ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gobetti, Sérgio Wulff

Working Paper

Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo

Texto para Discussão, No. 1669

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

Suggested Citation: Gobetti, Sérgio Wulff (2011) : Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo, Texto para Discussão, No. 1669, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/91251

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

1669
TEXTO PARA DISCUSSÃO

ipea

FEDERALISMO FISCAL E PETRÓLEO NO BRASIL E NO MUNDO

Sérgio Wulff Gobetti

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1669

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Rio de Janeiro, outubro de 2011

FEDERALISMO FISCAL E PETRÓLEO NO BRASIL E NO MUNDO

Sérgio Wulff Gobetti*

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea.

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli de Correa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

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

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: H73, H77, N50

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ALGUMAS PREMISSAS TEÓRICAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL E RECURSOS NATURAIS 12

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: A QUEM PERTENCEM OS RECURSOS NATURAIS? 16

4 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: COMO A RENDA PETROLÍFERA É DIVIDIDA NAS FEDERAÇÕES? 20

5 O CASO BRASILEIRO: COMO AS RENDAS DO PETRÓLEO SÃO REPARTIDAS NA FEDERAÇÃO? 27

6 RESUMO DA ÓPERA: AS RECEITAS DO PETRÓLEO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO 35

7 CONCLUSÕES 37

REFERÊNCIAS 39

SINOPSE

Este texto busca contribuir com o debate atual sobre as regras de distribuição dos *royalties* no Brasil a partir de reflexões teóricas e empíricas sobre o federalismo fiscal e de uma análise comparativa das experiências dos diversos países produtores de petróleo que, a exemplo do nosso, se organizam como federações. A análise se baseia nos estudos reunidos em um projeto internacional denominado Petróleo e Gás em Sistemas Federativos e mostra que o modo como as federações lidam com a propriedade do petróleo e a alocação da renda derivada de sua exploração variam enormemente, pois dependem menos de argumentos filosóficos e técnicos e mais da história e da cultura política de cada uma delas. Dessa forma, o modelo brasileiro de repartição das receitas do petróleo extraído do mar, concebido em 1985 e consolidado em 1997, deve ser interpretado no contexto do processo de descentralização fiscal e de barganhas políticas que marcaram a transição da ditadura para a democracia, quando a produção de petróleo era inexpressiva. Esse padrão parece ser insustentável se considerarmos as perspectivas e os desafios colocados pelas descobertas do pré-sal, que exigem um maior grau de centralização das receitas petrolíferas, a exemplo de outros países nos quais o petróleo tem peso econômico relevante.

ABSTRACT[i]

This paper tries to contribute to the current discussion on sharing rules of royalties in Brazil from theoretical and empirical reflections about fiscal federalism and from a comparative analysis of the experiences of oil producing countries that, as our example, organize themselves like federations. The analysis is based on studies joined in a international project named Oil and Gas in Federal Systems and shows that the petroleum ownership and revenue arrangement vary across countries because it depends of history and political culture rather than philosophical and technical arguments of each one. Indeed, the Brazilian model of sharing oil revenues from offshore, that was conceived in 1985 and consolidated in 1997, must be interpreted in the context of the process of fiscal decentralization and political bargains that marked the transition from military dictatorship to democracy, when the oil production was inexpressive. This pattern seems unsustainable if we consider the perspectives and challenges of pre-salt discoveries, that claim for a larger degree of centralization of oil revenues, as the example of other countries where the petroleum has economic relevance.

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

A polêmica deflagrada no país sobre a distribuição das rendas do petróleo colocou no centro do debate nacional as imperfeições e idiossincrasias do federalismo fiscal brasileiro. Na ausência de um pacto federativo que trate de modo adequado o financiamento das políticas e dos serviços públicos nas três esferas de governo, governadores e prefeitos têm disputado o acesso a um recurso de caráter finito e volátil – que impõe desafios econômicos, sociais e intergeracionais que dificilmente podem ser enfrentados em nível estadual ou municipal, mas que, no curto prazo, é visto como uma fonte adicional de receita para seus gastos.

De um lado, temos o bloco originalmente alinhado em torno da chamada Emenda Ibsen/Simon, que defende a pulverização da receita de *royalties* e a participação especial a partir da noção de que o petróleo é patrimônio de toda a nação brasileira e, por isso, deve ter seus frutos compartilhados de modo equitativo entre todas as Unidades da Federação (UFs). De outro lado, temos o bloco de estados "ditos" produtores (confrontantes com campos petrolíferos localizados na plataforma continental), que se considera diretamente impactado pela atividade petrolífera e reivindica direitos naturais ou constitucionais sobre tal recurso.

Diante deste conflito, uma das primeiras perguntas que devemos nos fazer na busca de um modelo ideal (ou possível) de partilha das receitas do pré-sal é: o que a literatura sobre federalismo fiscal tem a dizer sobre o assunto e como os países produtores de petróleo organizados sob a forma federativa lidam com o gerenciamento e a divisão de receitas provenientes deste recurso natural? Dentro da diversidade de regimes federativos existentes no mundo, é possível estabelecer um padrão (ou exemplo) de manejo das rendas petrolíferas que se aproxime do recomendável pela teoria? Em seguida, devemos buscar identificar as particularidades do federalismo fiscal brasileiro a fim de tentar estabelecer uma ponte entre o ideal (dado pela teoria) e o possível (dado pela experiência internacional e pelas circunstâncias atuais do debate no Brasil).

Um dos diferenciais deste estudo é a análise que se faz das relações entre federalismo e rendas do petróleo, comparando algumas federações produtoras de petróleo a partir das evidências e conclusões reunidas no projeto Oil and Gas in Federal Systems, que contou com a participação de especialistas de 12 países, entre 2008 e 2010, sob a

coordenação do Fórum das Federações, em colaboração com o Banco Mundial.[1] Os países analisados são: Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Índia, Malásia, México, Nigéria, Paquistão, Rússia e Venezuela.

Os relatos nacionais mostram quão diversas são as experiências dos países no que se refere ao grau de centralização (ou descentralização) dos recursos naturais e como tais opções têm menos a ver com argumentos filosóficos e técnicos e mais com a história e a cultura de cada federação, bem como com as forças políticas que atuam na sociedade e com o peso do setor petrolífero na economia.

As mais antigas constituições federais, que datam dos séculos XVII e XX, 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 – ver Argentina, Austrália, Canadá e Estados Unidos. Já as constituições modernas, particularmente aquelas que refletem uma revolução nacional ou a emergência de colônias do século XX, 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*).

Este, aliás, é um traço característico de praticamente todas as "petrofederações", países nos quais a indústria petrolífera cumpre um papel primordial na política e na economia nacional. Nesses países, fortemente dependentes do petróleo, os recursos tendem a ser gerenciados e concentrados no governo central, mesmo quando as constituições eventualmente atribuam a propriedade formal do petróleo aos governos subnacionais, como no caso da Malásia. Ou seja, em tese a propriedade pode ser das províncias, mas de fato os recursos são apropriados pela esfera federal de governo.

Além disso, as constituições podem ser interpretadas de modo diferente 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

1. Como participante deste projeto, o autor teve acesso ao conjunto de relatórios dos países elencados e que estão sendo reunidos em um livro, aqui referenciado por Anderson (2011a).

progressivamente para restabelecer o controle central sobre as atividades e rendas petrolíferas no período recente.

Na Nigéria, decretos presidenciais durante o regime militar, que prevaleceu no país durante a maior parte dos anos 1970, 1980 e 1990, limitaram à produção em terra o princípio constitucional da Primeira República, de descentralização das receitas petrolíferas (a exemplo do Brasil, onde a Constituição também prevê compensação a estados e municípios tanto pela produção *onshore* quanto pela *offshore*). Na fase democrática mais recente, frente à pressão das províncias confrontantes com os poços de petróleo do Delta do Niger 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.

No Canadá, da mesma forma, embora a Suprema Corte tenha decidido em 1984 que as áreas de produção *offshore* estariam sob a jurisdição federal e não provincial (ao contrário da produção *onshore*), menos de dois anos depois o governo federal também foi forçado pelas províncias de Newfoundland e Nova Escócia a firmar um acordo político pelo qual lhes cedeu o direito de receber *royalties* e cobrar, por conta própria, imposto de renda (IR) sobre a atividade desenvolvida em alto mar. Sendo assim, não só temos distintos arranjos federativos em torno das rendas petrolíferas, como estes 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.

No Brasil, por exemplo, o atual modelo de distribuição de *royalties*, que confere preponderantemente a estados e municípios produtores e confrontantes cerca de 60% das receitas arrecadadas pela União, foi concebido originalmente em 1985, numa fase de redemocratização e descentralização fiscal, quando a produção de petróleo (sobretudo em mar) era insignificante (oito vezes menor do que hoje).[2]

2. É deste ano a primeira lei que concedeu os *royalties* do petróleo extraído em mar aos estados e municípios, adotando como critério principal a confrontação com os poços petrolíferos.

