

Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns Aspectos Fiscais e Federativos

JOSÉ ROBERTO RODRIGUES AFONSO*
SÉRGIO WULFF GOBETTI**

RESUMO A descoberta das reservas de petróleo e gás na chamada camada do pré-sal colocará as rendas públicas derivadas de sua extração em papel cada vez mais central na agenda nacional de debates econômicos. Procurando contribuir para esse debate, este artigo apresenta um diagnóstico sobre a forma como os *royalties* têm sido distribuídos e aplicados no Brasil. Observa que os critérios de rateio vigentes não atendem a qualquer objetivo de justiça intergeracional e geram um excesso de recursos em alguns governos locais, que induz desperdício e ineficiência. O governo federal também não escapa de distorções, pois as vinculações para programas setoriais têm sido descumpridas pela lógica financeira de curto prazo, que contingencia dotações e privilegia o acúmulo de superávit primário em caixa. Nesse cenário, quando se abre um amplo debate sobre o rearranjo institucional dessa matéria, o artigo procura contribuir com alternativas para o novo rateio dos *royalties* (inclusive simulando os efeitos das eventuais alterações) e diretrizes gerais para uma nova institucionalidade fiscal e federativa.

ABSTRACT *The public income resulted from the oil and gas extraction must play an important role in the national agenda of economic debates, due to the discovery of gas and oil reserves in the pre-salt layer. In order to contribute towards this debate, this article sets forth a diagnostic on the distribution and use of royalties in Brazil. It is worth noting that the applicable sharing criteria do not meet any purpose of intergenerational justice and, indeed, they generate a funding surplus in some local governments, which may result in waste and inefficiency. The federal government also has some incongruities, since the association for sector programs has been not complied with the short-term financial logic, which gathers donations and also privileges the accumulation of primarily surpluses in cash. In this scenario, when a wide debate is held on the institutional rearrangement of this issue, the article also contribute with alternatives to the new royalties sharing (including a simulation of the potential alteration effects), as well as general guidelines for a new tax and federative institution.*

* Economista do BNDES a serviço do Senado Federal e doutorando em Economia pela Unicamp.

** Doutor em Economia (UnB) e jornalista de O Estado de S. Paulo.

1. Introdução

As rendas governamentais derivadas da extração de petróleo e gás tendem a assumir papel cada vez mais central na agenda nacional de debates econômicos. As recentes especulações em torno do potencial petrolífero da camada de pré-sal¹ da plataforma continental brasileira abriram um debate nacional sobre a destinação dos *royalties* que serão gerados pela exploração dos novos campos de petróleo descobertos. Estimativa extra-oficial aponta que a área do pré-sal teria de 50 bilhões a 70 bilhões de barris de petróleo [Oliveira (2008)], um volume até cinco vezes maior do que as atuais reservas brasileiras de 14 bilhões. A se confirmarem tais indícios e suposições, o país estaria diante não só de uma monumental reserva econômica como de uma importante fonte de novos recursos públicos.

O petróleo começa a ser visto como uma espécie de ouro negro para as finanças públicas brasileiras, uma espécie de redenção fiscal futura. Nesse contexto, é importante aprofundar tanto o diagnóstico do estado das artes das rendas públicas derivadas dessa extração mineral quanto a análise dos possíveis arranjos institucionais nas finanças e na tributação, inclusive os adotados no exterior. Este artigo procura dar uma contribuição a esse debate que ora se abre no país.

As compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural devem render aos governos brasileiros um montante em torno de R\$ 25 bilhões em 2008.² Supondo que a produção de petróleo seja triplicada no médio prazo e que os preços se mantenham em média no patamar atual, essa receita pública poderá subir para R\$ 75 bilhões anuais – quase o dobro do que o *imposto sobre o cheque* (a CPMF) arrecadava. Isso sem contar o aumento esperado na arrecadação de impostos, como o de renda, ou contribuições, como a sobre o lucro líquido,³ e afora a receita adicional que pode ser proporcionada por eventual alta do preço internacional do petróleo.

1 A denominação *pré-sal* se refere ao fato de que, geologicamente, o petróleo brota abaixo da camada de sal, no subsolo. Quando ele aí permanece, protegido pela camada impermeável de sal, mantém propriedades mais puras; quando, ao contrário, ultrapassa a camada impermeável e ascende a níveis superiores do subsolo, recebe a denominação de *pós-sal*, constituindo-se em um óleo de menor qualidade, pelo contato que tem com bactérias.

2 Projeções do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão no relatório de avaliação de receitas e despesas do terceiro bimestre de 2008 [MPOG (2008)].

3 Para ilustrar as proporções entre as rendas governamentais geradas pelo segmento, vale mencionar que a Petrobras informa ter recolhido aos cofres públicos em 2007 um montante mínimo de R\$ 63,5 bilhões, equivalente a 2,72% do PIB (é individualmente o maior contribuinte tributário

Diante desse quadro, já se forma um consenso de como é fundamental discutir o destino que a nação vai dar às futuras receitas advindas da exploração da nossa plataforma continental. Um ponto de partida é examinar o destino já dado às presentes receitas e discutir os princípios que devem nortear as regras de distribuição e aplicação das rendas do petróleo. Esse debate não pode girar apenas em torno do pretense direito natural (ou constitucional) de propriedade das distintas esferas de governo sobre as jazidas de petróleo, mas deve se pautar pelo princípio da justiça entre gerações proposto por Hartwick (1977). Ou seja, o ideal é que as decisões de políticas públicas em torno da matéria tenham por objetivo básico proporcionar às gerações futuras uma compensação pela exploração presente de um recurso exaurível, o que pode ser feito sob diversas formas de poupança e investimento.⁴

Ainda que talvez seja cedo para uma decisão estratégica, a começar pelo pouco tempo e esforço de estudos, menciona-se que idéias e propostas preliminares surgiram em discursos de autoridades governamentais, projetos parlamentares e no noticiário especializado. É o caso da hipótese de aplicar o excedente das rendas do petróleo em *fundo soberano* – a exemplo dos que foram montados por países árabes e outras nações, como a Noruega, ou mesmo estados, como o norte-americano Alaska e o canadense Alberta.

Enquanto autoridades federais procuram discutir apenas a forma de aplicar tais rendas públicas (uma idéia é concentrar na educação), autoridades estaduais e congressistas focam nos critérios de rateio dos *royalties* (à natural e cada vez mais intransigente defesa do *status quo* pelas regiões produtoras deverá ser contraposta a proliferação de projetos para redistribuir as benesses às demais regiões). Quanto mais se concretize o potencial das novas reservas e, especialmente, se viabilize o investimento necessário à sua efetiva geração, mais as duas citadas contradições (para não falar em conflitos) tendem a aflorar disputa entre interesses, recursos e poder, como já comentado. Quanto mais cedo forem explicitadas, discutidas e enfrentadas no campo das instituições democráticas, mais curto será o atalho para buscar soluções que equacionem minimamente os interesses divergentes.

do país), sendo que três quartos por conta de impostos e contribuições – dito de outra forma, tais tributos foram 3,2 vezes superiores ao total recolhido por conta de royalties e participações. Só de ICMS estadual, a empresa teria recolhido o equivalente a 0,78% do PIB, mais do que tudo que pagou naquelas participações.

4 Postali (2002, p.21): “A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso para não prejudicar os futuros consumidores.”

Uma contradição tem natureza temporal. É a questão famosa e já abordada na literatura em torno da distribuição entre gerações das benesses da bonança econômica, fiscal e social esperada do pré-sal. Manda o bom senso e recomendam as teorias, como já citado, que as rendas a serem geradas no futuro próximo, quando iniciada a produção das novas reservas, não sejam pronta e integralmente gastas, e a maior parte forme uma poupança para permitir às gerações futuras aproveitar tais benesses. Mas, no Brasil, o perigo pode estar no presente e que se comece a gastar desde já por conta do futuro.

A nossa história mais longa de forte endividamento público seguido de moratórias deveria ser um alerta. Diante de tanta riqueza esperada com as descobertas de petróleo, governos do presente podem sofrer a tentação de usufruir desde já parte dessa fortuna do futuro. Antes de sequer iniciar os investimentos e muito antes de se produzir uma gota de óleo no pré-sal, do fundo do mar pode vir uma espécie de *canto da sereia*: o relaxamento da austeridade fiscal, com a assunção de crescentes compromissos (com servidores, aposentados e assistidos), que tendem a impactar mais os mandatos seguintes, disparando um novo ciclo de elevação da dívida pública (até mesmo a pretexto de investir para a própria exploração das novas reservas).

Impedir que o presente assalte o futuro exige regras e princípios próprios de responsabilidade fiscal – como bem recomendam Ossowski et al. (2007), após uma análise recente de várias experiências internacionais.⁵ Se o Brasil herdou a vantagem de já ter uma lei desse tipo desde 2000, e ainda ser ela reconhecida como uma das mais amplas e austeras no mundo,⁶ por outro lado, tem a desvantagem de viver sob constante ameaça de flexibilização ou relaxamento em sua aplicação.⁷

Outra contradição tem natureza federativa. Não há tanta literatura sobre esse tema como na abordagem anterior porque, afinal, só uma minoria dos países está organizada sob a forma de federação e, mesmo entre eles, apenas uma parte é verdadeiramente federativa, de direito e de fato.⁸ O Brasil entra nessa categoria e tem sido visto como um caso de relativo sucesso, por conciliar uma acentuada autonomia dos governos estaduais e municipais (é tanta que resulta até em uma guerra fiscal generalizada e suicida), uma estabilização fiscal e monetária (da criação do real, passando pelo

5 Ossowski et al. (2007) também oferece uma extensa bibliografia de análises sobre aspectos fiscais, macroeconômicos e institucionais próprios de países produtores de petróleo.

6 Vide FMI (2001, p.2), por exemplo.

7 Para uma crítica da falta de regulamentação e relaxamento da LRF, ver Afonso et al. (2006).

8 Ver Boadway (1994), Bird (2002) e Péloquin (2002), entre poucos trabalhos que tratam das receitas de royalties em uma abordagem federativa (os dois últimos abordando o caso russo e canadense, respectivamente).

refinanciamento das dívidas até a responsabilidade fiscal) e, mais recentemente, um gasto público nas áreas sociais em patamar bastante elevado e com os programas universais bastante descentralizados.

A Constituição de 1988 definiu uma forma de tributação da extração mineral, inclusive exportada e, especialmente, do óleo e gás, sobretudo para consumo interno, bem como uma divisão federativa dessa arrecadação, que até hoje gera algumas polêmicas e protestos – a maior envolve o imposto estadual (ICMS), que não incide sobre transações interestaduais com petróleo e seus derivados, ao contrário dos demais bens (com receita repartida entre produtor e consumidor).

Por outro lado, as receitas de *royalties* e demais participações nunca despertaram maiores atenções até poucos anos atrás, quando aumentaram vertiginosamente a produção nacional e o preço do petróleo, tornando o rateio entre governos regionais e locais uma fonte de recursos tão ou mais importante que outras fontes tradicionais de custeio de tais governos.⁹ Para equacionar essas contradições, o melhor caminho seria adotar uma estratégia que começasse pela defensiva – ou seja, antes de tudo, evitar o desperdício das riquezas, a deterioração fiscal e o desequilíbrio federativo.

