ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio; Serra, Rodrigo Valente; Fernando Gaiger Silveira

Working Paper

A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas

Texto para Discussão, No. 2566

Provided in Cooperation with:
Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Gobetti, Sérgio Wulff; Orair, Rodrigo Octávio; Serra, Rodrigo Valente; Fernando Gaiger Silveira (2020) : A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas, Texto para Discussão, No. 2566, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/240761

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2566

A POLÊMICA MUDANÇA NA PARTILHA DAS RECEITAS PETROLÍFERAS

Sérgio Wulff Gobetti
Rodrigo Octávio Orair
Rodrigo Valente Serra
Fernando Gaiger Silveira

ipea

2566
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Rio de Janeiro, junho de 2020

A POLÊMICA MUDANÇA NA PARTILHA DAS RECEITAS PETROLÍFERAS

Sérgio Wulff Gobetti[1]
Rodrigo Octávio Orair[2]
Rodrigo Valente Serra[3]
Fernando Gaiger Silveira[4]

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea, cedido à Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul.
2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
3. Professor do curso de engenharia de produção no Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet) de Nova Iguaçu.
4. Técnico de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea.

Governo Federal

Ministério da Economia
Ministro Paulo Guedes

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura
André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Mylena Fiori

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2020

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1.Brasil. 2.Aspectos Econômicos. 3.Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H27; H77; Q38.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 PROBLEMA CENTRAL: DISTORÇÕES DO ATUAL MODELO DE DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES* 10

3 QUESTÃO CONCEITUAL: O QUE SÃO OS *ROYALTIES* E A QUE SE DESTINAM? 25

4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: COMO A RENDA PETROLÍFERA É DIVIDIDA NAS FEDERAÇÕES? 34

5 LEGISLAÇÃO DOS *ROYALTIES*: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DETERMINANTES POLÍTICOS 40

6 O PRÉ-SAL E A REVISÃO DO MODELO FEDERATIVO 55

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 66

REFERÊNCIAS 69

SINOPSE

Este texto busca contribuir para o debate sobre a pertinência socioeconômica (e constitucional) das mudanças na forma de distribuição dos *royalties* do petróleo previstas na Lei nº 12.734/2012, cujos efeitos se encontram suspensos por medida cautelar do Supremo Tribunal Federal (STF). A pesquisa mostra que o critério de confrontação dos estados e municípios adotado para balizar as transferências de receitas da produção de petróleo em mar não é usual na experiência internacional e carece de lógica socioeconômica, sendo produto de barganhas políticas. Além disso, são discutidas evidências de que a hiperconcentração de receitas, além de injusta, é ineficiente em termos socioeconômicos e fiscais. O estudo oferece elementos a favor da ampliação da fatia dos recursos divididos entre todos os entes da Federação por meio do Fundo Especial do Petróleo, tal como previsto na Lei nº 12.734/2012.

Palavras-chave: *royalties* do petróleo; receitas petrolíferas; federalismo fiscal.

ABSTRACT

This paper aims at contributing to the debate on the socioeconomic (and constitutional) relevance of the changes in the distribution of oil royalties prescribed at the Law 12.734/2012, whose effects are currently suspended by an injunction granted by the Supreme Court. The research shows that the confrontation criteria for offshore oil revenue sharing to states and municipalities is unusual at international level and lacks socioeconomic logic, being the result of political bargains. Furthermore, the paper discusses evidence that the hyperconcentration of revenues, in addition to being unfair, is inefficient in socioeconomic and fiscal terms. The paper provides arguments in favour of increasing the share of revenues divided among all entities of the Federation through the special oil fund, such as foreseen in Law 12.734/2012.

Keywords: oil royalties; oil revenues; fiscal federalism.

1 INTRODUÇÃO

Este *Texto para Discussão* sistematiza um conjunto de estudos sobre os *royalties* do petróleo elaborados no passado recente e apresenta estimativas inéditas sobre os impactos fiscais das mudanças nas regras de repartição introduzidas pela Lei nº 12.734/2012, cujos efeitos se encontram suspensos há sete anos por medida cautelar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.917, que tramita no Supremo Tribunal Federal (STF). O objetivo é contribuir com o esclarecimento de algumas questões-chave surgidas no debate e que poderão balizar a decisão de mérito dos ministros do STF, originalmente prevista para ocorrer em abril de 2020, mas adiada devido à crise da Covid-19.

Em síntese, a Lei nº 12.734 reduz a porcentagem das receitas petrolíferas destinada exclusivamente aos estados e municípios confrontantes[1] e aumenta significativamente a fatia já hoje distribuída a todas as Unidades da Federação (UFs) por meio do Fundo Especial do Petróleo. Embora se trate de uma alteração legal fundamentalmente paramétrica, na medida em que os conceitos balizadores da distribuição não estão sendo substituídos ou suprimidos, o estado do Rio de Janeiro questiona a constitucionalidade das novas regras com base em três razões, conforme descrito a seguir.

1) Suposta incompatibilidade com a norma contida nº art. 20, § 1º, da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por prever distribuição de *royalties* e participação especial sobre o petróleo extraído do mar a todos os estados e municípios brasileiros e não apenas aos confrontantes.
2) Suposta violação ao pacto federativo originário da CF/1988, porque a maior fatia dos *royalties* do petróleo destinada aos estados e aos municípios produtores e confrontantes seria uma compensação à fórmula de cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e derivados, apropriado exclusivamente pelos estados consumidores.
3) Suposta violação ao direito adquirido e ao ato jurídico perfeito, bem como aos princípios da segurança jurídica, da responsabilidade fiscal e do equilíbrio orçamentário, na medida em que as novas regras de repartição atingiriam os *royalties* a ser pagos sob os contratos de concessão vigentes e, dessa forma, frustrariam as expectativas de receita dos estados e municípios beneficiados pelo modelo atual.

1. Termo utilizado para designar os territórios do litoral mais próximos dos campos de petróleo da plataforma continental.

Não pretendemos aqui enfrentar essas alegações diretamente no plano jurídico-constitucional, até porque isso já foi devidamente feito nos pareceres da Procuradoria-Geral da República (PGR), da Advocacia-Geral da União (AGU) e da Advocacia do Senado Federal. Nosso objetivo, ao contrário, é mostrar que existem importantes questões adicionais relacionadas à polêmica, subjacentes ao debate jurídico-constitucional, que merecem ser esclarecidas a fim de evitar graves confusões.

Por exemplo, é comum alguns interlocutores desse debate se referirem aos *royalties* como uma espécie de compensação por danos ambientais ou socioeconômicos. Na realidade, conforme argumentaremos na seção 3, a previsão de pagamento de *royalties* pela produção de petróleo nada tem a ver com esses danos, mas, sim, com uma indenização pela progressiva exaustão de um recurso natural finito, devida a quem esse recurso (o petróleo) pertence – ou seja, à União, no caso brasileiro.

Em contrapartida, as regras de distribuição de *royalties* inseridas na legislação brasileira para beneficiar os estados e os municípios confrontantes, com base em critérios puramente geográfico-geométricos, tampouco se justificam por qualquer lógica socioeconômica plausível. Essas regras refletem, antes de mais nada, negociações políticas que se estabeleceram no Congresso Nacional nos anos 1980, antes da própria Constituição, num momento político de redemocratização e descentralização fiscal, no qual o governo federal foi pressionado a partilhar a receita de *royalties* da produção em mar. Até mesmo a escolha de quais tipos de linhas – ortogonais ou paralelas – seriam utilizadas para projetar a "confrontação" de cada município com a plataforma continental foi resultado de uma intensa barganha política, de acordo com a tese de doutorado do economista Rodrigo Serra (2005), que será utilizada como referência para recuperar detalhes importantes da história legislativa e da economia política dos *royalties* do petróleo.

Recorreremos ainda a estudos internacionais, baseados na experiência de países produtores de petróleo organizados sob a forma federativa, para demonstrar que não é usual a descentralização das receitas sobre a extração de petróleo na plataforma continental, como ocorre no Brasil, e que nosso país é aparentemente o único do mundo que adota o critério de confrontação com campos petrolíferos em alto-mar para o cálculo do coeficiente de participação de cada município sobre os *royalties*.

A aplicação desse critério, com peso preponderante sobre o rateio dos *royalties* e participação especial, em detrimento do Fundo Especial do Petróleo, que beneficia todos os entes federativos, tem sido responsável pela hiperconcentração das receitas na esfera municipal, que, conforme será evidenciado, não beneficia de forma minimamente equânime nem mesmo as cidades próximas das regiões produtoras ou confrontantes.

O estudo discutirá ainda inúmeras evidências, reunidas por diferentes estudos realizados nas últimas décadas por economistas e cientistas sociais, sugerindo que o atual modelo de repartição dos *royalties*, além de injusto, é economicamente ineficiente por incentivar os administradores municipais abençoados com recursos em abundância a abdicar da sua competência de arrecadar impostos e por resultar em incrementos de "gastos de má qualidade" que não se traduziram em melhorias na oferta de bens e serviços públicos ou nos padrões de vida da população. A mensagem básica que se extrai da emergente literatura empírica brasileira é que os ganhos de receitas petrolíferas não foram particularmente benéficos para as populações dos municípios beneficiários.

Por fim, o estudo enfrenta a indagação sobre como as eventuais mudanças nas regras de repartição dos *royalties* refletirão nas finanças dos estados e municípios beneficiários. Conforme será mostrado, o aumento na receita de *royalties* estimado para os próximos anos, segundo projeções da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), facilita a implementação das mudanças previstas na Lei nº 12.734 sem grandes impactos sobre o equilíbrio fiscal da maioria dos entes atingidos.

O adiamento da mudança, ao contrário, tende a agravar o quadro de distorções federativas, na medida em que a fronteira de exploração do petróleo em torno da bacia de Santos está criando um novo grupo de municípios desproporcionalmente muito ricos. São municípios que já em 2020, se as novas regras de distribuição não entrarem em vigor, estarão ganhando dez ou vinte vezes mais do que ganhavam até poucos anos atrás, enquanto a maioria das cidades brasileiras vive um momento de grandes dificuldades financeiras e fiscais em decorrência da prolongada crise econômica do país, agravada agora pela pandemia da Covid-19.[2]

2. Os impactos da Covid-19 e a forte queda no preço internacional do petróleo não puderam ser considerados nos cenários deste estudo, que foi concluído em janeiro de 2020.

2 PROBLEMA CENTRAL: DISTORÇÕES DO ATUAL MODELO DE DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES*

2.1 Hiperconcentração das receitas

"Paradoxo da abundância", "doença holandesa" e "maldição dos recursos naturais" são algumas das expressões consagradas na literatura internacional que tratam da contradição enfrentada por alguns países muito ricos em recursos naturais. Há uma década e meia começaram a ser empregadas no Brasil por um grupo de pesquisadores do Rio de Janeiro ao se referirem ao que passaram a observar num grupo reduzido de municípios fluminenses e capixabas recebedores de cifras elevadíssimas a título de *royalties* – em alguns casos, mais de R$ 20 mil por habitante/ano, como veremos a seguir.

> Emirados ou *sheiks* fluminenses, municípios "novos ricos" ou "pobres municípios ricos" são alcunhas recentes que procuram denunciar, a um só tempo, o ingresso fabuloso de rendas petrolíferas nos caixas dos municípios das regiões norte fluminense e das baixadas litorâneas e as impropriedades técnicas e legais no processo de aplicação destas rendas. Quem não viveu a conquista pela descentralização dos *royalties* incidentes sobre a produção petrolífera *offshore*, vencida em finais de 1985, ou não a testemunhou através de registros históricos, corre o risco de naturalizar o processo de recebimento destes recursos pelas esferas de governo subnacionais, isto é, estados e municípios. De fato, os *royalties* não são dos estados e municípios como o "céu é do condor", muito embora inúmeros discursos contribuam para este entendimento (Serra, Terra e Pontes, 2006, p. 59).

A denúncia citada anteriormente, formulada em 2006 por Rodrigo Serra, Denise Terra e Carla Pontes, no artigo intitulado *Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças*, sintetiza um problema que era detectado pelos estudiosos do desenvolvimento regional antes mesmo das descobertas do pré-sal, ou seja, antes que as receitas petrolíferas tivessem quadruplicado, como ocorreu na última década e meia.

Em 2018, os *royalties* e a participação especial de petróleo pagos à União pelas empresas petrolíferas somaram quase R$ 53 bilhões e, desse valor, mais de R$ 31 bilhões (ou 60%) foram canalizados para os cofres de estados e municípios. Essa aparente "descentralização", porém, mascara uma hiperconcentração espacial de recursos em poucos estados e poucos municípios. Como se vê na tabela 1, historicamente Rio de Janeiro e mais recentemente Espírito Santo e São Paulo concentram mais de 80% das receitas petrolíferas, sendo que em 2018 essa porcentagem atingiu 87%.

TABELA 1
Transferências de *royalties,* participação especial e fundo especial a estados e municípios

Esfera	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estados (R$ milhões)	2.072	3.801	6.034	8.148	7.768	11.193	12.483	5.950	18.811
Rio de Janeiro	1.668	3.087	5.102	6.720	6.409	8.236	8.711	3.497	13.315
Espírito Santo	34	64	114	417	536	1.658	1.779	974	1.935
São Paulo	3	5	6	6	20	86	552	711	2.354
Demais	367	645	811	1.005	803	1.214	1.441	769	1.207
Municípios (R$ milhões)	1.508	2.523	3.967	5.588	5.190	7.950	9.209	5.486	12.578
Rio de Janeiro	995	1.659	2.699	3.611	3.349	4.510	4.818	2.560	6.776
Espírito Santo	32	69	113	311	374	987	1.126	652	1.182
São Paulo	82	115	176	269	270	587	945	788	1.788
Demais	399	680	979	1.398	1.197	1.866	2.320	1.486	2.832
Total (estados + municípios) (R$ milhões)	**3.580**	**6.324**	**10.001**	**13.736**	**12.958**	**19.143**	**21.692**	**11.436**	**31.389**
Rio de Janeiro-Espírito Santo-São Paulo (%)	79	79	82	83	85	84	83	80	87

Fonte: ANP.

Se uma concentração desse nível, em estados mais desenvolvidos, já seria um problema a ser corrigido, a situação se agrava quando nos atemos a analisar a hiperconcentração na esfera municipal. A tabela 2 mostra que em 2012, ano em que foi aprovada a Lei nº 12.734, nada menos do que 63% dos quase R$ 8 bilhões da renda petrolífera transferida aos municípios foram parar no caixa de apenas trinta cidades, que concentravam somente 5% da população brasileira.

Ou seja, enquanto 5% da população brasileira foi agraciada com 63% da receita proveniente do petróleo nacional, os restantes 95% dos cidadãos do país tiveram acesso a apenas 37% desta renda, e essa porcentagem seria menor se não fosse o Fundo Especial do Petróleo, que prevê a transferência de parte dos *royalties* a todos os entes federados. Mais ainda, apenas dois municípios do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes e Macaé, receberam em 2012 o equivalente a quase um quarto de todos os *royalties* do petróleo. Se agregarmos os municípios de Rio das Ostras, Cabo Frio e Presidente Kennedy, chegamos a um grupo seleto de cinco municípios no topo do *ranking* que concentram 36% dos *royalties*, aproximadamente o mesmo que os outros 5.538 municípios que sequer aparecem listados na tabela 2.

TABELA 2
***Ranking* dos trinta municípios que mais receberam *royalties* e participação especial em 2012**

Ordem	Município	UF	População	Valor (R$)	*Per capita* (R$)	**Total (%)**	Acumulado (%)
1	Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	472.300	1.345.447.924	2.849	**17**	17
2	Macaé	Rio de Janeiro	217.951	543.249.372	2.493	**7**	24
3	Rio das Ostras	Rio de Janeiro	116.134	351.615.682	3.028	**4**	28
4	Cabo Frio	Rio de Janeiro	195.197	318.388.225	1.631	**4**	32
5	Presidente Kennedy	Espírito Santo	10.429	269.599.974	25.851	**3**	36
6	São João da Barra	Rio de Janeiro	33.512	232.363.736	6.934	**3**	39
7	Itapemirim	Espírito Santo	31.421	178.240.058	5.673	**2**	41
8	Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	37.340	123.114.981	3.297	**2**	43
9	Linhares	Espírito Santo	145.639	112.035.695	769	**1**	44
10	Maricá	Rio de Janeiro	135.121	111.196.704	823	**1**	45
11	Quissamã	Rio de Janeiro	21.234	107.124.539	5.045	**1**	47
12	Niterói	Rio de Janeiro	491.807	101.516.604	206	**1**	48
13	Angra dos Reis	Rio de Janeiro	6.390.290	99.074.856	16	**1**	49
14	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	177.101	97.286.307	549	**1**	51
15	São Sebastião	São Paulo	76.344	93.450.096	1.224	**1**	52
16	Coari	Amazonas	77.305	83.514.354	1.080	**1**	53
17	Armação dos Búzios	Rio de Janeiro	38.740	81.556.504	2.105	**1**	54
18	Paraty	Rio de Janeiro	28.973	81.525.132	2.814	**1**	55
19	Guararema	São Paulo	26.439	81.062.482	3.066	**1**	56
20	Caraguatatuba	São Paulo	104.150	76.258.610	732	**1**	57
21	Duque de Caxias	Rio de Janeiro	867.067	55.246.196	64	**1**	58
22	Magé	Rio de Janeiro	230.568	55.205.394	239	**1**	58
23	Anchieta	Espírito Santo	24.616	53.607.237	2.178	**1**	59
24	Marataízes	Espírito Santo	34.675	52.804.641	1.523	**1**	60
25	Guapimirim	Rio de Janeiro	53.527	47.892.172	895	**1**	60
26	Ilha Comprida	São Paulo	9.376	45.333.168	4.835	**1**	61
27	Arraial do Cabo	Rio de Janeiro	28.295	44.533.397	1.574	**1**	61
28	Ilhabela	São Paulo	29.308	44.014.977	1.502	**1**	62
29	São Mateus	Espírito Santo	111.832	43.224.285	387	**1**	62
30	Itaguaí	Rio de Janeiro	113.182	41.260.503	365	**1**	63
Demais[1]			180.995.407	2.924.129.544	16	**37**	100

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui 5.538 municípios brasileiros.

Passados seis anos desde que a Lei nº 12.734/2012 teve seus efeitos suspensos por liminar do STF, essa realidade pouco mudou, como vemos na tabela 3. Em 2018, um pequeno punhado de trinta cidades continuava concentrando 63% de toda a receita petrolífera descentralizada pela União, que agora já é mais de 50% superior à de 2012.

