

37° ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

ST01 – Desenvolvimento: Debate contemporâneo, experiências e projetos.

0493-1 – Federalismo no Brasil e o debate sobre o rateio das receitas do petróleo.

Autores:

Denise Cunha Tavares Terra (UENF)

Joseane de Souza Fernandes (UENF)

Leonardo Camisassa Fernandes (UENF)

Federalismo no Brasil e o debate sobre o rateio das receitas do petróleo.

Resumo

O novo marco regulatório do pré-sal trouxe à tona uma discussão que não constava da agenda política: o modelo de rateio das receitas do petróleo, em especial as compensações financeiras. O modelo atual de repartição gera um padrão de concentração regional dos *royalties* devido à localização das jazidas. Por consequência, uma discussão sobre o equilíbrio econômico e fiscal dentro de uma estrutura federativa se faz necessária e um ponto importante nessa lógica é o princípio do equilíbrio na distribuição das receitas tributárias entre os entes federados. Argumentos são utilizados tanto para justificar a manutenção da atual regra de rateio quanto para justificar a implantação das novas regras, cuja formulação e discussão se originaram com a proposta do novo marco regulatório do pré-sal. Por um lado, a necessidade de manter os contratos vigentes e a necessária reparação dos danos ambientais e, por outro lado, argumenta-se que os recursos da plataforma continental pertencem à União e, assim, toda a sociedade brasileira deveria ser beneficiada e compensada. Diante desse conflito federativo, algumas contribuições da experiência internacional podem servir para subsidiar esse debate.

Palavras chaves: Federalismo Fiscal; produção petrolífera; marco regulatório; royalties e participações especiais; experiências internacionais.

1. Introdução

O novo marco regulatório do pré-sal trouxe à tona uma discussão que não constava da agenda política e da cobertura da mídia: o modelo de rateio das receitas do petróleo, em especial as compensações financeiras (*royalties* e participações especiais). Este modelo de repartição, concebido em 1985 e consolidado em 1997 pela Lei do Petróleo, favorece Estados e Municípios produtores, gerando um padrão de superconcentração regional dos *royalties* devido à localização das jazidas, tornando-se um modelo insustentável diante das perspectivas de incremento significativo das receitas petrolíferas.

Essa concentração de recursos coloca em discussão a necessidade de se buscar uma condição de equilíbrio na repartição dos recursos tributários entre os Estados, Municípios e União. Para que seja mais bem compreendida essa questão, se faz necessário discutir a respeito de um pacto federativo e a busca por uma condição ideal de equilíbrio entre os entes federados.

Entende-se por pacto federativo a união entre entes federados – União, Estados e Municípios – dotados de autonomia e submetidos a um poder central dotado de soberania e implica a distribuição das competências político-administrativas determinadas pela Constituição Federal. Quando, dentro do princípio do pacto federativo, se discute a questão da repartição das receitas tributárias – federalismo fiscal – entre os entes federados, a busca pelo equilíbrio nessa repartição de recursos se torna o seu objetivo fundamental.

Por federalismo fiscal entende-se a distribuição das competências tributárias dentro do território nacional e, portanto, das regras que regem o desenvolvimento econômico das regiões.

No Brasil, apesar de a Constituição promulgada em 1988 ter permitido, principalmente aos municípios, uma maior autonomia tributária, é inegável o fato de que ambos os entes federados – estados e municípios – são ainda bastante dependentes de recursos provenientes da União e que, portanto, é vital que os recursos sejam distribuídos de forma menos desigual entre as regiões brasileiras. O desequilíbrio financeiro gerado pela Constituição decorre do aumento das transferências do Governo Federal aos Estados e Municípios, sem que encargos também fossem transferidos. A análise do regime fiscal brasileiro permite perceber que estamos longe de uma situação de equilíbrio na distribuição das receitas tributárias. Por outro lado, não existem, no regime fiscal, mecanismos que procurem eliminar as distorções nessa repartição.

Nesse ponto, retornando à questão da distribuição dos *royalties* e participações especiais, gerada pela produção de petróleo, o modelo de 1985 provoca uma enorme concentração de recursos em poucos municípios brasileiros. Para se ter uma idéia, em 2012, os estados produtores – tanto de produção *onshore* como *offshore* – receberam 35% (R\$ 11,2 Bi) do total (R\$ 32 Bi). Só o Estado do Rio de Janeiro recebeu 75,2% (R\$ 8,4 Bi) do total reservado aos 27 estados da federação.

Assim, a aprovação pelo Congresso Nacional do novo marco regulatório do pré-sal acirrou as discussões a esse respeito, com argumentos sendo apresentados tanto pelos defensores do modelo anterior quanto pelos defensores do modelo aprovado pelo Congresso Nacional, em março de 2013.

Alguns dos argumentos utilizados pelos Estados e Municípios produtores, na tentativa de manterem vigentes as atuais regras de rateio, estão relacionados ao fato de serem produtores ou confrontantes e que receberiam diretamente os impactos sociais e

ambientais, necessitando desses recursos como compensação. Outro argumento utilizado é o de que as mudanças nas regras da distribuição das concessões vigentes implicam quebra de contratos em vigência, o que seria inconstitucional. Além disso, alegam ainda que o fato de o ICMS do petróleo ser recolhido no destino e não na origem limitaria as receitas do Estado, justificando o recebimento de *royalties* e participações especiais.