Passados 25 anos, a situação do país em geral e do setor petrolífero, em particular, com as descobertas do pré-sal, se alterou bastante, impondo desafios macroeconômicos e intergeracionais incompatíveis com o modelo atual de descentralização dos *royalties*, consolidado em 1997 pela Lei do Petróleo. No plano federativo, o padrão de superconcentração regional (e intrarregional) dos *royalties*, consequência desse modelo, também se tornou insustentável diante das perspectivas de incremento considerável das receitas petrolíferas.

O problema colocado no curto prazo, dada a tensão legislativa em torno dos *royalties* do petróleo, é como ampliar a fatia de recursos nas mãos da União e, ao mesmo tempo, propiciar uma distribuição melhor dos recursos entre os entes subnacionais. Aparentemente, o governo federal privilegiou a ampliação de seu *share* nas rendas petrolíferas por meio do regime de partilha de produção, que suprime a participação especial de petróleo (tributo partilhado em proporção de 50% com estados e municípios) pela participação direta (e integral) da União sobre o lucro em óleo.

Já o Congresso Nacional, refletindo os interesses da maioria das unidades federadas, aprovou um dispositivo na lei de partilha (a chamada Emenda Ibsen/Simon) que promove a pulverização de todas as receitas de *royalties* (e participação especial) de mar atribuídas a estados e municípios por meio dos fundos de participação de estados (FPE) e municípios (FPM). Ao mesmo tempo, entretanto, prevê que a União compense as perdas dos atuais estados e municípios beneficiários, ocasionando subtração de recursos dos cofres federais.

Tal dispositivo foi vetado ao final de 2010 pelo ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, obrigando União, estados e municípios a reabrirem a negociação em torno do tema. É possível que haja um desfecho (positivo ou negativo) antes da publicação deste texto, de modo que as reflexões aqui contidas servem mais para iluminar nossas mentes do que propriamente para influenciar nos rumos das decisões.

De qualquer forma, e isto será mostrado ao longo deste texto, os desequilíbrios federativos entre as distintas esferas de governo (verticais) e entre entes de uma mesma esfera de governo (horizontais) não se restringem aos *royalties*, devendo ser analisados no contexto do conjunto de receitas próprias e transferências intergovernamentais que caracteriza nosso regime fiscal. Nesse aspecto, também é importante considerar

a experiência internacional, sobretudo daqueles países que adotam sistemas de equalização de receitas com vistas a amenizar ou neutralizar as desigualdades de renda que existem entre os entes federados, sejam as induzidas pelas receitas petrolíferas, sejam as decorrentes das outras transferências baseadas no princípio devolutivo e das diferenças na capacidade de gerar receitas próprias.

No Canadá, por exemplo, que adota um sistema bastante descentralizado de receitas do petróleo, existe um fundo financiado pelo governo federal que garante que todas as províncias alcancem, pelo menos, o valor médio de renda necessário para fazer frente às demandas por serviços públicos. O problema desse dispositivo é que ele não estabelece um teto para as receitas, de modo que as províncias produtoras de petróleo apresentam (mesmo depois da equalização) uma dotação fiscal bem superior às demais em termos *per capita*.

Na Austrália, ao contrário, o regime de equalização é amplo, o que significa dizer que – no final das contas – os estados produtores de petróleo acabam tendo suas receitas equiparadas (em termos *per capita*) aos demais por meio do sistema de transferências. Ou seja, as eventuais discrepâncias iniciais em favor das regiões produtoras (que são menores do que no Canadá, visto que o grau de descentralização das receitas petrolíferas é menor) são reduzidas pelas transferências, não havendo incentivos para barganhar aumento de receitas de *royalties*.

No Brasil, o estabelecimento de um regime de equalização de receitas a exemplo do australiano ainda é um dos maiores (e mais difíceis) desafios que temos pela frente na área federativa e fiscal. Embora a "justiça fiscal" tenha sido erguida como bandeira para defender agora mudanças nas regras de distribuição dos *royalties*, nossa cultura federalista é bastante avessa a modernizações.

No caso dos *royalties*, o que está em discussão é apenas a ampliação do grau de descentralização e pulverização das receitas entre estados e municípios, mas não o eventual aperfeiçoamento das regras para criar um mecanismo de compensação às regiões e às localidades efetivamente afetadas pela atividade petrolífera. Da mesma forma, existe muita resistência em aprimorar os critérios adotados para outros sistemas de transferências fiscais, visto que os potenciais perdedores dependem largamente dos

recursos distribuídos pelas regras atuais e o governo federal dispõe de um espaço fiscal bastante limitado para financiar eventualmente um processo de transição e equalização.

2 ALGUMAS PREMISSAS TEÓRICAS SOBRE FEDERALISMO FISCAL E RECURSOS NATURAIS

A literatura acadêmica sobre federalismo oferece algumas contribuições às reflexões teóricas que queremos estabelecer em torno dos critérios que devem nortear a divisão de responsabilidades e receitas entre os diferentes níveis de governo.[3] No caso dos recursos naturais em geral, embora não haja unanimidade, é possível dizer que existe uma visão majoritária entre os especialistas em federalismo fiscal de que as receitas (e o poder de tributar) devem ser preferencialmente atribuídas ao governo central porque:

1) A distribuição extremamente desigual dos reservatórios de petróleo no território nacional e na plataforma continental pode ampliar significativamente as disparidades regionais se os governos subnacionais controlarem os tributos e/ou concentrarem a maior parte das receitas.

2) Se os recursos do petróleo tornam-se muito expressivos, seu gerenciamento precisa ser integrado em um arranjo macroeconômico mais amplo, que envolve um conjunto de políticas que fogem da alçada das autoridades subnacionais.

3) É mais fácil para o governo federal, com sua base tributária diversificada e acesso mais fácil ao mercado de capitais, enfrentar a volatilidade do preço do petróleo e seus impactos sobre as receitas fiscais.

4) Dito de outra forma, os governos subnacionais precisam de maior estabilidade em suas receitas que o governo federal, seja porque têm menor base tributária e limites mais estreitos para se endividar, seja porque seus gastos são fortemente dominados pelas áreas de saúde e educação.

3. Para uma revisão desta literatura, ver Boadway e Shah (2009) e Chowdhurie-Aziz, Kaiser e Vinuela (2010).

Contudo, é possível considerar alguns argumentos em favor de algum benefício especial às UFs onde estão concentradas as atividades petrolíferas:

1) A maior parte dos impactos imediatos (socioeconômicos e demográficos) do desenvolvimento da atividade petrolífera é sentida pelas regiões produtoras, embora também haja impactos positivos, como a ampliação do emprego e da base tributável local.

2) As regiões produtoras podem enfrentar maiores necessidades de investimento em infraestrutura ou incorrer em custos ambientais decorrentes das atividades petrolíferas.

A estes argumentos de natureza técnica sobrepõem-se geralmente outras considerações de caráter filosófico-jurídico sobre "a quem pertence o petróleo". Os habitantes das regiões produtoras sentem-se legítimos proprietários dos recursos naturais, mesmo quando estes são extraídos fora dos limites estritos de seu território, como no caso da plataforma continental. Nesses casos, principalmente, é natural que os políticos e cidadãos de outras regiões sintam-se igualmente donos da riqueza e defendam seu compartilhamento federativo, como tem ocorrido no Brasil.

Na prática, o clamor por uma distribuição mais equitativa das rendas petrolíferas tende a ser maior quando as mesmas crescem de importância tanto para a economia como para as receitas públicas. No outro extremo, entretanto, de países dependentes do petróleo e fortemente centralizados, os impactos locais da atividade petrolífera são muitas vezes negligenciados, gerando focos de descontentamento regional que podem servir de combustível para situações de guerra civil, como no caso da Nigéria.

Por outro lado, no Brasil ou nas demais federações em que as rendas petrolíferas são descentralizadas, nenhum critério baseado em impacto territorial, necessidade de infraestrutura ou custos associados à presença do capital petrolífero jamais foi adotado para nortear compensações especiais aos governos subnacionais. Onde existem tais compensações, os critérios para enquadramento são quase sempre geográficos, mesmo quando a produção se dá na plataforma continental, o que exige alto grau de arbitrariedade na definição de qual município é adjacente ou confrontante com determinado campo petrolífero.

Por isso, segundo Anderson (2011b):

> A experiência atual sugere que os argumentos filosóficos e técnicos importam menos do que a cultura política e as tradições da federação. 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.