TABELA 3
***Ranking* dos trinta municípios que mais receberam *royalties* e participação especial em 2018**

Ordem	Município	UF	População	Valor (R$)	*Per capita* (R$)	**Total (%)**	Acumulado (%)
1	Maricá	Rio de Janeiro	157.789	1.425.924.210	9.037	**11**	11
2	Niterói	Rio de Janeiro	511.786	1.254.155.252	2.451	**10**	21
3	Ilhabela	São Paulo	34.333	751.937.558	21.901	**6**	27
4	Campos dos Goytacazes	Rio de Janeiro	503.424	705.969.752	1.402	**6**	33
5	Macaé	Rio de Janeiro	251.631	621.099.697	2.468	**5**	38
6	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	6.688.927	334.271.512	50	**3**	41
7	Presidente Kennedy	Espírito Santo	11.488	306.736.727	26.701	**2**	43
8	Itapemirim	Espírito Santo	34.032	243.559.862	7.157	**2**	45
9	Rio das Ostras	Rio de Janeiro	145.989	208.109.085	1.426	**2**	47
10	Cabo Frio	Rio de Janeiro	222.528	199.233.264	895	**2**	48
11	São João da Barra	Rio de Janeiro	36.138	166.089.210	4.596	**1**	49
12	São Sebastião	São Paulo	87.596	138.379.335	1.580	**1**	51
13	Angra dos Reis	Rio de Janeiro	200.407	127.864.732	638	**1**	52
14	Linhares	Espírito Santo	170.364	124.953.847	733	**1**	53
15	Caraguatatuba	São Paulo	119.625	122.726.244	1.026	**1**	54
16	Paraty	Rio de Janeiro	42.630	121.405.274	2.848	**1**	55
17	Saquarema	Rio de Janeiro	87.704	103.479.850	1.180	**1**	55
18	Cubatão	São Paulo	129.760	99.283.217	765	**1**	56
19	Quissamã	Rio de Janeiro	24.246	92.357.076	3.809	**1**	57
20	Coari	Amazonas	84.272	86.524.208	1.027	**1**	58
21	Casimiro de Abreu	Rio de Janeiro	43.295	84.853.633	1.960	**1**	58
22	Duque de Caxias	Rio de Janeiro	914.383	83.209.569	91	**1**	59
23	Armação dos Búzios	Rio de Janeiro	33.240	80.272.510	2.415	**1**	60
24	Marataízes	Espírito Santo	38.108	79.506.080	2.086	**1**	60
25	Bertioga	São Paulo	61.736	76.691.360	1.242	**1**	61
26	Arraial do Cabo	Rio de Janeiro	30.096	69.649.408	2.314	**1**	61
27	Itaguaí	Rio de Janeiro	125.913	61.874.665	491	**0**	62
28	Mangaratiba	Rio de Janeiro	43.689	49.909.370	1.142	**0**	62
29	Ilha Comprida	São Paulo	10.965	46.288.274	4.221	**0**	63
30	Guararema	São Paulo	29.451	44.586.009	1.514	**0**	63
Demais[1]			194.641.631	4.658.160.744	24	**37**	100

Elaboração dos autores.
Nota: [1] Inclui 5.538 municípios brasileiros.

No lugar de Campos dos Goytacazes e Macaé, em 2018, foram os municípios de Maricá e Niterói, também no Rio de Janeiro, que concentraram individualmente a maior fatia dos *royalties*: pouco mais de um quinto dos R$ 12,5 bilhões distribuídos aos municípios pelo governo federal.

Se esses dados por si já são indicativos da extrema disparidade na distribuição das receitas, esse diagnóstico fica ainda mais claro quando comparamos os valores *per capita* recebidos por alguns desses municípios. Presidente Kennedy, por exemplo, no Espírito Santo, tem recebido recorrentemente um valor equivalente a R$ 26,7 mil por habitante/ano, quando a média do resto do país é apenas R$ 24 *per capita*. Ou seja, uma diferença de mais de mil vezes. E esse caso não é isolado.

Ilhabela, em São Paulo, teve sua receita de *royalties* alçada de R$ 44 milhões em 2012 para R$ 752 milhões em 2018, uma expansão de 1.708% em apenas seis anos, o que não teria ocorrido caso a Lei nº 12.734 estivesse em vigor. Em razão da liminar do STF, a cidade paulista tem hoje uma receita de *royalties* equivalente a quase R$ 22 mil por habitante/ano.

Juntas, as cidades de Presidente Kennedy e Ilhabela já são as mais ricas do país, mesmo quando computamos todas as receitas municipais, de impostos ou de transferências, recebidas pelos municípios. Suas receitas *per capita*, graças aos *royalties*, ultrapassam até mesmo os conhecidos paraísos fiscais beneficiados com transferências estaduais de ICMS, como Guamaré (Rio Grande do Norte), Paulínia (São Paulo), São Francisco do Conde (Bahia) e outras cidades-sede de refinarias ou hidrelétricas.

Como é possível observar na tabela 4, as receitas correntes líquidas de Presidente Kennedy e Ilhabela sobem para R$ 36 mil e R$ 27 mil por habitante/ano, respectivamente, com os outros impostos e transferências que recebem (além dos próprios *royalties*), somando uma dotação orçamentária *per capita* duas a três vezes maior do que a de outras cidades já bastante privilegiadas, com receitas na faixa de R$ 12 mil a R$ 15 mil, e cerca de trinta vezes maior do que a dos municípios mais pobres do país, com receitas próximas de R$ 1 mil.

Note-se, ademais, que entre os dez municípios mais pobres do país em receita *per capita* existem dois extremamente populosos do Rio de Janeiro, São Gonçalo e São João do Meriti, que, apesar de pertencerem a um estado chamado "produtor" de petróleo, poucos frutos recebem dos *royalties*: R$ 20 e R$ 32 por habitante é o que os cidadãos desses dois municípios "recebem" de *royalties*, enquanto alguns de seus vizinhos – moradores de Maricá, São João da Barra, Quissamã, entre outros municípios que tiveram a sorte geográfica de estar localizados numa posição específica do litoral – chegam a ganhar cem ou até mil vezes mais.

TABELA 4
Brasil: receita corrente *per capita* das dez cidades mais ricas e mais pobres (2018)

Municípios	UF	População	RCL por habitante (R$)	ISS/ICMS (R$)	*Royalties* (R$)	Outras receitas (R$)
Dez cidades mais ricas						
Presidente Kennedy	Espírito Santo	11.488	36.961	990	26.686	9.285
Ilhabela	São Paulo	34.333	27.741	623	21.891	5.227
Guamaré	Rio Grande do Norte	15.349	15.784	11.815	1.194	2.775
Serra da Saudade	Minas Gerais	786	15.317	2.112	-	13.205
São Gonçalo do Rio Abaixo	Minas Gerais	10.818	15.182	6.936	5.947	2.300
Alto Horizonte	Goiás	6.218	15.068	3.648	3.122	8.298
Santa Rita do Pardo	Mato Grosso do Sul	7.801	14.502	1.310	179	13.013
Borá	São Paulo	836	14.474	4.141	-	10.333
Engenho Velho	Rio Grande do Sul	1.088	14.006	1.887	-	12.119
São Francisco do Conde	Bahia	39.338	12.975	9.229	821	2.925
Dez cidades mais pobres						
Bragança	Pará	126.436	1.282	101	0	1.181
Águas Lindas de Goiás	Goiás	207.070	1.262	97	0	1.164
Vigia	Pará	53.191	1.261	130	1	1.131
São João de Meriti	Rio de Janeiro	471.888	1.245	256	32	956
Carapicuíba	São Paulo	398.611	1.234	310	5	920
Ananindeua	Pará	525.566	1.216	215	0	1.000
Santana	Amapá	119.610	1.188	303	0	885
Novo Gama	Goiás	113.679	1.182	65	0	1.117
Ribeirão das Neves	Minas Gerais	331.045	1.133	220	0	913
São Gonçalo	Rio de Janeiro	1.077.687	1.045	249	20	776

Fonte: Orair e Gobetti (2019).
Obs.: RCL – Receita Corrente Líquida; e ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.

O grau de desigualdade é tão grande que, mensurado pelo índice de Gini[3] da distribuição da receita de *royalties* por habitante dos municípios, chega-se ao resultado de 0,868 (entre o 0 da igualdade perfeita e o 1 da desigualdade extrema). Tal índice é quatro vezes maior do que o verificado para a distribuição da receita corrente *per capita* dos municípios (0,201) e não se altera muito quando a desigualdade dos *royalties* é medida apenas no Rio de Janeiro (0,779) ou nos três estados que concentram a produção do pré-sal (0,899). Ou seja, fica muito claro que as regras vigentes de distribuição dos

3. O índice de Gini é calculado a partir da chamada curva de Lorenz, em um gráfico no qual são plotadas as proporções de renda e a população de cada município, sendo que os municípios estão ordenados dos mais pobres aos mais ricos. Uma Federação totalmente igualitária seria representada por uma reta de 45°, em que população e renda avançam juntas. No caso em questão, o eixo das abscissas acumula a população dos municípios ranqueados de acordo com a receita *per capita*.

royalties não beneficiam de forma minimamente equilibrada nem mesmo os municípios das chamadas regiões produtoras de petróleo.

Como ficará demonstrado nas seções 3, 4 e 5, não há qualquer racionalidade ou critério socioeconômico que justifique um quadro de tamanhas discrepâncias e desigualdades, seja do ponto de vista nacional ou das próprias regiões produtoras. O grau extremo de desigualdade não é só um problema de injustiça, de ordem moral-filosófica, mas também um problema real, que afeta a vida de todos os cidadãos do país.

Do ponto de vista econômico, a desigualdade federativa extrema é ruim por dois aspectos fundamentais. Em primeiro lugar, a abundância e sobra de recursos por partes de alguns entes (municípios e/ou estados) contra as enormes carências enfrentadas por outros resulta em infraestruturas sociais e econômicas muito díspares, o que dificulta a coesão social e é ruim para o conjunto do país, inclusive para aqueles que vivem nas cidades mais ricas. Em segundo lugar, essa mesma abundância de recursos em algumas localidades tende a gerar ineficiência e desperdício, sem sequer beneficiar as populações dos municípios beneficiários, como tem demonstrado uma emergente literatura empírica nacional que discutiremos na próxima subseção.

2.2 Resenha da literatura: ineficiências socioeconômicas e fiscais da concentração das receitas petrolíferas

Quais são as consequências da hiperconcentração de receitas petrolíferas em poucas dezenas de municípios? Os cidadãos desses municípios devem comemorar ou se preocupar com seus governos recebendo tamanha magnitude de receitas? E a Federação como um todo?

Nesta subseção apresentamos uma breve síntese da literatura teórica e empírica que investiga os impactos socioeconômicos e fiscais da dependência ou abundância de recursos naturais. Essa literatura teve diferentes ênfases nas últimas décadas. Um dos temas centrais da escola de pensamento econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) nas décadas de 1950 e 1960 era justamente a preocupação com o padrão de especialização das economias latino-americanas baseado nos setores primários exportadores. Os trabalhos originários dos economistas desenvolvimentistas destacavam os obstáculos estruturais da especialização primário-exportadora e sua incapacidade de dinamizar o processo de desenvolvimento (Prebisch, 1950; Furtado, 2008).

No início dos anos 1980, após duas crises internacionais dos preços do petróleo, o interesse se deslocou para os modelos teóricos que investigam a hipótese da doença holandesa, desenvolvida originalmente por Corden e Neary (1982). O arcabouço desses modelos descreve a situação de um país que passa por um *boom* de receitas de exportações de setores baseados em recursos naturais, seja ele causado por um *boom* de preços internacionais ou pela descoberta de novas reservas. O *boom* de receitas de exportações, por sua vez, causa um duplo choque macroeconômico: uma sobrevalorização cambial que abala a competitividade dos demais setores produtores de bens e serviços comercializáveis e um aumento da renda doméstica que estimula a demanda e desloca fatores produtivos para o setor produtor de não comercializáveis.

A principal conclusão dos modelos da doença holandesa é de que o *boom* de recursos naturais induz um processo de perda de diversificação da economia pela atrofia do setor produtor de comercializáveis (não baseado em recursos naturais). Dado que esse setor de comercializáveis é considerado o motor do crescimento econômico por concentrar atividades com maior potencial de geração e difusão de progresso tecnológico, uma segunda conclusão derivada dos modelos da doença holandesa é de que as economias menos diversificadas, pós-*boom* de recursos naturais, irão apresentar baixo desempenho macroeconômico.

Em meados da década de 1990, o interesse sobre o tema foi renovado após a publicação do livro *Sustaining development in mineral economies*: *the resource curse thesis* (*Desenvolvimento sustentável em economias minerais: a tese da maldição dos recursos naturais*, em tradução livre), de Richard Auty (1993), contendo uma seleção de estudos de casos de economias fortemente dependentes de recursos minerais com baixo desempenho macroeconômico, e que foi responsável por popularizar a expressão maldição dos recursos naturais. A mensagem disseminada pela obra é de que a abundância de recursos naturais pode ser uma maldição para os países, que ficam fadados a ciclos disruptivos de sucessivos *booms* e crises, a não ser que diversifiquem suas economias. Dito de outro modo, a riqueza de recursos naturais, que a princípio seria uma "benção", traz problemas que a maioria dos países falha em solucionar e que distorcem a economia ao ponto de se converter em uma maldição.

Essa hipótese ganhou ainda mais força a partir dos estudos de Sachs e Warner (1995; 2001), que inauguraram uma tradição de análises econométricas, com dados

em painel de países, demonstrando uma correlação negativa entre abundância de recursos minerais e crescimento econômico. Segundo os próprios autores, "quase sem exceção, os países com abundância de recursos estagnaram em crescimento econômico desde o início dos anos 1970, motivando o termo 'maldição dos recursos naturais'. Os estudos empíricos mostraram que essa maldição é um fato razoavelmente sólido" (Sachs e Warner, 2001, p. 837).

Desde então, a expressão maldição dos recursos naturais foi disseminada pela literatura para se referir à hipótese de que economias com abundância de recursos naturais geralmente apresentam desempenhos insatisfatórios em termos de resultados de desenvolvimento socioeconômico. A literatura também verificou uma profusão de modelos teóricos que fornecem explicações adicionais para tal expressão.

Sem pretender esgotar o tema, a resenha de Ploeg (2011) discorre sobre as explicações mais comuns, que podem ser agrupadas nos seguintes blocos: *i)* perda de diversificação produtiva pela atrofia do setor de bens comercializáveis (doença holandesa) e incapacidade de dinamizar o crescimento econômico; *ii)* qualidade das instituições e dos arranjos constitucionais que condicionam os resultados da riqueza de recursos naturais; *iii)* volatilidade das receitas de recursos naturais e suas repercussões macroeconômicas; *iv)* corrupção, clientelismo e indução a comportamentos vorazes na busca por captura de renda; e *v)* incentivo a políticas públicas imprudentes e insustentáveis.

Foge do escopo deste texto analisar detalhadamente cada um desses canais introduzidos para explicar a maldição dos recursos naturais. O mais importante é destacar a existência de uma primeira geração de estudos que formou uma espécie de consenso em torno da visão que associa a dependência/abundância de recursos naturais dos países a impactos adversos sobre a economia, a sociedade e as instituições. Porém, com o passar do tempo, e principalmente na última década, a literatura se tornou muito mais crítica em relação à universalidade de hipóteses como a doença holandesa ou a maldição dos recursos naturais.

Ploeg e Poelhekke (2016), por exemplo, apontam uma série de problemas presentes nos exercícios macroeconométricos com dados em painel dos países que levantam dúvidas sobre a robustez dos resultados que subsidiavam a hipótese da maldição dos recursos naturais (sensibilidade a períodos e amostras, endogeneidade, multicolinearidade, viés de

variáveis omitidas etc.). Os mesmos autores discutem uma nova fronteira de abordagens empíricas que incluem o uso de experimentos naturais com estratégias de identificação mais sofisticadas e a preferência por evidência microeconométrica a partir de bases de dados inovadoras no nível local. As novas abordagens empíricas chegam a resultados muito mais diversos e tipicamente encontram impactos positivos dos recursos naturais. O panorama traçado por Ploeg e Poelhekke (2016) sugere que as evidências atualmente disponíveis estão longe de ser conclusivas como indicava a visão mais tradicional.

Concomitantemente, o interesse acadêmico migrou para explicações mais promissoras no campo da economia política, com crescente ênfase sobre as complexidades e condicionalidades do fenômeno. O novo consenso que se construiu é o de que os resultados são específicos de cada contexto e dependem de múltiplos fatores, como o tipo de recurso natural, instituições sociopolíticas e suas inter-relações com o restante da economia e com a sociedade (Papyrakis, 2017).

Como bem afirmam Saad-Filho e Weeks (2013), as "doenças" e "maldições" na verdade são resultados de falhas na implementação de políticas econômicas e instrumentos de gestão. Dito de outro modo, os resultados macroeconômicos adversos dos países não devem ser atribuídos a fatores exógenos ou inevitáveis. Muito pelo contrário, eles são primariamente consequências de decisões de políticas domésticas mal orientadas e de comportamentos públicos e privados perniciosos. O outro lado da moeda é que há margem para se selecionar políticas que podem permitir que os ganhos de receitas se convertam em resultados benéficos. Isso ressalta a importância de mecanismos de manejo que, simultaneamente, mitiguem os danos associados à riqueza natural e explorem suas potencialidades (por exemplo, políticas macroeconômicas e fundos de estabilização, política setorial etc.). Na ausência de tais mecanismos, a abundância de recursos naturais pode abrir espaço para comportamentos predatórios que dissipam seus potenciais benefícios.

Nesse contexto, os estudos mais recentes revelam que a maldição dos recursos naturais é um fenômeno condicional e com efeitos muito mais diversos sobre o desenvolvimento econômico, social e político (Ross, 2015). Essas pesquisas assumiram várias linhas de frente, e uma das principais diz respeito ao papel das instituições. Para Mehlum, Moene e Torvik (2006), por exemplo, a abundância de recursos naturais não causa inevitavelmente uma deterioração institucional,

mas coloca sob teste a qualidade das instituições do país. Se as instituições são fortes e atraem empreendedores produtivos, a abundância de recursos naturais gera crescimento. Caso contrário, se as instituições são fracas, os agentes privados preferem se engajar em atividades não produtivas de captura de renda (*rent-seeking*) para se apropriar de parte da riqueza em vez de gerar riqueza. Do mesmo modo, os agentes públicos se engajam em práticas clientelistas e corrupção, que resultam em baixa governança econômica, má alocação dos investimentos e emprego público ineficaz. Outro problema, segundo Lane e Tornell (1996), é o chamado "efeito voracidade", isto é, a tendência ao gasto público excessivo quando os cidadãos não internalizam o custo completo das despesas, uma vez que só pagam uma pequena fração de carga tributária adicional. Isso é particularmente comum em lugares em que a receita tributária é baixa e as receitas do petróleo são elevadas, ou seja, onde as despesas praticamente não apresentam custo para os cidadãos/eleitores locais.

Um tema ainda pouco explorado nessa emergente literatura diz respeito à relação entre grau de descentralização das receitas fiscais e desempenho das economias abundantes em recursos minerais. A lacuna foi recentemente preenchida pelo estudo de Perez-Sebastian e Raveh (2016), que conclui que os países mais descentralizados estão mais vulneráveis aos efeitos negativos dos ganhos de receitas de recursos naturais. Os autores chegaram a essa conclusão a partir de exercícios econométricos com dados em painel de países, sendo que os resultados se mostraram robustos aos diferentes períodos, especificações, técnicas de estimação e amostras. Os argumentos utilizados pelos autores para justificar esse resultado passam pelos fatos de que os governos locais estão mais vulneráveis a comportamentos de *rent-seeking* e de que as externalidades de aglomeração são mais fracas no nível local. Ou seja, as economias fiscalmente descentralizadas estariam mais propensas a enfrentar a maldição dos recursos naturais.

