



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

FACULDADE DE CIÊNCIAS E LETRAS

**PRÉ-SAL E O NOVO MARCO
REGULATÓRIO: UM ESTUDO SOBRE O
FUNDO SOCIAL**

Mariana Negri Vieira Caretta

RA: 1284860

ORIENTADOR: Claudio César de Paiva

ARARAQUARA, NOVEMBRO DE 2011.

PRÉ-SAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO: UM ESTUDO SOBRE O FUNDO SOCIAL

Monografia apresentada junto ao curso de Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências e Letras, como requisito à conclusão do curso de bacharelado.

ORIENTADOR: Claudio César de Paiva

ARARAQUARA, NOVEMBRO DE 2011.

MARIANA NEGRI VIEIRA CARETTA

**PRÉ-SAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO:
UM ESTUDO SOBRE O FUNDO SOCIAL**

ORIENTADOR: Claudio César de Paiva

COMISSÃO EXAMINADORA:

Professor Doutor Claudio César de Paiva

Professor Doutor Mário Augusto Bertella

Professora Doutora Cláudia Heller

ARARAQUARA, NOVEMBRO DE 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a UNESP pelo aprendizado não só acadêmico, mas para uma vida. Agradeço aos meus professores, pela generosidade em dividir o conhecimento econômico, social, histórico e político na sala de aula ou durante um conversa qualquer.

Agradeço ao meu orientador, Cláudio César de Paiva, a quem também dedico essa monografia, pela paciência, conselhos, ensinamentos, e principalmente, por não ter desistido desse trabalho.

Por fim, agradeço a Deus, pela força, pela fé e pela vida que Ele me deu.

Esse trabalho acadêmico é dedicado a minha família, pai, José Henrique, e mãe, Maria Lúcia, que sempre souberam ouvir quando eu não queria falar. E sempre me fizeram escutar, quando eu não sabia me calar.

Dedico também a Maria Inês, que dividiu seu o tempo comigo, me ajudou e me apoiou em diversos momentos.

Também dedico ao meu orientador, Claudio César de Paiva, pois sem ele, não teria sido possível a conclusão desta monografia.

"- A riqueza não semeia num solo abalado por terremotos políticos."

Rui Barbosa (1893)

RESUMO

Esse trabalho tem por objetivo discutir acerca dos atuais acontecimentos no segmento petrolífero, e como essa recente descoberta de imensas reservas de petróleo na camada conhecida como Pré-Sal, pode transformar positivamente no âmbito socioeconômico, o País. O impacto resultante dessa gigantesca quantidade de recursos naturais dependerá das políticas legislativas adotadas para atividades de exploração e produção (E&P) na camada Pré-Sal, e da maneira com que forem instituídas as leis para a distribuição desses recursos.

Desta forma, é feita um breve histórico das leis petrolíferas de exploração, produção e distribuição de recursos, desde o monopólio da Petrobras, até os dias atuais. Para tanto, é realizada uma análise acerca da Lei do Petróleo, e das propostas de mudanças legislativa com o novo Marco Regulatório.

Essa monografia tenta provar, baseando-se em dados históricos, socioeconômicos e em experiências internacionais, utilizando para tanto comparativos de dados estatísticos, que com a descoberta do Pré-Sal, a melhor maneira de otimizar o uso desses recursos, promovendo redução da desigualdade social e dos contrastes econômicos, herdados desde a colonização, seria direcionar essas volumosas receitas para um Fundo nacional de desenvolvimento, o Fundo Social, previsto em lei pelo novo Marco Regulatório.

PALAVRAS-CHAVE: Petróleo, Lei do Petróleo, Pré-Sal, Marco Regulatório, Fundo Social.

ABSTRACT

This work intends to discuss about the current happenings in oil sector, and how the recent discovery of huge oil reserves on the layer known as Pre-Sal can positively transform in the socioeconomic context, the country. The impact of this huge quantity of natural resources it depends on the legislative policies adopted for the exploration and production (E & P) in the Pre-Salt layer, and the way in which laws are imposed for distribution of such resources.

Therefore, it is made a shortly background of the laws from oil exploration, production and distribution, since the monopoly of Petrobras, to nowadays. To this end, an analysis is performed about the Oil Law, and about the possible legislative changes with the new Regulatory Framework.

This monograph attempts to prove, based on historical data, socioeconomic facts, and international experiences, using either comparative statistical, that with the discovery in the Pre-Salt area, the best way to optimize the use of these resources, mainly the reduction of social inequality and economic contrasts, a legacy from colonization, would directly those recipes to a National Development Fund, the Social Fund, established by law for the new Regulatory Framework

KEY-WORDS: Petroleum, the Petroleum Law, Pre-Salt, Regulatory Framework, the Social Fund.

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA1. 1 – Potencial de descoberta de reservas em águas profundas no mundo.....	25
TABELA 3.1- Divisão de royalties e alíquotas (petróleo).....	69
TABELA 3.2 – Distribuição sobre a produção de petróleo, segundo beneficiários (mil R\$).....	72
TABELA 3.3 – Estimativa de índice de GINI, entre municípios.....	85
TABELA4.1 – Efeito de um aumento de 1% nos investimentos em petróleo.....	106
TABELA 4.2 – Reservas de petróleo e IDH	108
TABELA 4.3- Aplicação dos recursos petrolíferos nos países analisados.....	117

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1- Evolução das reservas provadas de petróleo (Terra e Mar).....	28
GRÁFICO 3.1- Número de Fundos Soberanos criados (1960 – 2000).....	62
GRÁFICO 3.2- Distribuição percentual das reservas provadas de petróleo, segundo unidades da federação.....	70
GRÁFICO 3.3- Cotação do Barril de petróleo (2001-2010).....	74
GRÁFICO 3.4- Evolução da distribuição de royalties sobre a produção de petróleo, segundo beneficiários.....	77
GRÁFICO 3.5- Evolução da arrecadação das participações especiais, segundo beneficiários.....	79
GRÁFICO 4.1- Expectativa de vida na Noruega (1960- 2009).....	103
GRÁFICO 4.2- Taxa de fertilidade da Noruega (1960- 2009).....	104
GRÁFICO 4.3- Produção de Petróleo no Mar Norte.....	105
GRÁFICO 4.4- Taxa de crescimento do PIB da Venezuela X PIB Noruega.....	111

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1.1- Expandindo a Bacia Santos.....	23
FIGURA 1.2- Plataforma da Bacia Pré-Sal.....	24
FIGURA 1.3- A camada Pré-Sal.....	26
FIGURA 3.1- Fonte de financiamento e objetivo do Fundo Soberano Brasileiro.....	65
FIGURA3.2- Localização dos municípios na região Norte e Noroeste Fluminense.....	82
FIGURA3.3- Localização especial das áreas polarizadas de status socioeconômico e investimento per capita.....	86
FIGURA 3.4- Índice de qualidade de vida nos municípios do Norte e Noroeste Fluminense.....	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I: A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PETRÓLEO NO BRASIL: Do Monopólio Estatal ao Marco Regulatório do Pré-Sal.....	17
I.1: OS TRUSTES PETROLÍFEROS (De 1953 á 1997).....	17
I.2: A LEI DO PETRÓLEO E A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL.....	19
I.3: A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO.....	22
I.3.1. PRÉ-SAL E SUAS EXPECTATIVAS.....	22
I.3.2. O NOVO MARCO REGULATÓRIO: Os quatro Projetos de Lei.....	29
I.3.2.1: REGIME DE PARTILHA.....	30
I.3.2.2: A CRIAÇÃO DA PETRO-SAL.....	32
I.3.2.3: O FUNDO SOCIAL.....	33
I.3.2.4: A CESSÃO ONEROSA.....	34
I.4: CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	36
CAPÍTULO II: O FUNDO SOBERANO DO PRÉ-SAL: Sobre o Fundo Social e sua Multiplicidade de Funções.....	38
II.1: PARTILHA “A BRASILEIRA”.....	38
II.2: DA PARTILHA AO FUNDO SOCIAL: <i>The Government Take</i>	42
II.3: AS MÚLTIPLAS FUNÇÕES DO FUNDO SOCIAL DO PETRÓLEO.....	46
II.3.1. FUNDO SOBERANO BRASILEIRO E SUAS FUNÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO.....	46
II.3.2. FUNDO SOBERANO DE ESTABILIZAÇÃO OU FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL?.....	52
II.4: AS ESTRUTURAS DO FUNDO SOCIAL E O CICLO POLÍTICO.....	53
II.5: CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	58

CAPÍTULO III: FUNDO SOBERANO BRASILEIRO E O HISTÓRICO DOS RECURSOS PETROLÍFEROS NO BRASIL.....60

III.1: OS FUNDOS SOBERANOS NO BRASIL E NO MUNDOS.....	61
III.2: OS RECURSOS DE PETRÓLEO DO BRASIL.....	66
III.2.1. NORMAS DE ARRECADAÇÃO E A GESTÃO OS RECURSOS PETROLÍFEROS NO BRASIL.....	68
III.2.2. A EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES DO BRASIL.....	73
III.3: UMA SÍNTESE DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES.....	80
III.3.1. EVOLUÇÃO DO QUADRO SOCIOECONÔMICO NO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE.....	81
III.3.2. MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES.....	91
III.4: CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	97

CAPÍTULO IV: COMPARATIVO DOS FUNDOS SOBERANOS NO MUNDO: CASOS INTERNACIONAIS NORUEGA E VENEZUELA.....100

IV.1: FUNDOS SOBERANOS INTERNACIONAIS.....	100
IV.1.1. FUNDO SOBERANO NA NORUEGA.....	101
IV.1.2. FUNDO SOBERANO NA VENEZUELA.....	107
IV.2:FUNDO SOBERANO NO MUNDO E O FUNDO SOCIAL NO BRASIL.....	112
IV.3CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO.....	118

CONCLUSÃO.....120

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....125

ANEXO.....132

INTRODUÇÃO

Durante mais de 40 anos, vigorou no segmento petrolífero do Brasil um monopólio exercido pela Petrobras. Desde 1953, quando foi criado por Getúlio Vargas, a empresa que até então era 100 % estatal, tinha a totalidade de direitos sob as atividades de exploração e produção de petróleo no território nacional.

Entretanto, através da Emenda Constitucional nº 9/95, houve um processo de flexibilização do monopólio das atividades da indústria petrolífera. Finalmente, em 1997, a Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), que complementava Emenda Constitucional nº9/95, veio regulamentar a “quebra” desse monopólio, até então exercido pela Petrobras. A lei tinha como objetivo o estímulo à concorrência, a atração de investimentos e a regulamentação das participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural. No âmbito desta lei, foi também criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), responsável pelo exercício da regulação das atividades do setor no Brasil.

A partir da Lei do Petróleo, foram introduzidas três novas participações governamentais – o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial – e foi ampliada a alíquota básica dos *royalties* de 5% para 10%. Além do incremento de participações governamentais, a ANP instituiu através das Portarias nº 155 e nº 206, em 1998 e em 2000, respectivamente, os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros, a ser adotado para fins de cálculo dos *royalties*. Desta forma, a metodologia de cálculo do preço mínimo passou a levar em consideração o preço do petróleo tipo Brent e a taxa de câmbio real/dólar. Portanto, a arrecadação de *royalties*, passou a oscilar de acordo com essas variáveis.

Essas mudanças geraram um aumento extraordinário das compensações financeiras pagas pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo à União, estados e municípios brasileiros. Principalmente as compensações pagas aos estados e municípios produtores e confrontantes.

O estado do Rio de Janeiro sendo o maior produtor de petróleo do Brasil, responsável por mais de 80% da produção nacional, juntamente com os municípios fluminenses, seriam os maiores beneficiários dos *royalties* e participações especiais providas das atividades de E&P petrolíferas. É nesse Estado em que está localizada a principal bacia produtora de petróleo do país, a Bacia de Campos, onde se encontram cerca de 80% das reservas provadas deste produto e mais de 40% das reservas provadas de gás natural.

A Lei do Petróleo previa que os pagamentos pela retenção da área somados ao bônus de assinatura seriam de direito da ANP exclusivamente, contudo, o restante das compensações, os royalties e participações especiais, seriam destinados em sua grande maioria aos estados e municípios produtores e aos confrontantes. Sendo que estes últimos representam um volume financeiro bem mais significativo que os devidos a ANP.

Contudo, um importante ponto que se coloca é quanto ao destino da aplicação desses recursos excedentes. A Lei do Petróleo, apesar de estabelecer a forma de distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados. Surge, portanto, a necessidade de uma efetiva análise e discussão sobre as formas com que esses recursos são alocados.

A partir desta questão, essa monografia oferece um capítulo em torno das formas de arrecadação de royalties e participações especiais, e com estes vem evoluindo ao longo dos anos, dado as vantagens oferecidas através da Lei do Petróleo aos estados e municípios produtores. E sendo as cidades do Norte e Noroeste fluminense, as maiores beneficiárias, em um segundo momento da seção, é feita uma análise quanto à efetiva aplicação dos recursos recebidos por esses municípios.

Em virtude das extraordinárias quantidades de receitas recebidas por esses entes federativos, e as dúvidas quanto a real e eficaz alocação destes recursos, uma nova proposta de divisão e distribuição de royalties foi instituída. A chamada Emenda Ibsen, que complementa o Projeto de Lei 5938/2009, que constitui o Regime de Partilha, como modelo de exploração e produção na camada Pré-Sal. Essa emenda, propõe que todas os entes federativos recebam uma parcela igualitária de participações governamentais, sem discriminação entre produtores e não produtores.

Entretanto, previamente a discussão em volta da vigente norma de distribuição e da nova proposta em função do Pré-Sal, é explicado ao leitor, sucintamente no primeiro capítulo, o que é o Pré-Sal, bem como suas expectativas de investimento e retorno. Sabe-se que é uma gigantesca reserva de petróleo, aonde será necessária boa parte do orçamento da Petrobras junto ao Governo para o início de exploração e produção, dada a profundidade e largura das reservas. Contudo, sabe-se também, que há certeza de haver petróleo e da rentabilidade das atividades, infere o risco, que é baixo.

É exposto ainda, ao leitor, sobre o que é o novo Marco Regulatório, o pacote de quatro novos projetos de lei, constituído em função da descoberta no Pré-Sal, e o porquê dessas mudanças legislativas. Brevemente, são citados todos os projetos de lei, como estão

constituídos e suas funções principais. Todavia, o terceiro projeto de lei 5.940/2009, que prevê o Fundo Social, é o foco deste trabalho. Portanto, no segundo capítulo, é feita uma análise mais profunda em torno desse projeto, o que está previsto em seus artigos, suas fontes de recursos e objetivos principais.

O Fundo Social, é tema central de estudo desta monografia, dado seu caráter prioritário desenvolvimentista, que impeli a chance de melhoria na qualidade de vida de muitos brasileiros, tornando o país mais pródigo, justo e rico, economicamente e socialmente. O fundo social, nada mais é que um fundo soberano. Desta forma, no terceiro capítulo, são examinados os distintos tipos de fundo soberano existentes, suas diversas classificações e sua evolução ao logo dos anos, e como estes têm se mostrado importante nos países com grandes reservas de recursos naturais.

É ainda durante este capítulo que são examinados a quantidade de recursos enviados a estados e municípios produtores, principalmente nas cidades do Norte e Noroeste Fluminense, e como estas são dependentes das indenizações petrolíferas desde a instauração da Lei do Petróleo. Bem como, os resultados sociais apresentados, de acordo com a alocação das estrondosas receitas recebidas.

A partir dessa discussão, é analisada também, a constituição da Emenda Ibsen, e se esta seria mesmo a melhor forma de gerar riqueza e otimizar os recursos do Pré-Sal, sendo que a utilização dos fundo tem se mostrado mais eficazes em muitos casos, o que não geraria a pulverização das compensações..

Assim sendo, ao final desta discussão, no quarto capítulo, são apresentadas algumas experiências internacionais de países com diferentes perfis históricos, sociais e econômicos, como a Noruega e Venezuela. E como os fundos soberanos têm sido utilizados nos mesmos para estabilizar a economia, auferir rendimentos, ou trazer progresso tecnológico e desenvolvimento social ao país. São ainda brevemente citados os casos do Qatar, Indonésia e Canadá, também países muito distintos entre si e que possuem fundos soberanos consistentes. É principalmente examinado o fato sobre se, a gestão destes fundos apresentam caráter regulamentador ou discricionário, estatal ou neoliberal, se há transparência e clareza na execução das leis, e ainda, como estes fatores podem ser positivos ou não para melhor utilização dos recursos do fundo.

Após análise histórica da legislação petrolífera brasileira, como essas arrecadações vem evoluindo e de que forma esses recursos estão sendo empregadas, e ainda dadas às mudanças com a descoberta do Pré-sal e as expectativas de maior volume de receitas provindos com este, haverá embasamento suficiente para as críticas aqui feitas e para a conclusão final apta desta monografia. Também verificada a partir de casos internacionais. Haverá possibilidade de propor qual a melhor forma de utilizar os recursos do petróleo e de como geri-los. Ou seja, quais áreas devem ser priorizadas, e de que maneira as práticas políticas podem promover ganhos reais, pois sem desenvolvimento humano e social, não há crescimento sustentável.

CAPÍTULO I

A EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DO PETRÓLEO NO BRASIL: Do Monopólio Estatal ao Marco Regulatório do Pré-Sal.

Ao discutir sobre exploração de Petróleo no Brasil, principalmente exploração em águas ultra profundas, não há como não relatar sobre a Companhia Petrobras, referência no assunto, e principalmente sobre os possíveis recursos provenientes dessa exploração. O que de forma geral, aguça o interesse de grupos e partidos políticos.

Atualmente, após uma recente descoberta na Bacia de Campos e Santos, essa empresa hoje de economia mista e aberta, tem um novo desafio pela frente: extrair petróleo a uma profundidade nunca antes atingida. Junto a isso, o Governo brasileiro também tem um outro grande desafio: não transformar a dádiva do Pré-Sal em uma maldição com efeitos arrebatadores para a economia e a sociedade. É relevante, portanto compreender sobre as distintas formas de exploração de petróleo que vigoraram e ainda vigoram, ao longo da história no Brasil até os dias atuais.

Tratar-se-á primeiramente, e de maneira sucinta, sobre a Lei do Petróleo, e quais as mudanças que essa legislação acarretou na forma de explorar e distribuir petróleo no Brasil. Para posteriormente, discutir a descoberta na bacia petrolífera e seus impactos, referenciando desde as novas leis que poderão vigorar na exploração de petróleo e distribuição dos recursos, até suas potenciais consequências socioeconômicas.

I.1 OS TRUSTES PETROLÍFEROS (De 1953 á 1997)

Os assuntos relacionados à exploração de petróleo no Brasil sempre foram polêmicos. É verdade também, que sempre estiveram em constante renovação, visando se adequar às transformações socioeconômicas do País e buscando a otimização dos recursos provenientes da exploração. Pelo menos em teoria.

Antes, porém de iniciar a dissertação acerca da legislação propriamente dita, que vigora para exploração de óleo e gás, e o porquê da utilização da mesma, é de bom senso que se siga uma linha cronológica de acontecimentos em torno do tema aqui presente.

Á partir dessa relevância pode-se dividir a história do petróleo e seus marcos mais importantes e de maior impacto, em três períodos. O período anterior à criação da Lei do Petróleo em 1997, o período posterior á Lei, e a potencial mudança em tramite, em virtude da descoberta do Pré-Sal á partir de 2006.

O primeiro período se caracteriza pela criação da empresa Petrobras. Esta foi fundada em outubro de 1953, com a edição da Lei 2.004 pelo então Presidente da República Getúlio Vargas, como uma empresa que teria o direito (monopólio) de executar as atividades no setor de petróleo no Brasil em nome da União. Porém, a efetiva exploração, ou seja, perfuração do solo e produção (refino) dos derivados desse óleo teve início somente com a descoberta de petróleo no fundo do mar, em 1968, em Sergipe. Desde então, a Companhia iniciou o desenvolvimento de tecnologias para exploração de petróleo em águas profundas e ultras profundas. O objetivo era dominar todo o ciclo de perfuração submarina em campos situados em grandes profundidades.

O divisor de águas para a Companhia, que apontou um futuro promissor, foi à descoberta de petróleo, na década de 70, na Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Entre 1954 e 1997 a Petrobras foi a grande monopolizadora do mercado de exploração e refinamento no setor petrolífero no Brasil. (TANZER, 1999: 341)

De outubro de 1953, com a entrada em vigor da Lei n° 2.004, até nove de novembro de 1995, data da promulgação da Emenda Constitucional n° 9, o monopólio da União sobre a exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural foi exercido exclusivamente pela Petrobras (PACHECO, 2003).

Contudo, através da Emenda Constitucional nº 9, que alterou o artigo 177 da Constituição de 1988, foi permitida a participação das empresas privadas nas atividades de E&P do petróleo, colocando fim a mais de 40 anos de monopólio estatal exercido pela Petrobras nessas atividades (PACHECO, 2003).

Seguindo uma tendência verificada em diversos países, foram adotadas no Brasil, na década de 1990, políticas de cunho liberal que transformaram a configuração da indústria petrolífera brasileira. Com o objetivo de atrair investimentos para o setor, o governo federal começou a desenhar um novo modelo para a indústria do petróleo (POSTALI, 2002).

I.2 A LEI DO PETROLEO E A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL

Inicia-se no presente contexto, o segundo período desse breve cronograma histórico. A partir de 1997, o Brasil abriu seu mercado no segmento petrolífero, e posicionou a Petrobras em paridade com outras empresas petrolíferas.

Esse processo de flexibilização do monopólio das atividades da indústria petrolífera foi regulamentado em 1997 no Governo de Fernando Henrique Cardoso, através da Lei nº 9.478/97, a Lei do Petróleo, que complementou a Emenda Constitucional nº 9/95.

A partir da Lei 9.478/97, o art. 1º previa,

*“Dos Princípios e Objetivos da Política Energética Nacional:
Art.1º As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos: I - preservar o interesse nacional; II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; III -proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos; IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia; V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal; VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do País; VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis; IX - promover a livre concorrência; X - atrair investimentos na produção de energia; XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional “.*

Essa nova lei objetivou o estímulo à concorrência, dado o maior grau de abertura e consequentemente aumento da competitividade no setor; a atração de investimentos na produção de energia; e a regulamentação das participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural.

A Lei do Petróleo também foi responsável pela criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis¹ (ANP) cuja finalidade é “*promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo*” (retirado do art. 8º, Lei nº 9.478, de Seis de agosto de 1997).

A ANP, atualmente entidade reguladora governamental, tem a incumbência de realizar as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, celebrar os contratos delas decorrentes e fiscalizar a sua execução.

Com a Lei do Petróleo, o Estado passou a desempenhar a função de regulador, transferindo as atividades de exploração e produção às empresas através de contratos de concessão celebrados com a ANP.

Desta forma, os concessionários das atividades de E&P deveriam pagar, além dos tributos exigidos de qualquer empresa que opere sob a legislação brasileira, uma compensação financeira à sociedade (BARBOSA, 2001). Esta compensação financeira são os *royalties*, que estão previstos no inciso II do Art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, estabelecidos pela Lei do Petróleo.

A priori, os royalties constituem-se em uma das formas mais antigas de pagamento de direitos sobre atividades econômicas. A palavra royalty vem do inglês “royal”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei” e refere-se ao fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por terceiros (LEAL e SERRA, 2003), é incidente ad valorem, ou seja, o valor do tributo incide sobre o valor da produção de óleo cru e gás natural.

A Lei nº 9.478, de 1997 – conhecido como Lei do Petróleo -, consagra o termo royalty. A partir do Art. 20¹, os recursos provenientes dos royalties serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997, e deste Decreto, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP.

¹ O leitor interessado em aprofundar seu conhecimento sobre a Lei do Petróleo e os artigos previstos em Decreto pode acessar o completo projeto de lei, disponível em: www.anp.gov.br; Lei Nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997.

Esse modelo de lei, de menor ingerência estatal, modificou a metodologia de cálculo das participações governamentais. Além dos *royalties*, que constituem a remuneração da concedente, também estão previstos na Lei do Petróleo: o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área, e as participações especiais (PE's).

O bônus de assinatura, presente no Art. 9, previsto no inciso I do Art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997 é o pagamento ofertado pelas empresas exploradoras na proposta para a obtenção da concessão, sendo pago anteriormente a exploração da área licitada. O bônus tem um valor mínimo estabelecido no edital da licitação do bloco a ser concedido. Através do Art. 10, a parcela dos recursos provenientes do bônus de assinatura será destinada à ANP, observado o disposto no inciso II do Art. 15 da Lei nº 9.478, de 1997.

Já o pagamento pela ocupação ou retenção de área é feito anualmente pelos concessionários, cujo valor inicial é estabelecido no edital da licitação e no contrato de concessão e é fixado por quilômetro quadrado ou fração da área do bloco. O pagamento pela ocupação ou retenção de área, assim como o bônus de assinatura, constitui receita da ANP. Os recursos provenientes do pagamento pela ocupação ou retenção de área serão utilizados na forma prevista no Art. 16 da Lei nº 9.478, de 1997.

A participação especial (PE) prevista no inciso III do Art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997 é uma compensação financeira extraordinária devida pelas empresas contratadas nos casos de grande volume de produção ou grande rentabilidade. A Lei do Petróleo prevendo situações excepcionais permitia a ANP aplicar essa política discricionária. Pelo Art. 27 do decreto, os recursos provenientes dos pagamentos da participação especial serão distribuídos pela STN, nos termos da Lei nº 9.478, de 1997, e deste Decreto, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP.² Dado os princípios norteadores da ANP,

“o interesse nacional deve ser preservado, de modo que deve ser concedida a redução nos casos realmente necessários, para que de um lado, os concessionários não venham a auferir uma renda extraordinária que deveria ser destinada ao Estado” (GUTMAM, 2007).

² O leitor há de notar aqui que, os recursos são repassados para os órgãos competentes, mas não há previsto em lei, em quais áreas esses recursos devem ser aplicados.

É de comum acordo, portanto, que ao longo dos mais de quarenta anos de vigência, as leis de exploração, produção e distribuição do petróleo (E&P), sofreram alterações, passando de 1953, com o monopólio pela estatal, até 1997, quando houve a flexibilização dessas formas de explorar e distribuir petróleo. Essas mudanças formam um fio condutor útil para entender as políticas praticadas no segmento petrolífero brasileiro. Porém, como o leitor deve ter percebido, em nenhum momento, houve direcionamento explícito desses recursos. Os recursos eram repassados para órgãos com STN e ANP, para estes decidirem as melhores formas de aplicação. Um ponto importante a ser levantado.

Vale ressaltar, que para haver a efetiva e eficaz aplicação desse significativo volume de recursos, é preciso que o Governo cumpra com seu dever de preservar os interesses sócioeconômicos do país. Direcionando essa quantia financeira á projetos e programas tantos sociais, quanto de infra estrutura que otimizem seu uso e os tornem sustentáveis no logo prazo.

I.3 A DESCOBERTA DO PRÉ-SAL E O NOVO MARCO REGULATÓRIO

A Lei do Petróleo foi importante, portanto para a melhoria da competitividade e abertura comercial do segmento petrolífero no final do século 20 e início do século 21. Entretanto, com a descoberta do pré-sal, anunciada e confirmada pela Petrobras em 2006, um novo contexto se insere na história do país. No entanto, é fundamental que antes entendamos brevemente o que caracteriza o Pré-sal, aonde se localiza e as expectativas de exploração e produção.

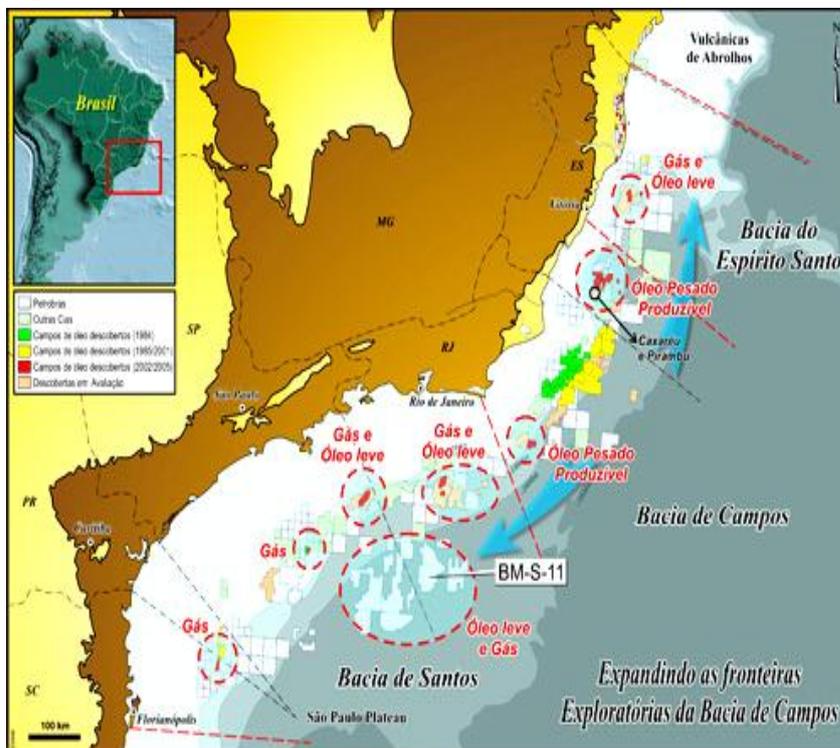
I.3.1 PRÉ-SAL E SUAS EXPECTATIVAS

Em um contexto geológico, esse termo (PRÉ-SAL) se refere a um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro (bacia sedimentar), com potencial para a geração e acúmulo de petróleo.

Estima-se que a profundidade seja de mais de sete mil metros, e que possua até 300 metros de distância da costa, segundo Petrobras³: “É um gigantesco reservatório de petróleo e gás natural, localizado na Bacia de Santos, Bacia de Campos e Espírito Santo, se estendendo na região litorânea que vai do estado de Santa Catarina até o Espírito Santo”.

Conforme pode ser visualizada na figura 1.1, a bacia Pré-Sal, se estende ao longo de 800 km da costa brasileira, a área total de extensão é de 149.000 km, sendo que 72% dessa área ainda não foi concedida, e possivelmente será explorada pelo novo regime do Marco Regulatório.

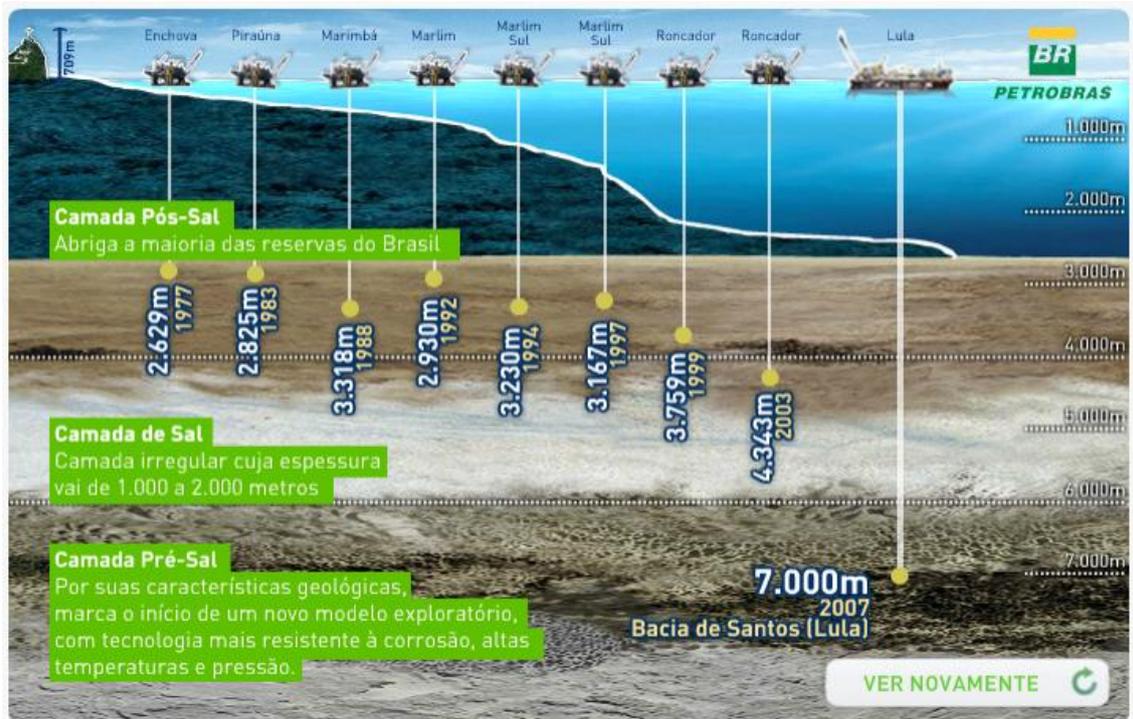
Figura 1.1: EXPANDINDO A BACIA CAMPOS



FONTE: Petrobras (2008)

³ Disponível em: www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/; acesso em março 2007. Atuação no Pré-Sal (2007)

Figura 1.2: PLATAFORMAS NA BACIA PRÉ-SAL



Fonte: Petrobras (2009)

Com a figura 1.2, nota-se com maior clareza o desafio tecnológico que a Petrobras, juntamente com as demais empresas exploradoras, terá com o Pré-Sal. Se comparado com as demais plataformas, é notável a profundidade e distância costeira aqui figurada. Veja também que nenhuma das outras plataformas jamais ultrapassou a camada Pós-Sal, o que ingere o desafio inédito.