Já os estados e municípios não produtores de petróleo defendem que os recursos da plataforma continental pertencem à União e, por isso, toda a sociedade brasileira deveria ser beneficiada e compensada. Além disso, argumentam que os critérios vigentes de repartição não levam em consideração aspectos relacionados ao impacto da atividade petrolífera sobre o território, sendo orientados por um determinismo físico que cria desigualdades regionais e necessidade futura de medidas compensatórias para redução destas desigualdades. Alegam ainda que as regiões produtoras são duplamente beneficiadas, já que recebem as receitas dos *royalties* e o estímulo econômico pela presença das empresas petrolíferas, parapetrolíferas e fornecedoras.

Como se pode perceber, esse debate tende a se estender e provavelmente implicará sua judicialização, ou seja, o Poder Judiciário brasileiro tenderá a ser chamado para determinar qual regra de rateio deverá prevalecer por razões jurídicas e não econômicas e/ou políticas.

O modelo de repartição criado em 1997 determinava que a alíquota dos *Royalties* estivesse entre 5% a 10% da produção, sendo 5% uma alíquota mínima distribuída de acordo com o proposto na Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91 e a alíquota de 5%, chamada de excedente, distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98. Ainda em relação a essa alíquota excedente, sua repartição se dá da seguinte forma: 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos Estados confrontantes com os campos produtores; 22,5% aos Municípios também confrontantes; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% a um Fundo Especial; e 7,5% aos Municípios afetados por atividades de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Por sua vez, as novas regras de distribuição dos *royalties* da produção de petróleo e gás natural foram determinadas pela Lei 12.734/2012 e introduzem algumas questões que estão no cerne de todo o debate em torno dos *royalties*, gerados pela produção de petróleo e gás natural no Brasil.

Conforme especificado na referida Lei, os *royalties* terão uma alíquota de 15% do valor da produção e, dessa alíquota, corresponderá aos Estados confrontantes o

percentual de 22% e 5% aos Municípios confrontantes e aos municípios afetados pela exploração de petróleo, que sofrerão uma redução de 8,75% para 2%. Por sua vez, os Estados não produtores passarão a ter direito a um percentual de 40%, no lugar dos 8,75% anteriores.

Um ponto que se tornou polêmico em todo esse debate é a escolha da Petrobras como a principal responsável pela exploração do óleo, implicando críticas por um possível retorno do monopólio dessa empresa na exploração do petróleo. Além disso, será criado um Fundo Social, com uma participação de 24,5% do total dos *royalties*, vinculado à Presidência da República e que terá como objetivo custear programas e projetos de ciência e tecnologia, de educação e combate à pobreza.

O principal e mais polêmico ponto do projeto de lei é a determinação de que a distribuição dos *royalties* e participações especiais geradas pela produção de petróleo e gás natural seja feita de forma igualitária entre todos os Estados da federação, o que remete imediatamente à possibilidade de perda de recursos por parte dos Estados e Municípios produtores e confrontantes aos campos produtores, no que se refere à produção *offshore*.

Para melhor contribuir para esse debate, e diante deste conflito federativo, este artigo buscará apontar algumas experiências internacionais no trato das receitas geradas pela produção do petróleo, de que forma são apropriadas e, principalmente, como são distribuídas.

Alguns países tendem a concentrar os recursos de *royalties* nas mãos do governo federal e, como iremos notar, esta tende a ser uma regra geral, diferente, portanto, da maneira como são distribuídos esses recursos no Brasil.

O artigo está estruturado em torno de três eixos de discussão: (i) Um breve histórico da experiência brasileira de distribuição das receitas do petróleo; ii) A experiência internacional de distribuição das receitas do petróleo; iii) Contribuições ao debate brasileiro, tendo em vista que as distorções do federalismo fiscal brasileiro exigem novas propostas que visem a atingir uma condição mais equilibrada da distribuição de recursos tributários e que sejam amplamente discutidas por toda a sociedade civil.

Um breve histórico da experiência brasileira de distribuição das receitas do petróleo.

A primeira lei a criar a obrigatoriedade de pagamento de *royalties* aos Estados e territórios brasileiros onde estivessem localizadas as lavras de petróleo, xisto betuminoso e a extração de gás foi a mesma que criou a Petrobras e dispôs sobre a política nacional de petróleo, Lei nº 2.004, de 03/10/53. Em seu artigo 27, a citada Lei dispunha que 4% sobre o valor da produção terrestre seriam pagos aos Estados e 1% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra destes hidrocarbonetos. Os *royalties* não incidiam sobre a produção *offshore*, ainda inexistente. Constatou-se um viés localista na origem da política de distribuição dos *royalties* entre as esferas governamentais e um direcionamento para a sua aplicação na produção de energia elétrica e pavimentação de rodovias.

Com o início da produção *offshore*, nova legislação foi elaborada, mantendo-se, no entanto, a mesma alíquota de 5%. Trata-se do Decreto Lei 523, de 08/04/69, que manteve inalterada a distribuição dos 5% *onshore*. Para a produção *offshore* incidiu o pagamento de *royalties* sendo que 2,5% para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e 2,5% para o Ministério da Educação e Cultura. Os *royalties* incidentes sobre a produção *offshore* ainda não beneficiavam estados e municípios. Leal e Serra (2003) apontam o traço centralista do governo militar, que reservou, com exclusividade à União, o recebimento das receitas de *royalties* incidentes sobre a produção *offshore*.