Em relação à literatura empírica brasileira em discussão, é interessante destacar que não se chegou a resultados conclusivos sobre os impactos socioeconômicos dos ganhos de receitas petrolíferas no nível municipal. Conforme destaca Postali (2015, p. 396), a evidência pode ser favorável, nula ou até mesmo contrária, de acordo com o indicador escolhido. Um primeiro grupo de estudos conclui que os efeitos sobre o crescimento econômico e/ou indicadores sociais das localidades beneficiárias são positivos (Navarro, 2003; Alexandre, 2003; Gomes, 2007; Postali e Nishijima, 2013); um segundo grupo chega a resultados não significativos ou ambíguos (Reis, 2005; Givisiez e

Oliveira, 2008; Postali e Nishijima, 2008; 2011; Caçador e Monte, 2013); um terceiro atesta resultados negativos (Postali, 2009; Nogueira e Menezes, 2011).

Mesmo os escassos resultados positivos podem ser relativizados. Cavalcanti, Da Mata e Toscani (2019) indicam que as descobertas de petróleo ampliam a produção local e têm efeitos positivos de transbordamento sobre os setores de indústria e serviços. Contudo, tais efeitos positivos são atribuídos inteiramente às descobertas de petróleo no território (*onshore*), enquanto os efeitos das descobertas em alto-mar (*offshore*) não se mostraram significativos. A hipótese levantada pelos autores é a de que somente a produção no território causa um choque sobre a demanda local associado à presença física da empresa e dos seus trabalhadores.

Em contrapartida, as análises que investigam os resultados dos ganhos de receitas petrolíferas sobre as finanças públicas municipais chegam a conclusões muito mais consensuais. Um primeiro resultado corroborado por vários estudos é de que as localidades beneficiárias reduzem seu esforço de arrecadação própria (Postali e Rocha, 2009; Queiroz e Postali, 2010; Postali, 2015). Esses estudos concluem que a maior dependência de receitas petrolíferas induz perda de eficiência na coleta de impostos municipais. Esse é um indicativo de que o repasse dos *royalties* estimula a "preguiça fiscal", convertendo-se em um mecanismo de socialização de parte dos custos da provisão de bens públicos locais para o conjunto da Federação. Por sua vez, um segundo resultado presente na literatura empírica nacional mostra que os ganhos de receitas petrolíferas resultam em incrementos das despesas das prefeituras, mas não se traduzem em melhorias significativas na qualidade da oferta de bens e serviços públicos (Caselli e Michaels, 2013; Monteiro e Ferraz, 2012). A resposta para esse paradoxo parece estar na composição e na qualidade das despesas ampliadas.

Em termos de composição, é importante mencionar que a legislação nacional possui dispositivos que dificultam a aplicação dos repasses de *royalties* em gastos correntes, como os gastos de pessoal permanente, além de diretrizes direcionadas ao financiamento prioritário dos investimentos em infraestrutura e das ações nas áreas de educação básica e meio ambiente. A despeito das vedações legais, inúmeros estudos concluem que as municipalidades fazem uso dos ganhos de receitas petrolíferas para ampliar o tamanho do setor público por meio da contratação de mais empregados e incrementos salariais (Monteiro e Ferraz, 2012; Carnicelli e Postali, 2014; Afonso e Gobetti, 2008).

Em particular, Afonso e Gobetti (2008) analisam como os municípios recebedores de *royalties* despendem seus recursos, constatando que os integrantes do grupo dos cem maiores beneficiários dos *royalties* de petróleo gastavam mais em pessoal e custeio de câmaras de vereadores, proporcionalmente às suas populações, do que outros municípios, inclusive aqueles que recebem outros tipos de compensação financeira. Na mesma linha, Postali e Nishijima (2011) encontram indícios, por meio de indicadores de emprego e renda, de que a abundância de *royalties* estaria influenciando adversamente os vínculos de emprego assalariado formal.

> Quando se leva em conta que a legislação proíbe a alocação dos *royalties* na contratação de pessoal pelas prefeituras, o resultado pode indicar a proliferação de mecanismos de terceirização e contratação de ONGs [organizações não governamentais], por exemplo, visando burlar as restrições legais (Postali e Nishijima, 2011, p. 481-482).

A constatação anterior levanta preocupações quanto a estratagemas de contratação que permitam superar as restrições da lei. A título de exemplo, em Campos dos Goytacazes, o jornal *O Estado de S. Paulo* revelou, em reportagem de 2008, que o gabinete do prefeito, com 100 m^2, chegou a lotar 140 funcionários contratados por meio de empresas terceirizadas para escapar da vedação ao uso de parte da receita de *royalties* em despesas do quadro permanente de pessoal (art. 8º da Lei nº 7.990/1989, que se refere especificamente à alíquota básica dos *royalties*). "Até mesmo por uma impossibilidade física, os donos desses salários não comparecem diariamente ao trabalho. Eles integram o exército de pelo menos 16 mil terceirizados que incharam a prefeitura de Campos ao mesmo tempo que os *royalties* do petróleo vitaminaram os cofres da cidade", denunciava o jornalista Alexandre Rodrigues (2008).

Alguns estudos também encontraram uma correlação positiva entre ganhos de receitas petrolíferas e investimentos das prefeituras, ainda que em muitos casos essa correlação se mostre modesta e variável de acordo com o grau de dependência dos *royalties* ou outras características específicas dos municípios (Bregman, 2007; Leal e Serra, 2002; Postali e Rocha, 2009; Reis e Santana, 2015). Ademais, é preciso ter em mente o alerta de Leal e Serra (2002) de que os municípios elevaram seus gastos em investimento, porém essas elevações foram menores do que as observadas nas receitas de compensações financeiras da atividade petrolífera. Nas palavras dos autores:

> constatou-se, assim, que os recursos dos *royalties* estão sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, como se fossem recursos tributários. Não estão sendo canalizados para aplicações de portfólio ou para investimentos autossustentáveis, isto é, para investimentos não geradores de demanda adicional por receitas correntes para mantê-los em operação (Leal e Serra, 2002, p. 19).

De fato, Caselli e Michaels (2013) encontram evidências de que o ganho de receitas petrolíferas gerou aumento do gasto com uma variedade de bens e serviços públicos, sobretudo nas áreas de infraestrutura urbana, educação e saúde e nas transferências às famílias. Após essa constatação, a investigação avança para avaliar empiricamente se o crescimento dos gastos levou a melhorias nos indicadores de resultado das mesmas áreas de políticas públicas ou de bem-estar da população local. A conclusão a que os autores chegam é que os efeitos são complexos: não há mudanças aparentes em algumas áreas, há pioras em outras e pequenas melhorias nas demais. Mesmo nos casos residuais de melhorias, os resultados são pouco expressivos e ficam muito aquém do esperado quando se considera o grande volume de recursos dispendidos. Mais ainda, os efeitos sobre a renda das famílias variam de modestos a não significativos. Dessa forma, o balanço geral do estudo seminal de Caselli e Michaels (2013) indica que os aumentos de gastos não foram acompanhados por melhorias nem provisão de bens e serviços públicos, nem nos padrões de vida da população, um hiato que denominam "dinheiro desaparecido" (*missing money*).

Resultados empíricos semelhantes encontrados por Monteiro e Ferraz (2012) e Tavares e Almeida (2014) dão mais suporte à visão de que os gastos ampliados não se traduziram em melhorias nesse tipo de provisão. Tavares e Almeida (2014) demonstram que, embora o gasto em saúde e educação seja superior nos municípios recebedores de *royalties*, como consequência das regras de vinculação de receitas, o aumento de gastos nas duas áreas não se traduziu diretamente em melhorias nos indicadores de desenvolvimento social. Monteiro e Ferraz (2012), por sua vez, concluem que os incrementos registrados em todas as despesas e no número de empregados públicos nos municípios beneficiários não se converteram em impactos significativos sobre a oferta dos serviços públicos, mensurada pelos resultados em infraestrutura de moradia, saúde e educação.

Dado que os recursos não estão sendo canalizados para melhorias na provisão de bens e serviços públicos, coloca-se uma última questão: para onde as receitas do petróleo estão indo? Caselli e Michaels (2013) especulam que os caminhos mais prováveis do "dinheiro desaparecido"

são práticas de clientelismo e corrupção, de modo que certos grupos se apropriam dos recursos sem entregar o montante correspondente em serviços públicos. Seguindo a mesma linha de argumentação, os estudos de Monteiro e Ferraz (2012) e Brollo *et al*. (2013) indicam que a abundância de recursos gera corrupção e incremento de empregos públicos para certos grupos em troca de apoio eleitoral.

A mensagem que fica, após essa síntese das evidências empíricas para a experiência brasileira, é a de que os ganhos de receitas petrolíferas não foram particularmente benéficos para as populações dos municípios recebedores. Não há evidências de impactos significativos em termos de melhoria na provisão de bens e serviços públicos ou nos padrões de vida da população local, a não ser sobre o orçamento público. Neste último caso, as evidências apontam para impactos desfavoráveis: as transferências abundantes de *royalties* para os municípios confrontantes têm produzido a chamada preguiça fiscal, ou seja, um baixo esforço de arrecadação própria, e/ou a ampliação de gastos de má qualidade, que não se traduzem em melhor oferta de serviços públicos.

Se a combinação de preguiça fiscal com a tendência de gastar muito e mal já seria um problema para qualquer município, ela se torna ainda mais grave em se tratando de municípios dependentes de receitas petrolíferas. Isso ocorre não só por causa da natureza finita desse tipo de recurso, mas também por sua volatilidade no curto e médio prazos, em decorrência das fortes flutuações de preço a que o petróleo está sujeito.

Na última década, por exemplo, o preço do petróleo oscilou entre um máximo de quase US$ 150 em 2008 e um mínimo de US$ 30 em 2016, criando sérios problemas para as finanças de alguns municípios do litoral fluminense, que não estavam preparados para enfrentar um choque negativo dessa magnitude sobre suas receitas. Por todos esses problemas, Afonso e Gobetti (2008, p. 248) já alertavam há uma década:

> as evidências reunidas indicam que há sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas, nem ações preventivas no sentido de preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, podemos dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos, o que coloca na ordem do dia a discussão sobre novos critérios de partilha das rendas do petróleo.

De modo semelhante, Piquet e Serra (2007, p. 10), estudiosos do desenvolvimento regional associado ao petróleo, também já faziam em 2007 uma análise bastante crítica sobre a concentração de recursos petrolíferos em poucos municípios.

> Sobre os municípios de orçamentos milionários convergem interesses de diversas disciplinas, e, na medida em que se multiplicam as investigações sobre estes, vem sendo reforçada a hipótese de estarem enfrentando o paradoxal desafio da abundância. Um desafio que se manifesta, entre outras formas: no descompasso entre a capacidade de planejar o gasto e o ritmo crescente das receitas; na preguiça fiscal resultante da lógica tributária de não incomodar o contribuinte eleitor na medida em que as compensações petrolíferas cobrem as necessidades de gasto das prefeituras; na constituição de cidades "sem crítica", devido ao poder amplo de cooptação dos organismos políticos da sociedade civil.

Dessa forma, verifica-se que os primeiros diagnósticos críticos ao modo como os *royalties* eram distribuídos antecedem em vários anos a Lei nº 12.734 e indicam uma convergência de diferentes especialistas no sentido de apontar as inconsistências e distorções produzidas pelo modelo atual. Pode-se dizer, assim, que a essência desses diagnósticos vem sendo corroborada pela emergente literatura empírica nacional.

3 QUESTÃO CONCEITUAL: O QUE SÃO OS *ROYALTIES* E A QUE SE DESTINAM?

A expressão *royalties* usualmente designa o fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável (material ou imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos.[4] A figura típica à qual o termo está associado é a do inventor ou proprietário de patente de produto ou de processo de produção que tem direito a receber *royalties* durante o período de tempo de vigência da patente.

Nesse caso, o sentido econômico de o Estado instituir e possibilitar a cobrança de *royalties* é bastante claro: o de incentivar a pesquisa para o desenvolvimento de

4. Ver, por exemplo, definições em Serra (2005) segundo o *American Heritage Dictionary of the English Language*: "*a share paid to an inventor for the right to use his invention*", isto é, uma parcela paga a um inventor pelo direito de uso de sua invenção, em tradução livre; ou segundo o *Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*: "importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca (...) para permitir seu uso ou comercialização".

novas invenções. Quando, porém, se deseja interpretar a motivação para cobrança dos *royalties* sobre exploração do petróleo, encontra-se uma pluralidade de objetivos. Tal pluralidade, segundo Leal e Serra (2002, p. 8), permite "confundir as falas dos atores políticos mais diretamente vinculados ao debate sobre a justeza e magnitude do referido instrumento".

No debate mais recente acerca da redistribuição dos *royalties* do petróleo promovida pela Lei nº 12.734/2012, por exemplo, os defensores da ADI nº 4.917 frequentemente se referem aos *royalties* como uma espécie de compensação por possíveis danos ambientais e socioeconômicos, como podemos identificar nas palavras de um procurador do estado do Rio:

> os *royalties* têm natureza jurídica de receita originária. É uma compensação financeira pela produção e exploração do petróleo, *por se tratar de recursos finitos com potencial para causar danos ambientais*. (…) Sendo assim, com base no art. 20, §1º, da CRFB [Constituição da República Federativa do Brasil], a participação nos resultados ou compensação financeira é *direito subjetivo dos estados e municípios que suportam os impactos ambientais e socioeconômicos* da referida exploração (Almeida Filho, 2013, p. 1, grifo nosso).

Tal afirmação está equivocada do ponto de vista conceitual. Almeida Filho (2013) acerta ao destacar o caráter finito dos recursos envolvidos, mas erra ao tentar relacionar a compensação com possíveis impactos ambientais e socioeconômicos e, dessa forma, "naturalizar" o direito de estados e municípios confrontantes ao recebimento de *royalties*.[5] Por quê? Em primeiro lugar, porque, se os danos ambientais ou sociais fossem o elemento justificador da cobrança de *royalties*, outras atividades industriais geradoras de externalidades negativas sobre o meio ambiente e social também estariam sujeitas a ela, mas não estão. Na realidade, existem no sistema tributário outros instrumentos mais adequados de internalização dos custos sociais do setor petrolífero, como os impostos seletivos ou as taxas e multas vinculadas ao risco e dano ambiental.

Em segundo lugar, como bem observa Serra (2005), os custos sociais do setor petrolífero não se restringem aos potenciais danos na fase extrativa, sendo ainda mais acentuados nas fases de refino e utilização de derivados de petróleo (poluição do ar e

5. O direito legal de estados e municípios confrontantes, previsto no art. 20, §1º, da CRFB, não implica existência de direito natural.

manutenção de rodovias), atingindo a totalidade de estados e municípios, e não apenas aqueles localizados em posição de confrontação com os campos petrolíferos.

> Portanto, de acordo com o princípio da internalização dos custos sociais, seria plausível a repartição dos *royalties* entre os governos subnacionais, desde que este rateio fosse universal (pois não há nenhum município que não consuma algum derivado do petróleo e gás) e guiado por algum critério de proporcionalidade em relação às externalidades negativas provocadas pelo uso do petróleo e gás como fonte de energia ou insumo produtivo (Serra, 2005, p. 41).

No entanto, os *royalties* do petróleo (bem como os critérios de distribuição aos estados e municípios) não estão de forma alguma relacionados aos impactos supracitados. Sua origem econômico-jurídica, como exporemos a seguir, é completamente distinta e se vincula com a apropriação, pelos proprietários da jazida, de uma "renda extraordinária" gerada pela exploração econômica de recursos naturais finitos ou não renováveis.

Para compreender melhor essa questão, é importante fazermos uma breve revisão do conceito de renda extraordinária, segundo os economistas clássicos e neoclássicos, que se distingue do conceito usual de renda como denominação de qualquer tipo de valor monetário recebido a título de remuneração do trabalho ou do capital. Esse conceito de uma renda extraordinária (ou "diferencial") surge em 1817 nas análises de Ricardo (1996) sobre a renda recebida pelos proprietários de terra. Segundo ele, esse excedente decorria do fato de as terras marginais menos férteis determinarem o preço do produto agrícola, implicando remunerações acima do custo de produção para os proprietários das terras mais férteis, que seriam, dessa forma, premiados por as possuírem.

Ou seja, a noção de renda estava ligada à propriedade da terra: como as terras férteis estão presentes em quantidade limitada na natureza, o crescimento populacional e o consequente aumento de demanda por produtos agrícolas provocariam a ocupação de terras menos férteis, nas quais haveria a necessidade de esforços adicionais para a obtenção de um mesmo volume de produção. A demanda maior traria, portanto, o aumento de preços dos bens agrícolas, de modo que os proprietários das terras mais férteis, onde o custo de produção era menor, obteriam um ganho adicional, ao qual Ricardo (1996) deu o nome de "renda diferencial".

De acordo com Postali (2002, p. 14),

> a noção de renda, *stricto sensu*, está ligada à propriedade de insumos cuja oferta seja fixa na natureza, como as terras férteis. Nesse sentido, os donos das propriedades agrícolas dotadas de alta produtividade seriam beneficiados por um certo montante de recursos acima de seus custos de produção. Ou seja, a renda seria uma dádiva, um prêmio ao proprietário pela única razão de ele ser o dono do recurso.

Ainda segundo o autor, esse conceito ricardiano também foi estendido para a propriedade de jazidas minerais, que possuíam as mesmas características da terra fértil, no sentido de ser oferecidas pela natureza em quantidade fixa. Nesse caso, a renda mineral constituiria uma espécie de prêmio para o proprietário da mina, que teria o direito de auferi-la como remuneração pela detenção de seus recursos.

Ao longo do tempo, entretanto, esse conceito de renda foi evoluindo e gradativamente se descolando da noção de remuneração associada à presença de insumo com quantidade fixa, como a terra. Marshall (1996), por exemplo, criou uma distinção entre o conceito de renda como excedente econômico derivado do uso de fatores naturais escassos e o conceito de quase-renda, associado a lucros anormais decorrentes do poder monopolístico, de desequilíbrios momentâneos entre oferta e demanda ou de atividades de alto risco, categoria na qual a atividade exploratória de petróleo também poderia se enquadrar.

Contudo, o conceito mais moderno acerca das rendas minerais – entre as quais a renda do petróleo é um caso particular – foi formulado por Hotelling (1931). Esse economista inglês ressaltou que a atividade de extração de petróleo, mesmo quando desenvolvida em ambientes competitivos, gera uma renda extraordinária, ou seja, uma renda decorrente de preços bem mais altos em média do que o custo de produção. Ele atribuiu esse acontecimento a uma espécie de custo de oportunidade intertemporal decorrente do fato de a disponibilidade desses recursos não ser renovável: a finitude de seu estoque na natureza implica que a extração de óleo em um período torna o recurso indisponível em períodos posteriores, o que explicaria a tendência de os preços superarem os custos de produção, gerando uma renda extraordinária.

Não vamos expor aqui toda a *rationale* microeconômica, nem a formalização algébrica subentendida nesse conceito, que pode ser encontrada no texto original de

Hotelling (1931) ou em Postali (2002). O que importa assinalar é que a perda de valor da jazida de petróleo em decorrência da extração de seus recursos no presente implica um custo de oportunidade intertemporal e justifica uma compensação ao seu proprietário, que pode ser uma pessoa física, um grupo social (como no Alasca) ou um Estado-nação (como na maioria dos casos).