Esse é um marco histórico, pois, em pleno debate sobre recursos não renováveis e uma possível escassez do petróleo e seus derivados, o Brasil com o pré-sal passará a ser um dos principais *players* do mercado mundial do Petróleo. Além do mais, esse é um óleo leve, com pouca porcentagem de resíduos, como o enxofre, ou seja, é um óleo mais valorizado no mercado.

O Brasil transformará em um dos maiores produtores e exportadores de petróleo e derivados do mundo. Na tabela 1.1 é possível visualizar a vantagem em potencial de reservas brasileiras em comparação com demais países exploradores. O México, por exemplo, não possui mais reservas significativas em águas profundas, apenas possui um baixo potencial em descoberta. Os demais países possuem uma determinada quantidade em reserva, porém em menor equivalência se comparadas com as do Brasil.

Note também que em potencial de reservas a descobrir, o Brasil também se destaca, e se somadas às reservas com o potencial, a quantidade brasileira de petróleo em água profundas é o de maior relevância.

Tabela 1. 1: POTENCIAL DE DESCOBERTA DE RESERVAS EM ÁGUAS PROFUNDAS NO MUNDO*

Países	México	Brasil	Nigéria	Angola	Egito	Austrália	Noruega
Potencial a descobrir	45000	35000	37000	20000	18000	17000	8000
Reservas	0	15000	8000	12000	3000	8000	6000

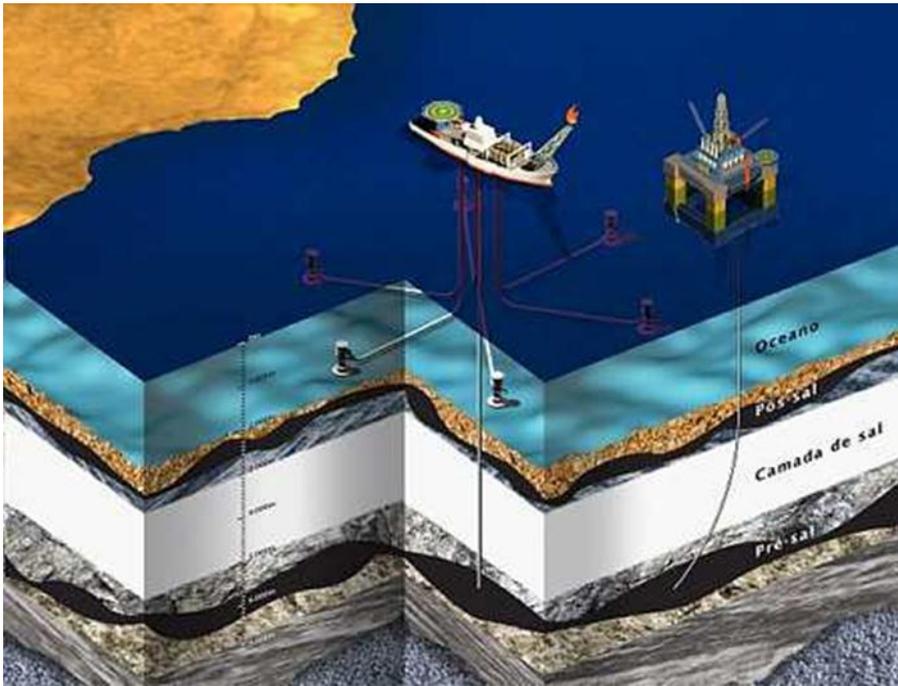
Fonte: StatoilHydro (2010)

* em bilhões de barris de óleo equivalente (mmbbl)

Entretanto, não são apenas de estimativas promissoras que o Pré-Sal se caracteriza. Os investimentos serão tão desafiadores quanto à exploração da bacia petrolífera. Em função da profundidade, distância da costa, o elevado grau logístico e tamanho das reservas, a tecnologia de ponta aplicada deverá ser de custo muito elevado. O que conseqüentemente se caracteriza em aumento dos gastos públicos no setor.

Mesmo para a empresa número um em exploração de petróleo em águas profundas, isso não será uma tarefa fácil, e exigirá muito além de esforços técnico. Irá inferir principalmente de elevados investimentos e necessitará de um orçamento bem planejado.

Figura 1.3: A CAMADA PRÉ-SAL



Fonte: Petrobrás/ANP (2008)

Á partir da figura 1.3 pode-se ter uma melhor visibilidade da dimensão do “problema”. A Petrobras irá perfurar três camadas do subsolo brasileiro. Acredita-se que, somente a partir de 2015, estas reservas estejam sendo exploradas em larga escala.

Para uma melhor ideia da quantia a ser investida, dos US\$ 224,7 bilhões que a Petrobras vai investir nos próximos cinco anos, US\$ 53,4 bilhões serão destinados ao pré-sal, segundo o Plano de Negócios da própria empresa de 2011-2015, ou seja, uma média de 25% do seu total de investimentos. Gabrielli⁴ (2011) prevê que os investimentos na área de exploração e produção totalizarão nos próximos cinco anos, US\$ 117,7 bilhões, dos quais 65% serão destinados ao desenvolvimento da produção, 18% à área de exploração e 17% ao setor de infraestrutura. As projeções da Petrobras indicam ainda, que a companhia produzirá 3, 993 milhões de barris de óleo equivalente (petróleo e gás) por dia em 2015, dos quais 3 milhões somente de petróleo.

⁴ José Sérgio Gabrielli é o atual presidente da Petrobras.

Já em 2020, Gabrielli avaliou que a companhia deve extrair 4,91 milhões de barris de petróleo por dia⁵. (Hoje a companhia extrai 1,3 milhões de barris/dia).

Apesar das grandes quantidades financeiras a serem investidas nessa área nova de exploração, todas as estimativas apontam para um rentável retorno futuro. Dado que o potencial das reservas é imenso, e a Petrobrás possui um vasto “know how” sobre exploração de petróleo em águas ultra profundas, a rentabilidade efetiva é menos questionável do que a distribuição dos recursos provenientes dessa exploração, que atualmente tem causado um maior dilema no debate político e comprado a técnica e gastos a serem utilizados na exploração. Conforme analisa Bacoccoli (2007: 27-28),

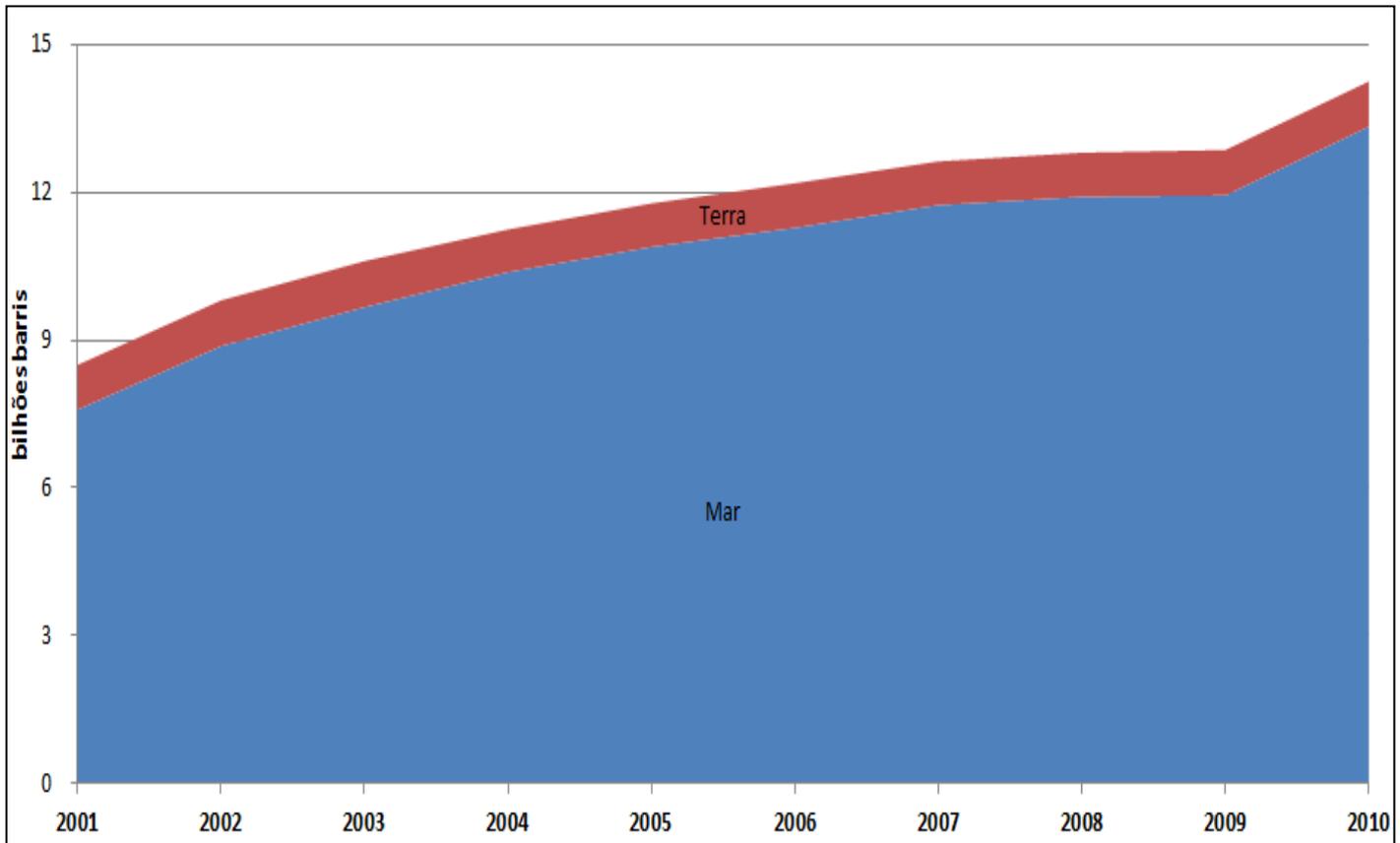
”A partir do Pré-sal pode-se ter um impacto positivo na área de ciência e tecnologia em virtude do elevado nível técnico necessário para a exploração”, levando-se em conta que “(...) é muito dinheiro, que terá de ser investidas no Brasil em tecnologia, especialização, universidade e tudo o mais”.

Se bem distribuídos e aplicados, esses recursos terão destino certo e serão utilizados de maneira correta: Para desenvolvimento nacional, consistente e sustentável. Afirma Paiva, (2010: 24) *“O pré-sal traz a chance de um novo milagre econômico, mas também é a possibilidade de reduzir desigualdades históricas”.*

Dado o gráfico 1.1, é concludente o aumento na quantidade de reservas de petróleo já provadas ao longo dos anos, ou seja, reservas que efetivamente comprovaram possuir petróleo depois de realizados os testes. Fica evidenciado também o grande potencial de exploração *offshore* que o Brasil possui, sendo que a grande parte de suas reservas se encontra em alto mar, em águas profundas e ultra profundas, como é o caso do Pré-Sal.

⁵ Disponível em: <http://www.brasil.gov.br//pre-sal-da-bacia-de-santos-vai-receber-mais-de-25-dos-investimentos-da-petrobras-ate-2015>

Gráfico 1.1: EVOLUÇÃO DAS RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO, (TERRA E MAR).



Fonte: ANP (2010-2011)

A questão fundamental, no entanto, não é sobre a viabilidade financeira ao explorar o Pré-Sal, e sim sobre as políticas a serem adotadas quanto à forma de exploração, produção e principalmente, o modo de distribuição e a aplicação desses recursos, pois isso sim será fundamental para o sucesso estrutural e intergerencial da descoberta.

Vale ressaltar aqui que, sendo o petróleo um recurso natural não renovável, ou seja, finito, sua exploração presente significa uma renúncia imposta às gerações futuras para a utilização desta riqueza. Daí a importância das referidas participações governamentais servirem como instrumento tanto para os atuais problemas socioeconômicos do país, mas também visando o ressarcimento das próximas gerações. E, por isso, devem ser aplicadas de maneira consciente e sustentável.

De acordo com Oliveira (2008:27)

“Vamos ter enormes oportunidades, mas será necessário muito trabalho e um nível mínimo de consenso entre as funções político-sociais e um diálogo permanente (e transparente) para transformar o pré-sal em realidade”.

Neste complexo cenário de transformação econômica, há uma possível mudança no vigente regime de leis, que está em debate no congresso, trata-se do novo marco- regulatório é constituído por quatro novos projetos de leis.

I.3.2 O NOVO MARCO REGULATÓRIO: Os Quatro Projetos de Lei

Os novos projetos de lei que estão em tramitação no Congresso formam o novo Marco Regulatório, e modificam a forma de exploração do petróleo e a distribuição de seus recursos. Assim como em 1997, o Governo vê a necessidade de renovar o regime legislativo. Contudo, ao contrário de 14 anos atrás, o objetivo com esse pacote de leis, não é a abertura comercial visando aumento da competitividade e absorção de informação tecnológica. É uma forma constitucional de maximizar os ganhos provenientes da camada Pré-Sal, minimizando as perdas sociais, ambientais e a desintegralização dos recursos.

Inúmeras são as justificativas para o novo modelo legislativo, é fundamental, no entanto, antes de entender o porquê das mudanças, enfatizar a discussão sobre quais são esses projetos de lei, e no que eles se diferenciam da legislação vigente.

No contexto político atual, o tema mais discutido perante a descoberta do pré-sal, é a proposta para a mudança do marco regulatório que irá definir as novas regras para exploração, produção e distribuição de petróleo nas áreas de ocorrência, e em áreas que venham a ser consideradas estratégicas.

Enviadas pelo governo para apreciação do Poder Legislativo no dia 31 de agosto de 2009, na forma de quatro projetos de lei (PL).

Os projetos de lei definem o sistema de PARTILHA de produção para a exploração nas áreas ainda não licitadas com contratos de concessão do Pré-Sal (as já licitadas irão manter as atuais formas de E&P); a formação de um FUNDO SOCIAL com objetivos que vão desde programas sociais até manter o equilíbrio macroeconômico; a criação de uma nova estatal, a PETRO-SAL, que terá função prioritária na administração das explorações e produção de óleo na camada; e a CESSÃO ONEROSA à Petrobras do direito de exercer atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural em determinadas áreas do Pré-Sal, até o limite de exploração de cinco bilhões de barris.

Se a proposta do governo for aprovada, o País passará a ter três sistemas para as atividades de exploração e produção de petróleo: Concessão, a forma utilizada até então no país; a Partilha de Produção, visando maior atuação estatal, e a Cessão Onerosa para a capitalização da Petrobrás. (Esses dois últimos presentes no pacote de leis do Marco Regulatório).

1.3.2.1 O REGIME DE PARTILHA (Projeto de lei 5.938/2009)

É um sistema utilizado pelos grandes produtores e exportadores de petróleo no mundo (integrantes da OPEP), pois possibilita uma maior ingerência estatal visando um maior controle sobre a exploração e distribuição de recursos. É um modelo geralmente utilizado quando o risco exploratório é baixo e os retornos estimados garantidos.

No contrato de partilha de produção o Estado participa da exploração e da produção, assumindo os riscos e custos de investimento. Esses custos investidos na exploração serão reembolsados pelo governo a posteriori. O restante da produção, excedente em óleo, chamado também de óleo-lucro, será dividido entre a União e a(s) contratada(s), (LAVORATTI, 2010: 29).

Contudo, o Estado não irá absorver esse lucro através do Orçamento da União, e sim, segundo o projeto de lei, enviar o excedente para o Fundo Social (Projeto de lei 5.940/2009). Em virtude das gigantescas reservas da camada pré-sal e dos baixos riscos de exploração, o governo pode agora obter uma maior participação e controle das atividades E&P na bacia Pré-Sal.

O governo poderá, ainda, celebrar os contratos de duas formas: exclusivamente com a Petrobras (100%), que iria nesse caso, explorar e extrair óleo do Pré-Sal por sua conta e risco apenas. Ou a partir de licitações para contratos de concessão em determinadas áreas, com livre participação das empresas, porém atribuindo a Petrobras tanto a totalidade da operação, como um percentual mínimo de 30% em todos os consórcios (LAVORATTI, 2010: 32)

Em ambos os casos, a Petrobras sairá beneficiada como controladora da exploração, pois será a operadora única, obtendo o monopólio da operação nessas novas áreas. Porém, a partilha de produção só irá vigorar nas áreas ainda não licitadas do pré-sal, ou seja, as áreas que já funcionam com regime de concessão, continuarão a fazê-lo.

O novo regime pode ainda, modificar o critério de divisão dos royalties do petróleo, ao prever a distribuição de forma igualitária entre estados e municípios de todo o país. Atualmente, a maior parte dos royalties provindos do petróleo fica nos estados e municípios produtores, mas com o novo contexto inserido pela descoberta do pré-sal e a perspectiva ao redor dessa reserva, foram geradas inúmeras discussões quanto à necessidade de se mudar essa forma de divisão.

Desconversam as visões quanto a essa nova divisão dos royalties. Existem diversas frentes contrárias, como os estados e municípios produtores, ou a favor, como estados e municípios que passariam a se beneficiar desses royalties, ou ainda, frentes alternativas, que defendem novos modelos de distribuição para o desenvolvimento social efetivo (PAIVA, 2010: 24).

É válido neste momento um leve ressalve acerca do debate de divisão dos royalties. É fato que com a aprovação da distribuição igualitária dos royalties, estados e municípios produtores terão grande parte de suas receitas reduzidas, o que causaria grande impacto em seu planejamento, e desta forma, acusam a emenda de inconstitucional, por ferir o pacto federativo. Por outro lado, outros estados e municípios (que não os produtores) passarão a receber uma remuneração que antes não lhes cabia, com a defesa de que o petróleo esta em território nacional, e, portanto pertence a todos os entes federativos. Porém, será uma quantidade inócua para um real e efetivo uso em favor da sociedade, o que levaria a um possível desperdício desses recursos.

No entanto, diversos estudos comprovam que a qualidade de vida da população das cidades e estados mais beneficiados pelos royalties não vem apresentando melhora, em virtude do paradoxo da abundância (PAIVA, 2010:24-30)

Em meio a essa discussão, o que vale analisar, é qual das opções será válida para o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Tema que será enfatizado com mais afinco no próximo capítulo.

I.3.2.2 CRIAÇÃO DA PETRO-SAL (Projeto de lei 5.939/2009)

A segunda lei do novo marco é a criação da Petro-Sal. O objetivo será negociar os interesses da União com empresas e investidores privados que participam do bloco Pré-sal, reduzindo as “assimetrias” entre os mesmos, e fiscalizando os custos de produção.

É por meio dessa nova estatal que o governo fará o controle operacional da prospecção e produção, gerindo os contratos de partilha de produção, e representará a União em comitês operacionais e consórcios. Irá também auditar os custos e investimentos desses contratos. A Petro-Sal (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e de Gás Natural S.A) terá ainda, 50 % dos assentos, poder de veto e direito ao voto de desempate, não se comprometendo financeiramente em relação às atividades operacionais (LAVORATTI, 2010:33).

Todos os investimentos, no entanto, serão feitos pela Petrobras e por eventuais sócios. A Petro-Sal não será responsável pela execução direta ou indireta das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo e gás natural e, por isso, não concorrerá com a Petrobras nem compartilhará com a Companhia recursos humanos ou financeiros (LAVORATTI, 2010:33)

Segundo Edison Lobão, ministro de Minas e Energia, a Petro-Sal, terá capitalização mínima e será formada por um número máximo de 130 funcionários. Ou seja, a nova estatal funcionará como uma “olheira” do Estado em cada contrato, acompanhando os custos de empreendimento e cuidando para que os mesmo não ultrapassem o limite necessário.

A empresa pública terá sede e foro em Brasília, com um escritório central no Rio de Janeiro, podendo ainda instalar escritórios em outras unidades da federação. É uma sociedade anônima, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com prazo de duração indeterminado. Os recursos da Petro-Sal serão advindos das rendas provenientes da gestão dos contratos de partilha de produção.

I.3.2.3 O FUNDO SOCIAL (Projeto de lei 5.940/2009)

Nos termos previstos também do marco regulatório, o Fundo Social será o de maior cunho e impacto social no País. De natureza financeira e contábil será constituído por fonte regular de recursos para realização de projetos e programas no combate à pobreza, no desenvolvimento da educação, promoção da cultura, ciência e tecnologia, sustentabilidade ambiental, e até mesmo recuperação do valor das aposentadorias do INSS.

O Fundo tem ainda como objetivo, constituir-se como uma poupança pública á longo prazo com base nas receitas auferidas pela União, e mitigar as flutuações de renda e preços decorrentes das variações de renda geradas pelas atividades de produção e exploração de petróleo, mitigando possíveis apreciações cambiais decorrentes dos aumentos das exportações (LAVORATTI, 2010: 33; 34).

A receita do Fundo Social (FS) será proveniente do excedente em óleo (óleo lucro) da União advindos dos contratos de partilha, do bônus de assinatura também destinados pelos contratos de partilha de produção, de aplicações financeiras, e ainda dos royalties que forem destinados à União.

Os projetos e programas de que trata o fundo social observarão o Plano plurianual, a lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, e as respectivas dotações consignadas na Lei Orçamentária ANUAL- LOA. E será vedado ao FS, direta ou indiretamente, conceder garantias, dado seu objetivo social.

Ainda sobre o Fundo Social, ele possuirá uma política de investimentos com objetivo de buscar a rentabilidade, segurança e liquidez de suas aplicações, e assegurar a sua sustentabilidade financeira para o cumprimento das metas definidas anteriormente.

A Comissão Especial do Fundo Social do Pré-Sal da Câmara dos Deputados vem atualmente debatendo sobre como transformar o Fundo Social em um instrumento efetivo do desenvolvimento social e econômico do país, em bases ecologicamente sustentáveis.

Na forma como foi concebido, o fundo apresenta uma natureza híbrida, ou seja, ele é, ao mesmo tempo, um fundo social e um fundo soberano; é social do ponto de vista de seu objetivo estratégico: contribuir para superar o quadro de considerável atraso e desigualdade, investindo em áreas primordiais para combater esse cenário; e é soberano do ponto de vista de seu âmbito de atuação: vinculado a um Estado soberano, no caso o brasileiro, ele se capitalizará por meio de investimentos financeiros aplicados no exterior, ou seja, será autossustentável contábil e financeiramente.

Um aspecto do FS, o aspecto social, não prevê retorno, é dito como investimento fim do fundo, que não precisa ser remunerado futuramente.

“Nós somos um país que tem que dar para o fundo um caráter de combate e redução da pobreza, investimento em inovação tecnológica e científica. Vamos ter que fazer um imenso esforço para qualificar a educação. É um investimento que posso fazer a fundo perdido. Sem expectativa de retorno que a aplicação vai me dar”
(Dilma Rousseff, 2011)

Comentou a Presidente Dilma Rousseff ⁶, salientando também a importância social, de combate e mitigação da miséria no País.

A política de investimentos do FS, bem como sua eficácia será realizada, e de responsabilidade do Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social – (CGFFS), que terá sua composição e funcionamento estabelecidos em ato pelo Poder Executivo. As despesas relativas à operacionalização do CGFFS serão custeadas pelo Fundo Social (LAVORATTI, 2010: 33-35).

I.3.2.4 A CESSÃO ONERSA (Projeto de lei 5.941/2009)

A **cessão onerosa** é o último projeto do pacote de leis, e prevê que a União poderá ceder à Petrobras o direito de exercer o exercício de atividades de pesquisa e lavra de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, por sua conta e risco, em determinadas áreas do Pré-Sal, sem licitação, no limite de até cinco bilhões de barris. O valor desta cessão onerosa será avaliado segundo as melhores práticas da indústria do petróleo, e a Petrobras pagará à União este valor.

⁶ Disponível em <<http://www.bfa.com.br/novo/artigos/>. Acesso em 11 de Maio de 2011

Segundo declarações da Presidenta Dilma Rousseff, esta afirma⁷:

“Inicialmente, o governo vai repassar para a Petrobras o direito de exploração de 5 milhões de barris que estão na camada pré-sal. O valor desses barris será definido por uma auditoria externa e avaliado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) (...) após verificado o preço, a Petrobras emitirá títulos públicos para pagar à União a cessão desses barris. A União vai usar esses mesmos papéis para comprar ações da Petrobras e finalmente capitalizá-la. A expectativa do governo é que os acionistas minoritários não façam ofertas no volume total a quem têm direito e, com isso, a União ampliaria sua participação no capital da estatal”.

Ou seja, segundo o projeto de lei, o pagamento da Petrobras ao governo poderá ser feito por meio de títulos da dívida pública mobiliária federal, cujo preço será fixado segundo o valor de mercado. Já a possível capitalização da empresa trata-se de uma operação típica do mercado de capitais, aonde a União, através da emissão dos títulos público aumentará o poder estatal sobre a empresa, ou seja, mais uma ferramenta de ingerência do Estado. O que se confirma segundo declaração da Presidenta,

”esse projeto de lei enviado ao Congresso junto com o novo marco regulatório, prevê que a Petrobras vai ser capitalizada pela União, com o objetivo de aumentar a participação acionária do Estado na estatal. A capitalização será feita nos próximos 24 meses, contados a partir da aprovação do projeto no Congresso Nacional (...)”.

O que significa aumentar o capital social da Companhia por meio da emissão de novas ações, e autoriza a integração desse capital social da empresa. Seu objetivo será ampliar a capacidade de investimentos da Petrobras.

⁷ Disponível em <[http://www.bfa.com.br/novo/artigos/..](http://www.bfa.com.br/novo/artigos/) Acesso em 11 de Maio de 2011.

I.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPITULO

Á partir desse capítulo foi possível primeiramente, entender de maneira sucinta sobre quando e porque foi instaurada a Lei do Petróleo, e seus pontos positivos como a abertura comercial e aumento da competitividade no segmento. No entanto, a Lei do Petróleo, apesar de estabelecer a forma de distribuição dos royalties entre seus beneficiários, não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados. Além disso, foi considerada uma lei ineficiente para o dado contexto atual no segmento de Óleo e Gás, e por isso passível de mudanças. Mudanças que vieram como um pacote de leis complexo e duvidoso. Aonde a lentidão e o silêncio para a votação do Marco Regulatório, prevalecem acima da ética, democracia e por que não, do bom-senso político social.

O Marco Regulatório foi criado devido ao diferente quadro socioeconômico, e o marco histórico, em que o Brasil se encontra hoje, e que se intensificou com a descoberta do Pré-sal. Quando a atual legislação que regula o setor de petróleo foi criada, em 1997, o Brasil e a Petrobras estavam inseridos num contexto de instabilidade econômica, e o preço do petróleo estava em baixa. É compreensível, portanto, que o Governo queira remodelar a legislação vigente, contudo, isso deve ser feito de maneira clara para a população e com uma comunicação aberta. E o mais importante, essas mudanças devem ser realizadas para que haja uma melhor otimização desses recursos provenientes da imensa reserva petrolífera, aonde o foco prioritário deve ser o desenvolvimento socioeconômico, e não político-partidários.

Por fim, antes dissertar sobre o novo pacote de leis e em que eles se caracterizam, é dado um destaque no capítulo sobre a divisão desses recursos, os famosos royalties, tão citados nessa discussão, e no que eles implicam atualmente: Um jogo de poder entre Estados, Municípios e União, para ver que “abocanha” a maior fatia desse bolo. E não um compromisso com a seriedade das leis, e a importância da correta e justa divisão dos recursos, afinal, os royalties devem ser orientados para resolver problemas sociais do país, e não para práticas políticas sem fundamento. É preciso saber para onde vão ser distribuídos esses royalties e quais a necessidades reais.

O Governo deveria aproveitar o significativo aumento da arrecadação, que irá se elevar ainda mais com o futuro promissor do Pré-sal, e o momento de alta de preços do petróleo, para a realização de programas visando aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), investindo parte desses recursos em educação, saúde, saneamento básico e infraestrutura.

Bem como políticas que providenciem retornos consistentes, para que futuras gerações não sofram com a mitigação econômica e escassez dos recursos. Aliado a isso tudo, uma das leis do Marco Regulatório, o Fundo Social, deve servir juntamente com o restante dos recursos para dar foco e sustentabilidade ao projeto.

Compreende-se, portanto, esse capítulo não como uma simples citação sobre o processo de leis para exploração e distribuição dos recursos petrolíferos no País, mas como uma crítica a falta de compromisso com uma Nação inteira, onde a discussão e o orgulho intra-federativo ficaram a frente do progresso social.

CAPÍTULO II

O FUNDO SOBERANO DO PRÉ-SAL: SOBRE O FUNDO SOCIAL E A MULTIPLICIDADE DE FUNÇÕES.

O seguinte capítulo dará continuidade à discussão sobre o Marco Regulatório, dando ênfase, no entanto, a forma peculiar com que o Fundo Social deverá ser utilizado no País, levando em consideração o quadro histórico e socioeconômico brasileiro.

Primeiramente, iremos entender de que maneira os recursos provenientes da exploração de Petróleo se alocarão no Fundo, pelas atuais propostas de lei. Para posteriormente, aprofundarmos o debate sobre as funções do mesmo, e a forma com que esses recursos serão aplicados.

II.1 PARTILHA “À BRASILEIRA”

Antes de aprofundarmos sobre o projeto de lei que prevê o Fundo Social, é importante entender sobre o primeiro projeto, o que prevê o regime de Partilha como forma de exploração do Pré-Sal, nas áreas ainda não licitadas da Bacia de Campos e Santos.

O regime de Partilha, como já citado no capítulo anterior, é utilizado para dar ao estado maior ingerência sobre a exploração, produção e distribuição de recursos proveniente de uma commodity, o Petróleo nesse caso.

É um regime utilizado quando não há alto risco exploratório, sendo esse o caso do Pré-Sal, pois como disse o presidente da Petrobras, Gabrielli (2010:40),

“(...) dos 41 poços perfurados do Pré-Sal, em 87% havia petróleo, dos 13 na Bacia de Santos houve êxito em 100% (...) considerando a média mundial de 25 % de êxito, nosso risco é muito baixo”.

Isso significa que grande parte do investimento (e do risco) será da Petrobras, bem como a maior parte da renda proveniente da exploração, pois esta será a operadora única e terá no mínimo 30% de participação nas áreas do Pré-Sal concessionadas.

Isso significa também, que o Brasil, com inserção da modelo de Partilha, possuía um regime misto de exploração de Petróleo.

No Brasil, até a flexibilização do monopólio estatal, a Petrobras explorava por conta e risco as bacias petrolíferas. Após a Lei do Petróleo em 1997, o Governo mudou as regras do jogo, abrindo espaço para empresas petrolíferas que estivessem interessadas em explorar petróleo e gás no País, o que trouxe melhora de competitividade no setor. Instaurou-se então, o regime de Concessão, aonde as vencedoras das licitações, tinham o direito de explorar e distribuir a commodity, conquanto que pagassem as devidas participações governamentais, já discutidas no primeiro capítulo. Ou seja, essas empresas assumiam o risco exploratório, e por isso ficavam com a maior parte da renda. Neste caso, Gabrielli afirma que *“A concessão, portanto, remunera bem por causa do alto risco”*.

Contudo, com a descoberta do Pré-Sal, gigantesca reserva petrolífera, que apresentava baixos riscos exploratórios, o Governo decidiu ao montar o pacote leis para o Pré-Sal, instaurar a Partilha, como regime de exploração. Isso, no entanto, trouxe diversas críticas e dúvidas entre especialistas e governantes, pois o regime de partilha, além de dar ao Estado maior ingerência sob o Pré-Sal, também se apresentou de maneira distinta do resto do mundo. Outro ponto é a forma lenta e silenciosa com que um debate tão importante para o presente, e também futuro do país, está sendo discutido.

Como questionou o então consultor legislativo da área de recursos Minerais, Hídricos, e Energéticos da Câmara,

“Uma série de características das regras em debate no Congresso suscita questionamentos acerca da menor transparência do novo modelo, que também seria único no mundo” (LIMA 2010: 30).

