria de Consultas Jurídico-Tributárias abrange a interpretação da legislação tributária fluminense em tese, cabendo à verificação da adequação da norma ao caso concreto exclusivamente à autoridade fiscalizadora ou julgadora. Assim como, não cabe à CCJT a verificação da veracidade dos fatos narrados, presumindo-se corretas as informações e documentos apresentados pela consultante. Temos também que, conforme o Regimento Interno, a competência para disciplinar e fixar orientações normativas em relação ao IPM é da SUCIEF.

Ressaltamos, inicialmente, que o Estado não tem interesse financeiro no IPM - Índice de Participação dos Municípios. Apenas promove a apuração dos percentuais de cada município para repartição da parcela, a eles destinadas, do valor da

arrecadação do ICMS, conforme previsão constitucional de repartição de 25% da receita para os municípios. A empresa produtora, em princípio, também não teria interesse financeiro na distribuição do valor adicionado por município informado na sua DECLAN-IPM.

O principal componente do IPM é o valor adicionado das operações sujeitas ao ICMS, informado na DECLAN-IPM pelos contribuintes. Deve ser apurado conforme determinações da Lei Complementar n.º 63/1990. A regulamentação da DECLAN-IPM, no Rio de Janeiro, encontra-se no anexo X da Parte II da Resolução n.º 720/2014, e as entregas de cada exercício são disciplinadas por Portarias SUCIEF.

Do Manual com as instruções de preenchimento da DECLAN-IPM, disponibilizado na página da SEFAZ, trazemos a obrigatoriedade de preenchimento do Quadro de Distribuição do Valor Adicionado por Município, por contribuintes que exerçam determinadas atividades e/ou pratiquem determinadas operações e prestações, entre eles, aqueles que exerçam a atividade de produção e extração de petróleo e gás, conforme item k:

*O quadro “Distribuição do Valor Adicionado por Município” tem por finalidade identificar o valor que servirá para apuração do valor adicionado por município, das seguintes operações e prestações realizadas pelo contribuinte:*

...

*k) Contribuinte autorizado, em processo ou legislação específica, a consolidar valor adicionado de outros estabelecimentos ou locais em sua declaração e, ainda, contribuintes com atividade de extração e produção de petróleo e gás.*

...

*O valor adicionado das operações e prestações listadas nos itens “b” a “k” corresponderá:*

...

*No caso do item "k", ao valor das operações de saídas realizadas, abatendo-se, quando houver, o valor das operações de entradas, considerados os ajustes previstos no quadro "Ajustes do VA", sendo atribuído, se superior a zero, ao município do Estado do Rio de Janeiro de localização do estabelecimento responsável por dispensa de inscrição e/ou por centralização de inscrição. No caso, especificamente, de estabelecimento produtor das empresas de petróleo e de gás, abrangido pelas regras definidas no Ofício SEF/SGAB 575/2002 (Acordo de Prefeitos), deverá ser efetuado o rateio proporcional do valor adicionado (apurado na forma anteriormente descrita neste item) entre as municipalidades signatárias, conforme percentuais estabelecidos neste*

*Acordo. Tratando-se de estabelecimento produtor das empresas de petróleo e de gás, não abrangido pelas regras do citado Ofício, deverá ser efetuado o rateio proporcional entre os municípios confrontantes a cada campo de produção, conforme média aritmética dos percentuais estabelecidos para o ano-base em referência na tabela constante no endereço eletrônico da Agência Nacional de Petróleo – ANP, em <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outrasparticipacoes/royalties>, item “Percentual de Confrontação dos campos marítimos”.*

A indústria do petróleo envolve e movimentava valores significativos, com influência também significativa no IPM e nos *royalties*, o que acarreta disputas administrativas e judiciais, nos âmbitos estadual e federal. A atividade de produção e extração de petróleo foi incluída na obrigatoriedade de preenchimento do quadro de distribuição do valor adicionado por município, justamente por isso, para repartir os valores da produção e extração pelos municípios confrontantes e adjacentes do campo produtor. Destacamos a previsão de uso de percentuais previstos no documento intitulado Acordo de Prefeitos para o rateio proporcional do valor adicionado, **nos casos de estabelecimentos produtores abrangidos pelas regras definidas no citado acordo**. Observamos ainda que a legislação já prevê, no caso de estabelecimentos produtores não abrangidos pelo acordo, o rateio pela média aritmética dos percentuais de confrontação constantes do sítio da ANP, órgão regulador da atividade no Brasil.