De outra forma, a finitude desses recursos tem justificado uma crescente preocupação com a justiça intergeracional, ou seja, com regras e instituições que garantam que parte dos *royalties* seja poupado ou aplicado em investimentos que beneficiem as gerações futuras, tal qual prescrito no artigo seminal de Hartwick (1977). Em outras palavras, se os *royalties* representam uma espécie de compensação às gerações vindouras que não disporão mais dos recursos finitos, não é apropriado que essa renda seja desperdiçada em despesas sem repercussão sobre o futuro, como ocorre hoje no Brasil, conforme evidenciado pela pesquisa empírica referida na primeira parte deste estudo.[6]

Finalmente, é importante observar que a renda extraordinária intrínseca às atividades de extração de recursos naturais não renováveis, seja na definição mais simples de Ricardo (1996) ou na mais complexa de Hotteling (1931), existe independentemente dos *royalties*. Os *royalties*, ou quaisquer outras denominações que se deem a esse tipo de compensação financeira, são apenas um dos instrumentos que os Estados modernos adotam para se apropriar dessa renda, geralmente quando a exploração dos campos de petróleo é entregue a empresas privadas ou mistas, como no caso do Brasil.

Em certos países, porém, inexiste a figura dos *royalties* com essa nomenclatura, como é o caso da Noruega, onde a captura da "renda petrolífera" pelo Estado ocorre de duas formas: por meio da participação direta nos resultados da produção (quando o Estado é sócio nas concessões) e por meio de uma alíquota adicional do imposto de renda corporativo, que chega a 50%. Ou seja, no caso norueguês, cabe a um tributo o papel de apropriar o Estado de parte da renda obtida com as atividades extrativas, o que na prática se assemelha muito à participação especial instituída no Brasil pela Lei nº 9.478/1997.

6. Mais informações em Serra, Terra e Pontes (2006).

A exemplo da Noruega, a participação especial do petróleo no Brasil incide sobre a receita líquida dos campos de petróleo, ou seja, possui uma base de cálculo semelhante à do próprio Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ). A diferença é apenas que, enquanto no Brasil a participação especial precede o IRPJ e é descontada do lucro tributável pelo imposto de renda, na Noruega ocorre o contrário: o imposto de renda normal é descontado da base de cálculo do imposto adicional.[7]

Esse fato ilustra bem como certos formalismos classificatórios podem ser determinantes no mundo contábil ou em arcabouços estritamente positivistas, mas não no mundo econômico e do direito material. Dito de outro modo, às vezes a essência pode ser mais importante do que a forma, de maneira a revelar, nesse caso, uma similaridade entre o que os noruegueses chamam de adicional de imposto de renda sobre o setor petrolífero e o que nós brasileiros denominamos participação especial, um tipo específico de *royalties*.

Por que destacamos essa questão? Porque, como na Noruega, o legislador brasileiro poderia ter optado por utilizar tributos ordinários para apropriar parte da renda petrolífera, cobrando, por exemplo, uma alíquota mais alta de Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das empresas petrolíferas, como já ocorre, aliás, com o sistema financeiro no Brasil.[8] Se assim o fizesse, a receita adicional seria exclusiva da União, já que a CSLL é uma contribuição não partilhada.

Em contrapartida, se o instrumento tributário utilizado para capturar a renda extraordinária do setor petrolífero fosse uma alíquota adicional do IRPJ, a receita seria partilhada com todos os estados e municípios brasileiros por meio dos fundos de participação (Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e Fundo de Participação dos Municípios – FPM). Tal medida, todavia, exigiria uma mudança na Constituição, já que nossa Carta não admite hoje alíquotas diferenciadas do imposto de renda por setor econômico.

7. Enquanto os *royalties* comuns incidem com alíquota de até 10% sobre o valor bruto de produção, a participação especial possui seis faixas progressivas de tributação (de 0% a 40%) sobre a receita líquida de cada campo, isto é, a receita bruta deduzidos os *royalties*, os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os tributos legais.
8. A alíquota de CSLL paga pelas empresas do setor financeiro no Brasil já chegou a 20%, enquanto normalmente para os demais setores ela é de 9%.

Contudo, a opção do legislador (e também do governo) em 1997 foi instituir, como referimos, um outro tipo de compensação financeira, com nome de participação especial e característica de imposto de renda, destinando 50% de sua receita exclusivamente aos estados e municípios confrontantes. Ou seja, a escolha de um e não de outro instrumento fiscal determinou que apenas um grupo reduzido de entes federados – em detrimento do conjunto – fosse beneficiado com a nova compensação financeira.

Da mesma forma, em 2012, depois de quinze anos de experiência com esse modelo concentrador de receitas, o Congresso Nacional decidiu legitimamente alterar a Lei nº 9.478, incorporando a participação especial no rateio de recursos com todos os entes federados por meio de um fundo especial que até então era constituído apenas por parcela dos *royalties* comuns.

Por ora, o que importa assinalar é que, como aqui destacado, há diversos instrumentos fiscais que podem ser legitimamente utilizados pelo Estado brasileiro para se apropriar da renda extraordinária gerada pela extração de petróleo, e que os *royalties* e a participação especial são alguns desses instrumentos, que não possuem absolutamente nenhuma relação com os impactos ambientais e sociais dessa atividade econômica.

Ademais, como voltaremos a tratar na próxima seção, os critérios geográficos utilizados como parâmetro de distribuição de *royalties* entre entes subnacionais também não possuem qualquer relação com riscos de danos ambientais, e apenas secundariamente se relacionam com a própria atividade petrolífera. Como indica estudo de Gobetti (2010, p. 181):

> basta verificar que o município de Campos dos Goytacazes, que não possui qualquer instalação de processamento de petróleo em seu território, recebe mais *royalties* do que qualquer outro no Rio de Janeiro (R$ 1,1 bilhão em 2010) e cem vezes mais do que seu vizinho litorâneo, São Francisco de Itabapoana, tão exposto quanto ele às consequências de possíveis desastres ambientais.

O benefício desproporcional de Campos dos Goytacazes se explica pelo formato convexo, peninsular, de sua confrontação com o mar, enquanto São Francisco de Itabapoana, ao seu lado, está numa baía, apresentando uma curvatura côncava. O resultado é que, enquanto as linhas ortogonais que partem dos limites territoriais de Campos dos Goytacazes se abrem sobre a plataforma continental, formando uma

ampla área de confrontação, as linhas que partem dos limites de São Francisco de Itabapoana se fecham e se cruzam, constituindo uma pequena área de confrontação.

Fica bastante evidente que tal critério baseado numa espécie de sorte geográfica, que distingue dois municípios litorâneos vizinhos igualmente confrontantes com campos de petróleo, não tem qualquer lógica mesmo sob o ponto de vista de quem defende que o Rio de Janeiro teria um direito natural sobre os *royalties*. Ou seja, mesmo abstraindo-se do fato de que as jazidas de petróleo e a plataforma continental brasileiras são bens da União, e não dos estados ou municípios confrontantes, o critério utilizado para balizar o rateio dos recursos é inapropriado e gerador de graves distorções, como vimos na seção anterior.

Nesse sentido, é estranho que os mesmos atores que questionam a constitucionalidade de um dispositivo legal que prevê o rateio de parte dos *royalties* e participação especial entre todos os entes federados (como aliás já ocorria desde 1985, embora em menor proporção) nada tenham a dizer sobre a falta de coerência dos critérios legais previstos nas mesmas leis para compensar estados e municípios confrontantes.

Na realidade, o debate sobre os *royalties* é marcado por conflitos federativos e um grande desconhecimento sobre a verdadeira natureza econômica da renda petrolífera, sobretudo sua dimensão intergeracional. Como assinala Serra (2005), não existe justificativa teórica plausível para o pagamento de *royalties* às esferas subnacionais por critérios de proximidade geográfica ou impacto da atividade petrolífera sobre o território.

> Estritamente sob esta última perspectiva, e sob a hipótese da propriedade da jazida ser da União, não se encontra razão para o pagamento de *royalties* às esferas subnacionais por critérios de proximidade ou nível de impacto da atividade petrolífera sobre o território. O *royalty*, sendo um mecanismo compensatório, deve, sim, favorecer ao seu proprietário, no caso brasileiro, a União, que pode até descentralizar estes recursos, reparti-los entre as esferas de governo subnacionais. Porém, esta repartição deveria ocorrer de forma universal, atendendo a todos os entes federados segundo algum critério predefinido. Se as receitas dos *royalties* são seletivamente distribuídas entre apenas uma fração dos entes federados, seja por critério de proximidade com os campos petrolíferos ou outro qualquer, fica claro que o uso dado a este instrumento no Brasil não se limita ao aspecto compensatório (Serra, 2005, p. 35).

Segundo o mesmo autor, não é o adensamento urbano (e a elevação correlata da demanda por equipamentos e serviços públicos, como também ocorre com outros projetos industriais) o que justificaria o recebimento de *royalties* pelos estados e municípios impactados pela atividade petrolífera, mas, sim, a qualidade finita desse adensamento urbano, nos seguintes termos:

> sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nestas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita destes impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de *royalties* nas regiões produtoras (Serra, 2005, p. 46).

Serra (2005), contudo, afirma que esses investimentos estruturais não devem necessariamente ser realizados pelos governos subnacionais, sendo possível (e talvez preferível) que sejam executados pelos governos centrais ou órgãos centrais descentralizados.[9] Ademais, ele ressalta que os estados e os municípios próximos dos centros de extração e refino de petróleo (que possuem dispersão espacial bem diferente, por sinal) são beneficiados pela elevação do fluxo de renda local e regional, que provoca o crescimento da base tributária, permitindo o aumento da arrecadação própria por meio dos instrumentos impositivos clássicos. Ou seja, o setor petrolífero não impõe apenas ônus às regiões afetadas, mas, também, bônus que independem do recebimento de *royalties*.

Por todo o exposto, conclui-se que a origem econômica da renda petrolífera não implica que os *royalties* sejam necessariamente distribuídos a estados e municípios, mas que, se o forem, os critérios adotados devem ser bem diferentes dos vigentes no Brasil e acarretar uma distribuição mais equitativa ou menos desigual.

9. Andrews-Speed e Rogers (1999), por exemplo, apontam problemas relacionados à capacidade ou ao interesse de os governos subnacionais operarem políticas corretas de longo prazo em benefício das comunidades locais.

4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: COMO A RENDA PETROLÍFERA É DIVIDIDA NAS FEDERAÇÕES?

A seção anterior argumentou que os *royalties* e as demais modalidades de participação nos resultados da extração de petróleo são uma espécie de compensação ou indenização aos proprietários das jazidas, relacionada ao que os economistas clássicos e neoclássicos classificaram de renda diferencial ou extraordinária, cuja origem está no caráter finito desses recursos, ou seja, na sua indisponibilidade futura. Resulta disso um conjunto de preocupações com a chamada justiça intergeracional e com a correta aplicação dos recursos em prol do bem-estar não só da sociedade atual, como também das próximas gerações.

Sob esse ponto de vista, argumentou-se também que, sendo as jazidas de petróleo no Brasil propriedades da União, a compensação não necessariamente deveria ser repartida com os governos subnacionais (embora a Constituição assim o preveja) e que as razões normalmente utilizadas para justificar benefícios especiais aos estados e municípios confrontantes não são consistentes do ponto de vista teórico. Muito menos justificável é a distribuição com base nos critérios vigentes de proximidade geográfica com campos petrolíferos.

Sendo assim, nesta seção pretendemos avaliar como outros países organizados sob a forma federativa tratam a propriedade, a gestão e a repartição dos recursos petrolíferos. Para tanto, nos basearemos nos relatos e nas conclusões do principal estudo internacional sobre o tema produzido nos últimos anos: o projeto Óleo e Gás em Sistemas Federativos (Oil and Gas in Federal Systems, no original em inglês). Tal projeto contou com a participação de especialistas de doze países, entre 2008 e 2010, sob a coordenação do Fórum das Federações, em colaboração com o Banco Mundial.[10]

Em resumo, segundo Gobetti (2011), há inúmeras razões macroeconômicas (como a volatilidade das receitas petrolíferas) e também federativas (tendência à concentração) para que os recursos do petróleo não sejam descentralizados. Porém, os relatos nacionais mostram quão diversas são as experiências dos países no que se refere

10. Ver o livro *Oil and gas in federal systems*, organizado por George Anderson (2012), que reúne estudos de caso desses países.

ao grau de centralização (ou descentralização) das receitas de recursos naturais e como tais opções têm menos a ver com argumentos filosóficos e técnicos e mais com a história e cultura de cada Federação, bem como com as forças políticas que atuam na sociedade.

> As mais antigas constituições federais, que datam dos séculos 18 e 19, foram escritas antes da era do petróleo, quando os recursos do subsolo eram ignorados ou de interesse apenas local, e tenderam a conceder seu controle às unidades federadas, inclusive porque essas federações foram formadas frequentemente pela união de colônias e estados independentes – vide Argentina, Austrália, Canadá e Estados Unidos. Já as constituições modernas, particularmente aquelas que refletem uma revolução nacional ou a emergência de colônias do século 20, tendem a se caracterizar por um forte controle do governo central sobre o setor petrolífero, como no México e na Venezuela, países onde as regiões produtoras não recebem praticamente nenhum benefício fiscal especial, mesmo quando a produção ocorre em seu território (*onshore*) e não em mar (*offshore*) (Gobetti, 2011, p. 8).

Prosseguindo em sua análise, Gobetti (2011) chama atenção para o fato de que as constituições federais também podem ser interpretadas de modos diferentes ao longo do tempo, bem como podem ser alteradas, de acordo com os interesses em jogo. Na Rússia, por exemplo, depois de uma curta fase de descentralização que se seguiu ao processo de transição à democracia nos anos 1990, a Constituição foi emendada progressivamente para restabelecer o controle central sobre as atividades e as rendas petrolíferas no período recente.[11]

Na Nigéria, decretos presidenciais durante o regime militar que prevaleceu no país por três décadas, dos anos 1970 a 1990, limitaram à produção em terra o princípio constitucional da Primeira República, de descentralização das receitas petrolíferas. Na fase democrática mais recente, frente à pressão das províncias confrontantes com os poços de petróleo do delta do Níger por uma fatia das receitas *offshore*, a Suprema Corte nigeriana emitiu duas decisões contraditórias sobre o tema. A primeira, em 2002, aceitando a interpretação governamental de que apenas as receitas da produção terrestre deveriam ser repartidas com as regiões produtoras; e a segunda, em 2005, quando validou uma nova lei federal que cedia às províncias confrontantes uma fatia especial das receitas, gerando múltiplos protestos das demais províncias.[12]

11. Para mais informações, ver Kurlyandskaya, Pokatovich e Subbotin (2012).
12. Ver Iledare e Suberu (2012) para mais informações.

Por fim, é citado o caso do Canadá, cuja Suprema Corte decidiu em 1984 que as áreas de produção *offshore* estavam sob a jurisdição federal e não provincial (ao contrário da produção *onshore*), mas dois anos depois o governo federal foi forçado pelas províncias de Terra Nova e Labrador e Nova Escócia a firmar um acordo político por meio do qual lhes cedeu o direito de receber *royalties* e cobrar, por conta própria, imposto de renda sobre a atividade desenvolvida em alto-mar.[13]

Uma das primeiras conclusões que podemos extrair desses estudos de casos, portanto, é que não só existem arranjos federativos bastante distintos em torno das rendas petrolíferas, como "esses arranjos estão submetidos a tensões políticas e sociais e podem ser modificados ao longo do tempo, dependendo dessas forças e do peso que o setor petrolífero assume" (Anderson, 2012, p. 9).

Ainda nas palavras de Anderson (2012, p. 388), organizador do mencionado projeto,

> as reivindicações regionais por uma fatia especial (dos recursos) serão mais fortes dependendo do suporte constitucional, da força das identidades regionais e de outras restrições à centralização. É de se esperar que, quanto mais significativas forem as receitas de petróleo para as receitas do governo, maior será o questionamento ao direito de poucas Unidades da Federação sobre elas.

A seguir, apresentamos dois quadros comparativos de como cada um dos doze países analisados tratam a propriedade, a gestão e a partilha federativa dos recursos naturais em suas constituições. O quadro 1, referente à produção terrestre, mostra que as federações criadas como reflexo da união de províncias, Estados independentes ou colônias reservaram ou transferiram progressivamente os direitos de propriedade sobre o subsolo aos governos subnacionais, bem como delegaram a eles o poder de regular a exploração dos recursos minerais. Isso ocorreu no Canadá, na Austrália, nos Estados Unidos e na Argentina, enquanto nos demais países o controle é exercido pelo governo central, mesmo quando a propriedade é de estados e províncias.

13. Mais informações em Plourde (2012).

QUADRO 1
Propriedade, controle e renda do petróleo em Federações (produção *onshore*)

País	Propriedade	Controle	Benefício fiscal
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial/federal
Austrália	Estadual	Estadual	Estadual
Brasil	Federal	Federal	Estadual/federal/municipal
Canadá	Provincial	Provincial	Provincial
Índia	Estadual	Federal	Federal/estadual
Malásia	Estadual	Federal	Federal/estadual
México	Federal (nacional)	Federal	Federal
Nigéria	Federal	Federal	Federal/estadual
Paquistão	Conjunta	Federal	Provincial
Rússia	Conjunta	Federal	Federal
Estados Unidos	Estadual/federal/privado	Estadual/federal	Estadual/privado
Venezuela	Federal	Federal	Federal

Fonte: Gobetti (2011).

QUADRO 2
Propriedade, controle e renda do petróleo em Federações (produção *offshore*)

País	Propriedade	Controle	Benefício fiscal
Argentina	Federal	Federal	Federal
Austrália	Federal	Conjunta	Federal
Brasil	Federal	Federal	Federal/estadual/municipal
Canadá	Federal	Provincial/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
Estados Unidos	Federal	Federal	Federal
Venezuela	Federal	Federal	Federal

Fonte: Gobetti (2011).

Ou seja, no caso de extração *onshore*, não existe um padrão (exceto nas federações mais centralizadas) em relação ao modo como a propriedade dos recursos naturais é fixada constitucionalmente, tampouco no que se refere à forma como são divididos (ou não) os benefícios da exploração do petróleo. Na prática, pode-se dizer que o próprio significado legal, financeiro e político do conceito de propriedade pode variar enormemente. No Paquistão, por exemplo, a propriedade é compartilhada entre as esferas

da Federação, a gestão compete ao governo central e a receita é destinada exclusivamente às províncias. Na Malásia e na Índia, a propriedade dos recursos é estadual, o controle é federal e as receitas são compartilhadas entre todas as esferas. No Brasil, ao contrário, embora a propriedade e o controle do petróleo sejam do governo federal, são os estados e os municípios os principais beneficiários das receitas decorrentes da produção terrestre.

Esse quadro se altera significativamente, porém, quando tratamos do modo como as federações lidam com o petróleo extraído em mar. Em todos os países analisados, mesmo nos mais descentralizados, o governo federal detém a propriedade constitucional ou efetiva dos recursos extraídos da plataforma continental. Isso vale inclusive para o Canadá, apesar de o governo central desse país ter cedido o controle parcial e os *royalties* sobre a produção marítima a duas pequenas províncias litorâneas por intermédio de um pacto político materializado em leis infraconstitucionais – fenômeno relativamente parecido com o da Nigéria e, de certa forma, com o do Brasil.

Esses três países são os únicos entre os doze analisados a ter nos as receitas advindas da exploração de petróleo em mar cedidas (Canadá) ou compartilhadas (Brasil e Nigéria) pelo seu governo central. O caso do Brasil, entretanto, chama especial atenção não só porque a produção de petróleo geradora de compensação aos governos subnacionais está concentrada em faixas da plataforma continental muito distantes da costa (diferentemente dos outros dois países, principalmente Canadá), mas também porque o benefício aos confrontantes se aplica até mesmo aos municípios, o que não se verifica nos demais países. Ou seja, nem no Canadá nem na Nigéria é destinada uma fatia especial de receita aos municípios confrontantes ou adjacentes, sendo esse critério geográfico adotado exclusivamente para estados e províncias.