Os contratos de Partilha, segundo o Projeto de Lei 5938/2009, também já citado no capítulo primeiro, não encontram semelhança em qualquer outra parte do mundo, pelo fato de ter a Petrobras como operadora única e com participação mínima de 30% nas áreas da bacia Pré-Sal. “*Desta forma, as tradicionais empresas petrolíferas internacionais seriam apenas investidoras financeiras (...)*”, define Lima⁸. Além disso, a fração do lucro proveniente da exploração direcionado à União, será pago pela Petrobras não em remuneração monetária, mas sim em óleo, o chamado “óleo-lucro” ou “petróleo-lucro”. Ou seja, a Petrobras, assim como as demais empresas petrolíferas, pagará ao Governo suas participações como bônus de assinatura, participação especial e os royalties, porém, esse pagamento será em produto físico, cabendo ao Governo comercializá-lo, tarefa que caberá a Petro-Sal realizar.

Ainda seguindo essa linha, o embaixador e atual presidente do Conselho Consultivo do Instituto Brasileiro de Economia (Ibre)⁹.

“a adoção da Partilha não seria necessária, pois os ajustes para o Pré-Sal poderiam ser feitos na legislação vigente (...). Isso reduzirá o apetite das companhias privadas, que ainda terão que conviver com o controle excessivo da Petro-Sal”.
(BARRO, 2010: 37)

É importante ressaltar neste momento, que essa parcela de lucro do Pré-Sal destinada a União, bem como os royalties, irão para o Fundo Social. Adiante, iremos minuciar melhor sobre a fonte e aplicação desses recursos.

Contudo, o Brasil sempre adotou seus modelos de exploração com peculiaridade, antes mesmo da descoberta do Pré-Sal e a possível instauração do regime de Partilha. O modelo de concessão, que vigorava em absoluto, já possuía distinções com o restante do mundo. No Brasil, o regime de concessão possui um tributo especial chamado Participação Especial que incide sobre a receita líquida com grandes produções ou grande rentabilidade, visando a restringir eventuais lucros excessivos das empresas de petróleo.

⁸ Para um maior detalhamento sobre o regime de partilha consultar: PAULO CÉSAR RIBEIRO LIMA, Marco Regulatório: Debate Salgado. Revista Petróleo e Gás. Março 2010,

⁹ SEBASTIÃO DO REGO. Marco Regulatório: Debate Salgado. Revista Petróleo e Gás. Março 2010.

A participação Especial pode ser ajustada para mais ou para menos por simples decreto presidencial ou da ANP. Portanto, não é de se surpreender que o regime de partilha também tivesse de ser “abrasileirado”.

Há, no entanto, quem seja a favor do regime de partilha e de seus atributos não convencionais. O presidente da Petrobras, Sérgio Gabrielli, defende a estatização sobre o Pré-Sal, e afirma que a maior ingerência do Governo é mais um ônus do que um bônus, pois trará imensas responsabilidades financeiras, gerenciais e tecnológicas. Considerando que,

*“Sem afastar as empresas, esse modelo é um instrumento de desenvolvimento social e econômico, baseado mais em políticas públicas do que em deixar o mercado funcionar livremente”*¹⁰
(Gabrielli, 2010)

Desta forma, pode-se afirmar que não há um monopólio da Petrobras sobre a exploração do Pré-Sal, e sim um maior peso de participação da mesma, que significa também maior investimento e responsabilidade.

Nada mais justo, afinal é uma empresa nacional e extremamente experiente e eficaz no ramo de exploração em águas ultra profundas.

“As mudanças nada tem haver com o desempenho dos atuais contratos de concessão, estes tem funcionado bem. O problema é que descobrimos um tipo de área onde esse tipo de contrato não é o mais apropriado para defender os interesses nacionais. Teremos então, um regime misto, partilha no Pré-Sal, e concessão nas áreas onde o risco é maior. O fato de a Petrobras ser a operadora única trará benefícios ao país, pois é a empresa que mais conhece o subsolo brasileiro e que tem a melhor tecnologia de exploração em águas profundas (...). O fato de a Petrobras ser a operadora única também não significa que ela estará sozinha. Isso pode atrair as empresas, ao invés de afastá-las, pois estarão seguras de ter o melhor operador” (Gabrielli, 2010).

A política de centralizar os recursos dentro do próprio País, dando maior poder a Petrobras, parece correta, contanto que haja a transparência e eficiência na aplicação desses recursos.

¹⁰ Gabrielli, SERGIO. Marco Regulatório: Debate Salgado. Revista Petróleo e Gás. P.35. Março 2010,

II.2 DA PARTILHA AO FUNDO SOCIAL: *The Government Take*

O modelo de partilha possui outro aspecto em sua configuração que tem gerado polêmica entre deputados e senadores, pois altera a divisão de royalties e participações especiais sobre o petróleo em todas as áreas do Pré-Sal, inclusive as já licitadas, deixando estados e municípios em igualdade de condições. Ou seja, antes apenas os estados e municípios produtores recebiam essas participações, agora, no entanto, com o tramite no Congresso sobre um novo regime de partilha¹¹, essas participações tendem a se modificar.

A partir da imensa propaganda promovida pelo governo enfatizando a gigantesca riqueza a ser gerada pela exploração do Pré-Sal, houve um aumento do interesse pela sua distribuição. Como tais riquezas irão levar de uma a duas década para se materializar, e suas quantidades ainda são incertas, os debates na Câmara passaram a se concentrar na antecipação da distribuição desses recursos. As disputas, a nível estadual e municipal, pela nova distribuição de royalties e Participação Especial para o “Pré-Sal” estão longe de chegar a um consenso. E esse debate tem implicações, igualmente, no montante do *government take* destinado ao Fundo Social.

O debate acerca do modelo de partilha de produção é relevante, pois, é desse regime de exploração que proverão os recursos destinados ao FS (Fundo Social), e a maneira que for adotada para a exploração e posterior distribuição, afetará o a quantia destinada ao FS (o *government take*, ou seja, a parcela, “fatia”, enfim, a remuneração da União). Já sabemos que com a partilha, o benefício será maior para o Governo, pois o mesmo atuará e gerenciará esses recursos.

Segundo Lavarotti,(2010: 29) :

*“No contrato de partilha de produção, o Estado participa da exploração e da produção, os custos de investimento são reembolsados pelo governo e o lucro absorvido pelo Estado não entrará no Orçamento da União, pois pela proposta irá para um Fundo Social”.*¹²

¹¹ Que se for aprovada e sancionada pela Presidente, distribuirá de forma igualitária royalties a todos os estados e municípios do país.

¹² LAVAROTTI, LILIANA. Marco Regulatório: Debate Salgado. Revista Petróleo e Gás. Março 2010

O Fundo Social, terceiro projeto de lei, foi decretado pelo Congresso nacional e prevê em seu Projeto de Lei 5.938/2009, o Art. 1, no qual,

“Art. 1 fica criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental.”

Ou seja, esse projeto apresenta o maior efeito social para o país, pois como nos termos vistos por lei, uma de suas funções, entre várias, é a de aplicar parte das receitas recebidas em programas de combate à pobreza e a promoção da cultura, educação, saúde, tecnologia e ciência, adaptação às mudanças e impactos climáticos e ambientais.

Além destas, o FS, também acumulará poupança com os recursos que couberem a União nos contratos de partilha, recuperará o valor das aposentadorias pelo INSS, bem como, irá custear políticas macroeconômicas para mitigar a queda da taxa de juros, evitando assim a apreciação da moeda decorrente do aumento das exportações. Funcionará como forma de investimento em infraestrutura e ainda renderá, dadas às aplicações financeiras dentro e fora do País.

Como previsto pelo Art. 2 do Projeto de Lei,

“Art. 2o o FS tem por objetivos:

Constituir poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União; Oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, na forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, educação, ciência e tecnologia; e mitigar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, decorrentes das variações na renda gerada pelas atividades de produção e exploração de petróleo e de outros recursos não renováveis.”

É essencial neste momento, ir além das funções do FS, e detalhar de forma minuciosa a fonte de tais recursos, e como os mesmos irão se sustentar. Os recursos provenientes da comercialização do petróleo (óleo-lucro) destinado a União através dos contratos de partilha, e os royalties canalizados para o Governo federal, irão financiar o Fundo Soberano do Pré-Sal, que é, na verdade, um Fundo Social, dado seu caráter socioeconômico.

Recursos garantidos através do Art.3, previsto no Projeto,

“Art. 3o Constituem recursos do FS:

A parcela do valor do bônus de assinatura que lhe for destinada pelos contratos de partilha de produção; A parcela dos royalties que cabe à União, (...); A receita advinda da comercialização do petróleo e do gás natural da União; Os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e outros recursos que lhe sejam destinados em lei¹³.

Contudo, o Fundo dará prioridade às aplicações no exterior para mitigar a apreciação cambial decorrente do aumento das exportações do petróleo, canalizando apenas os rendimentos dessas aplicações para os projetos sociais (combate a pobreza, investimentos na área da saúde, educação, ciência e tecnologia, promoção da cultura, adaptação às mudanças climáticas e recomposição do valor do INSS).

Um ponto a ressaltar por hora seria a questão do tempo de retorno dessas aplicações monetárias, que não são instantâneas. Se o Fundo Soberano é Social, e não apenas um Fundo de Estabilização, aplicar recursos para posteriormente iniciar os projetos sociais, não estaria indo contra a corrente principal da lei? Ressalvando que, as necessidades de melhoria na qualidade de vida de comunidades carentes, bem como redução das desigualdades sociais, é o ponto mais relevante em nosso País a ser combatido. E a falta de recursos para início imediato dos programas sociais, não seria um problema, já que estados e municípios produtores, recebiam uma farta quantia em royalties, que muitas vezes não eram eficientemente aplicados, como veremos no capítulo seguinte.

¹³ Para o leitor interessado em visualizar o PL do Fundo Social em sua totalidade, pode encontrá-lo em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>

Retomando o foco sobre as fontes financiadoras do FS, a primeira forma seria recursos advindos do bônus de assinatura, o que hoje já uma remuneração comum das áreas petrolíferas licitadas. Porém, agora, como projeto de lei do FS, o bônus de assinatura destinado a União, irá para o Fundo. Isso em cifras significa segundo consultor do Senado,

“(...) levando em conta os preços praticados nas últimas rodadas de concessão, um valor de bônus de assinatura de US\$ 200 milhões para os blocos do Pré-Sal a serem licitados pelo regime de partilha. Na hipótese de, a partir de 2011, ser licitado a cada dois anos um total de dez blocos sob o regime de partilha de produção, a geração de recursos até 2033, alcançaria US\$ 24 bilhões”. (SPRINGER, 2010: 34).

A segunda fonte é a receita advinda da comercialização do petróleo, (comercialização a ser efetivado pela Petro-Sal). Presume-se que, a partir de 2019 e considerando o valor do barril tipo óleo Brent atual (US\$ 70), a produção na bacia do Pré-Sal, nas áreas licitadas com regime de partilha, seja de 300 mil barris por dia, o que renderia US\$ 14 bilhões/Ano.

A terceira e quarta fonte de receitas, seriam o percentual de royalties destinados a União e os rendimentos das aplicações financeiras respectivamente, valores pouco expressivos se comparados com as demais fontes, e principalmente se comparado com o volume total de royalties a serem pagos para todos os entes federativos.

Principalmente, pois no primeiro caso, a Constituição destina o dinheiro dos royalties para órgãos da administração direta. E o segundo porque o rendimento das aplicações no exterior esta longe das taxas praticadas no Brasil. Salieta conforme,

“O fato é que as fontes são incertas, pois dependem basicamente dos bônus de assinatura, das curvas de produção e do excedente em óleo da União, previstos nos contratos de partilha de produção (a parte de lucro obtida pelo governo). Além de incertos, também vão demorar certo tempo para atingir valores significativos.” (SPRINGER, 2010: 34)

Isso confirma a questão relevante sobre o tempo de espera até os retornos das aplicações dos recursos tornarem-se suficientes para financiar os projetos sociais.

Entretanto, como visto as fontes não são apenas fruto dos rendimentos das aplicações, existem diversas outras formas de se obter os recursos e aplica-los prioritariamente em programas de cunho social.

Além do mais, os royalties tem um valor muito significativo e tem como função principal subsidiar a melhora das condições sociais e mitigar mazelas de uma Nação. E a parcela desses royalties destinada ao FS, não condiz com o foco majoritário dos recursos.

II.3 AS MULTIPLAS FUNÇÕES DO FUNDO SOCIAL DO PETRÓLEO

Além da discussão em torno na validade das fontes de recursos e reais necessidades de aplicação desses rendimentos, outro ponto importante a ser averiguado é quanto ao caráter peculiar dado ao Fundo Soberano ou de Estabilização do Pré-Sal, conhecido como Fundo Social, instituído a partir do projeto de lei 5.940/2009. Esse Fundo se caracteriza pelas suas diversas funções, que vão de soluções político- econômicas até sociais para o país. Contudo, precisamos analisar a real necessidade do País, levando em conta seu histórico econômico, e também social.

Dentro desse contexto, há espaço para um amplo debate de como melhor utilizar os recursos do Fundo, e em que áreas. Mas é sabido, que o Brasil é um país de contrastes, tanto geográficos quanto sociais. Será necessário entender melhor para quê serve um Fundo e qual a melhor forma de adotá-lo no Brasil.

II.3.1 FUNDO SOBERANO BRASILEIRO ESUA FUNÇÕES DE ESTABILIZAÇÃO

A descoberta de imensas reservas de petróleo na camada do Pré-Sal traz para o Brasil os dilemas tradicionais dos países que são grandes produtores da mais importante commodity global.

Há com isso, a exigência de ser montar um modelo que melhor se enquadre nas características socioeconômicas do país, e que minimize os consideráveis riscos fiscais e cambiais em virtude dessas reservas, bem como distribua e/ou utilize de forma eficiente e planejada os recursos, como os royalties, por exemplo, advindos da exploração e produção de petróleo e gás.

No caso brasileiro, há uma proposta, a ser instituído pelo Projeto de lei 5.940/2009, de 2009, conhecido como o Fundo Social, que seria a peça fundamental dessa arquitetura.

O fundo pelo que consta no PL encaixa-se na categoria de fundos soberanos de estabilização, que foram constituídos por diversos países que desfrutam de expressivas receitas de petróleo ou de outras commodities minerais.

Esses fundos, em geral, servem como uma base ou um porto-seguro em alguns casos, para evitar perda de receitas líquidas, apreciação cambial e queda da produtividade da indústria interna. Possuem diversas funções que vão de investimento e aplicações financeiras, políticas de cunho macroeconômico, até arrecadação de poupança pública, visando gerações futuras. No Brasil, esse fundo não será apenas de estabilização, esse Fundo Soberano será, na verdade, um Fundo Social, pois dada as necessidades de mitigação de pobreza no País, políticas sociais também serão foco.

Na realidade, a grande parte dos Países que possuem recursos provindos de commodities aderiu ao Fundo de Estabilização devido à alta oscilação que o preço (do petróleo, no nosso caso) possui. Ele é altamente elástico em relação à demanda mundial, e desta forma não é possível prever com clareza o quanto de riqueza irá se auferir com essas commodities, no futuro. O que dificulta o planejamento do Estado com gastos e investimentos baseado apenas nessas receitas.

A Coordenadora do Centro de Economia e Petróleo do IBRE/FGV, afirma,

“Quando se analisa o Fundo Social pela ótica da política fiscal, a questão envolve o fato de que o preço, e, portanto, a receita do petróleo está sujeitos a oscilações muito intensas, enquanto as despesas do setor público tendem a apresentar um alto grau de inércia. No caso do Brasil, desde o final do século passado, o gasto público é crescente. Um Estado com alto grau de dependência do petróleo como fonte de financiamento estará sujeito à alternância entre períodos de fartura financeira, com o risco associado de “desperdício”, e aqueles de penúria, que podem levar a problemas fiscais” (PEREZ, 2010: 6-7)

O primeiro aspecto a ser considerado é até que ponto se justifica a criação de um fundo alimentado pelas receitas petrolíferas, quando se pensa no peso que de fato elas terão nas contas públicas. Assim, é importante obter uma idéia da ordem de grandeza dos números do Pré-Sal.

Hoje o PIB brasileiro encontra-se entorno de três trilhões de reais, segundo última divulgação¹⁴. Supõe-se que, o montante a ser extraído das reservas será crescente ao longo dos próximos anos. Segundo PEREZ, (2010: 7) “em 2024, será produzido um bilhão de barris, e até 2035 o volume mais que dobrará, atingindo 2,3 bilhões”. O que irá causar um incremento relevante nas contas públicas.

Seguindo a metodologia utilizada para cálculo das compensações petrolíferas, que veremos adiante, a arrecadação futura para a região do Pré-Sal no período de duração das reservas, estimado em 75 anos (2013-2088), estima-se que totalize no período entre US\$ 956,5 e US\$ 1.850,7 bilhões, dependendo do preço do barril de petróleo (US\$ 60, US\$ 80 ou US\$ 100).

Os números aqui apresentados estão escorados em hipóteses plausíveis, contudo existe determinado grau de incerteza quanto ao verdadeiro volume a ser produzido no longo prazo, o ritmo dessa produção, e também quanto ao preço, que está sujeito á impactos da economia global. É, no entanto, importante ter-se uma estimativa provável quanto ao futuro, pois assim poder-se-á balizar melhor a discussão quanto à importância da constituição de um fundo soberano de estabilização.

Já é sabido que esses fundos são mecanismos que contrapõem a volatilidade inerente do preço do petróleo e gás, o que funcionaria como um auto seguro, porem uma questão relevante é:

“analisar se essa proteção não poderia ser adquirida de outra forma, através de segurados ou até mesmo organismos internacionais, em vez de constituída pelo próprio país” (PEREZ, 2010:7-8)

Entretanto, além da questão cíclica de assegurar a arrecadação contra reduções drásticas causadas por quedas no preço do petróleo, o que causaria impactos na taxa de câmbio e contas externas do país, há também nos fundos soberanos um caráter *estrutural*, ligado à redistribuição intergeracional dos recursos do Estado.

¹⁴ Fonte: IBGE (2010)

Como a commodity é um recurso natural não renovável, o fundo é uma forma de acumular poupança para favorecer gerações futuras que não mais contarão com as receitas petrolíferas.

Quanto aos possíveis problemas macroeconômicos, os aspectos estruturais que se destacam são a apreciação da taxa de câmbio e as pressões sobre a inflação, dados os elevados gastos que o governo irá realizar para iniciar a exploração das reservas, segundo GARCIA (2008:2),

“O aquecimento da demanda doméstica pressionará a inflação, obrigando o BC a manter apertada a política monetária (taxa de juros). A taxa nominal de câmbio apreciada, aliada á pressão inflacionária, tenderá a manter apreciada a taxa real de câmbio. Para combater simultaneamente os dois problemas o caminho é claro: aumentar poupança pública via redução do ritmo dos gastos públicos”.

Segundo professor de Economia em Harvard, Ricardo Hausman, é preciso entender que a riqueza do petróleo produz dólares, mas não desenvolvimento instantâneo. A questão é como e quando usar esse dinheiro.

“É muito fácil errar, e essa é a razão pela qual a avassaladora maioria dos governos ricos em petróleo produziu desastres econômicos em vez de desenvolvimento. A rigor, o único impacto imediato dos dólares do petróleo é permitir que um país importe mais. Importações maiores elevam o déficit externo e ainda submetem a taxa de câmbio do país ao vaivém das cotações do petróleo, afugentando investimentos privados. Não é coincidência que países como Irã, Equador, Venezuela e Nigéria possuam moedas extremamente voláteis e recebam poucos investimentos produtivos (HAUSSMAN, 2008)”¹⁵

Os fundos de estabilização visam, portanto, prevenir a chamada “doença holandesa”¹⁶ ou conhecido também como “mal holandês”, que assombrou a Holanda transformando a dádiva de recursos naturais em um pesadelo, através de acúmulo de poupança e redução de gastos.

¹⁵ Para o leitor interessado na entrevista completa, procurar em: HAUSSMAN, RICARDO. A poupança do Pré-Sal. Revista VEJA. Ed. 2075. Em 27 de Agosto de 2008,

¹⁶ É um conceito econômico que tenta explicar a aparente relação entre a exploração de recursos naturais e o declínio do setor manufatureiro.

A teoria prega que um aumento de receita decorrente da exportação de recursos naturais irá desindustrializar uma nação devido à valorização cambial, que torna o setor manufatureiro menos competitivo aos produtos

Dada a maior entrada de divisas no país, através do aumento no volume de exportações das commodities, há uma apreciação ríspida do câmbio, o que muitas vezes enfraquece os setores industriais domésticos, e cuja competitividade internacional não consegue resistir à queda dos preços de produtos importados no mercado.

Nesse caso, segundo PEREZ (2010:8-9)

“o mecanismo empregado é o de utilizar os recursos em moeda forte diretamente para adquirir ativos no exterior, evitando o ingresso do dinheiro na economia nacional e assim sua troca pela moeda doméstica, o que levaria a apreciação cambial.”

Porém, dessa forma, resolveríamos apenas um problema cambial e inflacionário, pois ao trocar recursos por ativos no exterior, não estaríamos realmente investindo em indústrias de base e de consumo doméstica, o que efetivamente nos traria sustentabilidade na produção interna, pois esse investimento seria em infra-estrutura, e muito menos investindo na qualidade de vida e capacitação da educação da população brasileira, para dar continuidade a esse ciclo.

Por isso, de acordo com o economista da PUC-RJ, GARCIA (2008),

“A capacitação da indústria nacional, para atender a tal demanda (exploração do Pré-Sal), tornará nossa siderurgia mais competitiva para esta e diversas outras aplicações (...) bem como capacitará outros setores também, como transportes e energia, (...) tal processo é bom em vários sentidos. O Pré-Sal tem grande potencial para aprimorar a indústria brasileira, e não para destruí-la. E para bem aproveitar esse potencial, é preciso que se privilegie a eficiência na aplicação de recursos (...)”.

externos. “Doença holandesa”, portanto, foi o nome dado a um fenômeno econômico ocorrido na Holanda nos anos 1960. A Holanda era um país de industrialização avançada, até que descobertas de enormes reservas de gás, na década de 1960, levaram a uma intensa apreciação cambial associada às exportações crescentes de gás, o que prejudicou sua indústria.

Segundo Zurli (2010), já nos próximos anos, o petróleo e o gás irão demandar uma maior quantidade de investimentos. Esses desembolsos alavancam os investimentos na economia em geral.

“Com a ampliação desse mercado, boa parte da indústria brasileira passou a olhar o setor de Petróleo e Gás como uma grande oportunidade de crescimento, emprego e renda conseqüentemente” (ZURLI, 2010).

Portanto, estaria afastada a ameaça de “doença holandesa”, pois todos os antídotos possíveis estão sendo utilizados para evitar o enfraquecimento da competitividade da indústria interna, com a enxurrada de dólares e apreciação da moeda. *“O segredo é fazer com que as exportações do petróleo do pré-sal sejam acompanhadas de investimentos na produção local. E isso está sendo feito”.*

Esse investimento deve ser feito de forma correta e planejada, principalmente nos setores que trazem o dinamismo necessário para manter o desenvolvimento na falta de petróleo, conhecido como, “portadores do futuro”, pois são setores que geram grande externalidade positiva sobre a economia através de suas características tecnológicas, de inovação e de agregação de valor.

Um ponto a ser levantado, antes de iniciarmos em um aspecto mais profundo sobre as estruturas do fundo, é o de que, do ponto de vista econômico, haveria possibilidade de substituir o Fundo de Estabilização pelo manejo da dívida pública. Como citou PEREZ, (2010: 8),

“Com efeito, uma sociedade perfeitamente racional, induziria o governo de um país com forte dependência de receitas de petróleo a aumentar a dívida pública em momentos em que o preço da commodity apresentasse quedas significativas, e as resgatá-las nas fases de alta”.

Dessa forma, o equilíbrio entre as despesas públicas estáveis e a arrecadação oscilante de receitas seria garantido pelo aumento e pela redução do endividamento público.

Contudo, na prática, a tendência é de que o governo mantenha sua dívida constante nas fases de alta da commodity, e aumente nas fases de baixa, usando a queda das receitas como artifício, sendo, portanto, o Fundo o principal componente no pacote de leis a evitar desequilíbrios na balança entre outras inúmeras funções.

II.3.2 FUNDO SOBERANO DE ESTABILIZAÇÃO OU FUNDO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL?

Há ainda, no PL do Fundo Social, além dos objetivos de estabilização de receitas para mitigar negativos efeitos fiscais e cambiais, e a constituição de poupança pública para gerações futuras, uma terceira função para esse fundo, a de financiar o desenvolvimento de projeto sociais em educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, como formas de combate a pobreza, e também elaborar modelos contra as possíveis mudanças climáticas e impactos ambientais.

Nesse caso, o objetivo do Fundo não seria o de evitar mitigações macroeconômicas, como apreciação da taxa cambial e inflação, ou ainda de arrecadar poupança, mas apenas o de contribuir para gastos públicos. Entenda-se, no entanto, gastos públicos bem direcionados, visando à melhoria da qualidade de vida dos mais necessitados.

Ou seja, o Fundo possui uma enorme gama de funções, desde controle fiscal e cambial através da estabilização de receitas, passando por criação de uma poupança pública e aplicações monetárias dentro do país e no exterior, até programas sociais e ambientais para mitigação de desigualdades e desastres climáticos. Um amplo leque de funções e objetivos para um único projeto de lei.

É um Fundo peculiar, pois na grande maioria dos países que possuem cenários parecidos, sejam eles mais ou menos desenvolvidos economicamente, o foco inicial (e muitas vezes inercial) é o de estabilização das contas públicas. O objetivo de cunho social muitas vezes não é citado, ou tampouco elaborado.

No caso brasileiro, o Fundo será híbrido, no entanto, como duas importantes metas, evitar a deterioração das contas públicas e da produtividade da indústria doméstica, bem como investir em programas e projetos sociais.

Para uma melhor compreensão sobre as estruturas e ciclos políticos do Fundo, em seguinte, há uma breve explicação.

II.4 AS ESTRUTURAS DO FUNDO SOCIAL E O CICLO POLÍTICO

Como já citado, os Fundos de estabilização e/ou Fundos soberanos foram e são utilizados em diversos países que possuem uma relevante quantidade de commodities como minério, gás, e logicamente, como é no caso brasileiro, o petróleo. Contudo, existem diferentes arquiteturas para um fundo soberano, que dependem das diferentes estruturas de um país. Seria melhor dizendo, as maneiras com as quais o Fundo é aplicado e gerenciado.

Esquemáticamente, pode-se dizer que eles podem ter regras rígidas ou flexíveis, tanto em relação á aplicação, quanto ao uso final dos recursos depositados. Conforme, (PEREZ, 2010: 9-10).

As regras podem ser:

- **quantitativas** para estipular os pisos e tetos dos gastos, ou **qualitativas**, determinando para que fins os mesmos serão destinados;
- **a gestão do fundo** pode ser concentrada na mão do governo em exercício da função ou ser partilhada com outros segmentos da sociedade (inclusive da oposição em alguns casos);
- e pode haver **maior ou menor controle público** e transparência na arrecadação, investimento e gasto público.

Os diversos formatos dos fundos soberanos apresentam diferentes vantagens e desvantagens. No caso de regras quantitativas flexíveis, há um maior ajuste a choques inesperados, como por exemplo, uma catástrofe ambiental ou uma comoção social, pois o sistema propiciará uma resposta muito mais rápida. Em situações desse tipo, formas muito rígida de aplicação de recursos poderiam bloquear a sua utilização socialmente ótima.

Outro ponto negativo das regras inflexíveis (rígidas) é quanto a sua impopularidade, o que traz riscos maiores de tornar o ambiente institucional e a segurança contratuais ainda mais instáveis (PEREZ, 2010: 9).

Contudo, é evidente que políticas quantitativas excessivamente flexíveis também não são totalmente eficazes, pois acabariam tornando inviável a função precípua do fundo de estabilização, que seria a de equilibrar no longo prazo o gasto das receitas petrolíferas. Pois se poderia nesse caso, utilizar os recursos com gasto acima do necessário, sem controle e planejamento, o que seria prejudicial para futuras gerações, e não atingiria o foco prioritário.

No caso das regras qualitativas, que definem o destino dos recursos, a ideia é limitar o escopo do governante em determinar, de acordo com as suas prioridades políticas, a alocação dos recursos. A intenção seria a de garantir, mesmo que de forma mais restrita, a continuidade do fluxo das receitas para fins teoricamente acordados previamente em bases sub-partidárias de consenso social e político. Resumindo, não ocorreria o risco de mudanças na aplicação dos recursos para áreas já pré-determinadas, conforme ocorressem mudanças partidárias.

Em relação à gestão partilhada do Fundo, a inclusão de outros agentes no processo de decisão impõe restrições ao favorecimento de determinados grupos em detrimento aos demais. Ou seja, ao invés de concentrar a decisão ao poder de governo vigente, estas decisões são partilhadas com outros segmentos políticos. Alguns esquemas possíveis de partilha do poder sobre os fundos soberanos são a aprovação por maioria parlamentar das suas regras e diretrizes; a possibilidade de a oposição participar em algum nível das decisões; e a implementação de regras quantitativas e qualitativas que pulverizem o processo decisório entre diferentes esferas do governo.

Um último aspecto importante em relação à arquitetura institucional dos fundos de estabilização é a da independência. Há, novamente, diversas opções de como tratar essa questão. O fundo pode ter personalidade jurídica e institucional independente, como no caso do Alasca. Outra possibilidade é a da independência acompanhada da fiscalização do uso adequado dos recursos, um papel que, no caso brasileiro, poderia ser assumido pelo Tribunal de Contas. Há ainda a opção de se selecionar um corpo técnico que já faça parte da burocracia estatal- como ocorre na Noruega- para gerir os recursos do fundo e determinar o teto dos gastos.

Como já citado anteriormente, O Fundo Social, no Brasil, tem como objetivos a estabilização de receitas, a constituição de poupança pública e o financiamento do desenvolvimento social, com projetos e programas de melhoria na educação e saúde pública, ciência e tecnologia, além da mitigação de impactos climáticos. A fonte de recursos é tanto a parcela da exploração do Pré-Sal - inclusive dos blocos já licitados- que cabe a União (incluindo também bônus de assinatura, **royalties** e comercialização de petróleo e gás), quanto às rendas obtidas com a aplicação do dinheiro. Esse fundo seria diretamente vinculado à Presidência da República.

Em relação ao uso dos recursos do Fundo, estará disponível a rentabilidade das aplicações e também, durante a etapa inicial de formação da poupança do fundo, parcelas do principal que serão definidas durante a tramitação do PL no Congresso Nacional. O que já tornaria o Fundo brasileiro de certa forma, flexível e exposto á baixa transparência de utilização dos recursos.

Como também já dito anteriormente, a gestão e aplicação dos recursos do Fundo ficarão a cargo de dois órgãos distintos: o CGFFS (Comitê de Gestão Financeira do Fundo Social), e o CDFS (Comitê deliberativo do Fundo Socail). O primeiro terá a importante função de definir o montante anual a ser resgatado do fundo, os riscos e a distribuição de investimentos. A sua composição será definida pelo Poder Executivo. O CDFS, que vai definir as prioridades e a destinação dos recursos resgatados do Fundo Social, também terá sua composição, competência e funcionamento definidos por ato do Poder Executivo (PEREZ, 2010).

No que se refere à repartição federativa dos recursos do Pré-Sal, há indicações de que haverá forte redistribuição para os Estados, implicando em desconcentração das receitas petrolíferas. Assim, os mesmo motivos que tornam oportuna a criação do Fundo Social estão presentes também no caso dos recursos distribuídos aos demais entes da federação, sejam ou não estados e municípios produtores e/ou confrontantes.

Seria apropriado, no entanto, que os entes federativos fossem incentivados, seja na forma de alguma lei federal ou outro instrumento, a unir seus fundos estaduais e municipais em um Fundo Nacional, aonde a aplicação dos mesmos fosse previamente elaborada, bem como os custos e os locais com maiores urgências de investimentos.

Fato que, com a aprovação pela Câmara, a favor da distribuição igualitária dos royalties do petróleo entre estados e municípios, necessitar-se-á de uma maior fiscalização sobre a alocação e aplicação desses recursos, pois a quantia terá um valor não muito significativo se divida entre os entes, o que facilitará o mau uso e a corrupção.

Já ao analisar as regras quantitativas, o projeto brasileiro de fundo de estabilização parece em princípio rígido, que ao estabelecer que o dinheiro a ser gasto seja apenas aquele que corresponda à rentabilidade das aplicações.

Cria-se, porém, uma brecha relevante ao se mencionar que poderá haver saques do principal na fase de formação da poupança do fundo. Embora seja positiva a participação do Congresso Nacional na definição do tempo que levará essa etapa, e do quanto se poderá sacar além da rentabilidade durante a sua duração, fica claro que esse dispositivo abre uma fresta para a possibilidade de se flexibilizar as regras quantitativas do fundo (PEREZ, 2010).