A literatura apresenta evidências – como Sachs e Warner (1997) e Auty (2001) – de que países ricos em recursos naturais apresentam taxas de crescimento inferiores às dos países relativamente desprovidos dos mesmos. Embora originalmente a explicação para esse paradoxo tenha se baseado nos impactos adversos da apreciação cambial sobre o dinamismo dos setores de bens comercializáveis – a chamada “doença holandesa”¹⁰ –, um número crescente de pesquisas tem buscado relacionar essa “maldição dos recursos naturais” a fatores institucionais, como a corrupção e o *rent-seeking* estimulados pela abundância de recursos e pela baixa qualidade das instituições [Atkinson e Hamilton (2003) e Mehlum et al. (2006)].¹¹

O longo histórico de desvios e indisciplina fiscal e o igualmente longo movimento cíclico na federação, que desde a criação da república alterna períodos de maior centralização e outros de maior descentralização de recursos e poderes, exige que se discuta seriamente a forma como os governos brasileiros devem gerir os recursos provenientes do petróleo para evitar que o país desperdice a oportunidade de atingir o tão sonhado déficit

9 Vide Nazareth (2007) para uma análise desse fenômeno entre os municípios do Rio de Janeiro.

10 Vide Bresser-Pereira (2008) para uma análise desses riscos macroeconômicos no Brasil.

11 Moore (2007) também comenta a importância dos royalties na composição da receita pública e diferentes repercussões sobre a qualidade da gestão governamental.

nominal zero e se aproxime da condição de nações como a Noruega, que conseguiram evitar a “maldição dos recursos naturais” ao nível macroeconômico e fiscal.

A fim de contribuir para esse debate, este artigo toma como ponto de partida um diagnóstico sobre a forma como os *royalties* têm sido distribuídos e aplicados no Brasil. Indicadores apontam que a atual forma de rateio dos recursos não atende a qualquer objetivo de justiça intergeracional e gera um excesso de recursos em algumas unidades locais de governo, induzindo ao desperdício. O nível federal de governo também não escapa de distorções, pois as vinculações atuais têm sido descumpridas pela lógica financeira de curto prazo, que contingencia dotações e privilegia o acúmulo de superávit primário. Diante desse quadro de distorções exacerbadas, que vai dos excessos locais até a carência federal, cabe tentar propor um novo arranjo institucional para as novas receitas públicas, contemplando as correspondentes simulações das eventuais mudanças de critérios.

2. Breve Panorama Histórico dos *Royalties*

Os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra *royalty* vem do inglês *royal*, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Originalmente, era o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras. Na literatura econômica, os *royalties* são comumente tratados como uma forma de renda, seja no conceito ricardiano (relacionado especificamente a terra), seja no conceito marshalliano (vinculado aos rendimentos de todos os bens escassos da natureza).¹²

No caso brasileiro, o termo *royalty* – para designar as participações governamentais sobre a renda petrolífera – foi empregado pela primeira vez na Lei do Petróleo, de 1997, que regulamentou a possibilidade de concessão das operações de exploração e produção de petróleo, a partir da quebra do monopólio da Petrobras. Antes disso, esse tipo de participação do governo nas rendas da atividade petrolífera já existia, mas era chamada de indenização, numa primeira fase, ou compensação financeira, numa fase posterior [ANP (2001)].

¹² Para mais detalhes sobre o conceito de renda, a dissertação de Postali (2002) oferece uma ótima resenha da literatura econômica desde os autores clássicos.

Originalmente, as indenizações pela exploração de petróleo foram instituídas pela Lei 20.004/1953, que criou a Petrobras. Inicialmente, esses *royalties* correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o valor do petróleo extraído em terra (*onshore*). Não havia extração de petróleo em mar (*offshore*). Nessa fase inicial, os recursos eram totalmente transferidos para os estados, que deviam repassar 20% para os municípios.

Em 1969, quando foi descoberto petróleo em mar, o governo federal passou a se apropriar sozinho dos *royalties* referentes à extração na plataforma continental (mar). Assim, os *royalties* de terra ficavam com estados e municípios, e os de mar, somente com a União. Essa situação se prolongou até o final de 1985, quando a Lei 7.453 criou uma regra de repartição dos *royalties* do mar com estados e municípios. Da alíquota de 5%, apenas 1% era apropriado pelo governo federal, 3% pelos estados e municípios confrontantes¹³ com os poços de petróleo e 1% pelo conjunto dos governos subnacionais, por meio de um Fundo Especial do Petróleo (FEP). No caso do 1% universalmente distribuído, 80% eram repartidos de acordo com os critérios do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e 20% pelo Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em 1989, entretanto, a Lei 7.990 reduziu o Fundo Especial pela metade, remanejando uma fração de 0,5% (10% do arrecadado pela alíquota básica) para os municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

O direito de estados e municípios “à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural” foi consagrada no corpo da própria Carta Magna de 1988 (art. 20, § 1º). Embora conste do título que trata da Organização do Estado, essa é uma diretriz de natureza tributária (se entendida num conceito mais amplo de qualquer forma de extração compulsória de recursos pelo Poder Público), e que, nos debates constituintes, sempre esteve implicitamente vinculada à deliberação sobre a partilha da nova base do imposto estadual sobre mercadorias. Isso porque os *royalties* eram vistos como uma espécie de compensação aos governos das regiões produtoras de petróleo por estas não receberem uma parcela do ICMS incidente sobre as operações interestaduais com petróleo e derivados, totalmente destinada aos estados consumidores.

Por outro lado, é fato que, na época, a receita dessas participações era insignificante para receita pública nacional (e não muito diferente para os estados produtores); logo, não houve maior discussão, por exemplo, se ha-

13 A tradução e a aplicação do conceito de estados e municípios confrontantes, assim como o de pertencentes às áreas geoeconômicas, são de competência do IBGE.

veria lógica em prever uma espécie de indenização por danos ambientais ou à economia local pela exploração de reservas localizadas fora do terreno de um determinado governo (mas localizado no mar em frente).

O montante dos *royalties*, como revela a Tabela 1, só passou a crescer depois de 1997, com a regulamentação da Emenda Constitucional 9/1995, que pôs fim ao monopólio estatal sobre a exploração do petróleo. Com a edição da Lei 9.478/97, chamada Lei do Petróleo, o governo federal ampliou os *royalties* de 5% para até 10% e criou uma compensação extraordinária, a Participação Especial (doravante PE), de até 40% sobre a receita líquida dos campos de petróleo mais rentáveis, que é repartida entre União (50%), estados (40%) e municípios (10%).¹⁴

A partir daí, os *royalties* passaram a ser divididos em três partes: a alíquota básica de 5%, a alíquota excedente de até 5% e a participação especial. Cada uma dessas parcelas tem um critério distinto de repartição, que também varia segundo o local da extração, se em terra ou em mar. O Fundo Especial só existe para o *royalty* da extração em mar, cujo valor hoje é cerca de seis vezes maior do que em terra (ver Tabela 1).

Entre 2000 e 2007, as rendas petrolíferas cresceram ininterruptamente, exceto em 2007, quando a valorização da taxa de câmbio produziu uma inflexão, mas já revertida em 2008, como verificamos pelos números parciais da arrecadação superior a R\$ 20 bilhões. Sem considerar 2008, portanto, o ponto máximo da curva foi atingido em 2006, quando os *royalties* e participações especiais somaram R\$ 16,5 bilhões. Desses valores anuais, cerca de 60% a 65% têm sido repassados a estados e municípios, configurando um grau de descentralização bem superior ao verificado na média da carga tributária nacional (aproximadamente 40% da receita disponível pertence a estados e municípios, segundo a SRF, 2006).

¹⁴ Existem seis faixas progressivas de tributação para a PE: isento, 10%, 20%, 30%, 35% e 40% da receita líquida da produção trimestral de cada campo, isto é, a receita bruta deduzidos os *royalties*, os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os tributos legais. As alíquotas dependem da localização da lavra (onshore ou offshore), do número de anos da produção e do volume trimestral de produção.

TABELA 1

Origem e Destino das Rendas Petrolíferas (Em R\$ Bilhões Correntes)

ESPECIFICAÇÃO	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Royalties em Mar		979	1.268	2.386	3.648	4.115	5.184	6.609	6.584
Royalties em Terra		889	1.035	798	748	928	1.022	1.095	906
Participação Especial		1.039	1.722	2.510	4.998	5.272	6.967	8.840	7.178
Total	190	2.906	4.025	5.694	9.394	10.315	13.173	16.544	14.668
União	29	1.010	1.470	2.114	3.685	3.991	5.183	6.543	5.662
Estados*	76	1.039	1.451	2.025	3.412	3.727	4.771	5.916	5.170
Municípios	71	727	942	1.321	1.974	2.228	2.808	3.496	3.259
Fundo Especial	14	131	163	234	322	369	411	588	577
FPM (80%)	11	105	130	187	258	295	329	470	461
FPE (20%)	3	26	33	47	64	74	82	118	115

Fonte: *Elaboração própria, com base em dados da STN/Siafi e ANP (2008b).*

(* Os estados devem redistribuir 25% do royalty básico para os municípios pelo mesmo critério do ICMS (art. 9º, Lei 7.990/1989).

3. Distribuição dos *Royalties* e Hiperconcentração Espacial

A legislação brasileira, como já foi apontado, define distintos critérios de partilha para cada um dos tipos de renda do petróleo. A receita proveniente da alíquota básica de 5%, por exemplo, é dividida de uma forma diferente da receita da alíquota excedente, e essas diferenças se expressam não apenas na repartição entre as esferas de governo, como também entre os entes de uma mesma esfera. A Tabela 2 resume os percentuais de rateio vigentes e a média ponderada final, obtida dos valores arrecadados em cada tipo de modalidade de *royalty* no ano de 2007.

De modo geral, é possível verificar que dois conceitos têm norteado a distribuição de *royalties* para estados e municípios: o impacto sobre as localidades de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e, principalmente, a produção. No caso da produção em terra, esse conceito é facilmente concretizado pela localização geográfica dos poços e/ou campos, e é natural presumir que essas localidades sejam as principais afetadas pela

atividade petrolífera. No caso da produção em mar, entretanto, a definição das localidades com direito à compensação é absolutamente arbitrária e tem se baseado em um conceito acessório, o da “confrontação” com poços ou campos de petróleo, ainda que esses poços e campos estejam – na sua maioria – a uma distância de quase 100 milhas da costa, onde diferentes prolongamentos de linhas podem implicar diferentes situações de “direito à compensação”.¹⁵

Originalmente, nas primeiras legislações (1985 e 1989) que trataram da repartição dos *royalties* de mar, definiu-se que a partilha se faria não apenas entre os municípios “confrontantes”, mas também entre os demais integrantes da sua área geoeconômica, constituída pelas localidades atravessadas por oleodutos e gasodutos e os limítrofes (fronteiriços).¹⁶ Esse critério mais amplo prevalece até hoje no rateio dos *royalties* derivados da alíquota básica de 5%, mas não está presente, por exemplo, na partilha da alíquota excedente de 5% e da participação especial, instituídas pela Lei do Petróleo, em 1997. Sobre essa nova fatia dos *royalties*, impera de forma quase absoluta o critério de distribuição apenas para os municípios confrontantes.¹⁷

A cada nova modalidade de renda petrolífera sobre a atividade em plataforma criada desde a década de 1980, os critérios de partilha entre municípios foram se tornando mais restritivos e desvinculados dos impactos socioeconômicos da atividade petrolífera. A própria parcela distribuída universalmente a todos os municípios e estados, o FEP, também foi reduzida proporcionalmente: inicialmente (1985), representava 20% do *royalty* básico, em 1989 foi reduzida para 10% e, em 1997, com a Lei do Petróleo, foi fixada em 7,5% para o *royalty* excedente e em 0% para a participação especial.

O resultado é que, enquanto o *royalty* básico sobre mar é distribuído entre 829 municípios (em 2008), o excedente só chega a 114 localidades, sendo que 55 delas recebem pelo critério de confrontação e o restante por possuir ou ser afetado por instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural [ANP (2008c)]. Por fim, a participação especial – que hoje representa cerca da metade das rendas petrolíferas – é distribuída apenas aos

¹⁵ A escolha do tipo de linha de projeção utilizada para a delimitação das áreas de confrontação – paralelas, radiais, proporcionais ou ortogonais (como hoje é adotado no Brasil) – altera profundamente o resultado da divisão da plataforma continental, principalmente nas bacias de Campos e Santos, em que estão localizadas as maiores reservas.