Em relação ao Acordo de Prefeitos de 1997, observamos, preliminarmente, que vários outros acordos semelhantes foram assinados anteriormente, para o rateio dos percentuais de valores adicionados nos exercícios anteriores. O do ano de 1997 não difere dos antecessores e apenas apresenta os percentuais para o rateio ali pactuado pelos prefeitos da região para o cálculo do IPM do exercício de 1998.

Em 2002, o então Secretário de Fazenda, encaminhou o Ofício SEF/SGAB n.º 575/2002 à Petrobrás, onde informa que o valor adicionado relativo aos Municípios integrantes da zona primária de produção da Bacia de Campos foi incorretamente detalhado à empresa em ofício anterior, por falha de interpretação dos critérios de preenchimento da DECLAN feito em anos anteriores, assim como, solicita a apresentação de DECLAN-IPM substituta do ano base 2001, com a aplicação dos percentuais ali citados para cada um dos municípios integrantes da Bacia de Campos. Cita que essa nova forma de distribuição veio adequar os percentuais de distribuição ao surgimento de novos municípios e ao Acordo de Prefeitos de 1997. Observamos que o ofício se restringe ao ano base de 2001, sem menção expressa de que deveria servir de base para a distribuição dos valores adicionados nos exercícios futuros. Entretanto, de fato, os percentuais de rateio previstos no Acordo de Prefeitos de 1997 serviram de critério para a distribuição do valor adicionado nos anos seguintes, tendo sido incluída menção específica a ele nos Manuais de Instruções de Preenchimento da DECLAN dos exercícios posteriores. Destacamos que o ofício arrola apenas os municípios então reconhecidos como produtores da Bacia de Campos, pois provavelmente não existiam produtores fora dos signatários.

O parecer da CCJT citado pela consultante, exarado no Processo E-04/070/598/2013 em fevereiro de 2015, é relativo à uma consulta interna, protocolada pela AFE 04 – Petróleo e Combustíveis, em relação a vigência do Ofício SEF/SGAB n.º 575/2002 e a ocorrência de diminuição do valor adicionado global na entrega de DECLAN-IPM centralizada por um dos estabelecimentos da empresa produtora de petróleo. Neste parecer foi citado e reproduzido parte do despacho do órgão responsável pelo IPM na SEFAZ, onde está consignado, para o caso concreto ali tratado, que “o valor adicionado global oriundo dessas atividades observa uma distribuição particular, que obedece ao pactuado pelos Prefeitos de todas as municipalidades confrontantes com a bacia produtora”. Na conclusão do parecer constam as seguintes conclusões:

- 1) O acordo de prefeitos encontra-se em vigor, sendo vinculante aos municípios signatários e ao Estado do Rio de Janeiro, por possuir a chancela do seu Secretário de Fazenda;*
- 2) O Regime Especial concedido à Petrobrás determina a centralização da escrituração de determinados estabelecimentos por uma inscrição centralizadora, sem dispensar a entrega de GIA-ICMS e DECLAN-IP dos estabelecimentos centralizados; e,*
- 3) No que tange à DECLAN-IPM, os estabelecimentos centralizados devem entregar a mesma informando valores zerados, e o estabelecimento centralizador informando o total dos valores adicionados decorrentes da exploração na Bacia de Campos, distribuindo-o aos municípios confrontantes com os percentuais previstos no Acordo de Prefeitos.*

Quanto ao parecer, destacamos que foi exarado em 2015 e na vigência do Regime Especial que permitia a empresa produtora a centralização das informações em uma única DECLAN-IPM. Atualmente, o Regime Especial da empresa encontra-se cancelado e a legislação relativa ao cadastro de estabelecimentos e campos produtores de petróleo foi modificada, no sentido de obrigatoriedade de inscrição de cada campo produtor, conforme Inciso IV do parágrafo 1º do artigo 7º do Anexo I da Parte II da Resolução n.º 720/2014, abaixo reproduzido (vigente a partir de 31/05/21). Ou seja, atualmente, cada campo produtor deve ter sua própria inscrição estadual e, conseqüentemente, apresentar a sua própria DECLAN-IPM, com a distribuição do valor adicionado por município.

**Art. 7º** *Estão obrigadas à inscrição no CAD-ICMS, antes do início de suas atividades, as seguintes pessoas jurídicas:*

...

**§ 1º** *Incluem-se na obrigatoriedade de inscrição no CAD-ICMS:*

...