Utilizando parte dos retornos dos recursos aplicados em função de prática políticas. Se for estabelecido que se possa gastar uma parte substancial das receitas petrolíferas arrecadadas naquele período inicial, postulantes futuros ao governo podem se sentir prejudicados, e tentar estender a fase de “formação de poupança” para os seus próprios mandatos, caso cheguem ao poder.

O jogo político tende a levar o governante no exercício da função a buscar uma política fiscal mais frouxa, elevando gastos. No caso específico das receitas excepcionalmente elevadas advindas do pré-sal, o chefe do poder Executivo procurará promover gastos em um ritmo acima do ideal. Por outro lado, a oposição, com perspectivas de chegar ao poder, buscará restringir o uso daqueles recursos a um nível aquém do desejado. O economista HAUSSMAN (2008), conclui que:

“o principal obstáculo à aceleração do crescimento no Brasil é a sucessão de governos que se endividam em excesso, cobram tributos demais e investem menos do que deveriam”.

Numa linguagem econômica, pode-se dizer que a concorrência intertemporal por recursos levará a uma escolha **sub-ótima** do ritmo e quantidade de gastos do setor público. Essas inclinações serão tão mais intensas quanto maior a instabilidade político-econômica e quanto menos houver desenvolvimento institucional do país. Quanto mais acirrada for a disputa entre grupos políticos e quanto menor for o controle social, a transparência e planejamento na arrecadação e no uso dos recursos.

Os fundos de estabilização visam evitar justamente esse tipo de problema, ao segregar receitas públicas de petróleo, que são fortemente variáveis, em um local a parte, onde estarão sujeitas a regras de investimentos de gastos mínimos e máximos, que busquem equilibrar os interesses políticos e setoriais conflitantes.

Não obstante, é fundamental que estados e municípios atuem com transparência e imparcialmente no momento em que propuserem ao Congresso a regulamentação definitiva do Fundo Social, tendo como objetivo uma distribuição equilibrada das receitas do Fundo do Pré-Sal no curto, médio e longo prazo, com enfoque prioritário na melhoria do quadro socioeconômico do país, e proponham ainda, uma forma de acompanhar a efetiva aplicação desses recursos. Desta maneira não serão deliberados gastos além do necessário, pois haverá um planejamento.

Outro ponto que poderia ser melhorado no atual projeto de lei 5.940/2009 é o modelo de gestão, que parece concentrar demasiado poder nas mãos do Executivo, mais especificamente, no grupo partidário e político que detiver o controle do governo. Isso fica claro no fato de que a composição dos dois órgãos de gestão, o CGFFS e o CDFS, será definida por atos do Poder Executivo (sem participação do Congresso ou de outras instâncias da sociedade).

Como já visto, o manejo de grandes quantias de receitas petrolíferas envolve dilemas delicados de economia política. Uma das formas de se garantir que essas questões sejam equacionadas a contento é justamente a de pulverizar o poder decisório, tanto no âmbito mais amplo do governo, envolvendo assim, outros poderes como o Legislativo e outros órgãos fiscalizadores, como da sociedade e das forças políticas em sentido mais abrangente, sendo até o caso de se pensar em alguma participação dos partidos de oposição. (PEREZ, 2010: 9-10).

O importante em todo caso, não é apenas qual forma mais correta de gerir o Fundo Social, se de maneira mais rígida ou mais flexível, ou qual ótica deve ser priorizada, se a ótica fiscal, visando à saúde macroeconômica do país ou a estruturalista que priorizaria quais áreas irão receber mais investimento. Não é tão relevante se políticos em seus governos poderão ou não sacar parte dos retornos provindos das aplicações dos recursos do Fundo. Ou se o executivo tem ou não demasiado poder sobre o Fundo contanto que se tenha uma fiscalização forte e eficiente. Na verdade, a real importância está na transparência, no equilíbrio e no compromisso com a qual esse Fundo será utilizado. Nenhum Fundo ou regra de uso das receitas petrolíferas poderá substituir o comprometimento da sociedade e do governo com a racionalidade socioeconômica.

II.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo foi compreendido com um maior aprofundamento e detalhamento as questões do projeto de lei que sancionam o Fundo Social.

Em princípio analisamos a peculiaridade do regime de partilha a ser instaurado no País se aprovados, nas áreas ainda não licitadas do Pré-Sal. Um modelo que dará mais poder ao governo para gerir a exploração e produção, bem como aplicar os recursos provenientes do Pré-Sal. Apesar das críticas quanto à maior ingerência estatal e o benefício concedido a Petrobras como operadora única dos blocos da bacia petrolífera, o que poderia levar à uma queda de competitividade e volta aos tempos monopolistas, o Pré-Sal, bem como seus recursos são nacionais e devem ser utilizados em favor do País. Quanto a Petrobras, esta além de empresa mista, é nacional também e conhece profundamente o solo brasileiro e possui a melhor tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas e ultra profundas. Ou seja, é ela a melhor operadora de fato.

O importante no debate quanto à partilha, é justificado, pois é deste regime que proverão os recursos do Fundo Social. Na segunda parte do capítulo, foram discutidas as diversas fontes de recursos das quais o Fundo se alimentará e sustentará.

São esses, os pagamentos de bônus de assinatura, as PE'S participações especiais (para controle de excedente), o lucro (em óleo) proveniente da exploração pelo modelo de partilha direcionado ao Fundo, os royalties, e os rendimentos dessas aplicações financeiras. Sendo os rendimentos das aplicações os únicos meios de investimento em programas sociais e projetos da melhoria da qualidade de vida.

O fato interessante aqui, é que esses royalties poderiam ter um valor muito mais significativo e serem mais bem utilizados se fossem corretamente aplicados. Ou seja, na forma correta, com orçamento bem planejado e direcionada para função correta, de cunho social. O que poderia ser feito, ao invés redistribuir esses royalties entre todos os entes federativos da Nação, o que além de inconstitucional, seria inócuo para a política social do país, pois sem fiscalização e transparência, esses recursos irão ser desperdiçados, seria aplicar todo esse volume de royalty de forma massiva em um Fundo “comum”, Fundo Nacional, aonde as prioridades seriam o combate à pobreza, promoção da educação e cultura, e melhoria da saúde pública.

Bem como projetos para incremento da ciência e tecnologia, importante inclusive para o crescimento e desenvolvimento sustentável do País. Ou seja, O Fundo estaria desta forma, exercendo sua função principal, de um Fundo Social.

Contudo, sem pormenorizar a importância do Fundo como estabilizador fundamental para equilíbrio das contas externas e segurança das gerações futuras, a outra parte desses recursos, como o bônus de assinatura, a PE, e as receitas de comercialização do petróleo-lucro, poderiam ser colocadas em um Fundo no exterior e aplicadas para geração de rendimentos, visando a saúde macroeconomia e o acúmulo de poupança para o futuro.

Já quanto à estrutura, ou arquitetura, desse Fundo, as políticas estipulando um mínimo e um máximo de gasto, bem como para onde os mesmos seriam direcionados, é fundamental para a transparência e seriedade do negócio. Quanto à rigidez, essa seria também necessária, para não haver perda de foco sobre o que foi previamente estipulado, e muito menos haver disputas intertemporais sub-partidárias, sendo que flexibilidade e autonomia política com a renda pública nunca foi um bom negócio para o Brasil.

Por fim, uma maior participação da população, de outras esferas, e melhor comunicação quanto a esse Fundo e seus direcionamentos, seria essencial para não haver concentração de poder apenas em uma esfera, como seria com o Poder Executivo, no caso.

Não há como prever qual a melhor estrutura a se adotar, ou qual o melhor custo-benefício para os recursos. Mas se sabe das necessidades do País, e principalmente sua história econômica conturbada e instável, repleta de desigualdade e contrastes. Tem-se agora, a oportunidade de dar uma cara nova, uma cara melhor para o nosso Brasil, portanto é mais do que primordial que se haja com cautela, planejamento, e principalmente transparência e compromisso ao se direcionar os recursos. O governo não pode, não deve “meter os pés pelas mãos”, pensando em fazer política para aquele ou este governo, pensando em uma legislação que beneficie aquele ou aquele outro partido, e sim uma política legislativa que beneficie o Brasil, que supra as suas necessidades, pensando em gerações presente e problemas atuais, e também pensando no futuro e no desenvolvimento consistente da Nação.

CAPÍTULO III

FUNDO SOBERANO BRASILEIRO E O HISTÓRICO DOS RECURSOS PETROLÍFEROS NO BRASIL

O presente capítulo discutirá introdutoriamente sobre a criação de Fundos Soberanos, enfatizando o porquê da existência desses fundos, como eles tem se instituído pelo mundo, e quais suas funções majoritárias, utilizando a classificação segundo o FMI. Será ressaltado posteriormente, como foi instaurado o fundo soberano no Brasil, e quais foram os recursos iniciais para constituição do mesmo.

Essa explicação sobre fundos soberanos se justifica, pois, como lido nos capítulos anteriores, o Brasil esta inserido em um cenário de mudanças legislativas no segmento petrolífero. Mudança essa, que infere em um projeto de lei para a instituição de um fundo soberano para os recursos do Pré-sal, o Fundo Social.

A partir desta discussão, será possível aprofundar o sobre o tema central deste capítulo, quais a normas vigentes de arrecadação de recursos petrolíferos provenientes das atividades de exploração e produção no Brasil, e por que atualmente, esses recursos tem uma parcela tão tímida direcionada ao fundo soberano, conhecida também como fundo especial no país. Será ainda discutido qual o comportamento que essas arrecadações vêm apresentando, com o aumento do volume de produção e da cotação de preço do barril de petróleo. E principalmente, se estes ganhos estão sendo revertidos positivamente nos estados e municípios beneficiários, para a população.

Ao final do capítulo, será apresentada, ao leitor, a nova proposta para modificação da distribuição de royalties e participações especiais no país, emendadas no projeto de lei do regime de Partilha. Será feita ainda uma crítica quanto à efetividade das atuais normas para as necessidades socioeconômicas brasileiras, para por fim, buscar estudar e validar novas alternativas que otimizem esses recursos do Pré-Sal, e principalmente, que deem ao Fundo Social o caráter necessário para mitigar as mazelas sócias do Brasil.

III.1 OS FUNDO SOBERANOS NO BRASIL E NO MUNDO

Nesta secção, será ressaltado, de maneira sucinta, a justificativa de criação e os objetivos dos Fundos Soberanos, para posteriormente aprofundar a forma como este Fundo atua e se sustenta no Brasil. Enfatizando principalmente quais mudanças poderão ocorrer e quais as expectativas em torno do Fundo Social com a descoberta das reservas petrolíferas na bacia do Pré-Sal.

Os Fundos Soberanos ou Fundos de Riqueza Soberana¹⁷ são instrumentos financeiros adotados por países ricos em recursos naturais, e que utilizam parte de suas reservas como meio de investimento, para auferirem de rendimentos¹⁸.

Os fundos soberanos administram recursos provenientes, em sua maioria, da venda de recursos minerais e petróleo (commodities). Em virtude de grande parte desses recursos se originarem da comercialização de commodities, que possuem alta volatilidade e elasticidade em relação ao seu preço, e também por serem geralmente reservas finitas (recursos não-renováveis), a ideia de constituir fundos cresceu no cenário internacional (SIAS, 2008).

“Esses fundos – nada mais do que fundos de investimentos estatais – cresceram de tamanho com o recente boom nos preços das commodities e com os megadéficits norte-americanos e ganharam importância no sistema financeiro internacional, a ponto de se tornarem o principal assunto da pauta do FMI e do encontro do G-8”
(SIAS,2008: 94)

Com o intuito de obter retornos futuros com a aplicação de recursos dos fundos e com isso evitar possíveis impactos macroeconômicos de instabilidades no mercado de commodities, países como Abu Dhabi, Arábia Saudita, Noruega, Chile e Venezuela¹⁹ iniciaram a formação de seus fundos.

¹⁷ (em inglês, *Sovereign Wealth Funds - SWF*).

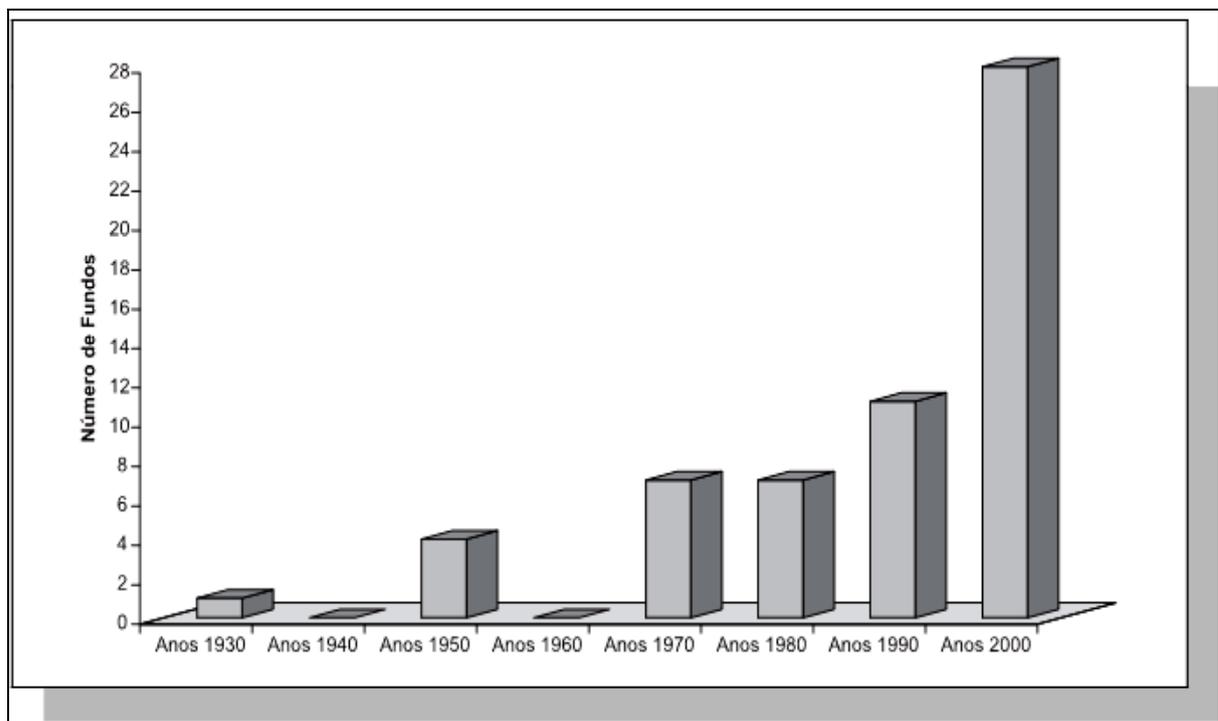
¹⁸ Podem também ser considerados como fundos de investimentos dos Estados. Tendo pouca necessidade de liquidez imediata e desfrutando de grandes reservas cambiais, esses Estados resolveram “poupar” o excesso de reservas em outros ativos financeiros, que não os títulos do Tesouro estadunidense, cujo retorno é diminuto.

¹⁹ Nessa época, foram instituídos nada menos do que 14 fundos soberanos. Nos anos 1970, surgiram fundos em países como Abu Dhabi, Cingapura, Arábia Saudita, EUA (Estados do Alasca e Wyoming), Canadá (Estado de Alberta) e Papua-Nova Guiné, no total de sete fundos, portanto. Nos anos 1980, foram mais sete: em Brunei, na Noruega, no Chile, em Omã, Líbia e o segundo fundo de Cingapura e Arábia Saudita. Nos anos 1990, foram

Esse “boom” de criação de fundos se deu principalmente entre a década de 70 e 80, devido à crise do petróleo e da elevação dos preços da commodity. Com a escalada dos preços, vários países exportadores passaram a criar “poupanças” com o súbito excesso de receitas (SIAS, 2008: 96).

Á partir do gráfico 3.1 é possível visualizar o sensível aumento do número de fundos soberanos no mundo, principalmente nos anos 70. Esse crescente interesse dos países pela criação dos fundos se deu em grande parte também, devido aos bons resultados que alguns países vieram registrando. Como é o caso da Noruega, exemplo que analisaremos de maneira mais minuciosa no próximo capítulo.

Gráfico 3.1: NÚMERO DE FUNDOS SOBERANOS CRIADOS (1930 - 2000)



Fonte: FMI, Deutsche Bank Research e JPMorgan Research

criados 11 fundos: em Hong Kong (China), na Malásia, em Botsuana, no Azerbaijão, na Venezuela, na Colômbia, em Uganda, no Gabão, dois na Austrália e o segundo fundo da Noruega.

“Dentro desse quadro, os exportadores de produtos primários passaram a registrar forte influxo de dólares, tanto via balança comercial, como na conta financeira – processo que os instrumentos usuais não conseguem esterilizar²⁰. A solução para evitar uma forte apreciação cambial foi o estabelecimento de seus fundos soberanos” (SIAS, 2010:97).

Dentro desse contexto, o governo brasileiro passou a discutir o estabelecimento de um fundo soberano para o país, tendo em vista o recorde de reservas cambiais alcançado pelo Brasil – avaliadas em US\$ 200 bilhões – o que equacionou o “eterno problema” da vulnerabilidade externa (SIAS, 2010). E o criou efetivamente, em 2008²¹.

Atualmente, com a descoberta do Pré-Sal e a votação de um novo Marco Regulatório em tramite no Congresso, se insere novamente o discurso acerca da criação de um Fundo no País. Muito em razão do volume de recursos que irão provir da exploração e produção na bacia Pré-Sal. Contudo, esse fundo a ser instaurado (se aprovado), será um fundo soberano com um cunho prioritariamente social, em virtude disso, será chamado de Fundo Social. Mas seus objetivos como já citados no segundo capítulo, vão além do foco de combate a desigualdades e contrastes sociais, e inferem outros objetivos.

²⁰ A operação de “esterilização” consiste em compra de moeda estrangeira e venda de títulos públicos para não aumentar a base monetária e, portanto, não alterar a liquidez interna da economia. Esse tipo de operação, normalmente executada pela autoridade monetária, pode ter grandes custos fiscais.

²¹ O Fundo Soberano do Brasil (FSB) foi criado pela lei 11.887 de 24 de dezembro de 2008 e está vinculado ao Ministério da Fazenda. Suas funções oficiais são fazer investimentos no Brasil e no exterior, formar poupança pública, combater os efeitos de eventuais crises econômicas e auxiliar nos projetos de interesse estratégico do País no exterior. À época de sua criação, o ministro da Fazenda, Guido Mantega, indicou que seu principal objetivo seria prover recursos para o Brasil num momento de turbulência econômica (o que é chamado de medida anticíclica). Para o mercado, no entanto, a interpretação foi que o governo buscava também uma forma de combater a excessiva valorização que o real estava sofrendo diante do dólar no câmbio interno desde o início da crise global. A regulamentação do FSB veio somente um ano depois de sua criação, por meio de um decreto presidencial (publicado no Diário Oficial da União em 29/12/2009). Por meio dele, o Tesouro ficou autorizado a aplicar os recursos do fundo no mercado interno de câmbio.

Para melhor clareza, os fundos soberanos, de acordo com a taxonomia do FMI, são classificados em cinco tipos, de acordo com seus objetivos e propósitos: fundos de estabilização; fundos de poupança intergeracional; fundos de investimentos; fundos de desenvolvimento; e, por fim, fundos de reservas para contingências (SIAS, 2010: 106-108).

-Os fundos de estabilização são aqueles que objetivam principalmente proteger a economia (e muitas vezes o orçamento governamental) contra uma queda brusca dos preços de commodities, atuando de forma contracíclica.

-Os fundos de poupança intergeracional são aqueles que têm como propósito converter recursos não-renováveis (jazidas de minérios, por exemplo) em uma carteira mais diversificada, para que a riqueza possa ser transferida entre gerações.

-Os fundos de investimento são aqueles cujo único objetivo é diminuir os custos de carregamento de reservas, buscando mais retorno por meio da diversificação de seus ativos, que são considerados reservas cambiais.

-Os fundos de desenvolvimento são aqueles que visam prover recursos para projetos socioeconômicos ou políticas industriais de modo a aumentar o PIB potencial do país.

-Por fim, os fundos de reservas para contingências são aqueles cuja intenção é custear passivos fiscais de longo prazo, como os oriundos da Previdência.

Voltando ao FSB (Fundo Soberano Brasileiro), de 2008, inicialmente, os recursos do fundo seriam de origem fiscal²². E o modelo proposto para o FSB abrangeria os seguintes itens: transparência, governança e rentabilidade (SIAS, 2010: 118).

Citando o Ministério da Fazenda (2008), o fundo,

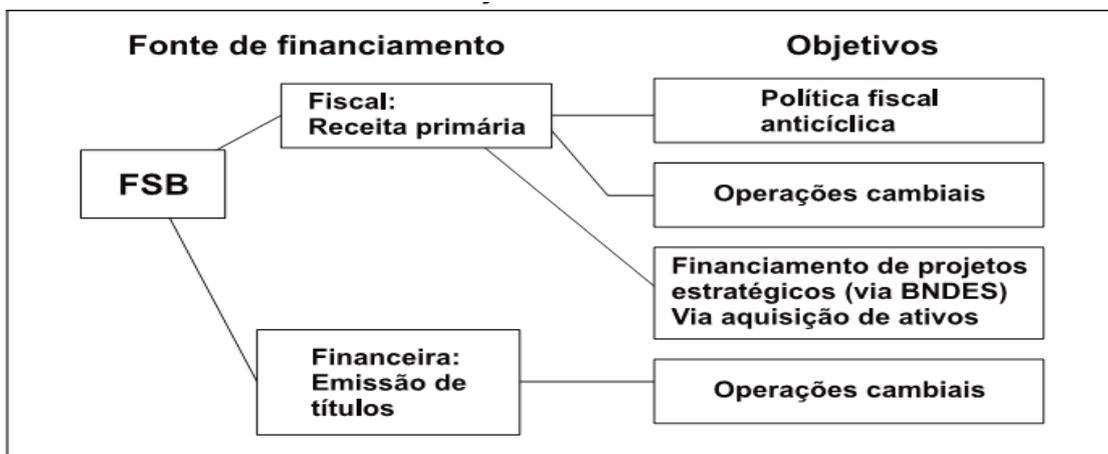
“exerce uma ação antiinflacionária, pois reduz o gasto público num período de aquecimento e aumenta o gasto, num período de desaquecimento. É mais eficiente que a elevação de juros, pois reduz a atividade sem aumentar a despesa do governo com juros”.

²² Os recursos que alimentam e sustentam um Fundo Soberano possuem distintas fontes. Estas variam entre Reservas Cambiais, Receitas Fiscais ou Commodities, como Petróleo, Gás, Ouro e Minério de Ferro.

A criação do fundo, portanto, apresentaria características positivas como a redução dos gastos governamentais, uma vez que os recursos do fundo viriam, inicialmente, de um superávit primário maior, o que ajuda na contenção da demanda interna e facilita o trabalho do Banco Central (BACEN). Esses fatores contribuiriam indiretamente para a redução da taxa de juros (SIAS, 2010: 120).

Em segundo lugar, ameniza o problema da apreciação cambial diretamente, já que reduziria a quantidade de dólares no mercado brasileiro e os direcionaria para o exterior. Esse superávit inicial não iria causar um grande impacto na taxa de câmbio, porém se constituiria em um importante sinalizador para as formações de expectativas dos agentes do mercado. Por último, mostra uma preocupação de longo prazo com relação às descobertas futuras de petróleo na costa brasileira e suas possíveis consequências como a “doença holandesa” (SIAS, 2010: 120)

Figura 3.1: FONTE DE FINANCIAMENTO E OBJETIVO DO FUNDO SOBERANO BRASILEIRO



Fonte: Conselho Político, Ministério da Fazenda (2008).

A figura 3.1 explica de forma simples, a fonte e direcionamento que seriam dados aos recursos do FSB. Visando, como já citado anteriormente, uma fonte de receitas fiscais, provindas de um superávit primário, à custa de diminuições de gastos públicos. Que seriam aplicados, objetivando a saúde macroeconômica do país.

Contudo, existem diversas críticas quanto à utilização de um FS, no Brasil. Os contrários a criação do FSB, afirmam que para a efetiva existência do fundo, o país deve gozar de superávits gêmeos. Ou seja, saldo elevado em conta corrente e superávit fiscal nominal. Outra pré-condição seria a posse de reservas cambiais elevadas.

No entanto, essas são condições secundárias, tendo em vista as principais funções de um fundo desse tipo: conter uma excessiva apreciação da taxa de câmbio em razão de choques exógenos favoráveis de preços e promover um ajuste anticíclico por parte da política econômica governamental (SIAS, 2010: 123).

Entretanto, pouco se discute no Brasil sobre o fundo soberano. Boa parcela da população não tem conhecimento do fundo, muito menos de suas funções. Não há portanto, transparência e clareza e sua utilidade.

O mesmo, até pode ter atingido timidamente os objetivos anticíclicos, entretanto, como veremos no próximo capítulo, o fundo soberano brasileiro, diferentemente de outros países emergentes, não foi introduzido em 2008 com caráter desenvolvimentista. E amarga atualmente, uma vergonhosa 84ª posição no ranking mundial de índice de desenvolvimento humano (IDH), com um desempenho pífio.

Essa seção foi, contudo, de extrema importância para ter-se um melhor entendimento sobre a criação dos fundos soberanos, sua classificação e funções. Bem como, quando e como foi instaurado no Brasil. É ainda relevante, pois, será útil para discussão do foco central, que são as fontes de financiamento do Fundo Social, e seus objetivos.

III.2 OS RECURSOS DO PETROLEO NO BRASIL

No Brasil como visto há pouco, o Fundo Soberano, demorou um período acima da média para ser criado e regulamentado. Contudo, as fontes desse fundo não provêm de recursos oriundos da comercialização de commodities, como o petróleo. Apesar de o país possuir recursos naturais em abundância, o financiamento inicial do fundo seria através dos superávits primários (receitas fiscais).

A pergunta agora é o porquê da não utilização dos recursos, os royalties do petróleo, por exemplo, como fonte de financiamento do fundo. Pois bem, as razões nesse caso são que grande parte dos recursos provenientes do petróleo ²³ constavam como forma de participações governamentais, e não eram em sua totalidade direcionados a um fundo.²⁴

Outro ponto interessante, é que a efetiva exploração de petróleo era em grande parte executada através de regimes de concessão, em virtude do alto risco apresentado em grande parte das bacias de petróleo brasileiras. Assim outras empresas petrolíferas, pagando as devidas participações governamentais²⁵, exploravam o petróleo e recebiam uma boa remuneração por isso.

Entretanto, após a descoberta da bacia petrolífera no Pré-sal, e sua imensa reserva com baixos riscos exploratórios, o governo observou a oportunidade de receber uma melhor quantia em recursos, do que as até então pagas como participação governamental. E com isso, projetou o novo Marco Regulatório. Desta forma, dentre as leis do marco, foi constituído o Regime de Partilha, aonde os lucros provenientes da exploração do Pré-Sal, bem como outras participações (bônus de assinatura, participação especial e royalties da União)²⁶ iriam para um Fundo Social.

Esse Fundo Social, nada mais é do que um Fundo Soberano, porém com caráter de melhoria social e redução das desigualdes e contrastes, com programas e projetos de combate a miséria, promoção da educação e cultura, melhoria da saúde pública, e investimentos em infraestrutura, ciência e tecnologia. Ou seja, um fundo de classificação Fundo de Desenvolvimento.

Todavia, o leitor atento há de notar que o Fundo Social a ser instaurado pelo projeto de lei 5.940/2009²⁷, possui diversas funções além do foco em desenvolvimento social, e se enquadra em mais de uma classificação se considerar a taxonomia do FMI. Ir-se-á no último capítulo, analisar de forma mais detalhada quais as classificações adotadas por outros países, e o que o fundo brasileiro pode aprender com essas experiências internacionais, para otimizar o uso de seus recursos em função dos objetivos esperados (e prioritários).

²³ O Brasil possui outras commodities, que não o petróleo, como Gás e Minério de Ferro, porém nessa monografia, o debate será acerca do petróleo somente.

²⁴ Apenas uma parcela desses recursos era direcionada para um fundo especial, como veremos adiante.

²⁵ Rever primeira secção do primeiro capítulo.

²⁶ Rever terceira secção do segundo capítulo.

²⁷ Rever quarta secção do segundo capítulo.

De qualquer maneira, os recursos do petróleo até então não eram direcionados para um foco comum, e não visavam muitas vezes uma aplicação consistente para a melhoria da qualidade de vida da população, com governança, transparência e rentabilidade.

A Lei do Petróleo²⁸, por exemplo, não instituiu em seu Decreto, um objetivo específico para os recursos do petróleo. Seu projeto de lei constituía apenas quais órgãos deveriam receber essas remunerações e o percentual desses rendimentos. Desta forma, não houve uma preocupação desenvolvimentista, e intergeracional dos recursos.

III.2.1 – NORMAS DE ARRECADAÇÃO E A GESTÃO DOS RECURSOS DO PETRÓLEO

De 1953 até 1997, o segmento petrolífero era monopolizado pela Petrobras, á partir desta data, houve a promulgação da Lei do Petróleo, instaurando um regime liberal de maior abertura comercial no setor. Como foi visto, houve diversas vantagens, como melhora da competitividade e maior investimento em tecnologia, contudo, nessa época, houve uma grande preocupação acerca da exploração e produção, deixando a distribuição dos recursos oriundos, em segundo plano.

Esta secção pretende apresentar e discutir sucintamente as normas vigentes (previstas na Lei do Petróleo) de arrecadação de recursos petrolíferos, como as participações governamentais, destinadas aos estados e municípios no Brasil. A legislação pela ótica dos beneficiários, que analisa as regras referentes à distribuição e aplicação dos recursos também será brevemente discutida, e em alguns pontos serão criticados.

Como dito anteriormente, a lei 9.478/97 definia mais três participações governamentais: a participação especial, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área. Além de aumentar de 5% para 10% a alíquota dos royalties. As duas últimas participações introduzidas são inteiramente destinadas à ANP. Resultando os royalties e as participações especiais os recursos destinados aos estados, municípios e União.

Vale ressaltar aqui, que na época que foi instaurada a Lei do Petróleo, o percentual da cobrança de participações governamentais foi aumentado, e a composição dos destinatários dos 5% adicionais foi alterada (BREGMAM, 2007: 36).

²⁸ Lei nº 9.478/97; A Lei em sua integridade está disponível em: www.anp.gov.br.

A distribuição de royalties segue a seguinte regra atualmente (vide tabela 3.1):

Tabela 3.1 : DIVISÃO DE ROYALTIES (PETRÓLEO E GÁS)

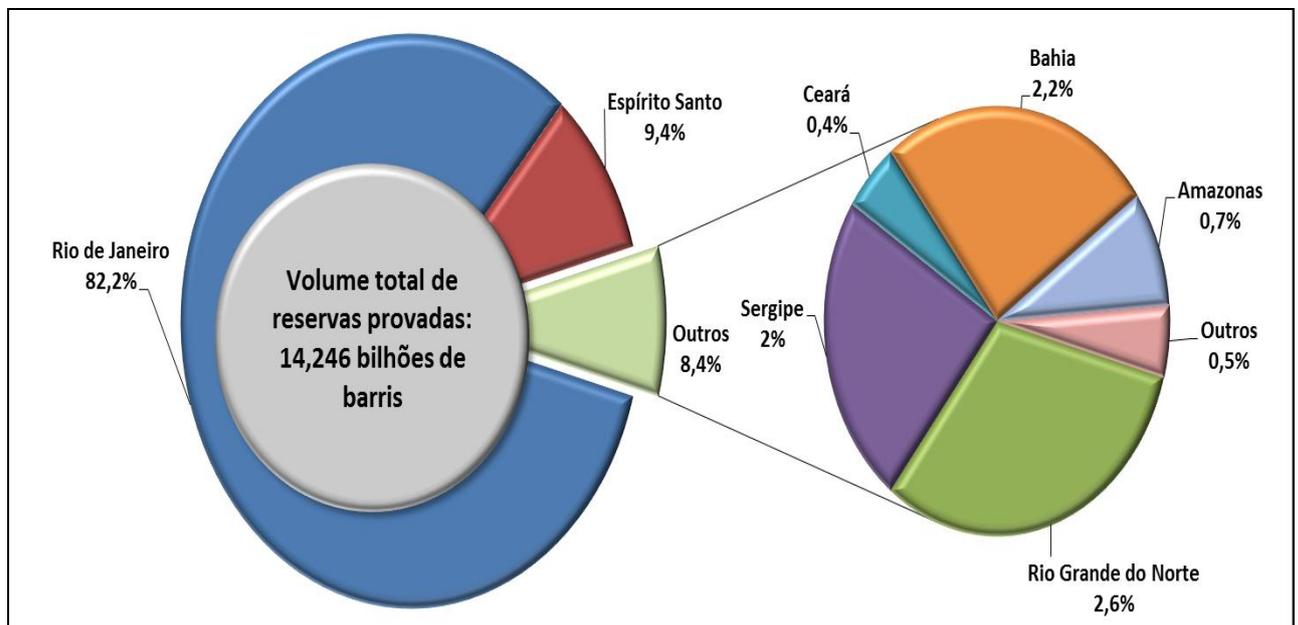
ROYALTIES		
Lavra em Terra	5% sobre o valor bruto da produção mensal	<ul style="list-style-type: none"> • 70% para o Estado produtor; • 20% para o Município produtor; • 10% para os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.
Lavra em Terra (PARCELA EXCEDENTE A 5% O VALOR DA PRODUÇÃO)	10% sobre o valor bruto da produção mensal	<ul style="list-style-type: none"> • 52,5% para os Estados produtores; • 25% para o Ministério de Ciência e Tecnologia; • 15% para o Município produtor; • 7,5% para os Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque.
Lavra em Plataforma Continental	5% sobre o valor bruto da produção mensal	<ul style="list-style-type: none"> • 30% para os Estados confrontantes com poços; • 30% para os Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas; • 20% para o Comando da Marinha; • 10% para o Fundo Especial (com 20% dos recursos distribuídos entre os Estados e 80% aos Municípios, seguindo os mesmos critérios de rateio do FPE e FPM); • 10% para os Municípios com instalações de embarque e desembarque (Lei 7.990 de 1989).
Lavra em Plataforma Continental (PARCELA EXCEDENTE A 5% O VALOR DA PRODUÇÃO)	<ul style="list-style-type: none"> • 10% sobre o valor bruto da produção mensal. 	<ul style="list-style-type: none"> • 40% ao Ministério de Minas e Energia; • 10% para o Ministério do Meio Ambiente; • 40% ao Estado produtor; • 10% ao Município produtor.