¹⁶ Os municípios confrontantes e da área geoeconômica são divididos em três zonas (principal, secundária e limítrofe), e os *royalties* são divididos de acordo com um coeficiente populacional entre 1,00 e 2,00.

¹⁷ As localidades com instalações de embarque e desembarque são contempladas com 10% do *royalty* básico, 7,5% do excedente, e 0% da participação especial.

TABELA 2

Distribuição das Rendas do Petróleo pelas Esferas de Governo (2007)

TIPO DE COMPENSAÇÃO	ALÍQUOTA BÁSICA (5%)		ALÍQUOTA EXCEDENTE (ATÉ 5%)		PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	MÉDIA PONDERADA
	TERRA	MAR	TERRA	MAR		
União		20%	25%	40%	50%	38,49%
Estados	52,5%	24,5%	52,5%	24%	40%	33,64%
Produtores/Confrontantes	70%	30%	52,5%	22,5%	40%	35,14%
Redistribuição via ICMS	-17,5%	-7,5%				-2,30%
Todos (via FPE/FEP)		2%		1,5%		0,80%
Municípios*	47,5%	55,5%	22,5%	36%	10%	27,87%
Produtores	20%		15,0%			1,10%
Confrontantes				22,5%	10%	9,88%
Conf. e Área Geoeconômica		30%				6,88%
Localidades de Embarque	10%	10%				2,62%
Afetados por Embarque			7,5%	8%		1,90%
Todos (via Cota ICMS)	17,5%	7,5%				2,30%
Todos (via FPM/FEP)		8%		6%		3,18%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Peso Ponderação**	0,0329	0,2294	0,0295	0,2243	0,4839	1,0000

Fonte: *Elaboração própria, com base em dados da STN/Siafi e ANP (2008a).*

(*) *Inclui municípios cortados por dutos (zona secundária) e limitrofes.*

(**) *Os pesos para a média ponderada foram calculados com base nos valores de cada uma das fontes de royalty/participação especial.*

estados e municípios confrontantes com os campos de maior produção. No primeiro trimestre de 2008, apenas dois estados e 13 municípios do país foram beneficiados pelas participações especiais referentes à produção em mar, de acordo com os relatórios da ANP (2008b).¹⁸

É possível apontar que, embora a sistemática de repartição dos *royalties* proporcione uma descentralização vertical das rendas do petróleo, a divisão horizontal de recursos entre os governos locais resulta em uma hiperconcentração. A Tabela 3 mostra que o Rio de Janeiro absorveu 84,50% dos recursos transferidos aos estados em 2007 pelos critérios restritos

18 *Se incluirmos a produção em terra, a distribuição de participação especial sobe de três para seis estados e de 13 para 23 municípios, mas os valores adicionais são irrisórios, da ordem de 2% a mais. Já os demais royalties de terra chegam a 7 estados e 118 municípios, mas representam menos de 5% do total.*

(excluindo o FEP). Esse porcentual, em 2008, pelos dados acumulados até novembro [ANP (2008a)], deve chegar a 84,68%.¹⁹

O mesmo fenômeno ocorre com a distribuição da parcela dos *royalties* destinada aos municípios. De um total de 5.562 municípios brasileiros, apenas 907 foram beneficiados em 2007 pelas regras de rateio restritas, que privilegiam as localidades produtoras, confrontantes com os poços ou campos de petróleo. E, mesmo nesse universo de menos de 17% dos municípios, a concentração de recursos é abissal, como revelado no Gráfico 1.

Os dez maiores beneficiários entre os municípios concentram 61,34% de todos os recursos (excluindo a parcela do FEP).²⁰ Considerando os cinquenta maiores beneficiários dos *royalties*, o índice de concentração sobe para 81,71%. A partir do 230º município mais beneficiado, identificado no eixo horizontal, a curva de concentração ultrapassa 99%. Ou seja, dos 907 municípios beneficiados pelos critérios específicos de rateio dos *royalties* (e participação especial), 230 acumulam 99% da renda.

TABELA 3

Distribuição da Renda Petrolífera entre os Estados (2007)

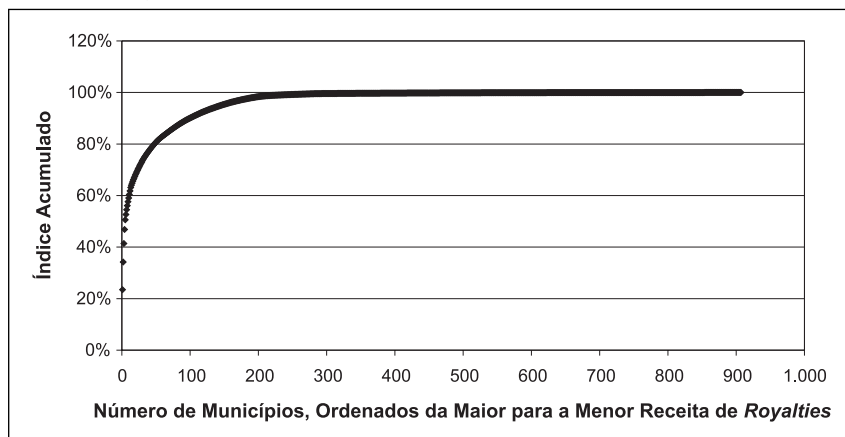
UF	ROYALTIES (EM R\$ MIL)	PARTIC. ESPECIAL (EM R\$ MIL)	TOTAL (EM R\$ MIL)	% TOTAL
AL	38.798	60	38.858	0,75
AM	118.659	24.650	143.309	2,78
BA	152.094	2.272	154.366	2,99
CE	13.128		13.128	0,25
ES	143.818	21.059	164.877	3,19
PR	4.744		4.744	0,09
RJ	1.563.534	2.798.618	4.362.152	84,50
RN	159.577	14.151	173.728	3,37
SP	4.368	–	14.571	0,08
SE	92.516	10.203	102.719	1,99
Outros	–	–	–	0,00
Brasil	2.291.236	2.871.013	5.162.249	100,00

Fonte: *Elaboração própria, com base em dados da ANP (2008a).*

¹⁹ 81,3% da produção petrolífera ocorrem na área atribuída ao Rio, de acordo com o relatório da Petrobras referente à Produção Nacional de Óleo Condensado e LGN (www.petrobras.com.br).

²⁰ O município de Campos dos Goytacazes (RJ) fica com 24,25% do total dos royalties municipais, o que se explica por um fator de “sorte geográfica”, ou seja, possui uma costa convexa que, no prolongamento das linhas ortogonais, engloba a maior parte dos campos do litoral fluminense.

GRÁFICO 1

Concentração dos *Royalties* na Esfera Municipal

A questão relevante a ser discutida e investigada, para os objetivos aqui propostos, é avaliar até que ponto essa abundância de recursos tem outras implicações além da injustiça fiscal na forma de distribuição. O grau de dependência de alguns municípios brasileiros em relação às receitas de *royalties* assumiu tal magnitude, que eles já podem ser comparados à tipologia sujeita à “maldição dos recursos naturais”. De acordo com o FMI (2004), as nações ricas em hidrocarbonetos e minerais possuem, em geral, mais de 50% de suas receitas públicas derivadas desses recursos, o que é o caso de 40 entre 79 municípios analisados no Rio de Janeiro, de acordo com dados disponibilizados pela STN (2007) e pelo TCE-RJ (2008).

Postali (2007) encontrou evidências econométricas de que, a partir da ampliação dos *royalties* proporcionada pela Lei do Petróleo, os municípios beneficiários dos mesmos passaram a apresentar uma taxa de crescimento inferior à dos que não recebem. Mas, além desse efeito macroeconômico, é preciso analisar as implicações do atual modelo de *royalties* (regras de distribuição e instituições) sobre a política fiscal. Na literatura internacional, Atkinson e Hamilton (2003) apontam indícios de que os países que mais padecem de *resource curse* são os que apresentam situação fiscal desajustada e utilizam as rendas dos recursos para financiar gastos correntes do governo, enquanto aqueles que as aplicam em capital físico e humano conseguem evitar o problema.

TABELA 4

Receita Tributária *per Capita* dos Municípios, segundo Dependência ou não de *Royalties* do Petróleo

UF	AUTÔNOMOS		DEPENDENTES	
	Média (R\$)	Quantidade	Média (R\$)	Quantidade
AC	28,27	21	n.d.	0
AL	23,79	89	47,12	8
AM	40,72	54	15,40	4
AP	79,13	9	n.d.	0
BA	44,25	327	131,07	11
CE	27,71	174	30,84	6
ES	93,85	69	56,15	4
GO	84,72	216	52,42	4
MA	27,50	168	8,38	6
MG	57,02	733	97,01	4
MS	106,98	77	n.d.	0
MT	90,03	128	n.d.	0
PA	51,38	83	6,05	4
PB	26,03	204	29,58	3
PE	30,40	171	20,00	2
PI	30,95	195	5,53	1
PR	74,26	350	45,22	8
RJ	173,96	39	105,64	40
RN	42,86	104	43,61	39
RO	37,31	51	n.d.	0
RR	41,69	13	n.d.	0
RS	91,68	467	50,17	3
SC	101,05	271	175,91	4
SE	50,71	52	65,82	19
SP	145,79	579	38,19	2
TO	64,97	126	114,76	1
Total	71,65	4.770	67,52	173

Fonte: *Elaboração própria, com base em dados da STN (2007) e TCE-RJ (2008).*

No Brasil, diversos estudos têm sido produzidos nos últimos anos com o intuito de avaliar criticamente o desempenho dos municípios “petro-rentistas”, como Leal e Serra (2003), Nazareth (2005), Conceição et al. (2006), Serra (2007), Braga et al. (2007), Nazareth (2007) e Gobetti (2007). As evidências sugerem que os municípios mais beneficiados pelos *royalties* tendem a apresentar menor eficácia tributária, por um lado, e um perfil de gasto pior do que a média.

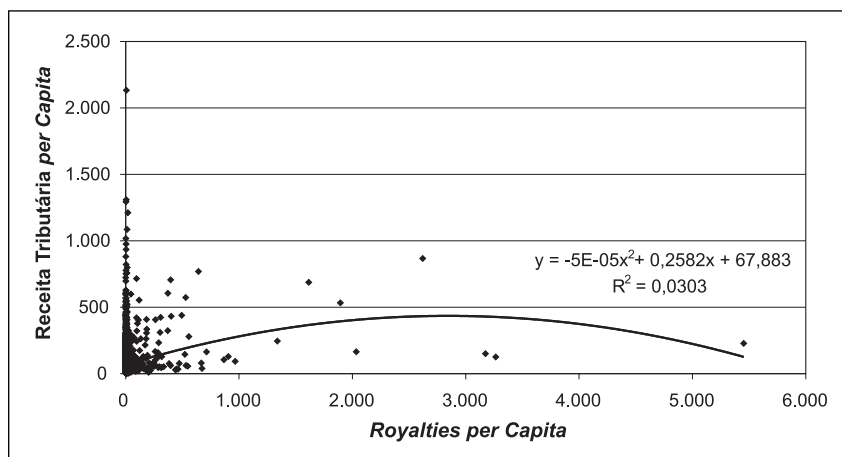
No quesito tributário, por exemplo, é possível testar essa hipótese dividindo os municípios em dois grupos: “autônomos” (aqueles que apresentam receita tributária superior à de *royalties*) e “dependentes” (cuja renda do petróleo representa 50% ou mais do somatório entre receitas tributárias e *royalties*). O resultado sistematizado na Tabela 4 mostra que 173 municípios, em 20 unidades da federação, podem ser considerados “dependentes”, segundo a tipologia adotada.

Em média, os “dependentes” apresentam receita tributária *per capita* de R\$ 67,52, enquanto os “autônomos” registram R\$ 71,65. O desempenho tributário dos “dependentes” é pior do que a dos “autônomos” em 11 unidades da federação. Em tese, na ausência de incentivos adversos, seria de esperar uma vantagem comparativa dos municípios que concentram as rendas do petróleo, uma vez que a atividade petrolífera interage com o setor de serviços, que é base de tributação das prefeituras.

