

# **A OMPETRO E AS INICIATIVAS COOPERATIVAS ENTRE OS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO E GÁS E LIMÍTROFES, DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**Aluno: Harro Francisco Alfaro Cyranka**

**Orientador: Prof. Ricardo Ismael**

## **Introdução**

A descoberta de grandes reservas de petróleo na camada conhecida como pré-sal acabou por iniciar um grande conflito sobre o atual marco regulatório que rege o setor, especialmente a questão que envolve a distribuição dos royalties e outras compensações financeiras que são pagas à estados, municípios e a União. A intensidade desse debate foi de tal magnitude que o assunto, que parecia restrito ao interesse de determinados atores, passou a ter uma visibilidade e discussão nacionais, promovendo a entrada no debate de novos personagens e ampliando a discussão para outros níveis. O conflito em questão pode ser qualificado como de natureza federativa, pois opôs, de um lado, um conjunto de estados e municípios - aqueles que eram os maiores beneficiários pelo repasse dos royalties e de outras compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural - em oposição à outros estados e municípios que não eram beneficiados diretamente com os resultados dessa exploração, recebendo somente, de maneira indireta, uma pequena parcela desses recursos, através de um fundo previsto na Lei 9478/97, que deveria ser distribuído entre todos os estados e municípios. O conflito referido tem enorme relevância, principalmente quando se leva em consideração o tamanho das reservas mencionadas e o grande potencial gerador de recursos que elas podem proporcionar. Além disso, a intensa mobilização política gerada nos dois pólos do conflito foi responsável por uma ampla discussão sobre a atual legislação referente ao tema, levando a um embate de caráter federativo nas arenas políticas mais relevantes, como o Congresso Nacional.

## **Objetivos**

Não obstante, apesar da centralidade que passaram a ocupar, as compensações financeiras pela exploração de determinados recursos não são restritas à área de petróleo e gás, sendo também devidas à estados, municípios e a órgãos da administração direta da União, pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais, como o minério de ferro, por exemplo. No entanto, a discussão sobre as mesmas limitou-se à área referente ao petróleo e ao gás natural, não sendo colocadas na mesa de debate, portanto, aquelas referentes aos outros recursos naturais, apesar de a legislação que lhe é característica também prever que determinadas estados e municípios serão mais beneficiados do que outros. Por conseguinte, buscou-se as causas disto, através de um levantamento do marco legal referente ao tema, dos valores repassados a cada ente federativo, procurando os maiores beneficiários da atual legislação e apoiando a análise nesses dois pilares - legislação e recursos distribuídos - e utilizando-se de textos que versam sobre o

assunto.

### **Metodologia**

Logo, a pesquisa realizada buscou empreender uma análise da legislação referente às compensações financeiras que são devidas a estados, municípios e à órgãos da administração direta da União pela exploração de recursos naturais, sendo investigadas tanto as disposições constitucionais quanto a legislação posterior referente ao tema, procurando, identificar qual é a distribuição dessas compensações financeiras entre os entes federativos e a evolução da mesma legislação. Em seguida, a partir dos dados fornecidos pelas instituições responsáveis pela administração desses recursos, examinou-se o volume dos recursos distribuídos identificando, posteriormente, quem seriam os maiores beneficiários nas três áreas mencionadas. Por fim, far-se-á uma tentativa de descrição e análise do conflito federativo, iniciado com a descoberta das reservas de petróleo e gás natural na camada pré-sal, em torno da distribuição dos royalties devidos pela exploração desses dois recursos naturais. Serão analisadas, para tanto, os principais pontos defendidos por cada um dos dois lados em confronto, assim como as propostas defendidas.

Mas, antes do início das atividades referidas no parágrafo anterior, realizar-se-á uma digressão sobre o que seriam essas compensações financeiras devidas à estados, municípios e órgãos da administração direta da União, buscando entender sua origem e natureza.

### **Conclusões**

#### **Compensações financeiras às Unidades Subnacionais pela exploração de recursos naturais**

As compensações financeiras constituem “mais uma das receitas públicas do setor brasileiro, coexistindo com os impostos, as contribuições sociais, as taxas e os dividendos relativos as empresas públicas e as sociedades de economia mista, entre outras fontes.” (Friedman, Renato & Montalvão, Edmundo, 2003, p.2). Não obstante, possuem uma característica que lhes é única: relacionam-se com a propriedade pública de determinados bens.

