

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

Denise Cunha Tavares Terra

Graduada em Ciências Econômicas, pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) e doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Associada do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

Endereço postal: Av. Alberto Lamego, 2000 - CCH. Parque Califórnia. Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. Brasil. CEP: 28.013-602. E-mail: deniseterra@gmail.com

Joseane de Souza

Graduada em Ciências Econômicas, mestre e doutora em Demografia, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professora Associada do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

Endereço postal: Av. Alberto Lamego, 2000 – CCH. Parque Califórnia. Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. Brasil. CEP: 28.013-602. E-mail: josouza_bh@hotmail.com

Leonardo Camisassa Fernandes

Graduado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), mestre em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutorando do Programa de Pós Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

Endereço postal: Av. Alberto Lamego, 2000 – CCH/LGPP. Parque Califórnia. Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. Brasil. CEP: 28.013-602. E-mail: leonarcf@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O novo marco regulatório do pré-sal trouxe à tona uma discussão que não constava da agenda política e nem integrava a pauta 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 estados, municípios e União. Para que seja compreendida com clareza essa questão, se faz necessário discutir a respeito de um pacto federativo e da busca de uma condição ideal de equilíbrio entre os entes federados.

No Brasil, apesar de a Constituição promulgada em 1988 ter permitido, principalmente aos municípios, maior autonomia tributária, é inegável a dependência de ambos os entes federados – estados e municípios –, no que concerne a recursos provenientes da União. 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, gerados 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; argumentos foram apresentados tanto pelos defensores do modelo anterior quanto pelos defensores do modelo aprovado pelo Congresso Nacional, em março de 2013.

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 contribuir com esse debate, e diante desse conflito federativo, este artigo aponta algumas experiências internacionais no trato das receitas geradas pela produção de petróleo em algumas “petrofederações”, explicitando de que forma são apropriadas e, principalmente, como são distribuídas.

O objetivo é tentar verificar a existência de um padrão de gerenciamento e divisão dessas receitas. A hipótese é a de que o Brasil adota um modelo de repartição das receitas petrolíferas que se distancia de experiências internacionais, apresentando um grau de descentralização bastante elevado, tendo em vista a própria característica mais centralista de nossa federação e ainda, por se tratar de exploração de petróleo *offshore*.

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.

2. BREVE HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS DO PETRÓLEO

Este breve histórico da experiência brasileira de distribuição das receitas do petróleo é apresentado, aqui, em cinco momentos, de forma a torná-lo mais didático: i) o modelo antes do governo militar; ii) as modificações centralizadoras do governo militar; iii) a influência do momento de elaboração da Constituição Federal de 1988; iv) a era Fernando Henrique Cardoso e a flexibilização do monopólio da exploração e produção de petróleo v) as novas regras demandadas pelo pré-sal.

O MODELO ANTES DO GOVERNO MILITAR

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, esta Lei dispunha que, de uma alíquota de 5% sobre o valor da produção terrestre, 80% seriam pagos aos estados e 20% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra desses hidrocarbonetos. Os *royalties* não incidiam sobre a produção *offshore*, ainda inexistente. Cons-

tata-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.

AS MODIFICAÇÕES CENTRALIZADORAS DO GOVERNO MILITAR

Com o início da produção *offshore*, nova legislação foi elaborada, mantendo-se, no entanto, a mesma alíquota de 5% sobre o valor da produção. Trata-se do Decreto Lei 523, de 08/04/69, que manteve inalterada a distribuição dos 5% *onshore*. Sobre a produção *offshore* incidiu o pagamento de *royalties*, sendo 50% para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), e 50% 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, aí, 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.

A INFLUÊNCIA DO MOMENTO DE ELABORAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

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. A alíquota permaneceu de 5% sobre o valor da produção e passou a ser distribuída da seguinte forma: 30% destinados aos estados confrontantes com poços produtores; 30% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 20% ao Ministério da Marinha; e 20% para constituição de um fundo especial a ser rateado entre todos os estados e municípios brasileiros. Percebe-se nessa legislação o seu caráter indenizatório, privilegiando os municípios confrontantes e suas áreas geoeconômicas, ao mesmo tempo em que estabelece mecanismos compensatórios, 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 regulamentadora da Lei 7.453, de 27/12/85. Introduz os conceitos de região geoeconômica (Zona de Produção Principal; Zona de Produção Secundária e Zona Limítrofe à Zona de Produção Principal), bem como define 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 da administração direta 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”.