Pelo Decreto Lei 1288, de 01/11/1973, manteve-se inalterada a distribuição dos 5% *onshore* e os 5% que incidiam sobre a produção *offshore* foram destinados ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP), visando à formação de estoque de combustível para garantia da regularidade e abastecimento do país na primeira crise do petróleo.

Posteriormente, com a Lei 7.453, de 27/12/85, Estados e Municípios confrontantes com os poços de petróleo passam a ser beneficiários dos *royalties* incidentes na produção da plataforma continental. Esta arrecadação era distribuída da seguinte forma: 1,5% destinados aos Estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos Municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos Municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituição de um fundo especial para ser rateado entre todos os estados e municípios brasileiros. Percebe-se que essa legislação ressalta o seu caráter indenizatório, privilegiando os municípios confrontantes e suas áreas geoeconômicas, ao mesmo tempo em que o torna mais compensatório, ao criar um fundo a ser repartido entre todos os

entes federativos, por meio do critério redistributivo do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Os recursos dos *royalties* deveriam ser destinados, preferencialmente, para energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

A Lei 7.525, de 22/07/86 é uma lei regulamentadora da Lei 7.453, de 27/12/85. Por esta Lei são introduzidos os conceitos de região geoeconômica, (Zona de Produção Principal; Zona de Produção Secundária e Zona Limítrofe à Zona de Produção Principal) bem como definidos os critérios para identificação da extensão dos limites territoriais dos Estados e Municípios litorâneos na plataforma continental. Estes conceitos são da competência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Pertence à Zona de Produção Principal (ZPP) o conjunto formado de municípios confrontantes com os poços produtores e municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos: (i) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluídos os dutos, devendo atender, exclusivamente, à produção petrolífera marítima; (ii) instituições relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifado, armazéns e escritórios.

Entende-se por Zona de Produção Secundária (ZPS) o conjunto de municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas instalações de compressão e bombeio, que se destinem exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima.

Pertencem à Zona Limítrofe à ZPP o conjunto de municípios contíguos àqueles que integram a ZPP, bem como municípios que, embora não atendendo ao critério de contiguidade, possam ser social ou economicamente atingidos pela produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, segundo critérios adotados pelo IBGE (ANP, 2001)

Em 29 de agosto de 1986, o Decreto 93.189 regulamentou o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios, segundo a linha geodésica ortogonal à costa, ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental, a ser utilizado pelo IBGE para definição de poços confrontantes.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20, assegura aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como aos órgãos diretos da União, participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. Como nos advertem Nazareth, Salles e Quintanilha (2011, p.188), “o caráter compensatório do pagamento das participações governamentais passou a ser dispositivo constitucional, devido à exploração se dar nos limites do território dos entes beneficiados”.

Como nos advertem Leal e Serra (2003):

Cabe observar, entretanto, que a extensão dos *royalties* sobre a produção *offshore* realizou-se no período pré-Constituição de 1988, quando “redemocratização política” e “descentralização fiscal” constituíram, talvez, as principais palavras de ordem do cenário político nacional. A hipótese aqui sugerida é de que a regulamentação da distribuição de *royalties* “pegou carona” na vaga descentralizadora do momento político de então. (LEAL& SERRA, 2003, p.178)

A Lei Federal nº 7.990, de 28/12/1989, regulamentada posteriormente pelo Decreto 01, de 11/01/91, altera o rateio dos *royalties* em terra e na plataforma continental. Em terra, o percentual do Estado foi reduzido de 4% para 3,5% e, na plataforma continental, o Fundo Especial do Petróleo foi reduzido de 1% para 0,5%, para acomodar os 0,5% que passaram a ser destinados aos municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Além disso, a Lei introduziu novo critério de distribuição, determinando que os Estados passassem a transferir 25% das parcelas das compensações financeiras aos seus municípios, seguindo os mesmos critérios de rateio do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), evidenciando uma tendência de municipalização dos recursos, distante do caráter indenizatório da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás.

Quanto à aplicação dos recursos das compensações financeiras, a referida Lei vedou sua aplicação em pagamento de quadro permanente de pessoal e de dívidas. Só com a Lei Federal 10.195/01, passou a ser permitido que os *royalties* fossem utilizados para capitalização de fundos de previdência e pagamento de dívidas contraídas com a União.

Em 9 de novembro de 1995, a Constituição Federal foi alterada, em seu artigo 177, pela Emenda Constitucional 9, que flexibiliza o monopólio da exploração de petróleo no país, permitindo que a União contrate empresas estatais ou privadas para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás.

É a partir da aprovação da Lei 9.478, de 06/08/97, que os recursos dos *royalties* se tornaram mais significativos e crescentes, seja em função da elevação da alíquota, que passou a variar entre 5% e 10% do valor da produção de petróleo e gás natural, seja em virtude da flexibilização da exploração e produção, ou das novas regras para a definição dos valores de referência do petróleo e do gás, sobre os quais são aplicadas as alíquotas dos *royalties*. Com a nova Lei, o valor do barril (sobre o qual incide a alíquota dos *royalties*) passou a acompanhar a variação dos preços internacionais do hidrocarboneto, o que não ocorria anteriormente.