Os bens que são de propriedade da União, podem ser encontrados na Constituição Federal, no art.20 e entre eles se podem ser encontrados, nos incisos III, V, VIII e IX, os recursos naturais cuja exploração para determinados fins geram compensações financeiras para estados, municípios e órgãos da administração direta da União. Os recursos em questão, tornam-se mais claros quando se analisa o próprio texto constitucional:

“**Art.20.** São bens da União:

(...)

III- os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, o que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

(...)

V- os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

(...)

VIII- os potenciais de energia hidráulica;

IX- os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

(...) (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988.)”

Logo, como dispõem Friedman & Montalvão (2003, p.3):

“Segundo o texto da constituição, a água, inclusive como potencia de geração de energia, as jazidas de petróleo e de recursos minerais que são fundamentais para o funcionamento regular da economia do país, não estão nas mãos de pessoas (físicas ou jurídicas) de direito privado, e não se encontram sujeitas aos incentivos que o sistema de mercado espontaneamente oferece para sua exploração.

No entanto, essa determinação constitucional não impede que a exploração econômica desses recursos seja realizada pelo setor empresarial, desde que seja atendida a legislação em vigor, que estabelece a compensação financeira, por parte do explorador, ao poder público.”

Portanto, pode-se entender a compensação financeira como o valor pago, pelo explorador de um recurso natural que é de propriedade da União, pelo direito de produzir e comercializar o recurso em questão, pois, como disseram os autores mencionados, a exploração desses recursos por pessoas de direito privado não é vedada por lei.

A introdução de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais foi consequência dos debates realizados em relação à incidência do ICMS, durante o processo de elaboração da Constituição de 1988. O legislador, no momento que as instituiu, buscou, ressarcir os entes federativos em questão da perda que eles sofreriam com a desoneração do ICMS relativa a exploração desses recursos naturais. Como o número de estados que exploram esses recursos era muito reduzido, preferiu o legislador, de maneira a evitar a grande disparidade que ocorreria caso o ICMS sobre a exploração desses recursos naturais fosse cobrada na origem, que o referido imposto seria cobrado no destino e instituiu, como mencionado, compensações financeiras aos estados onde a lavra desses recursos ocorre. O acordo sobre a cobrança do ICMS, passando a sua cobrança para o destino, acabou por beneficiar os estados que possuem um maior parque industrial e mercado consumidor, como São Paulo. Portanto, apesar dos recursos naturais cuja exploração implica no pagamento de compensações financeiras serem de propriedade da União - o que implicaria que o único beneficiário das compensações financeiras fosse a união, pois, seria um recurso que lhe é próprio que estaria sendo objeto de empreendimento - foi acordado que os estados onde a lavra desses bens ocorresse obteriam uma compensação pela perda sofrida com a desoneração do ICMS. Além disso, as referidas compensações financeiras teriam um caráter indenizatório, ou seja de dotar as esferas subnacionais de recursos suficientes para fazer frente aos impactos trazidos pela exploração desses recursos em seus territórios. Não obstante, as legislações anteriores à Constituição de 1988 e que tratavam do tema, apesar de infra-constitucionais, já previam que as unidades subnacionais seriam de alguma forma compensadas pela exploração de recursos naturais em seu território.

Portanto, a distribuição de compensações financeiras à outros entes federativos que não a União - proprietária dos bens - encontra seu motivo tanto no debate em relação ao ICMS, que acabou por retirar da fonte a cobrança sobre a não incidência nas áreas de petróleo

e energia elétrica, quanto nos problemas gerados pela exploração desses recursos - petróleo, gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica - nos territórios desses entes federativos.

### **Evolução da legislação relativa à exploração de recursos naturais no Brasil**

As compensações financeiras tem amparo constitucional, pois o artigo 20 da constituição de 1988, § 1º, determina que “ é assegurado, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.”

A lei em questão e que regulamentou as compensações financeiras, assim como definiu seus percentuais, foi a lei nº7990, de 28 de dezembro de 1990 que definiu os seguintes percentuais para a utilização de recursos hídricos, exploração de recursos minerais e pela exploração de petróleo e gás natural, respectivamente:

**Tabela 1 - Percentual para as Compensações Financeiras na lei nº7990**

6% para a utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica
Até 3% para a exploração de recursos minerais
5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído tanto do território quanto da plataforma continental

Na mesma lei, no caso da exploração de petróleo e gás natural, já se encontra a distribuição entre os entes federativos em relação à divisão dos recursos, ficando da seguinte forma:

-Quando da exploração em território, a divisão é de 70% aos Estados produtores, 20% aos municípios produtores e 10% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural.