Seja qual for o benefício especial atribuído às unidades produtoras ou confrontantes com campos petrolíferos, é preciso que se analise o regime fiscal em conjunto para se ter efetivamente dimensão de seus impactos. Além dos *royalties*, existem outros tributos que podem incidir sobre a produção e o lucro petrolífero, bem como sobre outras atividades econômicas, e que são arrecadados e partilhados de modo distinto em cada federação, acentuando ou amenizando a desigualdade na distribuição horizontal das rendas públicas. Quanto maior autonomia os entes subnacionais tiverem para impor seus próprios tributos, maior será a tendência de as regiões mais ricas (em recursos naturais ou não) alcançarem padrões mais elevados de receita.

Contudo, grande parte das federações limita o poder de tributar dos níveis subnacionais de governo para evitar situações de competição tributária (a chamada guerra fiscal), estabelecendo em troca várias formas de transferência intergovernamental para viabilizar o financiamento dos serviços públicos que competem a cada ente governamental. Em geral, essas transferências podem se basear em algum critério distributivo, como o tamanho da população de cada ente ou, alternativamente, em um princípio "devolutivo" e "compensatório". Neste último caso, presume-se que a esfera inferior de governo deva ser compensada por uma base tributária que teoricamente "lhe pertence", mas que é tributada pela esfera superior de governo.

Note-se que este princípio devolutivo é, de certa forma, o mesmo invocado pelos estados e municípios ditos produtores de petróleo para reivindicar direito a *royalties*, e, da mesma forma, envolve uma discussão não trivial (jurídico-filosófica e econômica) em torno da posse ou propriedade sobre uma base tributária ou, especificamente, sobre um determinado recurso natural.

Vejamos um exemplo que será bastante elucidativo mais à frente, quando discutirmos os critérios de partilha do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) entre estados e municípios no Brasil: a quem pertence o imposto cobrado em uma transação de venda de uma mercadoria produzida em um determinado local (estado e município) e consumida em outro? É possível definirmos o direito à parte deste imposto tanto com base no princípio de origem (produção) quanto no de destino (consumo). Qual é o mais correto? A princípio, somos inclinados a dizer que, se o imposto é pago pelo consumidor, então ele deve retornar ao local onde vive este consumidor e não onde o bem é produzido, mas geralmente as localidades produtoras sentem-se as verdadeiras donas da receita do imposto (ou merecedoras de uma compensação) e, dado seu poder de articulação, conseguem lograr um benefício fiscal associado a este conceito.

A extensão e o modo como os países aplicam o princípio devolutivo é bastante diferente, podendo ser aplicado apenas para os recursos naturais ou apenas para outros tributos ordinários. Seja como for, quando as transferências são predominantemente "devolutivas", as assimetrias de renda e produção existentes na federação tendem a se refletir – às vezes de modo amplificado – na distribuição das receitas públicas, e tal padrão de iniquidade é particularmente acentuado nos países produtores de petróleo. A existência de transferências distributivas, por outro lado, pode amenizar esse viés, mas em magnitudes elevadas (da mesma forma que com as transferências devolutivas) pode gerar efeitos de ineficiência consideráveis, uma vez que os entes dependentes desses repasses podem não ter incentivos a explorar as bases tributárias sob sua competência.

Para lidar com esse *trade-off* entre equidade e eficiência, a literatura de federalismo fiscal sugere que os sistemas de equalização fiscal entre os entes da federação se baseiem não nas receitas efetivamente obtidas por cada governo, mas nas capacidades de arrecadação, que diferem pelo nível de esforço ou eficiência de cada um. Isso significa que, se um determinado governo relaxar na sua arrecadação própria, ele não será beneficiado por isso, bem como também não será punido caso consiga aperfeiçoar sua eficiência.

Na prática, entretanto, tal sistema é raramente utilizado nas federações e, onde o é, geralmente apresenta deficiências, como veremos no caso do Canadá. A seguir, vamos detalhar um pouco a experiência das principais federações produtoras de petróleo no

que diz respeito aos aspectos constitucionais e legais em torno do controle da renda do petróleo e sua alocação entre os níveis de governo.

3 EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL: A QUEM PERTENCEM OS RECURSOS NATURAIS?

O modo como os países tratam a propriedade dos recursos naturais em suas constituições depende parcialmente, como já foi assinalado, de circunstâncias históricas e, particularmente, do momento em que estas constituições foram pactuadas e escritas – antes ou depois da era do petróleo. Isso fica claro no quadro 1, que resume esquematicamente o tratamento constitucional que as 12 federações analisadas dão aos recursos petrolíferos quando a produção ocorre em terra.

Basicamente, 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.

Ou seja, não existe um padrão (exceto nas federações mais centralizadas) em relação ao modo como a propriedade dos recursos naturais é fixada constitucionalmente do ponto de vista federativo, nem tampouco no que se refere à forma como é definido o controle da exploração e são divididos (ou não) os benefícios da exploração do petróleo entre os níveis de governo. 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 estados e municípios os principais beneficiários das receitas decorrentes da produção terrestre.

QUADRO 1
Propriedade, controle e renda do petróleo em federações (extração em terra)

País	Propriedade	Controle	Benefício fiscal
Argentina	Provincial	Provincial	Provincial/federal
Austrália	Estadual	Estadual	Estadual
Brasil	Federal	Federal	Estadual/federal/unicipal
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: Anderson (2011b).

QUADRO 2
Propriedade, controle e renda do petróleo em federações (extração em marítima)

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: Anderson (2011b).

Este quadro se altera significativamente quando tratamos do modo como as federações lidam com o petróleo extraído em mar. Em todos os países analisados, mesmo os mais descentralizados, o governo federal detém a propriedade constitucional ou efetiva dos recursos petrolíferos localizados na plataforma continental, de acordo com as convenções da Organização das Nações Unidas. 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.

Estes três países são os únicos, entre as 12 federações analisadas, aos quais o governo central cede (Canadá) ou compartilha (Brasil e Nigéria) as receitas advindas da exploração de petróleo no mar. O caso do Brasil, entretanto, chama a atenção especial não só porque a produção de petróleo geradora de compensação aos governos subnacionais está concentrada em faixas da plataforma continental muito distantes da costa, como também porque o benefício aos confrontantes se aplica até mesmo aos municípios, gerando uma distribuição extremamente concentrada. Ou seja, o grau de descentralização dos *royalties* de petróleo extraído no mar é bastante elevado no Brasil se considerarmos a experiência internacional e a própria característica mais centralista de nossa federação.

Mesmo países com tradição de descentralizar as receitas do petróleo, como Argentina e Austrália, não o fazem para o petróleo extraído no mar devido ao fato de sua propriedade ser federal. Dessa forma, estados e províncias não têm direito a qualquer compensação como proprietários, o que não significa, entretanto, que uma parte das receitas não possa indiretamente alimentar fundos de participação dos governos subnacionais nas receitas federais, como ocorre no México e na Venezuela. Mas, nesses casos, os estados/províncias produtores não recebem qualquer tratamento diferenciado em relação aos demais, sendo beneficiários de uma regra geral de distribuição das receitas federais, petrolíferas ou não.

Outro caso que merece destaque é o da Rússia, onde o governo federal não concede às regiões produtoras nenhuma fatia das receitas estritamente petrolíferas, mas indiretamente beneficia as mesmas ao retornar o produto da arrecadação do IR corporativo aos locais onde o mesmo foi coletado. Na prática, as localidades que sediam as empresas petrolíferas (não necessariamente onde se concentra a atividade de extração) acabam sendo beneficiadas pelo grande volume de imposto gerado pelo lucro do setor.

A diferença da Rússia em relação ao Brasil, que também redistribui a receita de IR entre estados e municípios, é que lá a receita retorna para a região onde o imposto foi cobrado, enquanto aqui a regra de distribuição – via FPE e FPM – se baseia em coeficientes por faixa populacional e, em certa medida, no inverso da renda,

proporcionando em geral (mas não sempre) um benefício relativamente maior para municípios pequenos e estados menos desenvolvidos.

O que importa ressaltar aqui é a distinção, na definição da propriedade ou na atribuição dos beneficiários das receitas, que as constituições federativas geralmente estabelecem entre o petróleo extraído no mar e em terra. 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 produtores, o mesmo não vale para o petróleo extraído em mar. Aí, as constituições são mais homogêneas em atribuir o controle central sobre os recursos petrolíferos da plataforma continental, embora alguns países acabem cedendo politicamente compensação a estados (e municípios, no caso brasileiro) com base no critério de "adjacência" ou "confrontação".

No Brasil, é importante lembrar, tal critério surgiu em legislações da década de 1980, sem previsão constitucional, quando a produção petrolífera no mar era absolutamente incipiente. Em 1988, os constituintes brasileiros introduziram no Artigo 20 da Constituição, que define a propriedade da União sobre os recursos naturais da plataforma continental, um inciso assegurando

> (...) nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, *participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva*, ou compensação financeira por essa exploração (grifos do autor).