A Lei do Petróleo mantém as regras anteriores para a alíquota mínima de 5% (Lei 7.990/97) e cria uma nova regra para distribuir os *royalties* excedentes a 5% (Lei 9.478/97), incorporando distintas interpretações sobre a lógica de distribuição destes recursos entre os entes federados. A nova distribuição passa a ser a seguinte: (i) até 5%, distribuídos segundo a Lei 7.990/89 e Decreto 01/91. Parcela excedente a 5%: 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos Estados confrontantes com campos; 22,5% aos municípios confrontantes com os campos; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% ao Fundo Especial; 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela Agência Nacional do Petróleo, criada pela mesma Lei.

O Decreto 2.705, de 03/08/98, mais conhecido como Decreto das Participações Governamentais, regulamenta os artigos 45 a 51 da Lei do Petróleo e define os critérios a serem utilizados para o cálculo e a cobrança das participações governamentais (bônus de assinatura; pagamento pela ocupação ou retenção de área; *royalties* e participações especiais).

Nazareth, Salles e Quintanilha (2011) destacam que a Lei 9.478/97 não estabeleceu restrições aos estados e municípios quanto à aplicação dos *royalties*, permanecendo as restrições previstas na Lei 7.990/89, relativas aos *royalties* até 5%. Ressaltam:

Essa lacuna, portanto, pode levar à interpretação de que as vedações só valem para os *royalties* até 5%, podendo as outras participações governamentais ser utilizadas pelos gestores estaduais e municipais de forma discricionária. (NAZARETH, SALLES, QUINTANILHA, 2011, p.191)

Com as descobertas das jazidas de petróleo e gás natural em águas profundas, na área denominada de pré-sal, que se estende da Bacia do Espírito Santo à Bacia de Santos, o Governo Federal envia, em 2009, ao Congresso Nacional um conjunto de projetos que tinham como objetivo instituir um novo marco regulatório para o setor, destacando-se a alteração do modelo de concessão para o de partilha de produção para os contratos de exploração e desenvolvimento das novas áreas a serem exploradas, na crença de que o novo modelo seria o mais indicado para a preservação do interesse nacional, mediante maior participação nos resultados e maior controle da riqueza gerada.

No entanto, do conjunto de regras institucionais e legais que foram propostas para reformulação, a questão mais polêmica é a referente à distribuição da riqueza que será gerada pelas atividades de exploração e produção de petróleo e gás, sendo a única que ainda não entrou em vigor, pois a Lei 12.743/12 que promoveu o rearranjo da repartição das rendas do petróleo publicada no Diário Oficial de 15/03/13 teve seus efeitos suspensos, a partir da decisão da Ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), em 18/03/13, que apreciou a Ação Direta de Inconstitucionalidade do Estado do Rio de Janeiro (ADI 4917), tendo tomado uma decisão *ad referendum*, precisando agora passar pela apreciação do Plenário do STF. Conforme ressalta Gobetti (2011):

A polêmica deflagrada no País sobre a distribuição das rendas do petróleo colocou no centro do debate nacional as imperfeições e idiossincrasias do federalismo fiscal brasileiro. Na ausência de um pacto federativo que trate de modo adequado o financiamento das políticas e serviços públicos nas três esferas de governo, governadores e prefeitos começaram a se digladiar por um recurso de caráter finito e volátil que impõe desafios econômicos, sociais, intergeracionais que dificilmente podem ser enfrentados em nível estadual ou municipal, mas que, no curto prazo, são vistos como uma fonte adicional de receita para seus gastos. (GOBETTI, 2011, p.109)

Segundo Serra (2013), as principais mudanças trazidas pela Lei 12.743/12 podem ser sintetizadas da seguinte forma: (i) Os Estados “produtores” de petróleo reduzem a sua

participação de 26,5% (Lei 9.478/97) para 20% dos *royalties*. Em relação às Participações Especiais, há uma redução anual paulatina de 40% até atingir um patamar mínimo de 20% em 2018; (ii) Para os Municípios “produtores” de petróleo a redução é bem mais significativa. Os *royalties* são reduzidos ano a ano, da alíquota atual de 26,25% para o patamar mínimo de 4%, em 2019. As Participações Especiais também seriam reduzidas dos atuais 10% para o patamar mínimo de 4%, em 2019; (iii) As reduções impostas aos “produtores”, adicionadas à redução da parcela da União, geram o Fundo Especial do Petróleo, que será repartido, meio a meio, entre o conjunto dos Estados e Municípios “não produtores”, devendo atingir, no limite superior, em 2019, a 54% dos *royalties* e 30% das Participações Especiais.

Diante deste conflito de interesses em relação ao rateio das rendas do petróleo e tendo por parâmetro as particularidades do nosso modelo de federalismo fiscal é que se propõe uma reflexão sobre as experiências de algumas federações produtoras de petróleo, no intuito de melhor embasar o atual debate.

A experiência internacional de rateio das receitas do petróleo.

No Brasil, de acordo com a Lei nº 9.478/1997, a exploração de petróleo e gás é regida por um regime de concessão pura, ou seja, após o processo de licitação e determinada uma empresa vencedora, a produção pertence a essa empresa, recebendo esta do Estado a titularidade do produto da lavra, tendo, em contrapartida, a produção em prazos estabelecidos na licitação, sendo devido, portanto, o pagamento de *royalties*. Além do Brasil, nos EUA, Reino Unido, Austrália, Argentina e Colômbia também é adotado o regime de concessão pura. (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Em outros países (Noruega, Holanda e Emirados Árabes Unidos) impera o regime de concessão com parceria estatal, ou seja, o Estado participa como parceiro nos empreendimentos, sendo que a empresa concessionária deve aceitar essa sociedade como pré-requisito para a concessão da exploração mineral. Dessa forma, o Estado participa da produção, arcando com a sua parcela correspondente nos custos de produção e, obviamente, participando também dos seus resultados. (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Além desses dois regimes de concessão, são adotados por alguns países os contratos de partilha de produção (Indonésia, Angola, Azerbaijão, Cazaquistão, Índia,

Líbia, Nigéria, Rússia). Nesse regime, uma empresa estatal é proprietária do produto da lavra. que reparte a produção com a empresa contratada como forma de compensação dos custos e dos riscos existentes na exploração e produção (E&P). ocorrendo pagamentos ao governo na forma de participações e tributação.