O Gráfico 2, entretanto, oferece alguma evidência de que, a partir de um determinado ponto, o aumento da receita *per capita* de *royalties* implica perda de eficácia tributária, na medida em que os municípios com elevada renda oriunda do petróleo tendem a relaxar na arrecadação dos tributos próprios. Intuitivamente, podemos relacionar esse fato ao desincentivo que os prefeitos das localidades mais privilegiadas têm em cobrar tributos dos

GRÁFICO 2

Linha de Tendência Polinomial



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do Finbra/STN (2007) e ANP (2008c).

seus cidadãos eleitores, sem realmente precisar disso para executar suas despesas.²¹

Além disso, como veremos a seguir, os municípios sobrefinanciados, mais ricos, tendem a gastar mais não só em áreas essenciais como, principalmente, em outras menos prioritárias. As despesas com pessoal do Legislativo, por exemplo, estão limitadas a 6% da receita corrente líquida na esfera municipal (LC 101/2000). Isso significa que o aumento das transferências provenientes de *royalties* cria um estímulo, via aumento da RCL, para que as Câmaras de Vereadores utilizem o espaço fiscal que possuem para elevar suas despesas.

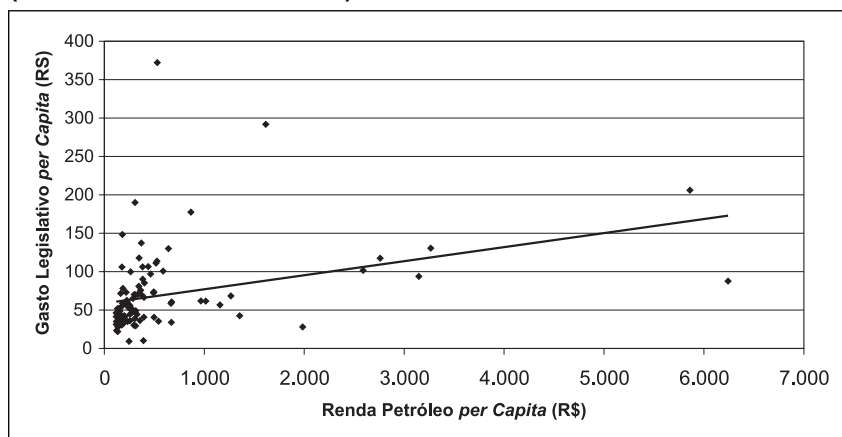
Utilizando os dados dos balanços municipais de 2007, consolidados pela STN (2007), é possível constatar que o gasto *per capita* com a função Legislativo é sensivelmente maior entre os municípios mais beneficiados pelas rendas do petróleo. Na amostra de referência, com 4.364 municípios, a despesa das Câmaras é de R\$ 32,34 por habitante na média total; entre os cem maiores beneficiários dos *royalties* do petróleo, entretanto, essa média sobe para R\$ 49,09; entre os beneficiários de outros tipos de *royalties*, ela é de R\$ 36,28; e entre os que chamamos “sem *royalties*”, R\$ 30,90.

No Gráfico 3, que reúne os dados dos cem maiores beneficiários por rendas de petróleo dessa amostra, podemos verificar que a linha de tendência, assumindo uma regressão linear entre a receita *per capita* de *royalties* e a despesas *per capita* com o Legislativo municipal, apresenta inclinação positiva, reforçando as evidências de correlação entre as duas variáveis. Ou seja, quanto maior a renda *per capita* dos *royalties*, maior a despesa *per capita* com os vereadores. Na medida em que ampliamos o número de municípios no gráfico de dispersão, incluindo os menos beneficiados pelos *royalties*, a reta de tendência perde inclinação e, no limite, se aproxima de uma linha horizontal.

Por outro lado, a Tabela 5 permite concluir que, em geral, e não apenas nos Legislativos, os gastos com pessoal são mais elevados no grupo dos cem principais beneficiários dos *royalties*, ultrapassando em 33% a média *per capita* dos demais municípios recebedores desse tipo de compensação

21 Essa é a conclusão também de Nazareth (2007), ao analisar as finanças locais no Rio de Janeiro e o fenômeno da “preguiça fiscal” nos municípios mais beneficiados pelos *royalties*: “O exame dos dados relativos ao comportamento da receita tributária mostrou a redução acentuada da receita do IPTU, imposto cuja arrecadação depende de um maior esforço do que no caso do ISS, imposto cuja receita, mais dependente do nível de atividades e de declaração pelos contribuintes, vem crescendo.”

GRÁFICO 3

Correlação entre *Royalties* e Gasto nos Legislativos Municipais (100 Maiores Beneficiários)

financeira, apesar de a Lei 7.990/1989 ter proibido a aplicação desse tipo de receita em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. No período de 2002 a 2006, as despesas de pessoal nos vinte principais beneficiários de *royalties* cresceram 70,7% em valores nominais, o dobro da inflação do período. Em Campos (RJ), a expansão chega a 306,9%.

Ou seja, podemos falar em uma propensão de os municípios gastarem a riqueza do petróleo em ampliação das despesas correntes, em especial as despesas de pessoal. Por outro lado, é possível verificar que essa expansão das despesas correntes sequer está relacionada à expansão dos serviços públicos disponibilizados à população.²² A Tabela 5 mostra que não há diferença de investimentos (em obras e equipamentos) *per capita* entre os grupos de municípios, segundo o recebimento ou não de *royalties*.

²² Vale citar que Conceição et. al. (2006, p. 35) publicaram artigo em revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro chegando a conclusões semelhantes, após analisar a evolução dos indicadores financeiros dos nove municípios mais beneficiados pelos *royalties* naquele estado: “Embora se registre elevado crescimento dos indicadores populacionais, das receitas totais e da participação percentual dos *royalties* e participações especiais no montante total das receitas municipais, não se verifica, em uma primeira análise, que o grau de investimento tenha evoluído em proporção similar. Também o PIB *per capita* e os *royalties per capita* dos municípios da Zona de Produção principal da Bacia de Campos elevam-se sem correspondência na variação do grau de investimento, sugerindo que parcela de tais receitas está sendo utilizada para financiar gastos correntes”.

TABELA 5

Alguns Indicadores *per Capita* dos Municípios, por Grupo

(Em R\$)

GRUPO ROYALTY	PESSOAL E ENCARGOS	CUSTEIO (ODC)	INVESTIMENTOS	SAÚDE BÁSICA	ENSINO FUNDAMENTAL	GESTÃO AMBIENTAL
100's petróleo	575,24	411,97	115,83	57,40	184,85	8,84
Demais petróleo	432,16	475,45	104,58	77,41	165,04	9,83
Hídricos/Minerais	505,39	473,42	121,32	135,60	180,71	6,84
Nenhum (só FEP)	405,79	381,20	107,28	100,03	183,81	5,87

Fonte: *Elaboração própria, com base em dados do Finbra/STN, 2007.*

As três últimas colunas da tabela são ainda mais ilustrativas do que estamos tentando demonstrar: os gastos com o ensino fundamental são praticamente uniformes em todos os grupos, as despesas com atenção básica em saúde são inferiores entre os recebedores de rendas do petróleo e os investimentos em gestão ambiental – um dos pilares da argumentação em favor da concentração dos *royalties* em um grupo restrito de localidades sob impacto das atividades petrolíferas – são irrisórios em todas as classes de municípios.

As evidências reunidas indicam, portanto, que há sobrefinanciamento de alguns nichos da esfera municipal e que isso não está gerando nem retorno social à população das localidades impactadas pelas atividades petrolíferas nem ações preventivas para preparar economicamente essas regiões para um futuro sem petróleo. Mais do que isso, pode-se dizer que, em alguns casos específicos, há fortes indícios de desperdício de recursos públicos, o que coloca na ordem do dia a discussão sobre novos critérios de partilha e aplicação das rendas do petróleo.

4. Vinculações e Financeirização dos *Royalties* na Esfera Federal

As evidências reunidas na seção anterior indicam que a forma assumida pela descentralização dos recursos dos *royalties*, especialmente nos municípios, não atende ao princípio da justiça intergeracional, definido inicialmente como alicerce para políticas relacionadas a recursos naturais escassos. Inúmeros fatores podem ser atribuídos, segundo Serra (2007), ao desvirtuamento no uso das receitas de *royalties*: falta de controle social, ausência de tetos nos repasses aos entes subnacionais e falta de vinculação expressa dos recursos na esfera subnacional, já que a legislação pertinente

(Lei 7.990/1989) apenas veda o seu uso no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.²³

Na esfera federal de governo, por sua vez, os recursos são expressamente vinculados a determinados programas e Ministérios (Marinha, Minas e Energia, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia), mas a regra tampouco tem sido obedecida. Por meio de desvinculações formais e contingenciamentos do orçamento dos ministérios, o Tesouro Nacional tem desviado para o superávit primário a maior parte da receita dos *royalties* que permanece com a União, como podemos ver na Tabela 6, onde sistematizamos informações do banco de dados Siga Brasil, do Senado.

Entre 2003 e 2007, o total arrecadado pelo Tesouro em *royalties* e participações especiais chegou a R\$ 64 bilhões, dos quais R\$ 39 bilhões foram transferidos para estados e municípios. Os R\$ 25 bilhões restantes estavam vinculados aos orçamentos dos Ministérios da Defesa (Marinha), Ciência e Tecnologia, Minas e Energia e Meio Ambiente. Mas apenas R\$ 3,4 bilhões desse total foram efetivamente aplicados pelo Tesouro em sua finalidade legal.

TABELA 6

Destino das Receitas de *Royalties* do Petróleo na Esfera Federal
(Em R\$ Milhões)

VINCULAÇÕES	2003	2004	2005	2006	2007	2003-2007
Total	9.394,2	10.314,8	13.173,1	16.543,5	14.668,1	64.093,8
(-) Transferências E&M	5.636,2	6.326,4	8.038,9	9.996,3	9.004,8	39.002,5
Subtotal Governo Federal (A)	3.758,0	3.988,4	5.134,2	6.547,2	5.663,4	25.091,3
(-) Defesa (Marinha)	253,6	169,9	486,2	376,7	535,6	1.822,0
(-) Ciência e Tecnologia	92,1	102,0	117,3	206,7	398,6	916,7
(-) Minas e Energia	11,0	19,8	69,4	117,3	147,6	365,2
(-) Meio Ambiente	48,5	95,7	109,4	24,8	3,5	281,9
Subtotal Aplicado (B)	405,2	387,3	782,4	725,5	1.085,3	3.385,7
Contingenciado (C=A-B)	3.352,8	3.601,1	4.351,8	5.821,8	4.578,1	21.705,6
% C/A	89,2	90,3	84,8	88,9	80,8	86,5

Fonte: Siga Brasil (Siafi/Senado Federal).

Portanto, mais de R\$ 21,7 bilhões das receitas de *royalties* de petróleo (80,8% do disponível para o governo federal) foram contingenciados e, embora não possam ser utilizados para quitação da dívida pública, consti-

²³ Essa vedação foi suspensa para o Rio de Janeiro e para os estados a partir de 1999, de forma a permitir uma operação de antecipação das receitas dos *royalties* na renegociação de suas dívidas com a União.

tuem um ativo disponível na conta do governo federal no Banco Central, que serve como dedução no cálculo da dívida líquida do setor público. É verdade que várias dessas vinculações são questionáveis à luz do princípio da justiça intergeracional, mas essa situação de elevado contingenciamento explicita um grau indesejável de “financeirização”²⁴ com uma renda que deveria estar sendo aplicada em prol das gerações futuras. Em vez disso, o futuro está sendo hipotecado em nome de um equilíbrio financeiro presente, tanto no caso federal quanto no dos estados que anteciparam a receita dos anos vindouros para abater suas dívidas com a União.