Ou seja, aparentemente existe uma contradição no texto constitucional: se a plataforma continental é "bem" da União, por que haveria a União de compensar estados e municípios pela exploração de petróleo na respectiva plataforma continental? De qualquer forma, o texto constitucional é claro ao delegar à legislação a definição de qual o tamanho do benefício a que os estados e municípios teriam direito por sua condição de produtores ou confrontantes. Atualmente, as leis nº 7.990/1989 e nº 9.496/1997, que regulamentam essa questão, conferem cerca de 60% das receitas

de *royalties* e participação especial de petróleo aos estados e municípios, recurso este preponderantemente distribuído com base no critério de "confrontação".[4]

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

O peso das rendas petrolíferas na economia e nas receitas públicas tende a influenciar significativamente a configuração dos regimes fiscais nas federações produtoras de petróleo, embora este não seja o único fator determinante, como acabamos de ver na seção anterior. As chamadas "petrofederações", nas quais esse peso é preponderante, são caracterizadas por um forte controle do governo central sobre o setor petrolífero, seja quando os recursos são extraídos no mar seja quando em terra. Contudo, o modo como os recursos são efetivamente alocados entre os distintos níveis de governo varia de país para país, podendo ser sintetizado da seguinte forma:

1) Malásia: o governo federal centraliza toda a receita do lucro em óleo dos contratos de partilha, mas repassa metade da receita de *royalties* (fixado em 10%) aos estados produtores, proporcionando uma significativa vantagem fiscal sobre as demais unidades federadas, visto que a maior parte dos gastos públicos está sob responsabilidade do governo central. Estes estados também se beneficiam de outras transferências de recursos federais, de modo que suas receitas são 4 a 7 vezes maiores, em termos *per capita*, que os demais.

2) México: mais de um terço das receitas fiscais do país provém do setor petrolífero e da estatal Petróleos Mexicanos (PEMEX), que transfere ao governo 60,8% de suas receitas e 39,2% sobre o lucro extraordinário obtido quando o petróleo ultrapassa um preço de referência; uma parcela dessas receitas e dos demais impostos arrecadados pelo governo federal é canalizada para um fundo de participação e distribuída entre todas as unidades federadas de acordo com a população e a capacidade de geração de receitas fiscais de

4. Na prática, existem cinco diferentes regras de distribuição das receitas petrolíferas: para a alíquota básica de *royalties* (diferenciando terra e mar); para a alíquota excedente de *royalties* (diferenciando terra e mar) e outra para a participação especial de petróleo (igual para terra e mar). Dependendo do peso relativo de cada uma dessas receitas no total, o porcentual de estados e municípios oscila em torno de 60%. Para um detalhamento destas regras, ver Afonso e Gobetti (2008).

cada uma. Nos últimos anos, os estados produtores começaram a receber, pela primeira vez, uma pequena parcela especial sobre o excedente de arrecadação do petróleo, quando o preço do petróleo ultrapassa o valor de referência do orçamento.

3) Nigéria: o governo retém cerca de 80% do lucro do setor petrolífero por meio do regime de partilha de produção e transfere 13% dos recursos para os estados produtores e adjacentes à produção *offshore*. Além disso, todos os estados também recebem uma parcela da arrecadação federal, que é dividida de acordo com vários critérios, como densidade populacional, extensão territorial, esforço de arrecadação própria e necessidade de gasto, além de uma fatia de 40% do bolo, repartida igualmente. O resultado final desse sistema é que os nove estados produtores (entre 36) ficam com 50% dos recursos transferidos, tendo 15% da população, de modo que sua receita *per capita* é, em média, 4,5 vezes maior que a dos demais.

4) Rússia: cerca de 50% da receita do governo russo provêm do setor petrolífero, sendo coletada por meio de imposto de exportação e de um imposto sobre extração mineral. O porcentual distribuído aos governos regionais foi reduzido progressivamente na última década, de 60%, até 2002, para 0%, em 2010. Excetuando três contratos de partilha de produção remanescentes, dos quais as regiões produtoras recebem uma fatia especial de 17% dos *royalties* e 50% dos lucros, toda receita petrolífera atual fica com o governo central. Contudo, as regiões produtoras conseguem manter uma receita *per capita* comparável à de Moscou e cinco vezes maior que a de outras regiões menos dotadas devido à regra de distribuição (ou retorno à origem) do IR pessoal e corporativo, inclusive aquele pago pelas empresas petrolíferas. O governo federal adota um sistema de equalização das receitas para reduzir as diferenças de renda entre as regiões mais pobres e mais ricas.

5) Venezuela: entre 40% e 60% da receita do governo dependem do petróleo e da estatal Petroleos de Venezuela (PDVSA), que tem participação de pelo menos 50% em todos os contratos de *joint-venture*. As receitas federais são divididas com estados e municípios de duas formas distintas: um fundo de participação, que reúne 20% de todas as receitas orçadas (menores que as efetivamente arrecadadas) e é dividido entre todos os estados em partes iguais

> (30%) e com base na população (70%); uma lei de alocação especial, que destinava 17,5% da receita de *royalties* para os estados produtores e 7,5% para os demais. Esta lei foi alterada em 2010 e todos os recursos foram redirecionados para um fundo de compensação interterritorial fortemente controlado pelo governo federal. Além disso, o governo controla volumes significativos de recursos extraorçamentários, por meio da PDVSA, que são direcionados para financiar gastos sociais que, por sua vez, são descontados pela empresa dos seus pagamentos de IR, reduzindo o bolo tributário partilhado com estados e municípios.

Destes países, é na Nigéria que a questão da distribuição da renda petrolífera é mais contenciosa e merece uma descrição especial. No passado, quando a produção de petróleo era pouco expressiva, os estados produtores recebiam 50% dos valores arrecadados pelo governo federal, mas essa regra de distribuição foi reduzida para 13% na Constituição de 1999, o que até hoje é motivo de frequentes protestos dos estados do Delta do Niger, que reivindicam a ampliação de sua participação nas rendas petrolíferas. Em resposta a essas pressões, o governo e o Congresso nigerianos chegaram a modificar em 2004 a lei que excluía as receitas da produção *offshore* da regra de distribuição. A nova lei prevê que, até 200 metros de profundidade na plataforma continental, os estados adjacentes têm direito a receber seus 13% de participação.

Apesar dessa vantagem fiscal comparativa, os indicadores sociais do Delta Níger são relativamente piores que no restante do país. A região tem, por exemplo, uma das maiores taxas de mortalidade infantil e de contaminação de AIDS – do inglês Acquired Immunodeficiency Syndrome ou Síndrome da Imunodeficiência Adquirida (Sida) – da Nigéria. Além disso, a maioria da sua população, sendo três quartos nas áreas rurais, não tem acesso à água potável, e apenas 34% têm eletricidade.

Na prática, segundo Anderson (2011b), a experiência nigeriana demonstra que a concessão de uma fatia generosa de receita às regiões produtoras de petróleo não garante benefícios à população local:

> 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 infra-estrutura e serviços públicos pavorosos e um contraste chocante entre uma elite enriquecida e o resto da população.

Esse clima de disputa sobre as rendas petrolíferas é, evidentemente, menor em federações nas quais elas representam uma menor parte das receitas públicas. Nesses casos, é comum que o *lobby* dos estados "produtores" prevaleça sobre o interesse bastante difuso dos estados "consumidores" e garanta para si benefícios especiais. Foi dessa forma, por exemplo, que alguns estados americanos ganharam o direito às receitas do petróleo extraído dos territórios federais fronteiriços, e que duas províncias da costa leste do Canadá ganharam o direito às receitas da produção *offshore* – o custo da concessão, para federações ricas, seria bem menor do que o custo eleitoral que os governos centrais enfrentariam por contrapor os interesses regionais.

É neste contexto político que também devemos buscar entender como o Brasil produziu uma legislação sobre *royalties* tão benevolente com estados e municípios confrontantes e, principalmente, como tal benefício foi ratificado pela Constituição de 1988 e reforçado pela Lei do Petróleo, em 1997. Serra (2005) sugere, por exemplo, que o atual modelo é fruto de inúmeras barganhas políticas e oferece uma compensação informal ao Rio de Janeiro pelo fato de o estado não poder recolher ICMS sobre os derivados de petróleo consumidos por outras UFs.

De fato, quando as rendas do petróleo não possuem peso tão expressivo nas finanças públicas do país, como ainda é o caso do Brasil, precisamos analisar o impacto líquido da alocação federativa dessas receitas em conjunto com as demais, o que fazemos sinteticamente para os demais países analisados a seguir:

1) Argentina: as províncias argentinas possuem autonomia para cobrar *royalties* (12%) sobre o petróleo extraído em terra, que é dominante na produção do país, mas desde 2002 o governo federal passou a cobrar um imposto de exportação sobre óleo e gás que, na prática, impõe um preço doméstico de no máximo US$ 42 por barril e reduz a base sobre a qual são calculados os *royalties* provinciais. O imposto de exportação absorve toda a renda excedente do petróleo quando o preço ultrapassa o patamar de US$ 42 e serve para cobrir o déficit fiscal federal. Apenas o imposto federal sobre combustíveis entra no fundo de repartição de receitas federais com as províncias e os municípios, mas os produtores de petróleo não levam qualquer vantagem na distribuição.