Leal e Serra ressaltam:

[...] 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 e 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, considerando-se a alíquota de 4% do valor da produção de petróleo e gás, o percentual destinado ao estado foi reduzido de 80% para 70% e, na plataforma continental, o Fundo Especial do Petróleo foi reduzido de 20% para 10%, para acomodar os 10% 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.

A ERA FERNANDO HENRIQUE CARDOSO E A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO DA EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO

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 empre-

sas estatais ou privadas para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás.

A partir da aprovação da Lei 9.478, de 06/08/97, 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 7.990/89) 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% se a lavra for em terra: 52,5% aos estados produtores; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% aos municípios produtores; 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Na plataforma continental, a nova distribuição ficou assim: 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. A tabela 1 facilita a visualização da nova regra na plataforma continental.

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). A participação especial é incidente apenas sobre os campos com grandes volumes de produção ou elevada rentabilidade e é distribuída da seguinte forma: 40% para os estados confrontantes com os campos produtores; 10% para os municípios, 40% para o Ministério de Minas e Energia e 10% para o Ministério do Meio Ambiente.

Nazareth, Salles e Quintanilha 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%. Os autores 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).

Tabela 1 - Repartição dos *royalties* incidentes sobre a produção na plataforma continental – Modelo vigente.

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91)	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98)	Rateio final dos <i>Royalties</i> entre os beneficiários
Estados confrontantes	30,0%	22,5%	26,25%
Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas	30,0%	22,5%	26,25%
Municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo.	10%	-	5,00%
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo	-	7,5%	3,75%
Ministério (Comando) da Marinha	20%	15%	17,50%
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25,0%	12,50%
Fundo Especial	10%	7,5%	8,75%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Serra e Patrão (2003)

AS NOVAS REGRAS DEMANDADAS PELO PRÉ-SAL

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 refere-se à distribui-

ção 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,

A polêmica deflagrada no País sobre a distribuição das rendas do petróleo colocou no centro do debate nacional as imperfeições e idiosincrasias 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, 54% dos *royalties* e 30% das Participações Especiais.

Diante desse 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.

3. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE RATEIO DAS RECEITAS DO PETRÓLEO

Como a maior parte da produção de petróleo e gás no Brasil é *offshore*, buscaremos experiências internacionais de países com extração marítima deste recurso. Pesquisa realizada por Tolmasquim e Pinto Júnior (2011) revela que em um total de doze países por eles analisados, mesmo entre os mais descentralizados, o governo federal é o detentor da propriedade constitucional ou efetiva dos recursos petrolíferos localizados na plataforma continental. Apenas em três países deste grupo analisado o governo central cede (Canadá) ou compartilha (Brasil e Nigéria) as receitas provenientes da exploração de petróleo *offshore*, conforme se visualiza no Quadro 1, a seguir, sistematizado por Gobetti:

Quadro 1 - Propriedade, controle e renda do petróleo em federações (extração marítima)

País	Propriedade	Controle	Benefício Fiscal
Argentina	Federal	Federal	Federal
Austrália	Federal	Conjunta	Federal
Brasil	Federal	Federal	Federal/Estadual/ Municipal
Canadá	Federal	Província/Conjunta	Provincial
Índia	Federal	Federal	Federal
Malásia	Federal/Estadual	Federal	Federal
México	Federal	Federal	Federal
Nigéria	Federal	Federal	Federal/Estadual
Paquistão	Conjunta	Federal	Federal
Rússia	Federal	Federal	Federal
EUA	Federal	Federal	Federal
Venezuela	Federal	Federal	Federal

Fonte: Gobetti, 2011, p. 118.

Existem diversas formas e modelos para contratação e exploração dos recursos petrolíferos: concessão (pura ou com parceria estatal), contratos de partilha de produção, contratos de associação e modelos híbridos. Neste trabalho, analisamos, separadamente, os marcos regulatórios prevaletentes

em vários países, como forma de alimentar o debate que se iniciou no Brasil, a partir das propostas de mudanças em nosso marco regulatório.

MODELO DE CONCESSÃO PURA

Na exploração de petróleo e gás sob regime de concessão pura, a produção pertence à empresa que, após o processo de licitação e tornando-se a vencedora, recebe 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*. O regime de concessão pura é adotado nos EUA, Reino Unido, Austrália, Argentina e Colômbia. Foi também o modelo adotado no Brasil com a lei nº 9.478/1997 (TOLMASQUIM e PINTO Jr., 2011)

Nos Estados Unidos, conforme dito antes, impera o regime de concessão pura, sendo as reservas propriedade do Estado. São cobrados 12,5% de *royalties* sobre a produção em terra (*onshore*), e 16,7%, sobre 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)

MODELO DE CONCESSÃO COM PARCERIA ESTATAL

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, participa também dos seus resultados. (TOLMASQUIM e PINTO JÚNIOR, 2011).