Além disso, é importante lembrar que o governo canadense exclui as províncias com receita *per capita* acima da média nacional da partilha dos demais recursos federais, utilizados para reduzir as desigualdades entre as UFs por meio de um fundo de equalização fiscal. É como se no Brasil, para compensar a alta receita tributária ou de *royalties* obtida pelos governos estaduais da região Sudeste, eles fossem excluídos completamente do rateio do FPE.

Em contrapartida, na Nigéria, a porcentagem da receita da produção marítima transferida aos estados adjacentes não passa de 13% (bem menor do que os cerca

de 60% verificados no Brasil), e o modelo de descentralização como um todo tem produzido resultados insatisfatórios do ponto de vista social. Nas palavras de Anderson (2012, p. 389-390),

> os estados produtores na Nigéria têm receitas bem superiores aos outros estados, mas dissiparam sua riqueza com um vasto nível de corrupção e desperdício. A profunda agitação no Delta reflete índices muito baixos de desenvolvimento humano, uma infraestrutura e serviços públicos pavorosos e um contraste chocante entre uma elite enriquecida e o resto da população.

Por fim, como já dissemos, em todas as demais federações, mesmo nas que possuem tradição de descentralizar as receitas do petróleo, como Argentina e Austrália, as receitas do petróleo extraído em mar são concentradas exclusivamente pelo governo central.

Sendo assim, podemos concluir que, se a experiência internacional indica, por um lado, uma tendência de descentralização da renda do petróleo extraído em terra, dada a possibilidade de identificar estados ou províncias realmente produtoras, por outro, ela demonstra que o mesmo não vale para o petróleo extraído em mar, cujas noções de pertencimento e direito natural são extremamente subjetivas, porque não se materializam em um território claramente definido. Nesse caso, por esse motivo, as constituições federais são bastante homogêneas em atribuir ao governo central o domínio sobre os recursos petrolíferos da plataforma continental, embora alguns países acabem cedendo politicamente à compensação a estados (e municípios, no caso brasileiro) com base no critério de adjacência ou confrontação.

Logo, pela proeminência da produção em alto-mar no Brasil, e pelo elevado grau de benefício tanto a estados quanto a municípios confrontantes, pode-se considerar o caso brasileiro uma espécie de "jabuticaba" em matéria de federalismo aplicado às rendas petrolíferas. Para compreender as origens dessa peculiaridade, segundo Serra (2005), é necessário recuperar a história dos conflitos federativos e das "barganhas políticas" que marcaram a aprovação da primeira lei de distribuição dos *royalties* de mar a estados e municípios, em meados dos anos 1980, o que faremos na próxima seção.

5 LEGISLAÇÃO DOS *ROYALTIES*: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DETERMINANTES POLÍTICOS

5.1 Evolução histórica

O termo *royalties* – como designação para as participações governamentais sobre a renda petrolífera – foi empregado pela primeira vez no Brasil na chamada Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que regulamentou a possibilidade de concessão das operações de exploração e produção de petróleo, a partir da quebra do monopólio da Petrobras. Antes disso, esse tipo de participação do governo nas rendas da atividade petrolífera já existia, mas era chamada de indenização, numa primeira fase (1953-1989), e compensação financeira, numa fase posterior (1989-1997).

Em 1953, quando da criação da Petrobras, o pagamento das indenizações às esferas governamentais previa que, da alíquota fixada em 5% do valor de referência dos hidrocarbonetos, toda receita fosse distribuída aos estados e territórios onde se realizava a lavra de petróleo e xisto betuminoso. A indenização aos municípios operava-se de forma indireta, pois os estados e territórios deveriam redistribuir um quinto de suas indenizações aos municípios onde ocorriam a lavra e/ou a extração, na proporção do volume produzido nessas localidades (Lei nº 2.004/1953).

Quatro anos depois, consoante a Lei nº 3.257/1957, os municípios passaram a ser beneficiários diretos das indenizações, mantendo-se a mesma alíquota e a mesma repartição anterior: 80% aos estados e 20% aos municípios onde ocorrem a lavra ou extração. Esses dispositivos, de 1953 e 1957, apontam para um viés localista na origem da política de distribuição das indenizações entre as esferas governamentais, tendo em vista que nada ficava com a União. Nesse período inicial, porém, a extração ocorria apenas em terra, sendo ainda diminutas a produção e as rendas petrolíferas.

É somente na década de 1960 que a extração de petróleo começa a se realizar na plataforma continental, sobretudo na parte em que confronta com os limites territoriais do estado de Sergipe. Em função disso, no final dessa mesma década, o governo federal editou o Decreto-Lei (DL) nº 523, de 8 de abril de 1969, estendendo à produção marítima a cobrança da indenização de 5% e reservando sua receita exclusivamente à União.

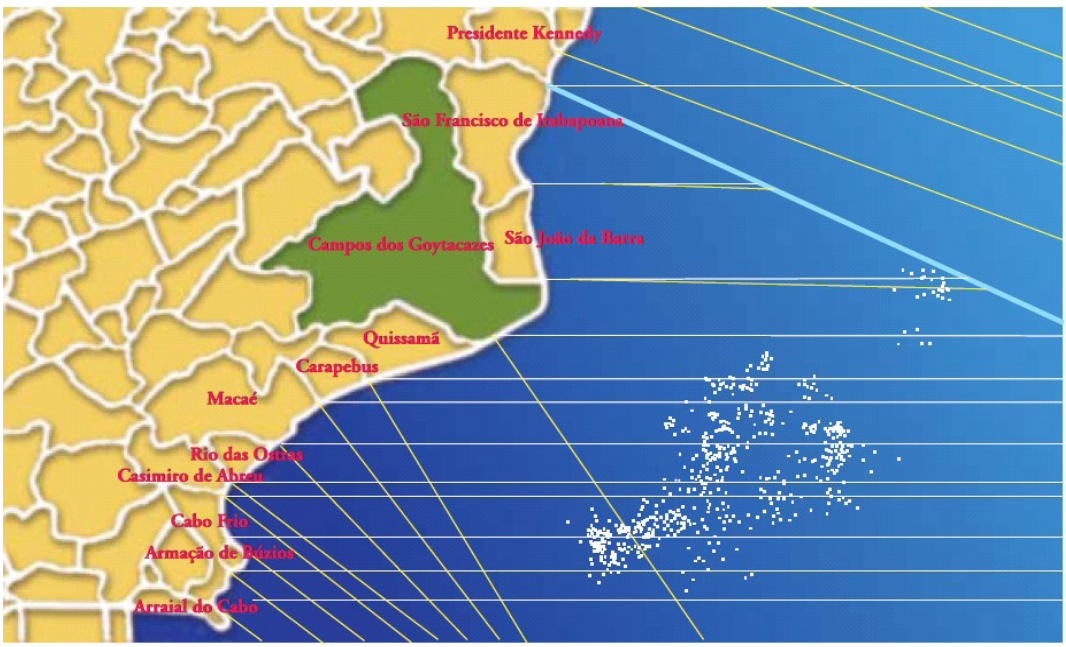
No entanto, apenas dezesseis anos depois, por meio da Lei nº 7.453/1985, essas indenizações sobre a produção de óleo e gás extraídos da plataforma continental passaram a ser repartidas com os governos subnacionais. Da alíquota fixada em 5%, destinou-se o correspondente a 1,5% aos estados e territórios confrontantes, 1,5% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% para constituição de um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios.

Ou seja, o dispositivo prevendo a destinação de uma parcela dos *royalties* do petróleo marítimo a todos os entes federados e não apenas aos confrontantes existe desde a primeira versão da legislação que tratava do tema e nunca teve, diga-se de passagem, sua constitucionalidade questionada por qualquer ator federativo, como fez o estado do Rio de Janeiro após a edição da Lei nº 12.734/2012. Ocorre que, originalmente, a porcentagem dividida "igualitariamente" entre todas as UFs não passava de 20% (o equivalente a uma alíquota de 1% no total de 5%) e foi sendo paulatinamente reduzida nas modificações posteriores da legislação, sem gerar grandes reações contrárias, considerando o volume pouco significativo de recursos envolvidos, situação que se alterou na última década, principalmente após as descobertas de petróleo na chamada camada do pré-sal – questão que trataremos com mais profundidade posteriormente neste trabalho.

Retornando ao histórico legislativo, em 1986 foi aprovada a Lei nº 7.525, definindo com maior precisão quais seriam os estados e os municípios confrontantes a ser beneficiados pelos *royalties*: "estados, territórios e municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços" (Brasil, 1986, art. 2º).

Para melhor compreensão da categoria de estados e municípios confrontantes, apresenta- se a seguir um mapa ilustrativo do litoral do Rio de Janeiro (figura 1), o qual, embora exemplifique a condição específica de municípios confrontantes (destacando o caso de Campos dos Goytacazes), serve como recurso também para entendimento da condição de estado confrontante.

FIGURA 1
Rio de Janeiro: linhas ortogonais e paralelas no litoral



Fonte: Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro (DRM-RJ).
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Observa-se que das extremidades de cada município litorâneo partem dois pares de retas. Esses pares representam dois tipos distintos de projeções marítimas dos limites municipais: as projeções ortogonais e as paralelas. O par de retas representando as projeções dos limites ortogonais que partem de determinado município garante geometricamente que os poços localizados em seu interior tenham o mesmo município como o território continental mais próximo.

Sobre esse critério geográfico na definição dos beneficiários dos *royalties*, vale registrar as observações de Serra (2005, p. 152):

> tal solução não atende, absolutamente, a qualquer fundamento econômico para repartição das indenizações entre os municípios. Isto porque não há, a princípio, qualquer relação entre a distância física que separa o poço petrolífero e o município confrontante e a intensidade da presença de capitais transitórios nos municípios beneficiários. Quanto à projeção dos limites paralelos municipais, sua justificativa para definição dos municípios confrontantes carece de sentido econômico e mesmo geométrico (físico), devendo, de outra forma, ser buscadas as razões políticas que efetivamente deram ensejo a esta proposta metodológica.

Além disso, cabe salientar que a Lei nº 7.453 também estendia o benefício dos *royalties* às áreas geoeconômicas em torno dos municípios confrontantes, conceito este que também foi mais bem definido na Lei nº 7.525 como sendo a área composta por três diferentes zonas:

1) Zona de produção principal: conformada pelos municípios confrontantes e os municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos:
    a) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; e
    b) instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, à produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.
2) Zona de produção secundária: conformada pelos "municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluídos, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades" (Brasil, 1986).
3) Zona limítrofe (à de produção principal): conformada pelos municípios contíguos aos que integram a zona de produção principal, "bem como os municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural" (Brasil, 1986).

Estabeleceu-se ainda, de acordo com o art. 5º da Lei nº 7.525/1986, que essas três zonas deveriam repartir a receita proveniente da alíquota de 1,5% (equivalente a 30% da indenização de 5%) nas proporções definidas a seguir.

1) Sessenta por cento aos municípios da zona de produção principal, "rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrar as instalações industrias para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural um terço da cota deste item" (Brasil, 1986).
2) Dez por cento aos municípios integrantes da zona de produção secundária, "rateados, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos" (Brasil, 1986).

3) Trinta por cento aos municípios integrantes da zona limítrofe, "rateados, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária" (Brasil, 1986).

Ou seja, as primeiras leis a definirem a distribuição de *royalties* entre os municípios confrontantes previam que esse benefício não se restringisse apenas aos municípios litorâneos efetivamente confrontantes, como viria a ocorrer depois com a edição da Lei do Petróleo, em 1997, como veremos a seguir.

Por fim, a Lei nº 7.525/1986 também definiu que, dos 20% da receita de indenização reservada à constituição de um fundo especial, 80% deveriam ser destinados aos municípios, e o restante aos estados e territórios, respeitando, como regra de rateio, respectivamente, os critérios do FPM e do FPE – os dois mais importantes instrumentos constitucionais de transferência de receitas públicas às esferas subnacionais de governo.

Em função da complexidade das regras instituídas, foram repassadas ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) importantes atribuições para a concretização do processo de rateio das indenizações petrolíferas. Coube a esse órgão (Brasil, 1986, art. 9º):

> *i)* traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios confrontantes, segundo a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental; *ii)* definir a abrangência das áreas geoeconômicas, bem como os municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária e os referidos no § 3º do art. 4º desta lei, e incluir o município que concentra as instalações industriais para o processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural; *iii)* publicar a relação dos estados, territórios e municípios a serem indenizados, trinta dias após a publicação desta lei; e *iv)* promover, semestralmente, a revisão dos municípios produtores de óleo, com base em informações fornecidas pela Petrobras sobre a exploração de novos poços e instalações, bem como reativação ou desativação de áreas de produção.

Quanto à abrangência das áreas geoeconômicas, o IBGE definiu, no interior das zonas limítrofes, os "municípios que sofrem as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural" (Brasil, 1986) como sendo aqueles pertencentes à mesma mesorregião homogênea (definida pelo próprio IBGE) dos municípios da zona de produção principal.

É importante salientar que, quando a produção ocorre na plataforma continental, as respectivas indenizações municipais não têm como referência a produção realizada

nos poços localizados no interior das projeções municipais na plataforma, mas, sim, a produção de toda a unidade federada a que o município pertence, rateada em função da população de cada um.

Em resumo, a norma destina uma porcentagem das indenizações para o conjunto dos municípios de cada zona, fatiando essas indenizações em função da população de cada município, e não em função da produção realizada nos poços situados no interior de suas projeções na plataforma continental, como viria a ser definido posteriormente o critério de rateio da alíquota adicional de *royalties* estabelecido pela Lei nº 9.478/1997.

Antes disso, porém, ainda houve outra mudança legal que cabe destacar: com a aprovação e a sanção da Lei nº 7.990, em 1989, que reorganiza a distribuição das agora chamadas compensações financeiras vinculadas à produção petrolífera, incluindo entre os beneficiários os municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque, é atribuída uma parcela de 10% da receita de compensação financeira (equivalente à aplicação de uma alíquota de 0,5%) tanto sobre a produção terrestre quanto marítima.

Ao estabelecer essa redistribuição, os legisladores reduziram, na mesma magnitude, a fatia da compensação destinada aos estados produtores pela produção *onshore* (que passou de 80% para 70%) e ao fundo especial pela produção *offshore* (que passou de 20% para 10%). Ou seja, reduziu-se então a parcela rateada entre todos os estados e os municípios por intermédio do FPE e do FPM para acomodar o interesse dos novos beneficiários.

Por fim, chegamos à Lei nº 9.478/1997, conhecida como Lei do Petróleo, que consagra o termo *royalty*, em substituição ao termo compensação financeira. Os *royalties* passam a ser cobrados em montante de até 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural, com alíquota mínima de 5%. Além disso, são definidas mais três participações governamentais: o bônus de assinatura, exclusivo da União; a participação especial (mencionada da seção 2); e o pagamento pela ocupação ou retenção de área, devido aos proprietários de áreas em que se encontram as jazidas.

Nessa mudança, a receita de *royalties*, até o montante de 5% (doravante referidos como *royalties* básicos), continua sendo distribuída com base nos critérios da Lei nº 7.990/1989, enquanto a parcela complementar de no máximo mais 5% (conhecida como *royalty* excedente) passou a ser distribuída da forma descrita a seguir.

- Quando a lavra ocorrer em terra: 52,5% aos estados onde ocorrer a produção; 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% aos municípios onde ocorrer a produção; e 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e no critério estabelecidos pela ANP.
- Quando a lavra ocorrer na plataforma continental: 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos estados confrontantes com campos petrolíferos; 22,5% aos municípios confrontantes com campos petrolíferos; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% ao Fundo Especial do Petróleo; e 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP.

Já a participação especial, que é cobrada com alíquotas variáveis sobre a receita líquida de cada campo petrolífero (e se assemelha a um adicional de imposto de renda, como vimos anteriormente), tem sua receita repartida nas seguintes proporções: 50% para a União, 40% para estados produtores ou confrontantes e 10% para municípios produtores ou confrontantes. Ou seja, não se destina qualquer proporção para os municípios com instalações de embarque e desembarque, tampouco para o fundo especial que beneficia todos os entes da Federação, como ocorre com os *royalties*.

Consolidam-se assim cinco estruturas diferenciadas de repartição de receitas: os *royalties* básicos, de acordo com a Lei nº 7.990/1989, diferenciando a produção em terra da produção na plataforma continental; os *royalties* excedentes, de acordo com a Lei nº 9.478/1997, também diferenciando a produção terrestre daquela de plataforma continental; e a participação especial de petróleo, que trata igualmente a produção terrestre e a marítima.

As tabelas 5, 6 e 7 sintetizam essas regras de distribuição, distinguindo os *royalties* de terra dos *royalties* de mar e, finalmente, a participação especial de petróleo.

TABELA 5
Repartição dos *royalties* de terra entre os beneficiários
(Em %)

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 1/1991)	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei nº 9.478/1997 e Decreto nº 2.705/1998)	Rateio final dos *royalties* entre os beneficiários
Estados produtores	70,0	52,5	61,3
Municípios produtores	20,0	15,0	17,5
Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	10,0	-	5,0
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	-	7,5	3,7
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25,0	12,5
Total	**100,0**	**100,0**	**-**

Fonte: Serra (2005).

TABELA 6
Repartição dos *royalties* de mar entre os beneficiários
(Em %)

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 1/1991)	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei nº 9.478/1997 e Decreto nº 2.705/1998)	Rateio final dos *royalties* 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 com instalações de embarque e desembarque de petróleo	10,0	-	5,0
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo	-	7,5	3,75
Comando da Marinha	20,0	15,0	17,5
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25,0	12,5
Fundo Especial do Petróleo	10,0	7,5	8,75
Total	**100,0**	**100,0**	**-**

Fonte: Serra (2005).

TABELA 7
Repartição da participação especial entre os beneficiários
(Em %)

Beneficiários	Distribuição com base na Lei nº 9.478/1997
Ministério de Minas e Energia	40
Ministério do Meio Ambiente	10
Estados produtores e confrontantes	40
Municípios produtores e confrontantes	10

Fonte: Serra (2005).

Com respeito às diferentes lógicas de rateio, vale ressaltar os aspectos a seguir.

- O benefício aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás assumiu outra qualidade na Lei do Petróleo, estendendo-se aos municípios afetados pelas instalações. Assim, para rateio da alíquota básica de 5%, têm-se como beneficiários apenas os municípios onde estão fixadas essas instalações, mas, para rateio dos *royalties* excedentes, tem-se um conjunto bem maior de municípios.
- O benefício aos municípios não confrontantes, mas integrantes da área geoeconômica em torno dos confrontantes, é suprimido no rateio dos *royalties* excedentes e também na participação especial, e o critério de distribuição passa a ser baseado na proporção de produção circunscrita a cada área de confrontação com os campos petrolíferos.
- A redução progressiva dos recursos reservados ao Fundo Especial do Petróleo, que era inicialmente de 20% e passou para 10% dos *royalties* básicos, foi fixada em 7,5% para os *royalties* excedentes e 0% para a participação especial.

Esse modelo, com as alterações introduzidas pela Lei do Petróleo, agravou o quadro de hiperconcentração espacial das receitas petrolíferas, que está na raiz do movimento revisionista da legislação dos *royalties* na década seguinte, quando a produção de petróleo se multiplicou, gerando ganhos desproporcionais a poucos estados e municípios.

5.2 Determinantes políticos

A tese de doutorado de Serra (2005) bem como as pesquisas e os artigos que antecederam sua publicação são um importante referencial para se entender como nosso país produziu uma legislação tão distorcida no que se refere ao rateio dos *royalties* entre as UFs. No seu trabalho de pesquisa, o mencionado economista mergulhou nos anais do Congresso Nacional e recuperou os debates ocorridos nas duas Casas legislativas nacionais e as emendas propostas para a consolidação da estrutura vigente da legislação, focando em dois momentos decisivos: *i)* a apreciação das leis que previram pela primeira vez a repartição dos *royalties* de mar com estados e municípios, em 1985 e 1986; e *ii)* a aprovação da Lei do Petróleo, em 1997, quando se ampliaram as participações governamentais sobre a renda petrolífera.

A hipótese central do estudo de Serra (2005) é a de que as regras de repartição dos *royalties* são reflexo de barganhas políticas e tensões federativas que marcaram a fase final do

regime militar brasileiro e o início da Nova República, período dominado por um movimento de descentralização fiscal, que culminou na CF/1988. O autor ressalta a ausência de uma discussão concomitante sobre o uso dos recursos petrolíferos em prol da promoção de políticas de justiça intergeracional, conforme prescrito pela literatura internacional, e a completa sujeição do debate a questões federativas e a interesses "localistas".

> Os *royalties* foram fartamente apresentados como redenção para sanar problemas de desequilíbrios regionais, bem como ferramenta oportuna para imprimir justeza ao pacto federativo, entre outras propostas desviantes da sua utilização para uma política compensatória às gerações futuras (Serra, 2005, p. 165).

O pesquisador registra que desde pelo menos 1971 já estava em curso no Senado Federal um "movimento" pela descentralização dos *royalties* de mar. É emblemática, da linha de argumentos utilizada, a intervenção do então senador José Sarney (Maranhão), realizada em 1971, em defesa do Projeto de Lei nº 5/1971, que pretendia beneficiar com *royalties* os estados produtores de petróleo, em contraposição à sua destinação exclusiva ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) e ao Departamento Nacional de Pesquisa Mineral (DNPM), conforme previsto no DL nº 523/1969:

> não sou contra o fundo, não sou contra atacar os problemas que estão localizados na distribuição a que se destina esse fundo, pesquisa mineral e alfabetização. Mas, acredito aí, ao contrário, é que São Paulo, o estado do Rio de Janeiro, a Guanabara e todo o Brasil ofereçam seus recursos para atender aos problemas de educação e de pesquisa mineral e deixem que os recursos decorrentes do petróleo sejam aplicados naquelas áreas em que devem ser aplicados, onde estão as jazidas (Anais do Congresso Nacional, 1971 *apud* Serra, 2005, p. 167).

Sarney interpretava como uma aberração a negação de um benefício aos estados confrontantes com as jazidas petrolíferas da plataforma continental (então localizadas no litoral nordestino, em Sergipe) e, de forma mais enfática, apelava para o respeito a uma determinação de ordem natural: "espero que examinem, em termos de justiça, em termos globais dos problemas nacionais a possibilidade de manter, na área do Nordeste, tais recursos já canalizados pela natureza, dentro da área do Nordeste" (Anais do Congresso Nacional, 1971 *apud* Serra, 2005, p. 168).

Completava o senador sua linha de argumentação, referindo-se aos ônus provocados pela atividade de extração que recaem sobre as regiões limítrofes:

> o que não é possível, nem justificável, é que estados que servem de suporte, de apoio, que têm suas estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infraestruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus altos para os seus parcos cofres, nada recebam a não ser o orgulho de dizer: "temos petróleo". Não é lícito, portanto, que esses estados, sem nada, ainda arquem com os ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios (Anais do Congresso Nacional, 1971 *apud* Serra, 2005, p. 168).

Note-se que, até então, o movimento pela descentralização dos *royalties* era liderado pelos políticos do Nordeste, não sendo ainda percebido o ativismo do Rio de Janeiro nessa causa. A partir de 1974, porém, quando foi descoberto o primeiro campo de petróleo com valor comercial na bacia de Campos, inaugurando um novo ciclo de descobertas no litoral fluminense e capixaba, esse quadro mudou e produziu o fortalecimento do movimento pela descentralização.

Em 1984, após cinco anos de tramitação, foi aprovado pelo Congresso um projeto de lei destinando os *royalties* sobre a produção marítima aos estados e municípios, mas o então presidente João Figueiredo interpôs seu veto, frustrando os parlamentares. Um deles, o senador Nelson Carneiro (Rio de Janeiro), manifestou sua contrariedade atribuindo o veto presidencial a questões políticas: "surpreendentemente, o Sr. Presidente, mal assessorado pelo general Oziel de Almeida, não sei por que inimigo desses estados e municípios, acabou por vetar a proposição" (*Diário do Congresso Nacional,* 1985 *apud* Serra, 2005, p. 169).

Na visão do senador, era uma decisão política porque não havia razão para continuar punindo estados e municípios com uma situação "esdrúxula" em que a produção em terra beneficia tais entes, mas, "um metro depois", quando na plataforma continental, já não têm o mesmo direito.

Segundo Serra (2005), tais manifestações, tanto de Sarney quanto mais tarde de Carneiro, revelam uma visão de que o petróleo seria um recurso dado pela natureza aos estados federados, e os *royalties*, um direito natural dos estados agraciados pela natureza, embora a Constituição disponha que as jazidas são propriedade distinta do solo e pertencem à União. Além disso, os parlamentares destacavam os supostos impactos do setor petrolífero sobre a necessidade de gasto dos estados, sem, contudo, mencionar os ganhos advindos do reforço de suas receitas tributárias próprias.

> Certamente que os discursos dos referidos senadores podem ser interpretados simplesmente como uma defesa de mais recursos para estados e municípios produtores de petróleo. Contudo, o que se pretende destacar aqui é que nenhum dos argumentos apresentados aborda o ponto central: as infraestruturas "reforçadas" se tornarão ociosas e deterioradas após o esgotamento das jazidas se não houver um processo de diversificação produtiva nas regiões petrolíferas (Serra, 2005, p. 171).

No ano seguinte ao veto presidencial, em 1985, na última seção legislativa do ano (em 27 de dezembro), foi aprovada a Lei nº 7.453, prevendo a repartição dos *royalties* da produção *offshore* com os estados e municípios confrontantes. A referida lei teve origem em projeto de dois senadores de estados produtores – um deles do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), fluminense, Nelson Carneiro, e outro do Partido Democrático Social (PDS), sergipano, Passos Pôrto –, que previa que se aplicasse aos *royalties* da produção marítima o mesmo critério de repartição da produção terrestre, ou seja, 80% aos estados e 20% aos municípios – o que implicava excluir a União.

No processo de tramitação do projeto, porém, foram aprovadas emendas ao texto que incluíram no rol de beneficiários a Marinha do Brasil e o conjunto dos entes subnacionais, por meio do já mencionado fundo especial. A emenda que previu a destinação de uma parcela de 20% dos *royalties* a todos os estados e municípios foi de autoria do deputado Matheus Schmidt (Partido Democrático Trabalhista – PDT/ Rio Grande do Sul), relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça, e foi aperfeiçoada por Virgildásio de Senna (PMDB/Bahia), relator da Comissão de Economia, Indústria e Comércio, sendo aprovada em 5 de dezembro de 1985.

No Senado, em contrapartida, o relator do projeto na Comissão de Finanças, Jutahy Magalhães (PDS/Bahia), argumentou que, embora a indenização fosse devida constitucionalmente à União, "pois é a riqueza do petróleo da nação", a repartição dos *royalties* com estados e municípios compensaria o fato de o Imposto Único sobre Combustíveis pertencer exclusivamente ao governo federal. Nesse sentido, o rateio dos *royalties* aparece aqui, nitidamente, como forma de corrigir iniquidades de nosso pacto federativo (*Diário do Congresso Nacional*, 1985 apud Serra, 2005, p. 176).

Nesse debate do passado, a exemplo do atual, já se manifestavam posições antagônicas de como deveria ser feita a descentralização. De um lado, uns avocavam o direito natural e exclusivo dos estados e municípios confrontantes aos *royalties*.

De outro, os defensores do fundo especial argumentavam que, se a serventia dos *royalties* era descentralizar recursos, então o benefício deveria se estender à totalidade dos entes subnacionais. Além disso, afirmavam que o benefício exclusivo aos confrontantes acabaria por consolidar um duplo benefício, visto que estados e municípios confrontantes já eram agraciados com os investimentos e os tributos resultantes da própria atividade petrolífera.

O deputado Virgildásio de Senna, em seu parecer na Comissão de Economia, Indústria e Comércio, revela a contrariedade com a proposta original dos senadores do Rio de Janeiro e Sergipe:

> não se trata propriamente, Sr. Presidente (da Câmara), de *royalties*, porque a União, por lei, é detentora do direito exclusivo de exploração do subsolo. É, portanto, uma forma com que a União, abrindo mão de um direito seu, concede aos estados, territórios e municípios uma forma suplementar de receita para atendimento às suas necessidades. Esta solução só foi possível porque a Petrobras transformou-se, do ponto de vista empresarial, em um grande êxito, a permitir que seus recursos, oriundos da exploração petrolífera, sejam espargidos por toda a sociedade brasileira em ordem a enriquecer a receita dos estados, dos territórios e dos municípios. Só assim, e só deste modo, pode o governo federal abrir mão de parcela de recursos que por lei lhe são conferidos, para destiná-los a estados, territórios e municípios (*Diário do Congresso Nacional*, 1985 *apud* Serra, 2005, p. 177).

De acordo com Serra (2005, p. 178), é arriscado "desassociar os interesses das bancadas regionais de seus argumentos em defesa ou contra o fundo especial". A fala do senador Milton Cabral (Partido da Frente Liberal – PFL/Paraíba), por exemplo, explicita uma clara posição de disputa regional:

> o Brasil, hoje, está com reservas em termo de 2 bilhões e 600 milhões de barris de petróleo; praticamente 70% estão situadas no estado do Rio, em Campos. E cada dia vão surgindo mais reservas naquela área. (...) Então, nós vamos amarrar toda a participação, que é um direito de todos os estados, a uma meia dúzia de estados? (…) Se é essa a distribuição das riquezas nacionais que o Senado pretende promover, então esse projeto é realmente curioso, porque, ao contrário disso, vai exatamente concentrar nas mãos de alguns poucos e penalizar o restante do país (*Diário do Congresso Nacional*, 1985 *apud* Serra, 2005, p. 178).

Ao final do processo de aprovação da Lei nº 7.453/1985, restou um texto que, embora atendesse aos interesses dos estados e dos municípios confrontantes,

reservando-lhes a maior parte (60%) dos *royalties* de mar, também destinou uma razoável proporção (20%) à totalidade dos entes federativos – ou seja, uma descentralização significativa, de 80%, para um recurso que constitucionalmente pertencia à União. Contudo, como vimos anteriormente, ainda seria necessário regulamentar os critérios para essa distribuição, tanto aos confrontantes quanto ao fundo especial, o que ocorreu no decorrer do ano seguinte, por intermédio do Projeto de Lei nº 7.528/1986 encaminhado pelo Poder Executivo.

Para critério de confrontação, a opção original do governo era a do traçado das linhas de projeções dos estados e dos municípios na plataforma continental, segundo a linha geodésica ortogonal à costa até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental. Ocorre que, por esse critério, no Rio de Janeiro, apenas os municípios de São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus e Macaé seriam categorizados como confrontantes e teriam direito aos *royalties*.

Em função do interesse de incluir novos municípios na categoria de confrontantes, foi proposta e aprovada uma subemenda do deputado José Carlos Fagundes (PFL/Minas Gerais), relator do parecer da Comissão de Finanças da Câmara, a qual previa, adicionalmente às projeções ortogonais, a adoção também das projeções desenhadas pelas linhas paralelas à linha do equador.

Em resumo, o texto final da Lei nº 7.525/1986 determinou dois diferentes métodos para definição dos municípios confrontantes: seriam confrontantes os municípios que possuíam poços petrolíferos no interior de suas projeções na plataforma continental, fossem projeções ortogonais ou paralelas. Daí resultou a qualificação de municípios "sortudos", segundo a tese de Serra (2005, p. 183):

> foram tais definições que motivaram a assunção do termo municípios sortudos no título do presente estudo. Sortudos no sentido de estarem próximos aos poços, ou de frente para estes, sem a averiguação sobre a efetiva presença dos capitais petrolíferos nestes municípios ou quanto aos impactos territoriais causados pelo segmento de E-P [energia e petróleo] na plataforma continental. Mas tal sorte requereria ainda outro componente: a existência de *lobbies* em defesa dos interesses destes municípios.

Já foi demonstrado anteriormente, na apresentação do processo de aprovação da Lei nº 7.453/1985, que, antes de qualquer consideração sobre a necessidade de

amarrar a estrutura de repartição dos *royalties* ao conceito de renda mineral e justiça intergeracional, os debates e as proposições que se encontraram nas Casas legislativas valorizaram outras funções para esse rateio: promover políticas regionais compensatórias, compensar os beneficiários pelos alegados ônus causados pela atividade petrolífera e avançar no processo de descentralização fiscal.

> Se são louváveis estes propósitos, não o é, contudo, o instrumento (o rateio dos *royalties*) que os congressistas escolheram para operá-los. Pode-se argumentar que, se são os impactos sobre as infraestruturas dos municípios confrontantes que retoricamente justificavam a distribuição dos *royalties*, faltou qualquer proposição sobre mecanismos de mensuração dos referidos impactos. Ou ainda, como já se fez referência, se o *royalty* é tomado como instrumento de políticas regionais compensatórias, carece de aperfeiçoamento esta escolha, uma vez que nenhum mecanismo de medição de desigualdades, seja dinâmico ou estático, fora proposto pelos congressistas (Serra, 2005, p. 183).

Essas considerações iluminam a hipótese central de que o critério de definição dos municípios beneficiários não teve outra razão, segundo o autor, senão uma "política clientelista". O comprometimento dos legisladores com a aprovação do projeto traduzia seu interesse em beneficiar seus efetivos e potenciais redutos eleitorais, como se vê no seguinte discurso do deputado Bocayuva Cunha (PDT/Rio de Janeiro):

> ainda há dúvida se Cabo Frio, no estado do Rio de Janeiro, vai participar como município produtor ou limítrofe. Este município é de especial interesse para muitos colegas do estado do Rio, entre os quais cito os deputados Leônidas Sampaio, Gustavo de Faria e Márcio Braga, todos do PMDB, que ali têm suas bases. O deputado Leônidas Sampaio foi o mais votado em Cabo Frio e em todo o estado. Há trinta anos tenho casa naquela comuna, município que adoro. O ato de surgir essa dúvida aparentemente foge às regras do jogo, sobretudo em consequência da pressa com que os projetos são votados nesta Casa (*Diário do Congresso Nacional*, 1986 *apud* Serra, 2005, p. 184).

No final das contas, o fatiamento dos *royalties* entre os diversos grupos de interesse é visto por Serra (2005, p. 184) como uma espécie de privatização,

> uma captura de uma receita pública por interesses privados, dos legisladores, no favorecimento de seus redutos eleitorais. (...) No limite, esta barganha pelos *royalties* consegue transformar um recurso para a promoção de políticas de justiça intergeracional, de escala nacional, em um reforço de caixa para municípios "bem representados" nas Casas legislativas.

Apesar disso, segundo Serra (2005), a descentralização dos *royalties* entre 1985 e 1986 manteve-se como um episódio "politicamente pálido", e o debate acerca do tema raramente ultrapassava os limites das regiões petrolíferas, provavelmente em razão da ainda diminuta ordem de grandeza das cifras envolvidas nos repasses federais.

Com a aprovação da Lei do Petróleo, de 1997, esse panorama é radicalmente alterado, uma vez que a multiplicação das receitas petrolíferas, representada pela duplicação da alíquota dos *royalties* e pela instituição da participação especial, imprimiu uma visibilidade nacional à questão de sua distribuição. Na prática, porém, o grande debate nacional em torno da quebra do monopólio da Petrobras acabou por centralizar as atenções e manter em segundo plano a questão distributiva. Ou seja, o embate ideológico entre aqueles que defendiam e os que criticavam o fim do monopólio estatal e o regime de concessões tirou o foco do tema federativo e possibilitou, inclusive, que as regras de repartição das novas participações governamentais fossem aprovadas sem grande polêmica.

As novas regras, como vimos anteriormente, não alteraram a forma de rateio dos *royalties* básicos, mas impuseram um caráter mais concentrador para os *royalties* excedentes e a participação especial de petróleo, tanto por aumentar significativamente a fatia da União quanto por restringir quase todo benefício adicional de estados e municípios aos chamados produtores e confrontantes. O fundo especial, que tinha por objetivo espraiar os benefícios a todos os entes federados, e que inicialmente chegou a receber 20% dos *royalties* básicos de mar, teve reservado para si pela Lei do Petróleo apenas 7,5% dos *royalties* excedentes e nenhum centavo da participação especial. Ao mesmo tempo, os municípios não confrontantes, mas integrantes da chamada área geoeconômica dos municípios confrontantes, foram excluídos do rol de beneficiários.

O resultado desse modelo, como sabemos, foi uma hiperconcentração espacial dos recursos petrolíferos e o desperdício de montantes significativos de receitas públicas que idealmente deveriam estar sendo aplicadas em prol das gerações futuras.

6 O PRÉ-SAL E A REVISÃO DO MODELO FEDERATIVO

O crescimento da receita de *royalties* e participação especial nas duas últimas décadas e as perspectivas de um novo ciclo de aumento nas rendas do petróleo com a produção do pré-sal constituem um elemento importante para o debate em torno da revisão do

modelo federativo de partilha dessas receitas. Em primeiro lugar, porque o aumento acelerado das receitas coloca na ordem do dia a necessidade de ajustar as regras de distribuição da renda petrolífera antes que se agrave o quadro de hiperconcentração espacial e mau uso dos recursos já evidenciado. Em segundo lugar, porque esse aumento oferece uma oportunidade de transitar para um novo modelo, suavizando os impactos sobre os potenciais perdedores.

Vislumbrando esse cenário, a Lei nº 12.734/2012 estabeleceu um prazo de transição de sete anos, durante os quais as porcentagens atribuídas aos estados e municípios confrontantes seriam gradualmente reduzidas enquanto aumentaria a fatia distribuída a todos os entes da Federação por meio do Fundo Especial do Petróleo, cuja repartição segue as regras do FPE e do FPM. Trata-se, essencialmente, de uma mudança paramétrica,[14] e não conceitual, embora pelo já exposto houvesse justificativas para uma revisão conceitual profunda.

A tabela 8 sintetiza a regra de transição da Lei nº 12.734, supondo que a mudança gradual se iniciasse em 2013, como previsto originalmente. Como é possível ver, a nova lei reduz muito pouco a porcentagem de *royalties* reservada aos estados confrontantes, que cai de 26,25% para 20%, mas reduz pela metade – de 40% para 20% – a fatia desses mesmos estados na participação especial. A lógica por trás disso é que, como salientamos anteriormente, a participação especial equivale, na prática, a uma espécie de imposto de renda adicional sobre o lucro do setor petrolífero (calculado sobre a receita líquida dos campos de petróleo, a exemplo do IRPJ). Como tal, pela forma travestida de compensação financeira que assume na legislação, pode ser interpretada como um mecanismo para reduzir a base de cálculo dos fundos de participação (na medida em que, se fosse cobrada sob a forma de imposto de renda, integraria a base de cálculo desses fundos).

14. A afirmação de que se trata de uma mudança paramétrica se deve ao fato de que a Lei nº 12.734 não cria novos conceitos ou critérios de distribuição dos *royalties*, mas apenas muda o peso atribuído a cada beneficiário na legislação.

TABELA 8
Regra de transição para repartição dos *royalties* e participação especial prevista pela Lei nº 12.734 (2013-2019)
(Em %)

Royalties da produção em mar	Ano-base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados confrontantes	26,25	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes/área geoecológica	26,25	15,00	13,00	11,00	9,00	7,00	5,00	4,00
Municípios afetados para desembarque	8,75	3,00	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00
FPE	1,75	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
FPM	7,00	21,00	22,00	23,00	24,00	25,50	26,50	27,00
União	30,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00
Participação especial	Ano-base	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Estados confrontantes	40,00	32,00	29,00	26,00	24,00	22,00	20,00	20,00
Municípios confrontantes	10,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	5,00	4,00
FPE	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
FPM	-	10,00	11,00	12,00	12,50	13,50	14,50	15,00
União	50,00	43,00	44,00	45,00	46,00	46,00	46,00	46,00

Elaboração dos autores.

De toda forma, a Lei nº 12.734/2012 mantém aos estados confrontantes uma fatia de 20% sobre a participação especial e também sobre os *royalties*, o que representa cerca de 60% do que recebem atualmente (média entre os 26,25% de *royalties* e os 40% da participação especial, ou seja, 33% a 34% aproximadamente da soma dos dois). Já os municípios confrontantes e afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo são significativamente mais atingidos pelas mudanças no modelo de repartição, o que pode ser justificável do ponto de vista econômico e federativo por todos os problemas que identificamos de hiperconcentração e demais ineficiências associadas a esses recursos.

Em termos conceituais, portanto, a Lei nº 12.734/2012 reconhece o direito de que estados e municípios confrontantes mantenham uma fatia especial das compensações financeiras, mas dá um maior peso a esse direito na esfera estadual do que na municipal, inclusive porque o uso do critério de proximidade com poços de petróleo na determinação de quais cidades devem ser especialmente beneficiadas cria uma discriminação indevida entre os municípios das regiões produtoras, a qual, como vimos pela experiência internacional, inexiste em qualquer outro lugar do mundo.

Sendo assim, superadas as questões conceituais envolvidas no debate e apontadas as deficiências do modelo atual de repartição das receitas petrolíferas, chegamos a uma

derradeira questão: qual o impacto das mudanças previstas na nova lei dos *royalties* sobre as finanças de estados e municípios? Em particular, qual o impacto das mudanças sobre aqueles entes que mais se beneficiam atualmente das regras de distribuição?

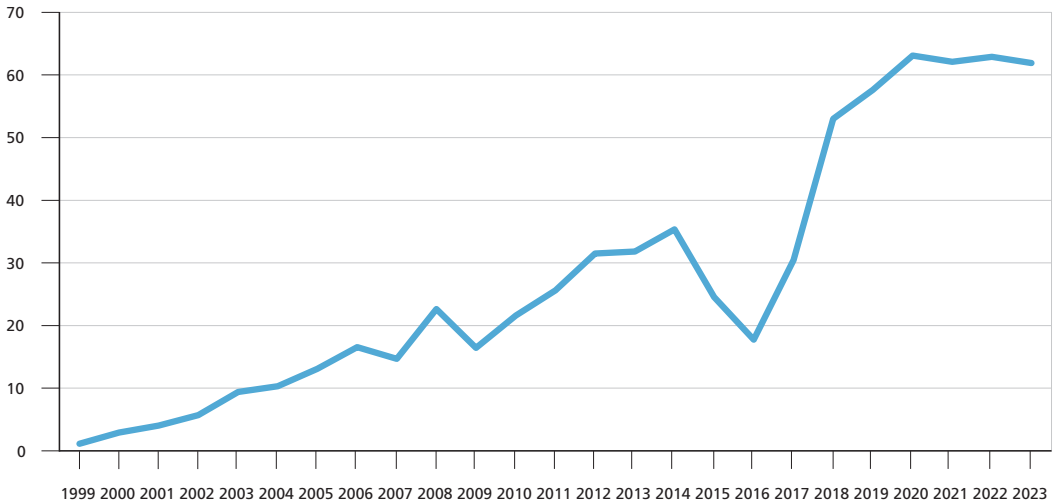
Para responder a essas perguntas, vamos separar os impactos na esfera estadual daqueles na municipal, dado que são distintos quantitativamente e qualitativamente. Os estados confrontantes, como mostraremos na sequência, irão preservar suas receitas em relação à média da última década, não necessariamente inviabilizando seu equilíbrio orçamentário, como tentam argumentar os críticos da Lei nº 12.734/2012.

Antes de apresentar os números corroborando tal resultado, porém, convém observar que todo o sucesso da transição suave para o novo modelo de repartição sempre se baseou na expectativa de que a receita de *royalties* e participação especial continuaria crescendo substancialmente após as descobertas do pré-sal. De fato isso ocorreu, a despeito da recente crise da Petrobras, que atingiu negativamente parte dos investimentos no setor.

O gráfico 1 ilustra a evolução das receitas petrolíferas recolhidas pela União desde 1999 e inclui ainda projeções realizadas pela ANP para o período de 2019 a 2023. Como se vê, a trajetória ascendente é impressionante e foi interrompida por apenas dois ou três anos, entre 2015 e 2017, em razão da queda do preço internacional do petróleo. Embora a produção de petróleo tenha crescido menos do que o ritmo esperado há uma década (25% em vez de 100%) e o seu preço também continue um pouco abaixo das expectativas, a desvalorização do real frente ao dólar mais do que compensou esses efeitos. Com isso, a tendência confirmada pelos dois últimos anos era de que em 2020 (antes do evento da atual crise) teríamos um nível de arrecadação duas vezes maior do que em 2012, quando foi aprovada a Lei nº 12.734.[15]

15. Note-se que este texto foi produzido antes da ocorrência da crise da Covid-19 e da recente queda do preço internacional do petróleo, que deverão alterar substancialmente essas projeções, pelo menos para o ano corrente e para 2021.

GRÁFICO 1
Brasil: receita de *royalties* e participação especial de petróleo (1999-2023)
(Em R$ bilhões)



Fonte: ANP.
Elaboração dos autores.
Obs.: Inclui projeções realizadas pela ANP para o período de 2019 a 2023.

Tal fato evidencia, por si só, quão inoportuna foi a decisão de suspender os efeitos da nova lei dos *royalties* em 2013, uma vez que o aumento verificado nas receitas teria amortecido os impactos das mudanças sobre as finanças dos estados e dos municípios. Além disso, a suspensão dos efeitos da Lei nº 12.734/2012 permitiu que se criassem nos últimos seis anos novas situações de desequilíbrio entre os municípios, como vimos na seção 2 deste estudo, na qual foram apresentados os casos de Maricá (Rio de Janeiro) e Ilhabela (São Paulo), que são os principais beneficiários da nova fronteira de exploração de petróleo na bacia de Santos e recentemente ingressaram no rol das trinta cidades mais ricas do país.

Sobre isso, note-se que a produção de petróleo na bacia de Santos simplesmente pulou de 6 milhões de barris em 2012 para nada menos que 462 milhões em 2018, segundo dados da ANP. Só o campo de Lula está produzindo mais de 300 milhões de barris por ano, um terço da produção nacional. Ao mesmo tempo, os poços de petróleo localizados na bacia de Campos tiveram sua produção reduzida de 609 milhões para 417 milhões de barris, o que explica o declínio das receitas de Campos dos Goytacazes e Cabo Frio, entre outras.

Ou seja, o próprio processo de expansão e declínio da produção, inerente ao ciclo de exploração do petróleo, acabou por gerar perdedores e ganhadores no período recente, independentemente de as mudanças nas regras de distribuição de *royalties* e participações especiais não terem se efetivado. Ademais, a queda abrupta do preço do petróleo e das receitas verificada entre 2015 e 2016 também indica que os estados e os municípios confrontantes – justamente os mais afetados pela Lei nº 12.734/2012 – possuem condições de absorver os impactos do novo modelo de repartição.

Não se trata, evidentemente, de uma transição sem ônus, mas importante para corrigir as graves distorções do atual sistema de partilha de receitas petrolíferas e inaugurar uma nova fase no federalismo brasileiro, junto com outras reformas em curso. No caso dos estados confrontantes, como já mencionado, essa transição será bem mais tranquila, uma vez que não haverá perda de arrecadação em relação à média histórica recente.

A fim de estimar o impacto da Lei nº 12.734 sobre as finanças estaduais e municipais, partimos das estimativas oficiais de *royalties* e participação especial divulgadas pela ANP para o período 2020-2023. Note-se que a agência oficial projetou as receitas petrolíferas dos próximos quatro anos, adotando parâmetros relativamente conservadores, ao prever um preço do petróleo de US$ 67 por barril e uma taxa de câmbio estável em torno de R$ 3,80 por dólar (abaixo da cotação atual), e depois fracionou as receitas totais entre os estados e os municípios beneficiários considerando as regras atuais de rateio.[16]

A tabela 9 apresenta a projeção de quanto cada estado receberia a partir de 2020 com a aplicação da Lei nº 12.734, com e sem a regra de transição,[17] ou seja, com a mudança gradual das atuais porcentagens de rateio, por sete anos, ou com a adoção já em 2020 das porcentagens finais de rateio (originalmente programadas para valer em 2019).

16. Essas projeções estão disponíveis para consulta do público no site da ANP. Para mais informações, confira a ferramenta de estimativa de *royalties* disponível em: <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/estimativa-royalties>.
17. As simulações de quanto cada estado e município receberia pelas novas regras foram feitas pela proporcionalidade entre os coeficientes de participação atuais de cada ente e aqueles previstos pela Lei nº 12.734.

TABELA 9
Projeção de receitas estaduais com aplicação da Lei nº 12.734
(Em R$ milhões)

Estados	Média 2009-2018	2019	Com regra de transição				Sem regra de transição			
			2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Total	**10.169**	**20.486**	**26.441**	**25.698**	**25.802**	**25.439**	**25.923**	**25.711**	**26.249**	**26.076**
Rio de Janeiro	7.265	14.305	12.790	12.116	11.661	11.217	9.779	9.975	10.282	10.347
Espírito Santo	1.253	2.775	1.860	1.559	1.489	1.341	1.378	1.219	1.264	1.213
São Paulo	623	2.204	1.540	1.197	946	703	1.148	960	818	643
Outras UFs	1.029	1.203	10.251	10.826	11.707	12.178	3.617	13.557	13.884	13.872
Acre	8	15	346	368	401	418	468	466	479	479
Alagoas	38	40	442	467	505	523	590	586	600	597
Amazonas	227	283	474	492	503	515	576	574	569	566
Amapá	8	14	341	362	394	412	460	459	471	471
Bahia	216	234	1.112	1.161	1.241	1.275	1.438	1.424	1.451	1.438
Ceará	31	44	729	774	843	879	983	979	1.006	1.007
Distrito Federal	-	-	69	73	79	83	93	92	95	95
Goiás	7	12	283	300	327	341	382	380	391	391
Maranhão	40	63	754	798	867	904	1.022	1.019	1.046	1.047
Minas Gerais	11	19	448	476	518	541	605	603	620	620
Mato Grosso do Sul	3	6	136	144	157	164	183	182	188	188
Mato Grosso	5	10	228	243	264	276	308	307	316	316
Pará	14	26	613	651	710	741	828	825	848	848
Paraíba	11	20	473	502	547	571	638	636	654	654
Pernambuco	16	29	685	728	793	828	925	922	948	948
Piauí	10	18	432	459	500	522	584	582	598	598
Paraná	11	18	290	308	335	349	389	388	399	399
Rio Grande do Norte	212	202	591	614	643	664	737	732	737	737
Rondônia	7	12	285	302	329	344	384	383	394	394
Roraima	6	11	251	267	291	304	339	338	348	348
Rio Grande do Sul	6	10	227	241	262	274	306	305	314	314
Santa Catarina	3	5	126	134	146	152	170	170	174	174
Sergipe	129	95	489	512	558	581	633	629	651	653
Tocantins	10	18	427	453	494	516	576	574	590	590

Elaboração dos autores.

Os dados apresentados na tabela 9 sugerem que apenas os três estados do Sudeste que concentram a produção de petróleo em mar (Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo) deixam de ganhar com a mudança, mas, mesmo não ganhando, não sofrem queda de arrecadação comparando os valores projetados para 2020-2023 e os recebidos

em média no período 2009-2018. O estado do Rio de Janeiro, por exemplo, mesmo no cenário sem regra de transição, receberia entre R$ 9,8 bilhões e R$ 10,3 bilhões no quadriênio 2020-2023, cifra bem superior à média de R$ 7,3 bilhões recebida no período 2009-2018. Com a aplicação da regra de transição, os valores a ser recebidos pelo Rio de Janeiro oscilariam entre R$ 11,2 bilhões e R$ 12,8 bilhões anuais, 50% acima da média do período recente e um pouco abaixo do que a ANP projeta até o final de 2019 sob as regras atuais (R$ 14,3 bilhões).

O estado do Espírito Santo, por sua vez, receberia entre R$ 1,3 bilhão e R$ 1,9 bilhão com regra de transição, ou seja, também acima da média verificada entre 2009 e 2018 (R$ 1,2 bilhão), embora seu valor recebido em 2019 (R$ 2,8 bilhões) esteja extraordinariamente acima disso em decorrência de um acordo extrajudicial realizado pela ANP com a Petrobras em torno da participação especial paga pelo campo de Jubarte.

Por fim, o estado de São Paulo, que está sendo beneficiado recentemente pela produção da bacia de Santos, receberia entre R$ 700 milhões e R$ 1,5 bilhão ao ano (com transição) ou entre R$ 640 milhões e R$ 1,1 bilhão ao ano (sem transição), também acima da média da década passada (R$ 623 milhões).

Ou seja, tanto no cenário com regra de transição quanto no cenário sem transição, não se visualiza para os três principais estados confrontantes uma perda efetiva de arrecadação ou um impacto fiscal substancial que justifique a não aplicação das novas regras de distribuição dos *royalties*. Mesmo recebendo pela nova legislação uma fatia percentual menor, tanto Rio de Janeiro quanto Espírito Santo e São Paulo estarão nos próximos anos recebendo valores nominais superiores ao que receberam na maior parte da década passada, maiores inclusive do que os repasses verificados em 2012, ano em que foi aprovada a Lei nº 12.734. Isso dá indícios sobre como o aumento expressivo da receita com *royalties* e participação especial teria facilitado a migração ainda em 2013 para o novo modelo de repartição.

No caso das demais UFs, todas teriam aumentos de arrecadação com a nova sistemática de distribuição dos *royalties*, inclusive os estados nos quais também existe produção de petróleo em terra ou mar, como Amazonas, Alagoas, Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe. Isso ocorreria porque a Lei nº 12.734 não afeta a repartição dos *royalties* de terra, e porque o índice de participação desses

estados no FPE, que servirá de base para a distribuição do fundo especial, é mais significativo do que suas participações relativas na receita dos *royalties* de mar e da participação especial.

É importante lembrar que, nas estimativas da tabela 9, já consideramos a previsão da Lei nº 12.734 de que os estados que optarem por receber *royalties* e participação especial pelo critério de confrontação serão excluídos do rateio de recursos via Fundo Especial do Petróleo. No caso específico, assumimos que apenas Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo fariam essa opção, uma vez que as demais UFs teriam mais a ganhar recebendo os recursos via fundo especial (com base nos critérios do FPE). Esse mesmo tipo de hipótese foi aplicado nas estimativas de rateio dos recursos entre os municípios, ou seja, excluíram-se do benefício pelo critério de confrontação todos os municípios que obteriam valor superior pela distribuição do fundo especial (com base no FPM).

A tabela 10 sintetiza o resultado das estimativas para o âmbito municipal, apresentadas inicialmente de forma agregada por esfera da Federação, isto é, para o conjunto de municípios de cada estado. Como salientado anteriormente, o impacto das mudanças no critério de rateio das receitas petrolíferas entre os municípios é qualitativamente diferente em relação aos estados. Inicialmente, porque os municípios confrontantes e afetados[18] de Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo passarão a receber não só menos recursos do que atualmente, no agregado, como também menos do que a média da década passada (2009-2018). Com a aplicação da regra de transição, porém, as projeções indicam que esse efeito pode ser bem amenizado por alguns anos.

18. O termo "afetados" aqui se refere aos municípios onde existem instalações de embarque e desembarque de petróleo e também aqueles que fazem fronteira com o primeiro grupo.

TABELA 10
Projeção de receitas municipais com aplicação da Lei nº 12.734
(Em R$ milhões)

Municípios	Média 2009-2018	2019	Com regra de transição				Sem regra de transição			
			2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Total	**7.367**	**13.472**	**16.644**	**16.786**	**17.368**	**17.291**	**16.190**	**16.171**	**16.637**	**16.659**
Rio de Janeiro	4.015	7.563	5.176	5.434	5.012	4.453	2.434	2.693	2.768	2.777
Espírito Santo	794	1.281	808	754	732	675	531	528	546	533
São Paulo	774	1.691	1.991	1.925	1.962	1.933	2.050	1.998	2.020	1.985
Outras UFs	1.784	2.937	8.670	8.674	9.662	10.230	11.175	10.953	11.303	11.363
Acre	5	9	51	51	58	62	69	68	70	70
Alagoas	90	156	272	272	301	317	333	326	337	338
Amazonas	103	150	246	251	261	270	292	290	290	290
Amapá	4	7	38	38	43	45	51	50	52	52
Bahia	291	557	1.082	1.077	1.185	1.242	1.335	1.307	1.344	1.346
Ceará	95	192	525	526	587	622	671	659	682	687
Distrito Federal	-	-	16	16	18	20	22	22	22	22
Goiás	34	62	357	357	402	428	479	469	485	487
Maranhão	56	119	438	439	490	520	572	561	579	583
Minas Gerais	133	245	1.271	1.271	1.430	1.521	1.699	1.663	1.719	1.729
Mato Grosso do Sul	14	25	141	141	159	169	189	185	191	192
Mato Grosso	17	30	173	173	195	207	233	228	235	236
Pará	35	60	338	338	380	404	453	444	458	461
Paraíba	53	119	332	333	373	396	428	420	435	438
Pernambuco	96	132	494	495	555	590	650	637	658	662
Piauí	25	45	255	255	287	305	342	335	346	348
Paraná	65	118	652	652	733	780	873	855	883	888
Rio Grande do Norte	234	280	376	377	405	424	432	426	435	438
Rondônia	8	15	85	85	96	102	114	112	115	116
Roraima	4	8	48	48	54	58	65	63	65	66
Rio Grande do Sul	144	229	694	695	777	825	900	882	912	917
Santa Catarina	84	130	401	401	449	476	520	510	527	530
Sergipe	180	226	250	250	275	288	273	269	282	286
Tocantins	13	23	133	133	150	159	179	175	181	182

Elaboração dos autores.

No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, nossos cálculos indicam que a receita petrolífera dos municípios confrontantes e afetados teria uma redução de até 40% em relação à média de 2009-2018 no cenário sem transição, mas ficaria um pouco acima dessa média no cenário com transição, durante o quadriênio 2020-2023.

Contudo, é preciso lembrar que essas estimativas refletem os valores agregados recebidos pelo conjunto dos municípios de cada UF e que a receita de *royalties* e participação especial na esfera municipal é extremamente concentrada, o que significa que a perda mencionada tende a estar restrita a um número reduzido de cidades, como será mostrado logo a seguir. No Rio de Janeiro, por exemplo, vinte municípios concentram três quartos da receita de *royalties* e participação especial, e alguns já vêm enfrentando nos últimos anos a queda de suas receitas em decorrência da redução de produção em sua área de confrontação, enquanto outros, ao contrário, estão vivendo um momento diferente, de expansão acelerada nas suas receitas.

É o caso, por exemplo, de Maricá e Niterói, no Rio de Janeiro, que até poucos anos atrás recebiam cerca de R$ 100 milhões por ano cada em *royalties* e participação especial, ultrapassando a cifra de R$ 1 bilhão em 2018, e que devem chegar a R$ 2 bilhões e R$ 1,5 bilhão respectivamente em 2020 se a Lei nº 12.734 não entrar em vigor. Do mesmo modo, em São Paulo, temos o exemplo já citado de Ilhabela, cidade litorânea cuja receita de *royalties* e participação pulou de R$ 44 milhões em 2012 para R$ 751 milhões em 2018 e já lhe rendeu a posição de segunda cidade mais rica do país em termos de arrecadação *per capita*.

Em resumo, há duas situações diametralmente opostas entre os beneficiados pelo modelo atual de repartição dos *royalties*: a dos municípios que já vinham perdendo receita e que serão afetados adicionalmente pela redução da porcentagem reservada aos confrontantes; e a dos municípios que ingressaram recentemente no seleto grupo dos muito ricos e que teriam seu fluxo de riqueza apenas reduzido pelas novas regras da Lei nº 12.734.

A fim de avaliar a extensão dessas situações, simulamos individualmente para cada município brasileiro o impacto das mudanças previstas pela Lei nº 12.734 no quadriênio 2020-2023, para o qual a ANP dispõe de projeções detalhadas por cidade. O resultado está sintetizado na tabela 11 e mostra, a princípio, quanto a imensa maioria dos municípios brasileiros (5.255 no cenário com regra de transição e 5.271 sem transição) terá ganhado de arrecadação com o aumento dos recursos distribuídos via Fundo Especial do Petróleo – um valor estimado entre R$ 33,2 bilhões e R$ 42,3 bilhões nos próximos quatro anos.

TABELA 11
Impacto na receita municipal no quadriênio 2020-2023

Cenário comparativo		Com regra de transição	Sem regra de transição
Lei nº 12.734 *versus* modelo atual	Quantos ganham?	5.255	5.271
	Valor (R$ milhões)	33.243	42.273
	Quantos perdem?	313	297
	Valor (R$ milhões)	-30.589	-41.795
Lei nº 12.734 *versus* média 2009-2018	Quantos ganham?	5.448	5.375
	Valor (R$ milhões)	46.464	49.576
	Quantos perdem?	120	193
	Valor (R$ milhões)	-8.159	-13.448

Elaboração dos autores.

Entre as três centenas de municípios considerados perdedores, devem-se distinguir aqueles que efetivamente perderão recursos (ou seja, receberão menos recursos do que na média de 2009-2018) daqueles que apenas deixarão de ganhar (ou seja, ganharão mais do que a média recente, mas menos do que ganhariam se as regras não fossem alteradas).

O número de municípios que perdem receita em relação à média chega a 120 no cenário com regra de transição e a 193 sem regra de transição, e essa perda varia de R$ 8,1 bilhões a R$ 13,4 bilhões no acumulado do quadriênio. No Rio de Janeiro, o número de perdedores sobe de 16 no cenário com transição para 77 sem transição.

No outro extremo, teríamos no próximo quadriênio um aumento de receita estimado entre R$ 46,5 bilhões e R$ 49,5 bilhões para aproximadamente 5,4 mil municípios, quando comparamos a distribuição prevista pela Lei nº 12.734 e a média do período 2009-2018. Trata-se de um aumento de arrecadação de aproximadamente R$ 12 bilhões por ano para esses municípios, valor que contribuiria significativamente para o equilíbrio fiscal em milhares de cidades afetadas nos últimos anos pela crise econômica.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo oferece contribuições para o esclarecimento de alguns mitos em torno das mudanças nas regras de distribuição das rendas petrolíferas a estados e municípios. Do ponto de vista teórico, busca-se desfazer algumas confusões conceituais comuns no

debate, recorrendo aos pensadores clássicos e neoclássicos para mostrar que os *royalties* do petróleo nada têm a ver com uma compensação pelos impactos ambientais ou sociais sofridos pelas regiões produtoras, sendo antes de tudo uma indenização pela extração de um recurso natural finito, devida ao proprietário desses recursos, que no caso brasileiro é, constitucionalmente, a União.

Dessa forma, mostra-se que a linha argumentativa que tenta naturalizar o direito dos estados confrontantes de petróleo aos *royalties* é equivocada e que os critérios adotados na legislação brasileira para repartir essas receitas tampouco condizem com esses princípios de compensação, ou com quaisquer lógicas razoáveis no campo socioeconômico. As regras atualmente vigentes foram estabelecidas durante um momento em que a produção de petróleo em alto-mar ainda era bastante incipiente, devendo ser compreendidas como parte de uma barganha política estabelecida no Congresso Nacional, nos anos 1980, em torno da descentralização das receitas da União.

Ademais, o estudo discute como essas regras se tornaram inconsistentes com o novo cenário de produção de petróleo em larga escala, mesmo antes das descobertas do pré-sal, gerando um processo de hiperconcentração espacial de receitas, que está associado a ineficiências e desperdícios, sem sequer beneficiar as populações dos municípios beneficiários, como tem demonstrado a emergente literatura empírica nacional.

As transferências da União para estados e municípios a título de compensação financeira e participação nos resultados da exploração de petróleo já cresceram de R$ 19 bilhões em 2012 para R$ 31 bilhões em 2018 e devem atingir quase R$ 38 bilhões em 2020, segundo projeções da ANP. Se nada mudar na sistemática de distribuição, 70% desses recursos serão concentrados em apenas um estado, Rio de Janeiro, e em trinta municípios espalhados entre o litoral norte de São Paulo e o litoral sul do Espírito Santo.

Ainda de acordo com as projeções da ANP, apenas um município do Rio de Janeiro, Maricá, estaria recebendo em 2020 a quantia de R$ 2 bilhões em *royalties* e participação especial, quase vinte vezes mais do que recebeu em 2012 e mais também do que toda a receita corrente de várias capitais brasileiras, como Aracaju, Florianópolis e Vitória. Mesmo no estado do Rio de Janeiro, cidades mais populosas e carentes do que Maricá receberão bem menos recursos de compensação financeira. É o caso, por exemplo, de São Gonçalo, que é hoje o município mais pobre do país em termos

de receita *per capita* e, a despeito de possuir uma população de mais de 1 milhão de habitantes, receberá apenas R$ 30 milhões de *royalties* em 2020, segundo a legislação ainda em vigor.

É difícil encontrar justificativas plausíveis – tanto moral-filosófica quanto econômico-social – para discrepâncias tão extremas como essas. Ademais, a experiência internacional relatada nos estudos do Fórum das Federações e do Banco Mundial indica que nenhum outro país do mundo adota um critério de confrontação com os campos petrolíferos como o previsto na legislação brasileira para definir quais municípios têm ou não direito a receber *royalties* e quanto têm a receber. Trata-se de uma típica "jabuticaba" do nosso federalismo fiscal, uma peculiaridade que está produzindo inúmeras distorções alocativas e ineficiências econômicas na aplicação de um recurso escasso que pertence à nação brasileira.

A CF/1988 é clara ao definir, no seu art. 20, que os recursos naturais da plataforma continental, como o petróleo extraído em alto-mar, são bens da União e não das UFs, embora também assegure "nos termos da lei (…) aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural (…) ou compensação financeira por essa exploração" (Brasil, 2016, p. 26). Ou seja, cabe à lei definir em quais proporções e com base em quais critérios a receita recolhida pela União será dividida entre os entes federados, respeitando não só o art. 20, como também o art. 3º, em que está estabelecido que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é construir uma sociedade livre, justa e solidária e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Brasil, 2016, p. 11).

A fim de reconciliar as regras de distribuição dos *royalties* com o princípio da justiça federativa, a Lei nº 12.734 alterou os pesos atribuídos a cada critério adotado atualmente na repartição dessas receitas com estados e municípios. Em resumo, a nova lei reduz (mas não elimina) a parcela distribuída de acordo com o critério de confrontação e aumenta a fatia repartida por meio do Fundo Especial do Petróleo, que segue os coeficientes dos fundos de participação de estados e municípios.

Trata-se de uma mudança radical, mas essencialmente paramétrica, realizada de acordo com os conceitos já existentes na legislação brasileira. Para mitigar os efeitos da mudança sobre as finanças dos estados e dos municípios beneficiados pelas regras atuais,

a Lei nº 12.734 previu uma transição de sete anos, durante os quais as porcentagens de repartição seriam alteradas gradualmente.

Tal transição foi pensada já prevendo que a receita petrolífera cresceria, de modo que a redução da fatia dos confrontantes seria compensada pelo aumento do bolo a ser dividido. De fato, os números conhecidos hoje mostram que, graças ao aumento da receita petrolífera, se a Lei nº 12.734 tivesse entrado em vigor em 2013, como previsto originalmente, nenhum dos principais estados confrontantes estaria hoje recebendo menos receita do que recebia no período que antecedeu a mudança.

Perdemos a oportunidade de migrar para o novo modelo há sete anos, mas ainda hoje, segundo nossas simulações, é possível transitar para a nova sistemática de repartição de *royalties* e participação especial sem perdas para os estados confrontantes. No caso do Rio de Janeiro, por exemplo, as projeções baseadas nos dados da ANP indicam que a mudança na regra de distribuição dos *royalties* garantiria ao estado repasses entre R$ 11,2 bilhões e R$ 12,8 bilhões anuais no próximo quadriênio. Esse valor é inferior ao que o Rio de Janeiro poderia ganhar sem a mudança (R$ 16 bilhões anuais), mas superior ao que recebeu em média entre 2009 e 2018 (R$ 7,3 bilhões anuais).

Em resumo, os dados indicam que, por um lado, a nova lei dos *royalties* não inviabiliza a gestão fiscal dos estados confrontantes e que, por outro, deve beneficiar enormemente a maioria dos estados e mais de 5,2 mil municípios brasileiros.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; GOBETTI, S. W. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **Revista do BNDES**, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.

ALEXANDRE, M. J. de O. **O georritmo do cavalo-de-pau nos municípios da área do petróleo potiguar**: a relação entre os *royalties* e a dinâmica socioeconômica. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2003.

ALMEIDA FILHO, J. C. F. Os *royalties* do petróleo e a impossibilidade de sua partilha igualitária entre os entes federativos. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, v. 1, n. 1, 2013.

ANDERSON, G. **Oil and gas in federal systems**. Ontario: Oxford University Press, 2012.

ANDREWS-SPEED, P.; ROGERS, C. D. Mining taxation issues for the future. **Resources Police**, v. 25, n. 4, p. 221-227, 1999.

AUTY, R. M. **Sustaining development in mineral economies**: the resource curse thesis. London: Routledge, 1993.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7525.htm>.

_____. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

BREGMAN, D. **Um estudo sobre a aplicação dos *royalties* petrolíferos no Brasil**. 2007. Monografia (Especialização) – Escola de Administração Fazendária, Brasília, 2007.

BROLLO, F. *et al*. The political resource curse. **American Economic Review**, v. 103, n. 5, p. 1759-1796, Aug. 2013.

CAÇADOR, S. B.; MONTE, E. Z. Impactos dos *royalties* do petróleo nos indicadores de desenvolvimento dos municípios do Espírito Santo. **Interações**, v. 14, n. 2, p. 267-278, 2013.

CARNICELLI, L.; POSTALI, F. A. S. *Royalties* do petróleo e emprego público nos municípios brasileiros. **Estudos Econômicos**, v. 44, n. 3, p. 469-495, jul./set. 2014.

CASELLI, F.; MICHAELS, G. Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil. **American Economic Journal**: Applied Economics, v. 5, n. 1, p. 208-238, Jan. 2013.

CAVALCANTI, T.; DA MATA, D.; TOSCANI, F. Winning the oil lottery: the impact of natural resource extraction on growth. **Journal of Economic Growth**, v. 24, p. 79-115, 2019.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and deindustrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, Dec. 1982.

FURTADO, C. **Ensaios sobre a Venezuela**: subdesenvolvimento com abundância de divisas. 1. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, E. L. de. *Royalties* do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação. **Petróleo, Royalties e Região**, ano 6, n. 22, dez. 2008.

GOBETTI, S. W. Alguns mitos na polêmica dos *royalties*. **Multi Cidades**, Vitória, ano 6, p. 180-182, 2010. Disponível em: <http://aequus.com.br/anuarios/multicidades_2010.pdf>.

_____. **Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo**. Rio de Janeiro: Ipea, 2011. (Texto para Discussão, n. 1669).

GOMES, R. de S. **A influência dos *royalties* de petróleo no gasto social**: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro. 2007. Dissertação (Mestrado) – Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2007.

HARTWICK, J. M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. **American Economic Review**, v. 67, n. 5, p. 972-974, Dec. 1977.

HOTELLING, H. The economics of exhaustible resources. **Journal of Political Economy**, v. 39, n. 2, p. 137-175, Apr. 1931.

ILEDARE, W.; SUBERU, R. Nigeria. *In*: ANDERSON, G. **Oil and gas in federal systems**. Ontario: Oxford University Press, 2012. p. 227-256.

KURLYANDSKAYA, G.; POKATOVICH, G.; SUBBOTIN, M. Russia. *In*: ANDERSON, G. **Oil and gas in federal systems**. Ontario: Oxford University Press, 2012. p. 310-338.

LANE, P. R.; TORNELL, A. Power, growth, and the voracity effect. **Journal of Economic Growth**, v. 1, n. 2, p. 213-241, June 1996.

LEAL, J. A. A.; SERRA, R. V. Notas sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos *royalties* petrolíferos no Brasil. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 30., 2002, Nova Friburgo, Rio de Janeiro. **Anais**... Nova Friburgo: Anpec, 2002.

MARSHALL, A. **Princípios de economia**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MEHLUM, H.; MOENE, K.; TORVIK, R. Institutions and the resource curse. **Economic Journal**, v. 116, n. 508, p. 1-20, Jan. 2006.

MONTEIRO, J.; FERRAZ, C. **Does oil make leaders unaccountable**? Evidence from Brazil's offshore oil boom. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.

NAVARRO, C. A. S. ***Royalties* do petróleo**: estudo do caso de Campos dos Goytacazes. 2003. Dissertação (Mestrado) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

NOGUEIRA, L. C. B.; MENEZES, T. A. M. Os impactos dos *royalties* do petróleo e gás natural sobre o PIB *per capita*, índices de pobreza e desigualdades. *In*: ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 16., 2011, Fortaleza, Ceará. **Anais**... Fortaleza: Anpec; BNB, 2011.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. **Reforma tributária e federalismo fiscal**: uma análise das propostas de criação de um novo imposto sobre o valor adicionado para o Brasil. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2530).

PAPYRAKIS, E. The resource curse: what have we learned from two decades of intensive research. **The Journal of Development Studies**, v. 53, n. 2, p. 175-185, 2017.

PEREZ-SEBASTIAN, F.; RAVEH, O. The natural resource curse and fiscal decentralization. **American Journal of Agricultural Economics**, v. 98, n. 1, p. 212-230, 2016.

PIQUET, R.; SERRA, R. **Petróleo e região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PLOEG, F. van der. Natural resources: curse or blessing? **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 2, p. 366-420, June 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.49.2.366>.

PLOEG, F. van der; POELHEKKE, S. The impact of natural resources: survey of recent quantitative evidence. **Journal of Development Studies**, v. 53, n. 2, p. 205-216, Apr. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/00220388.2016.1160069>.

PLOURDE, A. Canada. *In*: ANDERSON, G. **Oil and gas in federal systems**. Ontario: Oxford University Press, 2012. p. 88-120.

POSTALI, F. A. S. **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Petroleum royalties and regional development in Brazil: the economic growth of recipient towns. **Resources Policy**, v. 34, n. 4, p. 205-213, Dec. 2009.

_____. Tax effort and oil royalties in the Brazilian municipalities. **Economia**, v. 16, n. 3, p. 395-405, Sept./Dec. 2015.

POSTALI, F. A. S.; NISHIJIMA, M. O retorno social dos *royalties* do petróleo nos municípios brasileiros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador, Bahia. **Anais**... Salvador: Anpec, 2008.

_____. Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil nos anos 2000. **Estudos Econômicos**, v. 41, n. 2, p. 463-485, 2011.

_____. Oil windfalls in Brazil and their long-run social impacts. **Resources Policy**, v. 38, n. 1, p. 94-108, Mar. 2013.

POSTALI, F. A. S.; ROCHA, F. Resource windfalls, fiscal effort and public spending: evidence from Brazilian municipalities. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu, Paraná. **Anais**… Foz do Iguaçu: Anpec, 2009.

PREBISCH, R. **The economic development of Latin America and its principal problems**. New York: ECLA, 1950.

QUEIROZ, C. R. A.; POSTALI, F. A. S. Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros. **Economia e Tecnologia**, ano 6, v. 22, jul./set. 2010.

REIS, A. C. **Fundamentos legais para uma regulamentação específica para campos maduros de petróleo e impacto dos *royalties* no desenvolvimento humano nos municípios da bacia do Recôncavo**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Salvador, Salvador, 2005.

REIS, D. A.; SANTANA, J. R. Os efeitos da aplicação dos *royalties* petrolíferos sobre os investimentos públicos nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 91-117, jan./fev. 2015.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

RODRIGUES, A. Campos gasta R$ 2 milhões por dia com servidores. **Estadão**, 14 abr. 2008. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,campos-gasta-r-2-milhoes-por-dia-com- servidores,156266>.

ROSS, M. L. What have we learned about the resource curse? **Annual Review of Political Science**, v. 18, p. 239-259, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052213-040359>.

SAAD-FILHO, A.; WEEKS, J. Curses, diseases and other resource confusions. **Third World Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 1-21, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.755010>.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. **Natural resource abundance and economic growth**. [s.l.]: NBER, Dec. 1995. (Working Paper, n. 5398).

_____. The curse of natural resources. **European Economic Review**, v. 45, n. 4/6, p. 827-838, May 2001. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00125-8>.

SERRA, R. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos *royalties* petrolíferos no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, n. 18/19, jan./dez. 2006.

TAVARES, F. de S.; ALMEIDA, A. N. de. Os impactos dos royalties do petróleo em gastos sociais no Brasil: uma análise usando *propensity score matching*. **Economia e Tecnologia**, v. 10, n. 2, abr./jun. 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão
Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Lis Silva Hall
Mariana Silva de Lima
Marlon Magno Abreu de Carvalho
Vivian Barros Volotão Santos
Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Mayana Mendes de Mattos
Louise de Freitas Sarmento (estagiária)

Capa
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

PÁTRIA AMADA BRASIL
GOVERNO FEDERAL