2) Austrália: o país convive atualmente com dois regimes de tributação para a produção marítima – a Lei do Petróleo de 1967, que estabeleceu uma dupla cobrança de taxa sobre o óleo cru e de *royalties* (12,5%), sendo este último dividido com estados confrontantes na proporção de até 68%; e a Lei do Imposto sobre a Renda do Petróleo, de 1987, que previu pagamento de 40% do lucro petrolífero ao governo central, sem previsão de partilha. Atualmente apenas dois campos de petróleo localizados no Noroeste do país continuam submetidos à lei de 1967, garantindo algum benefício especial aos confrontantes. Além disso, a federação adota desde 1973 um regime de equalização (entre capacidade de arrecadação e necessidade de gasto) que promove uma complementação (com recursos federais) e redistribuição de receitas, de forma a eliminar qualquer vantagem fiscal inicialmente obtida pelos estados recebedores de *royalties*.

3) Brasil: os *royalties* e a participação especial do petróleo (espécie de imposto especial sobre o lucro dos campos petrolíferos) são arrecadados pelo governo federal e, numa proporção média de 70% e 50%, respectivamente, são redistribuídos a estados e municípios, principalmente produtores ou confrontantes. No caso dos *royalties* da produção marítima, uma pequena proporção dos recursos (8,75%) é distribuída entre todos os estados e municípios da federação pelo mesmo critério dos fundos de participação (FPE e FPM), que tende a beneficiar os mais pobres e populosos. O IR (incluindo o pago pela indústria petrolífera) também integra a base de cálculo desses fundos de participação, amenizando a concentração regional de receita proveniente de *royalties* e participação especial. Considerando o conjunto de receitas próprias e de transferências recebidas por estados e municípios de cada UF, o Rio de Janeiro (principal produtor de petróleo) desponta como o 11º (entre 27) maior valor *per capita*, 8% superior à média nacional (mais detalhes na próxima seção).

4) Canadá: a maior parte do petróleo canadense ainda é extraído em terra, e as províncias produtoras possuem autonomia para cobrar *royalties* e, inclusive, imposto sobre a renda das empresas, o que lhes proporciona uma vantagem fiscal significativa, principalmente quando os preços internacionais estão em alta. No caso da produção marítima, as províncias confrontantes também ganharam o direito de cobrar *royalties* e imposto sobre a renda. Essas receitas são parcialmente contabilizadas (atualmente na fração de 50%) pelo governo

federal para obter uma média-padrão que serve de referência para o sistema de equalização, financiado exclusivamente com recursos federais. Na prática, as províncias produtoras possuem receitas *per capita* superiores à média nacional (a de Alberta, por exemplo, é 60% maior) e, por isso, não recebem transferências, mas também não contribuem para o fundo de equalização. Com isso, o aumento das receitas das províncias petrolíferas vinha obrigando sistematicamente o governo federal a aportar mais recursos para o fundo. Para enfrentar essa situação, o governo canadense aprovou recentemente um teto de transferências vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB).

5) Estados Unidos: cerca de três quartos da produção de petróleo é *onshore* (incluindo o Alasca), e os estados têm autonomia para cobrar *royalties* e IR próprio. Além disso, 50% dos *royalties* relativos à produção em territórios federais são repassados aos estados aos quais pertenciam originalmente. No caso da receita derivada da produção *offshore*, a participação dos estados é insignificante (US$ 80 milhões de US$ 5,8 bilhões em 2009), mas poderá ser ampliada no futuro com a nova lei de licenças do Golfo do México, de 2006, que prevê a transferência de 37,5% das receitas federais aos estados costeiros. O governo federal também realiza significativas transferências de recursos fiscais para o conjunto de estados, mas tal sistema de transferência se baseia principalmente em programas e não em regras de equalização.

6) Índia: o regime fiscal indiano é bastante centralizado e o governo federal tem total exclusividade sobre as rendas do petróleo decorrentes da produção marítima, mas, no caso da exploração em terra, os estados têm direito a *royalties* e a 50% do lucro em petróleo dos campos explorados sob regime de partilha de produção. Além disso, o governo central transfere a todos os estados uma parte dos tributos que arrecada por meio de um fundo cujos critérios de distribuição são definidos por uma comissão financeira nomeada pelo presidente da República.

7) Paquistão: a federação é composta por apenas quatro províncias e todas elas são produtoras de óleo e gás, recebendo *royalties* e taxas sobre a produção, realizada predominantemente em terra. A renda do petróleo, entretanto, representa entre 1% e 17% no máximo (3% em média) da receita total

> das províncias, que é complementada com transferências de tributos federais, incluindo do IR sobre os lucros do setor petrolífero. Mais da metade da receita tributária federal é compartilhada com as quatro províncias por meio de critérios pactuados (ou fixados) a cada cinco anos por uma comissão financeira nacional.

Este quadro resumido mostra que as federações produtoras de petróleo diferem não apenas na forma como alocam as receitas deste recurso natural, mas, principalmente, nas características mais gerais dos seus regimes fiscais. Países como Estados Unidos e Canadá, por exemplo, que possuem grande parte de sua produção de petróleo em terra, oferecem grandes vantagens para seus estados produtores, não só pelos *royalties*, como também pelo fato de que os estados podem cobrar IR, absorvendo uma fatia adicional da renda do setor petrolífero. Como a economia dos dois países é diversificada, a prerrogativa de cobrar imposto sobre a renda (e receber *royalties*) não gera tantas distorções quanto geraria em economias mais dependentes do petróleo (e menos desenvolvidas) ou com mais desigualdades regionais, como a brasileira.

Por outro lado, chama a atenção que apenas a Austrália, entre as federações analisadas, adota um sistema autêntico de equalização de receitas, que elimina qualquer vantagem fiscal originalmente obtida por algum estado com as receitas do petróleo. Tal sistema elimina praticamente todo o incentivo que os estados produtores poderiam ter a barganhar uma fatia maior das receitas do petróleo, uma vez que tal benefício repercutiria em menor volume de outras transferências por parte do governo federal.

No Canadá, onde teoricamente também existe um sistema de equalização, esse incentivo persiste porque as transferências federais visam apenas a garantir um nível mínimo de renda às províncias, sem promover uma efetiva redistribuição de receitas. Ou seja, diminuem-se as diferenças de receita *per capita* pela complementação de receitas das províncias mais pobres e não pela limitação de receita das províncias mais ricas.

Nas demais federações inexistem programas de equalização parecidos ao canadense, muito menos ao australiano, embora, em todos os casos, o governo federal transfira maior ou menor parte da sua própria arrecadação (de *royalties* e/ou apenas tributos convencionais) com objetivos distributivos, compensando parcialmente as distorções geradas pela aplicação do princípio devolutivo à partilha das receitas petrolíferas ou de outros impostos.

Por fim, é importante salientar que o aumento do preço do petróleo tem ensejado diversas iniciativas por parte dos governos das federações analisadas no sentido de garantir que o excedente de renda obtido pelo setor público seja preferencialmente concentrado nas mãos da autoridade central ou em fundos com objetivos de estabilização fiscal e/ou poupança intergeracional. É o caso do imposto de exportação na Argentina (2002), que reduz a base de cálculo dos *royalties* das províncias, e de impostos tipo *windfall tax*, como o criado pela Venezuela (2008), que captura até 60% do lucro extraordinário obtido pelas empresas quando o preço do barril de petróleo ultrapassa os US$ 70 e, além de reduzir a base de cálculo do IR, também não entra no bolo de recursos que é partilhado com estados e municípios.

Além disso, o governo venezuelano costuma subestimar no orçamento o preço de referência do petróleo utilizado para fixar o valor das receitas partilhadas. Na Nigéria, por outro lado, o governo deduz o excedente de arrecadação do imposto sobre lucros do setor petrolífero, atualmente fixado em 50%, do FPEs nas receitas federais. Uma exceção à regra é o México, que também passou a canalizar a estados e municípios uma parte do excedente de arrecadação obtido com a alta do petróleo acima do preço de referência do orçamento, mas vinculando tais recursos a projetos de infraestrutura ou fundos de estabilização fiscal em nível estadual. De qualquer forma, é bom lembrar, essa medida constitui uma modesta flexibilização no alto grau de centralização das receitas petrolíferas do México.