É claro que, no caso federal, poder-se-ia argumentar que a redução do endividamento público – por meio da receita dos *royalties* – estaria beneficiando as gerações futuras com uma situação fiscal melhor, mas esse benefício só seria efetivo se esse resultado não estivesse sendo atingido à custa de uma piora de outros indicadores e ativos do Estado que também interferirão na qualidade de vida das gerações futuras. Ou seja, é preciso adotar uma abordagem patrimonialista mais ampla para verificar se a “riqueza líquida” à disposição das futuras gerações cresce ou diminui de acordo com a aplicação dos recursos dos *royalties*.

Conclui-se, portanto, que, “se, por um lado, a questão do sobrefinanciamento das esferas subnacionais (...) indica como alternativa interessante um maior grau de centralização das rendas petrolíferas, por outro, a desvinculação das PGs (participações governamentais) pertencentes à União depõe contra a centralização dessas rendas” [Serra (2007, p. 100)]. Além disso, do ponto de vista político, é inimaginável projetar um quadro de centralização dos *royalties* estando a carga tributária brasileira já tão concentrada nas mãos da União.²⁵

De acordo com Brosio (2003), o papel das receitas do petróleo para os orçamentos subnacionais tem sido cada vez maior nos países produtores, em virtude do processo de descentralização, sendo preciso definir parâmetros adequados para seu uso nessas esferas antes de pretender centralizá-los. Uma das sugestões desse técnico do FMI é que se adotem mecanismos de equalização para permitir que regiões não-produtoras também compartilhem parte das receitas, aliviando os problemas de equidade e ineficiência decorrentes da concentração dos recursos nas regiões produtoras, como já relatado para o Brasil.

²⁴ Conceito adotado por Carneiro (1999).

²⁵ Para uma análise da dimensão e da caracterização da carga tributária brasileira, ver Afonso e Meirelles (2006), inclusive para discutir o tratamento de *royalties* na mensuração desse indicador.

5. Algumas Lições de Outros Países

O conceito subsidiário (à justiça intergeracional) que deve prevalecer na distribuição e aplicação das rendas petrolíferas é o do interesse nacional. Não se trata aqui de uma discussão legal sobre a quem pertencem os recursos dos *royalties* – já que a Constituição oferece suficiente abertura para as mais variadas interpretações, ao mesmo tempo em que confere à União a propriedade das jazidas de hidrocarbonetos. Sejam recursos centralizados ou descentralizados, eles devem ser nacionalizados, no sentido de atender a um projeto maior de nação, no qual as três esferas de governo cooperem em torno de um objetivo e de metas comuns.

Nesse sentido, a experiência internacional tem muito a nos ensinar. Já se sabe que muitos países com economia concentrada na produção e na exportação de petróleo e gás passaram, nos últimos anos, especialmente depois da explosão dos preços dessas *commodities*, cada vez mais a cuidar da formação de uma poupança dessa riqueza.²⁶

O instrumento mais comum tem sido a constituição dos chamados *fundos soberanos* – para uma descrição detalhada de cerca de cinquenta fundos existentes por todas as partes do mundo, vale ver JP Morgan (2008). Optamos por concentrar as atenções no caso da Noruega porque, pelo noticiário nacional, as próprias autoridades federais estariam elegendo este como o melhor referencial.

Para começar, é importante atentar que nesse país nem sequer existem *royalties* no sentido clássico do termo. Lá há um sistema de tributação direta sobre os lucros das empresas, que é integralmente centralizado nas mãos da União (não custa lembrar também que não se trata de um estado federativo), além de uma parcela significativa de receita proveniente da participação direta do Estado como sócio do setor empresarial nas atividades de extração e comercialização.²⁷

Em 2007, de acordo com os relatórios do governo norueguês [Noruega (2008)], o setor do petróleo proporcionou uma receita total de 319,8 bi-

26 Bregman e Pinto (2008) contrastam diferentes experiências de aplicação de royalties por seis países: desde os fundos com aplicações no exterior (Noruega) e também internas (Canadá), passando pelos investimentos em infra-estrutura (Indonésia), educação (Qatar) e área social (Venezuela), até um caso típico de maldição dos recursos naturais (Nigéria).

27 Entre tributação sobre lucros (alíquota de 78%) e participação direta nos investimentos (por meio da estatal Petoro), estima-se que o governo norueguês se apropria de cerca de 85% das rendas petrolíferas.

lhões de coroas (NOK), o que equivale a cerca de US\$ 59 bilhões. Desse total, 186,5 bilhões de coroas (US\$ 34 bilhões) provieram de tributos diretos, 4,6 bilhões de coroas são taxas (US\$ 0,9 bilhão), 16,4 bilhões de coroas são dividendos pagos pela Statoil (a estatal de capital aberto da Noruega) e 112,3 bilhões de coroas correspondem à parcela do lucro apropriada diretamente pelo Estado por meio de um fundo – o State's Direct Financial Interest (SDFI).

Apesar do elevado grau de centralização e tributação, o governo norueguês adotou, desde os primórdios da exploração de petróleo, uma política de prevenção contra os tradicionais sintomas da chamada “doença holandesa”,²⁸ bem como de harmonização do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo em que a autoridade central incentivou os fornecedores nacionais e estimulou o surgimento de *clusters* tecnológicos e educacionais em torno das cidades que centralizam a indústria do petróleo, como Stavanger – onde estão as sedes das principais empresas do setor – também criou um sistema de subsídios (renda direta) às famílias que permaneceram vivendo no interior do país, sobretudo no norte pouco povoado.²⁹

A realidade norueguesa, em termos geográficos, socioeconômicos e políticos, é muito distinta da brasileira e, por isso, obviamente, o modelo daquele país não pode ser copiado ou transposto mecanicamente para o Brasil. Mas seria interessante aprender com a Noruega a lição básica de como um projeto nacional é fundamental para evitar que uma “dádiva” como a riqueza do petróleo se transforme em uma “maldição”.

Outro princípio presente no modelo norueguês que deve inspirar o atual debate no Brasil é o foco que passou a ser dado à utilização dos recursos públicos advindos da exploração do petróleo a partir da constituição de um fundo soberano. Evidentemente, também aí, a Noruega apresenta um quadro fiscal muito diferente do Brasil, na medida em que seu setor público é credor e não devedor e que opera há vários anos com superávit nominal.

Contudo, nem sempre a situação norueguesa foi estável em termos fiscais. De acordo com Leroen (2007, p. 16), os primeiros anos de riqueza do petróleo (início da década de 1980) foram caracterizados “por alto consumo

28 *Os largos superávits em transações correntes provenientes da exportação de petróleo tendem a gerar uma superapreciação da moeda doméstica, induzindo o aumento das importações e a perda de competitividade da indústria nacional, podendo produzir um quadro de paralisia da indústria não-petrolífera, se não enfrentado com políticas macroeconômicas adequadas.*

29 *A Noruega continental, vale lembrar, tem uma superfície de 323,8 mil km² e 4,7 milhões de habitantes.*

e uma tendência de superaquecimento da economia continental (da Noruega)”. Somente com o tempo a tentação de gastar o dinheiro do petróleo foi sendo substituída por um espírito poupador, concretizado na criação do fundo soberano, em 1990. E, mesmo assim, os primeiros depósitos no fundo soberano só ocorreram em 1996.

Hoje, o fundo soberano norueguês (apelidado de fundo de pensão) é alimentado com todas as receitas do setor petrolífero e possui mais de 2,2 trilhões de coroas ou US\$ 400 bilhões, o equivalente ao PIB do país. Esse dinheiro é aplicado no exterior, e o governo só pode utilizar um máximo de 4% do valor do fundo por ano (equivalente à perspectiva de rendimento real anual) para cobrir o déficit do orçamento *non-oil*. Mesmo assim, nos últimos anos, o governo nem sequer tem utilizado esse espaço, como fica claro na Tabela 7.

TABELA 7

Fundo Soberano e Regras Fiscais na Noruega

ANO	LIMITE DE 4% DO FUNDO SOBERANO (NOK Bilhões)*	DÉFICIT ESTRUTURAL “NON-OIL” (NOK Bilhões)	DÉFICIT ESTRUTURAL “NON-OIL” (% PIB)	DÉFICIT NOMINAL “NON-OIL” (NOK Bilhões)	DÉFICIT NOMINAL “NON-OIL” (% PIB)
2001	15,5	15,3	1,3	1,6	0,1
2002	24,8	27,0	2,2	62,4	5,1
2003	24,2	34,8	2,7	66,1	5,1
2004	33,9	41,4	3,0	79,2	5,8
2005	40,5	47,7	3,3	64,8	4,5
2006	55,6	51,6	3,4	44,0	2,9
2007	71,3	57,8	3,6	1,3	0,1
2008	80,7	73,9	4,3	13,0	0,8
2001-04	98,4	118,5	2,3	209,3	4,0
2005-08	248,1	231,0	3,7	123,1	2,1

Fonte: Ministério das Finanças (Noruega, 2008).

(*) Limite máximo para a cobertura do déficit “non-oil” ajustado ao ciclo econômico (estrutural).

Em 2007, o governo norueguês poderia, *a priori*, ter sacado NOK 71,3 bilhões para cobrir seu déficit *non-oil*, mas só precisou de NOK 1,3 bilhões (0,1% do PIB). A explicação para o governo ter contido as despesas no ano passado é que ele monitora o déficit estrutural, ou seja, aquele déficit que existiria caso a economia estivesse crescendo em ritmo normal – inferior ao atual. O déficit norueguês ajustado ao ciclo econômico correspondeu em 2007 a NOK 57,8 bilhões (3,6% do PIB).

Ou seja, além do componente de poupança, o fundo também é administrado numa perspectiva de estabilização fiscal, com os gastos públicos cumprindo um papel anticíclico. Sobre isso, aliás, é interessante notar que, embora o déficit nominal *non-oil* tenha caído de 4% do PIB, no quadriênio 2001–2004, para 2,1%, entre 2005–2008, o indicador estrutural cresceu de 2,3% do PIB para 3,7% nos mesmos períodos. Isso explica a cautela que o Ministério das Finanças tem tido, desde o ano passado, na aplicação da regra fiscal dos 4% de limite máximo de transferência do fundo para o orçamento *non-oil*.

E não é apenas o orçamento que é monitorado de forma segmentada, de modo a excluir a contribuição do setor petrolífero. O governo também possui estatísticas diferenciadas para o crescimento *non-oil* da economia, o chamado *mainland GDP* – uma forma de saber o que ocorreria com o PIB sem a produção de petróleo.

O amadurecimento dos políticos noruegueses (parte majoritária deles) no que se refere ao tratamento fiscal e intergeracional das rendas do petróleo deve servir de exemplo para o Brasil na fase atual de discussões sobre a macroeconomia do pré-sal. É claro que as carências sociais da Noruega são muito inferiores às do Brasil e, nesse sentido, as pressões por ampliação dos gastos públicos são de distinta natureza, mas o fundamental é perceber que o país só terá um fundo soberano realmente poderoso se for capaz de superar a tentação de gastar no presente a maior parte dos recursos. Mesmo os recursos gastos no presente devem ser utilizados com olho no futuro, mirando o desenvolvimento econômico em perspectiva sustentável. Por isso, a constituição de um fundo nacional das rendas do petróleo, gerido pela União, estados e municípios, com regras transparentes e controladas pelo Congresso, parece ser uma idéia interessante. É importante que, pelo menos no horizonte de quatro ou cinco anos, a receita adicional oriunda do pré-sal não seja gasta, mas poupada.

6. Uma Alternativa para o Rateio Local dos *Royalties*

A modernização da atual sistemática de partilha e aplicação das rendas do petróleo poderia passar pela observação dos seguintes princípios:

1) Justiça intergeracional: os recursos devem ser preferencialmente investidos para gerar benefícios às gerações futuras, como recomendado pela literatura internacional [Hartwick (1977)].

2) Propriedade nacional: as jazidas de hidrocarbonetos pertencem à União e, dessa forma, seus *royalties* devem ser revertidos em favor do conjunto da sociedade, e não de algumas unidades da federação em particular.