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da ANP (2011).

Já a participação especial é um tributo adicional, incidente sobre o lucro em campos com grandes volumes de produção ou elevada rentabilidade²⁹. A parcela também pode variar de 0% a 10%, por apenas decreto da ANP. A Lei do Petróleo estabeleceu que 40% dos recursos seriam destinados ao Ministério de Minas e Energia, 10% para o Ministério do Meio Ambiente, 40% aos estados e 10% aos municípios (BREGMAM, 2010:38).

Sobre as regras de aplicação, no entanto, a norma não impõe qualquer vedação aos estados e municípios para a parcela acima de 5% e para a participação especial (BREGMAM, 2010:38). Essa afirmação remete a crítica anterior, na qual a Lei do Petróleo não direcionava a aplicação dos recursos. Podendo assim, estados e municípios produtores, utilizarem esses recursos para o pagamento de dívidas, encargos políticos e gastos com funcionalismo público (GUTMAM, 2007).

Gráfico 3.2: DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DAS RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO, SEGUNDO UNIDADES DA FEDERAÇÃO.



Fonte: ANP (2010-2011)

²⁹ Atualmente a Noruega também utiliza a Participação Especial para evitar lucros exorbitantes das contratadas.

A partir do gráfico 3.3, é possível uma melhor interpretação acerca da quantidade de reservas, já provadas, presentes nas unidades de federação. Como pode ser explicitamente observado, mais de 80% das reservas estão presentes no estado do Rio de Janeiro. Isso incorre, que a quantidade de recursos destinados á esfera municipal e estadual nas áreas de ocorrência espacial das atividades de E&P, provindos da parcela de royalties e da PE lhes cabem por lei. (SERRA, 2006:2).

Isso gera uma severa concentração de receitas em poucos municípios, adensada na Bacia de Campos, pincipalmente para aqueles pertencentes à OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo, do Estadodo Rio de Janeiro).

“Esta concentração se justifica, sobretudo, à presença de um forte determinismo físico presente nas regras de rateio, o qual valoriza mais a proximidade física, ou a confrontação, de municípios costeiros com as áreas de E&P na plataforma continental, do que os efetivos impactos territoriais da indústria petrolífera” (SERRA, 2006: 3).

Portanto, a maior centralização de recursos entre entes subnacionais se justificaria devido aos altos impactos ambientais das áreas de exploração e produção de petróleo, á localização geográfica e a dependência populacional em relação as atividade de E&P, dado que este é um recurso finito, e que os estado e municipios produtores poderiam futuramente sofrer de um “esvaziamento” demográfico.

Esses recursos, somando-se royalties e participações especiais, no entanto, não são nada modestos. Só no ano passado, segundo dados da ANP (2010), o estado do Rio de Janeiro ficou com mais de 93% das participações especiais pagas pelas empresas petrolíferas contratadas, não foi diferente entre seus municípios beneficiários. Em termos de royalties, a conta não é diferente, só a UF do Rio de Janeiro, “abocanhou” mais de 70% da participação governamental, sendo que seus municípios produtores ficaram com mais de 65% dos royalties indenizados (vide tabela 3.2).

Tabela 3.2: DISTRIBUIÇÃO SOBRE A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, SEGUNDO BENEFICIÁRIOS (mil R\$)

TIPO DE PARTICIPAÇÃO	PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	ROYALTIES
TOTAL DE RECURSOS UNIDADES DE FEDERAÇÃO	4.668.004,00	2.942.143,00
TOTAL DESTINADO AO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	4.380.338,00	2.026.613,00
TOTAL DE RECURSOS MUNICÍPIOS	1.167.001,00	3.356.950,00
TOTAL DESTINADO AOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO	1.095.084,00	2.233.055,00

Fonte: Elaboração própria da autora, com base nos dados da ANP (2010).

Como visto os recursos destinados aos estados e municípios produtores passam da casa dos bilhões. Se somar royalties e PE's destinados apenas ao Rio de Janeiro (UF), estar-se-á calculando algo próximo de 7 bilhões em arrecadações vindas do petróleo. Entretanto, a dúvida é quanto a real e eficaz utilização desses recursos, levando-se em conta que a arrecadação nos últimos anos só fez aumentar, por diversos fatores que veremos a seguir. Seria, enfim, necessária uma reflexão sobre essa distribuição, que incutisse normas mais claras e específicas, objetivando um bem maior para a Nação, e não para um círculo restrito de beneficiários. Especialmente, neste momento, em que a descoberta do Pré-Sal trouxe uma promessa futura de maiores ganhos com as atividades de E&P, há de se reavaliar as políticas adotadas até então e a efetiva utilização do fundo soberano nacional.

III.2.2 A EVOLUÇÃO DAS ARRECADAÇÕES DE ROYALTIES NO BRASIL

Nesta secção será feita uma análise com relação ao crescente valor de participações governamentais ao longo dos anos e quais os fatores que incidiram como causa desse aumento. Bem como a metodologia utilizada para fim de cálculos dos royalties e participações especiais, parcela das participações governamentais destinada ao estado e municípios produtores.

Neste capítulo é válida a distinção entre os royalties legalmente constituídos e as participações governamentais. Portanto, o vocábulo royalties será empregado para identificar os royalties legais, regulamentados e destinados em lei por um percentual e a local específico. Quando a intenção for identificar as compensações pela exploração do petróleo, será utilizada a expressão participações governamentais.

As participações governamentais obtiveram aumentos substanciais nos últimos anos, por diversos motivos:

A Lei do Petróleo aumentou a alíquota dos royalties de 5% para 10% e introduziu a participação especial; a produção aumentou substancialmente, em especial com a exploração do petróleo em águas profundas na plataforma continental; os preços do petróleo apresentaram comportamento ascendente (BREGMAM, 2010: 21).

Desde a crise do Petróleo nos Anos 70, também grande responsável pelo aumento de criação de fundos, como dito na primeira secção desse capítulo, houve uma crescente preocupação acerca da volatilidade dos preços das commodities. O que acarretou no maior interesse sobre os recursos provenientes dessas explorações.

O preço do petróleo, como se pode visualizar no gráfico 3.3, apresentou comportamento crescente ao longo dos anos, apesar da instabilidade dos preços, se forem considerados apenas os períodos separadamente. No gráfico é possível examinar o comportamento dos dois tipos de petróleo comercializados no mercado, o Brent e o WTI.

Dentre os fatores que contribuem para a volatilidade dos preços, destacam-se a permanência da instabilidade política no Iraque, o acirramento das relações entre Estados Unidos e Irã, o crescimento do consumo americano e chinês (Pinto Jr et al, 2006), a recuperação econômica incerta da Ásia em desenvolvimento e do Japão, o potencial para instabilidade social contínua na Venezuela e a perspectiva de recuperação econômica para os países da antiga União Soviética (Fonseca, 2005, p. 4).

A taxa de câmbio é outro componente que inspira cuidados. Sabe-se que o câmbio é flutuante e por isso sofre variações. Estas são controladas através da taxa de juros, compra e venda de títulos, entre outras prática políticas do Bacen, porém sua volatilidade ao longo dos anos também é reconhecida.

Gráfico 3.3: COTAÇÃO DO BARRIL DE PETRÓLEO (2001-2010)



Fonte: ANP (2010-2011)

Entretanto, os estudiosos de visão “otimista” defendem um aumento do preço do petróleo para os próximos anos, seguindo a tendência de alta. Estes argumentam que todas as previsões realizadas no passado sobre o fim do petróleo fracassaram. Para este grupo, o progresso tecnológico levará à descoberta de reservas e à melhoria nos níveis de recuperação do petróleo existente (Adelman e Lynch 1997).

Nas últimas décadas, a indústria do petróleo vem experimentando um período de intensa volatilidade nos preços. Entretanto, as oscilações de preço ocorridas ao longo dos anos 2000 seguiram uma linha tendencial ascendente, o que aumenta, por conseguinte, a quantidade de projetos viáveis. Mesmo diante de ciclos econômicos e da intensa volatilidade de preços, a maior parte dos planos de investimento neste segmento vem sendo mantida. Por um lado, isso reflete as expectativas de que os preços não irão se reduzir drasticamente e nem se manterão baixos por muito tempo. Por outro lado, expressa a necessidade das empresas de renovar as suas reservas ou aproveitar as oportunidades emergentes, ainda que essas estejam em áreas de difícil acesso e custo relativamente alto (VIEGAS, 2011). Caso que cabe ao Pré-Sal que como visto, infere um grande desafio técnico e financeiro, mas que será compensatório dado as tendências mundiais.

Em meio a essa discussão, é certo que as participações governamentais dependentes da comercialização do petróleo também sofrem variabilidade. E isso inclui o valor de arrecadação dos royalties e participações especiais (PE's).

Os royalties e as PE's merecem um discurso mais aprofundado, pois seu impacto, variação e perspectiva de arrecadação com a descoberta do Pré-sal são muito relevantes no cunho socioeconômico. E os mesmos já são alvo de diversos debates quanto à maneira como serão distribuído pela União, estados e municípios. É relevante entender a metodologia utilizada para arrecadação dos royalties, por isso é apresentado o cálculo utilizado atualmente. Os royalties incidem sobre a produção mensal do campo produtor. O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores³⁰:

- (1) alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- (2) a produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
- (3) os preços de referência destes hidrocarbonetos no mês como determinam os artigos: 7º e 8º do Decreto nº 2.705/1998, que regulamentou a Lei nº 9.478/1997 (Lei do Petróleo).

³⁰ Disponível na Portaria nº 206 de 29/08/2000 / ANP - Agência Nacional do Petróleo

Logo:

- **Royalties = Alíquota x Valor da produção**
- **Valor da produção = V petróleo X P petróleo³¹ + (V gás natural x P gás natural)³²**

Onde:

Royalties = valor decorrente da produção do campo no mês de apuração, (em R\$);

Alíquota = percentual previsto no contrato de concessão do campo;

V petróleo = volume da produção de petróleo do campo no mês de apuração, (em m³);

P petróleo = é o preço de referência do petróleo produzido no campo no mês de apuração, (em R\$/m³);

Portanto, a valoração do petróleo produzido em campos brasileiros para fins de arrecadação de royalties, passou a oscilar de acordo com essas variáveis. Ou seja, com o crescente aumento mundial do preço do barril de petróleo, cresce também, o valor de arrecadação para os estados e municípios beneficiários dos royalties. (Entretanto, se há uma queda no preço, conseqüentemente há uma queda na arrecadação e compensações a serem pagas³³).

As mudanças nos cálculos de royalties, originadas na constituição da Lei do Petróleo, juntamente com a crescente dos preços da commodity em questão e aumento da produção nas bacias petrolíferas, promoveram um crescimento extraordinário das compensações financeiras pagas pelas atividades petrolíferas de E&P à União, estados e municípios produtores. Como é possível examinar no gráfico 3.4, as arrecadações provenientes dos royalties demonstraram sensível crescimento.

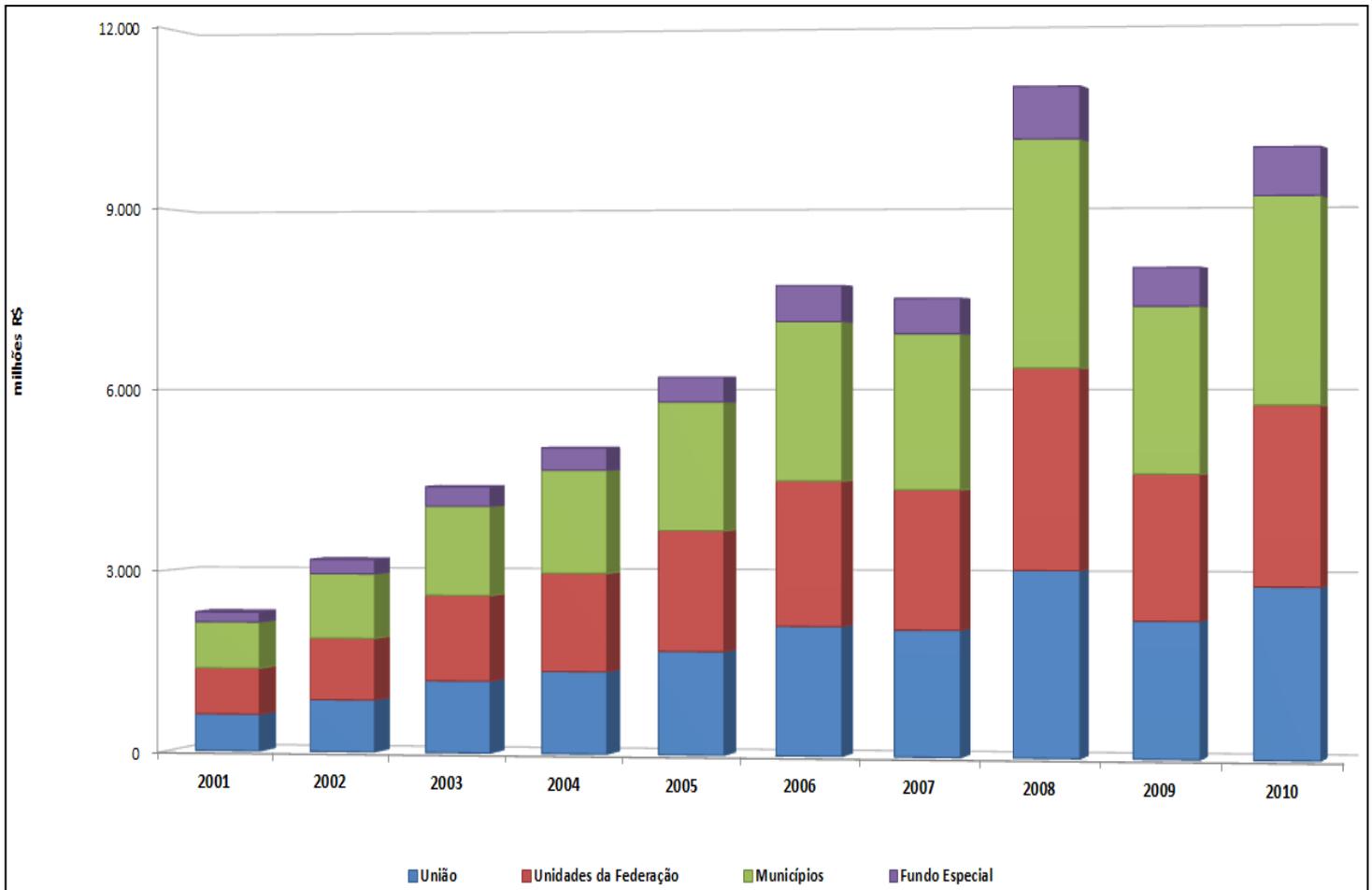
O leitor atento há de notar, a gritante diferença entre a arrecadação dos estados e municípios, que juntos se equivalem ao montante da União. E ultrapassa, em elevado grau, a arrecadação do Fundo Especial, que como já citado, é um fundo soberano no qual os recursos são revertidos para toda a sociedade. Entretanto, como já citado, esse fundo, por hora, tem pouco impacto social sobre a população.

³¹ Deve-se analisar cuidadosamente na fórmula o Preço do petróleo, que passou a levar em consideração o preço do petróleo tipo Brent A tipografia óleo Brent é utilizada na Bolsa de Londres. Já na Bolsa de Nova York, é utilizada a tipografia WTI.

³² Iremos considerar apenas P petróleo e V petróleo, pois o Gás natural não será relevante nessa monografia.

³³ Em Nova York, o WTI já no último trimestre de 2011 cedeu US\$ 1,46, caindo para a US\$ 97,53/Barril. Já em Londres, o Brent para o último trimestre de 2011 declinava US\$ 2,01, transacionado a US\$ 112,15. (Fonte: Revista Valor Online. Acesso em 14/11/2011)

Gráfico 3.4: EVOLUÇÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES SOBRE A PRODUÇÃO DE PETRÓLEO, SEGUNDO BENEFICIÁRIOS.



Fonte: ANP (2010-2011)

Outro fato que influi em um aumento da arrecadação de royalties foi que a ANP, através das Portarias nº 155 e nº 206, instituídas em 1998 e em 2000, respectivamente, estabeleceu os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros, a ser adotado para fins de cálculo dos *royalties*. Por esta portaria, a metodologia de cálculo do preço mínimo é dada por uma fórmula paramétrica que utiliza como referência o preço do petróleo tipo Brent e considera a taxa de câmbio real/dólar (ambos os valores cotados no mês de competência da produção):

$$P_{\min} = TC \times 6,2898 \times (PB_{\text{Brent}} + D),$$

Onde:

P_{min} - é o preço mínimo do petróleo nacional no campo, em reais por metro cúbico;

TC - é o valor médio mensal das taxas de câmbio diárias para compra do dólar americano, fixadas pelo Banco Central do Brasil, para o mês;

P_{Brent} - é o valor médio mensal dos preços diários do petróleo Brent, cotados na PLATT'S CRUDE OIL MARKETWIRE, em dólares americanos por barril, para o mês;

D - é o diferencial entre os preços do petróleo nacional e do petróleo Brent, em dólares americanos por barril (Fonte: ANP 2010).

Com isso, a valoração do petróleo produzido no país para fins de arrecadação de *royalties*, assim como a própria arrecadação, passou a oscilar de acordo com essas variáveis (FERNANDEZ, 2007: 17).

Já a participação especial (PE), diferentemente dos *royalties*, incide sobre o lucro dos campos com grande volume de produção, possui um caráter progressivo e é apurada trimestralmente. O valor da alíquota da PE é influenciado pela localização da lavra, número de anos de produção e volume de produção fiscalizada no trimestre. De forma resumida, o cálculo da participação especial é dado por:

$$PE = \text{Alíquota} \times \{RLP - [\text{Parcela a deduzir} \times RLP / VPF]\}$$

RLP = Receita bruta – Custos

Onde:

Alíquota = percentual de acordo com a localização e tempo de produção do campo;

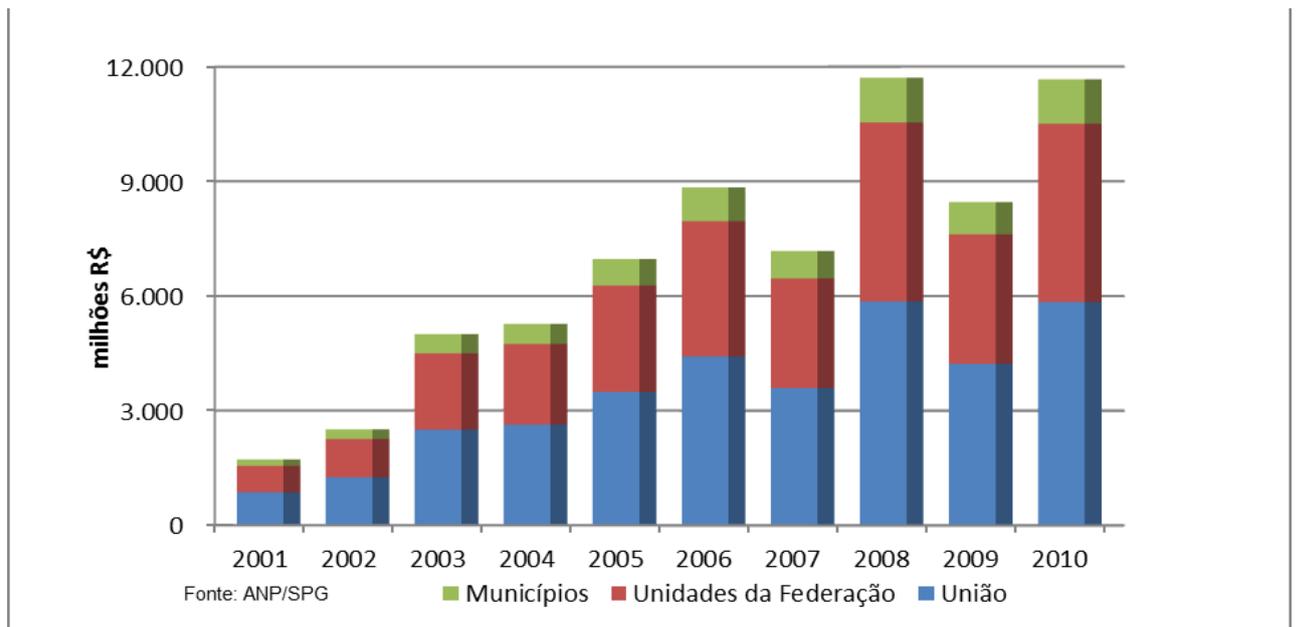
RLP = receita líquida da produção trimestral de cada campo;

Parcela a deduzir = montante que deve ser descontado da RLP para apuração da PE, de acordo com tabela estipulada na legislação;

VPF = volume de produção trimestral de cada campo, em milhares de m³ de petróleo equivalente;

Receita Bruta = determinada com base nos mesmos volumes e preços utilizados para o no cálculo dos royalties, exceto que os volumes de gás natural consumidos nas operações do campo ou queimados não são considerados na PE. (ANP, 2010).

Gráfico 3.5: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS, SEGUNDO BENEFICIÁRIOS.



Fonte: ANP (2010-2011)

Assim, como no gráfico 3.4, ao visualizar o gráfico 3.5, é estrondosa a diferença de arrecadação entre as esferas federativas. Culminando, em um elevado montante para estados e municípios produtores, e confrontantes.

Fica evidente, portanto, a importância da plataforma continental do litoral fluminense, afinal é nela que está localizada a principal bacia produtora de petróleo do país, a Bacia de Campos, onde se encontram cerca de 80% das reservas provadas deste, e é onde esta localizada a maior parte da Bacia do Pré-Sal. Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses seriam os principais beneficiários dos royalties e participações especiais provenientes do petróleo (FERNANDES, 2007).

Com as novas reservas da camada Pré-Sal, essas cifras advindas das participações governamentais, e conseqüentemente, os acúmulos de arrecadações tendem a se elevar ainda mais. Porém, há de se ater para onde esses recursos serão direcionados e alocados.

Cabe aqui uma citação de GANDRA (2008: 31),

“(...) os royalties devem ser orientados para atingir problemas sociais do País, e isso não se localiza apenas no eixo Rio- São Paulo, mas devem ser aproveitados também para resolver questões de outras partes do Brasil, como Norte e Nordeste” que necessitam desses recursos”.

Com essa nova descoberta, e tendo em vista o elevado volume de recursos esperados, uma revisão sobre a distribuição dos royalties é inexorável.

III.3 UMA SÍNTESE DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES

Em vista da seção anterior, foi possível reter conhecimento sobre as normas de distribuição dos recursos provenientes das atividades de E&P, bem como a forte concentração dos mesmos nas áreas do norte fluminense. Foi ainda, em um segundo momento, possível discutir acerca da variação da arrecadação desses recursos, em virtude da volatilidade do preço da commodity. Entretanto, ainda que altamente elástica, a arrecadação apresentou crescimento ao longo dos anos, o que induz a uma maior quantidade de recursos direcionados aos beneficiários. Isso ocorreu também em parte, devido a Lei do Petróleo, que beneficiou os estados e municípios produtores ao aumentar a alíquota de royalties e ao introduzir a participação especial.

No que tange essa monografia, no entanto, o ponto crítico não é quanto à validade ou não do volume de recursos arrecadados. O foco está em como os mesmos foram, e estão sendo utilizados. E melhor, como serão distribuídos e aplicados esses recursos, com a descoberta da bacia petrolífera Pré-Sal.

Antes, contudo de analisar qual a melhor forma de otimizar esses recursos, dados os atuais acontecimentos, se seria concentrando ou descentralizando a distribuição, bem como a melhor maneira de aplicá-los e geri-los, é fundamental, averiguar a eficácia da vigente forma de alocação dessas participações governamentais. Para através dessa análise, haver uma crítica consistente perante o atual modelo.

III.3.1. EVOLUÇÃO DO QUADRO SOCIOECONÔMICO NO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE

Nesta seção, será retomado o assunto acerca da real efetividade da distribuição e aplicação dos recursos do petróleo, especificando, contudo a área e os tipos de recursos. A área a ser analisada será o Norte (e Noroeste) Fluminense, em virtude do grande volume de recursos devida a essa região, se considerar os tipos de participação governamental que por lei são destinados às essas áreas, os royalties e participações especiais.

Já é sabido, que a arrecadação das participações governamentais vem crescendo consideravelmente nos últimos anos, e desta forma, os royalties e participações especiais enviadas aos estados e municípios produtores, principalmente do Rio de Janeiro, também vem aumentando. Foi salientado também, que com a introdução da Lei do Petróleo, os estados e municípios produtores foram beneficiados.

A intenção com essa seção é subjugar se houve real melhora nos índices de desenvolvimento humano, como redução da desigualdade, das áreas beneficiadas pelos royalties e PE's, já que a Lei do Petróleo não instituía um direcionamento específico para esses recursos. E o mínimo esperado de uma boa governança é que a abundância de recursos seja repassada para a população, não havendo necessidade de esperar uma legislação para que isso ocorra.

É intuito dessa seção também, após análises, entender as novas propostas de distribuição, sua validade e necessidade, em vista principalmente da grande quantidade de recursos previstos com a descoberta das gigantescas reservas de petróleo na Bacia Pré-Sal.

O Estado do Rio de Janeiro é dividido em oito regiões de governo – Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Costa Verde, Metropolitana, Norte Fluminense, Noroeste Fluminense, Centro-Sul Fluminense e Serrana – constituídas por 92 municípios. A região do Norte Fluminense é formada por nove municípios – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (FERNANDES, 2007: 41)

A parte hachurada da figura 3.2 ilustra de maneira mais clara onde estão localizados esses municípios no estado do Rio de Janeiro, que correspondem ao Norte e Noroeste fluminense.

Apenas ao longo desse ano de 2011, o Campo de Goytacazes, municípios beneficiado pelo recebimento de royalties e PE's do petróleo, arrecadou mais de R\$ 1 bilhão em recursos³⁴. Em 10 anos, foram mais de R\$ 10 bilhões em recursos do petróleo (PAIVA, 2011). Enquanto, o fundo especial, recebeu no ano de 2010, R\$ 700 milhões (ANP 2010).

Através da Lei do Petróleo, os royalties e participações especiais se tornaram uma importante fonte de receitas para as três esferas de governo (municípios, estados e União), especialmente para o orçamento dos municípios fluminenses, que são os principais beneficiários desses recursos. Segundo Fernandes, (2007: 42), já no ano de 2005, esses municípios receberam R\$ 1,45 bilhão a título de royalties, representando 40% do total arrecadado pelo país neste mesmo ano.

Entretanto, o impacto dessas participações governamentais sobre as finanças municipais não ocorre de forma homogênea, em decorrência dos critérios diferenciados de distribuição, sendo essa parcela maior para o conjunto dos municípios pertencentes à zona de produção principal (FERNANDES, 2007: 45).

³⁴ Disponível em: <http://www.anp.gov.br>; Acesso em 10/11/2011

A partir do trabalho de (CRUZ e RIBEIRO, 2007: 6), os pesquisadores do IPEADATA, utilizando o Coeficiente de Gini³⁵, para mensurar estaticamente se há ou não distribuição de rendas nas áreas mais beneficiadas pelas participações governamentais, puderam visualizar,

Têm-se:

$$G = 1 - \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \quad 36$$

Onde:

- G = coeficiente de Gini
- X = proporção acumulada da variável "população"
- Y = proporção acumulada da variável "renda"

³⁵ É comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda (ou riqueza) mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade de renda (onde todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda, e as demais nada têm). O índice de Gini é o coeficiente expresso em pontos percentuais (é igual ao coeficiente multiplicado por 100).

O coeficiente de Gini se calcula como uma razão das áreas no diagrama da curva de Lorenz. Se a área entre a linha de perfeita igualdade e a curva de Lorenz é A, e a área abaixo da curva de Lorenz é B, então o coeficiente de Gini é igual a A/(A+B). Esta razão se expressa como porcentagem ou como equivalente numérico dessa porcentagem, que é sempre um número entre 0 e 1.

³⁶ O coeficiente de Gini pode também ser calculado com a Fórmula de Brown.

Tabela 3.3: ESTIMATIVA DE ÍNDICE DE GINI ENTRE MUNICÍPIOS PRODUTORES

Estimativa de Índice de Gini (Concentração entre Municípios)	Valores
Distribuição de Recursos via FPM (2007)	0,393
População (2005)	0,725
PIB Municipal (2005)	0,861
Royalties e Participações Especiais (Petróleo e Gás) (2007)	0,986

11

Fonte: IPEADATA/ANP (2007)

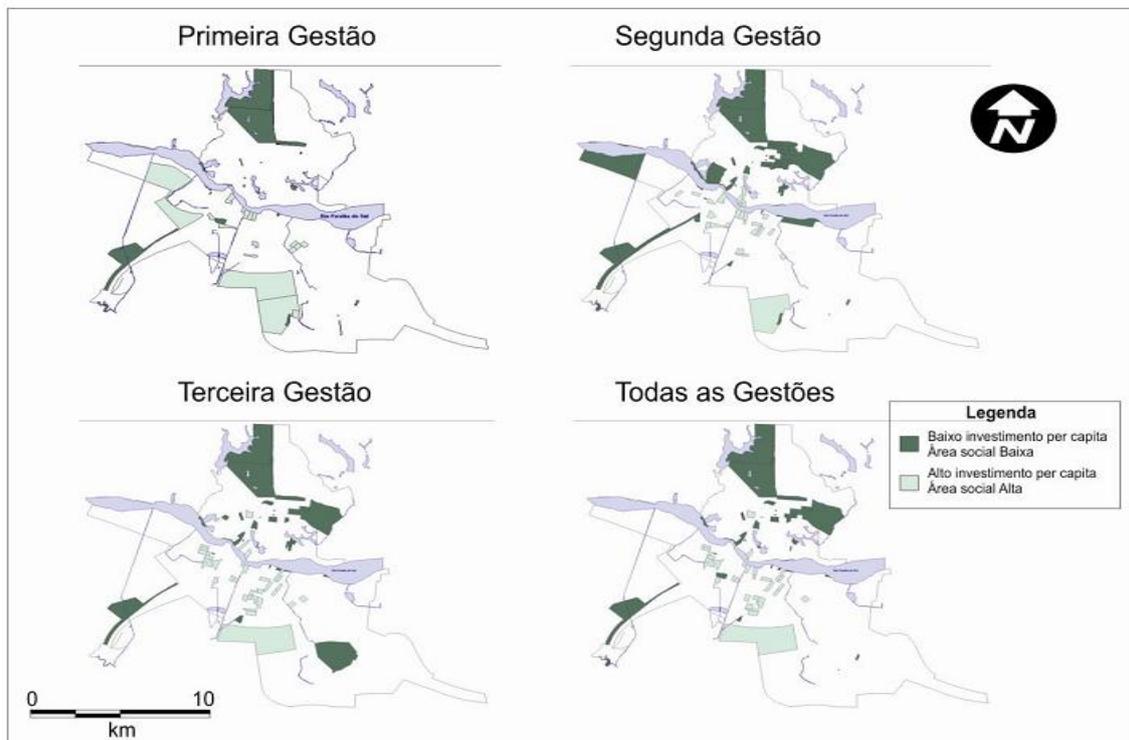
Ou seja, através da tabela 3.3, é possível concluir que os recursos destinados às compensações financeiras estão concentrados em poucos municípios³⁷, havendo uma distribuição baixa dos recursos e conseqüentemente da renda, gerando desigualdade. O que não melhora os índices sociais da região, como educação, saúde e saneamento básico (CRUZ e RIIBEIRO, 2007).