5 O CASO BRASILEIRO: COMO AS RENDAS DO PETRÓLEO SÃO REPARTIDAS NA FEDERAÇÃO?

É comum tratar-se os *royalties* como sinônimo genérico para as rendas do petróleo, mas na realidade os *royalties* são apenas uma das diversas formas que o Estado utiliza para se apropriar do lucro econômico extraordinário gerado pela extração de um recurso natural finito. Pelo menos mais seis itens integram o rol das participações governamentais sobre a renda do petróleo no Brasil: a participação especial do petróleo, que é uma variante de *royalty* cobrada sobre a receita líquida (ou lucro) de cada campo petrolífero; o bônus de assinatura pago pelas empresas que vencem os leilões de concessão; a taxa de ocupação das áreas concedidas; o IR e a contribuição social incidente sobre o lucro líquido do setor; e, finalmente, a participação da União nos dividendos distribuídos pela Petrobras a seus acionistas (tabela 1).

TABELA 1
Receitas originadas da renda do petróleo (excluindo tributos indiretos)
(Em R$ milhões)

Ano	*Royalties* petróleo	Participação especial	Bônus de assinatura	Taxa de ocupação	IRPJ	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido(CSLL)	Dividendos Petrobrás	Total	% do PIB
2000	2.456	519	468	73	1.816	748	447	6.527	0,55
2001	3.121	861	595	112	1.438	791	1.201	8.121	0,62
2002	3.335	2.510	92	102	1.912	827	1.037	9.815	0,66
2003	4.430	4.998	27	144	5.043	1.876	942	17.461	1,03
2004	5.160	5.322	666	121	4.113	1.631	1.884	18.897	0,97
2005	6.342	6.916	530	125	7.143	2.700	1.685	25.440	1,18
2006	7.754	8.850	558	126	8.007	3.029	2.341	30.665	1,29
2007	7.656	7.177	31	135	5.043	2.084	2.588	24.715	0,93
2008	10.809	11.711	2.072	140	7.261	3.361	2.171	37.525	1,24
2009	8.155	8.717	80	146	5.043	2.082	5.334	29.557	0,93
2010	10.030	11.419	4	168	2.105	971	3.222	27.920	0,76

Fontes: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Secretaria da Receita Federal (SRF).

A lista de tributos ou participações que compõem o chamado *government-take* exclui os tributos indiretos incidentes sobre petróleo e derivados, que, por definição, não subtraem a renda econômica do setor, pois geralmente são pagos pelos consumidores. É o caso do ICMS estadual e dos tributos federais sobre o valor adicionado incidentes sobre combustíveis, como Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Contribuição sobre Intervenção no Domínio Econômico (Cide) e Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que renderam aos cofres públicos a quantia de R$ 64,4 bilhões em 2010, mais do que o dobro das receitas incidentes sobre a renda (R$ 27,9 bilhões).

Tal fato, em primeiro lugar, é revelador das características do sistema tributário nacional, que tributa pouco o lucro e a renda e muito o consumo. Do ponto de vista federativo, o importante é destacar o modo distinto com que cada uma dessas receitas (ou tributos) é ou não partilhada entre as esferas da federação, o que é demonstrado na tabela 2. As contribuições sociais e os dividendos da Petrobras, como se vê, são receitas exclusivas da União. O mesmo vale para o bônus de assinatura e a taxa de ocupação. Todos os demais tributos são partilhados entre União, estados e municípios, mas cada um segundo lógica e critérios diferentes, que não serão detalhados no momento.

TABELA 2
Partilha de tributos na federação brasileira
(Em %)

Tributos	União	Estados	Municípios
Royalties mar	30	24,3	45,8
Royalties terra	12,5	52,5	35,0
Participação especial	50	40	10,0
Bônus e taxa	100	-	-
IRPJ	55	21,5	23,5
CSLL	100	-	-
Dividendos	100	-	-
IPI	45	29	26,0
PIS/Confis	100	-	-
Cide	76,8	17,4	5,8
ICMS	-	75,0	25,0

Fonte: Elaboração própria.

No caso dos tributos sobre a renda econômica, também é importante considerar os possíveis efeitos que variações de um tributo produzem sobre os outros. Isso é particularmente importante quando determinados tributos podem ser deduzidos da base de cálculo dos demais. Isto precisamente é o que ocorre na relação entre *royalties*, participação especial, IR e dividendos e está detalhado na tabela 3, tomando por base um barril de petróleo extraído do mar e vendido a US$ 100.

Os *royalties* são cobrados a uma alíquota de 10% sobre o valor de produção e são deduzidos, junto dos demais custos de produção, da base de cálculo da participação especial, que é a receita líquida obtida com a produção de petróleo. Já a participação especial (alíquota média de 20%), assim como os *royalties*, reduz o lucro líquido que é tributado pelo IR e pela CSLL. Por fim, o IR (alíquota de 25%) e a contribuição social (9%) reduzem o lucro a ser distribuído por meio de dividendos.

Portanto, um aumento dos *royalties*, como se vê no cenário 2 da tabela 3, reduz a participação especial e todos os demais tributos que dependem do lucro. Um aumento da participação especial (cenário 3), por outro lado, reduz o IR, a CSLL e os dividendos. E, por fim, um aumento da CSLL (cenário 4) só reduz os dividendos. Ou seja, o efeito líquido de aumento de um tributo sobre a renda do petróleo é menor do que o efeito direto inicial sobre a receita do tributo escolhido.

TABELA 3
Efeito encadeado das rendas do petróleo no Brasil em diferentes cenários
(Em %)

Alíquotas atuais	Cenário 1 = atual	Cenário 2 = aumento de *royalties* para 15%	Cenário 3 = aumento de participação especial para 30%	Cenário 4 = aumento de CSLL para 15%
Receita bruta por barril (A)	100	100	100	100
Royalties (B = 10%* A)	10	15	10	10
Outros custos (C)	30	30	30	30
Receita líquida (D = A-B-C)	60	55	60	60
Participação especial (E = 20%*D)	12	11	18	12
Lucro líquido (F = D-E)	48	44	42	48
IR (G = 25%* F)	12	11	10,5	12
CSLL (H = 9%*F)	4,32	3,96	3,78	7,20
Lucro distribuído (I = F-G-H)	31,68	29,04	27,72	28,80
Dividendos (J = 48%*I)	15,21	13,94	13,31	9,79
Lucro privado (K = I-J)	16,47	15,10	14,41	19,01
Government-take (L = B+E+G+H+J)	53,53	54,90	55,59	50,99
Federal (= 30%*B+50%*E+55%*G+H+J)	35,13	33,95	34,86	32,59
Estadual e municipal	18,40	20,95	20,73	18,40
FPM + FPE (= 8,75%*B+45%*G)	6,28	6,26	5,60	6,28
Confrontantes e afetados	12,13	14,69	15,13	12,13

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, em termos federativos, o aumento de diferentes tributos tem diferentes efeitos sobre a partilha de recursos entre União, estados e municípios, podendo inclusive gerar perda de receita para alguns entes. Vejamos o caso hipotético de aumento dos *royalties* de 10% para 15% (cenário 2): o somatório de receitas do governo cresce de 53,53% para 54,90% dos US$ 100, mas a parcela federal cai de 35,13% para 33,95%; ou seja, apenas os governos subnacionais têm um ganho e restrito aos estados e municípios confrontantes e afetados; os demais (beneficiados pelo FPE/FPM) chegam inclusive a ter uma pequena perda, caindo de 6,28% para 6,26% – isso ocorre porque o ganho sobre o aumento dos *royalties* (8,75% de 5) é menor do que a perda decorrente da redução do IR (45% de 1).

Na hipótese de aumento da participação especial de 20% para 30%, o *government-take* cresce de 53,53% para 55,59% e, nesse caso, a União obtém um ganho líquido apesar da redução do IR/CSLL e dos dividendos. Novamente, os estados e municípios confrontantes ganham, e os demais perdem, em função da redução do FPE/FPM vinculado ao IR. Por fim, o cenário em que se aumenta a CSLL de 9% para 15% só altera a participação do governo federal, já que a contribuição social não é partilhada e afeta a base de cálculo apenas do lucro a ser distribuído aos acionistas da Petrobras.

O que se vê, então, é que não podemos analisar os tributos sobre a renda do petróleo isoladamente. Iniciativas que tenham por objetivo ampliar o *government-take* do petróleo também devem considerar seus impactos federativos, não só na distribuição vertical da renda (entre União, estados e municípios), como também na distribuição horizontal, entre entes de uma mesma esfera da federação. Pela tabela 3, por exemplo, podemos verificar que, mesmo contabilizando a distribuição do IR do setor petrolífero pelo FPE/FPM, cerca de dois terços da renda do petróleo alocada aos governos subnacionais são distribuídos segundo o princípio devolutivo, que beneficia os estados e municípios confrontantes e seus vizinhos.