-No caso da exploração na plataforma continental, a distribuição é de 1,5% aos Estados e Distrito Federal, 0,5% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque, 1, 5% aos municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao ministério da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas e de 0,5% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre Estados, Territórios e Municípios. Percebe-se, neste caso, a preocupação de legislador em criar um fundo para que os resultados da exploração do óleo e gás natural não se concentrem em determinadas áreas ou regiões, mitigando, dessa forma, as desigualdades que podem ocorrer a partir dessa distribuição.

No caso da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, a lei nº7990, não definiu os percentuais para os diversos tipos de minerais nem a distribuição da mesma entre os entes federativos, limitando-se a estabelecer um percentual máximo de 3%, e também não definiu o que seria faturamento líquido. A lei nº8001 acaba por corrigir esses

problemas, pois em seu art.2º, define o que o legislador entende por faturamento líquido - o total das receitas de vendas, excluídos os tributos incidentes sobre a comercialização do produto mineral, as despesas de transporte e as de seguros - e em seu § 1º define os percentuais de compensação de acordo com as classes de substâncias minerais, estabelecendo:

3% Minério de Alumínio, Manganês, sal-gema e potássio	2% Ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias minerais	0,2% pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres	1% ouro, quando extraído por empresas mineradoras, isentos os garimpeiros
---	--	--	---

No que tange à distribuição da CFEM (Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais), entre União, Estados e Municípios, a lei nº8001, estabelece a seguinte divisão:

- 23% (vinte e três por cento) para os Estados e Distrito Federal
- 65% (sessenta e cinco por cento) para os Municípios
- 12% (doze por cento) para o Departamento Nacional de Produção Mineral, a quem compete baixar normas e exercer fiscalização sobre a arrecadação da CFEM.

Já no caso da Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos, a lei nº8001, define os seguintes percentuais a serem recebidos por cada ente federativo na distribuição das compensações financeiras:

- 45% (quarenta e cinco por cento) aos Estados
- 45% (quarenta e cinco por cento) aos Municípios
- 8% ao Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica
- 2% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

No caso da utilização de recursos hídricos, vale notar que a lei nº8001 estabelece normas para o pagamento dos royalties de Itaipu, devendo 85% dos royalties devidos por Itaipu serem distribuídos entre Estados, Municípios e União, de acordo com os percentuais definidos e 15% aos Estados e Municípios afetados por reservatórios a montante da Usina de Itaipu, que contribuem para o incremento de energia nela produzida.

No entanto, vale notar que essa legislação sofreu alterações significativas, principalmente durante o governo Fernando Henrique Cardoso. No caso do petróleo e gás natural, a mudança mais significativa ocorreu com a lei nº9478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como Lei do Petróleo que muda radicalmente os parâmetros da exploração petrolífera no Brasil. No que tange às compensações financeiras referentes à exploração de petróleo e gás, a lei nº 9478/97, a partir de seu artigo 45, traz inovações na área, destacando-se o artigo 45, que institui “as seguintes participações governamentais, previstas no edital de licitação:

- I- bônus de assinatura;
- II- Royalties
- III- participação especial;

IV- pagamento pela ocupação ou retenção da área”

A lei em questão também dá outras disposições importantes, como o aumento do montante devido em relação aos royalties, que passa de 5% para 10%, podendo, levando em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, ser reduzido a um mínimo de 5% da produção. A Lei do Petróleo também estabelece uma nova distribuição das compensações financeiras, no caso dos royalties a nova distribuição se aplica aos casos em que o montante devido for superior a 5% da produção, caso contrário, se aplica a distribuição disposta na lei nº7990/89. A nova distribuição estabelecida se dá da seguinte maneira, como mostrado nas Tabelas 3 e 4:

<b>Tabela 3 - Distribuição dos Royalties quando da exploração em terra</b>
a) 52,5% aos estados produtores;
b) 15% aos municípios produtores;
c) 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecido pela ANP;
d) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia

<b>Tabela 4 - Distribuição dos Royalties quando da exploração na plataforma continental</b>
a) 22,5% aos estados produtores confrontantes;
b) 22,5% aos municípios produtores confrontantes;
c) 15% ao Ministério da Marinha
d) 7,5% aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
e) 7,5% para constituição de Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Município;
f) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia

No caso da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, destacam-se algumas mudanças na distribuição das compensações financeiras, principalmente no que se refere à cota parte dos órgãos sob administração direta da União. Isso é notável, por exemplo, na lei 9433/97, que redistribuiu a cota parte da União entre mais órgãos sob administração direta da União, destinando recursos no total de 4,4% da parcela de 10% da União para a Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, mantendo os 2% para o Ministério da Ciência e Tecnologia e reduzindo a percentual do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica de 8% para

3,6%. Outro fato que é notável na evolução da legislação pertinente aos recursos hídricos é, assim como ocorreu com a legislação em relação ao petróleo, o aumento do percentual da compensação financeira a ser paga aos entes federativos. Apesar da lei 9648/98, ter mantido o valor das compensações financeiras em 6%, a lei 9984/00, que cria a Agência Nacional de Águas, aumenta essa percentual em 0,75%, totalizando 6,75%, sendo estes 0,75% destinados ao Ministério do Meio Ambiente. A última inovação legislativa nessa área, não obstante, ocorreu com a lei 9993/00 que decretou uma nova redistribuição na participação da União, destinando 3% dos 10% a que União tem direito ao Ministério do Meio Ambiente, 3% ao Ministério de Minas e Energia e 4% ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). Nota-se, portanto, que no caso da exploração de recursos hídricos, as alterações propostas pelo legislador concentraram-se na alteração dos percentuais distribuídos entre os órgãos da União, mantendo, não obstante, os percentuais devidos a Estados e Municípios.

A legislação que sofreu o menor número de alterações foi aquela referente à exploração de recursos minerais, tendo sofrido apenas alterações dadas pelas leis 9993/00 e 12.087/09. No caso da primeira lei, ela redistribuiu os 12% da União, antes totalmente destinados para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), direcionando 2% para o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e diminuindo a parcela do DNPM para 10%. A lei 12.087/09, apenas termina com a isenção que a exploração de recursos minerais feita através de lavra garimpeira gozava anteriormente, estabelecendo um percentual de 0,2%.

### **Participação da União, dos Estados e dos Municípios na distribuição atual das Compensações Financeiras**

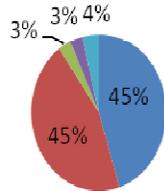
Após essa digressão sobre a evolução da legislação referente ao tema, pode se estabelecer que a legislação vigente sobre o tema são as leis 7990/89 (que institui as compensações financeiras), 8001/90 com as alterações dadas por legislação subsequente e, no caso do petróleo, a lei 9478/97.

A distribuição atual das compensações financeiras, após analisada as alterações sofridas pela legislação é a seguinte, mostrada nos gráficos a seguir:



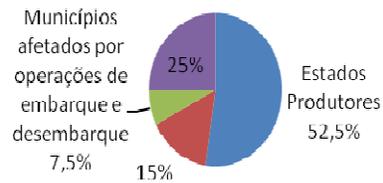
**Gráfico 2. Destinação dos Recursos Relativos a Exploração de Recursos Hídricos para fins de Geração de Energia Elétrica**

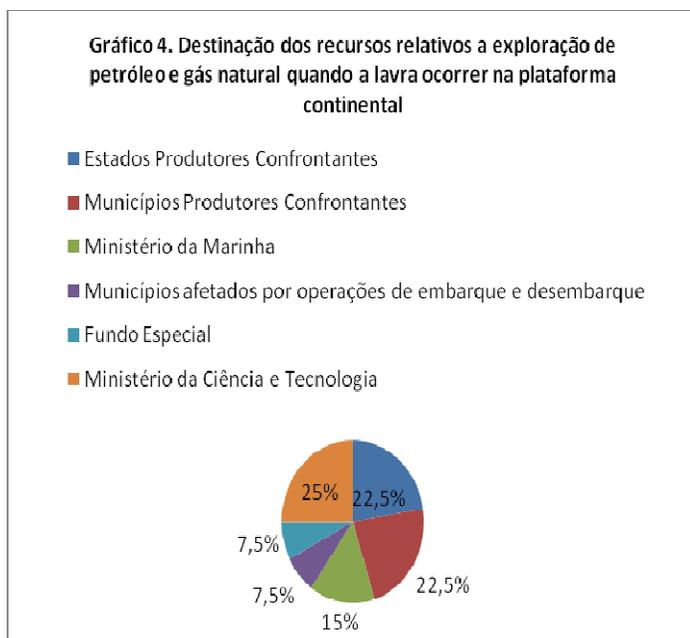
- Estados
- Municípios
- Ministério do Meio Ambiente
- Ministério das Minas e Energia
- FNDCT



