

UNESP  **UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA**
“JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
Faculdade de Ciências e Letras
Campus de Araraquara - SP

**ANÁLISE DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO SOB A PERSPECTIVA
JURÍDICA**

PROF.DR. CLÁUDIO CÉSAR DE PAIVA

PROF.DR. ELTON EUSTÁQUIO CASAGRANDE



ARARAQUARA-SP

2011

TAÍLA BUENO DOS SANTOS

**ANÁLISE DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO SOB A PERSPECTIVA
JURÍDICA**

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)
apresentado ao Conselho de Curso de
Ciências Econômicas, da Faculdade de
Ciências e Letras – UNESP /Araraquara, como
requisito para obtenção do título de Bacharel
em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Doutor Cláudio César de Paiva

ARARAQUARA-SP

2011

Santos, Taíla Bueno dos

Análise dos royalties do petróleo sob a perspectiva jurídica / Taíla
Bueno dos Santos. – 2011

68 f. ; 30 cm

Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Ciências
Econômicas) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências
e Letras, Campus de Araraquara

Orientador: Cláudio César de Paiva

1. Economia tributária. 2. Petróleo - Royalties. I. Título.

TAÍLA BUENO DOS SANTOS

ANÁLISE DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO SOB A PERSPECTIVA JURÍDICA

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Conselho de Curso de Ciências Econômicas, da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP /Araraquara, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Professor Doutor Cláudio César de Paiva

Data da defesa/entrega: 22/11/2011

Membros componentes da Banca Examinadora:

Presidente e Orientador: Prof. Dr. Cláudio César de Paiva

Universidade Estadual Paulista

Membro Titular: Prof. Dr. Elton Eustáquio Casagrande

Universidade Estadual Paulista

Local: Universidade Estadual Paulista
Faculdade de Ciências e Letras
UNESP – Campus de Araraquara

Agradeço a esta instituição e a todos os professores que contribuíram para minha formação acadêmica. Em especial ao meu orientador que, com seu bom humor, relevou alguns atrasos referentes às adequações necessárias para a finalização do presente trabalho. Aos amigos que fiz ao longo do curso e que estarão de alguma forma, sempre presente na minha vida, e naturalmente, como não poderia deixar de ser, agradeço imensamente a minha família que tornou possível a realização da minha graduação, a paciência do meu namorado e a Deus.

Dedico in memoriam de meu querido pai, Dr. Francisco Hélio dos Santos.

RESUMO

O presente trabalho visa discutir a divisão dos royalties sob a ótica jurídica e seu papel substituto referente a não tributação na origem, isto é, a tributação no destino no setor petrolífero brasileiro. A análise visa tratar da evolução histórica no que se refere ao aspecto do pagamento de royalties e seu desvio de caráter compensatório para suprir a função do ICMS. Entretanto, há três pontos de interesse específico 1) o que levou a transformação do pagamento dos royalties em compensações financeiras, 2) a quem pertence o repasse da renda mineral, se à União ou às regiões afortunadas por possuírem petróleo e, 3) se uma reforma tributária minimizaria a disputa dos Estados e Municípios pelos royalties.

A pesquisa objetiva, esclarecer a real expectativa que os Estados têm sobre o pagamento dos royalties. Não há compensação por danos ao meio ambiente como a característica inicial elaborada pela Constituição, mas de caráter compensatório a ausência de tributação do setor em questão que prejudica os estados produtores e confrontantes.

Palavras-chaves: royalties, petróleo, tributação.

ABSTRACT

This research aims to discuss the division of royalties from a legal perspective and its substitute role towards the non-taxation at source, in other words the taxation of destiny at the Brazilian petroleum industry. The analysis aims to deal with the historical evolution in relation to the aspect of royalties' payment and its deviation of compensatory character in order to supply the ICMS function. There are some specific study objects in this research: 1. how the transformation of royalties' payment led to financial compensation; 2. to whom the transference of mineral rent belongs – to the UNIÃO or to the fortunate regions which the oil is extracted; 3. would a tax reform be enough to minimize the competition of States and Cities towards the royalties?

The research aims to clarify the real expectation that States have on the royalties' payment. There is no compensation for damage to the environment as it is stated by the initial characteristic of the Constitution, and, by the contrast, from a compensatory character, there is a lacking of taxation from the sector mentioned before, this fact damages the producing states checked out by this research.

Keywords: royalties; petroleum; taxation

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Distribuição dos Royalties (1998-2010)	38
Gráfico 02	Evolução da arrecadação dos royalties	39
Gráfico 03	Evolução da participação especial (2000-2010)	40
Gráfico 04	Distribuição da participação especial (2000-2010)	41

LISTA DE TABELA

Tabela 01	Receita total e Investimentos em Cultura: Macaé	24
Tabela 02	Receita e Investimentos em Cultura: Rio das Ostras	25
Tabela 03	Receita do município Campos dos Goytacazes e orçamento investido em cultura	25
Tabela 04	Dados sobre a FUNDECAM	27
Tabela 05	Evolução histórica da cobrança dos Royalties	34
Tabela 06	Alíquotas médias dos royalties nas bacias brasileiras	35
Tabela 07	Distribuição dos valores dos Royalties que excederem a 5% (sobre a produção em plataforma continental)	37
Tabela 08	Grau de dependência orçamentária em relação às rendas do petróleo.	50
Tabela 09	Distribuição das Rendas do Petróleo segundo Propostas em Disputa	52
Tabela 10	Partilha dos royalties com o veto do art. 64	53
Tabela 11	Características da aplicação de Royalties	56
Tabela 12	Reservas de Petróleo e IDH	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO I - PETRÓLEO: UM BEM PÚBLICO?	14
1 Introdução	14
1.1 Definição de Bens Públicos	14
1.2 A quem pertence à renda gerada	18
1.3 Investimento da Renda Petrolífera	23
CAPÍTULO II - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISÃO DOS ROYALTIES NO BRASIL	28
2 Introdução	28
2.1 Contexto Histórico	28
2.2 Evolução das leis de divisão dos royalties	32
2.3 Emenda Ibsen	42
CAPÍTULO III - A REFORMA TRIBUTÁRIA	46
3 Introdução	46
3.1 A reforma	46
3.2 Disputa na distribuição da renda petrolífera	50
3.3 Conversão dos royalties em fundos	55
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61
ANEXO A	64

INTRODUÇÃO

O objetivo maior deste trabalho é entender como a compensação por danos ambientais, os royalties, tornaram-se uma compensação financeira, no qual angariou grupos políticos pela sua disputa. A presente análise visa através da Constituição, acompanhar as mudanças nas leis de divisão dos royalties que atenderem as necessidades financeiras dos estados, isto é, supriram as lacunas do regime tributário.

Quando a extração e a produção do petróleo deixaram de ser exclusividade da Petrobrás e a União passou a contratar empresas para fazer exploração e produção, em 1995, data em que foi promulgada a Emenda Constitucional 9, houve a necessidade de uma evolução legislativa referente a tal contexto. O que levou a edição da Lei 9478, a Lei do Petróleo em 1997. Isto gerou modificações no pagamento dos royalties, ou seja, seu caráter passou de indenizatório a compensação financeira. Essa compensação passou a suprir a ausência de uma mudança tributária sob produtos como gás e petróleo, nos quais alguns estados foram prejudicados. A paga dos royalties compensou a falta do ICMS sobre o petróleo *in natura* exportado dentro do país.

Destarte, apresenta-se um novo ponto referente a essa transformação, a quem caberá, segundo a Constituição, receber o repasse da renda proveniente da upstream¹? Não será o momento de efetuar uma reforma tributária? Afinal, faz parte de nossa rotina diária os noticiários mostrarem passeatas, a comoção de políticos, tudo por que seus estados perderão parte da verba gerada pelo petróleo. Entretanto a discussão referente à divulgação aonde é realocado o valor monetário não está sendo discutido, nem ao menos questionado, o porquê de haver tanta dependência financeira de regiões petrolíferas de algo que por mais valioso que seja, é esgotável e, portanto, mascarará a falta de uma tributação ótima.

O trabalho aqui desenvolvido visa justamente encontrar dentro de seus limites, respostas para os questionamentos mencionados, usando da Constituição para vincular os reais motivos da discordância nacional sobre a divisão dos royalties. É claro que terá de ser feito um ajuste das contas orçamentárias dos municípios e estados mais dependentes, como Rio de Janeiro e Espírito Santo, mas ainda que a Emenda Ibsen, assim como as

¹ Inclui as fases de exploração, desenvolvimento e produção desempenhada por grandes petroleiras. (In Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância, Rosélia Piquet e Rodrigo Serra, organizadores, Rio de Janeiro, Ed. Garamond Ltda, 2007, p. 22).

subsequentes, não esteja lapidada o suficiente, é um passo para uma distribuição mais igualitária dos recursos que são nacionais e não pertencem, portanto, somente a localidade em que (graças à sorte oferecida por meio da natureza), encontra-se disponível o ouro negro.

Para dar respaldo as possíveis respostas aqui formuladas, iniciaremos apresentando no capítulo 1 a definição de bens públicos, procurando verificar a quem de fato pertence ao valor gerado por um recurso natural. O olhar das leis sobre os bens nacionais que por serem finitos, dão direito a União de captar um ressarcimento pelo desgaste de um recurso nacional e assim, dividir entre os entes federados, ainda que a maior parte venha a socorrer os territórios diretamente afetados, devendo garantir um retorno à sociedade por abrir mão de seus bens. Sendo assim, o investimento de longo prazo é um aspecto de suma importância para tornar compatível a disponibilização dos recursos naturais à exploração e produção.

Em seguida, o capítulo 2 apresenta o contexto histórico em que ocorreram as mudanças de divisão dos royalties, justamente direcionando as reformulações nas leis de divisão que passaram a atender as necessidades político-econômicas do país, mas sem reformular em sua base estrutural os tributos. Apresenta-se ainda neste capítulo, a discussão referente à concessão da renda do petróleo: motivos para a disputa ferrenha entre os estados e municípios produtores dos royalties, que só vieram a ocorrer quando os royalties passaram de simples pagamento por afetar o meio ambiente, para adquirir o caráter compensatório do ICMS nos estados produtores.

O destaque da discussão chegou ao seu ápice quando modificaram um dos projetos de lei para a mudança do marco regulatório devido ao pré-sal. A alteração de um dos projetos foi por meio da Emenda Ibsen, que dividiu os royalties dentre os demais estados.

Já o capítulo 3, mostra tentativas de reforma tributária que não deram certo por não corresponderem a uma modificação na estrutura legislativa dos impostos, discorrendo mais especificamente sobre os produtos *in natura* que hoje não são tributados nos seus estados de origem. E, por fim, mostra exemplos de países que utilizam algumas outras formas de usar a recompensa por deixar seus bens naturais serem explorados. Por exemplo, a criação de fundos que equalizam a justiça intergeracional.

O indicativo de possíveis soluções apresenta-se na conclusão do presente trabalho fazendo alusão sobre a criação de um fundo que promova a gestão racional entre o quanto poupar e o quanto usar no presente, assim como uma adequação tributária.

CAPÍTULO I

PETRÓLEO: UM BEM PÚBLICO?

1 Introdução

Para entendermos como aconteceu a modificação do caráter indenizatório dos royalties para uma renda mensal trataremos primeiramente dos critérios, via ótica jurídica, que definem um bem público, no qual o petróleo e o gás adentram no patrimônio nacional natural. Posteriormente, entenderemos á quem de direito pertence à renda proveniente de tais bens, a quem cabe direcionar seu valor financeiro, finalizando justamente no ponto em que o investimento de tal renda é aplicado visando o desenvolvimento social.

1.1 Definição de Bens Públicos

Bens Públicos caracterizam-se pela indivisibilidade e não exclusão de seu uso por qualquer que seja o indivíduo. A definição de bens públicos por meio do Código Civil, art. 99, é organizada em (CARVALHO FILHO, 2006, p.109):

- I- os de **uso comum** do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;
- II- os de **uso especial**, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento de administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;
- III- os **dominicais**, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito, como objetivo de direito pessoal, ou real, cada uma dessas entidades.

A exploração mineral (inclusive petrolífera) é tratada sob o termo de bens dominicais, cujo uso é de exercício da União que concede o direito de labuta a empresas públicas ou privadas. Conforme cita ALFREDO RUY BARBOSA:

(...)A Constituição estabelece expressamente em seu art. 20, inciso IX, que pertencem à União "*os recursos minerais, inclusive os do subsolo*", princípio esse que é reiterado no *caput* art. 176. O mesmo art. 20, no inciso IV, inclui, também, entre os bens da União "*os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica*

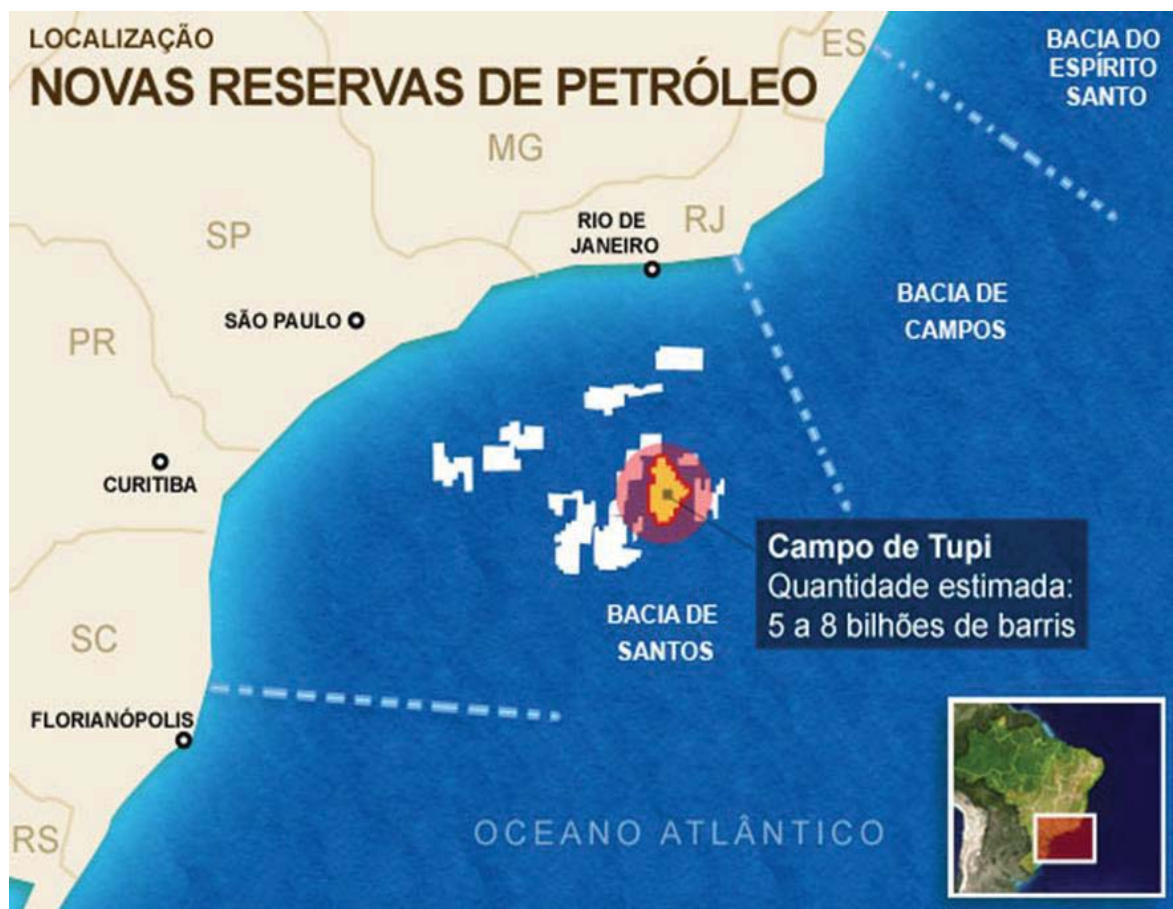
exclusiva" (...) a Constituição Federal, em seus arts. 176 e 177, assim como a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 06.08.1997), em seu art. 6º (Das Definições Técnicas), utilizam a mesma terminologia originalmente adotada na nossa legislação tanto para os minérios em geral como para o petróleo e o gás. O art. 176 da Constituição determina, em seu caput, que "as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais (...) constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao proprietário do solo a propriedade do produto da lavra" (BARBOSA, 2004, p.3).

Assim, constatamos por meio da constituição a quem pertence os bens públicos, na presente discussão, a exploração mineral é de cunho único da União que concede por meio de contrato o usufruto direto mediante a recompensa pelo uso deste bem patrimonial natural finito. Uma vez que sua exploração produz petróleo e/ou gás natural, tais bens passam das mãos da União para o patrimônio particular, diminuindo o patrimônio fiscal (SANTOS, 2003).

Ainda sob a ótica jurídica, temos o detalhamento da concessão de exploração dos produtos *in natura*:

(...) Nas concessões de exploração dá-se a transferência de direitos da pessoa coletiva de direito público, a quem pertence o domínio, para outra pessoa, singular ou coletiva, a fim de que esta exerça esses direitos gerindo as coisas públicas por sua conta e risco mas de modo a obter-se a utilidade pública que constitui o fim específico das coisas. O titular da concessão de aproveitamento é um mero utente; o concessionário da exploração do domínio é um gestor que se encarrega de proporcionar ao público o uso das coisas que lhe estão confiadas, de acordo com a natureza delas. (...) Há as concessões de exploração com caráter autônomo, como é o caso das concessões mineiras. De fato, os jazigos minerais, como as nascentes mineromedicinais, pertencem ao Estado; mas este, mediante a concessão, transfere seus direitos de exploração para um particular, que gere os bens fruindo-os de acordo com a sua natureza e destino (...) (BARBOSA, 2004, p.4).

Figura I – Localização das novas reservas de petróleo



Fonte: Imagem retirado do site g1.globo.com/ janeiro de 2011.

Uma discussão mais recente sobre o domínio de um espaço público, no Brasil, refere-se à produção petrolífera no mar, no qual há pouco tempo descobriu um grande potencial nos Estados costeiros e assim, tenta delimitar sob seu domínio uma maior área de exploração, como podemos verificar por meio da figura I. O primeiro passo foi dado com a assinatura da regulação instituída pela ONU:

(...) A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) – assinada pelo Brasil em 10 de dezembro de 1982 e, posteriormente, ratificada em 22 de dezembro de 1988 – introduz e/ou consagra os conceitos de mar territorial, zona econômica exclusiva e plataforma continental (...) (SOUZA, 1999, p.1).

Há uma importância direta para a exploração petrolífera brasileira, uma vez que o acordo regula os domínios nacionais sobre seus recursos marítimos, no qual passa a ter o gerenciamento do Estado:

(...) Os limites e extensão das zonas marítimas no Brasil são instituídos pela Lei 8.617/93 que segue os preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM III). Em 2004, o Governo Brasileiro apresentou a ONU uma proposta de extensão sobre sua área marítima além das 200 milhas de plataforma continental, em consonância a CNUDM III, art. 76 pleiteando o reconhecimento de seus direitos sobre mais de 900.000 km², o que elevaria as dimensões do espaço marítimo brasileiro para 4,4 milhões de km². Consequentemente, poderá o Brasil explorar os recursos minerais, biológicos e fósseis presentes na extensão pleiteada deste espaço marítimo e especialmente, as prováveis reservas do pré-sal. A aceitação da proposta fundamentará, ainda, possível solicitação brasileira à Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISBA) de autorização para explorar economicamente as áreas adjacentes à sua plataforma continental (...) A incorporação de nova área alteraria significativamente as fronteiras marítimas e a área da "Amazônia Azul" e enseja a proteção dessa nova província petrolífera. (...) A proposição solicitava novo limite exterior da PC na extensão de 350 milhas e a inclusão em sua plataforma de cinco áreas: cone do Amazonas; cadeia Norte brasileiro; cadeia Vitória e Trindade, platô de São Paulo e margem continental Sul (...) (MARTINS, 2011, p. 1-2).

Nosso país pode ser o primeiro a conquistar um espaço destacado no que se refere à exploração marítima. Mas para tal, a regulamentação e a preocupação com o desenvolvimento estrutural terá de ser primordial, sem esquecer-se da nova ordem de desenvolvimento: a preocupação com o ambiente. Além disso, não se pode olvidar que a responsabilidade do Estado é gerir os recursos naturais que sua nação disponibiliza de modo a partilhar entre todos os entes federados. Uma vez que os bens públicos, segundo a Teoria Organista do Estado, citado em SANTOS, PONTES e FARIA, são para satisfação das necessidades coletivas (WOLFELSPERGER, 1975), ou seja, devem estar voltada para a melhoria das regiões em sua extensão nacional, objetivando a qualidade de vida dos habitantes.

Assim, concluímos devido ao aspecto jurídico que cabe a União à legalização da exploração do petróleo e do gás, não somente aquela que já está sendo feita mas também a

exploração em potencial da área marítima, mediante o fato de que a Constituição define a soberania do Estado para garantir a adequação dos bens pertencentes à nação.

1.2 A quem pertence à renda gerada

O Estado ao conceder a exploração dos recursos naturais nacional, deve requerer um pagamento em caráter indenizatório compensando sua população por se desprenderem da sua utilização futura ou ainda pela possibilidade de preservarem seu patrimônio ambiental. Sendo assim, entende-se que a nação deve ter de volta a renda conquistada por meio da exploração de seus bens, ou seja, um ajuste intergeracional dos recursos naturais que decidimos explorar imediatamente:

(...) Os recursos minerais, que, em última análise, pertencem ao povo, devem ser explorados visando ao interesse nacional (§ 1º do artigo 176 da Constituição), para satisfazer as necessidades coletivas." "(...) na concessão mineral, cabe ao Estado, como sujeito ativo do Poder Público e representante da Nação, detentora do domínio sobre os recursos naturais do subsolo, administrar esse patrimônio nacional na condição de Poder Concedente e de agente fiscalizador das atividades desenvolvidas pelo concessionário, visando ao pleno atendimento do interesse coletivo" (BARBOSA, 2004, p. 4).

Segundo o entendimento jurídico, baseado na Constituição, é de dever do Estado garantir suporte para que o desenvolvimento nacional aconteça o mais igualitário possível. Desta maneira, toda a população é elegível para usufruir dos pertences minerais de que disponham, não somente os locais que foram privilegiados geograficamente:

(...) Entendemos que os bens de domínio público não encerram uma relação de propriedade, mas sim de posse, que traz como consequência certas prerrogativas jurídicas a favor do Estado". (...) O destino desses bens não é o de servir ao Estado, como pessoa jurídica, mas sim aos cidadãos e, por isso, estão adstritos a um serviço comum e público, que os impede de ser objeto de uma verdadeira apropriação pelo Estado ou por particulares. A relação que juridicamente tem o Estado com esses bens lhe é conferida por ser o representante jurídico da sociedade. Por isso, estão sob a salvaguarda do Estado para cumprir fins de uso, serviço ou interesse geral. Portanto, o direito que tem o Estado sobre as minas é de Direito Público. As minas são bens de domínio público, antes da

concessão, por estarem destinadas ao fomento da riqueza nacional” (*Ibidem*).

As discussões atualmente na mídia referem-se unicamente à questão de quais Municípios perderão com a Emenda 389/09, mais conhecida como Emenda Ibsen Pinheiro (recebimento de mesma porcentagem por territórios não produtores), mas não existe a discussão da aplicação deste recurso federativo para as próximas gerações e também não há a discussão vinculada ao desenvolvimento social dessas regiões. Não existem medidas claras quanto ao acompanhamento do reinvestimento da renda petrolífera, no sentido educacional, por exemplo, cujo benefício teria de pertencer a toda nação.

Conforme discutido por Rodrigo Serra (2003):

(...) o debate sobre a distribuição espacial dessas receitas não pode desprezar a especificidade de sua origem, de seu caráter indenizatório, relativo à exploração de um recurso exaurível. Em outros termos, não se trata aqui de problematizar a distribuição espacial de uma parcela indiferenciada do orçamento público, mas sim de um fundo que tem, ou deveria ter, um propósito específico de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões petrolíferas no período pós-esgotamento das jazidas petrolíferas” (SERRA, 2003, p.2).

Ou seja, segundo o autor, houve um erro de interpretação da Lei do Petróleo, do porquê deve ser feito o pagamento dos royalties e a quem deve ser repassado, levando a uma distorção da finalidade fiscal. A compensação ambiental passou a ser vista como uma maneira de compensar as regiões produtoras que não recebem mais o ICMS, porque exportam produtos como energia, gás e petróleo. Entretanto, há regiões que somente por serem confrontantes recebem uma parcela dos royalties.

(...) O [sistema] atual causa um disparate no federalismo brasileiro na medida em que, o modelo de repartição dos *royalties* contribuiu para o aumento das discrepâncias regionais por valer-se de um critério retributivo pautado na proximidade dos poços ao invés de rogar por um critério solidário que avalie as carências dos entes federativos (...) (DRUMOND, 2010, p.1).

A passagem de um governo ditatorial para a democracia trouxe autonomia financeira para Estados e Municípios com a elaboração da Constituição de 1988. Entretanto, houve um “nó fiscal atado durante os trabalhos de elaboração da Constituição”, segundo Rezende, Oliveira e Araújo (2007):

(...) As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante ampliação das bases tributárias de estados e municípios e

forte ampliação das percentagens da receita dos principais impostos federais repartidas com esses entes federados mediante fundos constitucionais (...) por meio da incorporação ao antigo imposto estadual (imposto sobre circulação de mercadorias – ICM) de bases tributárias até então exclusivamente tributadas pelo governo federal (...) garantia aportes significativos de receita tributária aos estados de menor desenvolvimento e aos municípios de pequeno porte” (REZENDE, OLIVEIRA E ARAÚJO, 2007, p.11).

A repartição do valor recolhido pela Secretaria do Tesouro Nacional é feita baseada no aspecto territorial, ou seja, quando o território é próximo do local de produção e exploração. Sendo que em alguns municípios ganhadores de tal bonificação não há nenhuma exploração.

(...) Baseada em uma concepção compensatória enviesada, a norma de distribuição das PGs [participações governamentais] acaba por “escolher” os estados e municípios beneficiários em função de critérios de proximidade (dos campos petrolíferos em relação ao território continental). Tais critérios impõem, portanto, um verdadeiro “determinismo físico” sobre as regras de rateio das rendas petrolíferas. Um determinismo cujo principal desdobramento é a hiperconcentração de receitas públicas em alguns pontos do território. Fato que, somado a outras fragilidades da norma de distribuição dessas receitas, dificulta a adoção de uma efetiva política de promoção da justiça intergeracional nas regiões que dão suporte ao segmento de E&P (...) (SERRA, 2007, p. 80).

Para atender a demanda de estados e municípios, o ICM deu origem ao “novo” imposto indireto ICMS por meio da Constituição de 1988, no qual o pagamento é feito pelo vendedor (OLIVEIRA, 2009). Como os Estados produtores de gás e petróleo não podem tributar tais bens na extração, deixam de aumentar sua arrecadação e fazem a substituição pelos royalties sem a preocupação com as futuras gerações que não terão nem a renda nem o petróleo. Além desta problemática algumas áreas que são apenas limítrofes, sem qualquer vínculo produtivo, acabam por contribuir com a concentração da renda petrolífera apenas pela localização geográfica.

A concentração de renda dos municípios ou estados petrolíferos, provém da tentativa de rearranjar a perda de receita, com o fim do ICMS no estado produtor, houve a substituição, portanto, pela paga dos royalties, essa é a justificativa dos estados produtores, no qual o artigo 20, § 1º da Constituição Federal de 1988, veio em auxílio das regiões produtoras (Ibidem).

“O ICMS representa cerca de 80% de arrecadação dos Estados” (SABBAG, 2010, p.315). Portanto, não há estranheza alguma em imaginar o motivo da briga pela paga dos royalties em caráter substitutivo do tributo que não foi ajustado eficazmente as necessidades dos entes federados.

Assim, é necessário reavaliar se essa disputa exacerbada pelo recebimento da renda mineral realmente acrescenta melhores condições estruturais para a população, ou se é uma forma de o Estado acumular riqueza sem efetuar a aplicação mais adequada dos valores recebidos. Além disso, apesar dos royalties terem se transformados no substituto do ICMS, a arrecadação deveria ser constituída por meio dos impostos para o sustento dos municípios e estados:

(...) A elevação do fluxo de renda local e regional provoca o crescimento da base tributária permitindo o aumento da arrecadação através dos instrumentos impositivos clássicos. No caso do Brasil, o aumento da arrecadação deveria ocorrer principalmente através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das receitas tributárias municipais. Se isso não acontece, a repartição de *royalties* pode ter como objetivo corrigir essa lacuna (...) (SERRA, 2003. p.9).

A falta de impostos transformou os royalties na base fiscal mais rentável dos estados produtores, o que causou maiores entraves para o crescimento igualitário da região. E, se é possível o recebimento da paga dos royalties devido apenas o limite de áreas que são confrontantes, a discrepância torna-se ainda maior, politicamente no que tange a argumentação do ganho dos valores petrolíferos quanto a distorção do desenvolvimento da localidade.

A questão da reforma tributária corresponde ao aspecto da dissociação, que aconteceu quando da isenção de tributos nos Estados produtores de bens minerais. Sendo a renda petrolífera um substituto para a falta de tal base de cobrança do estado: conforme BREGMAN (2007) relata:

(...) quanto maior for o controle direto do governo sobre os danos ambientais, menor é a necessidade de utilização dos royalties para tal finalidade, o que leva a crer que há uma relação de complementaridade entre tributos e royalties na correção dessa distorção(...) (BREGMAN, 2007, p. 12).

A citação explica pontualmente o porquê da transformação da renda provinda do petróleo. O pagamento dos royalties não serve atualmente para cobrir os malefícios as

gerações futuras, mas sim, para fazer face a falta de uma reforma tributária estruturada que financie o Estado.

A aplicação dos royalties na região em que o petróleo é produzido é defendida porque há um aumento do emprego e renda local, aumentando assim, a demanda por serviços públicos. Tal elevação requer que a região atenda a população presente, mas isso só acontecerá se houver uma aplicação da renda gerada. Neste caso, a aplicação da renda dos royalties. Entretanto, com o aumento da base de arrecadação, é possível financiar os serviços públicos agora requeridos pela população adicional, não necessitando, portanto, usufruir da paga dos royalties que não tem a função, forçosamente imposta pela ausência do imposto estatal, de servir de tributo (BREGMAN, 2007).

O fator que gera a arrecadação de impostos é o desenvolvimento local com empregos gerando renda, e assim, a possibilidade de organização da região mediante a tributação. Podendo retornar com serviços públicos, como saúde e educação, para a população através dessa base tributária.

A falta de cobrança do principal imposto estadual, o ICMS, sobre produtos como o petróleo na exportação para outro estado, não eleva a base rentista do estado. O que dificulta o repasse aos municípios e tornam os royalties o principal meio de compensar a ausência desse imposto.

(...) As desigualdades regionais trouxeram uma curiosa peculiaridade, (...), é frequente o conflito entre estados, com os mais desenvolvidos reivindicando maior autonomia para pressionar por um aumento das transferências compensatórias(...) (Ibidem).

Como apresenta BREGMAN, a Constituição de 1988 colocou os Estados e Municípios em mesmo nível de igualdade no que se refere a direitos e deveres dentro do regime federativo. Por isso, quando não há como financiar seus gastos com serviços, acontece uma disputa pelo único meio para promover tais despesas: a disputa intensa pelos royalties.

Após a sanção da Lei de Responsabilidade Fiscal, e a dificuldade criada para os déficits orçamentários, a renda petrolífera veio em auxílio a essa situação de frágil estrutura arrecadatista.

A solução do impasse no que tange aos royalties, seria uma adequação dos pilares tributários dos estados, liberando assim, os benefícios em termos de valores do petróleo

para sua real destinação: recursos para suprir o esgotamento das reservas (BREGMAN, 2007, p.19).

Entretanto, a correção para a falta do ICMS não poderia ser feito apoiando-se na paga dos royalties, causando distorções quanto ao caráter real que tal receita tem por finalidade. Além do mais, este ganho apesar de elevado é finito, mediante o fato de que estamos tratando de um bem natural não renovável. Portanto, a renda referente à produção *in natura* deverá ser redistribuída pela Instituição Federal, no qual cabe vincular os demais entes federados sob a receita extraordinária do petróleo que hoje se destina apenas aos estados produtores.

1.3 Investimento da Renda Petrolífera

Um aspecto importante, para não dizer o de maior importância no longo prazo, é o investimento feito com a renda do petróleo. As discussões veiculadas pela mídia só oferecem um questionamento superficial do processo que a economia dos estados e municípios pode vir a sofrer. Não temos somente que nos preocupar com a redistribuição dos royalties, mas sim e principalmente, com a criação de uma espécie de fundo para quando houver o esgotamento do recurso natural explorado. Fundo este que apresente transparência e satisfação da sociedade com a aplicação do valor monetário proveniente do petróleo. A preocupação deve ainda direcionar-se quanto a tributação para o sustento da máquina pública, algo que vem sendo feito por meio dos royalties.

Segundo STIGLITZ (2005, p.13), as “maldições dos recursos naturais” que consistem em: volatilidade do preço do petróleo, “Doença Holandesa”, defasagem na capacitação, aumento da desigualdade e o problema tributário, pode vir a retroceder uma economia que caminha desenvolvendo-se, uma vez que se torna dependente de um recurso natural e se esquece de fortalecer suas indústrias, além de dissipar a ideia de equilíbrio entre os entes federados, considerando que há uma disparidade regional quanto à evolução social.

Um exemplo disso, foi a Angola que em 2006, ganhou mais de 30 milhões de dólares com a exportação de petróleo, mas seus cidadãos (cerca de 70%) vivem em extrema pobreza, temos também a Nigéria que é o maior produtor africano de petróleo e tem 60% de sua população vivendo abaixo da pobreza (LUCAS, 2007).

No Brasil, podemos citar o município de Goytacazes:

(...) Campos dos Goytacazes é o maior recebedor de *royalties*, sendo que “o orçamento municipal apresentou um crescimento de 4 vezes em termos reais nos últimos 10 anos e atualmente as rendas petrolíferas representam 73% de todo o orçamento municipal (...) nota-se elementos de uma economia periférica, convivendo com elementos de uma economia dinâmica, ou seja, o petróleo funciona como uma “monocultura” ao passo que proporciona ao município uma grande arrecadação de recursos financeiros, mas ao mesmo tempo, causa um “imaginário” em nível governamental de que esses recursos advindos dos royalties permanecerão por um bom tempo, o que dificulta o pensamento e a criação de outras formas de desenvolvimento econômico” (STELLET E BORBA, 2008, p. 6).

Não temos precisão quanto ao investimento dos royalties por seus estados e municípios produtores com retorno aos membros locais convertidos em educação e saúde, por exemplo:

(...) os municípios da área do petróleo potiguar, apesar dos acréscimos das receitas dos royalties do petróleo, não conseguiram implementar políticas de desenvolvimento socioeconômico que resultassem em posições de liderança no IDH-M do Estado do RN (...) (JESIEL, 2007, p.251).

Tabela 1- Receita total e Investimentos em Cultura: Macaé

Ano Exercício	Receita Total	Fundação Macaé de Cultura
1999	ND	ND
2000	162.905.167,95	ND
2001	229.711.487,48	ND
2002	343.006.233,04	1.610.000,00
2003	485.797.716,25	ND
2004	564.641.713,50	ND
2005	664.269.079,66	2.395.305,85
2006	801.082.699,30	5.049.262,72
2007	885.569.712,96	ND
2008	1.150.731.986,70	ND
2009	1.113.363.121,61	ND

Fonte: MIRANDA e ROCHA, 2011, p. 6.

A tabela 1 reforça o fato de que apesar da alta renda que circula nos estados e municípios petro-rentista, como denominado por Rodrigo Serra, não vemos aplicação social para uma melhora no seu nível de desenvolvimento. Verificamos ainda , o mínimo

investimento se comparado com o valor disponível, feito em cultura quando apresentado ao Tribunal de Contas da União nas cidades tomadas como exemplo:

Tabela 2- Receita e Investimentos em Cultura: Rio das Ostras

Ano de Exercício	Receita Total	Fund. Rio das Ostras de Cultura
1999	36.250.322,00	200.000,00
2000	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL
2001	140.205.440,12	ND
2002	213.247.532,96	ND
2003	319.936.889,52	5.906.000,00
2004	332.373.165,92	7.936.000,00
2005	371.817.436,35	5.716.375,25
2006	438.369.693,82	4.422.940,53
2007	359.310.777,01	5.333.200,48
2008	395.985.982,56	ND
2009	INDISPONÍVEL	INDISPONÍVEL

Fonte: MIRANDA e ROCHA, 2011, p. 6.

Tabela 3- Receita do município Campos dos Goytacazes e orçamento investido em cultura

Ano de Exercício	Orçamento Inicial	Receita Total	FCJOL	Fundação Teatro Trianon	Fund. Zumbi dos Palmares
1999*	95.000,00	ND	ND	ND	ND
2000	144.160.000,00	271.636.444,56	ND	ND	ND
2001*	228.925.100,00	ND	ND	ND	ND
2002*	434.257.950,00	ND	ND	ND	ND
2003	450.342.466,00	559.342.466,00	1.557.000,00	9.215.000,00	140.000,00
2004	600.000.000,00	818.195.414,45	1.863.500,00	9.275.500,00	300.000,00
2005	802.016.822,07	1.028.477.260,83	ND	ND	ND
2006	919.958.351,42	1.249.186.088,91	4.648.307,43	9.713.507,81	516.1102,17
2007	1.165.485.395,78	ND	992.187,00	7.01.151,94	1.363.417,00
2008*	1.452.184.172,00	ND	5.625.005,00	5.338.470,00	1.147.328,00
2009	1.545.075.126,00	1.423.568.588,12	5.927.532,00	4.975.347,00	1.317.793,00

Obs: *D.O. do município/Lei Orçamentária Anual. Até 2003 a receita de Cultura era destinada à Secretária de Educação e Cultura, não às Fundações.

Fonte: MIRANDA e ROCHA, 2011, p. 6.

A falta de um órgão fiscalizador mais intenso para a transparência dos investimentos feitos e uma atuação mais intensa para o desenvolvimento social das localidades petrolíferas é uma falha lastimável dos governantes. Apesar da OMPETRO no primeiro momento, de 2001-2005 (criação em 2001) ter demonstrado preocupação com o desenvolvimento local, uma vez que os municípios participantes membros são altamente dependentes, criando um fundo de desenvolvimento regional, houve fracasso devido à possibilidade de incorporação da renda ao caixa do município sem saber seu uso e também devido ao problema da competição intermunicipal.

Já em uma segunda fase (2005-2010), a política foi direcionada para preservar a concentração da renda petrolífera. Política essa que passou a impedir qualquer tentativa de redistribuição daquilo que crê ser sua compensação, sua renda do petróleo.

No momento em que foi aprovado o Projeto de Lei Federal nº 5938/092 no qual se encontra a Emenda nº 387/09, ou Emenda Ibsen, propondo a criação de um Fundo Especial para distribuir de forma igualitária entre todos os estados e municípios os valores das participações governamentais, de exploração e produção seguindo os critérios de repartição do Fundo de Participação do Estado e do Fundo de Participação do Município. O lobby formado pela OMPETRO acentuou a tentativa de concentração dos royalties (SARMENTO, 2011).

Além da fase inicial da OMPETRO com o desenvolvimento local, a FUNDECAM - Fundação que empresta dinheiro a juros baixos para empresas que se instalem em áreas com campos de produção de petróleo - quando começou suas atividades, em 2002, criado pela Lei 7.084 de 02/07/2001 e regulamentado pelo Decreto Nº 147/2002 de 31/03/02, objetivou o fomento do município por meio de projetos que instalassem empresas pequenas e assim, gerassem empregos e renda. Mas os projetos agora escolhidos para o financiamento são aqueles que trazem grandes empresas para o município, como a CELLOFARM, empresa de medicamentos indiana, e a alemã SCHULZ, que fabrica tubos e conexões (STELLET E BORBA, 2008). Ou seja, nenhuma das duas junções criadas com o objetivo de encaminhar a região para um crescimento sustentável através da estruturação local, continuou seguindo este ideal.

Tabela 4- Dados sobre o FUNDECAM

FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DE CAMPOS FUNDECAM	
Investimentos (2002/2007)	R\$ 170 milhões
Previsão de Investimento (2008/2009)	R\$ 120 milhões
Projetos Aprovados	58
Empregos Diretos Gerados	4.740
Empregos Indiretos Gerados	14.272

Fonte: Tabela retirada de STELLET e BORBA, 2008, p.9

A geração de empregos com dinheiro provindo dos royalties ainda não corresponde ao necessário para gerar renda e desenvolvimento da região. O que fica evidente com a tabela 4, uma vez em que é investido em cinco anos o montante de R\$170 milhões, gerar em torno de apenas 15 mil empregos.

A conclusão que podemos chegar mediante a exposição nesta seção, que tratou do petróleo como um bem público via ótica jurídica, reporta-se principalmente ao não entendimento dos municípios e estados. Fato evidenciado por meio da falta de união que possibilite um desenvolvimento regional mediante a aplicação dos recursos oriundos do petróleo e gás natural. O gasto desordenado e a falta de aplicação nas regiões produtoras, regiões estas que possuem grupos políticos em disputa pela manutenção da atual distribuição, não conservam um respaldo argumentativo nos índices de desenvolvimento dessas regiões. Assim, a preocupação com a redistribuição deve caminhar de mãos dadas com a divulgação, transparência e lastro dos royalties, lastro aqui referindo se aos interesses do desenvolvimento humano para uma argumentação mais plausível no que se referem ao recebimento dos royalties pelas localidades limítrofes.

CAPÍTULO II

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISÃO DOS ROYALTIES NO BRASIL

2 Introdução

Os royalties surgiram como uma regalia para compensar ao proprietário do solo a permissão concedida para que houvesse ali uma exploração de recursos. Fora dos países anglo-saxões a soberania era do rei e depois da nação (O'Connor, 1959).

Por meio do entendimento de nossas leis, o petróleo sendo um recurso nacional, deve atender ao desenvolvimento nacional e não ficar restrito a grupos regionais, cabendo a União harmonizar os interesses da federação. Mas ao longo da história, a divisão dos royalties atendeu a dinâmica macroeconômica liberal, fazendo frente ao superávit primário, através da substituição de tributos que foram cortados pela lógica de redução dos gastos públicos (LOPREATO, 2002, p. 13).

Veremos, portanto, uma evolução do pagamento dos royalties sem atender de fato aos interesses nacionais e os motivos da alteração das leis de divisão dos royalties sustentar gastos correntes de estados e municípios ao invés dos impostos o fazerem. Explicitando assim, o motivo dos royalties atenderem a necessidade de complementação da receita dos estados produtores que perderam com a alteração da tributação do ICMS.

2.1 Contexto Histórico

Para entendermos o emaranhado das leis de tributação que inferem diretamente na essência da divisão dos royalties, é preciso analisar as reformas (ou tentativas) da federação brasileira, do Estado, antecedente a discussão que conhecemos hoje referente a tributos.

A primeira Constituição Republicana (1891) deu aos Estados, poder sobre a arrecadação dos produtos exportados. Como uma boa parte não recebia tais impostos por não terem importância no comércio exterior usaram impostos interestaduais para conseguirem recursos financeiros: sob operações de exportação de produtos para outros Estados e sob a circulação e trânsito de mercadorias nos seus territórios (LOPREATO, 2002).

(...) A fragilidade tributária da maioria desses Estados, amarrados aos impostos interestaduais e com precário índice de atividade interna, tornava-os incapazes de criar fontes promissoras de renda e os levava a impor medidas de entrave ao desenvolvimento do mercado interno (...) (LOPREATO, 2002, p. 17).

Assim, tínhamos Estados fortalecidos pela ampla arrecadação com os impostos de exportação, enquanto os que tinham produtos gravosos recorriam aos impostos interestaduais, formando um pacto federativo sob a figura da União, um conciliador de interesses das oligarquias regionais (Ibidem).

(...) as reformulações do sistema tributário só foram mesmo definidas com a Constituição de 1934. A transição vivida pelo país, caracterizada pela ausência de hegemonia política, certamente refletiu-se no legislativo e eliminou a possibilidade de concentração da maior parte dos recursos tributários na mão de uma esfera governamental (...) (LOPREATO, 2002, p. 23).

A falta de uma conversão política para o mesmo objetivo, desenvolvimento, não desencadeou uma melhoria no regime tributário, e conseqüentemente, iniciou-se disputas por recursos financeiros. Os anos que se seguiram, infelizmente, não trouxeram mudanças significativas como à base tributária necessitava:

(...) O quadro tributário criado com a Constituição de 1946, apesar de algumas propostas de mudanças em tramitação no Congresso desde o início dos anos 50, manteve-se praticamente sem alterações nos anos seguintes e enfrentou o seu maior desafio no período do governo Kubitschek, com a implantação do Plano de Metas (...) (LOPREATO, 2002, p.35).

Em 1964 houve a centralização tributária com o argumento de conter a inflação que financiou o Estado. O objetivo agora era o de implementar bases financeiras sólidas para promover recursos, criando-se assim, títulos da dívida pública, o Banco Central entre outras esferas (Ibidem).

(...) A Reforma Tributária de 1966, em consonância com a política de controle dos fluxos financeiros, apresentou características claramente centralizadoras e foi complementada com as medidas definidas a partir do AI-5 (...) (LOPREATO, 2002, p. 52).

Vemos claramente o ponto problemático que as mudanças de centralização financeira agressiva do regime militar, trouxeram para a União na redemocratização. A inevitável vontade de distanciamento das medidas militares produziu com a Constituição de 1988, uma série de liberdades aos estados que acarretou em disputas e dívidas sem intervenção do Governo Federal. Temos também o afastamento no que se refere ao desenvolvimento das regiões brasileiras:

(...) A perda de autonomia dos governos subnacionais em matéria de política fiscal e tributária retirou a capacidade de cada unidade de se ajustar às suas condições específicas e de responder aos gastos. As medidas de redução das transferências do FPE [fundo para ajudar os estados com baixa renda], do Imposto Único sobre combustíveis e lubrificantes e das alíquotas do ICM, além das isenções concedidas na cobrança das unidades de menor nível de renda, e ampliaram a defasagem existente entre os ritmos de crescimento dos investimentos e da poupança fiscal (...) (Ibidem, p.56).

Durante a década de 60 até o final dos anos 80, houve um melhoramento dos programas governamentais voltados para a área social, mas não se chegou ao Welfare State, devido à concentração de gastos nas mãos de alguns grupos de interesse. Tal situação unida ao problema de endividamento externo no início de 80 colocou o modelo de Estado desenvolvimentista em risco, e mesmo assim, não houve ajuste fiscal. Resultado: crise fiscal e inflação. (Abrucio e Costa, 1998).

(...) O acordo com o FMI fez que a alíquota do ICM voltasse a crescer em 1984, fixando-se em 17%. Além disso, procurou-se elevar a arrecadação por meio de cortes no valor dos gastos tributários. A principal medida nesse sentido teve por base a Emenda Constitucional nº: 23, que determinou o fim do crédito do ICM em operações isentas e acabou com as isenções sobre mercadorias importadas, bem como ordenou a inclusão do IPI na base de cálculo do ICM (...) (LOPREATO, 2002, p. 100).

Conclui-se que a necessidade de pagamento das dívidas externas e a falta de reforma tributária começaram a repassar o problema financeiro sem resolvê-lo. Contribuindo, mais uma vez, para a corrida de angariar recursos para suas regiões sem a lembrança de que todos os estados são entes federados e devem apoiar se.

(...) A disputa recaiu sobre a competência e a repartição das receitas tributárias, sem que se explicitasse nenhum debate a respeito da ideia de federalismo e do ideal de relações entre as esferas do governo a serem perseguidas (...) (LOPREATO, 2002, p.108).

A passagem de um governo militar para um governo democrático, em que tais governos estavam cercados de crises, colocou as relações governamentais como relações concorrenciais:

(...) A redemocratização brasileira foi marcada por uma grande mudança na correlação de forças intergovernamental: os estados e seus comandantes, os governadores, aumentaram seu poderio, ao passo que a União e o presidente da República se enfraqueceram (...) (ABRUCIO e COSTA, 1998, p.12).

O resultado foi à descentralização de recursos (emenda Passos Porto, 1983) firmada com a Constituição de 88, o apoio financeiro das elites regionais aos governos até o mandato de FHC, e:

(...) foi criado um modelo predatório de relações intergovernamentais, no qual os estados administram de forma irresponsável as suas finanças e repassaram seus “custos” para o Governo Federal, que ao longo da redemocratização perdeu sua capacidade de coordenar e regular o conflito federativo (...) (ABRUCIO e COSTA, 1998, p.12).

O maior equilíbrio entre a Federação e o Estado, deveu-se a esta descentralização financeira e regional, iniciada pelo II PND, remodelando a estrutura de poder (Ibidem).

Durante a Nova República (1985-1995) os estados aproveitaram da crise que viviam com a Federação para terem benefícios fiscais e financeiros: o tributo, como citado por ABRUCIO E COSTA.

(...) Além da distribuição de tributos nacionais ter melhorado a posição dos governos subnacionais (...), os estados possuem o ICMS, maior tributo indireto do país e um dos que tem mais arrecadado (...) As origens do processo de endividamento, (...), estão no final da crise do regime autoritário e na constituição de um federalismo estadualista e predatório ao longo da redemocratização (...) (ABRUCIO e COSTA, 1998, p.76).

Confirmando assim, a relação concorrencial que se desenvolveu entre Municípios, Estados e a União durante e principalmente, após o regime militar, conforme a complicada situação fiscal dos estados:

(...) manutenção do fundo social de emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, que retém 20% dos Fundos de Participação; e a Lei Kandir, que isenta as exportações de tributação de ICMS, cujo impacto relativo concentrou-se nos estados menores mas dependentes da exportação (como Pará, Amapá e Espírito Santo, os mais atingidos), contudo também resultou em perdas absolutamente significativas para os estados grandes, como São Paulo (...) (ABRUCIO e COSTA, 1998, p. 79).

Mesmo com maior liberdade de tributar e fundos de auxílio, os estados ficaram nas mãos da União através do endividamento excessivo no qual se encontravam:

(...) A descentralização fiscal, a renegociação da dívida estadual, a reforma patrimonial do setor público e a aprovação da LRF criaram novas bases para analisar os rumos do federalismo brasileiro e o papel dos governos estaduais, mas estão longe de dar os contornos definitivos de uma estrutura federativa capaz de atender às várias demandas dos interesses envolvidos (...) (LOPREATO, 2002, p. 257).

Portanto, a autodefesa dos interesses financeiros, as disputas entre os estados tem caráter histórico e não apresenta um indício de resolução sem a intervenção direta da União. Temos sim, é um novo ator em cena disputado uma vez mais como recurso financeiro ao alcance das mãos dos grupos de interesses regionais: os royalties do petróleo.

2.2 Evolução das leis de divisão dos royalties

Os royalties começaram a ser pagos ao Estado inicialmente como uma indenização, amparado na Lei 2.004/53, na qual se cobrava trimestralmente da Petrobrás e das empresas produtoras atreladas à mesma. O valor gerado era de 5% sobre a produção e distribuído entre os Estados, Territórios e Municípios que abrigassem petróleo e gás natural. Os Estados e Territórios repassavam 20% aos Municípios, proporcionalmente dependendo de sua produção. Tal pagamento destinava-se à produção de energia elétrica e a manutenção de rodovias (Santos, 2003).

Em 1985, a Lei 7.453 revogou a Lei 3.257/57, modificando o artigo 27 da Lei 2004/53, descrevendo agora uma porcentagem de 4% para Estados e Territórios e 1% aos Municípios para extração de petróleo em terra. Plataformas em mar confrontante com Estados, Territórios e Municípios receberiam 1,5%, o Ministério da Marinha, 1% e haveria um fundo especial para Estados, Territórios e Municípios de 1%. A renda proveniente deveria ser direcionada além das já citadas, para abastecimento de tratamento da água, saneamento básico, irrigação e proteção ambiental (Ibidem).

Em 1986, a Lei 7.525 criou outros mecanismos para o cumprimento do artigo 27 da Lei 2.004/53:

(...) Esta Lei normatizou diversos dispositivos, (...), especificando como seriam distribuídos os recursos destinados ao fundo especial (20% para os Estados e Territórios e 80% aos Municípios) e dando nova redação ao § 3º do artigo 27, que dispunha sobre a aplicação dos recursos da indenização. Importante ressaltar que a partir desta Lei, os recursos não mais seriam preferencialmente aplicados, mas *exclusivamente*² aplicados (...) (Ibidem).

A mudança do Poder Legislativo na aplicação exclusiva dos recursos prioriza a estratégia de desenvolvimento nacional, estruturando-se na Constituição Brasileira, artigo 3º, inciso II. Porém, a transição de caráter indenizatório para compensação financeira com a Lei 7990/89 trouxe uma forte concentração do recebimento dos royalties, uma renda agora mensal para alguns Municípios:

(...) Atualmente, apenas 50 municípios no Brasil concentram 84% dos recursos recebidos dos royalties (...) o rateio dos royalties petrolíferos tem duas diferenciadas estruturas: a alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91, e a alíquota excedente a 5% são distribuídas de acordo com a Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo) e o Decreto 2.705/98. Em resumo, os regramentos desses dispositivos legais aumentam as tensões de nosso pacto federativo, pois são alijados do processo os Estados e Municípios que não têm o benefício da natureza. E o acaso da mãe natureza é que define o fato gerador da repartição dos lucros pela sua lavra, com a ausência e conivência do homem político por não corrigir essa distorção advinda da terra (...) (CLAUDINO, 2007. p. 9).

² Grifos nossos

A tabela 5 a seguir apresenta mais detalhes sobre a evolução da legislação pertinente (ver mais em anexo, quadro 1):

Tabela 5 – Evolução histórica da cobrança dos Royalties

Lei nº	Sanção	Descrição
2004 (art. 27)	03/out/1953	Estabeleceu-se que 4% sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural seriam pagos aos estados e 1% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra destes hidrocarbonetos.
7.453	27/dez/1985	Com produção marítima de hidrocarbonetos, estabeleceu-se 5% sobre o petróleo e o gás natural extraídos dos campos marítimos. Distribuída da seguinte forma: 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha e 1% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios da Federação.
7.525	22/jul/1986	Estabeleceram-se normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004/53 com a nova redação dada pela Lei nº 7.453/85. Através dela foram introduzidos os conceitos de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, ambos da competência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Estes conceitos são aplicados até hoje na distribuição dos royalties decorrentes da produção marítima de petróleo e gás natural.
7.990	28/dez/1989	Introduziu nova alteração na distribuição dos royalties, adjudicando 0,5% aos municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar esta alteração, o percentual dos estados foi reduzido de 4% para 3,5%, quando a lavra ocorresse em terra, e o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%, quando a lavra ocorresse na plataforma continental.
9.478	06/ago/1997	Conhecida como Lei do Petróleo, aumentou para 10% a alíquota básica dos royalties. Esta alíquota poderá, contudo ser reduzida pela ANP, até um mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes.

Elaboração própria, segundo dados da ANP (Em: VOL. – IX Manual de Procedimentos de Royalties: Cálculo de distribuição dos royalties. 2010).

A Lei nº 9.478 de 1997, mais conhecida como a Lei do Petróleo, veio consolidar a importância da indústria petrolífera no país, criando-se a partir daí a Agência Nacional do Petróleo (ANP) para a gestão dessa indústria. No qual apresenta o seguinte cálculo para sua arrecadação:

$$\text{Royalty} = \text{Alíquota} \times (\text{Volume de Petróleo Produzido} \times \text{Preço de Referência do Petróleo} + \text{Volume de Gás Natural Produzido} \times \text{Preço de Referência do Gás Natural})$$

Fonte: ANP, 2001

Abaixo, podemos verificar o quanto cada campo de exploração arrecadou conforme os cálculos instituídos pela ANP:

Tabela 6- Alíquotas médias dos royalties nas bacias brasileiras

BACIA	ALÍQUOTA MÉDIA DOS ROYALTIES
CAMPOS	9,9%
CEARÁ	10,0%
ESPÍRITO SANTO	9,3%
MUCURI	10,0%
PARANÁ	6,8%
POTIGUAR	9,4%
RECÔNCAVO	9,3%
SANTOS	8,3%
SERGIPE - ALAGOAS	9,5%
SOLIMÕES	10,0%
TUCANO	7,8%
Média Ponderada Brasil	9,8%

Nota: A média foi ponderada pela produção das respectivas bacias. Referência: junho/2000.

Fonte: ANP, 2001.

Estabeleceram-se ainda quatro formas de pagamento para a exploração do petróleo, a saber: pagamento pela ocupação ou retenção da área, bônus de assinatura, participações especiais e royalties. Entretanto, sua principal modificação foi em relação à distribuição:

(...) 1,5% – Estados e Distrito Federal; 0,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 1,5% – aos Municípios produtores e suas área geoeconômicas; 1,0% – ao Ministério da Marinha; 0,5% – para um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios (...) Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres; teremos: 52,5% – aos Estados onde ocorrer a produção; 15% – aos Municípios onde ocorrer a produção; 7,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 25% – ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligados ao setor petrolífero. Quando a extração ocorrer na plataforma continental: 22,5% – aos Estados onde ocorrer a produção; 22,5% – aos Municípios onde ocorrer a produção; 15% – ao Ministério da Marinha; 7,5% – aos Municípios utilizados para embarque e desembarque; 7,5% – para um fundo especial a serem distribuídos entre todos os Estados, Territórios e Municípios; 25% – ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para o financiamento de pesquisas e desenvolvimento tecnológico ligado ao setor petrolífero (...) (GUERRA e HONORATO, 2004, p.10).

Podemos acompanhar as distribuições das porcentagens da renda dos royalties, especificando as entidades, participação sobre os 5% excedentes e respectivas destinações dos valores a seguir:

Tabela 7 – Distribuição dos valores dos Royalties que excederem a 5% (sobre a produção em plataforma continental)

Entidade	Participação sobre os 5% excedentes	Detalhamento / Destinação
Ministério da Ciência e Tecnologia	25%	i) para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados a indústria do petróleo; ii) 40%, no mínimo, serão aplicados em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.
Estados Produtores Confrontantes	22,5%	
Municípios Produtores Confrontantes	22,5%	
Ministério da Marinha	15%	Para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção.
Municípios afetados pelas oper. de Embarque e Desembarque	7,5%	Na forma e critério estabelecidos pela ANP.
Constituição de um Fundo Especial	7,5%	A ser distribuído entre todos Estados, Territórios e Municípios.

Fonte: ANP (Em: Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil; José Agostinho Anachoreta Leal e Rodrigo Valente Serra, p. 15).

Com tantas alterações surge o que Rodrigo Serra chama de “municípios petro-rentistas”, que além da dependência de tais receitas esgotáveis, não utilizam o pagamento dos royalties para o desenvolvimento local. (GIVISIEZ e OLIVEIRA, 2007).

(...) Em função da evidente perda financeira dos Estados produtores de petróleo e energia elétrica, apesar de a União ser a titular dos recursos naturais da plataforma continental e dos recursos minerais, inclusive do subsolo (art. 20, V e IX, da CF), a Constituinte de 1988 institui, em favor dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, os royalties e a participação financeira, como forma de compensação no resultado da exploração daqueles recursos minerais e dos recursos hídricos (...) (GIVISIEZ e OLIVEIRA, 2007, p. 8).

No gráfico 1 podemos verificar a distribuição de royalties entre as esferas governamentais, observando o aumento gradual de recolhimento dos municípios:

Gráfico 1- Distribuição dos Royalties 1998-2010)



Fonte: ANP (2001)

As várias modificações de tributação, o artigo 20, § 1º da Constituição Federal de 1988, vieram auxiliar os Estados produtores que perderiam receita, já que o ICMS seria cobrado no Estado de origem.

A passagem de um governo ditatorial para a democracia trouxe autonomia financeira para Estados e Municípios com a elaboração da Constituição de 1988. Entretanto, houve um “nó fiscal atado durante os trabalhos de elaboração da Constituição”, segundo REZENDE, OLIVEIRA E ARAÚJO (2007).

(...) As demandas por autonomia financeira foram atendidas mediante ampliação das bases tributárias de estados e municípios e forte ampliação das percentagens da receita dos principais impostos federais repartidas com esses entes federados mediante fundos constitucionais (...) por meio da incorporação ao antigo imposto estadual (imposto sobre circulação de mercadorias – ICM) de bases tributárias até então exclusivamente tributadas pelo governo federal (...) garantia aportes significativos de receita tributária aos estados de menor desenvolvimento e aos municípios de pequeno porte (...) (REZENDE, OLIVEIRA E ARAÚJO, 2007, p. 12).

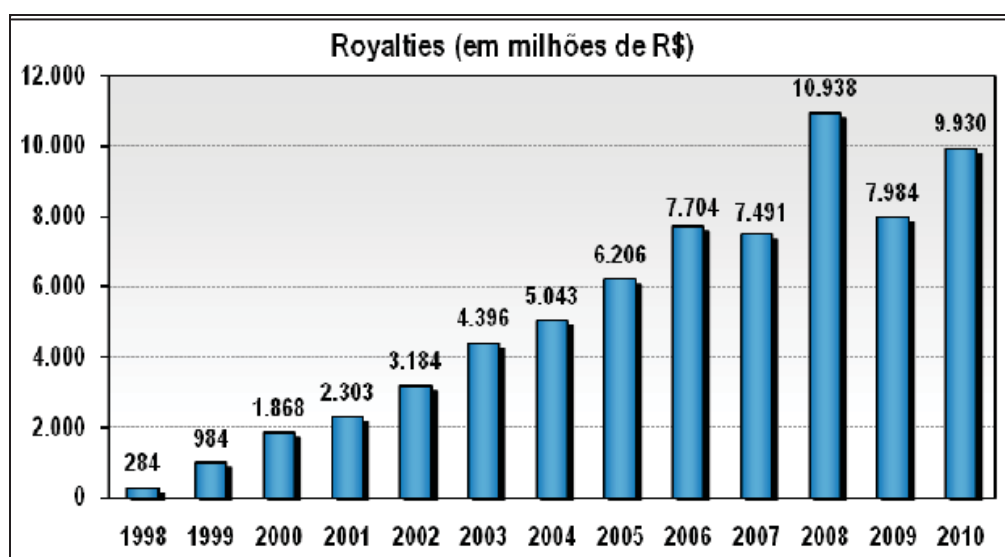
Assim, para atender a demanda de estados e municípios, o ICM deu origem ao “novo” imposto indireto ICMS por meio da Constituição de 1988, no qual o pagamento é feito pelo vendedor (OLIVEIRA, 2009).

Como os Estados produtores de gás e petróleo não podem tributar tais bens na extração, deixam de aumentar sua arrecadação substituindo assim, pelos royalties, provindos então de tal extração.

“O ICMS representa cerca de 80% de arrecadação dos Estados” (SABBAG, 2010, p.315). Portanto, não há estranheza alguma em imaginar o motivo da briga pela paga dos royalties em caráter substitutivo do tributo que não foi ajustado eficazmente as necessidades dos entes federados.

O gráfico abaixo mostra o quanto foi arrecadado de 1998 a 2010 totalizando R\$ 68,3 bilhões

Gráfico 2: Evolução da arrecadação dos royalties



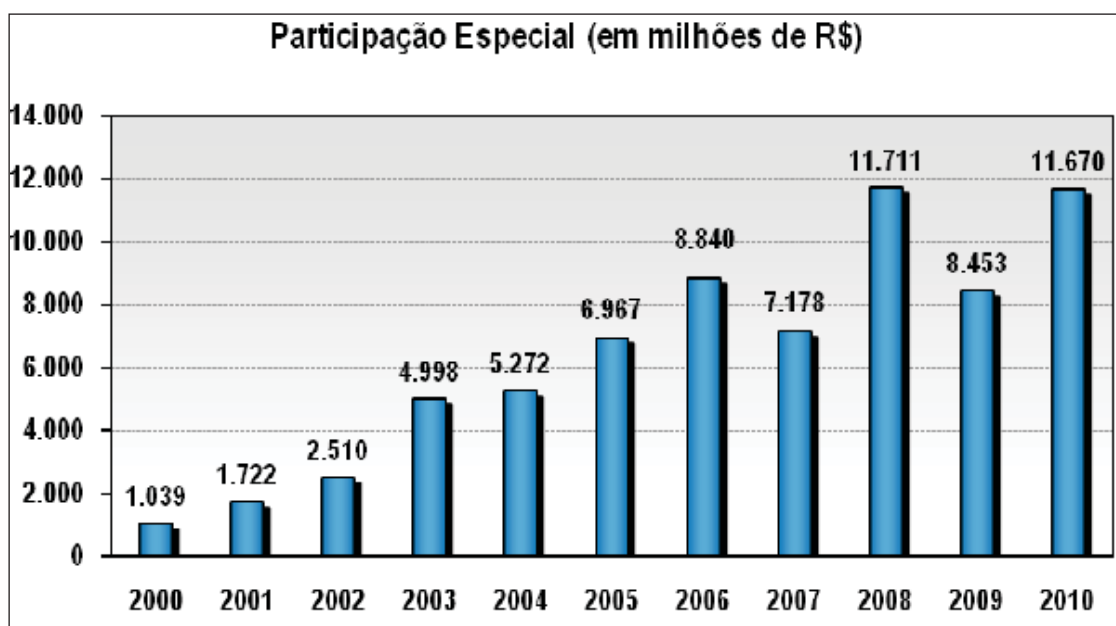
Fonte: ANP (2001)

Além disso, temos a Participação Especial que foi prevista no inciso III do Art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, formando uma compensação financeira devido a exploração e a produção de petróleo ou gás natural, quando há grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos no Decreto nº 2.705/1998:

(...) (40%) dos recursos da participação especial são transferidos ao Ministério de Minas e Energia, dos quais 70% são destinados ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, promovidos pela ANP e pelo MME; 15% para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético; e 15% para o financiamento de

estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional; 10% são destinados ao Ministério do Meio Ambiente; 40% aos estados produtores ou confrontantes com a plataforma continental onde ocorrer a produção; e 10% aos municípios produtores ou confrontantes (...) (ANP, 2001).

Gráfico 3 - Evolução da participação especial (2000-2010)



Fonte: ANP (2001)

A Participação Especial é mais um recurso financeiro sem limites de arrecadação. Uma vez que incide sobre o lucro da extração do petróleo trimestralmente, e há uma regulação apenas sobre as porcentagens que serão distribuídas, fica claro que não existe mais vínculo com uma compensação por danos aos campos e sim uma fonte rentável de valores monetários.

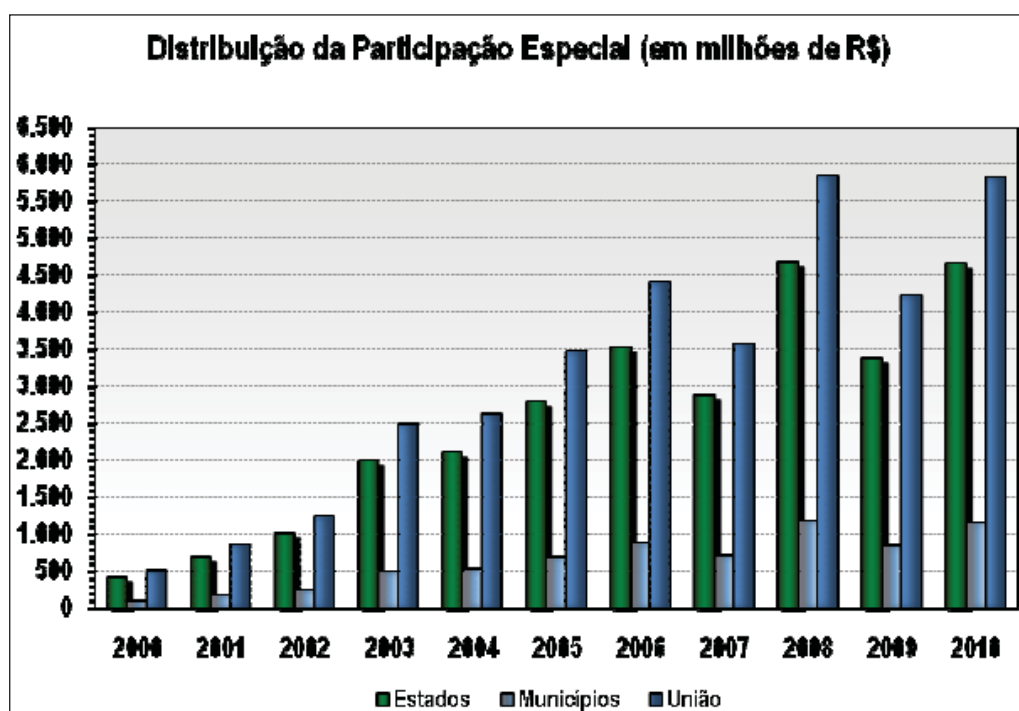
(...) Diferentemente dos royalties, cuja base de cálculo é a receita bruta e a periodicidade mensal, a Participação Especial incide trimestralmente sobre o lucro do campo, sendo permitido deduzir, na apuração de tal lucro, os itens previstos no parágrafo primeiro do artigo 50 da Lei do Petróleo.

Art.50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma Participação Especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

§1º A Participação Especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor (...) (GUTMAN, 2007, p. 38).

Abaixo, verificamos que os estados e a União são os que mais arrecadam com a Participação Especial:

Gráfico 4 - Distribuição da participação especial (2000-2010)



Fonte: ANP (2001)

O problema de todo este recurso financeiro é o seu aspecto finito, no qual municípios e estados apoiam-se para honrar compromissos que são rotineiros:

(...) essas compensações financeiras devem ser administradas pelos beneficiários com sabedoria, uma vez que, em razão da sua própria natureza, elas oscilam segundo diversos fatores, tais como produção mensal de petróleo e gás natural e o preço de mercado, pelo que nenhum beneficiário deve contar com um valor específico mensal como fonte segura para a realização das despesas correntes (...) (Ibidem, p. 72).

Portanto, a criação de um fundo deveria ser considerada de caráter emergencial. Entretanto, a preocupação maior gira em torno da alteração da distribuição devido à exploração do pré-sal ter o risco considerado próximo de zero.

Destarte, as novas leis de divisão estão correspondendo ao contexto histórico que estamos vivendo, ou seja, a necessidade de alterar o marco regulatório baseando-se em projetos de lei que trouxeram a discussão quanto a distribuição dos royalties.

2.3 Emenda Ibsen

No dia 10/03/2010 foi aprovada no Congresso Nacional a emenda Ibsen Pinheiro, naturalmente, não sem haver excesso de lamentações principalmente pelo estado do Rio de Janeiro e do Espírito Santo.

A emenda tem como objetivo modificar a distribuição dos royalties, mas principalmente o que se refere as áreas do pré-sal por serem consideradas de menor risco de exploração, ou seja, modificar o art. 45. Tal emenda, ramifica-se do Projeto 5938/09, que ganhou força dentre os projetos de lei³ encaminhados ao Congresso. A discussão gira em torno do Art. 45 deste projeto já citado:

(...) Art.45. receita advinda da comercialização referida no art. 44 será destinada a fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental (...) (COLNAGO, 2010, p. 1).

Por meio da emenda o artigo passa a conter:

(...) 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:

³ Para ver mais projetos de lei, consultar anexo.

- 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 (...) (Ibidem).

A mudança do modelo contratual da partilha de produção baseia-se na distribuição por volta de 40 países, nos quais é o estado que tem propriedade do petróleo e do gás produzidos, recebendo a renda pela exploração da empresa autorizada. Atualmente a divisão é de 40% para a União, 22,5% para Estados e 30% para os municípios produtores. Os 7,5% restantes são distribuídos para todos os municípios e Estados. Com a nova divisão passa-se a ser 30% dos Estados, 30% dos municípios e 40% da União, sem tratamento diferenciado para os produtores.

A emenda, entretanto, teve alterações para ser aprovada. O artigo que modificava os limites territoriais que relatavam sobre os direitos das regiões produtoras no campo, foram excluídos. Os mais prejudicados seriam o Rio de Janeiro e o Espírito Santo, que não teriam alguns campos de exploração do pré-sal, mas acrescentaria campos para Santa Catarina, Paraná e São Paulo (Cruz, 2011).

Os interesses no cenário político forçou a modificação da medida inicial da emenda Ibsen, não que a emenda não precisasse de alterações, entretanto as alterações teriam de permanecer no ponto principal para a sociedade: o que ganhamos com a nova distribuição?

Essa pergunta ainda não foi respondida. Se a nova distribuição, segundo o art. 45 do Projeto de Lei 5938/09 para mudar o marco regulatório, nos apresenta a criação de um fundo, sua pauta deveria reunir medidas trilhando uma posição legal para sua regulamentação.

Além deste ponto, o novo marco regulatório modifica o regime de exploração de concessionário para partilha, o que significa o aumento da participação da União nos rendimentos e controle sobre a produção, uma vez que a Petrobrás é a empresa majoritária nas explorações (Aquino, 2010). Desta maneira, o risco é assumido em sua maior parte pela União, e sendo menor a exploração do pré-sal garante a alta lucratividade.

Após a Emenda Ibsen, tivemos mais duas outras emendas importantes no contexto atual: a Emenda Simon e a Emenda Vital do Rêgo.

- A Emenda Simon veio em auxiliar a Emenda Ibsen, que distribui entre as demais regiões do Brasil o pagamento dos royalties. Na primeira emenda

citada, houve uma definição de que a partilha dos royalties do pré-sal deve ser igualitária entre Estados e municípios, e a União fará o ressarcimento para aqueles nos quais já recebiam a paga dos royalties e perderem receita com a divisão.

O problema é que não houve definição de como a União fará essa substituição de valor e ainda existe a preocupação das localidades que antes não recebiam tal valor, vir a utilizar essa renda como receita para cobrir as despesas correntes. O ministro da Secretaria de Relações Institucionais, Alexandre Padilha, definiu como um erro grande que será disperso dentre os demais municípios (GRANER, 2010).

- A emenda do Senador Vital do Rêgo (PMDB-PB) foi proposta para que fosse contabilizado no Orçamento de 2012 uma receita complementar para os pequenos municípios brasileiros (cidades com até 50 mil habitantes) que será da ordem de R\$ 2,2 bilhões ao ano e a parcela dos royalties destinada ao Fundo Especial fosse atrelada a saúde, segurança, meio ambiente e Educação.

Tal emenda beneficiará 4.953 municípios brasileiros (89% do total) que apoiavam suas receitas no Fundo de Participação dos Municípios (CARDOSO, 2011).

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 16, de 2010, que se tornou a Lei nº 12.351, de 22/12/2010, trata do regime de partilha de produção do pré-sal. Define que os recursos do Fundo Especial serão vinculadas à Educação (mínimo de 40%) infraestrutura (até 30 %), saúde, segurança, programas de erradicação da miséria e pobreza, cultura, esporte, pesquisa, ciência e tecnologia, defesa civil e meio ambiente (no mínimo, 30% para o conjunto dessas atividades). O que demonstra a preocupação em atrelar a aplicação em investimentos de retorno social. A parcela não destinada à União será repassada para todos os estados e municípios (RÊGO, V. 2011, p. 4).

A emenda ainda retomou o objetivo de dividir entre todos os estados e municípios, os royalties e a participação especial, para o óleo extraído em mar. Para os contratos já instituídos, a União irá suprir os valores recebidos pelos estados e municípios.

As regiões produtoras manifestaram repúdio a Emenda do Senador Vital. Mais uma vez, recaem sob o ponto no qual a parcela dos royalties destinadas a eles será minimizada e portanto tem de haver um ressarcimento. Ressarcimento este que recai no orçamento da União sem haver uma norma clara de seu repasse. Segundo a Lei nº 12.351, os volumes

previstos de produção de petróleo são muito altos, o que proporcionará aos municípios confrontantes a manutenção de suas receitas.

Mesmo as emendas apresentadas trazendo uma importante contribuição para alocar de forma mais justa a receita dos royalties perante os entes federados, suas lacunas acabaram por trazer mais acirramento na disputa entre os estados produtores de gás e petróleo e os demais.

CAPÍTULO III

A REFORMA TRIBUTÁRIA

3 Introdução

Nos pontos apresentados no capítulo um e dois, verificamos que o problema da distribuição dos royalties talvez nem existisse ou ao menos fosse minimizado se contássemos com uma reforma tributária de fato. As tentativas que foram feitas fracassaram ou somente remendaram aspectos fundamentais para estruturar uma base sólida de financiamento dos estados e municípios.

Neste capítulo, trataremos das disputas por receitas que foram desencadeadas pela falta de uma reforma tributária, exemplificando mais pontualmente com a renda petrolífera. Adentraremos no assunto, trazendo a discussão de quais interesses serão afetados com uma reforma tributária, finalizando com a implantação de fundos e gestão racional da renda petrolífera que funcionaram em alguns países.

3.1A reforma

Já constatamos que com o fim do regime militar e a desconcentração fiscal, por meio da Constituição de 1988, permitiu um maior legado aos municípios e estados referente à administração de seus próprios impostos, como o IPTU e o ISS, que são estaduais. Mas ao invés de serem direcionados para a melhoria regional, cumpriram o papel de garantir o pagamento das dívidas junto a União quando estados, ou junto aos estados quando referente aos municípios, devido às lacunas na legislação tributária que permitiram tal fato.

A arrecadação de municípios com menor concentração industrial é limitada, e portanto, depende de maiores transferências de recursos da União. O Fundo de Participação do Estado, por exemplo, foi criado como compensação para a mudança do ICMS que era tido como concentrador de renda nos estados mais ricos (PESSUTO, 1992), mas a substituição do ICMS pelos royalties do petróleo nas regiões produtoras também é de cunho concentrador.

O ajuste fiscal faz parte da pauta de discussões desde 1982, devido a crise cambial e o fraco desempenho econômico dos anos 80, no qual se acirrou o conflito de repartição de recursos entre as esferas do governo. A necessidade de reforma na legislação tributária tem destaque, mas não se chega a um consenso e parte deste impedimento recai sobre o poder executivo que não atrela os interesses da sociedade aos defendidos pela constituição, ficando-se preso as disputas políticas sem garantir o cumprimento redistributivo que traz o ajuste fiscal.

(...) Os tributos municipais são de caráter eminentemente urbano, enquanto a maioria dos municípios brasileiros tem base econômica rural. Nessas condições, a descentralização associada à autonomia financeira é encontrada apenas entre as pouco numerosas cidades de maior porte populacional – aproximadamente 5% do número total de municípios-, grande parte dos quais localizados nas regiões economicamente mais dinâmicas (Sudeste e Sul) (...) (BREGMAN, 2008, p. 77).

Exatamente por isso, há uma disputa tão grande pelos royalties, pela falta de um ajuste na máquina fiscal que anularia parte desses acirramentos. Além disso, não podemos esquecer de que o preço do petróleo é internacional e reflete no câmbio, traz efeito nas participações governamentais e assim, a aplicação do valor pertinente ao gás e/ou petróleo em projetos que dependem do mesmo montante ao longo de seu exercício deve ser repensado, enquanto que a garantia do repasse tributário está livre de tal incerteza (BREGMAN, 2008).

O conjunto de tributos formulado pelos entes federados é de cunho vital para a manutenção dos benefícios que justificam seu recolhimento:

(...) O Sistema Tributário ideal é aquele que promove a justiça fiscal e a justiça social. Deve assegurar a redistribuição de renda, estimular a geração de empregos formais, incentivar a atividade produtiva, promover o desenvolvimento econômico, *respeitar o pacto federativo*¹, disseminar, com equidade, os encargos e os recursos arrecadados. Enfim, ele "deve viabilizar os objetivos fundamentais da República previstos no artigo 3º da Constituição Federal (...) (MARANHÃO, 2009, p.1)

O pacto federativo vem pecando no aspecto de promover a justiça fiscal e social, uma vez que a distribuição da renda dos royalties foi destinada apenas a uma parcela dos membros federados. Óbvio que a estrutura arrecadatista brasileira tem caráter mais

profundo e complexo do que o trazido para esta discussão, entretanto, a exemplificação por meio da disputa entre os entes federados da renda petrolífera se apresenta como consequência da falta de reformulação na legislação tributiva.

(...) A complexidade da matéria decorre, necessariamente, do fato de o Brasil ser uma Federação, o que conduz o problema para o campo do Federalismo Fiscal, que é, sem dúvida nenhuma, um dos mais difíceis e delicados aspectos da Política e Administração Fiscal. Numa palavra, a reforma fiscal no Brasil é, sabidamente, um problema de natureza política (...) (PESSUTO, 1992, p.6).

Ou seja, as disputas petro-rentistas (não somente estas) se compõem no espaço político e jorram sua ineficácia no campo social. Afetando os interesses da maior parte dos cidadãos.

A proposta de reforma fiscal não atinge seu objetivo, já que deve ser paralela a reforma administrativa e patrimonial. Assim como nos anos 90 o chamado “Emendão”, difundido em várias pequenas emendas, que geraram recursos, mas não cumpriram sua finalidade fiscal: redistribuir renda (Ibidem).

(...) A consequência das tentativas de ajuste, via criação de novos tributos e aumento de alíquotas dos já existentes, foi o estabelecimento de um círculo vicioso, em que o aumento da taxação estreitava a base da incidência dos impostos em função do estímulo maior à evasão e à sonegação fiscal, o que por sua vez, provocava uma redução na arrecadação tributária e nova proposta de ajuste através de aumento da receita (...) (PESSUTO, 1992 p.32).

Os royalties do petróleo, minerais e recursos hídricos não estão à margem desta má redistribuição que parece ser uma regra (MARANHÃO, 2009). A concentração é feita nas regiões que tem instalações, ou simplesmente por sua configuração geográfica ser na linha de extração, caso dos municípios petro-rentistas, como intitula RODRIGO SERRA.

(...) [O argumento de que os royalties suprem a falta do ICMS], embora tenha validade explicativa do ponto de vista histórico, deixa a desejar em termos de racionalidade econômica. A tributação no destino é a norma mais aceita no mundo, pois garante que o imposto seja recolhido pelo estado em que vive o pagador de imposto. Portanto, nada mais justo que os combustíveis e derivados de petróleo sejam tributados no destino, como no Brasil. Se há ajuste a ser feito, é nas demais mercadorias tributadas pelo ICMS que aliás, é

uma das principais medidas prevista nas últimas tentativas de reforma tributária. E, se caminhamos no sentido de eliminar toda e qualquer tributação na origem, não há mais por que se falar em compensação aos estados produtores de petróleo via royalties (...) (SERRA, p. 9, 2011).

Com a afirmação acima, fica claro que o lobby feito pela OMPETRO só vem postergando a redistribuição que a emenda Ibsen, por exemplo, veio propor. Mesmo que ainda necessite de ajustes para que não ocorra a dissipação do dinheiro que deve servir de retorno a sociedade, como vem acontecendo, é um passo importante. Coloca por terra o argumento que vem sendo usado para justificar a manutenção da concentração dos royalties.

A reforma tributária fere interesses políticos de alguns grupos poderosos que tentam limitar as medidas que se inicia nesse caminho, mas a sua necessidade torna-se mais evidente para a sociedade cada vez que surgem discussões como a redistribuição dos royalties, uma vez que mascarará algo muito maior, como a disputa ferrenha dos membros federados por renda, disputa que não seria eminente se houvesse uma reestruturação na legislação fiscal. Alternativas para a reformulação quanto a cobrança de imposto não faltam:

(...) Uma delas é a do Imposto Único, de iniciativa do economista, professor e ex-deputado federal Marcos Cintra Cavalcanti de Albuquerque²⁵. Preconiza a substituição de todos os tributos por apenas um. Haveria uma alíquota de 1% incidente sobre cada parte de uma transação, débito e crédito. A alíquota seria suficiente para arrecadar 23% do PIB, valor médio da carga tributária no Brasil antes da "exploração fiscalista" iniciada na década de 90 (...) (MARANHÃO, 2009, p. 2).

A mais recente tentativa foi no Governo Lula, que definiu o fato de não ter alcançado o objetivo da reforma tributária pelo seguinte motivo:

(...) Por que não foi aprovada? Porque a verdade é que, tanto quanto a reforma política, que todo mundo fala que é necessária, as pessoas não querem. Cada um quer a sua própria reforma, cada estado e cada município, quer a sua própria reforma e ela acaba não acontecendo -

disse o presidente, durante palestra de mais de 40 minutos a empresários do setor de infraestrutura em São Paulo”⁴.

Essa justificativa dentre outras de governos anteriores, resume a falta de compatibilidade dos interesses da sociedade e dos setores que de alguma forma lucram com a manutenção do sistema atual.

Nos anos 90 quem ganhava um salário mínimo gastava em torno de 30% em tributo, enquanto aqueles que ganhavam 100 salários mínimos não dispunham de 5% (MARANHÃO, 2009).

O não aceite de acordos que deixarão de atender aos interesses de possíveis grupos, extingue qualquer possibilidade de estruturar as bases tributativas brasileiras. E enquanto a sociedade não reacender a chama dos seus direitos, continuaremos presenciando cenas de disputas políticas que são dirigidas por problemas mais profundos do que se apresentam, assim como a redistribuição dos royalties.

3.2 Disputa na distribuição da renda petrolífera

As atuais discussões referentes à emenda Ibsen, deixam mais evidente a competição existente entre os membros federados brasileiros. O acirramento da disputa por um valor na ordem de bilhões, ganhou espaço na mídia quanto à redistribuição dos royalties, gerando a perda dos estados e municípios produtores, mas não entraram na pauta de tal debate os pilares que sustentam os verdadeiros motivos dessa disputa: a forte tensão de nosso pacto federativo, uma competição pela apropriação das rendas do petróleo (SERRA, 2011, p.1).

A dependência dos entes produtores dos royalties é alarmante. Dependência essa causada pela abstenção da União no que se refere a evolução da lei de distribuição, não ocorrer juntamente com a evolução do uso no ponto ótimo deste recurso bilionário mas finito que é o petróleo.

⁴ Retirada do Globo, 23/08/10, <http://oglobo.globo.com/economia/mat/2010/08/23/lula-diz-que-tentou-fazer-reforma-tributaria-defende-atuacao-do-bndes-917455118.asp>. Acesso em 05/11/11.

**Tabela 8- Grau de dependência orçamentária em relação às rendas do petróleo.
Ranking Decrescente dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro**

MUNICIPIO	Populacao	Receita Orçamentária	Rendas Petrolíferas	Nível de Dependência %
		A	B	= B / A
São João da Barra	30.348,00	198.382.112,20	149.133.645,77	75,2%
Rio das Ostras	91.085,00	496.477.020,80	344.515.668,46	69,4%
Quissamã	19.315,00	227.399.273,50	155.243.524,29	68,3%
Carapebus	11.671,00	65.217.802,48	36.904.568,49	56,6%
Armação dos Búzios	27.701,00	130.574.019,90	66.495.012,20	50,9%
Parati	35.182,00	102.245.900,20	47.280.553,30	46,2%
Cabo Frio	180.635,00	447.728.234,70	205.685.909,41	45,9%
Macaé	188.787,00	1.150.731.987,00	517.468.310,30	45,0%

Fonte: Tabela retirada de SERRA, 2011, p. 4.

A tabela anterior mostra a dependência exacerbada da renda petrolífera pelos municípios produtores e a estratosférica receita dos royalties. Evidenciando a disputa dentro do pacto federativo para manter esta renda vinculada a região norte fluminense e litorânea.

A primeira discussão sobre a divisão dos royalties surge em 1970/80, devido ao valor gerado pelo petróleo ir somente para os cofres da União. Após a abertura política, iniciaram-se as disputas cada vez mais acirradas pelo controle da renda petrolífera.

A divisão dentro dos municípios foi estabelecida da seguinte maneira:

- Zona de produção principal: municípios confrontantes recebem mais porque possuem instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás, são 60% dos 30% que são concentrados nessa faixa;
- Zona de produção secundária: formada por municípios que são cortados por dutos que escoam óleo cru ou gás natural de uma área de produção marítima recebem 10% dos mesmos 30% destinados para compensar a extração;
- Municípios que tem limite com a zona principal: aqueles municípios que estão próximos e pertence à mesma região (limítrofes) recebem 10% dos 30%.

Esses municípios entraram na divisão dos royalties geograficamente, como podemos ver na figura 2, entretanto, existem municípios que recebem royalties, mas não há

relação com a atividade petrolífera. Não existe descrição científica para que a base legal conceda tal bônus com o intuito de suprir os impactos da extração do petróleo.

Figura 2- Limites intermunicipais na plataforma continental-ortogonais



Fonte: ANP, 2011, p.64.

A disputa pelos royalties ganhou espaço na mídia nos últimos meses, entretanto a anual Marcha dos Prefeitos em Brasília já vem requerendo discussões sobre a redistribuição da renda petrolífera existem alguns anos. Mas a liga formada entre os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo conseguiram limitar medidas anteriores que propuseram modificações (SERRA, 2011).

A proposição de um novo marco regulatório devido ao pré-sal, baseado nas propostas de leis abaixo, não conseguiu manter mais a margem a discussão de uma alteração na redistribuição:

- PL 5.938/09 (Dispõe sobre o regime de partilha de produção no Pré-Sal e Áreas Estratégicas);
- PL 5.939/09 (Autoriza a criação da Petro-Sal);
- PL 5.940/09 (Cria o Fundo Social);

• PL 5.941/09 (Autoriza a cessão onerosa da União para a Petrobrás de E&P e àquela a subscrever ações da Petrobrás).

O primeiro projeto sofreu pressões dos não beneficiários para sua reformulação quanto ao rateio da partilha e a alíquota dos royalties seria elevada de 10% para 15% nas áreas do pré-sal; os contratos (já licitados e a serem licitados) fora da área do pré-sal a alíquota continuaria a ser de 10%, e as regras permaneceria como as vigentes; os contratos de partilha da produção na área do pré-sal a alíquota seria de 15% e os royalties seriam pulverizados entre o conjunto dos estados e municípios brasileiros, não havendo incidência de participação especial; os contratos de concessão na área do pré-sal a alíquota seria de 15% e os royalties seriam menos concentrados nos estados e municípios produtores (confrontantes), não havendo incidência de participação especial (SERRA, 2011, p. 11).

O que era somente uma emenda ganhou vigor como um projeto de Lei de Câmara de autoria do Senador Pedro Simon (PMDB-RS), trazendo o ressarcimento das perdas das regiões produtoras confrontantes, por meio da União sem normatizar como se daria tal processo.

Tabela 9- Distribuição das Rendas do Petróleo segundo Propostas em Disputa

Beneficiários	Regras Vigentes				PL 5938/09 (Redação Final)			Substitutivo do Senado ao PLC 07/2010 (Emenda Simon)			
	Alíquota entre 5% e 10%				Alíquota entre 5% e 10%	Alíquota = 15%	Alíquota = 15%	Alíquota entre 5% e 10%			
	Abrangência: Concessão				Abrangência: Regime de Concessão fora da Área do Pré-Sal	Abrangência: Regime de Partilha	Abrangência: Regime de Concessão na Área do Pré-Sal	Abrangência: Regime de Concessão e Partilha			
	Terra		Mar		Idem Regras Vigentes	Terra	Mar	Mar	Idem Regras Vigentes	Terra	Mar
	5%	>5%	5%	>5%						5%	>5%
União	0,0%	25,0%	20,0%	40,0%		15,0%	22,0%	20,00%		20,00%	40,00%
Estados											
Produtores/Confrontantes *	52,5%	52,5%	22,5%	22,5%		20,0%	0,0%	26,25%		0,00%	0,00%
Municípios Produtores e Área Geoeconômica*	37,5%	15,0%	37,5%	22,5%		10,0%	0,0%	18,00%		0,00%	0,00%
Município com/afetado por Instalações	10,0%	7,5%	10,0%	7,5%		5,0%	0,0%	5,00%		0,00%	7,50%
FEP Estados	0,0%	0,0%	2,0%	1,5%		25%**	39,0%	22%**		40,00%	26,25%
FEP Municípios	0,0%	0,0%	8,0%	6,0%		25,0%	39,0%	8,75%		40,00%	26,25%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%		100,0%	100,0%	100,00%		100,00%	100,00%

* Já incorporada a transferência aos Municípios de 25% da parcela de royalties de 5% distribuída aos Estados. O conceito de área geoeconômica não permanece na redação final do PL 5938/09.

** O Fundo Especial dos Estados constituído pelos royalties incidentes sobre a produção terrestre não incorpora os Estados Confrontantes com poços/campos na Plataforma Continental

** O Fundo Especial dos Estados constituído pelos royalties incidentes sobre a produção marítima na área do pré-sal não incorpora os Estados Confrontantes com poços/campos na Plataforma Continental

Fonte: Retirado de SERRA, 2011, p.13.

O artigo 64 foi vedado, justamente no ponto que se tratava da nova distribuição da renda petrolífera. O veto colocou no lugar um fundo social e mais uma vez, mudou a partilha:

Tabela 10- Partilha dos royalties com o veto do art. 64

25%	Estados produtores confrontantes (contíguos à área marítima, que no prolongamento de seus limites contenham os poços produtores)
6%	Municípios produtores confrontante
3%	Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, na forma e critério estabelecidos pela ANP
22%	Fundo a ser distribuído entre todos os estados e DF, excluídos os produtores, de acordo com o critério de repartição do FPE
22%	Fundo a ser distribuído entre todos os municípios, de acordo com o critério de partilha do FPM
19%	União, a ser destinado ao Fundo Social, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da administração direta da União
3%	Fundo especial, a ser criado por lei, para o desenvolvimento de ações e programas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e proteção ao ambiente marinho

Fonte: Elaboração própria da tabela segundo dados do Serra, 2011.

Os dados da nova partilha são para respeitar o acordo do presidente da república com o governador do Rio de Janeiro. Acordo este feito em época eleitoral e de disputa pela Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016. Mas não houve apresentação alguma de como será feita a transição desse processo (SERRA, 2011, p. 14).

A organização do pequeno grupo favorecido com os royalties soube direcionar seus interesses dentro da disputa pela renda petrolífera, algo que as demais regiões, mesmo em maior número, não está sabendo fazer. Assim, a concorrência entre os membros federados parece estar longe de alcançar um desfecho justo e que beneficie os verdadeiros donos da riqueza trazida com a exploração do petróleo: a população brasileira.

3.3 Conversão dos royalties em fundos

O Brasil não é o único país que enfrentou dificuldades com relação a melhor gestão da renda petrolífera, e poder voltar o olhar para os demais países que já discutiram sobre o assunto e verificar que conseguiram equilibrar os interesses de seus cidadãos, poderá auxiliar na tomada da decisão de como promover a justiça intergeracional.

Existem estudiosos que apontam a criação de fundos como uma solução. O acumulo seria feito no tempo corrente a extração e sua utilização seria futura, quando do esgotamento de tal recurso. A política fiscal não faria uso para expandir a economia quando houvesse volumosas entradas de renda petrolífera. Porém, a utilização do fundo depende da política fiscal (BREGMAN E PINTO JR, 2007).

O fundo de aplicação satisfatória é aquele feito em elevação da qualidade do capital, trabalho, produção e ativos que gerem rentabilidade. A aplicação nos primeiros itens mencionados geralmente são para países em desenvolvimento, enquanto que para os países já desenvolvidos encaixa-se o segundo item.

Apontaremos o caso de seis países produtores tratados por Bregman, para exemplificar como direcionaram os valores provindos do petróleo: Noruega, Canadá, Qatar, Venezuela, Indonésia e Nigéria. Apesar de terem características econômicas, religiosa, política e social distintas, estão ligados pelos laços deste recurso natural que é o petróleo.

⇒ NORUEGA: enquadra-se entre os países mais desenvolvidos do mundo, possui reservas provadas de 7,7 bilhões de barris de petróleo, o país é um dos mais dependentes da exploração de petróleo na Europa. Como seu campo já entrou em um nível de maturidade, em 1990, foi criado o Fundo Petrolífero Estatal Norueguês. Após haver o desconto da renda petrolífera para cobrir o déficit público, o restante é destinado ao fundo. Assim, o fundo garante a estabilidade macroeconômica e conserva uma poupança nacional, na qual, cumpre a justiça intergeracional por meio da rentabilidade.

⇒ CANADÁ: a província de Alberta contém 95% das reservas do país, cuja reserva totaliza-se em 179,2 bilhões de barris de reservas provadas de petróleo. Está entre os países de melhor posição no IDH. A criação do *Alberta Heritage Savings Fund* (AHSF)²⁴, que consiste em um fundo que recolhe por meio do estado parte da receita dos royalties, constituiu um instrumento para beneficiar as gerações futuras, além de auxiliar na estabilização da economia. Alberta ainda utiliza-se da renda para diminuir sua dívida, mas

o fundo tem 12% do valor bruto da produção de petróleo garantidos por uma reestruturação feita em 1997, de forma popular. No longo prazo, 29% das aplicações devem ser destinadas a investimentos de renda fixa, 45% em ações (sendo que 15% no Canadá, 15% nos Estados Unidos e 15% fora dos dois países), 10% em investimento imobiliário e 16% em outras aplicações.

⇒ QATAR: sua visibilidade não é como produtor de petróleo, com 15,2 bilhões de barris de reservas provadas de petróleo, mas sim como produtor de gás, no qual tem a terceira maior reserva provada do mundo, atrás apenas da Rússia e do Irã.

É um país que em 2006, teve 61,9% do seu PIB atrelado ao petróleo e ao gás natural, que direciona sua renda para educação, ciência e tecnologia, o que talvez explique o seu IDH de 0,875.

⇒ VENEZUELA: possui 80 bilhões de barris. É extremamente dependente, 1/3 do seu PIB está atrelado a riqueza natural que constitui o petróleo.

Infelizmente, apesar da riqueza, seus problemas sociais não foram minimizados. A má gestão do fundo de estabilização que inicialmente acumularia saldo quando o petróleo estivesse com o preço em alta e pagaria o déficit orçamentário quando em baixa, teve alteração em 1999. Com a nova alteração, saques presidenciais poderiam ser feitos caso julgassem necessário.

Entretanto o FONDESPA (Fundo para o Desenvolvimento Econômico e Social do País) tem direcionado seus investimentos para infraestrutura e projetos sociais.

⇒ INDONÉSIA: tem 4,3 bilhões de barris de petróleo de reservas provadas. Apesar da queda de sua produção, o país superou a maldição da riqueza natural devido a aplicação em infraestrutura e educação.

30% dos seus royalties são destinados para o governo central, 56% destinados aos estados e 14% ficam nas mãos dos governos locais.

⇒ NIGÉRIA: este é um país que sofre com a maldição dos recursos naturais. Apesar de ter 36,2 bilhões de barris de petróleo tem uma política instável que não soube gerir adequadamente a renda extraída. Houve a deturpação dos gastos públicos que suprimiram as necessidades de um pequeno grupo político, vinculada a ineficácia da política fiscal e disputas sociais, que resultaram na “doença holandesa”.

Os enormes gastos são mal direcionados e sua aplicação para o futuro não é feita. Podemos ver por meio da tabela a seguir com os demais países analisados:

Tabela 11- Características da aplicação de Royalties

Países Analisados: Atividades da aplicação			
País	Ativos que geram rentabilidade	Qualidade do capital e do trabalho	Síntese da aplicação
Noruega	X		Fundo com aplicação no exterior
Canadá	X		Fundo com aplicação no país e no exterior
Qatar		X	Investimentos em educação e progresso tecnológico
Venezuela*		X	Investimentos sociais
Indonésia		X	Investimento em infraestrutura e educação
Nigéria			“Maldição” dos recursos naturais

*Intenções do novo fundo

Fonte: BREGMAN E PINTO JR, 2007.

Dentre os países analisados mais detalhadamente, podemos verificar também por meio de seus Índices de Desenvolvimento Humano, a eficácia de uma gestão preocupada em trazer melhorias com as rendas dos royalties:

Tabela 12- Reservas de Petróleo e IDH

Países analisados: Reservas e IDH			
País	Reservas provadas de petróleo (bilhões de barris)	Reservas provadas de gás natural (TCF)	IDH (2005)
Noruega	7,7	84,3	0,968
Canadá	179,2	57,9	0,961
Qatar	15,2	910,5	0,875
Venezuela	80,0	152,0	0,792
Indonésia	4,3	97,8	0,728
Nigéria	36,2	182,0	0,470

Reservas: Relatórios da EIA (2007)

IDH: PNDU. Relatórios do Desenvolvimento Humano: 2007/2008

Fonte: Bregman e Pinto Jr, 2007.

Outro exemplo é o Alasca, que idealizou um Fundo de Garantia de Reserva de *Royalties*, uma reserva financeira que gera renda como investimento de longo prazo, objetivando sanar as necessidades das gerações, diminuindo a oscilação de suas economias (CARVALHO, 2008, p. 88).

Com tantos exemplos que constatamos de ótimas administrações até os casos que servem para não se repetir o ato, o Brasil parece confundir-se no direcionamento que dará para os royalties.

As participações governamentais não apresentam claramente suas aplicações, e o mesmo aplica-se para municípios e estados. Sendo assim, talvez o primeiro passo para o Brasil, seja o de institucionalizar além de regras de distribuição um caminho concreto para a melhoria de sua infraestrutura.

E além de implantar regras para os gastos, transparecer quem gasta, se tal gasto beneficia somente um pequeno grupo detentor dos recursos por sorte geográfica ou se há uma justiça social no uso dos royalties.

Devemos concluir que os países tomados como exemplo tiveram boas e más condutas, e já que dispomos do espaço temporal de análise dessas experiências, que façamos um exercício de garantir a implementação dos melhores atos como o caso da Indonésia que soube utilizar economicamente e em sua política de infraestrutura, na qual garantiu o desenvolvimento de bases sólidas macroeconômicas, mas dinâmicas o suficiente para adaptar-se ao provável amadurecimento de seus campos petrolíferos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O tema abordado aponta o uso dos royalties e as alterações nas suas divisões, conforme a sistematização descrita no presente trabalho.

O capítulo 1, trouxe a contribuição para entender a quem pertence à administração, e portanto, a renda de um bem que é definido como público, mediante o ângulo de visão jurídica. Já no capítulo 2, o contexto histórico mostrou como se deu as alterações nas leis de divisão dos royalties, o processo que levou a renda petrolífera tornar-se uma compensação para os estados produtores que perderam o ICMS sobre os bens como o gás e o petróleo, ou seja, encobrir um problema de ordem tributária.

Nesse capítulo, ainda tratamos rapidamente da tão polêmica Emenda Ibsen Pinheiro, mostrando suas lacunas, mas também a sua importância quanto à distribuição da renda do bem nacional dentre os demais estados.

No capítulo 3, foi possível adentrar na questão maior do problema, o sistema tributário. Devido à falta de uma reforma na legislação dos impostos, os interesses políticos não são viabilizados porque não há consciência de que as disputas são feitas entre entes federados, impossibilitando uma reforma. E o que é feito para amenizar tal situação? Apenas remendos na Constituição.

A distribuição da renda petrolífera e os exemplos de países que constituíram um fundo como meio de efetuar a justiça intergeracional, também foi um ponto apresentado na referente abordagem.

As descrições sobre o ensejo da administração de um valor tão grande quanto os provindos dos royalties do petróleo, cegam os dirigentes da nação. Não conseguem avançar na brilhante oportunidade que a natureza os proporciona, aplicando tal valor de forma a melhorar não somente as condições de desenvolvimento humano das regiões petrolíferas, mas as condições de evolução econômica e social de todo o país.

Além do mais, há um problema mais abrangente do que a máscara que se usa na discussão pelo financiamento dos estados produtores, a tributação. Como já foi apontado por Rodrigo Serra, o fato do ICMS não ser recolhido pelas regiões produtoras já deveria ter sido superado, uma vez que na maioria dos países o mesmo é feito. Entretanto, não é possível deixar de usar esse fato como argumento, porque não há uma reforma tributária abrangente para resolver os embaraços do financiamento dos estados, como apresentam estes.

A explanação sobre os malefícios das regiões limítrofes também não é suficiente para garantir o pagamento dos royalties. Não existem provas científicas, somente a delimitação geográfica, que garante o pagamento a tais localidades. Sendo assim, o que impede das demais regiões do país adentrarem no recebimento dos royalties do petróleo? Apenas as disputas políticas.

O lobby feito pela OMPETRO possibilitou a intervenção, limitação nos projetos de leis e suas emendas porque continham espaços para isso e necessitavam de regulação quanto ao tempo e a forma como seria feita a transição da perda dos estados. Vimos que as regiões de campos são extremamente atreladas ao valor gerado pelo petróleo mas sua população desconhece um quinhão que seja disso. Contudo, as discussões acabaram por despertar os interesses dos demais grupos que não viam maneira de obter uma maior parcela da descoberta do pré-sal.

A conclusão que podemos retirar de toda essa disputa por algo pertencente a toda a população brasileira, inclusive as gerações futuras, é que não desenvolvemos com a recente democracia o ideal de Federação nos governantes que sobrepõem seus interesses, regionais ou pessoais, sobre os interesses de toda uma nação.

O Brasil ganhou destaque economicamente e deve considerar a possibilidade de se destacar na educação, consolidar a macroeconomia mesmo quando oscilar o preço (internacional) do petróleo e garantir a igualdade de sobrevivência com qualidade dos brasileiros.

A criação de um fundo e seu uso para melhorar o país como um todo, além de uma reforma tributária de fato é algo que deverá ser considerado seriamente para o impasse que os estados vivem. Assim como a Indonésia virou sinônimo de superação no que se refere a aplicação em educação e infraestrutura, o Brasil ainda poderá pertencer a este rol.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, L. F. e COSTA, V.M.F., Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. Representação no Brasil. 1998.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). Guia dos royalties do petróleo e do gás natural. 2001. Disponível em: www.anp.gov.br/?dw=2544. Acesso em: 02/10/2011.

AQUINO, A. Pré-Sal, Questão Nacional e Pacto Federativo. 2011. Disponível em: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/aurora/article/view/1269>. Acesso em 20/09/2010.

BARBOSA, Alfredo Ruy. A natureza jurídica da concessão para exploração de petróleo e gás natural. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 389, 31 jul. 2004. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/5521>. Acesso em: 29 ago. 2011

BREGMAN, D. Um estudo sobre a aplicação dos Royalties Petrolíferos no Brasil. 2007. Disponível em: www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/estudos/um_estudo_sobre_a_aplicacao_dos_royalties.pdf.

BREGMAN, D. e PINTO JR, H.Q. Notas sobre a experiência internacional de aplicação dos royalties. Disponível em: http://www.iets.org.br/biblioteca/Boletim3_Rio_alem_do_petroleo.pdf. Acesso em: 07/11/2011.

CARDOSO, C. Emenda do senador Vitalzinho beneficia municípios do vale do Rio do Peixe com 3 milhões, 10/11/2011. Disponível em: <http://folhadovale.com/?p=2578>. Acesso em: 20/11/2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. FGV Direito. Rio de Janeiro: lumen iuris, 2006. Disponível em: http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/5/53/AAAdm_Aula_19.pdf . Acesso em: 27/08/2011.

CARVALHO, F.C.L. Aspectos éticos da exploração do petróleo: os *royalties* e a questão intergeracional. 2008. Disponível em: <http://www.ppe.ufrj.br/ppe/production/tesis/flavialopes.pdf>. Acesso em: 26/10/2011.

CLAUDINO, J.V. Diário do Senado Federal. 2009. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/pronunciamento/defTexto.asp?t=367635>. Acesso em: 24/02/2011.

COLNAGO, C., A “Emenda Ibsen Pinheiro” e o novo marco regulatório do pré-sal. Inconstitucionalidade. 2010. Disponível em: <http://www.colnago.adv.br/a-emenda-ibsen-pinheiro-e-o-novo-marco-regulatorio-do-pre-sal-inconstitucionalidade/>. Acesso em: 01/11/2011.

CRUZ, M.F.V., Senado aprova nova divisão da renda do petróleo. Brasília, 19/10/2011 – 21h 17. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/993543-senado-aprova-nova-divisao-da-renda-do-petroleo.shtml>

DRUMOND, R. B.M. Nova redistribuição deve ser analisada com cautela. 2010. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-jul-13/redistribuicao-royalties-petroleo-beneficia-estados-nao-produtores>. Acesso em: 17/08/2011.

GIVISIEZ, G e OLIVEIRA, E. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância, Rosélia Piquet e Rodrigo Serra, organizadores, Rio de Janeiro, Ed. Garamond Ltda, 2007. p. 139.

GUERRA, S. M. G.; HONORATO, F.. A lei do petróleo e a renda petrolífera no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Energia, 2004, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

GUTMAN, J., Participações governamentais: presente, passado e futuro. In: PIQUET, R. e SERRA, R. Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância. Organizadores, Rio de Janeiro, Ed. Garamond Ltda, 2007.

GRANER, F. Padilha: emenda Simon sobre royalties é 'um grande erro'. 2010. Disponível em:

http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/25506_PADILHA+EMENDA+SIMON+SOBRE+ROYALTIES+E+UM+GRANDE+ERRO. Acesso em 12/11/2011.

JESIEL, M. O papel do petróleo no (des) envolvimento dos municípios do semi-árido potiguar. In: PIQUET, R. e SERRA, R. Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância. Organizadores, Rio de Janeiro, Ed. Garamond Ltda, 2007.

LEAL, J. A. A. e SERRA, R. V. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil. Artigo apresentado no XXX Encontro Nacional da ANPEC. Nova Friburgo (RJ), Dez/2002.

LOPREATO, F. L.C., O colapso das finanças estaduais e a crise da federação. São Paulo: Editora UNESP, IE- UNICAMP, 2002.

LUCAS, A.G. A maldição dos recursos: Riqueza que gera pobreza. 2007. Disponível em: <http://www.alem-mar.org/cgi-bin/quickregister/scripts/redirect.cgi?redirect=EEIfpFAZVZiiLuCGrM>. Acesso em 30/10/2011.

MARTINS, Eliane Maria Octaviano. Pré-sal, soberania e jurisdição marítima. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2773, 3 fev. 2011. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/18412>. Acesso em: 31 ago. 2011.

MIRANDA, E. A. e ROCHA, E.S., Cidades do Petróleo no Brasil: royalties, cultura e planejamento. 2011. In: Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo. Disponível em: www.royaltiesdopetroleo.ucam-

campos.br/cont.php%3Furl%3Darquivos/boletim/boletim_set11.pdf. Acesso em: 26/10/2011.

MARANHÃO, E.T.A., Análise crítica do Sistema Tributário Nacional e sugestões para o seu aperfeiçoamento. 2009. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/17218/analise-critica-do-sistema-tributario-nacional-e-sugestoes-para-o-seu-aperfeicoamento/4>. Acesso em 09/11/2011.

O'CONOR, H. Império do Petróleo, Zahar editores, 1959. Disponível em: <http://books.google.com.br/books>. Acesso em: 08/08/2011.

OLIVEIRA, J. J. de M. Impostos Estaduais: ICMS, ITCD, IPVA. São Paulo, Ed. Saraiva, 2009.

PESSUTO, N. Fórum nacional sobre reforma fiscal. Unafisco Nacional. Brasília:1992.

PIQUET, R. e SERRA, R. Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância. Organizadores, Rio de Janeiro, Ed. Garamond Ltda, 2007.

RÊGO, V. Parecer, Nº de 2011. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/pdfs/parecer_%20royalties.pdf. Acesso em 20/11/2011.

REZENDE, F; OLIVEIRA, F. e ARAUJO, E. O dilema fiscal: remendar ou reformar? Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2007.

SABBAG, E., Manual de Direito Tributário, Editora Saraiva, São Paulo, SP, 2010.

SANTOS, F. A.A, PONTES, F. e FARIA, R.A. Bens Públicos: Uma Abordagem Microeconômica.

Disponível em: http://www.viannajr.edu.br/revista/eco/doc/artigo_60001.pdf. Acesso em:15/08/2011.

SANTOS, F. C. Royalties do petróleo e gás natural: Legislação, Formas de distribuição e proposta de modificação. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em: 20/08/2011.

SARMENTO, M. P., OMPETRO: Dez anos depois. 2011. Artigo In: Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo. Disponível em: www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/cont.php%3Furl%3Darquivos/boletim/boletim_set11.pdf. Acesso em: 26/10/2011.

SERRA, R. V. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em Busca de um nexo para a distribuição dos royalties entre os municípios. 2003. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em: 17/02/2011.

SERRA, R. V. Distribuição das Rendas Petrolíferas no Brasil: uma sistematização crítica das alternativas em debate nas casas legislativas nacionais. 2011. Disponível em: http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/pdf/13_RodrigoSerra.pdf. Acesso em: 06/11/2011.

SERRA, R. TERRA, D. e PONTES, C. Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição. 2006. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em 20/08/2011.

SOUZA, J. M de. , Rev. Bras. Geof. vol.17 n.1 São Paulo Mar. 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-261X1999000100007&script=sci_arttext. Acesso em: 05 de set.2011.

STELLET, G.V.A e BORBA, R.C, Campos dos Goytacazes: cidade dos contrastes – um estudo da paradoxal realidade socioeconômica do município fluminense.2008. Disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1330.pdf. Acesso em: 31/10/2011.

STIGLITZ, Joseph E. Transformando os recursos naturais em uma bênção em vez de uma maldição. 2005. In: BREGMAN,D. e PINTO JR, H.Q. Notas sobre a experiência internacional de aplicação dos royalties. . Disponível em: http://www.iets.org.br/biblioteca/Boletim3_Rio_alem_do_petroleo.pdf. Acesso em: 07/11/2011

ANEXO A

Principais Projetos de Lei (PL) referentes ao rateio e à aplicação de *royalties* decorrentes da produção de petróleo e gás natural, desde o ano 2000

Nº do PL	Autor	Principais objetivos	Situação atual
2296/2007	Paulo Cesar (PR/RJ)	Vincula 10% dos recursos dos <i>royalties</i> recebidos pelos municípios em ações voltadas à manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado.	CDEIC ²⁹ – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 2034/2007).
2177/2007	Flávio Bezerra (PMDB/CE)	Visa destinar parte dos recursos oriundos dos <i>royalties</i> do petróleo para as Confederações e Federações de Pesca, e dá outras providências.	CME ³⁰ – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 2137/2007).
2137/2007	Sueli Vidigal (PDT/ES)	Retira 0,5% dos <i>royalties</i> destinados aos estados confrontantes e os destina à Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca para o financiamento de programas de manutenção, aquisição e modernização de embarcações e equipamentos de pesca.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
2034/2007	Rogério Lisboa (DEM/RJ)	Destina percentual dos <i>royalties</i> dos estados e municípios para aplicação exclusiva em educação, infra-estrutura, ações ambientais e ações para diversificação econômica e desenvolvimento da economia local.	CDEIC – Pronta para pauta.
1900/2007	Uldurico Pinto (PMN/BA)	Destina parcela dos <i>royalties</i> do petróleo à pesquisa genética de plantas para a produção de biocombustíveis.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
543/2007	Lelo Coimbra (PMDB/RJ)	Aumenta o percentual de participação dos <i>royalties</i> excedentes a 5% para os municípios confrontantes à Plataforma Continental, estendendo sua distribuição às suas respectivas áreas geoeconômicas.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).
445/2007	Sandra Rosado (PSB/RN)	Institui a obrigatoriedade para os municípios que recebam valores a título de <i>royalties</i> ou compensação financeira pela produção de petróleo ou gás natural de aplicar 30% do total desses recursos em investimentos em suas respectivas zonas rurais.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).
413/2007	Manato (PDT/ES)	Vincula, pelo prazo de 5 anos, no mínimo, 1% dos recursos referentes aos <i>royalties</i> recebidos por estados e municípios, à aquisição, construção e manutenção de escolas e equipamentos necessários ao ensino.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 323/2007).
381/2007	Silvio Costa (PMN/PE)	Propõe que o montante recebido por estados e municípios correspondente a 5% da parcela do valor do <i>royalty</i> seja aplicado em programas da área de habitação e saneamento básico.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 323/2007).
341/2007	Julio Cesar (PFL/PI)	Estabelece novo critério de distribuição de <i>royalties</i> pela produção de petróleo, gás natural e xisto betuminoso, entre os estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com os critérios adotados para a repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 299/2007).

323/2007	Brizola Neto (PDT/RJ)	Dispõe sobre a aplicação de recursos provenientes de <i>royalties</i> do petróleo, exclusivamente para educação, ações ambientais, energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação e saneamento básico.	CME – Aguardando parecer.
299/2007	Nelson Meurer (PP/PR)	Pela proposição, todos os estados e o Distrito Federal passam a fazer jus à fonte de recursos provenientes dos <i>royalties</i> . Também a totalidade dos municípios brasileiros passa a receber um valor nunca inferior a R\$ 600 mil anuais. Além disso, concede aos estados e municípios com menor IDH-M a maior parte dessa arrecadação e, inversamente, as menores parcelas aos estados e municípios mais ricos e desenvolvidos.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
7695/2006	Ricardo Santos (PMDB/ES)	Estabelece critérios para aplicação de recursos dos <i>royalties</i> decorrentes da produção de petróleo em áreas de abrangência da SUDAM e da SUDENE e nos projetos finalísticos de criação e manutenção de unidades de conservação, nos estados e municípios onde ocorrer a produção de petróleo e gás natural.	CFT ³¹ – Aguardando parecer.
7290/2006	Rodolpho Tourinho (PFL/BA)	Define "indústria petroquímica de primeira e segunda geração" como fornecedora de produtos petroquímicos básicos (eteno, propeno e resina termoplástica) e a inclui como beneficiária de programas financiados pela distribuição de <i>royalties</i> .	CFT – Aguardando parecer.
7164/2006	Ary Kara (PTB/SP)	Estabelece a obrigatoriedade de proteção ambiental por estados e municípios que recebem <i>royalties</i> pela produção de energia e/ou combustíveis.	MESA ³² – Arquivada.
4900/2005	Carlos Nader (PL/RJ)	Institui que as prefeituras destinem os recursos dos <i>royalties</i> do petróleo exclusivamente em investimentos de infra-estrutura, saneamento básico, revitalização da estrutura pesqueira, desenvolvimento econômico, saúde e educação, coibindo a aplicação do recurso em obras que não gerem retorno, renda e emprego.	MESA – Arquivada.
4887/2005	Rose de Freitas (PMDB/ES)	Dispõe que as parcelas de <i>royalties</i> pela produção de derivados de petróleo e recursos minerais pertencentes aos estados e municípios serão distribuídas, respectivamente, na razão inversa de suas classificações segundo IDH-M.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
4767/2005	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	Obriga os Entes Federativos beneficiados por <i>royalties</i> a depositar em um Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> 30% do montante.	MESA – Arquivada.
4328/2004	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	Obriga os Entes Federativos beneficiados por <i>royalties</i> a depositar em um Fundo de Garantia de Reserva de <i>Royalties</i> 30% do montante.	MESA – Deferido o pedido do autor de retirada do projeto.
3318/2004	Carlos Rodrigues (PL/RJ)	Cria fundo constituído por 5% da arrecadação dos <i>royalties</i> , pagos em decorrência da extração de petróleo, para ser investido nos 10 municípios com IDH mais baixo, nos estados beneficiados com os <i>royalties</i> pagos.	MESA – Arquivada.

2043/2003	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	Cria a obrigatoriedade de aplicação de 20% dos <i>royalties</i> destinados aos estados e municípios em ações ambientais.	MESA – Arquivada.
2042/2003	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	Especifica a vedação do uso das participações governamentais com pagamento de pessoal (restringindo a utilização para qualquer gratificação de ordem permanente e proibindo a cobertura de contratos de terceirização de mão-de-obra). Possibilita o pagamento de dívidas, por parte dos municípios, decorrentes de débitos de natureza tributária com o Estado. Propõe incrementos ao sistema de controle e fiscalização, como a manutenção de registro contábil auxiliar, para o controle das receitas, despesas e movimentação financeira relativas aos recursos recebidos a título de compensação financeira. Incentiva a criação de consórcios entre os municípios e estados beneficiários, para promoção de ações ambientais.	MESA – Arquivada.
1678/2003	Eduardo Paes (PSDB/RJ)	Obriga os estados, territórios e municípios a aplicarem 20% da arrecadação em <i>royalties</i> do petróleo, na proteção ao meio ambiente.	MESA – Arquivada.
1636/2003	Eduardo Cunha (PP/RJ)	Altera a distribuição das participações governamentais, elevando a participação relativa dos estados produtores em detrimento dos municípios produtores.	CME – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
1618/2003	Mauro Passos (PT/SC)	Altera a distribuição das participações governamentais, garantindo maiores recursos para estados e municípios não produtores de petróleo.	CME – Pronta para pauta.
1428/2003	Benedito de Lira (PP/AL)	Altera a distribuição dos <i>royalties</i> devidos pela produção de petróleo e gás natural na plataforma continental brasileira, reduzindo a participação do Ministério da Ciência e Tecnologia de 25% para 20%, e garantindo 5% para a Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca, para financiamentos de programas e projetos de desenvolvimento do setor pesqueiro.	CCJC ³³ – Aguardando parecer.
7472/2002	Gustavo Fruet (PSDB/PR)	Define os critérios que o IBGE deve seguir para traçar a projeção dos limites territoriais dos estados e municípios confrontantes e a delimitação entre estados vizinhos produtores de petróleo e gás natural, com vistas a participação nos resultados ou pagamento de compensação financeira.	CAINDR – Tramitando em conjunto (Apensada ao PL 1618/2003).
7188/2002	Poder Executivo	Desvincula a receita de <i>royalties</i> e participações especiais, pertencentes à União, de fundos, despesas e entidades, mantidas as vinculações ministeriais.	CCJC – Aguardando designação de relator.
5520/2001	Clementino Coelho (PPS/PE)	Destina percentual da verba arrecadada com a cobrança de <i>royalties</i> decorrentes da lavra em plataforma continental, a todos os estados, municípios e DF, segundo os critérios do FPE e FPM.	MESA – Arquivada.
4859/2001	Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR)	Atribui ao TCU a competência para fiscalizar o cálculo, a distribuição e aplicação dos recursos provenientes das compensações financeiras e dos <i>royalties</i> pela utilização de recursos hídricos e pela exploração mineral.	CFT – Aguardando parecer

4359/2001	Feu Rosa (PSDB/ES)	Estabelece critério para a demarcação da divisa entre os estados e municípios costeiros para efeito de participação nos resultados ou compensação financeira pela exploração dos recursos naturais no mar territorial, plataforma continental ou zona econômica exclusiva.	CAINDR – Pronta para pauta.
3018/2000	Rita Camata (PMDB/ES)	Altera os critérios de distribuição dos <i>royalties</i> , beneficiando a totalidade dos municípios, estados, territórios e Distrito Federal através da constituição de um Fundo Especial a ser contemplado tanto pelos recursos dos <i>royalties</i> correspondentes a 5%, quanto pelos excedentes.	MESA – Arquivada.
2954/2000	João Grandão (PT/MS)	Retira a restrição quanto à aplicação dos recursos de compensação financeira na manutenção do quadro permanente de pessoal de estados e municípios e dispõe que na hipótese de atraso no repasse do pagamento dos <i>royalties</i> , inclusive pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural, incidirão encargos financeiros equiparados aos aplicados sobre os débitos em atraso dos contribuintes com a união.	MESA – Arquivada.
2356/2000	Paulo Feijó (PSDB/RJ)	Autoriza os estados e municípios a utilizarem a compensação financeira pela exploração do petróleo e do gás natural com despesas do quadro permanente de pessoal e pagamento de dívidas.	MESA – Arquivada.