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 JÚNIOR, 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).

CONTRATO DE PARTILHA DE PRODUÇÃO

Além desses dois regimes de concessão, são adotados por alguns países os contratos de partilha de produção (Indonésia, Angola, Azerbaijão, Cazaquistão, Índia, Líbia, Nigéria e Rússia). Nesse regime, uma empresa estatal é proprietária do produto da lavra, e 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.

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 também 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*). São

transferidos 47% dos recursos 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).

CONTRATOS DE ASSOCIAÇÃO

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, compartilhando também os custos e os riscos da atividade produtiva. Essas associações podem ser feitas por meio de consórcios ou de formação de sociedades comerciais.

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 naquele ano (2010) e os recursos foram destinados para um Fundo de Compensação Interterritorial, sob controle do governo federal.

MODELOS HÍBRIDOS

Tem sido cada vez mais freqüente a existência de formas híbridas de modelos de contratação, possibilitando a coexistência de dois regimes em áreas com diferentes condições de riscos exploratórios. Este é o caso do Brasil que adota duas formas de contratação: i) regime de concessão pura (para contratos já celebrados e para os contratos vindouros fora do pré-sal

e das áreas estratégicas, no âmbito da Lei nº 9.478/1997) e ii) partilha de produção (ambiente pré-sal no âmbito da Lei nº 12.351/2010).

A forma de distribuição das rendas do petróleo no Brasil, tanto no modelo de concessão pura quanto na proposta para o pré-sal já foi apresentada na seção anterior. Resta conhecer os argumentos utilizados para a adoção do regime de contrato de concessão e posteriormente a escolha do regime de contrato de partilha de produção para a área do pré-sal. Verifica-se que as escolhas estão muito relacionadas ao momento histórico e à ideologia do grupo político que exerce o poder no momento da definição do modelo.

A argumentação para a adoção do regime de concessão estava ancorada na compreensão de que havia necessidade de atrair capitais privados para ampliação dos investimentos e conseqüente aumento na produção, visando à conquista da auto-suficiência e maior modernização e competição da indústria petrolífera brasileira. Este rearranjo institucional previa a flexibilização do monopólio até então exercido pela Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás, autorizando a contratação de empresas privadas e regulamentando estas contratações a partir do regime de concessão. O Estado passaria a ter uma atuação mais relevante nas atividades de regulação, fiscalização e, principalmente na incorporação do capital privado nas atividades de exploração e produção.

Esta nova concepção do papel e da forma de atuação do Estado não ocorreu sem embates. Alguns setores sociais mais organizados se manifestaram, considerando tais mudanças uma ameaça ao futuro da Petrobras e até à própria soberania nacional, culminando com manifestações acaloradas durante a implementação das primeiras rodadas de licitação realizadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP) e tendo se arrefecido com o tempo e com os resultados alcançados pelo setor.

Segundo Zylbersztajn e Agel (2013, p. 68),

[...] foi com o arcabouço jurídico implantado a partir do ano de 1999 e com o procedimento adotado pela agência reguladora que a produção de petróleo no Brasil passou de aproximadamente 1,1 bilhão de b/d naquele ano para aproximadamente 2,2 bilhões de b/d em 2012.

Verifica-se, portanto, que o regime de contrato de concessão mostrou-se eficaz, obteve o reconhecimento internacional, atraiu investimentos e fez crescer as participações governamentais e a própria Petrobras, que ampliou o seu espectro de atuação inclusive através da internacionalização das suas atividades. Além disso, foi o responsável pela descoberta dos novos campos do pré-sal.

Ao mudar o marco regulatório que vinha dando resultados positivos, o governo alegou a necessidade de ampliação do controle estatal das jazidas de pré-sal, isto é, para que não fossem controladas por investidores privados, em especial, estrangeiros. Há uma opção declarada de ampliação da soberania nacional, já que o petróleo e o gás extraídos pela contratada continuarão pertencendo ao Governo Federal.

Outro forte argumento utilizado está relacionado à compreensão do governo segundo a qual os riscos exploratórios do pré-sal são inferiores aos das demais áreas, alegando que o regime de concessão não seria capaz de garantir a justa participação do governo no rateio dessa riqueza.