**Gráfico 3. Destinação dos recursos relativos a exploração de petróleo e gás natural, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres**

- Estados Produtores
- Municípios Produtores
- Municípios afetados por operações de embarque e desembarque
- Ministério da Ciência e Tecnologia





### **Maiores beneficiários da Distribuição das Compensações Financeiras**

Na análise da legislação verifica-se que houve um cuidado do legislador em atribuir a estados e municípios onde ocorrem a produção, uma parcela significativa das compensações financeiras pela exploração de recursos naturais em seu território, seja ele petróleo ou gás natural - na plataforma continental ou em terra -, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica ou recursos minerais. Não obstante, esses recursos não estão distribuídos igualmente pelo território nacional, concentrando-se, portanto, em determinadas áreas, para onde, por consequência, as iniciativas de exploração e produção são realizadas, tanto por empresas privadas quanto estatais. Logo, pode-se verificar, quando da análise dos maiores beneficiários, que o fato dos recursos não estarem uniformemente distribuídos pelo território, aliado a uma legislação que atribui as compensações financeiras àqueles locais, sejam eles estados ou municípios, onde ocorre a produção, que existe uma grande concentração dessas receitas em determinados estados e municípios. No caso do petróleo, essa questão é aliviada pela presença de um fundo constituído através de um percentual de 7,5% dos royalties pagos.

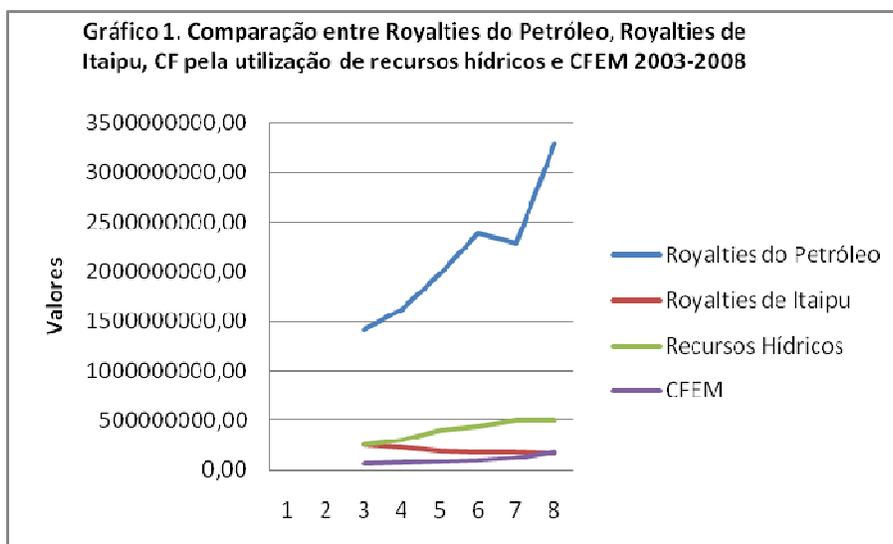
Em relação aos recursos minerais, no período 2003-2008, os Estados mais beneficiados são Minas Gerais, Pará, Goiás e São Paulo, cada um recebendo os seguintes percentis em relação ao total repassado aos Estados: 49,5%, 27,9%, 4,8% e 2,6%. Essa concentração também se verifica entre os municípios, com os municípios de maior arrecadação se encontrando nesses dois Estados. No caso de Minas, os municípios de maior arrecadação se encontram quadrilátero ferrífero de Minas Gerais, localizado a poucos quilômetros da capital Belo Horizonte, área rica em ferro, manganês, cobre, níquel, bauxita e cassiterita.

As compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica concentram-se nos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná e Goiás lembrando que todos também concentram os royalties devidos pela Usina de Itaipu Binacional, dividindo-os com o Distrito Federal e Mato Grosso do Sul. Os percentuais referentes a cada um desses estados, considerado o período 1999-2008, é, no caso das

compensações financeiras pela exploração de recursos hídricos, respectivamente: 22,5%, 13,4%, 12,1% e 10,3%. Em relação aos municípios, a maioria dos municípios mais beneficiados encontra-se no Paraná, nas margens dos rios Paraná, Chopim e Iguazu, rios de grande potencial hidrelétrico e onde se encontram usinas e reservatórios a montante.