*IV - o campo de produção (CP), assim considerado o estabelecimento correspondente à área objeto de declaração de comercialidade pela empresa contratada perante a Agência Nacional do Petróleo - ANP, onde são desenvolvidas atividades da fase de produção de petróleo ou gás natural, nos termos do § 2º do art. 24 da Lei federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e do inciso II do art. 27 da Lei federal nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010;*

As conclusões 2 e 3 do parecer da CCJT já não são mais aplicáveis, tendo em vista a alteração da legislação. Quanto a conclusão 1, como o Estado não foi signatário do Acordo de Prefeitos, consideramos que a vinculação ali citada é relativa. O Estado apenas aceitou que o rateio acordado deveria ser utilizado na distribuição do valor adicionado do ano de 2001. Ressaltamos novamente que o Estado não tem interesse financeiro no IPM. Os municípios produtores apresentaram um acordo onde pactuaram percentuais de distribuição, assim como os acordos anteriores, e o Estado aceitou distribuir o valor adicionado da produção dos campos produtores da região da forma ali prevista para o ano de 2001. O Estado somente está vinculado como terceiro responsável pela operacionalização do que foi acordado pelos signatários, dentro de suas estritas atribuições, na apuração do IPM. Como os percentuais arrolados no Acordo de Prefeitos continuaram a ser utilizados na distribuição do valor adicionado dos anos seguintes, sem contestações dos municípios produtores, pelo menos até a o protocolo desta consulta, julgamos que o rateio ali previsto permaneceu válido até o presente. Temos também que a vinculação do Estado somente poderia se aplicar às partes que firmaram o acordo, obviamente não se estendendo aos não signatários.

Entendemos como justas as pretensões da municipalidade do Rio de Janeiro de que o valor adicionado, relativo aos campos produtores onde municípios não signatários do Acordo de Prefeitos, seja distribuído conforme as médias aritméticas dos percentuais de confrontação definidos pela ANP. Considerando que o acordo foi assinado em 1997, pelos prefeitos dos municípios que, na época, seriam confrontantes aos campos produtores, decorridos 25 anos é de se esperar a descoberta de novos campos na Bacia de Campos, assim como, considerar que a evolução tecnológica tenha trazido meios mais acurados de definição dos tamanhos dos campos e dos percentuais de confrontação de cada município. Como o percentual de confrontação dos municípios é um dos critérios da ANP para o cálculo do pagamento dos *royalties* e participações especiais que cada um faz jus, consideramos que as empresas produtoras devem distribuir o valor adicionado relativo à produção de petróleo de acordo com os referidos percentuais de confrontação.

A aplicação da distribuição de valor adicionado por município prevista no Acordo de Prefeito, claramente, prejudica os municípios não signatários com percentual de confrontação no campo produtor, ao não destinar a eles parte desse valor. Não faz sentido um acordo entre partes prejudicar terceiros.

Entendemos que a opção de distribuição de valores, consignada no referido Acordo de Prefeitos, pode ser utilizada apenas para os campos produtores em que somente os municípios signatários detenham percentuais de confrontação. Para os campos de produção onde municípios não signatários detenham percentuais de confrontação consideramos que deve ser utilizada a divisão, já prevista no Manual de Preenchimento da DECLAN-IPM, de acordo com os respectivos percentuais de confrontação. Na realidade, julgamos que a distribuição de valores constantes do Acordo de Prefeitos encontra-se obsoleta, visto o tempo decorrido de sua assinatura e a evolução tecnológica que permitiu maior acurácia na mensuração dos percentuais de confrontação efetivos. O mais correto seria a aplicação da divisão do valor adicionado de acordo com percentuais de confrontação para todos os campos produtores.

Consideramos também que o dito acordo não deve ser aplicado para novos campos produtores, descobertos posteriormente à sua assinatura. O acordo foi assinado pelos municípios que, na época, eram considerados confrontantes aos campos produtores existentes. A descoberta de novo campo produtor implica na necessidade de distribuição do valor adicionado para todos os municípios com percentuais de confrontação.

Ante o exposto, concluímos que, a partir do exercício de 2021, quando os campos produtores ficaram obrigados à inscrição própria e a apresentar sua DECLAN-IPM, o Estado deve distribuir o valor adicionado relativo à produção de petróleo de acordo com os percentuais de confrontação de cada município.

Nosso entendimento é que a empresa produtora deveria retificar a DECLAN-IPM ano-base 2021, dos campos produtores onde municípios não signatários detenham percentuais de confrontação, de modo a refletir o valor adicionado por município conforme o percentual de confrontação de cada um deles.