É claro que, se estamos interessados no resultado fiscal líquido que o sistema tributário e de transferências intergovernamentais produz, não podemos olhar apenas para as rendas do petróleo, sendo necessário avaliar também como as demais receitas (vinculadas ou não à atividade petrolífera) estão alocadas. Se assim procedermos, entretanto, concluiremos que nosso regime fiscal não só é desprovido de mecanismos efetivos de equalização de receitas, como alimenta diversas fontes de distorção federativa além daquela que aqui estamos analisando, relacionada ao petróleo.

Um caso em especial merece nossa atenção pela suposta relação que teria com o atual sistema de distribuição de *royalties*. Trata-se do regime vigente de repartição da receita de ICMS entre estados produtores e consumidores. Como vimos na seção anterior, uma das explicações históricas para que nossas leis e Constituição tenham proporcionado um benefício especial dos *royalties* aos estados produtores e confrontantes seria o de proporcionar uma compensação a estes estados pelo modo diferenciado com que o ICMS do petróleo e derivados é dividido.

Sempre que um estado vende uma mercadoria para outro, parte do imposto (7% ou 12% de alíquota) fica com o estado de origem (ou produtor) e outra parte fica com o estado de destino (ou consumidor). Por isso, se diz que o ICMS segue um regime "misto" origem-destino. Essa é a regra que vale para todas as mercadorias, exceto duas: derivados de petróleo e energia elétrica. Nesses casos, toda a receita do imposto das operações interestaduais fica sempre com o estado consumidor, gerando uma "perda" para os ditos produtores, como o Rio de Janeiro.

Mesmo que essa diferenciação de tratamento ao ICMS do petróleo possa ter sido utilizada no passado como justificativa para a concessão de *royalties* aos estados produtores, cabem algumas considerações sobre o suposto caráter injusto da regra:

1) Quem de fato paga pelo ICMS do petróleo, energia ou qualquer outra mercadoria são os consumidores finais. Portanto, o justo é que os estados destes consumidores se apropriem do imposto e não o contrário. Se há algo errado (a mudar) na regra do ICMS é que, para muitas mercadorias, os estados produtores têm direito à parte da receita paga pelos consumidores. É esta anomalia na legislação do ICMS que alimenta a guerra fiscal e dificulta o aproveitamento de crédito pelos exportadores, além de aprofundar as desigualdades regionais.

2) Mesmo que os estados produtores (como Rio de Janeiro) tivessem direito à parte do ICMS do petróleo que produzem, parte do benefício poderia acabar nas mãos dos estados que refinam o petróleo (como São Paulo). Isso porque o ICMS é um imposto sobre o valor adicionado das mercadorias, e no caso dos derivados do petróleo há duas fases de agregação de valor – a extração e o refino. Se o petróleo fosse tributado na origem, haveria uma parcela do imposto que caberia ao estado onde se extrai o petróleo (conceito questionável no caso de mar) e outra parcela ao estado que o refina.

3) Apesar de os estados produtores de petróleo não terem o benefício do ICMS, seus municípios preservam o valor adicionado da atividade petrolífera no cálculo de sua cota-parte de 25% sobre a receita de ICMS do estado. Ou seja, os municípios confrontantes com campos de petróleo e os municípios que servem de sede para as refinarias apresentam elevado valor adicionado e

são privilegiados na repartição do ICMS estadual, mesmo que seu estado não receba o imposto sobre o petróleo vendido para outras UFs.

Em resumo, o atual regime de ICMS é intrinsecamente contraditório, pois concede aos estados consumidores (ou retira dos produtores) parte ou toda (no caso dos derivados de petróleo) receita do imposto, mas preserva integralmente o valor adicionado relativo à produção (e nenhum coeficiente de participação no consumo) para fins de repartição entre os municípios da cota-parte do ICMS. Com isso, os municípios produtores (ou refinadores) de petróleo literalmente subtraem recursos dos demais municípios do estado, produzindo uma distribuição de receitas altamente concentrada.

Alencar e Gobetti (2008) mostram que os índices de concentração (e de Gini) das receitas dos *royalties* e da cota-parte do ICMS são os mais elevados entre as transferências federais e estaduais para municípios, seja quando ordenamos as cidades por PIB *per capita* seja quando ordenamos por receita total disponível *per capita*. Quer dizer, os municípios mais ricos e com mais base tributária para arrecadar impostos por conta própria também são os mais beneficiados por tais transferências de recursos, gerando na esfera municipal um grau de iniquidade tão acentuado que nem mesmo as transferências pretensamente distributivas – como o FPM e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por exemplo – são capazes de reverter.

É interessante notar ainda que a estimação do valor adicionado referente à extração de petróleo em mar, utilizada para o cálculo da cota-parte do ICMS, também leva em consideração as linhas de confrontação com a plataforma continental que servem de referência para a alocação dos *royalties* de mar. Desse modo, os municípios confrontantes (ao contrário dos estados confrontantes) se beneficiam duplamente: primeiro com os *royalties*, depois com o ICMS e todas as demais transferências de recursos federais ou estaduais que também se referenciam no critério de distribuição da cota-parte desse imposto. É o caso dos recursos dos fundos de compensação aos estados exportadores (IPI-exportação e Lei Kandir) e da Cide, que são repartidos entre os estados por critérios que nada têm a ver com o valor adicionado, mas que no rateio entre os municípios seguem a proporcionalidade da cota-parte do ICMS.

Então, no final das contas, o sistema de transferências federais e estaduais para municípios é altamente viesado no sentido de compensar os "produtores", sejam eles de petróleo ou de outras mercadorias quaisquer. A diferença da atividade petrolífera é que, dada sua maior concentração geográfica, ela proporciona um benefício extremamente elevado (e até desproporcional) aos municípios confrontantes ou sedes de refinaria, acentuando as iniquidades do regime.

Ao mesmo tempo, esse padrão de hiperconcentração das receitas em alguns municípios tem gerado um grande desperdício de recursos públicos, visto que tais municípios recebem muito mais receitas do que realmente necessitam. Não é preciso muito esforço de análise para perceber isso. O município de Campos dos Goytacazes, no Rio de Janeiro, por exemplo, teve sua receita de *royalties* elevada de R$ 237 milhões em 2002 para mais de R$ 1,1 bilhão em 2010 e elevou sua despesa de pessoal de R$ 123 milhões para R$ 683 milhões no mesmo período – acréscimo de 454%, bem superior ao verificado para os investimentos (275%).

Em geral, este também é o comportamento fiscal dos dez maiores beneficiários de *royalties* no Rio de Janeiro. Suas despesas de pessoal cresceram em média 338% entre 2002 e 2010, suas demais despesas correntes 287% e seus investimentos, 131%. Os demais municípios do Estado, por sua vez, tiveram as suas despesas de pessoal elevadas em 183%, demais despesas correntes em 126% e os investimentos em 141%. Ou seja, em média os municípios "petrorentistas" têm canalizado o aumento de suas receitas de *royalties* prioritariamente para despesas de pessoal e custeio.

Não se trata de uma exceção à regra, mas de um padrão determinado pela abundância de recursos e que, na literatura econômica, é descrito como maldição dos recursos naturais. Outra tendência entre os municípios "petrorentistas" é a falta de transparência de suas contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê, em seu Artigo 51, que todos os entes públicos encaminhem anualmente, à STN, todos os relatórios referentes ao seu balanço orçamentário e patrimonial. Contudo, para ficar apenas no exemplo mais gritante, a Prefeitura de Campos só prestou contas de 2006 e 2007 no dia 12 de maio de 2011 e, até a presente data, continua devendo os balanços de 2008, 2009 e 2010.

No *site* da Prefeitura de Campos também inexistem dados sobre a execução orçamentária dos últimos oito anos, como determina a LRF. O *site* informa que

> (...) o portal da transparência está sendo implantado aos poucos, a partir da regularização das contas públicas que foram herdadas em completa desordem. Para se ter uma ideia dessa desorganização, os dados do Siafem, de 2008, da administração direta, só foram informados até o mês de setembro. Há, por exemplo, fundações que não chegaram a prestar nenhuma informação ao Siafem no último ano da gestão passada (PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES, 2011).

Dessa forma, a comparação de despesas de 2002 e 2010 para Campos e outros municípios do Rio só foi possível através de dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE).

6 RESUMO DA ÓPERA: AS RECEITAS DO PETRÓLEO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

As receitas originadas da renda do petróleo cresceram significativamente na última década, mas ainda representam uma fatia pouco expressiva das receitas do governo brasileiro, como vimos na seção anterior, e, por isso, apresentam ainda impacto limitado sobre a distribuição regional de recursos fiscais na federação. Embora o Estado do Rio de Janeiro (incluindo seus municípios) concentre, por exemplo, mais de 75% da receita de *royalties* e participações especiais de petróleo, sua receita fiscal *per capita* ainda é inferior à de São Paulo, estado com a maior pujança econômica do país, e duas vezes menor do que a do Distrito Federal, que se beneficia de repasses especiais previstos na Constituição para financiar seu sistema de saúde, educação e segurança pública – o Fundo Constitucional do DF (FCDF) (ver tabela 4).