Os Royalties do Petróleo beneficiam principalmente o estado do Rio de Janeiro, estado confrontante à maioria dos poços produtores onde ocorre a extração na plataforma continental. Outros grandes estados beneficiados são Espírito Santo e Bahia, Rio Grande do Norte e Amazonas. No entanto, existe uma diferença fundamental entre esses Estados, pois a produção do Rio de Janeiro é amplamente aquela proveniente da plataforma continental, enquanto que nos outros estados citados, a produção se dá esmagadoramente no continente. Os percentuais referentes ao Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Rio Grande do Norte e Amazonas, no período 1999-2008, são, respectivamente: 77,8%, 5,5%, 8,6%, 10,2% e 7,09%.

Não obstante, os valores pagos por cada uma das compensações financeiras é muito diferente, pois o valor pago aos estados e municípios produtores de petróleo e gás natural é muito maior do que aquele pago aos estados e municípios onde ocorre a exploração dos outros recursos em questão. O gráfico a seguir compara os valores repassados aos Estados de cada uma das compensações financeiras, no período de 2003-2008.



Além disso, quando se leva em conta a distribuição pelo número de estados, constata-se uma nova concentração, pois, no ano de 2008, a Contribuição Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), foi paga a 26 estados e ao Distrito Federal, a Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos foi paga a 21 estados e ao Distrito Federal, enquanto que os Royalties do petróleo foram pagos a 11 estados somente.

### **Conflitos existentes e novo marco regulatório**

Como dito na introdução, com a descoberta de amplas reservas de petróleo, na camada conhecida como pré-sal - localizada numa área que compreende as Bacias de Santos, Campos

e Espírito Santo, se estendendo do litoral do estado do Espírito Santo até o estado de Santa Catarina -, teve início um amplo debate em relação aos atuais marcos legais que regulam a exploração de petróleo e, conseqüentemente, a vigente distribuição dos royalties e compensações financeiras referentes a essa exploração entre os estados e municípios da federação, assim como a parte que cabe à órgãos sob administração direta da União Federal. A magnitude dessa descoberta é imensa, pois estima-se que as reservas existentes, caso exploradas em seu potencial máximo, seriam suficientes para alterar o patamar que o Brasil se encontra dentro do cenário energético mundial.

A área de maior potencial se localizaria na Bacia de Campos, onde podem ser encontrados os campos de Tupi e Iara. Dado o potencial dessas áreas e a localização privilegiada, o estado do Rio de Janeiro seria o grande beneficiado com essa descoberta, caso fossem mantidas as atuais regras de distribuição de royalties e compensações financeiras pela exploração de petróleo e gás natural, consagradas pela lei 9478/97 - A Lei do Petróleo.

Não obstante, em face de uma descoberta dessa magnitude e da possibilidade de rediscussão que essa mesma descoberta proporcionava, governadores e parlamentares de outros estados mobilizaram-se, principalmente no interior do Congresso Nacional para buscar uma alteração dos atuais marcos regulatórios, assim como os representantes do estado do Rio de Janeiro vocalizaram a defesa da manutenção das atuais regras de distribuição.

A chance para a alteração da legislação atual referente a essa área, se deu nos últimos meses de 2009, quando o Governo Lula enviou quatro projetos referentes ao tema ao Congresso Nacional, apesar das projetos de lei se referirem, quando enviados pelo poder Executivo ao Congresso, apenas à camada pré-sal e a áreas consideradas de interesse estratégico. Logo, vê-se que o primeiro movimento da União foi de restringir o debate às novas áreas, não interferindo nas áreas onde a produção já se encontrava em andamento ou nas áreas do pré-sal que já tinham sido licitadas pela ANP. O primeiro projeto institui, nessas áreas, o regime de partilha da produção, onde o óleo extraído e dividido entre o governo e a empresa responsável pela produção, ao contrário do anterior regime de concessão, onde o óleo extraído era propriedade da empresa privada que foi responsável pela sua extração do subsolo; o segundo projeto institui uma nova empresa estatal, responsável por representar a União nos contratos de partilha da produção, essa empresa, no entanto, ao contrário da Petrobras, não terá nenhuma participação na exploração, produção ou refino do óleo, limitando-se a atuar como um representante da União nesses contratos firmados para a lavra de petróleo nessas áreas do pré-sal e outras consideradas estratégicas; o terceiro, trata da criação de um fundo social, para onde iriam os recursos obtidos pelo governo com o pré-sal, recursos que deveriam ser investidos em áreas como saúde, educação, cultura e meio-ambiente; o quarto trata da capitalização da Petrobras, necessária para que a empresa possa realizar os investimentos necessários na exploração do pré-sal.