O embate maior, no entanto, não foi em relação à mudança do modelo – de contrato de *concessão* para o de *partilha* a ser adotado no polígono do pré-sal e nas áreas estratégicas –, e sim, no tocante à forma como as rendas petrolíferas seriam distribuídas entre os entes federados. Este aspecto será abordado na próxima seção, quando da discussão do nosso modelo federativo.

Outro país que adota o modelo híbrido é o Azerbaijão, 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, lá a produção de gás natural também é realizada *offshore*, principalmente no campo de Shah Deniz. O marco regulatório prevalecente se dá através de duas maneiras: 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 JÚNIOR, 2011).

O Cazaquistão é outro exemplo de país que adota, na atualidade, marco regulatório misto: *concessão com parceria estatal* e sistema de *partilha de produção*. Com 2,7% das reservas mundiais de petróleo e 1,0% das reservas mundiais de gás natural, o país é apresentado, hoje, como extremamente dependente da produção de hidrocarbonetos, cuja maior parte é destinada às exportações. 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 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 JÚNIOR, 2011).

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 igualdade na distribuição dos recursos arrecadados. Significa dizer que, em uma situação ideal, os encargos deveriam ser distribuídos de acordo com a capacidade de cada ente federado, havendo, assim, um critério fundamentado 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” (p. 23).

Partindo desse princípio, passa a ser considerada como função precípua a busca do 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 no Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo 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 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,

Os critérios de rateio do FPE estão entre os mais duradouros 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, que determinava: 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, de acordo com a qual municípios menores seriam mais beneficiados como forma compensatória de sua baixa autonomia tributária, a sua aplicação em todo o 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 aos objetivos do FPM.

Com a promulgação da Constituição em 1988, novas perspectivas se abriram para o nosso federalismo, possibilitando a renovação das estruturas federais, com ênfase na cooperação. Ocorreu uma ampliação dos recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios, mas não houve definição de forma clara quanto às novas atribuições de cada ente federativo. O governo federal passou a empreender esforços para coordenar e conduzir as políticas públicas sem enfraquecer a atuação dos entes sub-nacionais, procurando reduzir conflitos de competência administrativa em áreas como saúde, assistência social, habitação, saneamento básico, combate à pobreza e integração nacional. Essa falta de planejamento quanto à transferência de responsabilidades de gastos é bem visível em relação aos estados, que não tiveram uma especificação de atribuições (GIAMBIAGI e ALÉM, 2008).

Adicionalmente, a Carta Brasileira de 1988 apresenta um aspecto mais descentralizador no que concerne 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 maior autonomia com relação à capacidade de tributar.

Em segundo lugar, a Constituição de 1988 estabelece elevação da 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, 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 estes 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 a nova Constituição.

Com essas breves observações a respeito dos esforços de distribuição igualitária dos recursos tributários, pode-se dizer 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. E é neste contexto que surge o debate ainda inacabado sobre o modelo de distribuição das rendas petrolíferas que seja mais justo para a sociedade brasileira.

A disputa empreendida entre “estados produtores” e “não produtores” pela apropriação das rendas petrolíferas foi amortecida pela mídia, após a decisão da ministra Carmem Lúcia, do Supremo Tribunal Federal (STF), que acatou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4917) dos dispositivos da Lei 12.734/2012 que trata da distribuição dos *royalties* do petróleo, impedida pelo governo do estado do Rio de Janeiro, com base no entendimento de potencial ocorrência de “sérias conseqüências financeiras e sociais”.

Os três principais argumentos utilizados pelos “estados e municípios produtores e/ou confrontantes” e pelos “estados e municípios não produtores” foram muito bem sintetizados por Serra e Vilani (2013): os “estados e municípios produtores” alegam que: i) merecem parte significativa das rendas petrolíferas por serem impactados ambiental e socialmente pela atividade da indústria petrolífera; ii) as mudanças nas regras significaram quebra de contrato, sendo, portanto, inconstitucionais, e iii) as rendas petrolíferas hoje recebidas funcionam como compensação à imunidade do ICMS sobre as operações interestaduais de petróleo e gás.