Por sua vez, os contratos de associação são adotados principalmente pela Nigéria, Angola e Venezuela. Nesses contratos, uma empresa estatal se associa a empresas privadas, incorrendo também nos custos e nos riscos da atividade produtiva. Essas associações podem ser feitas por meio de consórcios ou de formação de sociedades comerciais.

Considerando agora, em termos gerais, apesar da existência de distintos regimes de concessão ou contratos, uma característica comum a todos eles é a propriedade estatal das reservas, sendo que em alguns regimes, a propriedade é totalmente do Estado e em outros ocorre uma coparticipação empresarial.

Nesse ponto do trabalho serão analisados, separadamente, os marcos regulatórios prevalentes em vários países. como forma de alimentar o debate que se iniciou no Brasil, a partir das propostas de mudanças em nosso marco regulatório.

Nos **Estados Unidos**, como dito acima, impera o regime de concessão pura, sendo as reservas propriedade do Estado. Considerando a produção em terra (*onshore*), os *royalties* são cobrados em um percentual de 12,5%, considerando a produção *onshore* e 16,7%, considerando a produção *offshore*. Do percentual cobrado da produção em terra, 50% pertencem ao estado produtor, 40% constituem um Fundo Federal destinado a financiar projetos de recuperação de recursos hídricos e os 10% restantes são recursos não vinculados do Tesouro norte-americano.

Da produção *offshore*, 27% pertencem ao estado costeiro e o restante é destinado a compor um Fundo para ampliação e conservação de áreas federais de recreação (*Land and Water Conservation Fund*) e Fundo de preservação do patrimônio histórico (*Historic Preservation Fund*). (LEAL e SERRA, 2003)

Na **Venezuela**, um dos maiores produtores de petróleo do mundo, com 12% das reservas provadas, impera regime de contratos de associação, além da exclusividade estatal através da empresa Petróleo de Venezuela (PDVSA), sendo que também as reservas são propriedade do Estado. Com a adoção da Lei Orgânica de Hidrocarbonetos (LOH) em 2001, os *royalties* cobrados atingiram um patamar de 20% para o gás natural e 30% para o petróleo. Todavia, antes da adoção dessa lei, os percentuais variavam de

1,0% a 16,67%. O total arrecadado referente aos *royalties* é distribuído entre estados e municípios de duas formas distintas: um Fundo de Participação, que é composto por 20% das receitas orçadas e que foram menores que as receitas efetivamente arrecadadas e que é distribuído de forma igualitária entre os estados (30%) e os 70% restantes distribuídos para os municípios, de acordo com suas populações. Além desse fundo, até 2010, vigorava uma lei de alocação especial com 17,5% das receitas de *royalties* para os estados produtores e 7,5% para os demais estados. Essa lei foi alterada nesse ano (2010) e os recursos foram destinados para um Fundo de Compensação Interterritorial, sob controle do governo federal.

Com 0,8% das reservas mundiais de petróleo e 2,4% das reservas mundiais de gás natural, a **Argélia** tem sua produção de petróleo regida por um modelo de concessão com parceria estatal, sendo o Estado Argelino o proprietário das reservas. Com relação às receitas geradas pelo setor, em termos de receitas governamentais, os *royalties* são negociados a cada contrato firmado e variam em um intervalo de 5,0% a 20%, de acordo com o volume de produção. Além disso, está vigente um regime fiscal transitório que se aplica a contratos de partilha de produção, sendo que estes valores são pagos pela empresa estatal Sonatrach (*Société Nationale pour la Recherche, la Production, le transport, la transformation et la Commercialisation des Hydrocarbures s.p.a.*) a uma taxa de 20%. (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Com relação ao **México**, somente a empresa estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) transfere para o governo federal 60,8% de suas receitas e 39,2% dos lucros extraordinários gerados a partir de um nível de preço de referência. Do total das receitas geradas pelo setor e arrecadadas pelo governo federal, parte é transferida a um fundo de participação, que é distribuído para todas as unidades federadas de acordo com o tamanho de sua população e sua capacidade de geração de receitas fiscais. (Gobetti, 2011b)

O **Azerbaijão** é detentor de 0,5% das reservas mundiais de petróleo sendo que a maior parte da produção é *offshore* na região do Mar Cáspio. Da mesma forma, a produção de gás natural também é realizada *offshore*, principalmente no campo de Shah Deniz. O marco regulatório prevalecente se dá através de duas formas: a partilha de produção e a concessão com parceria estatal, sendo a República do Azerbaijão proprietária de todos os recursos naturais existentes no país. Em 2000, o governo do Azerbaijão instituiu o Fundo Estatal de Petróleo da República do Azerbaijão (SOFAZ,

