

Faculdade de Ciências e Letras – Campus Araraquara

Implicações federativas da Emenda Ibsen Pinheiro

Autor: Fernando Moraes Lemos

Orientador: Professor Dr. Claudio Cesar de Paiva

Examinador: Professor Dr. Elton Eustáquio Casagrande

Araraquara 2010

Resumo

Desde que foi proposta, a emenda Ibsen Pinheiro vem suscitando enorme debate na sociedade brasileira. Esta emenda propõe dividir os recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais da exploração *offshore* entre todos os municípios e estados, utilizando-se para tal os fundos de participações dos estados e dos municípios. Esta nova divisão é uma grande ruptura com o modelo vigente, que determina a distribuição destes recursos somente entre os municípios e estados produtores. Como a nova proposta afeta todas as operações *offshore*, e não somente as novas áreas do pré-sal, haveria uma perda imediata de receita dos municípios e estados produtores da ordem de bilhões de reais.

O presente estudo tem como objetivo analisar a validade dos critérios da redistribuição das participações governamentais proposta pela emenda Ibsen. Nesta direção, apresentamos o modelo vigente de distribuição de participações governamentais no Brasil, focando o sobrefinanciamento das esferas subnacionais gerado por este modelo, e o comparamos a uma simulação de distribuição de acordo com os critérios da emenda Ibsen. Esta comparação mostrou que haveria uma perda significativa de renda por parte da maioria dos atuais beneficiários e um rateio que privilegia as regiões mais pobres do país, fruto da utilização dos critérios dos fundos de participação dos municípios e dos estados. A última parte do estudo trabalha os diversos argumentos pró e contra a emenda, em especial os de caráter constitucional, em grande parte contrários a emenda Ibsen.

Palavras-chaves: *royalties*, Ibsen, pré-sal, petróleo.

Abstract

Since it was proposed, the Ibsen Pinheiro amendment has given rise to a huge debate in Brazilian society. This amendment proposes to share the revenue generated by royalties and special participations from offshore oil drilling between all municipalities and states, using for this the states and municipalities participation funds. This new distribution is a great rupture with the current model, which mandates that these resources should only be distributed to producing municipalities and states. Since the new proposal affects all offshore operations, and not only those in the new pre-salt areas, the producing municipalities and states would face an immediate loss of revenue in the scale of billions of reais.

This study's objective is to analyze the validity of the criteria of redistribution of the government participations proposed by the Ibsen amendment. In this sense, we present the current Brazilian government participation model, focusing on the overfinancing of subnational spheres generated by this model, and compare it to a distribution simulation using the Ibsen amendment criteria. This comparison shows that the current beneficiaries would face a significant loss of revenue, and a distribution that favors the poorest regions of the country, consequence of the states and municipalities participation funds use. The study's last part discusses the various arguments in favor and against the amendment, especially those of constitutional character, most of which are contrary to the Ibsen amendment.

Key words: *royalties*, Ibsen, pré-sal, oil.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4
CAPÍTULO I - O MODELO ATUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES NO BRASIL	8
1. Histórico dos royalties	8
2. Consequências da Lei do Petróleo	10
3. Distorções promovidas pela Lei do Petróleo	15
3.1. OMPETRO	16
3.2. Maldição dos recursos naturais no município de Campos dos Goytacazes	18
3.3. Influência dos royalties no gasto social	20
CAPÍTULO II - MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL E IMPLICAÇÕES DA EMENDA IBSEN	23
1. Dimensões econômicas do pré-sal	23
2. Novo marco regulatório para a área do pré-sal	26
3. Distribuição das participações governamentais e a emenda Ibsen Pinheiro	28
4. Implicações da Emenda Ibsen	31
CAPÍTULO III - DEBATE SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA EMENDA IBSEN	38
1. Argumentos a favor	38
2. Argumentos contrários	42
3. Notas finais	45
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição dos royalties e participações especiais, 2009 (R\$)	13
Tabela 2: Receitas orçamentárias comparadas, 2009* (R\$ correntes)	15
Tabela 3: Comparação entre receita orçamentária e receita de participações governamentais dos municípios da OMPETRO	17
Tabela 4: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os estados sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)	33
Tabela 5: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os municípios sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)	34
Tabela 6: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os 10 maiores beneficiários sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)	35
Tabela 7: Comparação entre a receita orçamentária dos 10 maiores municípios beneficiários de participações governamentais sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)	36

INTRODUÇÃO

Desde que foi proposta em dezembro de 2009, a chamada emenda Ibsen Pinheiro vem suscitando enorme debate na sociedade brasileira. Esta emenda propõe dividir os recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais da exploração *offshore*, com exceção a participação da União, entre todos os municípios e estados, utilizando-se para tal os fundos de participações dos estados e dos municípios.

Esta nova divisão é uma grande ruptura com o modelo vigente atualmente, que determina a distribuição destes recursos somente entre os municípios e estados produtores. Como a nova proposta afeta todas as operações *offshore*, e não somente as novas áreas do pré-sal como originalmente proposto no projeto de lei 5.938/2009, haveria uma perda imediata de receita dos municípios e estados produtores da ordem de bilhões de reais, pois a emenda não contempla nenhum mecanismo transitório para a nova divisão de recursos.

Em face de uma perda de receita imensa e insubstituível a curto prazo, os estados mais afetados, Rio de Janeiro e Espírito Santo, se “rebelaram” contra essa nova divisão, argumentando covardia com os produtores por não compensá-los pela produção em seus territórios e inconstitucionalidade dos critérios da emenda. Por outro lado, os defensores da medida alegam que a atual divisão concentra recursos nos estados produtores enquanto negligencia o resto do país, sendo a nova divisão mais “justa” por dividir igualmente por todo o país estes recursos.

Este debate vem sendo visto como um jogo de soma zero, onde alguém ganha e alguém perde e não há espaço para compromissos. Argumentos técnicos relativos à utilização das rendas petrolíferas são deixados de lado em benefício a ações inócuas e demagogas como o minuto de silêncio¹ ocorrido em um jogo de futebol do campeonato estadual fluminense pela perda dos *royalties* ou a cassação² de medalha conferida ao deputado Ibsen Pinheiro pela cidade do Rio de Janeiro em 1993. Como bem colocou³ Sérgio Gobetti, “Nesse debate, só o que interessa são os interesses, mas não os interesses do povo fluminense ou brasileiro”.

¹ Protesto contra emenda Ibsen chega ao Cristo Redentor. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1529087-5601,00.html>>.

² Vereadores do Rio cassam medalha de Ibsen Pinheiro. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1532037-5606,00>>.

³ Blog do Gobetti. Disponível em <<http://blogdogobetti.blogspot.com/2010/03/convite-ao-debate.html>>.

O presente estudo tem como objetivo romper com esta discussão inócua e analisar a validade dos critérios da redistribuição das participações governamentais proposta pela emenda Ibsen. Nesta direção, no Capítulo I apresentamos o modelo vigente de distribuição de participações governamentais no Brasil, trabalhando como este modelo se desenvolveu desde 1953, com a lei 2.004/53, até a introdução da Lei do Petróleo em 1997, que teve papel decisivo no aumento da arrecadação de participações governamentais no país. Neste capítulo também demonstramos o sobrefinanciamento das esferas subnacionais gerado por este aumento de receita, resultado da fragilidade dos critérios de distribuição vigentes.

No Capítulo II são analisados o marco regulatório proposto para a província petrolífera do pré-sal e as implicações da emenda Ibsen sobre a distribuição de participações governamentais. Para isso, foi realizada uma simulação de como essa distribuição alocaria os recursos relativos às participações governamentais entre os entes federativos, mostrando que haveria uma perda significativa de renda por parte da maioria dos atuais beneficiários e um rateio que privilegia as regiões mais pobres do país, fruto da utilização dos critérios dos fundos de participação dos municípios e dos estados.

Concluindo este estudo, no Capítulo III são elencados argumentos favoráveis e contrários a emenda Ibsen. Existem argumentos fundamentados em ambos os campos, porém fica claro que embora o objetivo de realizar uma redistribuição que promova a equidade seja justo, o formato desta redistribuição, a emenda EMP-387/2009, possui sérios problemas de ordem constitucional. O critério adotado na emenda para a distribuição das participações governamentais, a pulverização destes recursos entre todos os entes federativos, também é controverso, uma vez que não existem subsídios para afirmar que esta medida contribuiria para a construção de um marco regulatório que promova o uso racional dos recursos.

CAPÍTULO I

O MODELO ATUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES NO BRASIL

Neste capítulo pretende-se analisar o modelo de distribuição de *royalties* vigente no Brasil, particularmente após a entrada em vigor da Lei do Petróleo, de forma a prover um contexto para a discussão do novo modelo de partilha dos recursos petrolíferos proposta pela Emenda Ibsen Pinheiro.

Com este objetivo, o capítulo tem a seção 1 dedicada ao histórico regulatório dos *royalties* no Brasil, desde 1953, com a criação da Petrobrás, até a legislação vigente hoje. A seção 2 explora as consequências da introdução da Lei do Petróleo na arrecadação de recursos provenientes de *royalties* e suas implicações federativas. Por fim, na seção 3 são exploradas as distorções promovidas pela Lei do Petróleo.

1. Histórico dos royalties

A cobrança de participações governamentais no Brasil teve início em 3 de outubro de 1953, com a entrada em vigor da Lei 2.004/53, que criou a Petrobrás e introduziu a cobrança de *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural realizada *onshore*, destinando 4% sobre o valor da produção aos estados e 1% aos municípios produtores.

Com o início da produção *offshore* de petróleo na década de 60, houve a necessidade de expandir a incidência dos *royalties* também para a produção na plataforma continental. O Decreto Lei 523, de 08/04/69, introduziu o pagamento de compensações financeiras também sobre estas reservas com a mesma alíquota de 5%, porém com uma divisão diferenciada. Estados e municípios não eram beneficiados, somente a União, sendo destinados 2,5% ao Departamento Nacional de Produção Mineral e 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura. Com o primeiro choque do petróleo, o repasse a estas instituições foi encerrado e passou a ser destinado ao Conselho Nacional do Petróleo (Decreto Lei 1.288, de 01/11/73), com o objetivo de garantir segurança e regularidade da geração de energia (SERRA, 2005, p. 148).

Em meio a um cenário político favorável a descentralização fiscal, em 1985 os entes subnacionais passam a serem contemplados na distribuição dos *royalties* da produção *offshore*, com a edição da Lei 7.453/85, que destinava 1,5% aos estados confrontantes a poços produtores, 1,5% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas

geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para um Fundo Especial, distribuído entre estados e municípios de acordo com as regras dos fundos de participação dos estados (FPE) e municípios (FPM). A inclusão da Marinha na partilha dos *royalties* foi justificada pela necessidade de compensá-la pelos custos relativos à fiscalização e proteção das atividades de exploração e produção realizadas na plataforma continental. No entanto, SERRA (2005) argumenta que a inclusão da Marinha como beneficiária foi resultado de barganha entre as esferas do governo com o intuito de garantir a União alguma parcela da nova partilha dos *royalties*.

Em 1989 ocorreu uma nova alteração das regras de distribuição, com a introdução pela Lei 7.990, posteriormente regulamentada pelo Decreto 01/91, de uma participação adicional no rateio para os municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Como a alíquota básica de 5% dos *royalties* não foi alterada, o percentual dos estados foi reduzido de 4% para 3,5% no caso da produção *onshore* e o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5% no caso da produção *offshore* (GUTMAN, 2007, p. 37).

Em 6 de agosto de 1997, foi editada a Lei 9.478, também conhecida como Lei do Petróleo, que revogou a Lei 2.004/53 e introduziu mudanças significativas no modelo de distribuição de recursos provenientes de *royalties*. A Lei do Petróleo estabeleceu em 10% a alíquota básica dos *royalties* e adotou uma forma de distribuição diferenciada para a parcela acima de 5%, mantendo a distribuição mínima de 5% de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91.

No caso da produção terrestre, a distribuição da alíquota excedente destinou 52,5% aos estados produtores, 15% aos municípios produtores, 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia. A repartição relativa à produção na plataforma continental foi mais generosa com os municípios, destinando 22,5% aos estados confrontantes, 22,5% aos municípios confrontantes, 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, 15% ao Ministério da Marinha, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia e 7,5% ao Fundo Especial. As parcelas destinadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia têm sua utilização legalmente vinculada a própria cadeia produtiva do

petróleo, sendo obrigatoriamente utilizadas para financiamento a pesquisa e ao desenvolvimento tecnológico aplicados a indústria do petróleo (SERRA, 2007, p. 96).

A Lei do Petróleo também instituiu uma participação adicional conhecida como participação especial. Prevista no artigo 50 da lei, ela incide sobre os campos com grande volume de produção ou de grande rentabilidade. As alíquotas das participações especiais variam, progressivamente, de acordo com o tempo de exploração dos campos – primeiro, segundo, terceiro, quarto e demais anos – e de sua localização – terra, mar < 400m e mar > 400m. E, diferentemente dos *royalties*, tem como base de cálculo o lucro do campo (GUTMAN, 2007, p. 38-39). O rateio das participações especiais entre as esferas federativas dos recursos é mais centralizado, destinando 50% dos recursos a União (Ministério do Meio Ambiente e Ministério das Minas e Energia), 40% aos estados e 10% aos municípios. O uso da parcela destinada ao Ministério das Minas e Energia também é restrito ao segmento de E&P, sendo utilizada para o financiamento de estudos e serviços na área de prospecção de petróleo e gás natural (SERRA, 2007, p. 96-97).

2. Consequências da Lei do Petróleo

A Lei do Petróleo representou um marco nas participações governamentais no Brasil. Nos 44 anos anteriores a edição da Lei do Petróleo, os *royalties* nunca representaram parcela significativa da receita dos entes federativos. Em 1997, ano de aprovação da lei, a arrecadação com *royalties* no Brasil chegou R\$ 190,289 milhões. Três anos depois, o montante arrecadado já era quase 10 vezes maior e ao final de 2009 chegava a cerca de R\$ 8 bilhões, ou seja, 41,7 vezes o resultado de 1997.

Além do crescimento da produção (neste período, a produção de petróleo e gás natural brasileira aumentou 2,75 vezes, de 838.309 bpd para 2.307.758 bpd), este aumento ocorreu devido à alíquota adicional instituída pela Lei do Petróleo e ao “alinhamento dos preços do petróleo brasileiro aos preços internacionais para fins de cálculo das participações governamentais, internalizando-se também nesse cálculo a variável câmbio” (GUTMAN, 2007, p. 40).

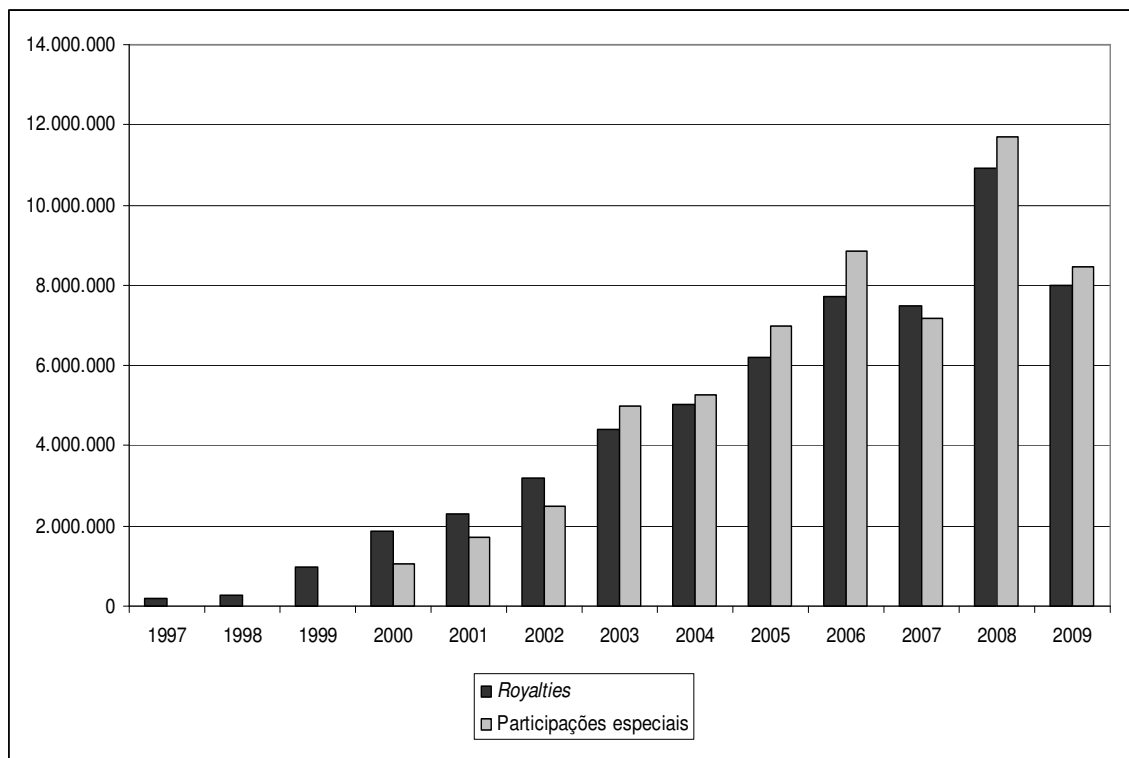


Figura 1: Evolução das participações governamentais no período de 1997 a 2009.

Fonte: Elaboração própria com dados do Info Royalties.

De fato, a participação dos preços internacionais do petróleo no aumento da receita gerada pelas compensações financeiras foi importante. O preço do petróleo de referência *Brent* variou de maneira extrema no período estudado. A cotação⁴ do barril, que no fim de 1997 era de US\$ 17,73, subiu gradativamente para US\$ 30,04 ao final de 2003. Esta escalada dos preços se acelerou a partir de 2004, culminando com a cotação de US\$ 142,45 em 04/07/2008, grande responsável pelo salto de arrecadação de participações governamentais ocorrido em 2008.

Estes dados demonstram que somente a partir da regularização da Lei do Petróleo e do início da cobrança das participações especiais que o montante arrecadado pelas participações governamentais se torna expressiva. Como consequência, os problemas relacionados à concentração de receita em alguns entes federativos passaram a se manifestar de maneira clara.

⁴ U.S. Energy Information Administration. Disponível em < <http://www.eia.doe.gov> >.

O modelo de distribuição das rendas petrolíferas é bastante descentralizado do ponto de vista federativo, destinando 71,77% dos recursos recolhidos por meio de *royalties* em 2009 aos estados e municípios produtores. Quando considerados o total de participações governamentais (*royalties* e participações especiais), quase 60% destes recursos foram destinados aos estados e municípios produtores, lembrando que a parcela relativa ao Fundo Especial deve ser incluída no repasse a estas esferas, pois sua distribuição é feita pelos fundos de participação dos municípios e estados. No entanto, devido à concentração espacial das reservas petrolíferas brasileiras (principalmente na Bacia de Campos), o resultado é uma extrema concentração de recursos em algumas esferas subnacionais.

A Tabela 1 evidencia esta concentração. Principal estado produtor de petróleo do Brasil (responsável por 77,33%⁵ da produção nacional), o Rio de Janeiro recebe 45,08% dos recursos arrecadados com as participações governamentais. Excetuada a parcela da União e a do Fundo Especial, o Rio de Janeiro tem uma participação de 71% nas rendas relativas aos *royalties* e de 94% nas participações especiais.

Esta concentração de recursos é resultado não somente da concentração espacial da exploração de petróleo e gás natural, mas do modelo de divisão das participações governamentais, particularmente as regras relativas à exploração *offshore*, pois grande parcela da produção brasileira de petróleo, mesmo antes da entrada em operação dos campos do pré-sal, ocorre na plataforma continental (89,4% da produção). Embora estas reservas se localizem em grande parte a centenas de quilômetros da costa e assim tenham pouco ou nenhum impacto nos municípios confrontantes, estes recebem uma parcela maior dos *royalties* da exploração *offshore* do que receberiam se a exploração ocorresse dentro de seu território terrestre (respectivamente 26,25% e 17,5%). Como a Constituição Federal preconiza⁶ que os *royalties* sejam tratados como uma compensação financeira pelo impacto causado pelas atividades de E&P, esta repartição carece de sentido, uma vez que a exploração em terra certamente implica em maiores impactos ao município. Esta

⁵ Em setembro de 2010. Dados da ANP.

⁶ Art. 20, § 1º: É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

incongruência será ainda mais relevante no caso do pré-sal, pois estas reservas se situam em grande medida a 200 km ou mais da costa.

Tabela 1: Distribuição dos royalties e participações especiais, 2009 (R\$)

Beneficiários	Royalties		Participações Especiais		Royalties + Participações Especiais	
	Corrente	%	Corrente	%	Corrente	%
Comando da Marinha	1.258.472.367,07	15,84%	-	0,00%	1.258.472.367,07	7,16%
Ministério da Ciência e Tecnologia	984.474.840,61	12,39%	-	0,00%	984.474.840,61	5,60%
Ministério de Minas e Energia	-	0,00%	3.854.823.041,04	40,00%	3.854.823.041,04	21,93%
Ministério do Meio Ambiente	-	0,00%	963.705.760,22	10,00%	963.705.760,22	5,48%
Total União	2.242.947.207,68	28,23%	4.818.528.801,26	50,00%	7.061.476.008,94	40,16%
Alagoas	28.591.267,83	0,36%	-	0,00%	28.591.267,83	0,16%
Amazonas	120.436.954,44	1,52%	24.806.016,52	0,26%	145.242.970,96	0,83%
Bahia	138.990.607,56	1,75%	156.779,52	0,00%	139.147.387,08	0,79%
Ceará	11.102.117,38	0,14%	-	0,00%	11.102.117,38	0,06%
Espírito Santo	142.058.178,15	1,79%	188.840.637,51	1,96%	330.898.815,66	1,88%
Paraná	84.777,56	0,00%	-	0,00%	84.777,56	0,00%
Rio de Janeiro	1.709.375.458,87	21,52%	3.625.572.767,37	37,62%	5.334.948.226,24	30,34%
Rio Grande do Norte	140.128.954,63	1,76%	8.885.886,36	0,09%	149.014.840,99	0,85%
São Paulo	3.514.130,76	0,04%	-	0,00%	3.514.130,76	0,02%
Sergipe	89.558.815,72	1,13%	6.560.953,75	0,07%	96.119.769,47	0,55%
Total Estados	2.383.841.262,90	30,01%	3.854.823.041,03	40,00%	6.238.664.303,93	35,48%
Municípios do Alagoas	33.531.127,55	0,42%	-	0,00%	33.531.127,55	0,19%
Municípios do Amapá	200.525,43	0,00%	-	0,00%	200.525,43	0,00%
Municípios do Amazonas	50.205.715,49	0,63%	6.201.504,12	0,06%	56.407.219,61	0,32%
Municípios da Bahia	106.784.576,36	1,34%	39.194,86	0,00%	106.823.771,22	0,61%
Municípios do Ceará	30.023.841,52	0,38%	-	0,00%	30.023.841,52	0,17%
Municípios do Espírito Santo	147.375.291,18	1,86%	47.210.159,37	0,49%	194.585.450,55	1,11%
Municípios de Minas Gerais	420.992,35	0,01%	-	0,00%	420.992,35	0,00%
Municípios do Pará	1.136.305,53	0,01%	-	0,00%	1.136.305,53	0,01%
Municípios da Paraíba	1.299.018,41	0,02%	-	0,00%	1.299.018,41	0,01%
Municípios do Paraná	84.780,97	0,00%	-	0,00%	84.780,97	0,00%
Municípios do Pernambuco	34.789.538,13	0,44%	-	0,00%	34.789.538,13	0,20%
Municípios do Rio de Janeiro	1.872.020.858,87	23,56%	906.393.191,78	9,41%	2.778.414.050,65	15,80%
Municípios do Rio Grande do Norte	126.633.089,30	1,59%	2.221.471,57	0,02%	128.854.560,87	0,73%
Municípios do Rio Grande do Sul	38.664.757,26	0,49%	-	0,00%	38.664.757,26	0,22%
Municípios de Santa Catarina	21.724.968,49	0,27%	-	0,00%	21.724.968,49	0,12%
Municípios de São Paulo	134.377.805,42	1,69%	-	0,00%	134.377.805,42	0,76%
Municípios do Sergipe	89.393.634,40	1,13%	1.640.238,55	0,02%	91.033.872,95	0,52%
Total Municípios	2.688.666.826,66	33,84%	963.705.760,25	10,00%	3.652.372.586,91	20,77%
Fundo Especial	629.233.481,04	7,92%	-	0,00%	629.233.481,04	3,58%
Total Geral	7.944.688.778,28	100,00%	9.637.057.602,54	100,00%	17.581.746.380,82	100,00%

Fonte: Elaborado a partir de SERRA (2007) e atualizado para 2009 com dados do Info Royalties.

É importante destacar que o projeto de lei 7.453/85, que descentralizou os *royalties offshore*, previa inicialmente uma distribuição dos *royalties* idêntica ao da produção terrestre, sem repasse aos municípios confrontantes, porém uma série de emendas resultou na mudança dos percentuais de repasse aos municípios e estados e na inclusão da Marinha e do Fundo Especial no rateio (SERRA, 2005, p. 172-173).

O conceito de município confrontante também é passível de crítica. Um município é considerado confrontante a um campo petrolífero se este se encontra dentro da projeção ortogonal do território do município. No entanto, tal solução não atende a nenhum critério econômico. Para SERRA (2007, p. 86):

Isto porque não há, a princípio, qualquer relação entre a distância física que separa o poço petrolífero e o município confrontante e a intensidade da presença de capitais petrolíferos nos municípios beneficiários.

Outro fator contribuinte para a concentração de rendas petrolíferas é definição de áreas geoeconômicas. A Lei 7.453/85 define que 22,5% da alíquota de 5% seja repassada aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas. A Lei 7.525/86 especificou os critérios para a definição destas áreas, compostas por três diferentes zonas: A Zona de Produção Principal é constituída de municípios confrontantes a poços e municípios onde estejam localizadas três ou mais instalações relacionadas ao processamento de petróleo e gás natural ou de atividades de apoio a E&P. A Zona de Produção Secundária é composta por municípios atravessados por oleodutos e gasodutos ligados a escoamento da produção. Finalmente, a Zona Limítrofe é composta pelos municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal ou que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural (SERRA, 2007, p. 87-88).

A repartição dos 22,5% destinados aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas econômicas é feita na seguinte proporção: 60% a Zona de Produção Principal, 10% a Zona de Produção Secundária e 30% a Zona Limítrofe. O que se destaca neste modelo de distribuição dos *royalties* é a adoção de um critério de proximidade dos campos petrolíferos em relação ao território continental. Tal critério, no entanto, impõe um “determinismo físico” sobre as regras de rateio dos recursos provenientes da exploração de petróleo. Este fato, em conjunto com fragilidades nas regras de distribuição, resultou em uma pesada

concentração de receitas públicas em algumas regiões, fato decisivo para ocorrência de sobrefinanciamento nas esferas locais.

3. Distorções promovidas pela Lei do Petróleo

A principal fonte de distorções geradas pelo modelo de distribuição de *royalties* e participações especiais é a já citada concentração espacial destas receitas. Há ampla literatura constatando a existência de sobrefinanciamento nas esferas municipais de províncias petrolíferas. Rodrigo Serra propôs a denominação de petro-rentistas a estes municípios, pois dependem das rendas petrolíferas sem, no entanto, hospedarem atividades de exploração e produção que justifiquem tais repasses. O sobrefinanciamento nestas esferas fica claro quando se compara a receita orçamentária *per capita* auferida pelos 20 maiores beneficiários de participações governamentais da região Sudeste em comparação a média dos municípios desta região.

Com exceção aos municípios com mais de 500.000 habitantes, a receita orçamentária per capita dos 20 maiores beneficiários de participações governamentais no Sudeste é substancialmente maior do que a dos municípios que não são beneficiados por esta receita. A receita orçamentária per capita dos municípios pequenos (população menor que 20.000), por exemplo, é de 5,4 vezes maior que a média dos municípios de mesmo porte.

Tabela 2: Receitas orçamentárias comparadas, 2009* (R\$ correntes)

Classe de tamanho	Conjunto dos municípios do Sudeste		20 maiores beneficiários de participações governamentais		Razão B/A
	Nº de municípios	Receita orçamentária per capita (A)	Nº de municípios	Receita orçamentária per capita (B)	
< 20.000	1101	1.610,33	2	8.689,38	5,4
]20.000; 50.000]	289	1.489,36	6	3.766,43	2,53
]50.000; 100.000]	96	1.590,45	3	3.758,86	2,36
]100.000; 250.000]	86	1.627,24	5	2.680,33	1,65
]250.000; 500.000]	29	1.523,62	2	2.359,99	1,55
> 500.000	18	1.890,33	2	1.823,08	0,96

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN (2009) e Info Royalties.

* São João da Barra, STN (2008). Campos dos Goytacazes, STN (2006).

A lista dos 20 maiores beneficiários de participações governamentais também reforça a questão da concentração espacial destas receitas. Estes municípios concentram cerca de 70% de todos os recursos destinados aos municípios (cerca de 2,55 bilhões de reais), sendo que 16 deles se localizam no estado do Rio de Janeiro.

Identificada a existência de sobrefinanciamento, é natural questionar como estes recursos extras são utilizados pelas esferas locais. Nas subseções a seguir, exploraremos o aproveitamento destes recursos nos municípios integrantes da OMPETRO, no caso específico do município de Campos dos Goytacazes e no gasto social do conjunto dos municípios fluminenses.

3.1. OMPETRO

BRAGA, SERRA e TERRA (2007) estudaram o caso da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (OMPETRO) com o intuito de “avaliar as relações entre o aumento na arrecadação dos municípios receptores de rendas petrolíferas (...) da Bacia de Campos e o fortalecimento institucional do poder público local na gestão urbana”.

A OMPETRO compreende nove municípios do litoral fluminense⁷ que possuem poços petrolíferos confrontantes aos seus territórios. Embora se intitulem “produtores” de petróleo, somente a cidade de Macaé poderia ser denominada de tal maneira, pois concentra as atividades de E&P da região. O impacto no restante dos municípios é limitado ou praticamente nulo em cidades como São João da Barra, Cabo Frio ou Armação de Búzios (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007, p. 173).

Comparando a estrutura de despesas dos municípios da OMPETRO com a média dos municípios da região Sudeste, concluiu-se que embora as despesas com investimento dos municípios da OMPETRO sejam em geral superior a média dos municípios do Sudeste, parcela considerável das rendas petrolíferas não é revertida para investimentos, mas sim para custeio da máquina pública. Isso significa que o orçamento destes municípios está fortemente vinculado a receitas de natureza errática (Figura 2), dependentes do câmbio e do preço internacional do petróleo, incorrendo em um elevado risco de insolvência financeira caso ocorram flutuações negativas nesses indicadores. Além disso, acidentes ou paradas

⁷ No sentido norte-sul: São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação de Búzios e Cabo Frio.

técnicas em unidades de produção poderiam resultar em sérios problemas financeiros a essas cidades (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007, p. 178).

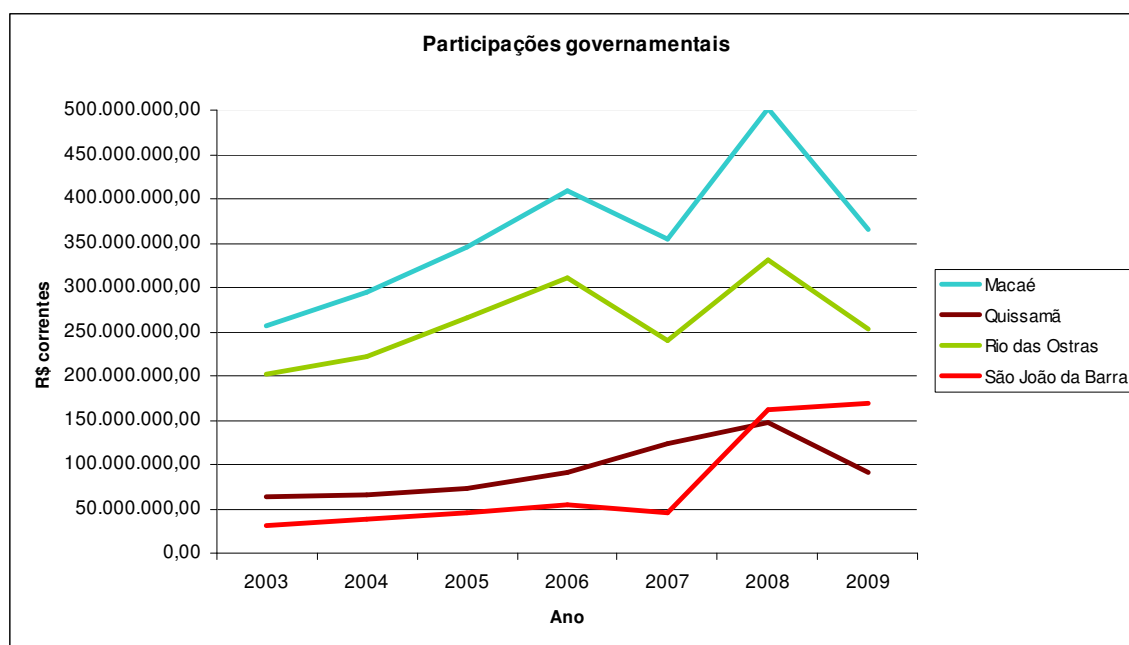


Figura 2: Participações governamentais, municípios selecionados, 2003 a 2009.

Fonte: Elaboração própria com dados do Info Royalties.

Tabela 3: Comparação entre receita orçamentária e receita de participações governamentais dos municípios da OMPETRO

Município	Receita orçamentária (A)	Participações governamentais (B)	Razão B/A
São João da Barra*	198.382.112,20	161.427.752,79	0,81
Campos dos Goytacazes*	1.249.186.089,00	852.565.850,92	0,68
Rio das Ostras	395.985.982,56	252.223.801,18	0,64
Quissamã	168.956.039,61	90.926.791,95	0,54
Casimiro de Abreu	136.652.292,22	56.490.065,54	0,41
Armação dos Búzios	109.259.090,22	41.897.724,65	0,38
Carapebus*	65.217.802,48	24.245.167,22	0,37
Cabo Frio	375.806.025,48	133.778.273,24	0,36
Macaé	1.113.363.121,61	365.247.504,11	0,33

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da STN (2009) e Info Royalties.

* São João da Barra e Carapebus, STN (2008). Campos dos Goytacazes, STN (2006).

A Tabela 3 explicita esta condição de dependência das participações governamentais. Todos os municípios membros da OMPETRO tem participação das rendas petrolíferas em seu orçamento de 33% ou mais. Em um extremo, São João da Barra tem

81% de sua receita orçamentária de origem petrolífera. No entanto, menos de 20% da receita gerada pelas participações governamentais tem como destino investimentos. Ou seja, esta receita é usada para o custeio da administração municipal e assim sujeita a flutuações destes repasses que, como mostra a Figura 1, é bastante expressiva.

Finalmente, procurou-se avaliar possíveis relações entre o sobrefinanciamento e a capacidade institucional dos municípios membros da OMPETRO. Foram construídos quatro indicadores: quadro de pessoal, instrumentos de planejamento, mecanismos de gestão democrática e modernização administrativa. De modo geral, estes municípios apresentaram um desempenho superior ao dos indicadores de suas respectivas classes de tamanho. No entanto, houve variações significativas nos resultados, com Cabo Frio e Carapebus desempenhando abaixo do nível do conjunto de municípios de mesma classe de tamanho na maior parte dos indicadores (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007, p. 188).

3.2. Maldição dos recursos naturais no município de Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes, com uma população estimada de 463 mil habitantes em 2010, é maior beneficiário de participações governamentais entre os municípios brasileiros, recebendo no ano de 2006⁸ o montante de R\$ 852.565.850,92. Conforme a Tabela 3 apresentada anteriormente mostra, este município é altamente dependente de receitas petrolíferas, que compõe 68% de suas receitas orçamentárias. Além disso, sua receita orçamentária per capita, R\$ 2.937,97, é de quase duas vezes a da média dos municípios sudestinos de mesma classe de tamanho.

A maldição dos recursos naturais, um conceito normalmente empregado em âmbito nacional, descreve uma situação em que a abundância de receitas públicas pode ser, paradoxalmente, prejudicial ao ente beneficiário. Normalmente tratado com um fenômeno macroeconômico, a maldição dos recursos naturais (também conhecida com doença holandesa) refere-se ao mecanismo pelo qual uma ascensão nas exportações de um dado recurso natural (no caso holandês, gás natural) causa uma apreciação na taxa de câmbio, o que reduz a competitividade dos outros setores da economia. Se este efeito não for

⁸ Apesar de existirem dados para as receitas petrolíferas referentes ao município de Campos dos Goytacazes posteriores a 2006, o mesmo não é verdade para suas receitas orçamentárias, cujo último dado apresentado a Secretaria do Tesouro Nacional é referente a 2006. Desta forma, utilizaremos os dados de 2006 para permitir comparações entre as receitas.

combatido, tem como resultado a estagnação destes setores e um aumento no grau de dependência do recurso natural exportado.

SERRA e MOTHÉ (2007) propõem adaptar este conceito para o município de Campos dos Goytacazes, trabalhando a questão dos possíveis efeitos negativos que a abundância de recursos naturais pode trazer a administração local a partir da proposição de Schultz (2004) para a definição de Mal dos Recursos Naturais.

(...) o Mal dos Recursos Naturais pode ser compreendido como o conjunto de efeitos negativos que as riquezas extrativas causam sobre a economia e à política. Ao invés de beneficiá-las, causam efeitos contrários, como maior nível de pobreza, menor crescimento, desenvolvimento mais lento, corrupção e democracia frágil, posicionando esses países, ricos em recursos naturais, no final do ranking de inúmeros indicadores de desenvolvimento (SERRA e MOTHÉ, 2007, p. 3).

Com base nesta definição, foram avaliados indicadores de crescimento econômico, pobreza, desenvolvimento no longo prazo e democracia, com o objetivo de determinar se a maldição dos recursos naturais ocorre no município de Campos dos Goytacazes. Em relação ao crescimento econômico e a pobreza, em decorrência da incapacidade de determinar corretamente a evolução destas variáveis (devido à inexistência de indicadores confiáveis), os autores estimaram que ambas provavelmente seguirão uma trajetória positiva. Abaixo, no entanto, do que em tese poderia ser alcançado com este nível de receitas públicas. As principais críticas são em relação ausência de uma política industrial definida para o emprego do FUNDECAM (Fundo de Desenvolvimento de Campos), ao baixo nível de investimentos e a inexistência de mecanismos que atingiam a população mais carente, como oferta de crédito popular.

A terceira variável, desenvolvimento no longo prazo, é avaliada com base na geração de tributos próprios. Em decorrência da abundância de rendas petrolíferas, há uma tendência ao que os autores chamam de “preguiça fiscal”, ou seja, o município deixa de aumentar a arrecadação própria para não onerar seus habitantes/eleitores ou utiliza-se da renúncia fiscal para se engajar em “guerra fiscal” com os vizinhos. No entanto, dado a natureza errática destas receitas e a seu próprio caráter finito, uma vez cessadas as transferências decorrentes das participações governamentais, a administração municipal pode ver-se em grave situação financeira. É exatamente esta situação em que Campos dos

Goytacazes e outros municípios petro-rentistas podem se encontrar caso a Emenda Ibsen seja implementada. Este possível desdobramento será discutido mais adiante neste estudo.

No quesito enfraquecimento da democracia, são destacados a ausência da participação da sociedade na determinação do destino das rendas petrolíferas e a pesada participação do poder público em diversas esferas da sociedade, como anunciante nos meios de comunicação, mantedor de programas de assistência social e principal empregador do município. A falta de transparência na execução orçamentária – o município não repassa estas informações a Secretária do Tesouro Nacional desde 2006 – também levanta questões sobre como estes recursos estão sendo de fato aproveitados.

Com base tais avaliações, é possível concluir que a presença da maldição dos recursos naturais no município de Campos dos Goytacazes e possivelmente em outros municípios petro-rentistas é uma hipótese válida e que deve ser levada em consideração na discussão de um novo modelo de distribuição de participações governamentais.

3.3. Influência dos royalties no gasto social

O aumento das receitas petrolíferas naturalmente leva a questionamentos a respeito da destinação destes recursos. Este é um assunto controverso, e nos últimos anos vem sendo abordado por vários autores. Apresentaremos a seguir o debate a cerca de como estes recursos são aproveitados pela esfera municipal.

GOMES (2007) discute a hipótese de que este aumento de receitas teria como efeito um aumento nas despesas sociais e como consequência, uma melhora nos indicadores de saúde e educação. A autora testou esta hipótese no caso dos municípios fluminenses, devido a sua situação privilegiada em relação a sua participação no montante de royalties arrecadados. Os setores de saúde e educação foram escolhidos para mensurar possíveis modificações nas condições de vida nos municípios estudados devido ao seu peso no orçamento destes entes, uma vez que são obrigados constitucionalmente a destinar a estes setores no mínimo 40% de sua receita própria. Além disso, a provisão de saúde e de educação foi uma das áreas afetadas pelo viés descentralizador da Constituição de 1988, sendo delegada principalmente aos municípios.

Uma primeira constatação é de que uma das hipóteses do artigo, de uma alta arrecadação de royalties se traduziria em um volume de gastos sociais maior, se provou

verdadeira. No ano estudado (2004), houve uma diferença de 236% entre o gasto social dos municípios com alta receita de royalties em relação ao de baixa receita. Se levado em consideração que no mesmo período houve uma diferença de 107% entre as despesas correntes dos dois grupos, conclui-se “que a maior parte do aumento verificado nas despesas correntes dos municípios com alta receita de royalties se deve a elevação do gasto social” (GOMES, 2007, p. 66).

Em relação os indicadores de saúde, foram constatados melhores resultados no período avaliado tanto para o grupo com baixa receita de royalties quanto para o com alta receita. No entanto, este último teve desempenho consideravelmente melhor em três indicadores, os de nº de óbitos infantis, taxa de mortalidade infantil e nº de consultas médicas básicas por habitante. Estes resultados indicariam que existe um grau de relação entre receitas mais altas de royalties e uma melhora no desempenho do setor da saúde.

Os resultados para os indicadores de educação no entanto, não apresentaram esta mesma relação. Pelo contrário, os indicadores foram de maneira geral piores para os municípios com maior receita de royalties. O que é ainda mais surpreendente se for considerado que o gasto social de fato aumentou em função das receitas de royalties, ou seja, o resultado pior na educação foi registrado mesmo com um orçamento para este setor significativamente maior.

Os resultados deste trabalho indicam a existência de uma correlação positiva entre as receitas de royalties e gastos sociais, porém com efeitos diversos nos setores estudados. No setor da saúde houve uma melhora nos indicadores selecionados, enquanto na educação, nenhum indicador teve resultados positivos.

Porém, outros estudos chegaram a conclusões opostas. GUERREIRO (2009) analisou o efeito da abundância de recursos no setor da saúde do município de Campos dos Goytacazes e concluiu que apesar do grande montante direcionado a este setor no período entre 2004 e 2008, não houve grandes benefícios a população.

Em 2004, a prefeitura do município, através da Secretaria Municipal de Saúde, assinou um convênio com instituições filantrópicas locais com o objetivo de melhorar o acesso aos serviços de saúde. Passou então a repassar mensalmente recursos municipais como complemento aos recursos transferidos pelo SUS (Sistema Único de Saúde) a estas instituições com o intuito de estimar o aumento dos atendimentos aos pacientes do sistema.

Este novo repasse resultou em um aumento, no primeiro ano do convênio, de 170% nos recursos disponíveis para utilização do convênio. No entanto, apesar do aumento expressivo no nível de recursos repassados, não foram observadas mudanças significativas no número de internações em comparação ao período anterior a entrada em vigor do convênio entre prefeitura e instituições locais.

Considerações a certa da qualidade do serviço prestado também corroboram o mau uso dos recursos. Os repasses do município aos hospitais filantrópicos elevaram em cerca de três vezes o valor médio pago por internação. No entanto, a qualidade do serviço prestado por estas instituições em nada difere da qualidade dos atendimentos realizados em instituições semelhantes em outros municípios (GUERREIRO, 2009, p. 122).

Ainda trabalhando o município de Campos dos Goytacazes, TERRA, OLIVEIRA e GIVISIEZ (2006) investigaram quais grupos socioespaciais foram beneficiados pelas rendas petrolíferas, com o objetivo de avaliar se a abundância de recursos permitiu ao governo local promover uma alocação de recursos públicos mais favorável aos segmentos populacionais menos favorecidos. Foram comparadas três gestões do município no período de 1993 a 2004, sendo as duas últimas gestões beneficiadas com o aumento das receitas advindas de participações governamentais em virtude da Lei 9.478/97, a Lei do Petróleo.

Na primeira gestão avaliada, houve de fato uma priorização dos investimentos em áreas de mais baixo status socioeconômico, sendo destinados a estas áreas 65,1% do total de investimentos per capita na gestão. Porém, a partir da segunda gestão, o que se observou foi um movimento no sentido contrário, ou seja, verificou-se a concentração dos investimentos nos grupos mais privilegiados, sendo destinados a estes 65,1% dos recursos na segunda gestão e 56,8% na terceira.

Cabe ressaltar que foram justamente estas duas últimas gestões que mais se beneficiaram das rendas petrolíferas. No entanto, esta folga orçamentária não se traduziu em mais investimentos nas áreas menos socialmente favorecidas da cidade, não contribuindo assim para a redução da desigualdade no município.

CAPÍTULO II

MARCO REGULATÓRIO DO PRÉ-SAL E IMPLICAÇÕES DA EMENDA IBSEN

No Capítulo II, trabalhamos o novo marco regulatório do pré-sal, dando atenção especial ao PL 5.983/2009, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo e gás natural nas áreas do pré-sal e em áreas consideradas estratégicas, e ao objeto de estudo deste trabalho, a emenda Ibsen Pinheiro, que modifica a distribuição de participações governamentais relativa a toda a produção *offshore*.

Na primeira seção, apresentamos a província petrolífera do pré-sal, mostrando seu potencial econômico e impacto nas reservas e na produção petrolífera brasileira. A segunda seção trata do marco regulatório sendo discutido para esta nova área e seus reflexos sobre a estrutura de E&P. A seção 3 apresenta a trajetória da distribuição de participações governamentais desde a introdução do PL 5.938/2009 até a aprovação no Congresso da emenda Ibsen. A seção 4 finaliza este capítulo fazendo uma comparação entre a distribuição das participações governamentais sob as regras atuais e sob as regras que seriam introduzidas pela emenda Ibsen.

1. Dimensões econômicas do pré-sal

No início de 2008, a Petrobras anunciou a descoberta de uma grande quantidade de petróleo e gás natural em uma nova província petrolífera, denominada pré-sal. A empresa já confirmou a descoberta de cerca de 15 bilhões de barris de petróleo ou equivalente na região, mas estimativas⁹ apontam para reservas ainda maiores, da ordem de 100 bilhões de barris.

Localizada ao longo de 800 quilômetros entre os estados do Espírito Santo e Santa Catarina, esta nova reserva é de difícil acesso, situando-se a mais de 7 mil metros de profundidade e a cerca de 300 km da costa brasileira, abaixo de uma espessa camada de sal. O petróleo encontrado é de boa qualidade, com as perfurações já realizadas indicando uma densidade 28,5° API e baixo teor de enxofre, em contraste com a maior parte da produção em águas profundas do país, classificada como pesada (API entre 11 e 20) e de menor valor econômico.

⁹ Petrobras inicia exploração comercial do petróleo do pré-sal na semana que vem. Disponível em < <http://www.folha.uol.com.br> >.

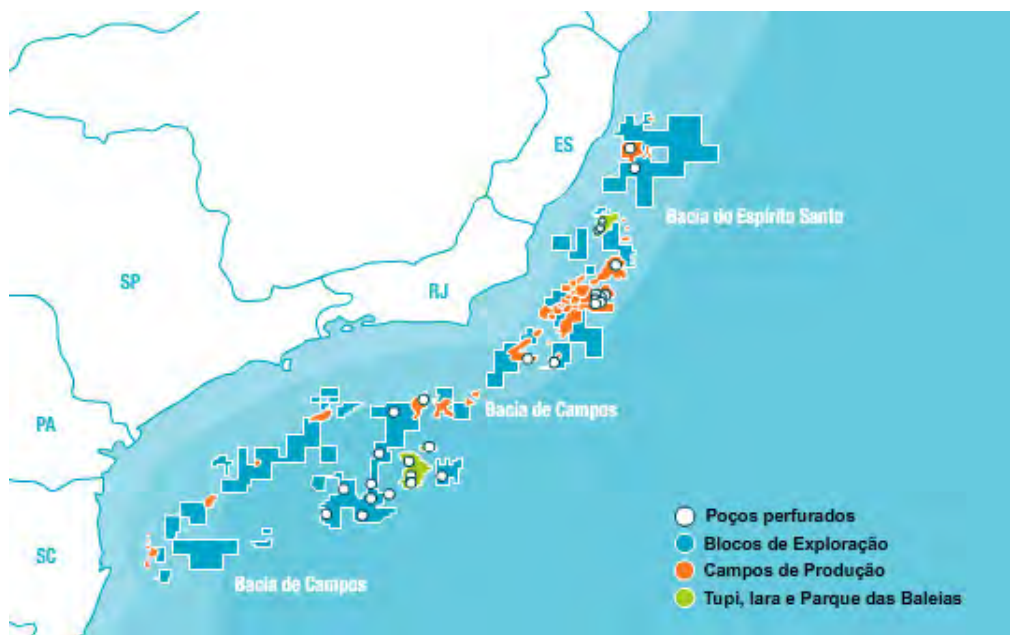


Figura 3: Área do pré-sal.

Fonte: Petrobrás.

Apesar da grande profundidade e ineditismo da exploração de petróleo em tais condições, a Petrobras vem desenvolvendo novas técnicas de exploração para a região e produz em caráter de teste 14 mil barris de petróleo por dia no campo de Tupi, com previsão de início da exploração comercial no final de outubro deste ano, confirmando a viabilidade técnica e econômica do desenvolvimento das reservas petrolíferas.

O impacto das descobertas do pré-sal nas reservas de petróleo brasileiro será de grande magnitude. Ao final de 2009, as reservas provadas de petróleo em território nacional somavam cerca de 19 bilhões de barris¹⁰. Ou seja, somente as descobertas já anunciadas representam um incremento de quase 80% às reservas totais brasileiras. Se as estimativas se confirmarem, o crescimento nas reservas totais pode superar os 400%, colocando o Brasil na quinta ou sexta posição entre os países com maiores reservas de petróleo no mundo. Em termos de valor econômico, considerando-se a cotação de fechamento de 2009¹¹, US\$

¹⁰ Reservas nacionais de petróleo e gás natural. Disponível em < <http://www.anp.gov.br/?pg=4222>>.

¹¹ Preço do barril de petróleo de referência *Brent* em 25/12/2009.

72,91, o valor potencial das reservas atinge 7,29 trilhões de dólares, ou quase cinco vezes o PIB brasileiro no mesmo ano¹².

Em relação à produção, a Agência Internacional de Energia (AIE) estima¹³ que em 2015 o Brasil será o sexto maior produtor mundial de petróleo, com uma produção diária de 3,1 milhões de barris, a frente de países produtores tradicionais como Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Iraque, membros da OPEP. Dentro da América Latina, o Brasil ultrapassará México e Venezuela, se estabelecendo com o maior produtor da região. É importante notar que a previsão da Petrobras é de produção ainda maior, de 3,4 milhões de barris diários, já em 2014. Ou seja, considerando a produção brasileira atual (pouco mais de 2 milhões de bpd), espera-se um incremento de mais de 50% na produção em um período de 4-5 anos.

Outro dado importante contido no estudo divulgado pela AIE diz respeito à expectativa do preço do barril no longo prazo. De acordo com a agência, espera-se que em 2030 o preço médio do petróleo suba para US\$ 190. Trata-se de uma previsão a longo prazo e portanto sujeita a desvios e fatores imprevisíveis, mas com o esgotamento das reservas de exploração mais fácil, a tendência é que o preço médio do petróleo realmente suba. Desta forma, o fator preço também tende a contribuir de maneira expressiva para o crescimento das receitas auferidas com a exploração da região do pré-sal.

A exploração desta província demandará um montante colossal de recursos. O plano estratégico da Petrobras estima o custo de exploração do pré-sal até 2013 em US\$ 25 bilhões (R\$ 42 bilhões) e até 2020 em US\$ 111 bilhões (R\$ 188 bilhões). A capitalização feita recentemente pela Petrobras foi um passo importante para assegurar os recursos necessários à exploração. A maior oferta de ações já realizada na história mundial, esta operação atingiu R\$ 120,2 bilhões, recursos esses que serão utilizados para o prosseguimento do plano de investimentos da empresa.

Finalmente, o efeito destes investimentos na economia brasileira será importante. Estudo da FGV (Fundação Getúlio Vargas) estima¹⁴ que a cada R\$ 1 bilhão em investimentos nos campos de petróleo e gás natural no pré-sal, o PIB sofra um impacto positivo de R\$ 2,45 bilhões e sejam gerados 33,6 mil postos de trabalho diretos e indiretos.

¹² US\$ 1,574 trilhões. Fonte: FMI.

¹³ País será o 6º maior em petróleo, diz agência. Folha de S. Paulo, 11 nov. 2009. Caderno Dinheiro.

¹⁴ Óleo do pré-sal "multiplica" os investimentos. Folha de S. Paulo, 05 maio. 2010. Caderno Dinheiro.

A Petrobras estima que suas atividades criarão 267 mil empregos diretos e 777 mil indiretos até 2013.

2. Novo marco regulatório para a área do pré-sal

Após o anúncio da descoberta de reservas petrolíferas significativas na área do pré-sal, o governo federal retirou¹⁵ 41 blocos localizados na bacia de Santos da 9ª rodada de licitações da ANP e iniciou a discussão de um novo modelo de exploração na área do pré-sal e em áreas consideradas estratégicas. Este processo culminou, no dia 31 de agosto de 2009, no envio pelo Poder Executivo de quatro projetos de lei (PL) para a apreciação da Câmara dos Deputados.

O PL 5.983/2009 dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo e gás natural, sob o regime de partilha de produção, nas áreas do pré-sal e em áreas consideradas estratégicas. O PL 5.939/2009 autoriza a criação de uma nova empresa pública denominada PETRO-SAL (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A.), responsável pela gestão dos contratos de partilha de produção e a gestão de contratos de comercialização do petróleo pertencente à União. O PL 5.940/2009 cria o Fundo Social do Pré-sal, que terá como objetivo constituir poupança pública de longo prazo, de forma a oferecer recursos para projetos nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento e ajudar a mitigar flutuações de renda e de preços na economia nacional. Por fim, o PL 5.941/2009 autoriza o governo federal a ceder onerosamente a Petrobras os direitos de exploração de até cinco bilhões de barris, com o objetivo de capitalizar a empresa e assim prover recursos necessários a exploração do pré-sal (GOMES et al, 2009, p. 3).

O projeto de lei 5.938/2009 introduz uma nova modalidade contratual para a pesquisa e exploração do petróleo na área do pré-sal e em áreas estratégicas, o regime de partilha de produção. Sob o regime de partilha, o contratado assume o risco das atividades de E&P, sendo ressarcido pela União somente se for possível a exploração comercial. Neste caso, o pagamento é feito em custo em óleo, correspondente a uma parcela da produção de petróleo. Deduzida a parcela relativa ao ressarcimento do contratado, este e a União repartem a produção (excedente em óleo).

¹⁵ Petróleo terá novo modelo de exploração. Folha de S. Paulo, 10 nov. 2007. Caderno Dinheiro.

É importante notar que, diferentemente do que ocorre no modelo de concessão, em que a participação governamental é paga em dinheiro, no modelo de partilha de produção a União será proprietária do óleo extraído relativo à parcela que lhe cabe da produção. A comercialização deste óleo será feita pela Petrobras, cabendo a Petro-Sal a gestão dos contratos de comercialização.

De acordo com o projeto de lei, o governo federal poderá ceder os blocos de exploração de duas formas: contratação direta, sem licitação, com a Petrobras e por licitação, sendo obrigatório que a Petrobras possua participação mínima de 30% em qualquer consórcio e atue como operadora do bloco. No primeiro caso, a parcela do excedente em óleo destinada a União será definida pelo CNPE (Conselho Nacional de Política Energética). No segundo, a parcela será definida via licitação, sendo vencedor o consórcio que oferecer maior parcela do excelente em óleo para a União (GOMES et al, 2009, p. 32-33).

Além da participação da Petrobras, que possuirá o monopólio de operação de todos os blocos do pré-sal, a Petro-Sal também deverá necessariamente participar do consórcio escolhido. A empresa não assumirá nenhum risco ou injetará recursos para a execução das atividades de exploração e produção do petróleo, porém terá poder de indicar metade dos integrantes do comitê operacional responsável por administrar o consórcio, inclusive seu presidente, que possuirá voto de minerva e poder de veto.

Quanto às participações governamentais, além da introdução da parcela do óleo excedente introduzida pela lei, serão mantidos os *royalties*, o bônus de assinatura e, de forma temporária, a participação especial, aos contratos de partilha produção, como estabelecido no marco regulatório atual. A participação especial será exigida enquanto não for aprovada lei sobre participação no resultado da produção do petróleo ou compensação financeira, conforme prevê o § 1º do art. 20 da Constituição Federal. O bônus de assinatura deixa de ser definido em leilão, como ocorre nos contratos de concessão, e passa a ter valor predeterminado e estabelecido em contrato.

3. Distribuição das participações governamentais e a emenda Ibsen Pinheiro

Inicialmente, estava previsto que a distribuição dos recursos provenientes de *royalties* e participações especiais continuasse idêntica a distribuição realizada sob lei 9.478 de 1997. De acordo com a justificativa do PL 5.938/2009:

34. (...) No entanto, até que sejam estabelecidas novas regras pertinentes à matéria, propõe-se a aplicação da atual distribuição dos *royalties* e da participação especial estabelecida na Lei no 9.478, de 1997, aos novos contratos sob o regime de partilha.

No entanto, o relator do projeto de lei, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), após meses de discussão no plenário da Câmara, propôs um substitutivo que alterava a distribuição prevista na Lei do Petróleo. Sob esta proposta, os municípios produtores, os municípios com ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo, o Comando da Marinha e o Ministério da Ciência e Tecnologia perderiam parcelas da divisão dos *royalties*, que seriam destinadas a fundos especiais distribuídos pela regras do FPM e do FPE. Também seria criado um novo fundo especial, com objetivo de desenvolver ações de proteção ao meio ambiente.

Este substitutivo foi aprovado em plenário no dia 9 de dezembro de 2009, porém esta proposta de divisão das participações governamentais não constou da redação final aprovada em plenário no dia 10 de março e enviada para apreciação do Senado. Nesta mesma sessão, foi aprovada a emenda EMP-387/2009, também conhecida como emenda Ibsen devido a um de seus autores¹⁶, o deputado Ibsen Pinheiro (PMDB-RS). Esta emenda incluiu um artigo no substitutivo e suprimiu as alíneas de “a” a “e” do inciso II do artigo 44, mudando radicalmente a distribuição de *royalties* e participações especiais. Abaixo, a redação do artigo 44, inciso II antes das modificações introduzidas pela emenda Ibsen:

Art. 44. Os *royalties* serão distribuídos da seguinte forma:

(...)

II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:

- a) vinte e cinco por cento aos Estados produtores confrontantes;
- b) seis por cento aos Municípios produtores confrontantes;
- c) três por cento aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;

¹⁶ Humberto Souto (PPS-MG) também assinou a proposta de emenda.

d) vinte e dois por cento para constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal de acordo com o critério de partilha do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, de que trata o art. 159 da Constituição Federal;

e) vinte e dois por cento para constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Municípios de acordo com o critério de partilha do Fundo de Participação dos Municípios, de que trata o art. 159 da Constituição Federal;

f) dezenove por cento para a União para serem destinados ao: Comando da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; e ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração;

g) três por cento para constituição de fundo especial, a ser criado por lei, para o desenvolvimento de ações e programas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como para proteção ao ambiente marinho.

§ 1º Os recursos dos fundos a que se referem os incisos I, d, e II, d, deste artigo não serão destinados aos Estados produtores confrontantes à área do pré-sal ou a áreas estratégicas.

§ 2º Os valores que corresponderiam às unidades da federação de que trata o § 1º, por conta da aplicação do critério de partilha do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, serão repartidos entre os Estados não confrontantes, mantido, em relação a estes, o critério de partilha.

Com a supressão das alíneas “a” e “e”, somente a parcela destinada a União (Comando da Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia) e ao novo fundo especial permanecem, sendo o destino dos 78% restantes definido pela emenda Ibsen:

Art. 45. Ressalvada a participação da União, a parcela restante dos royalties e participações especiais, oriundos dos contratos de partilha de produção e de concessão de que trata a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE;

II – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O argumento central por trás da emenda Ibsen consiste na idéia de que o petróleo não pode gerar *royalties* apenas para alguns estados e municípios. Seus defensores afirmam que como a produção ocorre na plataforma continental, os estados e municípios não podem ser considerados produtores. De acordo com o deputado Ibsen Pinheiro, “É justo privilegiar dois estados e prejudicar 25? Não existe estado produtor, no máximo tem uma vista para o mar, que é muito privilegiada”¹⁷.

Sob essa proposta, é eliminada qualquer distinção entre estados e municípios produtores e os não-produtores, passando-se a distribuir as participações governamentais de acordo com os critérios dos fundos de participação dos estados (FPE) e dos municípios (FPM). O escopo da lei também é aumentado, modificando não só a distribuição nas novas áreas do pré-sal, mas em toda a produção *offshore*.

Este último ponto afeta de maneira extrema os estados e principalmente os municípios que recebem rendas petrolíferas sob as regras atuais. Não se trata mais de alocar uma renda futura de forma diferente, mas de retirar de maneira abrupta uma renda que constitui em diversos casos mais de 50% do orçamento destes entes federativos. Caso seja este o modelo adotado, será necessário pensar em um mecanismo que possibilite a estes entes um período de adaptação, pois caso contrário haverá um risco considerável de provocar uma grave crise orçamentária nos mesmos. Os próprios autores da emenda já se manifestaram favoravelmente a um movimento neste sentido, propondo que a União compense o “prejuízo” dos municípios e estados afetados.

Existe outra dificuldade importante com a atual redação da emenda, a utilização do Fundo de Participação dos Estados. O Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional o artigo 2º da lei complementar 62, de 1989, que definiu os critérios de rateio do FPE. A lei previa a adoção de novas regras após o Censo de 1990, mas essa revisão nunca ocorreu. Os coeficientes atuais foram mantidos até dezembro de 2012 para evitar um vácuo legislativo, porém será necessário aprovar novas regras até lá¹⁸. É questionável basear uma legislação de tal importância em um mecanismo que terá de ser necessariamente repensado em 24 meses.

¹⁷ Ibsen Pinheiro propõe que União pague a conta por emenda dos royalties. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1531977-5601,00.html>>.

¹⁸ Regra de royalties da emenda Ibsen terá de ser revista até 2012. Folha de S. Paulo, 21 mar. 2010. Caderno Dinheiro.

4. Implicações da Emenda Ibsen

O aumento do escopo da Lei 5.938/2009, passando a regular também a produção *offshore* que não se localiza no pré-sal, pretendido pela EMP-387/2009 é um de seus principais pontos de controvérsia. A enorme perda imediata de receita ocasionada por esta modificação provocou uma forte reação dos entes federativos que serão prejudicados pela nova distribuição das participações governamentais, resultando troca de acusações e protestos principalmente no Rio de Janeiro, o maior “perdedor” sob a nova divisão.

O objetivo desta seção é mostrar como se configuraria a distribuição de *royalties* e participações especiais no Brasil de acordo com as regras estabelecidas pela emenda Ibsen e analisar os efeitos de esta redistribuição nos 10 maiores beneficiários de participações governamentais. Devido à dificuldade de separar a origem (se oriundo de campo *onshore* ou *offshore*) dos *royalties* e participações especiais a nível nacional, utilizaremos o montante total de participações governamentais pagas durante o ano de 2009, independentemente do tipo de lavra, para realizar a simulação de distribuição.

Como a emenda Ibsen se baseia no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e no Fundo de Participação dos Estados (FPE) para distribuir os *royalties* e participações especiais, faz-se necessário uma breve explicação do mecanismo pelo qual estes fundos distribuem receita.

Os coeficientes de cada estado foram definidos em 1989 pelos Secretários Estaduais de Fazenda e Finanças, conforme estabelecido pela já mencionada Lei Complementar nº 62. Estes coeficientes são fixos e não variam de acordo com o desempenho econômico e variação de população dos estados.

A distribuição do FPE segue uma lógica redistributiva, destinando a maior parte dos recursos para as regiões mais pobres do país. Os estados do Nordeste recebem 52,46% do fundo, Norte 25,37%, Sudeste 8,48%, Centro-Oeste 7,17% e Sul 6,52%. Assim, mesmo sendo o estado de maior população e PIB do Brasil, São Paulo recebe apenas 1% dos recursos do fundo (26º entre os 26 estados e o Distrito Federal), sendo a Bahia a maior beneficiária do fundo, com participação de aproximadamente 9,4%.

Os recursos do FPM, conforme estabelecido pela lei nº 5.172 de 1966 e o Decreto-Lei nº 1.881 (no caso do fundo de reserva), são distribuídos entre as capitais (10%), demais municípios (86,4%) e um fundo de reserva destinado a municípios com mais de 156.216

habitantes (3,6%). A Lei Complementar nº 91/97 modificou o fundo de reserva, incluindo os municípios com mais de 142.633 habitantes no mesmo.

O FPM segue uma distribuição mais próxima a população dos estados do que o FPE, destinando 35,22% à região Nordeste, 31,22% ao Sudeste, 17,61% ao Sul, 8,52% ao Norte e 7,43% ao Centro-Oeste. Por fim, a última variável na definição dos coeficientes individuais dos municípios é sua população. Existem 16 faixas populações entre o menor coeficiente (0,6, municípios com até 10.188 habitantes) e o maior (4,0, municípios com mais de 156.216 habitantes). Estes coeficientes são calculados e divulgados anualmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

A Tabela 4 evidencia o viés descentralizador e redistributivo da distribuição das participações governamentais segundo as regras da emenda Ibsen. Enquanto sob as regras atuais somente 10 estados são beneficiários de rendas petrolíferas, com o Rio de Janeiro concentrando mais de 85% dos recursos, a simulação realizada de acordo com as regras da emenda Ibsen contempla todos os estados. Devido à utilização do FPE para realizar a distribuição dos recursos, as regiões Nordeste e Norte concentram quase 78% dos repasses, com o estado da Bahia tornando-se o maior recebedor de participações governamentais do país, com uma participação de 9,4%.

Dentre os estados que recebem recursos de acordo com as regras atuais, oito deles possuem parcelas pouco significativas no rateio de recursos e seriam beneficiados pela emenda Ibsen. No entanto, os dois estados remanescentes, Espírito Santo e Rio de Janeiro, seriam duramente afetados pela mudança. O Espírito Santo perderia cerca de 75% das participações governamentais que recebe hoje, enquanto o Rio de Janeiro perderia 98% dos 5,3 bilhões de reais que recebe sob as atuais regras.

O montante total destinado aos estados também sofreria redução de cerca de 1 bilhão de reais ou quase 16% do total recebido pelas regras atuais, lembrando que metade do Fundo Especial sob as regras atuais são distribuídos aos estados e devem ser contabilizados. Esta queda nos recursos repassados é resultado da maior descentralização da distribuição das participações especiais sob a emenda Ibsen, que, excetuada a parcela destinada a União, passariam a ser repartidas igualmente entre estados e municípios (hoje, os estados recebem 40% e os municípios 10% das participações especiais).

Tabela 4: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os estados sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)

Beneficiários	Royalties + Participações Especiais (Distribuição sob a Lei 9.478/97)		Royalties + Participações Especiais (Distribuição pela Emenda Ibsen)	
	Corrente	%	Corrente	%
Acre	-	0,00%	188.418.178,36	3,42%
Alagoas	28.591.267,83	0,46%	229.125.537,50	4,16%
Amapá	-	0,00%	187.922.485,98	3,41%
Amazonas	145.242.970,96	2,33%	153.686.666,15	2,79%
Bahia	139.147.387,08	2,23%	517.513.851,94	9,40%
Ceará	11.102.117,38	0,18%	404.093.929,49	7,34%
Distrito Federal	-	0,00%	38.014.097,25	0,69%
Espírito Santo	330.898.815,66	5,30%	82.615.395,36	1,50%
Goiás	-	0,00%	156.589.220,37	2,84%
Maranhão	-	0,00%	397.556.297,87	7,22%
Mato Grosso	-	0,00%	127.112.047,30	2,31%
Mato Grosso do Sul	-	0,00%	73.362.471,08	1,33%
Minas Gerais	-	0,00%	245.340.185,76	4,45%
Pará	-	0,00%	336.630.197,64	6,11%
Paraíba	-	0,00%	263.757.911,23	4,79%
Paraná	84.777,56	0,00%	158.797.805,27	2,88%
Pernambuco	-	0,00%	380.041.834,05	6,90%
Piauí	-	0,00%	238.009.446,35	4,32%
Rio de Janeiro	5.334.948.226,24	85,51%	84.141.026,33	1,53%
Rio Grande do Norte	149.014.840,99	2,39%	230.105.906,86	4,18%
Rio Grande do Sul	-	0,00%	129.695.155,33	2,35%
Rondônia	-	0,00%	155.074.604,79	2,82%
Roraima	-	0,00%	136.629.340,85	2,48%
Santa Catarina	-	0,00%	70.487.455,32	1,28%
São Paulo	3.514.130,76	0,06%	55.076.930,24	1,00%
Sergipe	96.119.769,47	1,54%	228.861.168,23	4,16%
Tocantins	-	0,00%	239.033.877,25	4,34%
Total	6.238.664.303,93	100,00%	5.507.693.024,17	100,00%
Fundo Especial*	314.616.740,52			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Info Royalties.

* Parcela do Fundo Especial destinada aos estados.

A Tabela 5 mostra que os municípios seriam extremamente beneficiados por este movimento, uma vez que os repasses a estes entes aumentariam em 38,84%. Esta tabela apresenta um quadro semelhante à situação dos estados, de pulverização das participações governamentais entre os entes federativos. Embora 17 estados recebam participações governamentais sob as regras atuais, somente quatro deles recebem parcelas superiores a 3% do total arrecadado, sendo o Rio de Janeiro novamente o maior beneficiário destas receitas, recebendo 76% dos recursos.

Novamente a grande maioria dos estados seriam beneficiados pelas regras de distribuição da emenda Ibsen, com 24 estados recebendo repasses maiores para seus municípios. No entanto, diferentemente do que aconteceria com a distribuição para os estados, os estados mais beneficiados na distribuição para os municípios pertencem ao Sudeste, São Paulo e Minas Gerais, em grande parte por serem os estados que possuem o maior número de municípios.

Tabela 5: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os municípios sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)

Beneficiários	Royalties + Participações Especiais (Distribuição sob a Lei 9.478/97)		Royalties + Participações Especiais (Distribuição pela Emenda Ibsen)	
	Corrente	%	Corrente	%
Municípios do Acre	-	0,00%	29.297.038,46	0,53%
Municípios do Alagoas	33.531.127,55	0,92%	131.569.246,58	2,39%
Municípios do Amapá	200.525,43	0,01%	19.676.547,27	0,36%
Municípios do Amazonas	56.407.219,61	1,54%	77.901.113,06	1,41%
Municípios da Bahia	106.823.771,22	2,92%	500.679.165,22	9,09%
Municípios do Ceará	30.023.841,52	0,82%	288.758.143,25	5,24%
Municípios do Distrito Federal	-	0,00%	9.323.218,97	0,17%
Municípios do Espírito Santo	194.585.450,55	5,33%	95.102.946,12	1,73%
Municípios de Goiás	-	0,00%	200.238.940,26	3,64%
Municípios do Maranhão	-	0,00%	227.302.798,22	4,13%
Municípios do Mato Grosso	-	0,00%	101.942.303,70	1,85%
Municípios do Mato Grosso do Sul	-	0,00%	84.055.091,78	1,53%
Municípios de Minas Gerais	420.992,35	0,01%	723.523.541,45	13,14%
Municípios do Pará	1.136.305,53	0,03%	201.656.593,78	3,66%
Municípios da Paraíba	1.299.018,41	0,04%	178.368.108,70	3,24%
Municípios do Paraná	84.780,97	0,00%	377.467.925,64	6,85%
Municípios do Pernambuco	34.789.538,13	0,95%	275.502.815,02	5,00%
Municípios do Piauí	-	0,00%	140.646.315,73	2,55%
Municípios do Rio de Janeiro	2.778.414.050,65	76,07%	163.092.569,69	2,96%
Municípios do Rio Grande do Norte	128.854.560,87	3,53%	136.936.597,42	2,49%
Municípios do Rio Grande do Sul	38.664.757,26	1,06%	374.232.689,57	6,79%
Municípios de Rondônia	-	0,00%	50.435.690,96	0,92%
Municípios de Roraima	-	0,00%	17.102.119,36	0,31%
Municípios de Santa Catarina	21.724.968,49	0,59%	214.160.427,92	3,89%
Municípios de São Paulo	134.377.805,42	3,68%	729.925.994,23	13,25%
Municípios do Sergipe	91.033.872,95	2,49%	80.365.015,44	1,46%
Municípios de Tocantins	-	0,00%	78.430.066,39	1,42%
Total Municípios	3.652.372.586,91	100,00%	5.507.693.024,17	100,00%
Fundo Especial*	314.616.740,52			

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Info Royalties.

* Parcela do Fundo Especial destinada aos municípios.

Por outro lado, o estado do Rio de Janeiro seria outra vez o maior prejudicado pelas novas regras, seguido pelo Espírito Santo e em menor grau, pelo Sergipe. O Rio de Janeiro veria a participação de seus municípios nas receitas petrolíferas diminuir para 163 milhões de reais, uma queda de 94% em relação ao nível atual. Somadas as perdas do governo estadual, o estado perderia cerca de 7,866 bilhões de reais por ano relativos as rendas petrolíferas, o que certamente resultaria em graves problemas financeiros nas esferas governamentais do estado. Nos casos dos municípios capixabas e sergipanos o impacto seria em geral muito menor, com uma perda de cerca de 100 milhões de reais no caso do Espírito Santo e de pouco mais de 10 milhões de reais no caso do Sergipe.

A dependência das rendas petrolíferas de alguns entes federativos, e o subsequente risco de crise financeira nestes se a emenda Ibsen for de fato adotada, fica ainda mais evidente se os municípios forem analisados individualmente. A Tabela 6 mostra os dez municípios que mais receberam royalties e participações especiais no país em 2009. Em linha com o que Tabela 5 já destacava, 9 dos 10 dos municípios que mais recebem *royalties* e participações especiais se localiza no Rio de Janeiro, sendo o município remanescente localizado no Espírito Santo.

Tabela 6: Comparação entre a distribuição de participações governamentais para os 10 maiores beneficiários sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)

Beneficiários		Royalties + Participações Especiais (Distribuição sob a Lei 9.478/97)	Royalties + Participações Especiais (Distribuição pela Emenda Ibsen)	Variação
1	Campos dos Goytacazes/RJ	938.458.487,36	3.622.797,67	-99,61%
2	Macaé/RJ	365.247.504,11	3.622.797,67	-99,01%
3	Rio das Ostras/RJ	252.223.801,18	1.936.325,25	-99,23%
4	São João da Barra/RJ	168.329.125,44	968.162,62	-99,42%
5	Cabo Frio/RJ	133.778.273,24	3.622.797,67	-97,29%
6	Quissamã/RJ	90.926.791,95	829.853,86	-99,09%
7	Presidente Kennedy/ES	79.188.705,44	644.064,73	-99,19%
8	Angra dos Reis/RJ	66.102.890,96	3.622.797,67	-94,52%
9	Parati/RJ	62.914.490,61	1.106.471,38	-98,24%
10	Casimiro de Abreu/RJ	56.490.065,54	968.162,62	-98,29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Info Royalties.

O que mais chama atenção na Tabela 6 é perda quase que total, por parte dos municípios “produtores”, dos recursos advindos de participações governamentais sob as regras da emenda Ibsen. A maioria dos municípios conservaria uma parcela inferior a 1% do que receberam sob as regras atuais, sofrendo perdas muitas vezes de centenas de milhões de reais. O município de Campos dos Goytacazes, o maior recebedor destes recursos, certamente teria seu orçamento inviabilizado em decorrência da perda de 935 milhões de reais, em especial se considerado a sua extrema dependência em relação a estes recursos, já discutida neste trabalho¹⁹.

A Tabela 7 simula o resultado desta perda de receita gerada pelas participações governamentais na receita orçamentária dos municípios. Os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra estão inadimplentes com a Secretaria do Tesouro Nacional, não fornecendo as informações relativas à sua execução orçamentária desde 2006 no primeiro caso e desde 2008 no segundo, não sendo possível assim calcular o efeito da perda de recursos causada pela emenda Ibsen em seus orçamentos. No entanto, nos respectivos últimos anos reportados a STN, ambos os municípios apresentavam um elevado grau de dependência de rendas petrolíferas (respectivamente 68% e 81%), sendo possível inferir que seriam duramente afetados.

Tabela 7: Comparação entre a receita orçamentária dos 10 maiores municípios beneficiários de participações governamentais sob a lei 9.478/97 e pela emenda Ibsen, 2009 (R\$ correntes)

	Beneficiários	Receita orçamentária (Distribuição sob a Lei 9.478/97)	Receita orçamentária (Distribuição pela Emenda Ibsen)	Variação
1	Campos dos Goytacazes/RJ	n/d	n/d	-
2	Macaé/RJ	1.113.363.121,61	751.738.415,17	-32,48%
3	Rio das Ostras/RJ	395.985.982,56	145.698.506,63	-63,21%
4	São João da Barra/RJ	n/d	n/d	-
5	Cabo Frio/RJ	375.806.025,48	245.650.549,91	-34,63%
6	Quissamã/RJ	168.956.039,61	78.859.101,52	-53,33%
7	Presidente Kennedy/ES	98.511.657,52	19.967.016,81	-79,73%
8	Angra dos Reis/RJ	488.830.120,38	426.350.027,09	-12,78%
9	Parati/RJ	126.114.430,27	64.306.411,04	-49,01%
10	Casimiro de Abreu/RJ	136.652.292,22	81.130.389,30	-40,63%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Info Royalties e STN (2009).

¹⁹ Ver Tabela 3, Capítulo I.

Dentre os municípios para os quais há dados disponíveis, somente Angra dos Reis teria condições de se adequar rapidamente a uma situação de ausência de rendas petrolíferas, uma vez que seu grau de dependência destes recursos se situa em um patamar menor. Os demais sofreriam perdas importantes em suas receitas orçamentárias, que certamente os forçariam a cortes drásticos no nível de investimentos e, na maioria dos casos, nos serviços essenciais, uma vez que grande parte dos municípios beneficiários de rendas petrolíferas não revertem a totalidade destes recursos para investimentos, utilizando-os para o custeio da máquina pública (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007, p. 177-178).

O caso de Presidente Kennedy/ES, o município que sofreria a maior perda percentual dentre os municípios estudados, é abordado pelo trabalho de GRASSI e CAÇADOR (2007), que já havia notado a má utilização dos recursos das participações governamentais por esta cidade. Neste estudo, os autores notam que Presidente Kennedy investia no ano estudado (2004) menos da metade dos recursos advindos de participações governamentais, indicando que estas receitas estavam sendo desviadas para outros fins.

CAPÍTULO III

DEBATE SOBRE AS CONSEQUÊNCIAS DA EMENDA IBSEN

No primeiro capítulo deste trabalho, apresentamos o modelo atual de distribuição de rendas petrolíferas, explorando o histórico das participações governamentais no Brasil até a Lei do Petróleo em 1997 e trabalhando como este marco regulatório contribuiu para as distorções observadas no aproveitamento das rendas petrolíferas. No segundo capítulo, analisamos o novo marco regulatório proposto devido ao descobrimento das reservas da nova província petrolífera do pré-sal. Também foi realizada uma simulação de como a distribuição das participações governamentais ficaria sob os critérios da emenda Ibsen.

No presente capítulo, utilizamos estes dados como subsidio para construir uma síntese do debate a cerca da proposta da nova distribuição das participações governamentais introduzida pela emenda Ibsen. Na seção 1, são discutidos os argumentos a favor da emenda Ibsen, como os problemas com o conceito de município e estado produtor e a determinação constitucional de que os recursos naturais são propriedade da União. Na seção 2, tratamos dos argumentos contrários a emenda, trabalhando especialmente os aspectos constitucionais desta. Por fim, na seção 3 discutimos possíveis caminhos para se avançar no debate das participações governamentais no país.

1. Argumentos a favor

O principal argumento e fonte dos questionamentos a respeito das regras atuais de distribuição de participações governamentais consiste na determinação constitucional²⁰ de que os recursos minerais são bens da União, e que assim, não poderiam ter seus dividendos distribuídos somente alguns a estados e municípios considerados produtores de petróleo.

O inciso § 1º, do artigo 20 reforça o entendimento de que a distribuição das rendas petrolíferas não deve ser limitada aos entes federativos produtores ou confrontantes, uma vez que assegura “aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural”.

²⁰ Art. 20: São bens da União: (...) V - os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva; (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo; (...).

Este não é um argumento novo, tendo constituído a base de vários projetos de redistribuição anteriores. Ainda em 2004, o Boletim Petróleo, Royalties e Região listava nove projetos de lei que possuíam este objetivo, e alguns deles, como o projeto de lei de autoria de Mauro Passos (PT-SC), preconizavam exatamente a participação dos municípios e estados não-produtores. No entanto, foi somente a partir da descoberta do pré-sal que esta discussão deixou o Congresso Nacional e ganhou visibilidade, com a proposta da emenda conhecida como emenda Ibsen.

O conceito de “produtor” de petróleo também é bastante questionado pelos autores da emenda e pela literatura no assunto. SERRA (2007, p. 86) critica a utilização da proximidade física entre os municípios e estados confrontantes e os poços petrolíferos, por meio das projeções marítimas dos limites dos municípios, como critério de rateio das participações governamentais relativas a atividades de exploração e produção de petróleo. Seu argumento, já reproduzido no Capítulo I deste trabalho, consiste na inexistência de qualquer fundamento econômico e mesmo geométrico para a utilização deste critério, sendo ele resultado de um processo de barganha política.

Uma possível mudança dos critérios das projeções, por exemplo, poderia ter efeitos extremos sobre quais municípios são considerados confrontantes ou não e evidência a arbitrariedade de sua definição. O critério atual usa para definir estados e município confrontantes linhas ortogonais e paralelas que se projetam a partir dos limites dos municípios. Se fossem adotadas somente as linhas paralelas, por exemplo, como ocorre em muitos países, os campos do pré-sal Tupi e Júpiter deixariam de ser confrontantes ao Rio de Janeiro e passariam a ser confrontantes com São Paulo²¹.

O deputado Ibsen Pinheiro concorda com este entendimento, considerando que só é possível falar em estado produtor quando a lavra ocorre em terra²²:

"Eu acho que é lamentável que o Rio de Janeiro perca uma receita que está incorporada à sua dívida há alguns anos, mas infelizmente essa receita foi constituída sem nenhum fundamento constitucional, jurídico ou moral. O patrimônio que está no mar territorial é da União, não é de nenhum estado. A minha emenda respeita isso. Quando a exploração ocorrer em terra haverá uma

²¹ Boletim Petróleo, Royalties e Região nº 20. Junho de 2008. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>>.

²² 'Petróleo não é de um estado, mas da União', diz autor de emenda dos royalties. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL1525237-5601,00.html>>.

alíquota especialíssima e alta para o estado, que, aí sim, será o produtor. Porque do contrário é a mesma coisa dizer que o Rio Grande do Sul é produtor da pesca que vem da frente da sua costa, e ele não é."

Outro argumento importante a favor de uma nova redistribuição das rendas petrolíferas é a extrema concentração destes recursos em alguns entes federativos e como eles utilizados. No Capítulo I exploramos como a receita da exploração de petróleo e gás natural é concentrada no estado de Rio de Janeiro e como os municípios beneficiários deste estado em geral utilizam mal estes recursos. O estado do Rio de Janeiro recebe 85,5% dos recursos destinados aos estados, enquanto o segundo colocado recebe 5,3% e outros oito estados dividem menos de 10%. No caso dos municípios, os que se localizam no Rio de Janeiro concentram 76% dos recursos destinados aos municípios.

No entanto, longe de aproveitarem estes recursos para investimentos em saúde ou educação ou para compensar os impactos de adensamento causados pela atividade de E&P, argumento comum em defesa da manutenção da atual distribuição de participações governamentais, grande parte destes recursos terminaram sendo internalizados no orçamento corrente destes municípios ou ainda financeirizados, ou seja, utilizados como garantia para a obtenção de empréstimos da União. Ainda em 1999 o estado do Rio de Janeiro valeu-se deste expediente para antecipar receitas petrolíferas, utilizando os recursos obtidos para pagamento de dívidas com a própria União e para capitalizar o fundo de previdência dos servidores estaduais (SERRA, 2007, p. 101). O estado do Espírito Santo fez o mesmo em 2003, utilizando a receita prevista com royalties para o período de 2004-2010 para obter R\$ 351 milhões, que serviram para quitar salários atrasados de servidores públicos e capitalizar o fundo de previdência dos servidores (GRASSI e CAÇADOR, 2007, p. 218).

Mesmo os recursos que de fato foram investidos obtiveram pouco retorno. O caso de Campos dos Goytacazes é emblemático neste sentido. Após um aumento de R\$ 21,3 milhões nos repasses às instituições filantrópicas do município em 2004, fruto de convênio com a prefeitura, o número de pacientes internados aumentou em insignificantes 74 pacientes. Mesmo considerando os anos subsequentes, o número de pacientes internados por ano continuou no mesmo patamar dos anos anteriores (GUERREIRO, 2009, p. 139). No mesmo município, TERRA, OLIVEIRA e GIVISIEZ (2006) concluíram que as últimas duas gestões da prefeitura estudadas no trabalho concentraram seus investimentos não nas

áreas menos favorecidas como seria desejável, mas sim nas áreas mais privilegiadas da cidade, contribuindo para ampliar a desigualdade no município.

Portanto, fica claro o mau uso das rendas petrolíferas e a completa ausência de critério no seu gasto. Justificativas como compensação pelos custos de adensamento e impacto das atividades de E&P também perdem força quando fica claro que estes entes federativos não destinam suas parcelas das participações governamentais para mitigar estes possíveis impactos, mas sim para pagamento de dívidas e custeio da máquina pública.

Diante destas evidências, o argumento de uma distribuição mais justa destes recursos torna-se atraente. A utilização dos Fundos de Participação dos Municípios e dos Estados para redistribuição das participações governamentais também proporciona a nova distribuição um caráter redistributivo, uma vez que os critérios destes fundos privilegiam as regiões mais pobres do país. O FPE destina 85% de seus recursos às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, enquanto o FPM destina 51% a estas regiões.

O Capítulo II deste trabalho mostra em detalhes como ficaria a distribuição de acordo com as regras da emenda Ibsen. Resultado da utilização do FPE e FPM, Nordeste, Norte e Centro-Oeste ficariam com quase 70% das rendas petrolíferas, frente ao pouco mais de 11% que recebem hoje. A Bahia passaria a ser o maior beneficiário de participações governamentais do país, recebendo pouco mais de 9% do total arrecadado, seguido por Minas Gerais com 8,8%. Observa-se que a estrutura obtida é mais bem distribuída, sem a concentração espacial evidente no modelo atual.

Por fim, faz-se uma ressalta a respeito da situação em que ficariam os municípios e estados dependentes das rendas petrolíferas. Como as Tabelas 6 e 7 do Capítulo II evidenciam, a perda repentina de receita resultante da adoção da emenda Ibsen seria catastrófica a estes municípios. Seria imperativo pensar em um mecanismo de transição que permitisse a estes entes federativos um período de adaptação a uma situação de ausência de rendas petrolíferas. A proposta dos autores da emenda é que a União fizesse esta compensação. Segundo o deputado Ibsen Pinheiro, seria “(...) importante um mecanismo transitório em que a União faça esta a compensação, até porque a maior parte vai para a União”.

2. Argumentos contrários

A emenda Ibsen gerou uma forte reação entre os entes federativos prejudicados, em especial no Rio de Janeiro. O governador do estado, Sérgio Cabral (PMDB) chegou a convocar um protesto²³ contra a emenda que reuniu entre 80 mil (estimativa da Polícia Militar) e 200 mil pessoas (estimativa dos organizadores). O protesto reuniu além de políticos do Rio de Janeiro, políticos capixabas, como o governador Paulo Hartung (PMDB). A tônica destes protestos foi um sentimento de “injustiça” e “covardia” contra os estados que hoje se beneficiam das participações governamentais, como bem ilustra um dos protestos, uma faixa com os dizeres “Contra a covardia em defesa do Rio” pendurada no Cristo Redentor.

Como já trabalhado nos capítulos anteriores, tais argumentos carecessem de embasamento, especialmente quando relativos à exploração *offshore*, possuindo caráter primariamente político. Como colocou Sérgio Gobetti²⁴:

Não há como negar que existem interesses provincianos nesse debate, mas esse bairrismo é manifestado principalmente pelos que não admitem mexer nas atuais regras de distribuição, como se as mesmas fossem imutáveis e como se o petróleo extraído a mais de 100 milhas da costa fosse um direito divino dos ditos estados e municípios confrontantes.

No entanto, existem argumentos fortes de ordem constitucional que podem ser utilizados para contestar a emenda Ibsen. O principal deles é o entendimento de que as participações governamentais seriam uma compensação pela não incidência do ICMS sobre as operações interestaduais com petróleo e gás natural.

A Constituição de 1988 determinou que a cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) deveria ser na origem. No entanto, foi incluída uma exceção: operações que destinem a outros estados petróleo, combustíveis derivados de petróleo e energia elétrica. Esta exclusão ocorreu devido ao fato de que a exploração de petróleo e produção de energia elétrica eram decorrentes de investimentos da União, portanto toda a arrecadação do país contribuiu para esta produção. Desta forma, não seria

²³ Protesto por royalties reúne políticos do Rio e do Espírito Santo. Disponível em < <http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL1533669-5606,00.html>>.

²⁴ Boletim Petróleo, Royalties e Região nº 21. Setembro de 2008. Disponível em: < <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>>.

justa a cobrança de ICMS na origem nestas operações, passando a prevalecer então o princípio do destino, onde é o estado consumidor o beneficiário do tributo.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ) impetrou mandado de segurança contra o Tribunal de Contas da União (TCU), que proclamou ser de sua competência exclusiva a fiscalização da aplicação de recursos recebidos a título de *royalties*. No entanto, o objeto relevante a esta discussão situa-se no voto do Ministro do Superior Tribunal Federal (STF) Nelson Jobim:

(...) estou tentado recompor a questão histórica, com isso, estou entendendo que não é uma receita da União que liberalmente está dando, por convênio, ao Estado; é uma receita originária dos Estados, face à compensação financeira da exploração em seu território de um bem, de um produto sobre o qual não incide o ICMS. Essa é a origem do problema.

Ou seja, o ministro Nelson Jobim entende que a razão do repasse dos royalties aos estados seria compensar pela não incidência do ICMS na origem da exploração de petróleo. Portanto, uma distribuição como a que a emenda Ibsen propõe, que não discrimina entre estados e municípios produtores e não-produtores, claramente violaria este entendimento, uma vez que esta interpretação da função dos royalties exclui totalmente os entes federativos não-produtores do rateio das participações governamentais.

Outro argumento de cunho constitucional refere-se à adoção do regime de partilha de produção na exploração do pré-sal. GOMES et al (2009) conclui que não há previsão do regime de partilha na Constituição Federal. O Art. 176, §1º, diz que “A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante **autorização** ou **concessão** da União” (grifo nosso). O regime de partilha também viola a determinação²⁵ do Art. 176 que garante ao concessionário a propriedade do produto da lavra. Sob o regime de partilha de produção, “aquele que explora, avalia e produz, em caso de descoberta comercialmente viável, **apenas adquire o direito à restituição do custo em óleo, bem como à parcela do excedente em óleo**, na proporção e prazos estabelecidos em contrato” (GOMES et al, 2009, p. 85).

Como o regime de partilha não se encaixa em nenhuma das modalidades autorizadas, e seu próprio mecanismo de funcionamento contraria uma determinação

²⁵ Art. 176: As jazidas (...) constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

constitucional, sua introdução não poderia ser feita por um projeto de lei, sendo necessária uma emenda constitucional. Este questionamento é relevante para a discussão da emenda Ibsen porque esta busca modificar o projeto de lei 5.938/2009. Portanto se o projeto de lei for considerado inconstitucional, a emenda Ibsen perde seu objeto.

O próximo questionamento jurídico já foi mencionado no Capítulo II deste trabalho. Trata-se do artigo 2º da lei complementar 62, de 1989, que define os critérios de rateio do FPE. No fim de fevereiro deste ano, o STF declarou a inconstitucionalidade de todo o artigo. A lei complementar 62/89 só deveria ter vigorado nos exercícios fiscais de 1990 a 1992, sendo que após este ano o censo de 1990 orientaria a distribuição. No entanto, isto nunca foi feito e estes coeficientes continuam valendo hoje. Os ministros do STF determinaram que os coeficientes de participação do FPE devem ser revisados até dezembro de 2012.

Embora esta decisão não impeça a adoção emenda Ibsen, ela introduz um obstáculo importante neste sentido, uma vez que as regras de distribuição contidas na emenda utilizam o FPE em sua fórmula. Como os critérios do FPE foram estabelecidos de forma arbitrária²⁶ por acordos políticos da época, é de se supor que estejam desalinhados com a realidade. Ou seja, a revisão que estes critérios sofrerão nos próximos anos tem potencial de modificar radicalmente a fórmula de rateio. Portanto, o modelo de distribuição proposto pela emenda Ibsen teria apenas 24 meses de validade, ao final dos quais certamente uma nova discussão sobre a questão da distribuição das participações governamentais se iniciaria novamente.

Finalmente, é possível argumentar que pulverizar as participações governamentais por todos os entes federativos não é uma solução desejável. Os problemas que levaram ao desperdício e mau uso das rendas petrolíferas pelos municípios e estados beneficiários, descritos no Capítulo I deste trabalho, não desaparecerão com a redistribuição destas rendas. A ausência de mecanismos específicos de fiscalização destes recursos leva a crer que as mesmas distorções presentes em muitos dos municípios beneficiários sob as regras atuais se reproduzirão pelos demais municípios caso estes passem a receber participações governamentais.

²⁶ Norma sobre distribuição de recursos do FPE é declarada inconstitucional. Disponível em < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=120714>>

Hoje as transferências aos municípios relativas a rendas petrolíferas entram no caixa único destes entes, dificultando sua fiscalização pelos Tribunais de Contas dos Estados. Um debate sobre a redistribuição das participações governamentais deveria necessariamente passar pela criação de mecanismos que permitissem um uso mais racional destes recursos. SERRA (2005, p. 254-263) sugere várias possíveis regras de aplicação das receitas petrolíferas com o objetivo de tornar seu uso mais justo. Exemplos seriam a vinculação do uso das rendas petrolíferas a áreas específicas, mecanismos de controle social destes gastos e critérios *ex-post* para o rateio dos royalties.

A própria pulverização dos recursos tem potencial para prejudicar a boa utilização destes recursos. Isto porque na grande maioria dos casos, as transferências relativas a participações governamentais sob as regras da emenda Ibsen representarão uma parcela pequena dos orçamentos dos municípios e estados. O estado que mais seria beneficiado, a Bahia, obteve uma receita orçamentária em 2009 de cerca de R\$ 21,4 bilhões. Sob as novas regras, as rendas petrolíferas transferidas ao estado representariam apenas 2,4% desta receita. O mesmo aconteceria em outros municípios e estados. Fortaleza, a capital que mais receberia participações governamentais, teria um incremento de apenas 1,9% a sua receita.

Embora o reforço de caixa certamente seja bem-vindo pelos governos locais, esta receita extra não vai resolver os problemas destes entes federativos. Estes recursos terminariam sendo incorporados no caixa único dos municípios e estados e utilizados para o pagamento de dívidas com a União ou capitalização dos fundos de previdência estaduais, como ocorre atualmente. Sem um projeto nacional de desenvolvimento, uma política deliberada de aplicação das participações governamentais, estes recursos não resultarão em uma melhora de vida para a população.

3. Notas finais

Fica claro pelo debate trabalhado neste capítulo que as bases dos modelos de distribuição de participações governamentais no país são extremamente frágeis. Existe uma ampla gama de justificativas alardeadas para o recebimento de participações governamentais. Indenização pelo adensamento populacional ou pelo impacto ambiental gerado pelas atividades de E&P de petróleo e gás natural, compensação pela não incidência

de ICMS sobre estas atividades ou, como ocorre no marco atual, a simples proximidade geográfica das reservas petrolíferas são as mais comuns.

O debate sobre a distribuição das participações governamentais termina restrito a quem perde e quem ganha sob determinada regra, quando deveria se direcionar a como reduzir as desigualdades regionais do país. A emenda Ibsen é um passo interessante neste sentido, uma vez que as regras adotadas gerariam uma distribuição mais atenta as desigualdades do país. No entanto, mesmo com o início da produção no pré-sal e conseqüente aumento do montante de recursos, é controverso afirmar que a pulverização das participações governamentais por si só resolverá estas desigualdades.

A experiência do modelo de distribuição atual mostra que mesmo os entes federativos que recebem parcelas significativas das participações governamentais pouco fizeram no sentido de melhorar o nível de vida da população. A Lei do Petróleo, que aumentou significativamente os recursos auferidos por meio de royalties e introduziu as participações especiais, data de 1997. Ou seja, estes municípios vêm recebendo um montante considerável de recursos a mais de 10 anos, tempo mais do que suficiente para estes recursos se traduzissem em uma elevação dos indicadores sociais nestes locais.

Portanto, se permanecer o entendimento de que as participações governamentais devem ser repartidas entre estados e municípios, o aspecto mais importante de uma possível redistribuição deve ser a instituição de mecanismos de controle e fiscalização da utilização destes recursos. A proposta de critérios *ex-post* para o rateio dos royalties de SERRA (2005, p. 262-63) seria um ponto de partida interessante. Sob esta proposta, avaliações sobre a aplicação efetiva das rendas petrolíferas seriam realizadas periodicamente, premiando municípios que instituíssem políticas que minimizassem a tendência de esvaziamento econômico relativo ao esgotamento das reservas petrolíferas, como por exemplo, buscar uma elevação do nível de arrecadação própria (não relativas a rendas petrolíferas). Poderiam ser contemplados também municípios que perseguissem políticas de investimento com o objetivo de diminuir a desigualdade em seu território.

Outro caminho, admitidamente bastante controverso, seria seguir o modelo norueguês, com a criação de um fundo petrolífero que geriria estes recursos e os aplicaria de acordo com uma política nacional de desenvolvimento. No marco regulatório deste país,

os *royalties* não existem e as empresas pagam imposto de renda de até 78% sobre seus lucros, que são repassados para o fundo petrolífero federal.

O fundo norueguês tem duas finalidades: a garantia da estabilidade macroeconômica do país e a constituição de um fundo de poupança. A garantia da estabilidade se realiza assegurando que nos momentos de alta do preço do petróleo, o fundo recolha o excesso de divisas da economia, minimizando a pressão inflacionária. Nos momentos de baixa, o fundo socorreria o Tesouro, evitando que este se endividasse. A função poupança seria realizada a partir dos depósitos anuais, incrementando o principal do fundo e garantindo uma reserva de recursos para o período que se espera que as receitas petrolíferas comecem a decair (SERRA, 2005, p. 133).

No marco regulatório sendo discutido atualmente para as áreas do pré-sal, tal desdobramento poderia tomar a forma de um Fundo Social expandido, recebendo uma parcela significativa das receitas que hoje são destinadas a estados e municípios. Os objetivos do Fundo Social constituído pelo projeto de lei 5.940/2009 já são bastante semelhantes ao do fundo norueguês, com a adição da previsão de financiamento de programas e projetos nas áreas de combate a pobreza e desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a analisar as implicações da emenda Ibsen na distribuição de participações governamentais do país, avaliando se os critérios introduzidos pela emenda seriam benéficos para um melhor aproveitamento dos recursos petrolíferos no país. Um passo necessário para esta avaliação foi explorar o modelo vigente de distribuição de *royalties* e participações especiais, com o objetivo de identificar distorções e falhas presentes neste modelo.

Deste exercício, concluímos que o modelo atual de distribuição de participações governamentais é claramente inadequado para a exploração de petróleo e gás natural no país. Os critérios que regem o rateio dos recursos petrolíferos têm pouca ou nenhuma base técnica, sendo a proximidade física o fator determinante para o recebimento ou não destes recursos. Mesmo este critério depende de projeções a partir da costa marítima dos municípios que novamente carecem de base técnica, sendo resultado de barganhas políticas. O conjunto de municípios considerados “confrontantes”, por exemplo, muda drasticamente de acordo com a regra adotada para as projeções.

O Capítulo I também mostrou que o modelo de distribuição introduzido pela Lei do Petróleo de 1997 gerou um importante sobrefinanciamento das esferas locais, criando a classe de municípios “petro-rentistas”, dependentes das rendas petrolíferas sem, no entanto, hospedarem atividades de exploração e produção que justifiquem tal repasse. Estes municípios, situados em sua maioria no estado do Rio de Janeiro, recebem montantes significativos referentes a participações governamentais. Somente o conjunto de nove municípios pertencentes à OMPETRO recebeu R\$ 2,07 bilhões no ano de 2009, 56% dos recursos destinados aos municípios no ano citado.

Não é coincidência que os municípios membros desta organização são os que mais apresentam problemas na gestão destes recursos. Um deles, o município de Campos do Goytacazes, maior beneficiário de rendas petrolíferas no país, possui problemas gravíssimos no aproveitamento das participações governamentais. Alguns deles foram expostos neste estudo, como a extrema dependência de recursos petrolíferos, relaxamento fiscal resultante da abundância de recursos e uma política de investimentos sociais ineficaz.

Esta avaliação certamente dá suporte a um projeto de redistribuição das participações governamentais que utilize critérios mais atentos a argumentos técnicos e que

contenha dispositivos que minimizem o risco de sobrefinanciamento. No entanto, a emenda Ibsen falha nestes quesitos, uma vez que somente muda o critério de distribuição, sem introduzir mecanismos de controle dos recursos petrolíferos.

No Capítulo II apresentamos o marco regulatório proposto para o pré-sal, que introduz uma série de novidades, entre elas o regime de partilha, objeto do projeto de lei 5.938/2009. No entanto, o ponto mais importante deste capítulo consiste na simulação do rateio das participações governamentais sob os critérios da emenda Ibsen e a comparação com o rateio sob as regras atuais. Dois pontos se destacam nessa comparação: primeiro, que as regiões mais pobres do país seriam extremamente beneficiadas pela emenda Ibsen, resultado da utilização dos critérios do FPM e FPE. E segundo, que grande parte dos atuais beneficiários de rendas petrolíferas seriam praticamente inviabilizados financeiramente com a adoção desta emenda.

Redistribuir estes recursos para as regiões mais pobres do país certamente é um objetivo a ser perseguido. No entanto, fazê-lo às custas da ruína dos atuais beneficiários é problemático e danoso ao pacto federativo. Em face da dependência dos recursos petrolíferos já configurada, retirar repentinamente estes recursos seria irresponsável. Seria imperativo pensar num mecanismo de transição para proporcionar um período de adaptação aos municípios que se encontrarem nesta situação trabalharem para aumentar suas receitas de outras fontes.

Finalmente, no último capítulo procurou-se sintetizar o debate a cerca da introdução da emenda Ibsen, apresentando argumentos favoráveis e contrários a emenda. Dentro os argumentos elencados, o entendimento do ministro do STF Nelson Jobim relativo à justificativa do pagamento de *royalties* aos entes federativos produtores ou confrontantes certamente consiste no maior impedimento a emenda Ibsen, e também a qualquer projeto de redistribuição das rendas petrolíferas a entes federativos não-produtores, pois afirma que o pagamento de *royalties* é uma compensação pela não incidência de ICMS na origem de operações de exploração e produção de petróleo. Desta forma, conserva o modelo atual de distribuição que somente contempla os entes federativos considerados produtores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGA, Tânia; SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise, “Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos” (2007). In: *Petróleo e região no Brasil*. Organização de Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

BRASIL. Constituição de 1988.

BRASIL. Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997.

BRASIL. Projeto de lei PL-5938/2009.

BRASIL. Proposição de emenda EMP-387/2009 ao projeto de lei PL-5938/2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Decisão Normativa nº 92/2008.

DIEESE. "Desafios rumo à construção de uma nova legislação para a indústria de petróleo e gás natural no Brasil (2009). Boletim do DIEESE, Seção: Estudos e Pesquisas, nº 48, Outubro/2009.

GOMES, Carlos et al. “Avaliação da proposta para o marco regulatório do pré-sal” (2009). Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal, Brasília/DF.

GOMES, Rosana. “A influência dos royalties de petróleo no gasto social: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro” (2007). Fundação Osvaldo Cruz, Rio de Janeiro/RJ.

GRASSI, Robson; CAÇADOR, Sávio, “Os impactos das participações governamentais nas finanças públicas e na economia do Espírito Santo” (2007). In: *Petróleo e região no Brasil*. Organização de Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

GUERREIRO, José. “Campos dos Goytacazes, rica em royalties e pobre em saúde” (2009). Dissertação de mestrado - UCAM, Campos dos Goytacazes/RJ.

GUTMAN, José. “Participações governamentais: passado, presente e futuro” (2007). In: *Petróleo e região no Brasil*. Organização de Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

SECRETÁRIA DO TESOUREIRO NACIONAL. “O que você precisa saber sobre transferências constitucionais”. 2005.

SERRA, Rodrigo. “Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais” (2007). In: *Petróleo e região no Brasil*. Organização de Rosélia Piquet e Rodrigo Serra. Rio de Janeiro: Editora Garamond.

SERRA, Rodrigo. “Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil” (2005). Tese de doutorado - UNICAMP, Campinas.

SERRA, Rodrigo; MOTHÉ, Natália. “Sintomas da maldição dos recursos naturais no município petrolífero de Campos dos Goytacazes - RJ” (2007). CEFET Campos, Campos dos Goytacazes/RJ.

TERRA, Denise; OLIVEIRA, Elzira; e GIVISIEZ, Gustavo. "Os Municípios 'novos ricos' do petróleo são mais solidários com sua população?" (2006). X Colóquio Internacional sobre o Poder Local. Salvador/BA.