Em contrapartida, os estados e municípios “não produtores” alegam que é justo que sejam mais beneficiados na partilha dessa riqueza com os seguintes argumentos: i) os recursos da plataforma pertencem à União, conforme artigo 20 da Constituição Federal e, portanto, pertencem a toda a sociedade brasileira que deveria ser compensada pela extração de uma riqueza que pertence a todos os brasileiros; ii) denunciam a falta de critérios que efetivamente avaliem o impacto da atividade petrolífera *offshore* no território, criando os municípios denominados por Serra e Patrão (2003) de “petrorrentistas”, pois não têm relação com a atividade petrolífera a não ser pelo fato de receberem bilhões de reais a título de participações governamentais (*royalties* e participações especiais) e iii) consideram a ocorrência de um duplo privilégio para as regiões consideradas produtoras de petróleo. Em primeiro lugar, alegam que a economia já é aquecida, pois sedia a maior parte das empresas petrolíferas e fornecedoras; e, em segundo, são beneficiárias das vultosas rendas petrolíferas.

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 os critérios de rateio dos *royalties* serem 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 vigente tende a gerar uma concentração espacial da riqueza, agravando, ainda mais, as desigualdades já existentes. De acordo com Serra e Patrão, “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” (2003, 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, via políticas compensatórias, 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

A análise desenvolvida neste trabalho nos leva a afirmar que 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 das alterações recentes forma de distribuição dos *royalties*.

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 tais recursos que, até esse momento, existem mais em termos de expectativa do que por efetiva geração.

O avanço das discussões implicou acirramento de ânimos, e um conjunto de variáveis políticas entrou em ação, na busca de se manter, naquele momento, o *status quo* da distribuição dos recursos, ou na tentativa de criação de novas regras de distribuição que favoreçam todos os estados da Federação e não somente os estados e municípios produtores.

Nessa discussão, aberta com tal 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 Estados Unidos, Venezuela e Rússia, para citar somente alguns, foram analisados neste trabalho, chamando-se a atenção para a constante preocupação que têm 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 no 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 conferida, principalmente aos municípios, na Constituição de 1988, 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 maiores beneficiários. A disparidade na distribuição dos recursos acentuou 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.

BIBLIOGRAFIA

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

BERCOVICI, G. O Federalismo no Brasil e os limites da competência legislativa e administrativa: memórias da pesquisa. **Revista Jurídica**, Brasília, v. 10, n. 9. Edição Especial, 2008, site <http://www.planalto.gov.br/revistajuridica>.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas*. Teoria e prática no Brasil. 3ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

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 (org.). *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 (org.) *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

SERRA, Rodrigo. Nocaute? In: *Petróleo, royalties e região*, ano X, nº 40, jun. 2013. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>

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

SERRA, Rodrigo e VILANI, Rodrigo. *Royalties: uma discussão inacabada*. **Jornal dos Economistas**, n. 282, jan. 2013.

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

ZYLBERSZTAIN, David e ANGEL, Sonia. A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade e implementação. In: GIAMBIAGI, Fabio. LUCAS, Luiz Paulo Veloso. *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

Palavras-chave:

Federalismo; petróleo; regulação; royalties; experiências internacionais.

Resumo

Esse artigo objetiva trazer contribuições ao debate sobre o novo modelo de rateio das receitas do petróleo estabelecido pelo marco regulatório do pré-sal. O modelo vigente gera um padrão de concentração regional dos *royalties* que se torna insustentável diante das perspectivas de volumosas receitas bem como pelo não atendimento a qualquer objetivo de justiça intergeracional. A metodologia perpassa por uma discussão sobre o equilíbrio econômico e fiscal dentro da estrutura federativa brasileira e pela análise de algumas experiências internacionais sobre o gerenciamento e divisão das receitas provenientes desse recurso natural. Os resultados apontam não haver um padrão único de distribuição dos *royalties* e o peso relativo do petróleo nos respectivos PIB's, a propriedade das reservas e o grau de (des)centralização fiscal são informações que devem ser consideradas nesta avaliação.

Keywords:

Federalism; oil; regulation; royalties; international experiences.

Abstract

This article aims to bring contributions to the debate on the new model assessment of oil revenues established by the regulatory framework of the pre-salt. The current model generates a pattern of regional concentration of royalties which becomes untenable with the prospect of massive revenue as well as the non compliance to any goal of intergenerational justice. The methodology permeates a discussion on the economic and fiscal balance within the Brazilian federal structure and the analysis of some international experiences on the management and division of revenue from this natural resource. The results indicate there is no single pattern of distribution of royalties and the relative weight of oil in their GDPs, the ownership of stocks and the degree of (de) centralization tax is information that should be reviewed on this snag.

Recebido para publicação em agosto/2014. Aceito em novembro/2014.