Outro aspecto importante é o fato de grande parte da concentração de recursos se encontra em áreas de alta renda. Mais de 80%³⁸ das receitas de petróleo estão em regiões dinâmicas e com elevada renda per capita. Não obstante em direcionar a maior parte de recursos para locais não prioritários, essas ocorrências já vem sendo realizadas há várias gestões, como ilustrou o núcleo de pesquisa da Universidade Cândido Mendes (UCAM) Terra, Oliveira e Givisieiz (visualizar figura 3.3).

³⁷ Índices bem próximos de 1 (um), indicando forte desigualdade na região.

³⁸ Fonte: IPEADATA (2008)

FIGURA 3.3: LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DAS ÁREAS POLARIZADAS DE STATUS SOCIOECONÔMICO E INVESTIMENTO PER CAPITAS



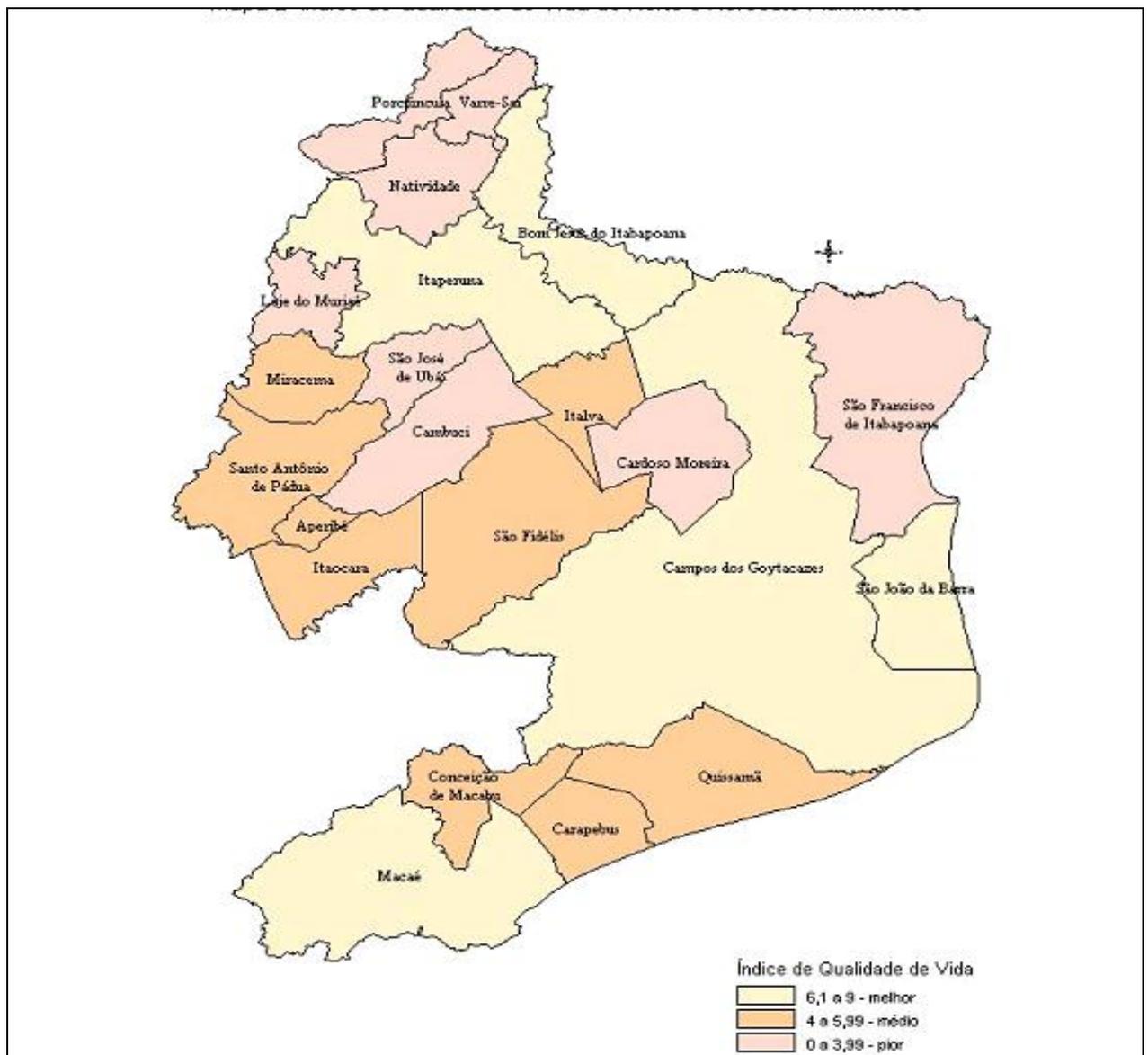
Fonte: Inforoyalties (2005)

Desta maneira, é visível que os setores das áreas sociais de alto status socioeconômico receberam em cada uma das gestões, o maior investimento per capita. São apresentadas também as áreas sociais de baixo status socioeconômico que receberam o menor investimento per capita. Sendo assim, foram localizadas espacialmente as áreas sociais mais e menos privilegiadas em cada uma das gestões analisadas (TERRA, OLIVEIRA, GIVISIEZ, 2004).

Portanto, em síntese, o atual sistema de distribuição é bastante desigual e concentrada em regiões relativamente mais ricas. Existem evidências empíricas mais recentes, que veremos adiante, que apontam que a utilização dos recursos das compensações não está afetando positivamente o crescimento e desenvolvimento social dos municípios brasileiros beneficiários, nem promovendo justiça intergeracional.

Em POSTALI (2007), o autor constatou que em oito anos, um aumento de 1% dos royalties levou a uma redução de apenas 0,06% na taxa de crescimento do PIB. Sendo que os royalties são responsáveis (somados com as participações especiais) por quase 85% das receitas dos municípios produtores³⁹ (CRUZ e RIBEIRO 2007:14).

Figura 3.4: ÍNDICE DE QUALIDADE DE VIDA NOS MUNICÍPIOS DO NORTE E NOROESTE FLUMINENSE



Fonte: IBGE, CIDE (2005)

³⁹ Fonte: IPEADATA

Essa desigualdade presente dentro do próprio estado do Rio de Janeiro, entre os municípios confrontantes⁴⁰. Apesar da alta quantidade de recursos que recebidos ao longo de anos, muitos desses municípios apresentam índice de qualidade de vida baixo ou mediano, segundo IBGE (vide figura 3.4).

Nesse contexto, cabe uma citação de Serra (2005):

“ Se, quanto a este fato, for convencido o leitor, verá que a apropriação efetiva dos royalties, manifesta na definição do rateio e aplicação deste fundo, desperdiça a montagem de um desenho institucional orientado para a necessidade de políticas de justiça intergeracional no âmbito municipal. Daí serem quase, e não plenamente sortudos os municípios petrolíferos brasileiros. Melhor: se são sortudos os seus gestores públicos, com seus portentosos orçamentos, não tem, necessariamente, a mesma sorte a população que habita as regiões petrolíferas brasileiras”.

É uma contradição vivida pelos municípios do norte e noroeste fluminense que pesquisadores chamam de paradoxo da abundância (PAIVA, 2010: 24). Apesar das grandes receitas auferidas, não se observa uma melhora na qualidade de vida desses municípios, como infraestrutura básica, promoção da educação ou investimento na saúde.

Segundo Guerreiro⁴¹, entre 2004 e 2008, o investimento dos cofres municipais, teve um acréscimo de quase 92%, mas não foi acompanhado de um incremento do acesso da população aos serviços de saúde. Foi consumida uma média anual de R\$18milhões entre convênios de hospitais e a prefeitura de Campos, sem que houvesse aumento no número de internações⁴². Ou seja, é um investimento nulo, pois sem fiscalização, esses gastos não agregaram em nada para a população local.

⁴⁰ O conceito de estado e município confrontante foram criados para aqueles localizados na costa e que possuem campos de petróleo operando no trecho de mar delimitado por duas linhas imaginárias que se estendem dos limites dos municípios até a linha de limite da plataforma continental onde ficam os poços. (Ver SERRA, 2010: 27)

⁴¹ José Joaquim Lopes Guerreiro é médico em Campos, e a partir de 2004 iniciou um estudo quanto a efetiva aplicação das verbas na área da saúde na região.

⁴² Para o leitor interessado na pesquisa, ler: Pobres Cidades Ricas; UNESPCIÊNCIA; Fevereiro 2010.

Um ponto interessante, a ser analisado é a questão de elevados gastos em áreas não prioritárias, ou que não recebem tanto investimento dado à média nacional. Como Paiva, (2010: 28), constatou que em 2007, cinco municípios do norte fluminense (Macaé, Quissimã, Cabo Frio, Rio das Ostras e Campos do Goytacazes) obtiveram um incremento de milhões de reais nas áreas destinadas a cultura, sendo que geralmente essas são áreas marginais se comparadas com demais municípios brasileiro.

Ainda em Paiva (2010: 28) isso ocorre, pois os gastos em cultura não costumam ser auditados pelos tribunais de contas, sendo as áreas de saúde, educação e investimento em pessoal, as efetivamente auditadas. *“Por isso, em alguns lugares, a cultura se tornou outro canal para desvio de verbas”*, conclui Paiva.

Outro aspecto importante é quanto a dependência desses municípios sobre as receitas auferidas do petróleo, o que leva a uma comodidade dos mesmos. Essa passividade leva a uma “preguiça fiscal”, pois em virtude de um rendimento certo, esse municípios possuem uma performance ruim na arrecadação tributária. As cidades fluminenses arrecadam 30% a menos em tributos do que outras cidades não produtoras ou confrontantes (limítrofes). (GOBETTI, 2010: 30). Quissimã é um exemplo, a cidade arrecada em impostos R\$ 8 milhões, mas recebe R\$ 250 milhões em royalties, volume bem acima do tributado. E ainda assim, apresenta um índice de qualidade de vida mediano, vide figura 3.4. Vale a provocativa,

“Por que um prefeito iria se arriscar, por exemplo, a atualizar a tabela de IPTU, sabendo que isso irá contrariar eleitores e dar espaço para a oposição, se pode muito bem passar toda gestão sem fazer esse aumento e mesmo assim tendo recursos para administrar?” (PAIVA, 2010: 31).

Se comparados às demais fontes de arrecadação municipal, os montantes de *royalties* mantêm-se relevantes e, assim como nos impostos municipais, estes ultrapassaram os valores dos repasses do estado às prefeituras. Sendo os royalties responsáveis por mais 50% das receitas nas cidades fluminenses. (FERNANDES, 2007: 56). Fica clara portanto, a importância das indenizações da indústria petrolífera para os orçamentos municipais.

Existem ainda, outras análises relevantes para o estudo, como investimentos com moradias e onerações exarcebadas com funcionalismos público⁴³, que seriam úteis para uma melhor compreensão do direcionamento e eficácia dos gastos públicos da região. Contudo, é suficiente a análise até aqui realizada para a posterior conclusão.

É evidente, a partir dos dados e estatísticas apresentadas que há escassez na transparência e a ausência de fiscalização, quanto à alocação e aplicação dos recursos provenientes dos royalties e PE's. O que observa é um conforto fiscal desses municípios beneficiários frente às indenizações petrolíferas mensais. Os gastos são acima da média nacional, mas as arrecadações tributárias inferiores. E não se observa ganhos sociais ou redução dos constrates, para a população.

Isso indica que os recursos além de mal distribuídos, pois se enquadram em uma esfera abaixo da ideal, são mal utilizados. Os municípios não convergem para um ponto comum. Dispersam-se em diversas áreas, injetando volumes exorbitantes de verba, sem qualquer compromisso com o retorno dessas. E não há uma punição ou regulamentação clara para isso. Os municípios parecem regorgizar de plena autonomia com seus gastos.

Numa perspectiva de mais longo prazo, comparando as últimas quatro décadas, é verificado que não apenas o governo central perdeu importância relativa, como também a esfera estadual. Quem apresenta uma tendência clara e consistente de ampliação de importância relativa na federação brasileira são os governos municipais (AFONSO, 2006).

Neste sentido cabe indagar se a descentralização e a ausência de restrição orçamentária destes municípios privilegiados com rendas extraordinárias funcionam ou não como agentes de promoção da justiça social (SERRA, 2007). Os royalties foram criados para combater desigualdades (SERRA, 2010: 27), mas não é o que têm sido feito...

O fato é extremamente preocupante, pois a evolução das participações governamentais que já vinham apresentando tendência positiva, irão, nos próximos anos, se elevar pelas estatísticas. O Pré-Sal, existente na Bacia Santos e Campos, apresenta reservas de onde será extraído mais que o dobro do que se extrai hoje em petróleo⁴⁴.

⁴³ Segundo o Inforoyalties, banco de dados ligado a UCAM- Universidade Cândido Mendes, entre 2020 e 2006, houve um aumento de pessoal de 207% (de 7.495, para 22.979 pessoas pagas pela prefeitura).

⁴⁴ É esperada a extração de mais de 70 bilhões de barris de petróleo na Bacia do Pré-Sal.

Isso ingere em uma maior receita provinda dessas atividades. O ponto crítico é: Como se comportarão as finanças públicas nesse novo cenário? Haverá otimização desses recursos?

“No futuro, a Bacia de Santos pode estar lotada de municípios milionários, tal como acontece hoje, no Rio de Janeiro. Por isso, é muito importante aprender o que significou para essas cidades a injeção dos recursos do petróleo. Será que elas souberam usar o dinheiro para melhorar a qualidade de vida das pessoas?” (PAIVA, 2010: 25)

Seguindo essa reflexão, novas propostas foram levadas a Câmara para uma revisão quanto à distribuição dessas participações governamentais. Na próxima seção o leitor terá a oportunidade de entender, de forma sucinta, o que propõe a nova emenda e como ficariam as divisões de recursos se a mesma fosse aprovada.

III.3.2 MUDANÇAS NA DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES

Esta seção tem o objetivo de explicitar de maneira clara e simples que a partir dos novos acontecimentos do segmento petrolífero, e com base no que foi analisado anteriormente surgiram novos interesses em torno da redistribuição de royalties do petróleo.

Posteriormente a essa explicação, caberá uma crítica se a nova proposta é realmente eficiente, ao sugerir a descentralização dos recursos das áreas de municípios e estados produtores. Esse debate é de majoritária importância para prosseguir com a discussão, uma vez que através das vigentes normas de divisão de royalties já analisadas, e das normas propostas para o futuro do Pré-Sal, poder-se-á, inculir com propriedade o foco central dessa monografia.

A descoberta do Pré-Sal e a possível introdução de um novo Marco Regulatório trouxeram grandes críticas contrárias e favoráveis a sua instauração. Foi visto no segundo capítulo algumas peculiaridades do regime de exploração Partilha que instituía além de um maior controle estatal, um novo formato quanto divisão de royalties.

Motivados com a promessa de futuros rendimentos do Pré-Sal, e analisando as atuais aplicações sub-ótimas de recursos nos estados e municípios produtores, embarcados em uma onda nacionalista de “O Pré-Sal é Nosso”⁴⁵, foi construída a Emenda Ibsen.

A **Emenda Ibsen Pinheiro** consiste na emenda 387 ao projeto de lei nº 5.938 de 2009 (primeiro projeto de lei do Marco Regulatório), criada pelos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG). A emenda propõe que a União fique com 40% dos royalties e 50% da participação especial da produção do petróleo em águas territoriais do país; todo o restante do dinheiro seria dividido de forma igualitária entre estados e municípios sendo que 30% dos royalties seriam destinados aos Estados e outros 30% aos municípios, sem distinção para os produtores⁴⁶.

Além da polêmica alteração de distribuição das participações governamentais, as alíquotas dos royalties também seriam remodeladas, passando de 10% para 15% sobre o valor bruto da exploração.

Os municípios e estados beneficiados pelo recebimento de royalties e participações especiais foram radicalmente contra a emenda, pois teriam suas receitas reduzidas abruptamente de bilhões para milhões, em compensações. E acusam a proposta de inconstitucional, pois fere o pacto federativo.

Há ainda, o argumento encontrado por estados e municípios produtores e confrontantes, de que esses recursos seriam um direito dos mesmos. Esta farta parcela das participações governamentais seria responsável pela segurança futura da região, uma vez que o recurso é finito, e a região poderia sofrer com uma fuga de mão de obra no futuro. Outro ponto é o impacto ambiental causado pelas atividades de E&P nas áreas licitadas.

⁴⁵ Remetendo-se a era Vargas de o “petróleo é nosso”.

⁴⁶ A Emenda Ibsen promulgou a nova divisão além da camada pré-sal e a estendeu também às bacias tradicionais, incluindo as já licitadas. Porém, esse ato foi vetado pelo Ex- presidente Lula. Disponível em: Valor ON LINE.

Diante disso, vale uma citação,

"É sabido que as instalações destinadas à exploração do petróleo, por estarem em áreas distantes do litoral, são por isso mesmo vulneráveis em termos de segurança. Assim como a exploração do petróleo acarreta ônus e prejuízos aos Estados, Territórios e Municípios confrontantes, também à Marinha de Guerra recai parte desse ônus no seu trabalho de patrulhamento, proteção e pesquisa para delimitação da plataforma continental, sendo portanto, justificado o aporte de maiores recursos para o desempenho de sua tarefa." (Diário do Congresso Nacional - Seção II, 18/09/85, p. 3.451)

Em vista disso, houve uma adaptação da Emenda, onde a União ficaria responsável por evitar as mitigações ambientais e intergeracionais das regiões produtoras e confrontantes. Deixando a cargo da União, esse ônus.

Em contrapartida, o lado favorável a essa desconcentração de receitas, defende a Emenda, utilizando como argumento a introdução do marco regulatório para as regiões delimitadas do Pré-Sal, aonde haveria necessidade de todos se beneficiarem dos recursos provenientes da exploração pelo regime de partilha nessas áreas. Uma vez que o Pré-Sal estaria localizado em território marítimo nacional, e as regiões beneficiadas até então não haviam apresentado eficiência na gestão desses recursos, a repartição entre todos os entes federativos seria a mais justa.

Entretanto, existem críticas e pontos falhos em ambas as frentes. A priori, é instituído por lei que qualquer recurso natural encontrado em solo nacional é pertencente à União. Outro ponto, quanto aos direitos de segurança ambiental cabe citar SERRA (2007)

(...) uma vez que, primeiramente, a Constituição é clara em definir a propriedade das jazidas de hidrocarbonetos como exclusiva da União. Quanto ao dano ambiental, este não é passível de ser compensável pela imposição dos royalties. Fosse isso verdade, outras atividades poluentes também estariam sujeitas à incidência de royalties.

Quanto ao aspecto de eleger para as rendas públicas minerais a função de promover políticas de justiça intergeracional dos municípios e estados produtores, seguindo Postali (2002), o autor diz que esta opção de justiça se assenta no fato da finita riqueza mineral, extraída hoje, representar um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, para as quais seria devido algum tipo de compensação. Estas compensações às gerações futuras devem ser promovidas em escalas distintas. Uma alternativa adequada à proposição compensatória nacional seria a de promover a pesquisa e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia, minimizando a dependência futura em relação ao recurso finito. Ou seja, isso infere na utilização do fundo especial, que no caso do Pré-Sal, é o Fundo Social, que para a promoção dessa melhoria em ciência e tecnologia é o mais eficiente. Logo, redirecionar essas compensações, que vem gerando conflito intra-federativos, para um fundo de desenvolvimento nacional, é a forma mais eficaz de aplicar os recursos, pois acarretaria em crescimento econômico e social.

Deve ser sublinhado novamente, o ponto da ausência de uma legislação vigente ou de qualquer instrumento específico de controle social sobre a destinação dada às rendas petrolíferas (SERRA, TERRA, PONTES, 2005). O que ingere em uma maior fiscalização e presença estatal, para impor regulamentações quanto ao uso e destino desses recursos do petróleo.

Segundo Paiva (2010), há de haver uma defesa para que a destinação dessas receitas seja decidida tendo como horizonte um projeto nacional de desenvolvimento. E para criar tal projeto, é importante reconhecer e compreender as experiências já existentes.

“Cria-se a falsa justiça federativa. As pessoas acham que a justiça estaria sendo feita ao distribuir de forma igualitária os recursos. Na verdade, não daremos salto de desenvolvimento econômico dando um quinhão para cada um”, (PAIVA, 2011)⁴⁷

A solução, portanto, seria a criação de um fundo nacional que concentrasse parte significativa dos recursos e promovesse um salto qualitativo no desenvolvimento, para tornar possível a redução das desigualdades nacionais.

⁴⁷ Entrevista para a Revista Veja, do professor Doutor Cláudio César de Paiva. Acesso em 5/11/2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governos-aproveitam-mal-royalties-do-petroleo>

A diminuição das diferenças entre os entes federativos se daria pela melhoria de investimento em educação, infraestrutura, ciência e tecnologia. Esse é o grande desafio da abundância prometida ao Brasil nos próximos anos. E para que o dinheiro do petróleo não acabe no ralo, há de se evitar a pulverização dos recursos. (PAIVA, 2011)

É conclusivo, que se as indenizações continuassem sendo direcionadas para estados e municípios produtores, seguindo o atual modelo de transferência, estas continuariam a não exercer sua prioridade que é de desenvolvimento humano e social, com investimentos em áreas que deem sustentabilidade e retorno. Mas que a opção de dividi-las igualmente, também não atingiria esse objetivo, pois apenas tornaria a fiscalização mais complexa e possivelmente pulverizaria os recursos. Estar-se-ia transferindo, ou melhor, dividindo o problema.

“Isso exige a formulação e gestão adequadas das políticas públicas, algo que não é fácil de fazer (...) Se o Rio de Janeiro tem carências, vamos pensar como superá-las dentro de um plano nacional, em vez de simplesmente enviar o dinheiro para lá(...)”
(PAIVA, 2010: 31)

A partir dessa diretriz, volta-se ao assunto inicial desse capítulo, os Fundos Soberanos. E a importância e necessidade do mesmo em reter os recursos abundantes, para que se evite uma concentração injusta de recursos; e que crie uma alternativa ótima, contra o desperdício dos recursos. No caso brasileiro, esse Fundo Social estaria classificado como fundo de desenvolvimento pela taxonomia do FMI, e necessitaria de uma forte regulamentação, para que os gastos não incumbissem em uma mitigação macroeconômica.

Por hora, o principal dever das autoridades públicas deve ser o de se ocupar menos em relação à quantidade de recursos, e para quais entes esses recursos irão, em um discurso de “quem perde e quem ganha”. E pensar em como aplicar esses ganhos. Direcionando-os para o Fundo Social, onde estariam provendo riqueza para o país.

É relevante, no entanto, ao instaurar o Fundo Social, aprender com as vivências internacionais e selecionar aquilo que melhor encaixa para o perfil histórico socioeconômico do país. Fato que será feito no próximo e último capítulo.

Esse capítulo se finaliza com uma citação,

“A literatura nacional peca por concentrar esforços na investigação da receita e desprezar, ou mesmo ignorar, o padrão e o comportamento do gasto, a despeito da quantidade de informações disponíveis, inclusive atualizadas(...) além de explorar as oportunidades abertas pela maior transparência, uma adequada análise do gasto é necessária diante das sensíveis diferenças na divisão federativa, verificadas de um para outro bloco de contas, seja na classificação por natureza ou categorias, seja por funções e programas” (AFONSO, 2006).

III.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O capítulo apresentado teve como base de discussão o assunto polêmico sobre a divisão dos recursos petrolíferos. Sabe-se que hoje, grande parte dos royalties e das participações especiais, outorgados em lei, que são pagos pelas empresas contratadas, são direcionados aos estados e municípios produtores. A outra parte dessas compensações é enviada a União, e há ainda, um restante a ser alocado para um fundo especial. O fundo especial seria o responsável por dividir essa fatia que lhe é destinada dos royalties petrolíferos a todos os outros entes federativos, que não possuem qualquer direito legislativo sobre as participações governamentais.

Entretanto, quando analisado, é surpreendente chegar à conclusão de que as participações governamentais destinadas aos estados e municípios produtores, possuem se somadas, um montante acima do destinado à própria União, e bem acima, da parcela enviada ao fundo. Sendo que, esse fundo teria funções estritamente essenciais para a economia brasileira, como investimentos na educação, melhoria de infraestrutura e incentivo à ciência, base fundamentais para uma economia forte, independente, e para obtenção de progresso tecnológico, com crescimento sustentável.

Por essa razão, foi salientado, no início do capítulo, o que são fundos soberanos, aonde eles se aplicam e quais as classificações em que os mesmos se enquadram. Foi visto, que os fundos soberanos, são importantes ferramentas da economia, que servem como aliados contra as possíveis mitigações macroeconômicas, como a apreciação do câmbio, enfraquecimento da produção industrial interna, aumento do desemprego e diminuição da renda. Os fundos nesse caso, são conhecidos, como fundos de estabilização, aonde através de aplicações em ativos no exterior, evita-se a entrada de excessivas divisas no país. Os fundos soberanos podem exercer diversas outras funções, como investimento, poupança, e desenvolvimento.

No caso brasileiro, os fundos de desenvolvimento seriam o perfil mais apropriado, pois o país precisa investir em educação, melhorar a base da infraestrutura nacional, investir em programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D), que corroborem para um crescimento igualitário e consistente da nação. Reduzindo desigualdades históricas e contrastes sociais. Esse seria o objetivo do Fundo Social.

No entanto, existem críticas quanto à efetividade dessa função desenvolvimentista, pois essa prática fiscal expansionista infere em aumento dos gastos públicos, que podem gerar expectativas inflacionárias. Contudo, se esses gastos forem bem alocados, em áreas consideradas estratégicas, visando um retorno socioeconômico, e geridas com rigidez, serão

gastos bem aplicados e com boas perspectivas futuras. O que evitaria a mitigação da indústria doméstica, afastando a temida “doença holandesa”, e asseguraria para as futuras gerações fontes alternativas de energia e progresso tecnológico. Portanto, o Brasil não deve temer as instabilidades macroeconômicas, pois se a gestão com os recursos for otimizada, não haverá perdas nesse sentido.

Para tanto, serão necessários maciços investimentos em programas sociais e educacionais, projetos tecnológicos e de incentivo a pesquisa, principalmente na área energética. Os recursos que financiarão esses gastos proverão a priori das participações governamentais destinadas a União e dos excedentes (petróleo lucro) obtidos pela exploração da bacia Pré-Sal, no modelo de Partilha, onde o governo possui maior ingerência.

Esse debate acerca de aplicação consciente dos recursos petrolíferos, e da importância dos fundos soberanos em qualquer país com grandes reservas de recursos naturais, indica que esse é o melhor direcionamento para os recursos do Pré-Sal. Pois é a alternativa que melhor blindará a economia contra choques e impactos externos, dando um caráter diversificado para a mesma, que se fortificará de dentro para fora.

Em virtude desses recursos, royalties e participações especiais, que consistem na grande fatia das compensações pagas, e da atual norma de distribuição, que também neste capítulo foi feita uma análise, que embasasse uma crítica quanto ao mau uso dos recursos do petróleo pelos municípios e estados produtores e confrontantes.

Ao longo do capítulo, foram comparados diversas vezes os gastos exorbitantes de unidades federativas como o Rio de Janeiro, que recebem cerca de 7 bilhões apenas em recursos do petróleo e não repassam isso para a população. Uma vez que a Lei do Petróleo ainda vigente, não explicita qualquer direcionamento para os mesmos. São cidades com altíssimo índice de arrecadação, porém não se observa o mesmo em seus índices sociais e econômicos. Todavia, reparti-los e distribuí-los de forma qualitativa entre todos os entes federativos, seria uma maneira de pulverizar este recurso, ou seja, as mazelas sócias do país continuariam invisíveis aos olhos da política brasileira.

Portanto, como conclusão em vista do histórico brasileiro e dos atuais acontecimentos, o melhor fim seria destinar todos os royalties e participações especiais, sem exceção, para o Fundo Social. Contabilizando as parcelas já previstas em lei, e somadas com as que hoje são destinadas aos estados e municípios produtores. Esse volume de receitas seria utilizado para combater as mitigações sociais no país, nas áreas que realmente precisam, e para investir auferindo rendimentos. É uma quantidade imensa de recursos, dada às expectativas, que são já quase certas em torno das reservas na bacia Pré-Sal.

Esse Fundo Social, deve ter foco estritamente desenvolvimentista e de investimento dentro do país. Sendo que seus recursos não devem ser utilizados para auferir superávits primários, prevendo isso, o controle desse fundo deve estar distribuído entre os entes federativos, com regulamentações claras e transparência na gestão. Para que haja a certeza da otimização desses recursos em prol do Brasil. Este seria o melhor começo para o Pré-Sal.

CAPÍTULO IV

COMPARATIVO DO FUNDO SOBERADO NO MUNDO: CASOS INTERNACIONAIS – NORUEGA E VENEZUELA

O quarto e último capítulo desta monografia têm por objetivo conhecer e analisar de maneira breve, dois fundos soberanos distintos, utilizados em dois países bastante divergentes nas esferas políticas, sociais e econômicas. Essa intenção se justifica, pois como visto no capítulo anterior, é proposta dessa discussão direcionar todos os recursos petrolíferos pertencentes à União, somados aos royalties e participações especiais dos estados e municípios, para um fundo nacional de caráter desenvolvimentista, o Fundo Social (FS).

Uma análise das experiências internacionais, que possam agregar a instauração do FS no Brasil, é relevante. Pois, uma vez entendidas às necessidades do país, será possível aplicar e gerir esses recursos da melhor forma.

Começar-se-á, primeiramente a partir do estudo de casos desses dois países: Noruega e Venezuela. Posteriormente, levando-se em conta as características brasileiras, será feito um filtro dessa análise para a melhor aplicação do fundo no país.

VI.1 FUNDOS SOBERANOS INTERNACIONAIS

Foi visto no terceiro capítulo que os fundos soberanos são utilizados em países com excedente de reservas, sejam essas reservas cambiais, receitas fiscais, ou elevada quantidade de recursos naturais, como as commodities. E apresentam diversas classificações⁴⁸. Desta maneira, cada país utiliza a classificação que melhor se enquadra em seu perfil histórico, social e econômico. Sendo assim, qual seria o melhor tipo de fundo para o Brasil? Principalmente no atual contexto do Pré-Sal e as perspectivas de aumentos dos recursos, qual seria a melhor forma de geri-los?

⁴⁸ Rever primeira seção do terceiro capítulo.

Sabe-se de onde proverão as receitas, é preciso agora discutir acerca da melhor maneira de aplicá-las. Observar e entender casos de outrora é um bom começo.

IV.1.1 FUNDO SOBERANO DA NORUEGA

O fundo soberano se constitui em um forte aliado na política econômica, auxiliando as políticas fiscais, monetárias, cambiais e industriais (SIAS, 2007: 111), principalmente em países dependentes da extração e comercialização de commodities como o petróleo, que apresentam caráter volátil e incerto quanto aos preços e às reservas respectivamente. Como exemplo eficiente de uso do fundo soberano, podemos citar o fundo norueguês⁴⁹, totalmente inserido no conjunto de instrumentos de política econômica do país (SIAS, 2007: 112).

Em 1969, a Noruega encontrou petróleo no Mar do Norte, a produção começou após dois anos, em 1971. Logo em seguida, outras enormes reservas foram descobertas. Ainda nessa época, com o estouro da crise do petróleo (1973 – acréscimo de 300% no preço do barril), houve o primeiro *boom* de preços da commodity. E as receitas da Noruega, com a venda de petróleo, dispararam. Esse fato deliberou uma maciça entrada de divisas no país, o que impeliu na valorização da moeda doméstica da Noruega, barateando as importações e encareceu as exportações. A produção doméstica em diversos segmentos do país foi afetada de maneira negativa. A Noruega, portanto passou a ser vítima da “doença holandesa” (SIAIS, 2007: 113).

O governo resolveu atuar em 1990, com medidas para evitar que o desastre dos anos 1970 e dos anos 1980 se repetisse. Neste período (70-80), sem uma rígida gestão sobre os gastos, a economia desperdiçou os recursos do petróleo, a indústria desaqueceu, e o país teve de vivenciar a alta da inflação e o desemprego por causa da queda dos preços do petróleo.

⁴⁹ Escolheu-se a Noruega não somente pelo fato de o país ser um paradigma e exemplo a ser seguido por outros países ricos em recursos naturais, mas também porque o seu fundo soberano é o mais transparente e aquele sobre o qual o governo disponibiliza mais informações.

“A Noruega experimentou fortes flutuações na atividade econômica. A inflação, por exemplo, se tornou alta e variável. As flutuações foram reforçadas pelos choques do petróleo e o uso da riqueza petrolífera esperada da produção de petróleo. Na verdade, nós gastamos uma grande parte da nossa receita esperada do petróleo nos anos 1970 e 1980. Os programas de bem-estar foram expandidos significativamente. O sistema previdenciário foi aumentado significativamente e o gasto público corrente exerceu um mecanismo de crowding out⁵⁰ na indústria manufatureira. A demanda cresceu muito rapidamente e uma bolha de crédito foi formada. A bolha estourou em 1986, simultaneamente com a queda dos preços do barril de petróleo. As consequências foram severas com uma recessão profunda e um setor industrial cambaleante. A indústria norueguesa perdeu participação nas exportações nos anos 1980, apesar do crescimento mundial e capacidade ociosa interna” (ERIKEN,2006: 5-6).

Desta forma, a Noruega estabeleceu em 1990 o, O *Norwegian Government Petroleum Fund*.⁵¹, formalmente regulamentado pelo Parlamento norueguês. Temendo futuras flutuações do câmbio o fundo Norueguês se apresentou com dois objetivos: garantir a estabilidade macroeconômica e constituir um fundo de poupança. Atualmente, em virtude da utilização do fundo soberano como instrumento de política econômica, a situação é bem mais confortável e favorável, com efeitos positivos na economia norueguesa (SIAS, 2007: 114).

“Hoje, a formulação da política econômica reflete a experiência ganha e as lições aprendidas nas duas primeiras décadas da “Era do Petróleo”, nos anos 1970 e 1980 (...) O atual arcabouço macroeconômico, o regime fiscal, a política monetária e o mecanismo do fundo petrolífero, tem sido bem sucedido em proteger a economia norueguesa de flutuações excessivas. Poupano hoje parte das receitas do petróleo, podemos assegurar que as futuras gerações se beneficiem da riqueza do petróleo” (ERIKSEN, 2006: 5- 16).

Segundo SERRA (2005: 133), o fundo petrolífero estatal norueguês contribui para a estabilidade macroeconômica de duas formas: nos momentos de alta do preço do petróleo, ele recolhe o excesso de divisas do país exportador, reduzindo a pressão inflacionária; e quando o preço cai o fundo socorre o Tesouro, evitando a aceleração do endividamento.

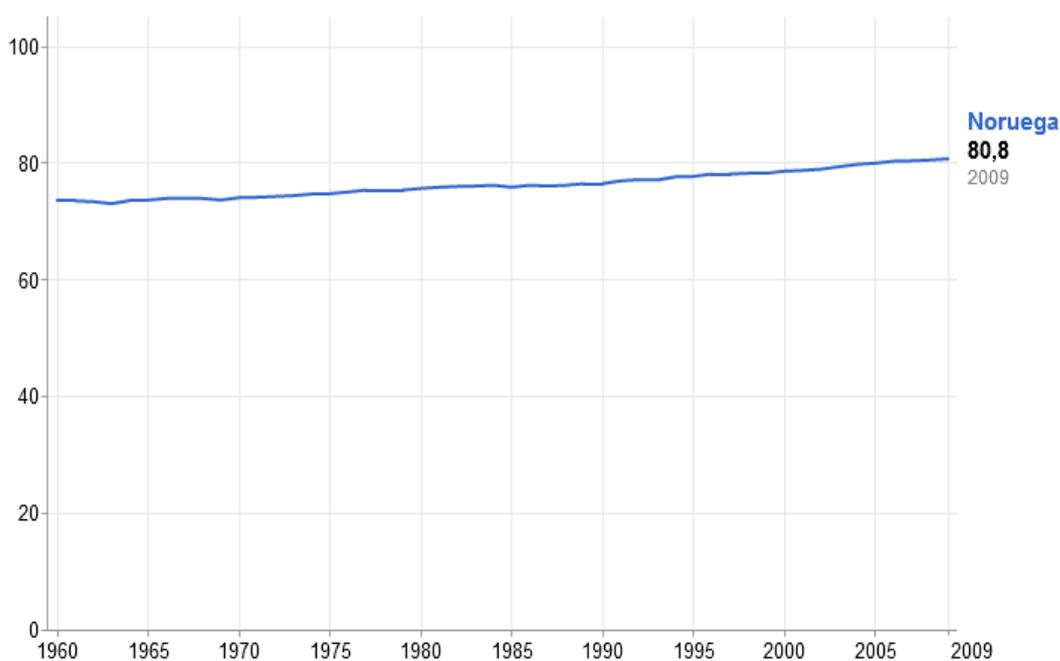
⁵⁰ O Efeito de Crowding Out corresponde a uma redução no investimento e de outras variáveis componentes da demanda agregada que são sensíveis às taxas de juro. Sempre que o Estado aumenta a gastos públicos ou reduz os impostos (expansão fiscal), há um aumento da demanda agregada, dada a maior renda disponível, o que gera maior demanda por moeda, e eleva a taxa de juros.

⁵¹ Fundo Petrolífero estatal norueguês (FPen)

Fasano (2000, p. 4-5) argumenta que o fundo tem obtido êxito na tarefa de amenizar os ciclos dos preços do petróleo, bem como de promover a poupança.

Outro aspecto, além da saúde macroeconômica, seria a preocupação futura com os recursos do petróleo. O fundo prevê também a justiça e segurança intergeracional, através de um acúmulo de poupança. “*O benefício às futuras gerações se dá pela rentabilidade dos investimentos no exterior*” conclui BREGMAN e PINTO Jr (2008:5). Aliadas a esse suporte as gerações futuras, as preocupações com as atuais gerações que dependerão da previdência em alguns anos, também é outro ponto importante a se analisar.

Gráfico 4.1: EXPECTATIVA DE VIDA NA NORUEGA (1960 - 2009)

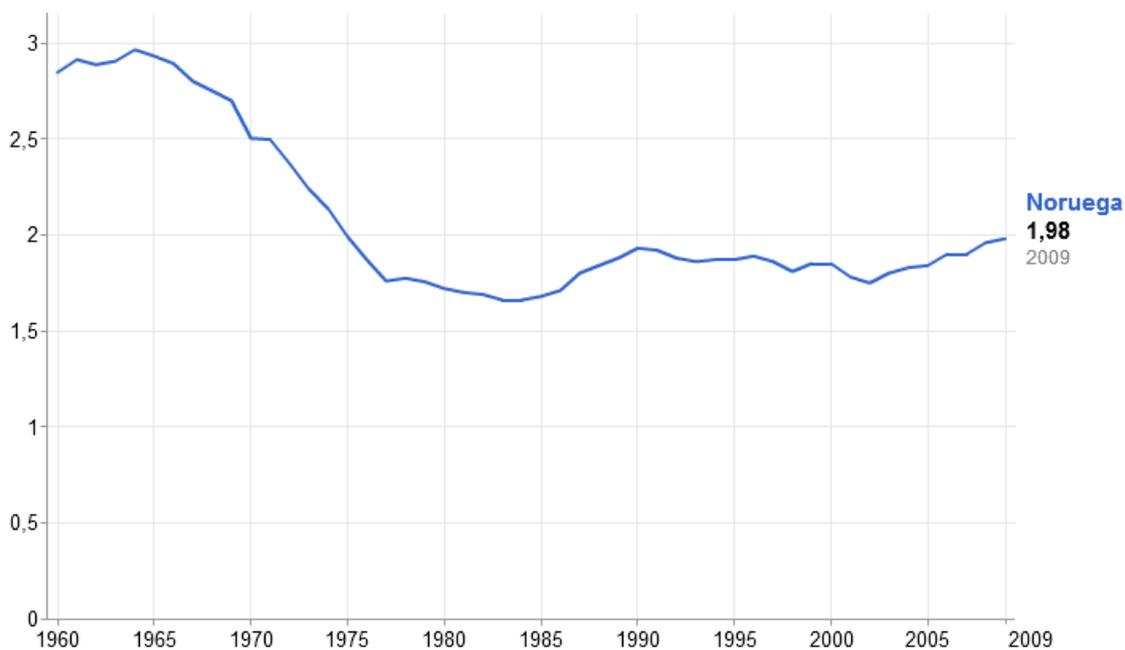


Fonte: Banco Mundial (2011)

Sabe-se que a Noruega apresenta uma alta expectativa de vida (vide gráfico 4.1), o que acarretará em uma maior população idosa e dependente do governo.

Isso discorrerá em maiores gastos previdenciários, e em virtude da redução de nascimentos (baixa taxa de fertilidade) que se pode visualizar no gráfico 4.2, possivelmente não haverá uma suficiente população jovem, economicamente ativa, que supra esses custos.

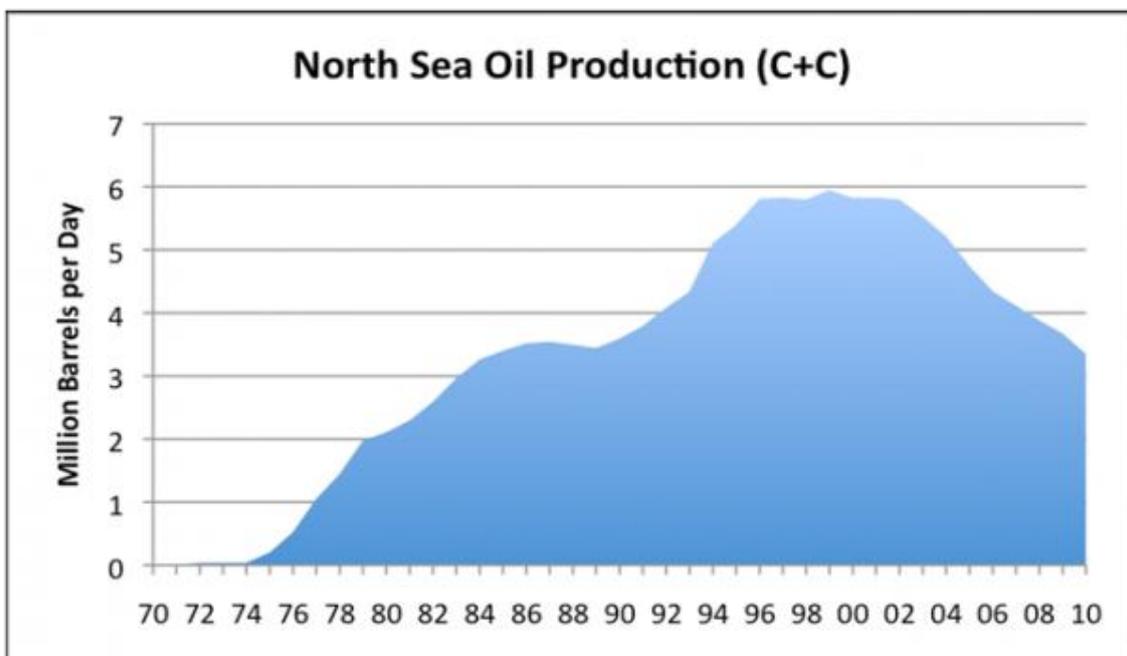
Gráfico 4.2: TAXA DE FERTILIDADE NA NORUEGA (1960 – 2009)



Fonte: Banco Mundial (2011)

A Noruega apresenta reserva em torno de 6,7 bilhões de barris de petróleo, não é um volume significativo se compararmos com outros países como a Venezuela, que possui mais 200 bilhões de barris de petróleo em reservas (BREGAM e PINTO Jr, 2008: 6). Sua produção diária vem decaindo desde 2002 (vide gráfico 4.3). Contudo, o fundo da Noruega que já em 2005, teve seu patrimônio avaliado em US\$ 213 bilhões (ENRIQUEZ, 2006: 67), e vem acumulando desde os anos 90, um gigantesco Fundo Soberano, que hoje se aproxima de 464 bilhões de dólares.

Gráfico 4.3: PRODUÇÃO DE PETROLEO NO MAR DO NORTE (em milhões de barris)



Fonte: US Energy Information Agency (2010)

A Noruega, além de apresentar o segundo maior fundo em volume monetário (o país só perde para Abu Dhabi em valor de fundo, segundo relatório OCDE, 2010), possui um investimento no segmento petrolífero altamente efetivo para a economia em geral. Estima-se (OCDE 2007) que um aumento de 1% no investimento em petróleo tem um impacto de 0,6% no PIB norueguês (PIB- Não petróleo). Outros segmentos, de manufatura, construção e transporte, por exemplo, também são beneficiados com aumento de produção e geração de emprego.

Tabela 4.1: EFEITO DE UM AUMENTO DE 1% NOS INVESTIMENTOS EM PETROLEO

	PIB	Emprego
Manufatura	0,6	0,4
Construção	1,5	0,7
Transporte	0,3	0,0
Outros serviços	1,2	0,3
PIB não-petroleo	0,6	0,2

Fonte: OCDE (2007)

Ainda sobre o fundo da Noruega, este apresenta duas características importantes: A gestão é concentrada no Governo Central e há grande credibilidade e transparência atribuída ao fundo (CRUZ e RIBEIRO, 2007: 21). Por exemplo, o governo apresenta ao parlamento uma proposta de orçamento para a utilização dos rendimentos do fundo, e divulga periodicamente relatórios sobre os riscos dos investimentos, o que induz em uma maior segurança quanto à aplicação das regras.

Por fim é válida ainda, a estimativa de Jafarov e Moryiama (2005), que utilizando o modelo econométrico de séries temporais, VAR mostrou que os gastos do governo são insensíveis a choques no preço do petróleo. Ou seja, mesmo com a instabilidade dos preços da commodity, estes não afetam o orçamento governamental, pois o fundo exerce sua função estabilizadora na economia (CRUZ e RIBEIRO, 2007: 22).

Portanto, ao analisar o caso norueguês é concludente que o país instituiu um fundo soberano para manter uma taxa de câmbio pouco instável, evitando assim a mitigação macroeconômica, e promovendo uma “justiça intergeracional” para as receitas finitas do petróleo.

A Noruega, portanto, possui um Fundo Soberano de Estabilização, Investimento e de Poupança Intergeracional, pois pela sua herança histórica e perfil populacional, é o que melhor se atribui ao país. É um fundo que efetivamente condiz com o caráter previsto, pois em sua gestão há clareza e transparência, além de uma forte atuação do Governo junto ao Banco Central para alocação dos recursos, o que promove uma maior regulamentação e otimização dos mesmos.

IV.1.2 FUNDO SOBERANO DA VENEZUELA

Na secção anterior foi discorrido sobre o fundo soberano da Noruega, como foi instituído, bem como os resultados positivos que vem apresentando em sua gestão. Contudo a Noruega é um país desenvolvido, dono de um dos melhores índices de desenvolvimento do mundo (IDH) ⁵². É também um país pouco populoso, possui aproximadamente 5 milhões de habitantes. É de bom senso, portanto, discutir e analisar acerca de outro país, que possua características distintas, e conseqüentemente, um fundo com classificação diferenciada. O fundo da Venezuela será nessa secção, o alvo de estudo.

A Venezuela possui cerca de 30 milhões de habitantes (BANCO MUNDIAL, 2011), e gigantescas reservas de petróleo Segundo último relatório do ANP (2011), estas se aproximam de 211 bilhões de barris (vide tabela 4.2).

A dependência do ouro negro é outro ponto notável no país. As receitas advindas da exportação de petróleo representam 75% do total, são responsáveis por metade da arrecadação pública e cerca de 1/3 do PIB do país (EIA Venezuela, 2007: 1). Ou seja, a dependência da Venezuela em torno do petróleo é quase absoluta, sendo que esse é um produto de preço extremamente instável, e pode acarretar em sérias conseqüências na produção doméstica, geração de emprego e renda no país.

O IDH venezuelano também não é dos mais satisfatórios, apesar de sua abundância natural em petróleo e gás natural, o índice é de 0,792, e o país é desbancado no ranking mundial por países como Qatar (IDH 0,875), que também apresenta reservas petrolíferas generosas e é o segundo maior produtor de gás natural do mundo. (Ver tabela 4.2).

⁵² A partir do relatório de 2010, o IDH combina três dimensões:

- Uma vida longa e saudável, ou seja, expectativa de vida ao nascer;
- O acesso ao conhecimento como anos médios de estudo e anos esperados de escolaridade;
- Um padrão de vida decente: PIB (PPC) per capita;

O índice varia de 0 (zero) a 1 (um), aonde zero condiz com o pior desenvolvimento humano e um com o perfeito desenvolvimento.

Tabela 4.2: RESERVAS DE PETROLEO E IDH

PAÍS	RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO (bilhões de barris)	RESERVAS PROVADAS DE GÁS NATURAL (trilhões de m³)	IDH
NORUEGA	6,7	2,04	0,968
VENEZUELA	211,2	5,46	0,792
QATAR	25,9	25,32	0,875
INDONÉSIA	4,2	3,07	0,728
CANADÁ	32,1	1,63	0,961
BRASIL	14,25	0,42	0,718

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2010-2011).

IDH: PNDU. Relatório do Desenvolvimento Humano: 2010/2011

A Venezuela, portanto, não parece gozar dos mesmos benefícios que a abundância de recursos naturais propôs a países como a Noruega, que regorjizam de bons índices de qualidade de vida e baixa instabilidade econômica. A riqueza mineral não fez com que o país superasse suas mazelas econômicas e sociais.

A má gestão da renda petrolífera é a razão por esse desempenho pífio. Segundo Eifert et al (2002: 13-14) as instituições venezuelanas não estão preparadas para lidar com a dependência das rendas do petróleo, em virtude de seus constantes déficits fiscais e sua incapacidade de gerenciar a diversificação econômica.

Na década de 80 e 90, enquanto a Noruega acumulava reservas em detrimento da alta dos preços do petróleo, e já havia criado seu fundo soberano, os indicadores sociais da Venezuela confirmavam as profundas marcas sociais da crise.

Entre 1980 e 1990 o desemprego subiu de 6% para 11% e a informalização de 35,4% para 41,8%; o salário médio real em 1990 equivalia a apenas 49,8% do de 1978.

Com efeito, os níveis de pobreza e indigência da população entre 1981 e 1990 atingiram cifras inusitadas: Os 20% mais pobres da população urbana que em 1981 recebiam 6,9% da renda total passaram a receber 5,7% em 1990, e os 20% mais ricos sobem sua fração de 37,8% para 44,6%. O que caracterizou um aumento da desigualdade no país (CANO, 2002: 102).

Na tentativa de evitar a contínua mitigação socioeconômica, ajustes e reformas neoliberais foram instaurados nos anos 1990 na Venezuela. Foi o fim do desenvolvimentismo e início dos ensaios neoliberais (CANO, 2002: 99).

“O desmonte a que foi submetido o Estado reduziu-lhe o poder de intervenção na economia, paradoxalmente, quando ela se faz mais necessária” (CANO, 2002: 99)

A criação o fundo soberano venezuelano foi tardio também, apenas em 1998. Esse fundo foi criado visando à estabilização da economia e o incremento de gastos em programas e projetos sociais de desenvolvimento.

Nesse contexto, o fundo funcionaria para acúmulo de reservas sempre que o preço do petróleo se elevasse e cobriria o déficit orçamentário quando os preços caíssem (BREGMAN e PINTO Jr, 2008), visando uma maior estabilidade macroeconômica.

A lei definia esses dois momentos do ciclo: os preços seriam considerados altos sempre que estivessem acima da média móvel dos últimos cinco anos; e baixos sempre que estivessem abaixo desse valor (FASANO, 2000: 11).

Entetanto, as regras foram alteradas em 1999. O governo federal aumentou o seu poder discricionário sobre as receitas do fundo, instituindo que saques poderiam ser realizados apenas por um simples decreto presidencial (SERRA, 2005: 139), e poderiam ser utilizados para o gasto social e o pagamento da dívida (FASANO, 2000: 11).

Em 2000, não obstante da elevação do preço do petróleo, o déficit público cresceu 10%, o que tornou o país mais vulnerável a um possível choque de preços (BREGMAN e PINTO Jr, 2008:7).

Examinando os principais indicadores sociais do período, conclui-se que a prática neoliberal em nada agregou no cunho econômico ou social do país. A taxa de informalização, que fora de 38,4% em 1988, sobe para 48,7% em 1996 (CANO, 2002: 113).

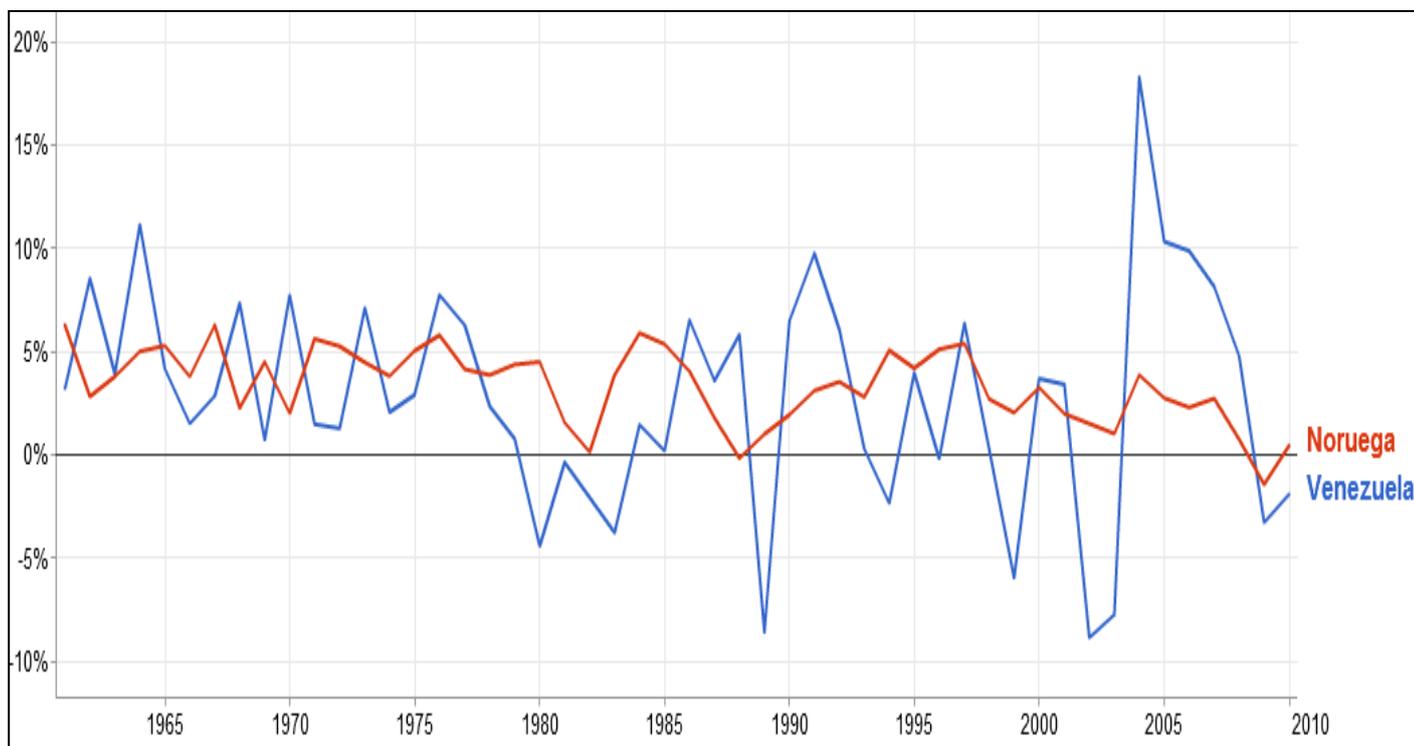
O salário mínimo urbano real caiu, entre 1988 e 1999, cerca de 53%. Essas quedas, no entanto, escondem a brutal dispersão salarial criada nesse processo. Por exemplo, o salário de um presidente de uma grande empresa era, em 1996, equivalente a 71 vezes o salário médio dos trabalhadores da indústria de transformação. Com isso, a distribuição da renda piorou: do total de domicílios, os que se encontravam abaixo da linha de pobreza em 1990 eram 34% para o total do país e os que estavam abaixo da de indigência eram 12%, cifras que em 1997 passaram respectivamente para 42% e 17% (CANO, 2002: 113). A desregulamentação do fundo acabou por aumentar ainda mais as desigualdades no país.

A política de utilização do fundo para estabilizar a economia foi, portanto, negativa, uma vez que o país continuou fortemente dependente das receitas petrolíferas, discorrendo em maiores déficits, e o pior, sem produzir melhora social significativa para a população. No caso venezuelano, a constituição de um fundo não garantiu que uma política social, por exemplo, não poderia ser alterada.

Diferentemente do fundo norueguês, que mantém as mesmas regras há muito tempo, o fundo venezuelano reserva um amplo espaço para ações discricionárias do Poder Executivo (BREGMAN e PINTO Jr, 2008: 7).

Ao analisar a taxa de crescimento do PIB venezuelano ao longo do período (Gráfico 4.4) é visível a dependência do mesmo em relação a comercialização do petróleo. Dada a alta elasticidade-preço da commodity, o PIB do país cresce, conquanto que o preço da commodity esteja em alta, ou vice-versa. Amargando períodos de altas e baixas em virtude dessa dependência. Diferentemente da Noruega que mantém seu crescimento do Produto Interno Bruto mais estável, e independente da comercialização do petróleo.

Gráfico 4.4: TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB DA VENEZUELA X PIB NORUEGA



Fonte: Banco Mundial (2011)

Ao se examinar até mesmo o empreendedorismo no segmento de turismo da Venezuela, nota-se a forte influência cambial sofrida pelo país quando o preço do petróleo varia,

“Quando o preço do petróleo sobe, o câmbio se valoriza rapidamente, inviabilizando a rentabilidade dos negócios de turismo. Resultado: a renda per capita de Aruba é três vezes maior que a de Margarita. A principal explicação para isso? Isla Margarita pertence à Venezuela. Simples assim. Esse é o efeito destrutivo de gerir mal um ativo tão volátil como o petróleo” (HAUSSMAN, 2011).

É fato que a Venezuela é um país muito distinto do primeiro aqui analisado, cujo histórico socioeconômico, geografia, cenário político, bem como densidade demográfica, não podem ser comprados aos da Noruega.

Contudo, a Venezuela, apresenta uma abundância em recursos naturais (petróleo e gás) vantajosa, e ainda sim, não apresenta índices de crescimento e desenvolvimento satisfatórios.

O fundo soberano venezuelano possui caráter de estabilização econômica e desenvolvimento social, porém nenhuma das funções foi realmente exercida e alcançada. O país continua com baixos índices de qualidade de vida, e a altamente dependente da exportação do petróleo. As práticas discricionárias, o poder concentrado no Executivo e a falta de transparência e rentabilidade na gestão dos gastos, impuseram a economia venezuelana, altos déficits fiscais, instabilidade e fragilidade macroeconômica, bem como aumento da desigualdade social. Desta forma, cabe aqui uma citação:

“Um país como a Venezuela, de frágeis bases agrícolas e industriais e cuja economia está centrada na produção de petróleo, ao abrir sua economia e desregulamentá-la, tem poucas chances de “competir eficientemente” no mercado mundial dos países desenvolvidos, salvo em petróleo, o que evidencia a imprescindível necessidade de diversificar internamente sua economia, ampliar seu mercado interno via distribuição de renda e emprego e ampliar seu grau de integração econômica com os países subdesenvolvidos” (CANO, 2002: 115).

É fundamental para a saúde econômica e social da Venezuela que a mesma mantenha um fundo soberano, o problema não está na criação do fundo ou na quantidade de recursos, esses são problemas minoritários. A gestão do fundo venezuelano que deve ser modificado e priorizado. O país precisa de um fundo de desenvolvimento para combater as mazelas sociais, pois, seu perfil subdesenvolvido clama por esse suporte. Contudo, esses gastos devem vir acompanhados de regulamentações, que efetivamente funcionem, para não se tornarem inócuos. O Estado deve estar presente no planejamento orçamentário, fiscalizando com afinco, dar maior transparência à política partidária, fortalecer o Poder Legislativo e descentralizar o Poder Executivo.

IV.2. FUNDOS SOBERANOS NO MUNDO E O FUNDO SOCIAL DO BRASIL

Foi visto nas duas seções que se seguiram, um comparativo entre dois países com um ponto em comum, a criação de um fundo soberano que em conta do contexto e do perfil de cada um, desempenhasse a função de aliado na luta contra mitigações sociais, macroeconômicas e intergeracionais.

Todavia, ambos se distinguem em diversos pontos, quando se analisa a instauração e gestão desses fundos. Os fatores que causam tal diversificação são históricos, mas também são atuais, uma vez que as experiências vividas devem ser tidas como lições para o presente.

Essa última discussão, acerca dos fundos soberanos, se tornou muito relevante para o contexto brasileiro, dado que no Brasil, hoje, têm-se uma situação semelhante à vivida tanto pela Noruega, quanto pela Venezuela, como outros países que possuem grandes reservas de recursos naturais.

Porém, se comparado, a Venezuela se aproxima de forma mais detalhada do perfil brasileiro. Ambos são países em desenvolvimento, muito dependentes da comercialização de commodities para auferir receitas, com grandes reservas de recursos naturais, mas que ainda não transformaram positivamente o cenário social. E apesar dos exorbitantes gastos públicos, não conseguiram reverter de maneira sustentável e consistente estes para a sociedade.

O Fundo Social no Brasil, será uma chance de ouro para o país, em virtude dos vultosos recursos esperados do Pré-Sal. Como foi visto o projeto de lei do Fundo Social dependerá das receitas provenientes do regime de Partilha, bem como as participações governamentais cabíveis em lei para a União. Quanto às funções do FS, essas serão muitas. O Fundo Social do Pré-Sal, terá caráter de investimento, estabilização, poupança intergeracional e desenvolvimentista. Porém, se considerar as vivências internacionais, o que se observa, é uma priorização para os recursos do fundo.

Para BREGMAN e PINTO Jr, (2008:5), existem basicamente duas maneiras consideradas satisfatórias de aplicar os recursos de um fundo:

- investir na qualidade dos demais fatores de produção, capital e trabalho;
- investir em ativos que gerem rentabilidade.

A primeira alternativa é mais indicada para os países em desenvolvimento, pois esses países em sua grande maioria necessitam de um maior volume de recursos para a promoção de políticas públicas que gerem desenvolvimento, e conseguem um maior retorno econômico e social para investimentos em infra-estrutura e educação, quando bem executados.

Já para os países desenvolvidos, o envelhecimento da população e suas possíveis conseqüências fiscais são mais urgentes, e a construção de um mecanismo que garanta a disponibilidade de renda intergeracional com rendimentos é mais eficaz.

Entretanto, seguindo o exemplo negativo da Venezuela, esses investimentos em infraestrutura e gastos com educação, não podem ser aplicados de forma discricionária e concentrada em um único Poder, sem transparência do Governo. Nesse caso, há de seguir o exemplo da Noruega, que apesar de possuir um fundo voltado para seu perfil de país desenvolvido, não inclui de gastos que não forem emitir retornos. No caso da Noruega, esses retornos são financeiros, mas no nosso caso, Brasil, esses retornos devem ser com a melhoria de qualidade de vida da população. E precisam de um estado forte e regulamentado.

Davis et al (2001) concluem na citação que:

“os fundos lograram êxito aonde havia uma preocupação inicial com a destinação da renda petrolífera e, naqueles países aonde não havia essa preocupação as regras foram modificadas com o aumento da renda petrolífera, com o intuito de permitir maior discricionariiedade ao gasto”.

Muitos críticos são contrários aos gastos públicos e investimentos em setores sociais do País, e defendem um perfil estritamente investidor e poupador para o fundo brasileiro, por exemplo. Como sugere HAUSSMAN (2011), nessa citação:

“O ideal é que 100% das receitas com petróleo sejam depositadas em um fundo no exterior. Isso impede que os dólares inuntem a economia, produzam inflação e volatilidade cambial. É o modelo usado na Noruega, com resultados positivos. O Brasil deveria adotá-lo para evitar a valorização abrupta do real, que significaria uma séria ameaça à sua atividade industrial exportadora”.

Contudo, a de se considerar que o Brasil, primeiramente, não é a Noruega, além de inúmeras diferenças sociais, históricas, e econômicas, o País possui áreas prioritárias, como saúde, educação, saneamento básico e infraestrutura, como qualquer país emergente.

O segundo ponto, existem exemplos de países em desenvolvimento, que usufruíram de seus recursos naturais para incrementar os gastos e investimentos em áreas sociais, e obtiveram êxito. Como se examinará a seguir, em três breves exemplos.