Contudo, com a perspectiva de aumento das receitas do petróleo nas próximas décadas, a tendência é que não só o Rio de Janeiro, mas também São Paulo, justamente dois dos estados mais ricos do país, ampliem sua vantagem em relação às demais UFs se as atuais regras de distribuição não forem alteradas. Ou seja, do ponto de vista do desenvolvimento regional e da equidade do sistema federativo, é imperativo que se altere o modelo atual com vistas a impedir o aprofundamento das tensões federativas. Esta necessidade é ainda mais premente se considerarmos que uma das principais consequências da reforma tributária perseguida pelo governo federal é o fim da guerra fiscal, vista ainda hoje pelos estados menos desenvolvidos como o único instrumento de que dispõem para tentar se desenvolver.

Como convencer os estados menos desenvolvidos a abrirem mão da guerra fiscal se Rio de Janeiro e São Paulo se avocarem virtuais donos das riquezas do pré-sal? Isso mostra que a mudança nas regras de distribuição dos *royalties* ou mesmo a reforma do ICMS, principal imposto dos estados, precisam ser encaradas de modo mais amplo, no contexto de passos no sentido de aperfeiçoar, pelo menos parcialmente, o nosso federalismo fiscal.

TABELA 4
Discrepâncias regionais do Brasil – 2008

UF	% da população	% do PIB	% de *royalties* e participação especial[1]	Receita *per capita*[2] (R$)
Acre	0,4	0,2	0,1	3.884
Alagoas	1,6	0,7	0,8	1.904
Amazonas	1,8	1,6	2,0	2.642
Amapá	0,3	0,2	0,1	4.145
Bahia	7,6	4,1	3,2	1.786
Ceará	4,5	1,9	0,8	1.679
Distrito Federal	1,3	3,8	0,0	6.515
Espiríto Santo	1,8	2,3	5,3	3.562
Goiás	3,1	2,5	0,2	2.260
Maranhão	3,3	1,2	0,3	1.674
Minas Gerais	10,5	9,1	0,8	2.403
Mato Grosso do Sul	1,2	1,1	0,1	3.228
Mato Grosso	1,6	1,6	0,1	2.994
Pará	3,9	1,9	0,3	1.739
Paraíba	2,0	0,8	0,3	1.877
Pernambuco	4,6	2,3	0,8	1.795
Piauí	1,6	0,5	0,2	1.833
Paraná	5,6	6,1	0,5	2.158
Rio de Janeiro	8,4	11,2	75,4	2.768
Rio Grande do Norte	1,6	0,9	3,1	2.345
Rondônia	0,8	0,6	0,1	2.748
Roraima	0,2	0,2	0,0	4.496
Rio Grande do Sul	5,7	6,6	0,7	2.587
Santa Catarina	3,2	3,9	0,4	2.613
Sergipe	1,1	0,6	2,4	2.777
São Paulo	21,6	33,9	2,0	3.236
Tocantins	0,7	0,4	0,1	3.514
Total	100,0	100,0	100,0	2.556

Fonte: Gobetti, Pinto e Sardinha (2011).

Notas: [1] Inclui parcela distribuída por meio do FPM/FPE a todos os estados e municípios.
[2] Inclui receitas tributárias próprias e transferências do estado e seus municípios.

No âmbito intrarregional ou municipal, os desafios são ainda maiores, dadas as grandes diferenças de renda existentes entre distintas cidades de um mesmo estado e região em virtude das regras de distribuição dos *royalties* e também da cota-parte do ICMS. Nesse caso, seria interessante introduzir progressivamente o conceito de equalização de receitas e, aos poucos, promover mudanças pontuais no nosso sistema de transferências que apontem na direção da redução das distorções atuais.

7 CONCLUSÕES

A literatura econômica sugere, como vimos, que as receitas do petróleo sejam preferencialmente geridas de modo centralizado em decorrência da inaptidão dos governos subnacionais para lidarem com o caráter volátil e intergeracional desses recursos. Contudo, a melhor solução técnica nem sempre é factível em federações que convivem com enormes tensões e desequilíbrios fiscais, como a brasileira, exigindo que se busquem alternativas intermediárias.

Nesse sentido, foi importante analisar a experiência internacional e perceber que os países organizados de forma federativa lidam de formas bastante distintas com o controle e a alocação das rendas provenientes da atividade petrolífera, variando de situações de elevada descentralização das receitas (como no Canadá) para outras de quase absoluta centralização (México e Venezuela). Pode-se dizer que o grau de centralização é uma função do peso do setor petrolífero na economia, de circunstâncias históricas e de fatores culturais por trás da definição dos princípios constitucionais em torno da propriedade sobre os recursos naturais. Mas os próprios princípios constitucionais podem ser flexibilizados ou interpretados de modo diverso ao longo do tempo, como nos mostra o exemplo do Canadá e da Nigéria, onde as províncias e os estados confrontantes impuseram acordos políticos mediante os quais o governo central cedeu parcialmente o direito que tinha sobre as rendas do petróleo extraído de mar.

O fato é que não existe um consenso constitucional ou cultural-filosófico sobre a necessidade ou não de conceder um benefício fiscal diferenciado às chamadas regiões produtoras de petróleo, nem sobre como tais recursos devem ser tratados em sistemas de equalização fiscal. No Canadá, por exemplo, apenas metade da receita petrolífera é

computada nos cálculos, enquanto na Austrália ela entra por completo. O resultado é que no Canadá as províncias produtoras mantêm uma vantagem significativa em relação às demais, enquanto na Austrália isso não ocorre.

Apesar dessa heterogeneidade, é possível identificar uma tendência nítida de diferenciação do petróleo extraído em terra ou em mar para fins de concessão de um benefício diferenciado aos estados "produtores", o que não ocorre no Brasil. Pode-se dizer que os direitos especiais que os estados confrontantes têm sobre a renda do petróleo do pré-sal já concedido, de acordo com a Lei do Petróleo, são claramente desproporcionais e inadequados considerando a experiência internacional.

No Canadá, por exemplo, o governo central concedeu esse direito às províncias litorâneas, mas a produção em mar corresponde à menor parte do que o país produz. Além disso, as províncias beneficiadas não estão entre as mais ricas do país, como ocorre no Brasil com Rio de Janeiro e São Paulo. A Nigéria, que também oferece esse benefício aos estados do Delta do Níger, mas em proporção bem menor do que no Brasil, parece ser um antiexemplo a ser seguido, considerando as profundas distorções que esses privilégios têm gerado.

O próprio quadro atual de distorções geradas pela distribuição de *royalties* entre municípios, no Brasil, já sinaliza os riscos que corremos caso mantenhamos as regras da Lei do Petróleo inalteradas para a produção sob o regime de concessão. Isso porque essa produção deve duplicar nos próximos anos de acordo com as projeções do Ministério de Minas e Energia (MME). Já as mudanças propostas pelo governo no âmbito do regime de partilha só começarão a ter efeito também daqui a dez anos.

Por isso, essa realidade sugere que busquemos uma transição gradual entre as regras atuais e um novo regime a ser negociado na federação, sem perder de vista uma agenda mais ampla de reformas no federalismo fiscal brasileiro. Ou seja, uma eventual mudança nas regras de distribuição dos *royalties*, sob concessão ou partilha, deve ser vista apenas como o ponto de partida de modificações mais profundas que se fazem necessárias.

REFERÊNCIAS

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

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. **Justiça fiscal na federação brasileira**: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. XIII Prêmio Tesouro Nacional 2008. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIPremio/conteudo_mono_pr13_tema2.html> Acessado em: 8 ago. 2011.

ANDERSON, G. (Org.). **Oil and gas in federal systems**. Toronto: Oxford University Press, 2011a.

_____. Reflections on oil and gas in federal systems. In: ANDERSON, G. (Org.). **Oil and gas in federal systems**. Toronto: Oxford University Press, 2011b.

BOADWAY, R.; SHAH, A. Fiscal federalism: principles and practice of multiorder governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CHOWDHURIE-AZIZ, M.; KAISER, K.; VINUELA, L. **Intergovernmental fiscal management in natural-resource rich settings**: a guide for policy practitioners. 2010. Disponível em: <www.worldbank.org/prem>

GOBETTI, S.; PINTO, H. Q.; SARDINHA, J. Chapter Brazil. In: ANDERSON, G. (Org.). **Oil and gas in federal systems**. Toronto: Oxford University Press, 2011.

PREFEITURA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Portal da Transparência**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.transparencia.campos.rj.gov.br/> Acessado em: 7 ago. 2011.

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

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Eliezer Moreira
Elisabete de Carvalho Soares
Fabiana da Silva Matos
Lucia Duarte Moreira
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

GOVERNO FEDERAL BRASIL PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA