

# A LEI DO PETRÓLEO E A RENDA PETROLÍFERA NO BRASIL<sup>1</sup>

*GUERRA, S. M. G.*

*HONORATO, F.*

*Departamento de Energia*

*Faculdade de Engenharia Mecânica*

*Universidade Estadual de Campinas*

*CP 6122*

*13083-970 Campinas, SP.*

*sguerra@fem.unicamp.br*

## ***INTRODUÇÃO***

As rendas oriundas da produção de petróleo representam parte substancial do Produto Interno Bruto (PIB), dos ingressos de capital e de divisas em muitos países produtores de petróleo no mundo. Este movimento promove um conjunto de preocupações de caráter econômico-financeiro, social e distributivo.

As preocupações iniciam-se, quando se observa que dentre os principais países receptores de rendas minerais no mundo, a maior parte é constituída pelos países ditos em desenvolvimento. Isto representa uma grande preocupação, seja pela economia mundial (dependente deste recurso energético), seja por problemas internos que o acréscimo de renda pode vir a causar.

Este tipo de preocupação atinge diversos organismos e instituições mundo afora. O *site* do Banco Mundial<sup>2</sup> apresenta a seguinte passagem acerca do tema:

*“Lamentablemente, la evidencia a la fecha sugiere que a menudo las rentas petroleras se convierten más en una maldición que en una bendición, con países que disfrutando de*

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no X Congresso Brasileiro de Energia, Rio de Janeiro, out/2004.

<sup>2</sup> Para maiores detalhes acerca do tema, VER: <http://www.worldbank.org/ogsimpact/cpoverviewsp.htm>.

*aquellas rentas se quedan detrás de países no petroleros que si logran objetivos de desarrollo sin experimentar la parte de inestabilidad política y conflictos violentos que acompañan a menudo la bonanza petrolera. Hay una preocupación creciente sobre este problema entre los inversionistas de las compañías petroleras, la sociedad civil, las agencias de desarrollo, y en los países mismos, así como una determinación creciente para hacer algo sobre este asunto”.*

Como solução, o Banco Mundial aponta a necessidade de preocupação em três níveis diferentes: i) o primeiro é acerca dos impostos e tributos (legislação); ii) o segundo é acerca da fiscalização nas companhias e do manejo das rendas minerais (regulação); iii) terceiro, recai sobre a destinação dos recursos (fiscalização). Porém a grande preocupação está na determinação das “regras do jogo”, diretrizes que os Estados Nacionais apresentam para investidores, mercado de maneira geral, população local, e demais entes envolvidos na indústria do petróleo. Isto é, legislações e regras que movem as atividades petrolíferas.

Assim, o trabalho em questão objetiva primeiramente informar acerca dos tributos utilizados para remunerar o poder público pela extração de recursos não-renováveis de seu solo, a chamada renda mineral.

Na primeira parte, o trabalho apresenta uma visão geral das rendas minerais no mundo, e como elas costumam ser utilizadas em diversos países. Em seguida, apresenta como se deu a evolução das legislações no país até a criação da Lei 9.478, conhecida como Lei do Petróleo. E por fim, apresenta as formas de remuneração (tributos e impostos) utilizadas pelo governo brasileiro para o setor. Na conclusão, é apresentada uma breve crítica à opção utilizada pelo Brasil na apropriação das rendas minerais.

#### ***A RENDA MINERAL NO MUNDO: UMA VISÃO PANORÂMICA***

O petróleo é um negócio mundial. Para estabelecer um regime de impostos, taxas, tributos, regulações, fiscalizações, controles ambientais, dentre outros, um país tem de considerar o impacto de suas determinações sobre o mercado internacional, bem como a capacidade do setor nacional de

disputar e competir por mercados e investimentos, em relação a outras áreas produtoras de petróleo no mundo (Boa Nova, 1985). Assim, os países detentores de petróleo convergiram para apenas alguns poucos mecanismos de tratamento das rendas minerais, a dizer:

**Impostos Baseados em Lucro:** como o próprio nome diz, este imposto incide sobre a diferença entre retorno e custo. Modelo adotado na Austrália, Dinamarca e Noruega, por exemplo;

**Impostos sobre Produção:** são impostos expressados como uma porcentagem do valor da produção. Este tipo de imposto, normalmente é cobrado, como um valor fixo por unidade produtiva. Esta é a base do modelo de captação de rendas minerais, utilizado no Brasil;

**Impostos Flexíveis:** muitos países produtores de petróleo no mundo têm ajustado seus sistemas de impostos, a fim promover a adoção de impostos simples e sobre os retornos econômicos, porém, de forma diferente do imposto baseado no lucro, apresentado anteriormente. Esta forma de tributação é progressiva e incide de forma gradativa, isto é, quanto maiores os lucros, maiores os impostos, até um teto máximo previsto. Seus parâmetros para o imposto são: indicadores simples (localização, complexidade geológica e dificuldade operacional), níveis de preço, produção e custos. Exemplo: China;

**Partilha de Produção:** modelo de captação de renda petrolífera baseado na divisão da produção, de acordo com produção do poço. Nesse modelo, a companhia de petróleo trabalha por sua conta e risco com a supervisão do Estado. Modelo adotado em vários países da Ex-União Soviética e na Indonésia, por exemplo;

**Bônus de Assinatura:** pagamentos pela pesquisa e/ou exploração petrolífera. Pode assumir algumas facetas ao serem auferidos: fixos e licitados, pagáveis adiantadamente ou, em alguns casos, dependente de resultados da exploração. É um dos modelos utilizados no Brasil;

**Multas e Incentivos Ambientais:** criação de uma série de obrigatoriedades por parte das empresas exploradoras e produtoras, quanto ao risco ambiental, forma de renda mineral. Países que o utilizam criam legislações extremamente rígidas de forma que as empresas do setor petrolífero sempre estarão infringindo a Lei.

De maneira geral, poucos países utilizam outras formas de impostos que não as listadas acima. Alguns deles utilizam mais de uma forma de captação de renda mineral, como o caso do Brasil.

### ***OS TRIBUTOS NO SETOR PETROLÍFERO BRASILEIRO E A LEI DO PETRÓLEO***

O pagamento de tributos no Brasil foi estabelecido pela primeira vez na Lei nº. 2.004, de 03 de outubro de 1953<sup>3</sup>, junto à lei de criação da PETROBRÁS. Em seu artigo 27, determinava o pagamento de 4% aos Estados e 1% aos Municípios sobre toda a produção terrestre de petróleo e gás natural em seus territórios. Este foi o início das contribuições recebidas pelo poder público.

Posteriormente, a Lei nº. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, substituiu a Lei 2,004/53, determinando o pagamento de tributos para a produção no mar. A seguinte distribuição dos *royalties* foi utilizada: 1,5% para os Estados, 1,5% aos Municípios dos poços produtores e pertencentes às áreas geo-econômicas dos municípios produtores, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para um fundo especial, e distribuídos aos Estados e Municípios da Federação<sup>4</sup>. O mais interessante nessa Lei é a introdução do conceito de área geo-econômica<sup>5</sup>. De acordo com este conceito, o município recebe royalties mesmo quando a extração não se dá em seu solo.

A Lei nº. 7.525, de 29 de agosto de 1986, determinou normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº. 2.004/53 (imposta pela elaboração de uma nova redação dada pela Lei nº. 7.453/85), introduzindo o conceito de extensão dos limites territoriais dos estados e mu-

---

<sup>3</sup> Para maiores esclarecimentos, ver [www.anp.gov.br/](http://www.anp.gov.br/).

<sup>4</sup> Para maiores esclarecimentos, ver [www.anp.gov.br/](http://www.anp.gov.br/).

<sup>5</sup> Por área geo-econômica entende-se como área que sofre os impactos da indústria do petróleo, seja por localização geográfica, seja por importância econômica.

nicípios litorâneos na plataforma continental, de acordo com conceitos e metodologias estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), metodologia que persiste até os dias atuais<sup>6</sup>.

Em 28 de dezembro de 1989, a Lei nº. 7.990 (regulamentada posteriormente pelo Decreto nº. 01 de 11 de janeiro de 1991) apresentou a nova distribuição dos tributos, no qual introduziu o percentual de 0,5% aos Municípios onde ocorre embarque e desembarque do petróleo e gás natural. Para isso, reduziu-se de 4% para 3,5% o percentual dos Estados quando fosse extraído em terra, e de 1% para 0,5% do fundo especial, quando fosse extraído na plataforma continental.

E por fim, em de 06 de agosto de 1997, entrou em vigor a Lei nº. 9.478 mais conhecida como a Lei do Petróleo. A Lei do Petróleo foi fruto da evolução da indústria do petróleo no país e do crescimento gradativo de sua importância tanto para o mercado interno, quanto para o mercado internacional, onde são determinadas regras especiais para o segmento petrolífero.

Em termos gerais, a Lei quebra o monopólio da União (da Petrobrás, conseqüentemente). Ela prevê que todas as atividades que antes constituíam exclusividade estatal poderão ser objeto de concessão para operação de empresas privadas nacionais.<sup>7</sup>

A nova Lei estabelece um papel distinto a Petrobrás, que até então detinha o monopólio estatal. A empresa passa a receber o mesmo tratamento previsto para as demais empresas privadas em processos licitatórios, salvo em situações de empate, apresentando-se como vencedora. A União continua a ter direito de decisão sobre a Petrobrás, pois ainda permanece como acionista majoritária.

---

<sup>6</sup> O decreto nº. 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de limites dos Estados e Municípios, e a conseqüente localização dos poços de petróleo e de pagamento dos *royalties*. Para maiores detalhes ver: [www.ibge.gov.br/](http://www.ibge.gov.br/).

<sup>7</sup> *A nova Lei não altera o princípio constitucional de que: "a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos líquidos, bem como a importação e a exportação de derivados e o seu transporte dutoviário ou marítimo, constituem monopólio da União (Constituição Federal, Art. 177), mas a autoriza a contratar terceiros para a execução de tais atividades"* (Postali, 2002).

A Lei do Petróleo resultou de um conjunto de estratégias estabelecidas para o setor, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. As estratégias acompanhavam princípios presentes na teoria econômica neoclássica, dominante no Governo Federal de então.

Os princípios e objetivos do setor energético de FHC eram, de maneira geral, os seguintes: i) Preservar o interesse nacional; ii) Incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; iii) Promover a livre concorrência; iv) Atrair investimentos para o setor; v) Ampliar a competitividade no Mercado Internacional; e, vi) Diminuir a participação do Estado no setor.

Para administrar estas diretrizes, o Governo Federal criou a ANP, autarquia federal<sup>8</sup> vinculada ao MME e que tem como finalidade básica “*promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo*” (Postali, 2002).

A partir de sua criação, todas as atividades relacionadas à indústria de petróleo e gás natural em território nacional, passaram a ser de responsabilidade da ANP. Isto incluiu as atividades de exploração e produção. A ANP passa a funcionar como o controlador, isto é, grande gerente do mercado energético brasileiro, corrigindo assim “falhas” do mercado, segundo o modelo neoclássico.

A Lei do Petróleo estabelecia quatro formas distintas de renda mineral auferidas pelo poder público para interessados em explorar o potencial energético brasileiro. São eles: pagamento pela ocupação ou retenção da área, bônus de assinatura, participações especiais e royalties.

---

<sup>8</sup> Pode-se conceituar autarquia como “*pessoa jurídica de direito público, integrante da Administração Indireta, criada por lei para desempenhar funções que, despidas de caráter econômico, sejam próprias e típicas do Estado.*” A caracterização da Autarquia, é apresentada como “*o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.*”

As agências reguladoras, enquadram-se no que o direito administrativo classifica como autarquia de controle. Sua função primordial consiste em “*exercer controle sobre as entidades que prestam serviços públicos ou atuam na área econômica por força de concessões e permissões de serviços públicos (descentralizado por delegação negocial), como é o caso da ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica), da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) e da ANP (Agência Nacional de Petróleo).*”

“(…) Pode-se dizer que, didaticamente, as agências autárquicas classificam-se em duas categorias: as agências reguladoras, com função básica de controle e fiscalização, adequadas para o regime de desestatização, e as agências executivas, mais apropriadas para a execução efetiva de certas atividades administrativas típicas do Estado. Referidas agências encontram sua origem no regime norte-americano, que há muito contempla as figuras das “**independent agencie**” e “**independent regulatory agencies**”, destinadas à regulação econômica ou social. Outros sistemas, como os da Inglaterra, Espanha e Argentina, também têm dado ensejo à criação dessas entidades.” (Carvalho Filho, 2001).

## **PAGAMENTO PELA OCUPAÇÃO OU RETENÇÃO DE ÁREA**

O pagamento pela ocupação ou retenção de área também foi instituído pela Lei do Petróleo de 1997. Esta modalidade de renda mineral, constitui-se receita da ANP, “*consignada no seu orçamento aprovado, destinando-se o excedente ao Tesouro Nacional*” (ANP, 2000).<sup>9</sup>

## **BÔNUS DE ASSINATURA**

Assim como o pagamento pela ocupação ou retenção da área, o bônus de assinatura foi introduzido pela primeira vez junto à criação da Lei do Petróleo. Ele tem seu valor mínimo determinado no edital de licitação do bloco ofertado, devendo ser pago no ato da assinatura do contrato.<sup>10</sup>

## **AS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS**

A Participação Especial foi criada pelo Art. 50, da Lei nº 9.478/97. Este artigo estabelecia um pagamento adicional para poços de petróleo que possuíssem alta rentabilidade ou um grande volume de produção<sup>11</sup>.

No passado, os Estados Unidos e o Reino Unido adotaram este tipo de participação governamental incidente sobre grandes lucros (*Windfall Profits Tax e Petroleum Perennial Tax – PRT*, respectivamente). Atualmente, além do Brasil, existem outros países que adotam este imposto, tais como a Austrália (*Petroleum Resource Rent Tax – PRRT*) e a Noruega (*Special Tax*).<sup>12</sup>

<sup>9</sup> O seu valor é fixado em R\$ por km<sup>2</sup>, e varia dependendo da fase ou período em que se encontra a concessão (tabela a seguir)<sup>9</sup>.

ETAPA	R\$/Km <sup>2</sup> ou FRAÇÃO
Fase de Exploração	10,00 a 500,00
Prorrogação da Fase de Exploração	200% do valor da Fase de Exploração
Período de Desenvolvimento da Fase de Produção	20,00 a 1.000,00
Fase de Produção	100,00 a 5.000,00

FONTE: Agência Nacional do Petróleo, Boletim Conjuntura e Informação, 2000.

<sup>10</sup> O bônus de assinatura constitui receita da ANP, tendo ocorrido o seu primeiro pagamento em 23 de setembro de 1999, na ocasião da assinatura dos contratos de concessão da 1ª Rodada de Licitações. Apenas a primeira rodada de Licitações rendeu a ANP um montante superior a R\$ 321,6 milhões. (ANP, 2000).

<sup>11</sup> Sua distribuição de recursos é representada da seguinte forma: 40% – Ministério das Minas e Energia, para o financiamento de estudos de geologia e geofísica a serem realizados pela ANP; 10% – Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; 40% – aos Estados onde ocorrer à produção; 10% – aos Municípios onde ocorrer à produção.

<sup>12</sup> Conjuntura e Informação, ANP, Superintendência de Estudos Estratégicos, abril-maio, 2000.

A determinação das Participações Especiais é feita mediante a aplicação de alíquotas progressivas, de 10 a 40%, em função do volume trimestral de produção, a partir de um volume limite de isenção<sup>13</sup>. Em geral, incide sobre os campos em terra com produção acima de 10 mil barris/dia, sobre campos marítimos com batimétrica abaixo de 400 m e produção acima de 20 mil barris/dia, e, sobre campos com profundidade batimétrica acima de 400 m e produção acima de 31 mil barris/dia.

Atualmente, segundo a ANP, apenas os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e Rio das Ostras, recebem participações especiais resultantes de dois campos de petróleo da Bacia de Campos: Marlim (400 mil barris/dia) e Albacora (180 mil barris/dia). A ANP espera que em breve este número cresça para um universo de 13, dos 282 campos em desenvolvimento ou produção no Brasil. Seriam 12 na Bacia de Campos e 1 na Bacia de Santos.<sup>14</sup>

Segundo projeções realizadas pela ANP, os 13 campos mencionados corresponderão, num futuro próximo, em média, a um valor correspondente a 10% dos royalties arrecadados.

## **ROYALTIES**

Os Royalties apresentam-se como uma das formas mais antigas de pagamento (remuneração a sociedade) pela utilização de recursos escassos e não renováveis. A palavra royalty provém do inglês “royal”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”, tendo sua origem no direito de pagamento que o Rei possuía pela extração de recursos minerais em suas terras, isto é, a renda mineral.

O conceito de renda econômica assumiu diversas formas ao longo da formação econômica contemporânea. Um dos pioneiros na análise foi David Ricardo (1888). Segundo Ricardo, “*a renda decorrida 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,*

---

13 O cálculo de seu pagamento se dará através da receita bruta do poço, “deduzidos os royalties, os investimentos na exploração (finding costs), os custos operacionais (operating costs), a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor”.<sup>13</sup> Isto é, as participações especiais incidem sobre o lucro oriundo da produtividade da exploração (poços rentáveis).

<sup>14</sup> Conjuntura e Informação, ANP, Superintendência de Estudos Estratégicos, abril-maio, 2000.



*que seriam, dessa forma, premiados por as possuírem*<sup>15</sup>. O que Ricardo quis dizer é que a renda estava ligada à propriedade da terra, visto que à medida que a demanda por terra aumentava, os produtores eram “obrigados” a produzir em terras menos férteis, provocando nestes mesmos produtores, esforços adicionais para a obtenção de iguais volumes produtivos. Ricardo chamava esse ganho de renda diferencial ou renda ricardiana. Portanto, o dono da terra (recurso finito, assim como o petróleo) recebia acréscimos de renda, justificados pela escassez do produto. Nesse caso, o do petróleo pode ser entendido no conceito ricardiano como propriedade de jazidas minerais, com as mesmas características das terras férteis, devido ao fato de serem recursos finitos. A Renda Mineral constituiu-se assim, uma espécie de prêmio pela detenção dos recursos (petróleo), onde os royalties e as participações especiais são a remuneração pela utilização destes recursos (Postali, 2002).

No caso brasileiro entendem-se royalties como compensações financeiras pagas pelos concessionários do campo de petróleo – cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo ou gás natural, incluindo-se também os contratos que estão na fase de exploração e realizando testes de longa duração –, e distribuídas entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia.

Segundo a Lei do Petróleo, entende-se por *“campo de petróleo ou de gás natural como uma área produtora de petróleo e/ou gás natural, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção. O conceito de campo de petróleo e gás natural considera aspectos geológicos, econômicos e de engenharia”*. Cada campo de petróleo é delimitado por uma área geográfica e sua operação é regida por um contrato de concessão celebrado entre a Agência Nacional de Petróleo (ANP) e a concessionária atuante na área (ANP, 2001).

---

<sup>15</sup> Ricardo, David, in Postali, F.

A grande mudança na Lei está na definição das alíquotas para os royalties<sup>16</sup> (Art. 47 da Lei nº. 9.478/97). Acerca do percentual básico, estabelecido em 10% (dez por cento), o § 1º, estabelece que “a ANP poderá prever a redução do valor dos royalties até um montante não inferior a 5% (cinco por cento) da produção, tendo em vista riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes” (TCE/RJ, 2000). Já o § 2º do mesmo artigo determina que o cálculo do valor dos royalties passam a ser determinados em função dos preços do mercado de petróleo, do gás natural condensado, das especificações do produto e da localização do campo, a serem estabelecidos por decreto do Presidente da República<sup>17</sup>.

A distribuição dos royalties entre seus beneficiários, até o limite de 5%, passou a seguir a seguinte distribuição<sup>18</sup>: 1,5% – Estados e Distrito Federal; 0,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 1,5% – aos Municípios produtores e suas área geoeconômicas; 1,0% – ao Ministério da Marinha; 0,5% – para um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.

Os valores que excedem os 5% exigidos por Lei, possuem um tratamento diferenciado em sua distribuição entre os entes e esferas políticas<sup>19</sup>. Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres; teremos: 52,5% – aos Estados onde ocorrer a produção; 15% – aos Municípios onde ocorrer a produção; 7,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 25% – ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero. Quando a extração ocorrer na plataforma continental: 22,5% – aos Estados onde ocorrer a produção; 22,5% – aos Municípios onde ocorrer a produção; 15% – ao Ministério da Marinha; 7,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 7,5% – para um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e

---

<sup>16</sup> O Art. 47 da Lei nº. 9.478/97 assim dispõe sobre a alíquota a ser paga referente aos royalties do petróleo: “Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo e gás natural”.

<sup>17</sup> Decreto nº. 2.705/98.

<sup>18</sup> Art. 48 da Lei nº. 9.478/97. Fonte: “Os Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro”.

<sup>19</sup> Art. 49 da Lei nº. 9.478/97.

Municípios; 25% – ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero.

Apesar da Lei prever a diferenciação nas alíquotas, quase a totalidades das concessões em vigor no Brasil, possuem valores variando entre 9,1% e 10% (90% do total). Observando as alíquotas dos royalties, por bacia, tem-se a seguinte distribuição:

<i>BACIA</i>	<i>ALÍQUOTA MÉDIA DOS ROYALTIES</i>
<b>Campos</b>	9,9%
<b>Ceará</b>	10,0%
<b>Espírito Santo</b>	9,3%
<b>Mucuri</b>	10,0%
<b>Paraná</b>	6,8%
<b>Potiguar</b>	9,4%
<b>Recôncavo</b>	9,3%
<b>Santos</b>	8,3%
<b>Sergipe - Alagoas</b>	9,5%
<b>Solimões</b>	10,0%
<b>Tucano</b>	7,8%
<b>Média Ponderada Brasil</b>	9,8%

FONTE: Agência Nacional de Petróleo, Guia dos *Royalties* do Petróleo e do Gás Natural, 2003.

Só como consideração, a média tende a se aproximar daquela da Bacia de Campos, por produzir mais de 80% de toda a produção de petróleo nacional.

O Decreto nº. 2.705, de 03 de agosto de 1998, regulamentou os Artigos de 45 a 51, da Lei do Petróleo, definindo os critérios relativos as participações governamentais. O pagamento dos royalties é efetuado à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil (banco estatal brasileiro). O controle e a distribuição dos royalties é de responsabilidade da Agência Nacional de Petróleo.<sup>20</sup> Os *royalties* sofrem influência de três variáveis básicas: produção mensal de petróleo de cada campo, seus respectivos preços e a taxa média mensal de câmbio.

<sup>20</sup> Para o cálculo dos royalties, cada campo de petróleo é tratado com uma unidade de negócios em separado, com alíquotas diferentes. Fonte: ANP, 2001.

## ***CONCLUSÃO: UMA CRÍTICA À RENDA MINERAL ADOTADA NO BRASIL***

A legislação petrolífera adotada no Brasil em fins dos anos 1990 representou uma tendência de desregulamentação e promoção à competição, que dominava o cenário político e econômico de então. A participação do Estado no setor petrolífero apresenta, desde deste período para cá, uma retração, com novos arranjos institucionais emergindo.

A atuação direta do Estado no setor petrolífero estava inserida dentro de uma lógica de intervenção na economia. Esta lógica foi a tônica em toda a América Latina. Em países como Brasil (Petrobrás), México (PEMEX), Venezuela (Corporación Venezolana de Petróleo – CVP, hoje PDVSA) e Argentina (Yacimientos Petrolíferos Fiscais – YPF), o objetivo claro do Estado era o de resguardar o petróleo do capital externo. Outros fatores, como a natureza política e a responsabilidade quanto ao abastecimento interno, colaboraram com este cenário.

As crises do petróleo que abalaram o mundo capitalista nos anos setenta promoveram mudanças significativas na composição da cesta de demanda. O medo de novas crises fez com que os grandes compradores revissem suas políticas. A diminuição da demanda (via economia de consumo, fontes alternativas de energia e melhoras na eficiência energética), a diversificação das importações (compra de países não-OPEP e acordos estratégicos), novas formas de comercialização e a pesquisa e o investimento internamente.

Este cenário intensificou a concorrência internacional, promoveu novos arranjos produtivos e globalizou o setor energético petrolífero. Os novos arranjos culminaram com a “saída” do Estado do setor, e a substituição pelo modelo norte-americano de regulação econômica. Assim, observa-se a mudança de lógica. Antes, o Estado controlava o setor petrolífero, inserido numa lógica Estatizan-

te/Keynesiana. Hoje, a lógica neoliberal<sup>21</sup> apresenta-se de maneira hegemônica, sendo refletida nas mudanças de conceito no setor. A Lei do Petróleo é um grande exemplo.

As alterações na legislação, principalmente com a Lei do Petróleo, provocaram mudanças significativas nas regras existentes para o setor petrolífero no Brasil. A Petrobrás perde o monopólio. A administração do Mercado fica por conta da nova ANP.

A crítica a este modelo fica por conta dos preços dos derivados do petróleo no mercado interno. Apesar do petróleo ser pesquisado, explorado e tratado por empresas nacionais, onde grande parte de seus custos é em R\$, o preço é o do mercado internacional. Assim, os custos de transporte (já que nosso modelo de escoamento produtivo é basicamente rodoviário), aumentaram de forma acintosa. Qualquer variação no dólar gera aumentos produtivos no país.

A segunda crítica recaí sobre a regulação. Segundo relatório da ANP (1999), analisando a reforma do setor petrolífero na América Latina, *“a regulação do setor (petrolífero) em seus primeiros anos de desenvolvimento se mostrou pouco eficaz, pela fragilidade das estruturas legislativas, em contra partida ao alto poder de barganha das empresas estrangeiras”*. Assim, neste caso, caberia ao Estado criar as estruturas legislativas e assumir o controle das atividades petrolíferas. Douglas North, Prêmio Nobel de Economia de 1993, já ressaltava a importância do Estado neste cenário. *“O Governo deve criar regras econômicas do jogo para garantir a estabilidade. Se um país não possui regras eficazes é porque não tem um bom governo para coloca-las no lugar”*.

A terceira e principal crítica recaem sobre os royalties. Estudos comprovam que historicamente, os *royalties* do petróleo recebem uma taxa de 12,5% sobre o valor na exploração (Martins, 1997). Estes dados confrontam-se a média brasileira de 9,80% (considerando-se apenas os royalties

---

<sup>21</sup> A não intervenção do Estado na economia e no mercado, a suposição que os arranjos serão sempre ótimos e a transparência total de informações, são algumas das principais premissas neoliberais.

como renda mineral). O “grosso” da taxaço na economia do petróleo brasileira não recai sobre a lucratividade ou a rentabilidade econômica da explora o.

O modelo de arrecada o das rendas minerais adotado no Brasil, não apresenta eficiência do ponto de vista econ mico. Isto se deve a não suscetibilidade do mesmo a rentabilidade econômica dos agentes. Quando o preço do petróleo está elevado no mercado internacional e o produtor consegue altas taxas de lucro, os royalties não mudam, permanecendo no mesmo patamar de taxas de lucro menores. Conseqüentemente, campos marginais não serão explorados e, por fim, se o campo de petróleo estiver em fins de produ o, ou for um campo pouco rentável, os agentes econ micos não investirão no local, reduzindo a oferta do produto na economia. Isso nos leva a concluir que os royalties do petróleo tornam-se mais vantajosos quando se baseiam diretamente nos retornos econ micos, seja no ponto de vista dos investidores, seja no ponto de vista macroecon mico.

Segundo Navarro (2003), a partir dos anos setenta muitos países produtores de petróleo reconheceram a inflexibilidade da taxa única de *royalty*, como a adotada no Brasil. Em seu lugar, foram introduzidos mecanismos crescentes de taxaço de acordo com a rentabilidade dos agentes econ micos envolvidos no processo (ou até taxaço zero, dependendo dos custos de explora o e transporte, e da importância estratégica da descoberta).

Tem havido um movimento globalizado entre os países produtores de petróleo, no sentido de utilizar mecanismos atrelados   produtividade e lucratividade. O Reino Unido, a Dinamarca e a Noruega, desde 1982, não aplicam mais royalties para os novos campos de produ o. Nos países baixos, os royalties deixam de ser cobrados caso o preço do petróleo desvalorize abaixo de um determinado nível. Na Austrália, os campos off-shore não possuem mais royalties, sendo substituídos por outras taxa es sobre retornos econ micos. A China adota uma alíquota progressiva de impostos para atividades off-shore, com uma faixa significativa de isen o de impostos.

Vale lembrar, que a taxaço deve considerar o limite da viabilidade econômica na produ o, não provocando debates e decisões distorcidas acerca da continuidade ou não da explora o. Os exemplos internacionais servem apenas para reforçar a tese relativa a ineficiência econômica da arrecada o das rendas minerais brasileiras.

#### *BIBLIOGRAFIA*

Agência Nacional do Petróleo – Superintendência de Controle das Participa es Governamentais da

ANP, “*Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*”, Coordena o: D cio Hamilton Barbosa, RJ, 2001.

Agência Nacional do Petróleo, “Decreto n  2.705 de 3 de agosto de 1998”, Boletim, RJ, 2002.

Agência Nacional do Petróleo, “Lei n  9.478 de 6 de agosto de 1997”, Boletim, RJ, 2002.

Agência Nacional do Petróleo, “*Relatório Anual da Agência nacional de Petróleo – 2001*”, Ministério das Minas e Energia, RJ, 2002.

Agência Nacional do Petróleo, Conjuntura e Informa o, diversos números, RJ, de 1998 a 2003.

B a Nova, Antonio Carlos, “Energia e Classes Sociais no Brasil”, Ed. Loyola, São Paulo, 1985.

Carvalho Filho, José dos Santos, “Manual de Direito Administrativo”, 8  edi o, Ampliada e Atualizada, Ed. Lúmen Júris, RJ, 2001.

Navarro, Carlos Alberto Scherer, “Royalties do Petróleo, Estudo de Caso de Campos dos Goytacazes”, Disserta o de MSc, Universidade Cândido Mendes, RJ, 2003.

North, Douglas, Veja, 26 de novembro de 2003, edi o 1830, ano 37, n  47, Ed. Abril.

Postali, Fernando Antonio Slaibe, “Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Explora o de Petróleo no Brasil”, Disserta o de MSc. FIPE/FEA/USP, SP, 2002.

Quintella, S, “*Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro*”, TCE/RJ, 2000.

Ricardo, David, 1772-1823, “Princípios de economia Política e Tributaa o” / David Ricardo, Tradua o de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni, 3  edi o, SP, Ed. Nova Cultural, 1988.

Worldbank, <http://www.worldbank.org/ogsimppact/cpoverviewsp.htm>