-QATAR

O Qatar, já citado neste capítulo, possui um IDH alto para um país na sua localização geográfica (Oriente Médio), vide tabela 4.1, e com a sua herança histórica. Como qualquer país dependente do hidrocarboneto a pulverização das aplicações das rendas petrolíferas é muitas vezes inevitável, e o viés dos gastos financiados pela comercialização de petróleo é reconhecido.

Entretanto, segundo BREGMAN e PINTO Jr (2008: 6), o país reúne boas condições para desenvolver a economia baseada em conhecimento, pois vêm apresentando elevadas taxas de crescimento com estabilidade econômica nos últimos anos e desfruta de relativa estabilidade política. Essas características, aliadas ao aumento de receitas da exportação de hidrocarbonetos e vultosos investimentos em educação, saúde e infra-estrutura, trouxeram um grande contingente de trabalhadores estrangeiros (cerca de 75% da população do país é formada por imigrantes). Essa diversidade de trabalhadores estrangeiros pode permitir que o país diversificasse a sua economia, e se torne menos dependente do petróleo e do gás natural (BREGMAN e PINTO Jr, 2008: 6).

-INDONÉSIA

A Indonésia é outro exemplo de uma nação em desenvolvimento que superou a maldição dos recursos naturais (Stiglitz, 2005: 13). É um país pouco povoado, com razoáveis reservas petrolíferas (vide tabela 4.1). Porém, metade da arrecadação obtida com o aumento do preço do petróleo em 1973, foi destinada a programas agrícolas, de infraestrutura econômica voltada para áreas rurais, e para esforços em educação (Eifert et al, 2002: 22).

Apesar dos altos gastos públicos esses se mostram efetivos, pois a gestão macroeconômica na Indonésia foi adequada.

O país não aumentou seus gastos orçados (o que incorreria em déficits) durante os períodos de alta do preço do petróleo. E o ajuste orçamentário quando houve queda no preço (e conseqüentemente na arrecadação pública) foi rápido e eficaz (Eifert et al, 2002: 23). Desta maneira, o país parece ter superado a maldição dos recursos naturais traçando políticas adequadas para as duas questões básicas do fundo soberano – o quanto gastar e como gastar. Aplicando políticas regulamentadas de desenvolvimento (BREMEN e PINTO Jr, 2008: 7).

-CANADÁ

Até mesmo países como o Canadá, rico e desenvolvido, com um IDH próximo ao da Noruega, (vide tabela 4.1), utiliza parte do fundo para usufruir de rentabilidade e melhorias sociais, como investimento em educação e infraestrutura. A província de Alberta, conta com 95% das reservas do país (EIA CANADÁ, 2007: 2). Alberta insitiu um fundo em 1976 para gerenciar os recursos arrecadados com o petróleo. O referido fundo foi reestruturado em 1997, através de uma consulta popular. Seus objetivos são o de reduzir o endividamento da província, promover a qualidade de vida dos seus cidadãos e diversificar a economia (Serra, 2005: 130). O fundo é financiado com 12% do valor bruto da produção de petróleo (Enriquez, 2006: 66).

Assim sendo, é válida uma reflexão sobre o contexto brasileiro. No Brasil possuímos uma boa quantidade de reservas de petróleo já provadas, sem contabilizar as demais reservas do Pré-Sal, que serão exploradas já nos próximos anos. Contudo, mesmo apresentando recursos significativos no presente, que poderiam ser utilizados em áreas estratégicas para o crescimento humano, social e econômico, o índice de desenvolvimento humano é baixo no Brasil (vide IDH tabela 4.1). O que implica que os recursos petrolíferos deveriam estar sendo melhor direcionados e utilizados, aplicados em um fundo nacional de desenvolvimento.

.Na tabela 4.3, é possível analisar quais tipos de aplicação cada país aqui citado dispõe, dado seu perfil histórico, suas prioridades socioeconômicas, e as perspectivas de retorno do investimento dos recursos. O que se conclui, é uma tendência dos países desenvolvidos de direcionarem seus recursos às instâncias sociais, firmando um caráter desenvolvimentista ao fundo soberano.

Nota-se também, que esses investimentos são aplicados em áreas estratégicas, que permitirão a economia no medio e longo prazo, uma diversidade de fatores. Contudo, é fundamentalm nesse primeiro momento, que o Estado esteja fortemente ligado aos projetos sociais e programas educacionais, fortalecendo e fiscalizando a aplicação das regras e exercendo seu papel regulamentador, evitando assim, políticas discricionárias.

Tabela 4.3: APLICAÇÃO DOS RECURSOS PETROLÍFEROS NOS PAÍSES ANALISADOS

PAÍS	ATIVOS QUE GERAM RENTABILIDADE	QUALIDADE DO CAPITAL E DO TRABALHO	SÍNTESE DA APLICAÇÃO
NORUEGA	X		Fundo com aplicação do exterior
VENEZUELA	X		Investimento sociais
QATAR		X	Investimento em educação e P&D
INDONÉSIA		X	Investimento em educação e infraestrutura
CANADÁ		X	Fundo com aplicação no exterior

Fonte: Elaboração própria a partir dos relatórios do EIA (2008).

Nesse contexto, cabe encerrar o capítulo concluindo que condicionar a política fiscal às nuances da arrecadação derivada desses recursos engendra sérias implicações: uma frustração da renda petrolífera acarretaria no difícil e impopular corte de despesas, já o contrário acarreta no gasto imediato, não planejado, provavelmente menos eficiente Davis et al (2001). Desta forma, é preferível impelir aos recursos um caráter de retorno, seja econômico ou social, que possa ao longo dos anos, gerar alternativas para a economia do país.

IV.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

O último capítulo desta monografia retomou o assunto acerca dos Fundos Soberanos, e como eles estão instaurados nos países analisados, e se tem obtido resultados significantes dos últimos anos. Essa intenção se justificou, pois, o Brasil, que instituiu um Fundo Soberano tardiamente, não apresentou com este, desempenhos satisfatórios. Contudo, o país está agora em um novo contexto, desafiador, e que lhe oferece a chance de transformar a sociedade, reduzindo o abismo entre as classes sociais.

Para tanto, é válida a análise de outros países que possuem um quadro semelhante ao do Brasil. Foi visto primeiramente o caso da Noruega, um país desenvolvido que sofreu na década de 80 e 90 com uma forte desindustrialização. Mas ao instituir seu fundo soberano, procurou estabilizar a economia, através de uma poupança intergeracional, aonde os recursos provenientes da comercialização de commodities são alocados, e posteriormente aplicados em ativos no exterior, auferindo rendimentos. Essa prática acarretou em um acúmulo generoso na poupança do fundo, e em uma estabilidade macroeconômica, que infere na independência da economia Norueguesa quanto à volatilidade do preço do petróleo, e flutuações cambiais.

Outro ponto relevante ao examinar a economia norueguesa, é quanto à influência positiva que os investimentos no setor petrolífero ingerem na produção, pois a economia desse país é diversificada e a base de infraestrutura é forte, impelindo em um repasse de investimento intrasetorial altamente eficaz.

Contudo, não só a economia da Noruega é estável, suas práticas políticas seguem com afinco os três pontos cruciais para bom desempenho de um fundo soberano: governança, rentabilidade e transparência. A política em volta do fundo é regulamentada, com forte presença do Estado, o que gera credibilidade e segurança aos agentes.

Assim sendo, o fundo norueguês é um bom exemplo de eficiência. Entretanto, foi necessária a análise de outro país, com perfil distinto. A Venezuela, dona de imensas reservas petrolíferas, já comprovadas, apesar da abundância, não ingere bom frutos dessa dádiva. Isso ocorre, resumidamente pelos seguintes fatores, concludentes ao decorrer da discussão:

O fundo venezuelano não é regulamentado, e possibilitou durante muito tempo práticas discricionárias, que permitiam saques constantes do fundo com gastos não orçados, sem qualquer perspectiva de retorno social ou financeiro. Ou seja, a Venezuela, ao implantar uma prática política neoliberal, abrindo sua economia, com a presença mínima do Estado, não foi capaz de competir no mercado internacional, pois não possuía uma base econômica forte.

Se tornando altamente dependente da comercialização do petróleo, o que influi até hoje na instabilidade macroeconômica do país. Contudo, o fundo soberano ainda é válido, mas seu caráter deve ser de desenvolvimento em áreas promissoras, que possibilitem a diversificação econômica e reduzam a dependência venezuelana do petróleo.

A Venezuela deve seguir o exemplo de países como Indonésia e Qatar, que adotaram práticas desenvolvimentistas, que ingerem gastos públicos, mas que ingerem também em crescimento social e econômico. Até mesmo o Canadá, apesar de desenvolvido, e de possuir um fundo com foco de aplicação em ativos externos, utiliza parte desses rendimentos nas áreas sociais do país. Pois é importante que haja constante investimento no segmento tecnológico, na educação e em infraestrutura.

O Brasil pode e deve, usufruir dessas experiências internacionais para adequar seus recursos a um fundo soberano condizente com suas características históricas, seu perfil político e suas necessidades sociais e econômicas. É de extrema importância que o Brasil institua um fundo soberano para o Pré-Sal, o Fundo Social, como já previsto em lei. Porém, é mais importante ainda, que esses recursos sejam bem aplicados, em áreas que vão gerar desenvolvimento social, tecnológico e de infraestrutura, para que o país não se torne dependente da comercialização de uma commodity. Esses gastos se bem direcionados, irão gerar externalidade positivas, que afastarão temores como “a doença holandesa”, pois o país passará a produzir bens com valor agregado e manufaturas, bem como exportará tecnologia e até mesmo mão de obra especializada.

É preciso ainda, que esse direcionamento tenha um foco comum, sejam rentáveis e transparentes, com forte presença estatal (boa governança) e da população, aonde as práticas discricionárias sejam abolidas.

CONCLUSÃO

Desde 1953, no Brasil, o segmento petrolífero era monopolizado pela estatal Petrobras, seguindo uma tendência nacionalista. Entretanto, a reforma institucional da indústria de petróleo e gás no Brasil, introduzida pela Emenda Constitucional n° 9/95 e regulamentada pela Lei n° 9.478/97 (Lei do Petróleo), pôs fim a esse monopólio, transformando o papel do Estado nesse setor, que passou de agente produtor para agente regulador.

A Lei do Petróleo modificou as atividades de exploração e produção no Brasil. Houve abertura comercial e aumento da competitividade no segmento, o que proporcionou permutas de informação e progresso técnico. A lei de 1997, também produziu mudanças significativas na arrecadação fiscal da União, estados e municípios, no que se refere ao setor petrolífero. A introdução de novas compensações governamentais como, o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial – aliada à ampliação da alíquota básica dos *royalties* de 5% para 10%, impactou positivamente os orçamentos das três esferas de governo. Aonde as duas primeiras compensações eram direcionadas para a Agência Nacional do Petróleo (ANP), e as demais eram devidas aos entes federativos, em especial os produtores. Sendo os *royalties*, as participações governamentais mais expressivas, dado a metodologia utilizada no cálculo do mesmo.

A evolução do preço internacional do petróleo, que apresentou tendência positiva, e da taxa de câmbio, somadas ao aumento do volume de produção, possibilitou um significativo incremento nos montantes arrecadados, beneficiando, principalmente, o estado do Rio de Janeiro (principal estado produtor de petróleo no país) e seus municípios (produtores e confrontantes).

Portanto, essas vultosas receitas advindas da indústria petrolífera, passaram a apresentar uma grande influência sobre a economia do estado do Rio de Janeiro, bem como para os municípios fluminenses. Estes beneficiários diretos das atividades petroleiras se tornaram fortemente dependentes dessas indenizações, tanto através dos ganhos obtidos, como pelos seus efeitos sobre as contas públicas. O que possibilitou aos mesmos, o privilégio de possuir uma arrecadação tributária menor do que as arrecadações provindas dos *royalties* e das participações especiais. Só no ano de 2010, a unidade federativa do Rio de Janeiro, recebeu mais de R\$ 7 bilhões em recursos do petróleo.

Tamanha vantagem com relação às receitas do petróleo que o Rio de Janeiro possui em frente aos demais entes federativos é justificada conforme a Lei do Petróleo, que instituía que os estados produtores recebessem 70% dos royalties devidos, e 30% (20% aos produtores somados ao 10% para os que tivessem alguma instalação de embarque ou desembarque petrolífero) aos municípios. Pois como previsto em lei, esses royalties deveriam ser utilizados como uma compensação ou indenização pelos impactos ambientais causados pelas atividades de E&P, bem como um seguro intergeracional para os mesmo.

Em todo caso, os royalties deveriam ser aplicados em áreas econômicas, sociais e humanas, sendo, assim, utilizados de forma sustentável. Que pudesse incutir fontes alternativas de energia e justiça para novas gerações. Na área econômica, os recursos deveriam ser investidos na geração de oportunidades de ocupação e renda para a população presente e possibilidades para a geração futura. Nas áreas sociais e humanas, os recursos deveriam atender aos setores de educação e saúde, que são áreas fundamentais e estratégicas para elevação do nível de desenvolvimento humano e fortalecimento social.

Entretanto, quando se faz uma análise mais detalhada da implicação desses recursos, o que se observa são distribuições bastante desiguais, e dissipadas em diversas áreas, muitas vezes não condizentes com as necessidades para o desenvolvimento. O que se nota são gastos exorbitantes sem retorno socioeconômico, gestões pouco transparentes com as receitas do petróleo, e um comodismo tributário altamente maléfico e partidarista. Resumindo, os municípios fluminenses poderiam oferecer uma qualidade de vida bem melhor e mais justa aos seus cidadãos, em detrimento da quantidade de recursos que arrecadam, e que só fazem aumentar ao longo dos anos.

Neste polêmico contexto, se inseriu uma novidade, que atinou ainda mais os interesses políticos e econômicos de todas as esferas federativas. A descoberta de uma grande reserva de petróleo na camada conhecida como Pré-sal, gerou inúmeras expectativas quantos aos futuros rendimentos das atividades de E&P.

O Pré-Sal introduziu a possibilidade de um novo pacote de leis, mais precisamente quatro projetos de lei, que modificariam as formas de explorar e produzir petróleo, e de distribuir os recursos dessa atividade no Brasil. O Marco Regulatório, como é conhecido instituiria o regime de Partilha como forma de exploração do Pré-Sal nas áreas ainda não licitadas; a criação da Petro-Sal que iria ser responsável pela comercialização do petróleo explorado; o Fundo Social, que receberia os excedentes da produção e as participações governamentais destinadas a União, iria realizar aplicações em ativos no exterior para através dos rendimentos auferidos, mitigar as mazelas sociais com programas de combate a fome e

miséria, projetos de promoção à cultura, educação, investimentos na ciência e tecnologia, e para melhoria na saúde. O fundo teria ainda, o objetivo de constituir uma poupança para futuras gerações, evitar desequilíbrios macroeconômicos e suprir gastos com a Previdência. E por fim, o Marco Regulatório, previa a Cessão Onerosa, para capitaliza a Petrobras.

Todavia, dentre os projetos de lei, o modelo de Partilha de produção e o Fundo Social, foram o maior foco neste trabalho, por representarem o maior peso para mudanças efetivas de cunho social. O primeiro por que trará uma maior ingerência estatal nas atividades de E&P, e também será o grande responsável por financiar o Fundo. Desta forma, no segundo capítulo foram examinadas as justificativas para essas mudanças, bem como as fontes das receitas direcionadas ao fundo, e as funções do mesmo.

A partilha foi constituída como projeto de lei no novo Marco Regulatório, pois o Pré-Sal apresenta baixo risco exploratório, diferentemente das situações de concessão, o que ingere em um maior custo-benefício para o Estado. Ou seja, os investimentos deverão ser extraordinários, contudo, será rentável para o Governo assumir a maior parte desses gastos. Além disso, a Petrobras será a operadora única, por possuir um vasto conhecimento do subsolo brasileiro e ser a melhor empresa petrolífera do mundo em exploração em águas profundas e ultraprofundas. O lucro (óleo-lucro) da atividade de E&P e as compensações destinadas a União (bônus de assinatura, participações especiais, pagamento por retenção de área e os royalties) seriam enviados ao Fundo Social (FS). Para que assim, o mesmo exercesse suas funções estabilizadoras, de investimentos, intergeracionais e desenvolvimentistas.

O modelo de partilha, prevê também em seu decreto a revisão para distribuição igualitária dos royalties do petróleo entre todas as esferas do governo. A emenda Ibsen que institui essa mudança causou grande debate no Senado e vem causando diversas discussões na Câmara. Já aprovada, porém com chances de ser vetada ainda, a emenda é acusada de inconstitucional pelos governantes do Rio de Janeiro. Afinal, o estado e os municípios, hoje maiores beneficiários, iriam ter suas receitas reduzidas drasticamente, pois ao invés de receberem 70% dos royalties, teriam que dividir 30% com os demais entes da federação.

Contudo, é de conhecimento que o Pré-Sal e conseqüentemente seus recursos estão presentes em território nacional, é sabido também, que esses recursos, como os royalties, por exemplo, devem ser utilizados em benefício da sociedade, reduzindo desigualdades e contrastes sociais, fato que não foi observado nos municípios fluminenses. Manter as transferências da maneira atual, não traria avanços socioeconômicos.

No entanto, distribuir esses royalties à todos os estados, municípios e União, estaria promovendo apenas uma pulverização dos recursos, pois tornaria a gestão complexa, a quantidade de receitas seriam pífias, o que facilitaria a corrupção e o desperdício dessas compensações.

Portanto, a melhor maneira de garantir que os objetivos para que são destinados esses recursos, de fato fossem atingidos, seria direcionando esses royalties pagos a estados e municípios produtores, para um fundo nacional de desenvolvimento, o Fundo Social. Desta forma estar-se-ia fazendo justiça como todos os entes de toda a Nação, sem desamparar os estados e municípios produtores, com a certeza de estar otimizando os recursos, pois haveria um foco para os investimentos, facilitando a gestão.

Com a correta alocação e aplicação das receitas do petróleo, visando o aumento da capacidade produtiva da sociedade ou comunidade, que deve ser obtido através de melhoria social, como saúde e educação (investimento em capital humano) ganhos sociais e econômicos seriam obtidos para as gerações atuais. Mas também estaria se ressarcindo futuras gerações. Em virtude de um incremento em infraestrutura base, uma indústria doméstica forte, e progressos tecnológicos, haveria diversificação nos setores da economia, tornando o país independente da comercialização das commodities apenas, que conforme estudado são voláteis e podem tornar um país economicamente instável e socialmente frágil.

Os fundos soberanos, desta maneira, são aliados nas políticas econômicas de uma nação, quando bem geridos. São geralmente utilizados em países que possuem reservas naturais abundantes e que proliferam receitas excedentes muitas vezes. Justamente, para evitar a apreciação demasiada do câmbio, em virtude do aumento das exportações, a segurança futura, para quando os recursos (que geralmente são finitos) acabarem e o desenvolvimento, esse fundos existem. São cinco classificações, mas cada país adquire aquela que melhor lhe convém, dado seu perfil histórico, social, político e econômico.

Desta forma, é importante analisar os fundos soberanos mundo afora, como são empregados, e sem ter ou não colhido bons frutos. Para tanto, analisar as experiências internacionais, como a Noruega e a Venezuela, são bons meios de aprender o que fazer, e o que não fazer, respectivamente. A Noruega apresenta um fundo permanente, do tipo intergeracional, dado o perfil de sua população, e adotou uma política transparente, regulamentada, que visa a boa governança e a rentabilidade, e permite o fácil acesso e entendimento da população norueguesa. Já a Venezuela, utilizou o fundo sem planejar os gastos, sem investimento estratégico nas chamadas áreas “portadoras do futuro”, adotando políticas neoliberais e discricionárias, sem possuir qualquer base para isso. O resultado foi um

mal desempenho financeiro e humano do fundo, mesmo este possuindo um caráter desenvolvimentistas, o objetivo não foi atingido.

Contudo, outros países emergentes vem comprovando a eficácia de seus fundos, como Indonésia e o Qatar, que mesmo entre conflitos externos, apresenta um IDH, melhor até que o do Brasil. Esses dois países, e também o Canadá, utilizam o rendimento de seus fundo para investir em áreas sócias, e isso tem dado certo.

O Brasil, portanto, inserido nesse cenário promissor, precisa dar a seu fundo um caráter desenvolvimentista. O Fundo Social precisa auferir das receitas petrolíferas que estão hoje sendo desperdiçadas, somadas com as que lhe convêm por lei, para com esse montante atuar em segmentos diversos da economia, investir em regiões que realmente precisam, desde o Norte e Nordeste do País, até regiões do Centro-Oeste e Sul, para que esse desenvolvimento seja para todos, e perdure para futuras gerações. Esses gastos, se aplicados em capital social humano, de forma regulamentada e estrutura qualitativa rígida, não incumbirão em expectativas inflacionárias, dadas a ausência da discricionariedade, e não mitigarão a produção doméstica, dada a diversificação e forte base econômica.

Outro ponto, a ser concludente, é a concentração da gestão no Poder Executivo. O Fundo Social deve ser gerido por todos os entes da federação, inclusive com participação popular, tornando-o democrático, e colocando-o em um patamar ótimo de gestão. Resumindo, se houver transparência com investimentos e gastos do Fundo, governança que assegure as regras de aplicação e as expectativas dos agentes, e foco na rentabilidade social e econômica, o Fundo Social do Pré-Sal, transformará o Brasil, de maneira sustentável e consistente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADELMAN, Moris. LYNCH, Michael. **Fixed view of resources limits creates undue pessimism.** Oil and Gas Journal, v. 95, n. 14, 1997.

AFONSO, José Roberto. **Brasil: descentralização fiscal e avanço nas políticas sociais.** XV Seminário Regional de Política Fiscal. CEPAL: Santiago, Chile, 2003.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2006.** Rio de Janeiro: ANP, 2006. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 12 Nov. 2011.

AQUINO, C. P. **Um Estudo dos Royalties de Petróleo:** Impactos sobre Indicadores Sociais nos Municípios do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

ARAÚJO, T. B. **Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à reforma agrária.** In: SOUZA, A. V.; MOUTINHO, L.M. G. O desafio das políticas públicas diante da crescente importância do poder local. Recife: Sapiendo, 2000.

BARBOSA, D. **Guia dos Royalties do Petróleo e Gás Natural.** ANP. Rio de Janeiro, 2001. 156p. Disponível em <http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia_Royalties.pdf>. Acesso em: 06 Out. de 2011

BARROS, Pedro Silva. **Chávez e petróleo: uma análise da nova política econômica venezuelana.** Cadernos PROLAM USP, ano 5, v. 2, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** Promulgada em Cinco de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva 2006.

BREGMAN, Daniel. **Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil.** Dissertação de mestrado do Instituto de Economia da UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

BREGMAN, Daniel. **A Petrobrás e as atividades de exploração e produção no Brasil:** um breve histórico. I Conferência Internacional de História Econômica e III Encontro Nacional de Pós-Graduação em História Econômica. Campinas, 2006.

BREGMAN, Daniel. PINTO Jr, H. Q. Boletim 3: **Rio além do petróleo: notas sobre a experiência internacional de aplicação dos royalties**. Royalties e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Março de 2008.

CANO, Wilson. Venezuela: limites para uma nova política econômica; **Economia e Sociedade, Campinas**. V. 11, n. 1 (18), p. 95-127, jan./jun. 2002

CRUZ, O. Bruno. RIBEIRO, B, Márcio. **Sobre Maldições e Bênçãos: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeira do Brasil**. Texto para Discussão nº 1412. IPEADATA. Rio de Janeiro, Julho de 2009, P -2-44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1412.pdf. > Acesso em 05 de Novembro de 2011.

DAVIS, et al. **Oil funds: problems posing as solutions?** Finance & Development, vol. 38, n. 4. IMF: 2001.

EIA CANADÁ. Country Analysis Briefs. Abr 2007.

EIA INDONÉSIA . Country Analysis Briefs. Jan 2007.

EIA NIGÉRIA . Country Analysis Briefs. Abr 2007.

EIA NORUEGA. Country Analysis Briefs. Ago 2007.

EIA QATAR. Country Analysis Briefs. Mai 2007.

EIA VENEZUELA. Country Analysis Briefs. Out 2007.

EIFERT, Benn. **The political economy of fiscal policy and economic management in oil-exporting countries**. Policy Research. Working Paper 2899. World Bank, 2002.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. Equidade intergeracional na partilha dos benefícios dos recursos minerais: a alternativa dos Fundos de Mineração. **Revista Iberoamericana de Economia Ecológica**, v. 5, 2006.

ERIKSEN, Tore. **The Norwegian petroleum sector and the government pension fund – global**. Ministério das Finanças da Noruega, Secretaria Geral: Oslo, 2006. Disponível em:

<http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/The_Norwegian_Petroleum_Sector_te.pdf. > Acesso em 10 de outubro de 2011.

FASANO, Ugo. 2000. **Review of the experience with oil stabilization and saving funds in selected countries**. IMF Working Paper 112, 2000.

FERNANDES, Camila F. **A evolução da arrecadação de royalties do petróleo no Brasil e seu impacto sobre o desenvolvimento econômico do estado do Rio de Janeiro**. Monografia de Bacharelado. Instituto de Economia UFRJ, 2007.

FIORI, J. **O Nó Cego do Desenvolvimento Brasileiro**. Novos Estudos CEBRAP, nº 40, Novembro de 1994, p. 117-124.

GARCIA, G.P. Márcio. **Macroeconomia do Pré-Sal**. Disponível em: <<http://www.econ.pucRio.br/mgarcia/Artigos/Artigos%20Valor/080829%20valor%20v08.pdf>> em 29 de agosto, 2008. Acesso em 15 de Setembro de 2011.

GANDRA, Alana. **A Nova Era do Petróleo**. P 26-32. Revista Rumos. Julho/Agosto de 2010.

GOBETTI, Sérgio Wulff. **Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais**. XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.

GUTMAN, José. **Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2007.

HAUSSMAN, Ricardo. A Poupança do Pré-Sal. **Revista VEJA**. Edição 2075, de 27 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/270808/entrevista.shtml>>. Acesso em 05 de Novembro de 2011.

LAVORATTI, Liliana //Marco Regulatório:/ **Debate Salgado**// **Revista Conjuntura Econômica**//p.29-57.// 20 de março 2011.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: PIQUET. **Revista Petróleo, Royalties e Região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm>>. Acesso em 01 Nov. 2011.

_____. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1989. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm>. Acesso em 01 Nov. 2011.

_____. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as contribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima”, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1985; Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 01 Nov. 2011.

_____. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2004.htm>. Acesso em 01 Nov. 2011

LIMA, Edilberto C. P. **Transferências orçamentárias da União para estados e municípios:** determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando. OLIVEIRA, Augusto. Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

NAVARRO, C. A. S. **Royalties do Petróleo, Estudo do Caso de Campos dos Goytacazes.** Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

NOGUEIRA, Pablo// Pobre cidades ricas:/_Riqueza que não traz felicidade._//**Revista UNESP Ciência.**//Ano um; n.5, /p.24-31.// 10 de fevereiro 2010.

OCDE. **Economic survey of Norway 2007: the petroleum sector and its impact**, 2007. Memo. Disponível em: <www.oecd.org/eco/surveys/norway>. Acesso em 15 de Setembro de 2011.

OLIVEIRA, F. A **Economia Brasileira: crítica a razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, p.150.

PACHECO, C. A. **A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

PAIVA, C. Cláudio. **Royalties não melhoraram vida em municípios produtores**. São Paulo, 2010. Disponível em:<<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/bbc/2010/03/19/royalties-nao-melhoraram-vida-em-municipios-produtores-diz-estudo.jhtm>> Acesso em: 19 de março de 2011.

PAIVA, C. Cláudio. Governos aproveitam mal royalties do petróleo. **Revista VEJA**. Disponível em: < <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/governos-aproveitam-mal-royalties-do-petroleo>> Acesso em 04 de Novembro de 2011.

PEREZ, H. Adriana. Fundo Social do Petróleo: opção válida, mas não uma panaceia. **Carta do IBRE/FGV**. P 6-16. Janeiro 2010.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**, 2008

POSTALI, F. A. **Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

_____. Projeto de Lei nº 5.938/2009, Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2009; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm> Acesso em 10 de Outubro de 2010.

____Projeto de Lei nº 5.939/2009, autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2009; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm> Acesso em 10 de Outubro de 2010.

____Projeto de Lei nº 5.940/2009, cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2009; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm> Acesso em 10 de Outubro de 2010.

____ Projeto de Lei nº 5.941/2009, autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2009; Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/PL/2009/msg713-090831.htm> Acesso em 10 de Outubro de 2010.

RIO DE JANEIRO. Boletim Técnico Nº 08. **Indicadores de Qualidade de Vida nas Cidades das Regiões Norte e Noroeste Fluminense.** Observatório Socioeconômico – um projeto do Consórcio Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense. Outubro/2002.

SERRA, Rodrigo. **Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil.** Tese de doutorado. Campinas: Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada, 2005.

SERRA, V. Rodrigo. **O Sequestro dos Royalties pelo Poder Local: a gênese das quase sortudas regiões petrolíferas;** XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL; 21 a 25 de maio de 2007 Belém - Pará – Brasil.

SERRA, V. Rodrigo.; TERRA, T.C. Denise, Portos, commodities, territórios e desenvolvimento local. **Revista Petróleo, Royalties e Região.** Campos dos Goytacazes/RJ- ano IV, nº 15- Março 2007.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. **Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição**¹. Fruto de pesquisa apoiada pela FAPERJ/Fenorte/Tecnorte. Trabalho publicado no Anais do XI Congresso Brasileiro de Energia, 2006, Rio de Janeiro.

SIAS, Rodrigo. **O Fundo Soberano Brasileiro e suas Implicações para a Política Econômica. REVISTA DO BNDES. RIO DE JANEIRO, V. 15, N. 30, P. 93-127, DEZ. 2008.** Disponível em:
<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3004.pdf>. Acesso em 15 de Outubro de 2011.

TANZER, M. **Os trustes petrolíferos e os países subdesenvolvidos.** São Paulo: Civilização brasileira, 1999. Cap.18, p. 341.

TERRA, Denise; OLIVEIRA, E. Lúcia; GIVISIEZ, H.N. Gustavo. **Os Municípios novos ricos do petróleo são mais solidários com sua população?** Trabalho aprovado para apresentação e publicação nos Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local, Salvador, 11 a 13 de dezembro de 2006.

Sites pesquisados:

Agência Nacional do Petróleo –ANP - Disponível em:< <http://www.anp.gov.br>> Acesso em 05 de Outubro de 2011.

Energy Information Agency – EIA- Disponível em: <www.eia.doe.gov>. Acesso em 15 de outubro de 2011.

Fundo Monetário Internacional – FMI – Disponível em: www.imf.org Acesso em 10 de Novembro de 2011.

Petrobras. **Atuação no Pré-Sal** – Disponível em: <www.petrobras.com.br/pt/> Acesso em 10 de Setembro de 2011.

Inforoyalties (UCAM-Universidade Cândido Mendes) – Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4> Acesso em 15 de Setembro de 2011.

BANCO MUNDIAL- World Bank- Disponível em: < http://data.worldbank.org/brazilian-portuguese?cid=GPDptbr_WDI> Acesso em 12 de Novembro de 2010.

ANEXO I

As novas leis do petróleo

Além da Lei nº 9.478/1997, a Lei do Petróleo, o marco regulatório da indústria de petróleo e gás natural no Brasil passou a ser estabelecido também pelas seguintes normas:

Lei nº 12.276/2010 autorizou a União a ceder onerosamente à Petrobras o direito de exercer atividade de pesquisa e lavra de petróleo em áreas do pré-sal com até 5 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), em troca de aumento de participação do estado brasileiro no capital da empresa. (Esta lei e a cessão que permitiu foi fundamental no processo de capitalização da Petrobras, com o qual a estatal se preparou para exercer o papel esperado no novo cenário. A Petrobras captou o equivalente a US\$ 70 bilhões no mercado e a União passou de detentora de 41% do capital total da empresa para 48%).

Lei nº 12.304/2010 criou e determinou as atribuições da empresa pública Pré-Sal Petróleo SA (PPSA), que representará a União na gestão dos contratos de partilha de produção celebrados entre o Ministério de Minas e Energia e as empresas de E&P e na gestão dos contratos para comercialização do petróleo e do gás natural do pré-sal. A PPSA terá, entre outras missões, a de fazer parte (com 50%) dos consórcios formados para executar os contratos de partilha e representar a União nos comitês operacionais dos consórcios, com metade de seus membros.

Lei nº 12.351/2010 estabeleceu o regime de partilha para as áreas não concedidas do pré-sal e outras áreas consideradas estratégicas. Definiu novas funções para a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), do Ministério de Minas e Energia (MME) e do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) neste novo regime. Criou o fundo social para gerir a aplicação dos recursos da União oriundos da produção do pré-sal.