3) Descentralização com critérios socioeconômicos: parte das compensações financeiras é devida constitucionalmente aos estados e municípios, mas isso não precisaria se limitar ao atual “determinismo físico” [Serra (2007, p. 80)], que privilegia as localidades litorâneas, uma vez que não existe “qualquer relação entre a distância física que separa o poço petrolífero e o município confrontante e a intensidade de capitais petrolíferos nos municípios beneficiados”.

4) Equilíbrio e justiça fiscal: a ampliação do percentual dos *royalties* destinado ao conjunto de estados e municípios contribui para evitar o sobre-financiamento de alguns governos locais e conter as pressões fiscais sobre a União.

5) Transparência e controle social: fundamental para monitorar a correta aplicação dos recursos e evitar as situações de desperdício evidenciadas empiricamente.

A coordenação desses objetivos sugere uma ampla revisão do modelo em vigor, especialmente no que se refere à produção em mar.³⁰ Como já foi salientado, a legislação relativa aos *royalties* evoluiu de modo a ampliar a absorção de recursos pelo setor público, mas com regras cada vez mais concentradoras, não somente no espaço intergovernamental, mas também no intragovernamental, resultando em distorções crescentes.

Na tentativa de atenuar os desgastes políticos e os impasses federativos, a prudência recomendaria não alterar a divisão vertical da receita entre as três esferas de governo, de modo a concentrar as atenções na divisão horizontal (entre governos de uma mesma esfera) buscando, ao menos, eliminar os focos de sobre-financiamento.

Para perseguir o princípio da justiça intergeracional por meio de investimentos, o ideal seria redesenhar os esquemas de fontes e usos dos recursos que tivessem caráter nacional e intertemporal. À parte, se for adotada ou

30 Muitos especialistas se manifestam contra quaisquer mudanças na regulação básica do setor e dos *royalties* de petróleo. Entre eles, podemos citar Fernandez (2008), que conclui que uma alteração na Lei do Petróleo atrapalharia a estabilidade das regras: “Não há diferença significativa no valor dos tributos recolhidos entre as formas de concessão e de partilha... A Lei do Petróleo permite ajustes nas alíquotas da participação especial através de decretos presidenciais, gerando maior dinamismo e velocidade.”

não uma nova modelagem para apropriação governamental de boa parte da receita a ser gerada pelas reservas do pré-sal, a aplicação desses recursos pelo Poder Público deveria ter uma ótica a mais abrangente possível, visando beneficiar o conjunto da sociedade brasileira e não apenas a minoria que mora em praias ou cidades próximas às reservas. A receita também não deveria ser gasta de imediato, muito menos em despesas correntes sem repercussões futuras; seria recomendável destinar a maior parte dos recursos à formação de uma poupança nacional.

Para atender aos objetivos acima citados, existem diferentes arranjos institucionais e ainda há um longo caminho a percorrer para selecionar as melhores alternativas até chegar a uma só. É preciso promover um amplo, aberto e profundo debate nacional. No afã de contribuir para o início desse debate, apresentamos e testamos neste artigo uma hipótese preliminar e que consideramos a mais conservadora possível – limitando-se a mudar o rateio da receita de *royalties* entre os governos municipais.

O objetivo dessa proposta é mostrar como mudanças muito simples podem corrigir as distorções no rateio das rendas do petróleo. Lembremos que, segundo a Lei 7.453/1985, 20% do *royalty* básico eram distribuídos universalmente para todos os estados e os municípios. Além disso, a distribuição entre os municípios “produtores” não seguia puramente o critério de confrontação, mas também o de “área geoeconômica”, aplicável até hoje sobre a parcela básica dos *royalties*. Se adotássemos esse conceito mais amplo em substituição ao de confrontação para a distribuição dos *royalties* entre os municípios e ampliássemos o percentual do FEP (distribuído via FPM/FPE) para 20%, incidindo mesmo sobre a participação especial, teríamos uma modificação profunda do atual quadro de hiperconcentração espacial. Para viabilizar tal ampliação no FEP sem alterar a fatia global de cada esfera da federação, entretanto, é preciso rever os demais percentuais de vinculação, o que fazemos a título de ilustração na Tabela 8. Nela, apresentamos como seria o novo critério de distribuição das compensações financeiras relativas à produção em mar para cada uma das esferas da federação, detalhando as regras de distribuição para estados e municípios.

No caso dos municípios, resumidamente, fizemos as seguintes alterações para efeito de simulação: as parcelas de 30% e 22,5% sobre os *royalties* básico e excedente são reduzidas para 15%; a parcela devida às localidades de embarque e desembarque e por elas afetada foi unificada em 10%; a redistribuição da parcela de 7,5% do *royalty* básico repassada pelos estados produtores aos seus municípios de acordo com a cota do ICMS foi suprimida; e o repasse via FEP/FPM foi elevado para 16% (80% de 20%) para todas as categorias de compensação. No global, a média dos municípios

passa de 27,9% para 28,5% dos *royalties*, mas a distribuição intragovernamental é bem diferente.

TABELA 8

Participações Governamentais na Receita dos *Royalties* de Mar

ENQUADRAMENTO	ATUAIS CRITÉRIOS			NOVOS CRITÉRIOS		
	Básico	Excedente	PE	Básico	Excedente	PE
Municípios Produtores	30%	22,5%	10%	15%	15%	0%
Confrontantes		100%	100%		0%	0%
Zona Principal	60%			60%	60%	
Zona Secundária	10%			10%	10%	
Limitrofe	30%			30%	30%	
Embarque/Desembarque	10%	7,50%	0%	10%	10%	0%
Fundo Especial (FPM)	8%	6%	0%	16%	16%	16%
Redistribuído via ICMS	7,5%			0%		
Total Municipal	55,5%	36%	10%	41%	41%	16%
Média Municípios*		27,9%			28,5%	
Estados Produtores	30%	22,5%	40%	26%	26,0%	30%
Redistribuído via ICMS	-7,5%					
Fundo Especial (FPE)	2%	1,5%	0%	4%	4%	4%
Total Estadual	24,5%	24,0%	40%	30,0%	30,0%	34%
Média Estados*		32,1%			32,0%	
Total Federal	20,0%	40%	50%	29%	29%	50%
Média União*		40,0%			39,5%	

Fonte: *Elaboração própria.*

* Assumindo pesos de 0,25 para básico, 0,25 para excedente e 0,5 para participação especial.

Pela proposta simulada, o critério para repartição dos 15% reservados aos produtores é o vigente para a parcela básica, em que 60% dos recursos são destinados à zona de produção principal, 10% à zona secundária e 30% aos municípios limítrofes. Já para os 10% reservados às localidades com instalação de embarque e desembarque, a distribuição também contempla os municípios afetados, como já previsto para a parcela excedente. Ou seja, os critérios da parcela básica e excedente dos *royalties* são uniformizados com base em outros percentuais de partilha, e a divisão da participação especial é alterada, remanejando a parcela de 10% reservada aos municípios e 10% (dos 40%) dos estados para o FEP.

Como os estados têm direito a 20% do FEP, eles perderiam em valores líquidos o equivalente a 6% (10% menos 4%) das participações especiais,

mas em compensação não precisariam mais repassar 7,5% dos *royalties* básicos aos municípios e ainda ganhariam mais recursos via FEP sobre os *royalties* básicos e excedentes. No global, os estados continuariam com os mesmos 32,1% de hoje, se assumirmos como hipótese que o valor das participações especiais seja igual ao somatório dos *royalties* básico e excedente em mar. Já a União teria uma pequena queda de 40% para 39,4% sobre o total. Alterações nos pesos relativos de cada um dos tipos dos *royalties* obviamente alteram as médias resultantes.

O importante, entretanto, é perceber que é possível simplificar e aperfeiçoar a legislação dos *royalties* sem alterar a distribuição vertical (entre as três esferas de governo), mas apenas a divisão horizontal (entre as unidades de uma mesma esfera). Na Tabela 9, apresentamos os resultados da simulação dos novos critérios propostos para a distribuição entre os estados e os municípios, utilizando os dados do primeiro semestre de 2008. É possível verificar, por exemplo, que apenas um estado (Rio de Janeiro) perderia com a adoção da proposta. Entre os municípios, são três as unidades da federação em que, no agregado, as prefeituras perdem: Rio de Janeiro, Espírito Santo e Sergipe. Isso não significa que, mesmo nesses estados, não haja prefeituras ganhando com a mudança na forma de distribuição dos *royalties* de mar, mas apenas que os ganhos são inferiores às perdas. No Rio, por exemplo, os municípios perdedores são 73; os ganhadores, 13. No país inteiro, entretanto, os perdedores somam apenas 141, enquanto os ganhadores chegariam a 5.421.

O efeito mais relevante da mudança, entretanto, é a desconcentração. Os cem maiores recebedores de *royalties*, que hoje concentram 90% dos recursos, passariam a ter 40%. Ao mesmo tempo, chegamos em 90% da receita a partir do 3.650º município do *ranking*. Ou seja, obtemos um avanço significativo em termos de justiça fiscal e também de lógica econômica. Na nossa simulação, por exemplo, o município que mais receberia *royalties* seria Macaé (RJ), com 8,4% do total, o que se justifica pelo fato de este ser o município que concentra de fato a maior parte dos capitais petrolíferos do país, e não Campos dos Goytacazes (RJ), que hoje é o principal beneficiário individual.

Evidentemente, uma mudança desse tipo, mesmo com benefícios para muitos, não pode ser aplicada abruptamente, exigindo um período de transição para que os estados e municípios perdedores se adaptem à nova realidade. Por outro lado, é possível que a própria expansão acelerada do valor dos *royalties* sirva como seguro de que poucos municípios terão perdas nominais de receita.

Outra alternativa para corrigir parcialmente as distorções na distribuição dos *royalties* e prevenir os males da abundância seria a adoção de tetos de

transferências para estados e municípios, aos moldes propostos por Rosado e Serra (2008). A Colômbia e alguns estados americanos, como Dakota do Norte, já aplicam esse sistema, que funciona como uma espécie de “caixa d’água”, evitando o transbordamento de recursos em alguns nichos de governos locais, que não têm capacidade nem estrutura para aplicá-los devidamente em favor das gerações futuras.

TABELA 9

Comparação da Distribuição dos *Royalties* no 1º Semestre de 2008 com os Atuais e Novos Critérios Propostos, por Esfera

(Em R\$ Mil)

UF	ESTADOS			MUNICÍPIOS		
	Atual	Novo	Varição	Atual	Novo	Varição
AC	2.610	12.183	366,8%	1.570	7.691	389,9%
AL	3.966	15.750	297,1%	17.124	35.918	109,8%
AM	2.129	9.937	366,8%	8.250	22.187	168,9%
AP	2.603	12.151	366,8%	1.168	5.716	389,6%
BA	13.374	41.040	206,9%	62.176	178.529	187,1%
CE	10.461	31.800	204,0%	32.847	79.650	142,5%
DF	527	2.458	366,8%	—	0,0%	—
ES	120.934	129.952	7,5%	141.226	83.841	-40,6%
GO	2.169	10.125	366,8%	10.838	53.096	389,9%
MA	5.507	25.706	366,8%	12.462	61.052	389,9%
MG	3.399	15.864	366,8%	42.198	192.017	355,0%
MS	1.016	4.744	366,8%	4.544	22.263	389,9%
MT	1.761	8.219	366,8%	5.453	26.717	389,9%
PA	4.663	21.766	366,8%	10.925	53.178	386,7%
PB	3.654	17.055	366,8%	12.647	47.245	273,6%
PE	5.265	24.573	366,8%	41.026	73.686	79,6%
PI	3.297	15.390	366,8%	7.431	36.407	389,9%
PR	4.257	12.729	199,0%	22.876	100.933	341,2%
RJ	2.650.575	2.352.144	-11,3%	1.705.743	802.309	-53,0%
RN	10.928	23.965	119,3%	43.291	49.290	13,9%
RO	2.148	10.027	366,8%	2.618	12.827	389,9%
RR	1.893	8.834	366,8%	913	4.473	389,9%
RS	1.797	8.386	366,8%	36.242	107.900	197,7%
SC	976	4.558	366,8%	24.713	76.710	210,4%
SE	13.264	26.662	101,0%	64.531	34.121	-47,1%
SP	2.619	5.780	120,7%	113.148	337.767	198,5%
TO	3.311	15.456	366,8%	4.579	22.434	389,9%
Total	2.879.102	2.867.253	-0,4%	2.430.540	2.527.959	4,0%

Fonte: Elaboração própria, com base em dados da ANP, 2008c.

Por fim, não custa insistir que, ao examinarmos e simularmos esta proposta de redistribuição horizontal de receita, não significa que consideremos que seja a única ou a melhor proposta para o rearranjo institucional necessário ao atendimento dos objetivos. A intenção deste exercício foi mais educativa e o trabalho assumidamente exploratório, ou seja, procurou-se mostrar as possibilidades de análise que podem ser mais incorporadas no debate nacional, que, como já foi dito, ainda está num nível muito incipiente (carece de avaliações técnicas e se excede em divergências políticas). O fundamental é iniciar o quanto antes um debate sobre as políticas públicas para o setor, em que a racionalidade não desapareça diante da emoção, sob pena de se cristalizar uma situação de difícil reversão.

7. A Questão Federativa: Considerações Finais

No debate nacional necessário a luz das possibilidades abertas pelas descobertas do pré-sal, é preciso atentar para a difícil questão federativa que permeia a matéria. Este artigo procurou dar uma contribuição nesse sentido, ao apresentar brevemente um estado das artes da divisão e aplicação das atuais receitas de *royalties*, e simular uma primeira e conservadora hipótese para mudança do seu rateio entre governos locais.

Os aspectos econômicos ou financeiros devem atrair as maiores atenções iniciais dos analistas econômicos, desde a necessidade brutal de tecnologia e financiamento para a realização dos investimentos demandas até a preocupação com os efeitos cambiais de um brutal incremento das exportações no longo prazo. Os aspectos fiscais também tendem a contar logo nos debates sobre a forma como o Poder Público deverá captar tais receitas e como deverá aplicá-las, tendo por pano de fundo a questão da distribuição de ônus e bônus entre as gerações.

Os aspectos federativos, entretanto, acrescentam dificuldade e complexidade no debate, e algumas autoridades, analistas e atores das discussões podem querer se inclinar pelo caminho mais fácil de tentar ignorar ou postergar o enfrentamento desse desafio. Não custa recordar que a maioria dos grandes produtores mundiais de petróleo não precisa se preocupar com essa questão, pois constituem estados unitários (caso típico dos árabes) ou federações com forte centralização (caso típico do México e Indonésia); e, nos raros casos de maior descentralização, o petróleo é responsável por graves conflitos internos – exemplo da Nigéria.³¹ Daí, é inegável a tentação

³¹ Ver Elaigwu (2002).

política para pular ou driblar essa espinhosa questão e preferir o caminho fácil de tratar apenas das riquezas econômicas.

Será muito difícil, porém, viabilizar investimentos de porte tão grande e diversificado, ainda mais se for necessário atrair inversões diretas do setor privado sem rever a tributação do segmento, desde a cobrança de *royalties* até mesmo a aplicação de impostos indiretos e diretos, o que significa repor a questão federativa no cerne das decisões. No caso dos tributos diretos, será necessário definir claramente como a riqueza natural será tributada, distribuída entre os governos e até mesmo aplicada. No caso da tributação indireta, é bem provável que seja necessário finalmente promover uma reforma tributária para desatar de uma vez os nós que dificultam e até estrangulam a competitividade dos produtores nacionais.

À parte, vale discorrer por que se julga que a reforma tributária deve vir a constituir pré-requisito para fomentar os bilionários investimentos no petróleo do pré-sal. Os estados têm concentrado cada vez mais a arrecadação do seu ICMS nos insumos estratégicos, tendo os derivados de petróleo como maior base, como se pode ver na Tabela 10. As chamadas *blue-chips* (combustíveis, energia e comunicações) já representam mais de 40% da receita de ICMS dos estados, sendo de 17% a 18% a fatia atribuída aos combustíveis).³²

TABELA 10

Distribuição da Arrecadação do ICMS por Setor
(% do Total)

SETOR	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Combustíveis	12,5	18,1	18,3	18,4	19,8	18,7	18,2	18,9	17,9
Energia	8,1	9,6	9,1	9,5	10,2	10,8	11,0	12,1	12,0
Comunicação	6,4	9,6	9,1	9,5	10,2	10,8	11,0	12,1	12,0
Subtotal	27,0	37,3	36,5	37,4	40,2	40,3	40,2	43,1	41,9
Outros	73,0	62,7	63,5	62,6	59,8	59,7	59,8	56,9	58,1

Fonte: Elaborado por Erika Araujo, com base em dados primários do Confaz (2008).

O setor também é dos que mais recolhem diferentes contribuições para a União – desde a Cide até a Cofins e PIS (com regime especial).³³ Ainda que

32 Segundo os mesmos cálculos elaborados por Erika Araujo (com base em dados primários do Confaz), nos últimos dez anos, a arrecadação do ICMS estadual incidente sobre combustíveis acumulou um incremento real de 120%, enquanto o total do imposto aumentou em 53% entre 1997 e 2007.

33 Em 2007, o regime especial de tributação dos combustíveis (baseados em substituição tributária nas refinarias) gerou 6,5% do total arrecadado pela Cofins e pelo PIS. Para ilustrar a relevância, no caso da primeira contribuição, arrecada pouco mais que as entidades financeiras (mesmo sujeitas à alíquota especial).

a maior parte do petróleo seja exportada, pode haver um brutal acúmulo de crédito, ainda mais se o exportador não for o mesmo contribuinte a vender para o mercado interno, se bens de capital continuarem onerados (com impostos devolvidos em longo prazo e com incentivos distribuídos em doses homeopáticas e burocratizadas) e se os bens e serviços adquiridos como insumos pelo exportador forem pesadamente taxados (na hipótese do exportador contratar outras empresas para extrair, transportar ou refinar).³⁴

Os problemas não serão muito diferentes ou menores nas vendas para o mercado interno, especialmente no caso de o gás natural assumir um papel ainda mais crucial na matriz energética da indústria nacional (lembrando que, no caso do ICMS, tal produto não está sujeito ao dito princípio de destino como petróleo e energia elétrica).

A exploração de recursos naturais também explica os maiores lucros entre empresas do país e, por conseguinte, dita boa parte da arrecadação dos tributos sobre tal base.³⁵ Se, na forma de imposto (IRPJ), sua alíquota precisaria ser igual para contribuintes de diferentes segmentos, isso não precisaria ser observado no caso da contribuição (CSLL) – aliás, como no caso da Noruega, em que um adicional é pago especialmente pelas petroleiras.

Outra diferença-chave é a distribuição da receita com os governos estaduais e municipais: quase metade do IRPJ é partilhada com eles, enquanto, no caso da CSLL, 100% dos recursos são retidos pela própria União, assim como no caso de outras contribuições. Isso significa que aplicar imposto ou contribuição faz uma enorme diferença para a divisão federativa dos recursos. Os 20 anos da Constituição de 1988 ensinaram como se abando-

³⁴ *O acúmulo de créditos não compensados não é um problema apenas do ICMS estadual, como pensa a maioria dos analistas, mas cresce rapidamente no âmbito da Cofins e do PIS. O Ministério da Fazenda divulgou na justificativa de seu projeto de reforma tributária, apresentado em fevereiro de 2008, que o montante de tais créditos de ICMS era de R\$ 17 bilhões (0,7% do PIB) e de PIS/Cofins, outros R\$ 13 bilhões (0,6% do PIB), a preços de 2006. Ver figura 3 (p. 5) da cartilha disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/portugues/documentos/2008/fevereiro/Cartilha-Reforma-Tributaria.pdf>. Não custa recordar que as exportações respondiam por 14,6% do PIB; se acrescida da formação de capital fixo, as duas variáveis respondiam por 31,1% do PIB em 2006. Como as alíquotas da Cofins/PIS são bem inferiores às do ICMS, e o regime não-cumulativo delas foi adotado só a partir de 2004 (enquanto o problema do ICMS deve se remeter à Lei Kandir de 1996), tais dados revelam que a cumulatividade remanescente nas duas contribuições sociais pode até ser proporcionalmente uma distorção mais grave do que a antes conhecida apenas no caso do imposto estadual. Os saldos apontados na cartilha do Ministério para 2006 equivalem exatamente a 10% da arrecadação do ICMS e a 31,7% do arrecadado pelos regimes não-cumulativos de PIS/Cofins.*

³⁵ *Considerando a arrecadação dos grandes contribuintes (regime do lucro real), o setor de fabricação de derivados de petróleo sozinho responde por 19,7% do IRPJ e por 17% da CSLL arrecadados em 2007. No ranking da classificação de atividades (CNAE), é disparado o setor que mais arrecada no país, superando até mesmo as atividades financeiras (com razoável folga).*

nou a forma mais neutra, eficiente e equilibrada de tributar (imposto) para taxar de forma cumulativa, sobre as mesmas bases, de forma obscura e, o pior, regressivamente (contribuições) – tudo só para escapar da partilha federativa, que resultou numa ligeira recentralização da receita tributária nacional.

Se os atuais exportadores brasileiros já apontam a tributação como o problema “número um” com que se defrontam,³⁶ o que dizer da futura empresa ou sistemática operacional que vier a explorar o petróleo do pré-sal? Paradoxalmente, o ideal econômico induzirá o que há de pior na tributação nacional. Quanto maior e mais nacionalizada for a sua cadeia de produção, maior será o potencial para o acúmulo de crédito pelo exportador e maior a incerteza para o produtor de óleo, pois maior será a possibilidade de impor um ônus tributário irracionalmente elevado em algum elo da compra de equipamentos ou da prestação de serviços e também maior o risco de mudanças radicais nas regras tributárias.

Não basta que a venda para o exterior seja imune, por exemplo, se o exportador contratar a extração do petróleo junto a um prestador de serviço e tal negócio for tributado (por uma contribuição federal ou um imposto municipal), e se antes tiver comprado maquinários ou plataforma (submetido a um imposto estadual sobre mercadorias). Nesse caso, ele precisará recuperar o crédito (ser ressarcido em dinheiro ou ser autorizado a transferir para terceiros) para não ser tributado indiretamente. Talvez uma reforma seja pouco diante da dimensão dos negócios e dos riscos que o atual sistema representa para o pré-sal: o mais certo seria construir um novo sistema tributário para pacificar definitivamente a produção desse e dos demais segmentos da economia brasileira.

A mesma visão estratégica e racional demandada para a extração das receitas públicas decorrentes do negócio do pré-sal também deveria inspirar a definição da forma de aplicação dos recursos. O ideal seria construir uma

36 Segundo CNI (2008), a pesquisa com 855 empresas exportadoras de todo o país conclui o seguinte: “Para 74% das empresas exportadoras os tributos afetam a competitividade externa dos produtos brasileiros. O tributo que mais afetava negativamente as exportações era a agora extinta CPMF; em segundo lugar tem-se o ICMS. Cerca de 20% das empresas exportadoras não conhecem os mecanismos de ressarcimento de tributos. Os principais problemas enfrentados pelas empresas com relação ao PIS/Cofins e ao IPI dizem respeito à lentidão do processo. No caso do ICMS, a maior dificuldade é para transferir créditos para terceiros. O acúmulo de créditos tributários afeta a decisão de exportar de 44,3% das empresas. Na pesquisa anterior esse percentual era de 34,6%. No caso das empresas cujas exportações respondem por mais de 50% do faturamento o percentual é de 54,6%. A principal consequência do acúmulo de créditos é a imposição de limites à participação das exportações no faturamento”.

solução nacional. Que os recursos fossem aplicados de forma a atender ao conjunto da sociedade. Que não fossem vistos como pertencentes a uma só esfera de governo ou, ainda, que, uma vez distribuídos a cada governo, estes nada mais devessem a quem não reside no território de um estado ou de um município. A riqueza precisa pertencer à Federação, e não a parte ou a cada um de seus membros. Não é algo que combina muito com um país no qual a Federação não foi formada “de baixo para cima”, pela união de estados diferentes, mas que nasceu “de cima para baixo”, com a união sendo imposta pelo antigo governo colonial.