State Oil Fund of the Azerbaijan Republic), que tem como objetivo o financiamento de investimentos estratégicos. (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Com 2,7% das reservas mundiais de petróleo e 1,0% das reservas mundiais de gás natural, o **Cazaquistão** se apresenta hoje como extremamente dependente da produção de hidrocarbonetos. A maior parte de sua produção é destinada às exportações. Esse país apresenta hoje marco regulatório misto, com sistema de concessão com parceria estatal e sistema de partilha de produção. O valor pago na forma de *royalties* é calculado de acordo com a produção, com alíquotas de variam de 2,0% para uma produção de até 500 mil toneladas, a uma alíquota de 6,0%. para produção acima de 5000 mil toneladas. As receitas geradas pelo setor petrolífero, incluindo aqui os *royalties* e receitas tributárias, são destinadas ao fundo NRFK (National Fund for the Republic of Kazakhstan), que tem duas funções específicas, quais sejam: financiar um desenvolvimento social e econômico estável e constituir um fundo de poupança para geração de recursos destinados a gerações futuras. (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Um dos maiores produtores mundiais, a **Rússia**, se utiliza de um regime de contratos de partilha de produção, sendo o setor produtor de petróleo responsável por cerca de 50% do total dos recursos tributários arrecadados pelo governo russo. A distribuição dessas receitas aos governos supranacionais foi sendo reduzida ao longo da primeira década do século XXI, partindo de um percentual de 60%, no início do período, até chegar a 0% em 2002. Portanto, toda receita gerada por este setor produtivo é controlada pelo governo federal que, na verdade, se utiliza de mecanismos de retorno do imposto de renda para reduzir as diferenças de renda entre regiões pobres e ricas. (Gobetti, 2011b)

A **Nigéria** apresenta um marco regulatório baseado em um regime de partilha de produção. Nele, 80% dos recursos gerados pelo setor petrolífero são retidos pelo governo nigeriano, e 13% destes recursos são transferidos para os estados produtores (*onshore*) e adjacentes (*offshore*). 47% dos recursos são transferidos aos demais estados da federação nigeriana, tendo como critérios população, extensão territorial, arrecadação própria e necessidade de recursos; os restantes 40% dos recursos são distribuídos de forma igualitária entre todos os estados federados. (Gobetti, 2011b)

Federalismo brasileiro e contribuições ao debate.

A lógica fundamental por trás de toda a discussão a respeito dos ideais federalistas é equilíbrio, o que significa dizer que todos os entes federados participam de forma justa das responsabilidades de uma estrutura federalista. No entanto, no federalismo brasileiro ainda persistem inúmeros mecanismos que impedem uma melhor igualdade na distribuição dos recursos arrecadados. Isso implica dizer que, em uma situação ideal, os encargos deveriam ser distribuídos de acordo com a capacidade de cada ente federado, havendo assim um critério que se fundamenta na abrangência geográfica dos benefícios a serem atendidos por cada ente federado.

Montoro Filho (1994) afirma:

O Brasil está ainda longe de um autêntico federalismo. As deficiências de nosso sistema geram extraordinários problemas administrativos e financeiros para o setor público nacional. O enfrentamento dessa questão e medidas de profundidade para superar os problemas são inadiáveis. (MONTORO FILHO, 1994, p. 23)

Partindo desse princípio, passa a ser considerada como função precípua a busca pelo equilíbrio entre os entes federados e, nesse sentido, a reforma tributária de 1967 introduziu na estrutura tributária brasileira um inédito sistema de partilha, com objetivo redistributivo.

Essa reforma teve um caráter fortemente centralizador dos recursos arrecadados nas mãos da União e, como forma de compensação dessa centralização, criou mecanismos de redistribuição ancorados basicamente nos Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

Apesar do ineditismo desse mecanismo de transferências, é justo considerar que aos municípios restava pouca autonomia tributária e que esses passaram, como ainda atualmente, a depender fortemente dos recursos recebidos da União.

Analisando um pouco mais detalhadamente esses fundos de participação e tendo em mente que não são esses nossos objetivos de estudo, através dos critérios de rateio tanto do FPE quanto do FPM podem-se perceber claramente seus aspectos redistributivos. O FPE tinha como critérios coeficientes determinados pelo tamanho da população dos Estados e pelo valor inverso da renda *per capita* estadual.

De acordo com Prado (2003):

Os critérios de rateio do FPE estão entre os mais duradores critérios fiscais do sistema federativo brasileiro. Definidos em 1966 (Lei n. 5.172/66), exigiam que 95% fossem distribuídos segundo coeficientes derivados do tamanho da população e do inverso da renda per capita. (...) Esses critérios, em particular a inclusão da renda *per capita*, têm garantido para esse Fundo uma atuação fortemente redistributiva. Eles garantiam também um ajustamento dinâmico satisfatório, na medida em que deslocamentos ou taxas distintas de crescimento populacionais, assim como diferenças no ritmo de desenvolvimento econômico, se refletiriam nos critérios de distribuição. (PRADO, 2003, p. 64)

Com relação ao FPM, inicialmente receberiam esses valores municípios que não fossem capitais e seu critério básico se apoiava no tamanho populacional, privilegiando os pequenos municípios, mas o volume de recursos transferidos seria reduzido com o crescimento da população. Esse critério veio a ser alterado através do Decreto-Lei nº 1881/1981, determinando que, do total a ser distribuído, 86,5% seriam destinados aos municípios interioranos, 10% para as capitais e 3,6% para a Reserva do FPM. (PRADO, 2003, P. 65)

No entanto, apesar da lógica do critério de rateio, na qual municípios menores seriam mais beneficiados como forma compensatória de sua baixa autonomia tributária, a sua aplicação em todo território nacional não foi suficiente para reduzir as desigualdades. Considerando os distintos níveis de renda por município, o tamanho da população torna-se o principal critério de rateio e, portanto, as desigualdades verificadas entre regiões tornaram-se o principal empecilho contra os objetivos do FPM.

Com a promulgação da Constituição em 1988, foram verificadas modificações no sistema de partilha, tendo como referência a reforma tributária de 1967. Em primeiro lugar, a Carta Brasileira de 1988 apresenta um aspecto mais descentralizador com relação à questão tributária do que a reforma de 1967. Aos municípios que tinham escassa autonomia em virtude do caráter centralizador de 1967, a Carta de 1988 dava aos municípios uma maior autonomia com relação à capacidade de tributar.

Em segundo lugar, com a Constituição de 1988, é aumentada a porcentagem dos impostos federais que compõem o FPE e o FPM, ao mesmo tempo em que determina o aumento dos gastos do governo federal com as políticas sociais, implicando um maior desequilíbrio no sistema tributário.

REZENDE e AFONSO (2004), com relação a essa questão, afirmam:

Na prática, a nova Constituição instalou um regime fiscal duplo. O tradicional, que atribuía poderes tributários na Federação e criava mecanismos de participação nas receitas, e um novo, relacionado especificamente ao financiamento de políticas sociais, ao qual se aplicam normas mais frouxas. Uma vez que mais da metade das receitas arrecadadas pelos mais importantes tributos federais – imposto de renda e imposto sobre produtos industrializados – seria transferida aos estados e municípios, o resultado era fácil de prever. (REZENDE e AFONSO, 2004, p. 313)

De acordo com esses autores, o resultado foi a criação de contribuições sociais que financiariam os gastos com as políticas sociais, conforme determinava a Constituição, reduzindo, por consequência, o aspecto descentralizador que caracterizava nossa nova Constituição.

Com essas breves observações a respeito dos esforços de distribuição igualitária dos recursos tributários, percebe-se que, apesar da inovação da reforma tributária de 1967 e da maior preocupação da Constituição de 1988 em descentralizar e dotar os municípios com maior autonomia tributária, o sistema tributário brasileiro ainda persiste na sua incapacidade de interferir positivamente nos efeitos perversos das desigualdades regionais.

Tendo em mente o ainda necessário esforço de maior equalização no rateio dos recursos tributários, a introdução nesse debate do tema polêmico a respeito dos critérios de rateio dos *royalties* derivados da produção de petróleo e gás permite perceber que, mais do que nunca, a busca de equilíbrio e equalização no Federalismo Fiscal brasileiro se faz urgente.

Considera-se que, com a Constituição de 1988, os estados brasileiros pouco foram afetados pela descentralização e que, apesar da maior autonomia dada aos municípios para a criação e arrecadação de tributos, esses entes federados ainda continuam bastante dependentes de recursos advindos do FPE e do FPM. Portanto, as desigualdades regionais persistem, como persistem seus efeitos perversos. Considerando também as regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais antes da implantação das regras atuais, percebe-se que as desigualdades regionais se agravaram diante dos critérios de rateio.

Por um lado, há municípios que, por critérios geográficos, são considerados municípios não produtores e que, apesar da maior autonomia na criação de novos tributos, possuem baixa capacidade arrecadatória em função de uma estreita base

tributária e dependem basicamente de recursos que são transferidos através dos fundos de participação. Por outro lado, os que são considerados produtores de petróleo, também por questões geográficas, passam a ter direito a receber vultosos recursos advindos da produção petrolífera, que serão somados aos recursos também advindos dos fundos de participação.

Esses municípios produtores e também os Estados beneficiados passaram a ter uma grande capacidade de investimento e a apresentar valores crescentes para seus produtos internos, pelo fato de que os critérios de rateio dos *royalties* são utilizados no cálculo do Produto Interno Bruto (PIB), tanto dos municípios produtores quanto dos Estados, gerando enormes diferenças no PIB, principalmente entre os municípios produtores e não produtores.

Aprofundam-se, portanto, as distorções existentes no federalismo fiscal brasileiro.

O critério de rateio anteriormente vigente tendia a gerar uma concentração espacial da riqueza, agravando ainda mais as desigualdades já existentes. De acordo com Serra e Patrão (2003):

a magnitude destes recursos e a dimensão temporal de sua permanência, não inferior a algumas décadas, irão produzir alterações significativas na espacialização da riqueza nacional e, por extensão, na conformação da rede urbana brasileira. (SERRA e PATRÃO, 2004, p. 200)

Desta forma, ao persistirem, no tempo, os critérios de rateio dos *royalties* e participações especiais da produção de petróleo e gás tenderiam a aprofundar as enormes desigualdades existentes entre as regiões, exigindo da União novas medidas para atenuar seus efeitos perversos.

A adoção de novas regras de distribuição dos *royalties* do petróleo tem como pano de fundo a necessidade de se repensar os efeitos perversos de longo prazo das regras anteriores. Com a redução do percentual a ser repassado tanto aos Estados quanto aos Municípios e a criação do Fundo Especial do Petróleo, espera-se reduzir sensivelmente a desigualdade na distribuição desses recursos, contribuindo para uma melhor equidade no federalismo fiscal brasileiro.

Considerações Finais

Como apresentado neste trabalho, a sociedade brasileira encontra-se diante de um momento no qual interesses díspares estão se confrontando. De um lado, interesses econômicos centrados na riqueza gerada pela extração de petróleo, principalmente aquela que se destina aos Estados e Municípios produtores de hidrocarboneto, mais especificamente os *royalties* e as participações especiais. De outro lado, considerando a concentração espacial da produção de petróleo no país, todos os demais Estados e Municípios da Federação também interessados em participar dessa riqueza gerada, procurando quebrar a forte concentração de recursos que é resultado da forma de distribuição dos *royalties*, que foi recentemente alterada.

Com o anúncio da descoberta de novas jazidas na região, conhecidas como pré-sal, e diante das expectativas extremamente positivas do volume de recursos que podem ser gerados na sua extração, um novo marco regulatório começou a ser pensado, visando a distribuir de uma forma mais igualitária esses recursos que, até esse momento, existem mais em termos de expectativa do que recursos gerados de fato.

Com o avanço das discussões, ânimos começaram a serem acirrados e uma série de filigranas políticas entraram em ação, com o objetivo de manter, naquele momento, o *status quo* da distribuição dos recursos, ou o de obter novas regras de distribuição que favoreçam todos os Estados da Federação e não somente os Estados e Municípios produtores.

Nessa discussão, aberta com esse conflito de interesses, a percepção de como os recursos de *royalties* gerados pela extração do petróleo são distribuídos em outros países também produtores serve como combustível para alimentar a fogueira teórica que foi acesa. Como visto, de uma forma geral, os recursos de *royalties* tendem a permanecer nas mãos, ou nos cofres, dos governos centrais, que controlam, de uma forma mais rígida, sua distribuição entre todos os entes federados.

Grandes produtores como os Estados Unidos, Venezuela, Rússia, para citar somente alguns, foram analisados neste trabalho e mostram uma grande preocupação em conservar os recursos sob controle do governo federal, de forma a buscar uma distribuição mais igualitária, mesmo que em alguns os critérios escolhidos possam ser criticados. Não há, como se verifica no Brasil, uma distribuição dos *royalties* de uma forma tão desproporcional que tenha como principal efeito uma total desigualdade e uma concentração institucionalizada de recursos gerando graves desequilíbrios em nosso federalismo fiscal.

A estrutura da distribuição dos *royalties* e participações especiais gerados pela indústria petrolífera conduz a um agravamento dos desequilíbrios verificados no federalismo fiscal brasileiro. Apesar da evolução verificada na Constituição de 1988 em relação à reforma tributária de 1967, no que se refere à maior descentralização da capacidade de tributar, principalmente em se tratando dos municípios, estes e também os Estados da federação ainda se encontram fortemente dependentes das transferências recebidas do governo federal, via Fundo de Participação dos Estados e Fundo de Participação dos Municípios. Em que pese a maior autonomia dada, principalmente aos municípios, na Constituição de 88, a capacidade de geração de recursos próprios ainda é extremamente limitada, em função da baixa capacidade de geração de renda e produção, verificada na maioria dos municípios brasileiros.

A essa situação se somam os resultados decorrentes da forma como os recursos do petróleo estavam sendo distribuídos até recentemente. Elevadas somas de recursos passaram a ser distribuídos a poucos municípios e estados, sendo o Estado do Rio de Janeiro e alguns de seus municípios os mais beneficiados. A disparidade na distribuição dos recursos agravou ainda as desigualdades existentes no nosso frágil federalismo fiscal.

Desta forma, a aprovação no Congresso Nacional de um novo marco regulatório para a distribuição da riqueza gerada pela extração do petróleo na região do pré-sal, a despeito das várias tentativas jurídicas para impedir sua adoção, vem ao encontro da necessidade de se buscar alternativas para as graves distorções e desigualdades existentes entre os entes federados brasileiros.

Referências Bibliográficas

ANP. *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Rio de Janeiro, 2011, site: <http://www.anp.gov.br/conheca/livros.asp>.

GOBETTI, S. W. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: PIQUET, R. (Org.). *Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, Mauad X: FAPERJ, 2011a.

GOBETTI, S. W. Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo. IPEA. Texto para Discussão nº 1669. Rio de Janeiro. Outubro de 2011b.

LEAL, J. A. E SERRA, R. V. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, R. (ORG.) *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

MONTORO FILHO, André Franco. Federalismo e reforma fiscal. *Revista de Economia Política*, vol. 14, nº 3 (55), julho-setembro/1994.

NAZARETH, P. SALLES J. e QUINTANILHA, N. O Rio de Janeiro e o Pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios. In: PIQUET, R. (Org.) *Mar de riqueza, terras de contrastes: o petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro, Mauad X: FAPERJ, 2011.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, Fernando e AFONSO, José Roberto. A Federação brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto (Orgs.) *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

SERRA, Rodrigo e PATRÃO, Carla. Impropriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil. In: PIQUET, Rosélia (Organizadora) *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

SERRA, R. V. Nocaute? In: *Petróleo, Royalties & Região*, ano X, nº 40, jun. 2013. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>

TOLMASQUIM, M. T. e PINTO Jr., H. Q. Marcos regulatórios da indústria mundial de petróleo. Rio de Janeiro, Synergia: EPE, 2011.