Não temos ilusão de que seja fácil transformar esse ideal em prática. Mas não é uma tarefa impossível e existem instrumentos disponíveis na institucionalidade brasileira. Um bom ponto de partida é recorrer à figura da lei complementar, que exige quórum qualificado (não muito distante do necessário para mudar a Constituição) e que submete a todas as esferas e unidades de governo. A exemplo do que ocorre com as matérias tributárias que interessam a mais de um governo, a lei complementar deveria concentrar a regulação e a decisão em torno da matéria. Por si só, isso também significa descartar a edição de medida provisória para alterar as regras do jogo.

Já a alocação de recursos deveria seguir a lógica de um fundo soberano, cuja busca do interesse nacional poderia nortear mesmo aplicações realizadas dentro do país. Já existe uma experiência bem-sucedida de formação de poupança pública e aplicação na indução de investimentos produtivos e geração de empregos – o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, que alimenta um banco nacional de desenvolvimento e tem uma história e uma dimensão raramente encontrada em outras economias emergentes. Também há uma experiência mais recente na formação de um fundo que beneficia governos de diferentes esferas (estadual e seus respectivos municípios) e bem-sucedida em termos da operacionalização financeira – os fundos estaduais de valorização do ensino básico (Fundef e, agora, Fundeb). Aproveitando tais experiências, poderia ser constituído não apenas um fundo, mas diferentes fundos, de caráter regional ou mesmo local, para formação da poupança e sua aplicação, especialmente em investimentos em infra-estrutura econômica e social.³⁷

37 *A título de curiosidade, vale mencionar que Gonzalez et al. (2002, p. 9) chegam a comentar essa hipótese ao analisar o caso argentino: “General fiscal stabilization funds do not exist at either the federal or provincial levels; however, a couple of oil-rich provinces have significant savings accumulated from oil royalties, and one province that has consistently run surpluses also has significant reserves that could be used during economic downturns. However, in these particular cases, there are no pre-established rules on when or how to use these funds during the downturn.”*

A gestão dos recursos, talvez o ponto que mais desperte dúvidas ou receios, tendo em vista a sucessão de distorções (para não falar de escândalos) que tem marcado a administração pública, também poderia explorar ao máximo as parcerias, seja com o setor privado (que poderia financiar e mesmo administrar os negócios, por meio de contratos de gestão), seja entre os entes federados (afinal, não faltam conselhos em diferentes áreas públicas, compostos por representantes das três esferas de governo). Um ou mais colegiados seriam um elemento-chave para promover o que os latinos bem chamam de *consertación* – e que talvez possamos traduzir pela promoção de acordos e consensos, entre entes federados e regiões que natural e legitimamente possuem interesses divergentes.

Outro aspecto central é evitar a tentação da centralização, pois o gasto público no Brasil é executado majoritariamente por governos estaduais e municipais, especialmente no caso de aplicações em programas estruturantes da área social (caso da educação e da saúde) e até mesmo na infra-estrutura básica. Os estados e os municípios não deveriam ser vistos, e muito menos deveriam se ver, como governos de segunda categoria, aos quais cabe apenas gerir programas, cujo custeio provém de fora de seus territórios – o que constitui o atalho mais curto para a ineficiência na gestão (para não falar em desvios ou mesmo escândalos).

Enfim, seja qual for o arranjo institucional, político e empresarial que vier a ser dado à exploração das riquezas do pré-sal, será uma excelente oportunidade para refletir e revisar vários aspectos das políticas públicas brasileiras. Não nos atrevemos a saber ou dizer qual é o melhor modelo ou roteiro que deveríamos seguir. Mas temos certeza de que é preciso dar caráter nacional ao debate e às decisões. É preciso construir um projeto nacional.

Referências

- AFONSO, J. R. et al. “Lei de Responsabilidade Fiscal: os avanços e aperfeiçoamentos necessários”. In: *Gasto público eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Instituto Braudel e TopBooks, pp. 275-318, 2006.
- AFONSO, J. R. & MEIRELLES, B. “Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados”. *Caderno NEPP*, n. 75. Campinas: Unicamp, mar. 2006.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO. *Guia dos royalties do petróleo e do gás natural*. Superintendência de Controle das Participações Governamentais (SPG). Rio de Janeiro: ANP, 2001.

_____. *Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros*. Disponível em: www.anp.gov.br/participacao_gov/index.asp. Rio de Janeiro: ANP, 2008a.

_____. Relatório Trimestral de Participação Especial. Disponível em: www.anp.gov.br/participacao_gov/index.asp. Rio de Janeiro: ANP, 2008b.

_____. *Cálculo dos royalties: valores por motivo de enquadramento*. Disponível em: www.anp.gov.br/participacao_gov/calculo.asp. Rio de Janeiro: ANP, 2008c.

ATKINSON, G. & HAMILTON, K. “Savings, growth and the resource curse hypothesis”. *World Development* 31 (11), 2003.

AUTY, R. M. *Resource abundance and economic development*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

BIRD, R. M. *A perspective on fiscal federalism in Russia*. Washington: World Bank, 2002. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/128847/Bird%202000%20a%20Perspective%20on%20Federalism%20in%20Russia.pdf>.

BOADWAY, R. et al. *Fiscal federalism dimensions of tax reform in developing countries*. Washington: World Bank, 1994 (Policy Research Working Paper, 1385). Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/03/08/000009265_3980313132204/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

BROSIO, G. “Oil revenue and fiscal federalism”. In: *Fiscal policy formulation and implementation on oil-producing countries*. Edited by Davis, J. M. et al. Washington: FMI, 2003.

BRAGA, T. M. et al. “Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos”. In: PIQUET, Rosélia & SERRA, Rodrigo (org.). *Petróleo e região no Brasil. O desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p.171-196.

BREGMAN, D. & PINTO Jr., H. Q. *Notas sobre a experiência internacional de aplicação de royalties*. Apresentação no seminário “Rio Além do Petróleo”, Firjan, Rio de Janeiro, fev. 2008.

- BRESSER-PEREIRA, L. C. "The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach". *Revista de Economia Política*, 28 (1), n.109, p. 47-71, jan. 2008. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Papers>.
- CARNEIRO, R. *A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas*. Campinas: IE/Unicamp, 1999 (Texto para Discussão, 90).
- CNI. *Principais problemas da empresa exportadora: sistema tributário – Resultados parciais e preliminares*. Brasília: CNI, jun. 2008, mimeo.
- CONCEIÇÃO, J. H. et al. "Petróleo e gás natural nas finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro". *Revista do TCE*, Rio de Janeiro, dez. 2006.
- DOURADO, F. et al. "Modificações no critério da divisão geográfica utilizada na distribuição de royalties no litoral brasileiro – método de linhas proporcionais: o estudo de caso do Rio de Janeiro". *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, n. 20, p.7-9, junho de 2008.
- ELAIGWU, J. I. *The Federal Republic of Nigeria*. Ottawa: Forum of Federations, 2002.
- FERNANDEZ, E. *Modelo regulatório brasileiro para o setor de óleo e gás*. Apresentação em seminário do Instituto Teotônio Vilela. Rio de Janeiro: abr. 2008.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*. Washington, DC: International Monetary Fund, nov. 2001.
- _____. "Projeto de Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais". *Minuta para Discussão Pública (versão português)*. Washington: FMI, 2004.
- GASPARINI, C. E. & MIRANDA, R. B. *Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios*. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, 1.243).
- GOBETTI, S. *Estatais e ajuste fiscal: análise e estimativa da contribuição efetiva das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico*. II Prêmio Dest. Brasília: Dest, 2007. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/control_e_estatais/premiodest/resultados.htm.
- GONZALEZ, C. et al. *Stabilizing intergovernmental transfers in Latin America: a complement to national/subnational fiscal rules?* Estudo apresentado na 'Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies'. Oaxaca, México: World Bank/IMF, Feb. 2002.

- HARTWICK, J. “Intergeneration equity and the investing of rents from exhaustible resources”. *The American Economic Review*, v. 67, n. 5, p. 972-75, 1977.
- HOTELLING, H. “The economics of exhaustible resources”. *Journal of Political Economic*, v. 39, n. 2, p. 137-75, Apr. 1931.
- JP MORGAN. *Sovereign wealth funds: a bottom-up primer*. Cingapura: May of 2008.
- LEAL, J. A. & SERRA, R. “Uma investigação sobre os critérios de repartição e aplicação dos *royalties* petrolíferos”. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- LEROEN, B. V. *34/10 – Oil the Norwegian way – a story of boldness*. Stavanger: Statoil, 2007.
- MEHLUM, H. et al. “Institutions and the resource curse”. *Economic Journal*, v. 116 (508), p. 1-20, 23 de janeiro de 2006.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Relatório de Avaliação Orçamentária do 3º Bimestre de 2008. Disponível em: www.planejamento.gov.br/orçamento/conteúdo/orçamento_2008/orçamento_2008.htm. Brasília: MPOG, 2008.
- MOORE, M. *How does taxation affect the quality of governance?* Brington: Institute of Development Studies, abr. 2007 (Working Paper, 280).
- NAZARETH, P. *Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil – o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Apresentado no “X Congresso Internacional del CLAD”, Santiago do Chile, out. 2005.
- _____. *Descentralização e federalismo fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, ago. 2007 (Tese de Doutorado).
- NORUEGA. *On the management of the government pension fund in 2007. Report nº 16 (2007-2008) to the Storting*. Oslo: Norwegian Ministry of Finance, 2008.
- OLIVEIRA, R. “O uso da riqueza do petróleo”. *O Estado de S. Paulo*. Caderno de Economia (B2), 21.4.2008.
- OSSOWSKI, R. et al. *Managing the oil revenue boom: the role of fiscal institutions*. Washington: IMF, March of 2007. Disponível em: <http://imf.org/external/np/pp/2007/eng/030507.pdf>.

- PÉLOQUIN, D. A. *Incentives for grant-maximization and other distortions of provincial and state policies: A comparison of equalization regimes in Canada and Australia*. Ottawa: Forum de Federations, Oct. 2002.
- POSTALI, F. *Renda mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- _____. *Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil*. Anais do “XXXV Encontro Nacional de Economia”. Recife: Anpec, 2007.
- ROSADO, W. & SERRA, R. “A hipótese de um sistema de tetos para os royalties”. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, n. 20. p. 2-3. Campos dos Goytacazes: UCAM, jun. 2008.
- SACHS, J. & WARNER, A. M. *Natural Resource Abundance and Economic Growth*. Center for International Development and Harvard Institute for International Development. Cambridge: Harvard University, 1997.
- SERRA, R. “Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais”. In: PIQUET, Rosélia & SERRA, Rodrigo (org.). *Petróleo e região no Brasil. O desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 77-108.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil – 2005*. Publicado na seção de Estudos Econômico-Tributários/Estudos e Estatísticas. Brasília: SRF, 2006. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br/Historico/EstTributarios/default.htm.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos municípios (Finbra 2006)*. Brasília: STN, 2007. Disponível em: www.stn.fazenda.gov.br. Documentos Seleccionados, Estados e municípios.
- _____. *Relatório de Receitas. Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi)*. Brasília: STN, 2008.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária. Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Prestando Contas à Sociedade*. Rio de Janeiro: TCE, 2008. Disponível em: www.tce.rj.gov.br.
- UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. *Banco de Dados Info Royalties*. Campos dos Goytacazes: Ucam, 2008. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br>.