Em relação aos royalties e compensações financeiras pagos pela exploração desses recursos, os projetos estabeleciam que o assunto deveria ser de apreciado pelo Congresso Nacional.

O Governo Federal fechou, em dezembro de 2009, um acordo com líderes da Câmara e com governadores, que alterava substancialmente a distribuição dos royalties e participações especiais, favorecendo aos municípios e estados não-produtores, mas mantendo uma importante diferenciação em benefício de estados e municípios produtores e limitando esse nova divisão à camada pré-sal. A tabela a seguir compara esse acordo com o marco legal atual, representado pela lei 9478/97.

<b>Tabela 5 - Comparação entre o marco legal atual (Lei 9478/97) e a Proposta Inicial, firmada entre Governo Federal e atores políticos.</b>		
Lei 9478/97 (legislação em vigor)		Acordo Inicial(válido somente para o pré-sal)
22,5%	Estados Produtores	26,25%
	Estados não Produtores	22%
40%	União	20%
22,5%	Municípios Produtores	18%
	Municípios não Produtores	8,75%
7,5%	Municípios afetados por operações de embarque e desembarque	5%
7,5%	Fundo Especial	

Apesar da movimentação inicial, o conflito entre as unidades da federação se intensifica de maneira espantosa, a partir da aprovação da Emenda 387, conhecida como Emenda Ibsen, de autoria dos deputados Humberto Souto e Ibsen Pinheiro, que redistribuiu de maneira radical os royalties e as participações especiais, não só da área da camada pré-sal, mas também das outras áreas, incluindo as áreas já licitadas da camada pré-sal e as áreas da camada pós-sal, que já são exploradas de longa data e cujas remunerações já fazem parte do orçamento dos estados e municípios. O rateio dos royalties e das compensações financeiras, ao contrário da legislação em vigor e dos primeiros pareceres dados em relação ao tema, não estabelece nenhum tipo de favorecimento aos estados e municípios produtores e define como critérios para distribuição, os critérios estabelecidos pelos Fundos de Participação dos Municípios. A tabela a seguir, compara a Emenda Ibsen com o marco regulatório atual, representado pela lei 9478/97:

<b>Tabela 6 - Comparação entre o marco legal atual (Lei 9478/97) e a Emenda Ibsen</b>		
Lei 9478/97 (legislação em vigor)		Emenda Ibsen

22,5%	Estados Produtores	
40%	União	40%
22,5%	Municípios Produtores	
7,5%	Municípios afetados por operações de embarque e desembarque	
7,5%	Fundo Especial	
	Fundo Especial distribuído entre todos os Estados e o DF	30%
	Fundo Especial distribuído entre todos os Municípios	30%

Os defensores da referida Emenda argumentam que, sendo o petróleo, como definido na Constituição, um bem de propriedade da União, não deveria gerar royalties e compensações financeiras para apenas alguns estados e municípios e que o atual critério de distribuição, quando considerados a produção atual de petróleo, mesmo as das áreas do pós-sal, já era um fator causador de grandes disparidades no interior da federação, ainda mais quando se considera o valor que era repassado e a sua concentração espacial, notadamente no estado do Rio de Janeiro.

Em oposição a estes argumentos, os defensores de uma regra de distribuição que contemple com mais recursos as áreas consideradas produtoras, argumentam que é necessário atribuir um maior volume de recursos a essas áreas, por estarem esses bens localizados em seus territórios, pelos danos ambientais causados pela exploração desses recursos no meio ambiente e pela necessidade de dotar essas regiões de recursos para que elas se preparem para os efeitos gerados pelo esgotamento das jazidas de petróleo e gás natural, o que leva a consequências como fuga de capitais e pessoal capacitado.

Em seguida a aprovação da Emenda Ibsen, a matéria em questão foi levada ao Senado, onde ganhou uma importante alteração, de autoria do Senador Pedro Simon: a distribuição equitativa dos royalties seria mantida, mas a União deveria compensar os atuais recebedores pelas perdas que esses mesmos entes federativos terão com a perda desses recursos. Essa compensação deveria recair sobre a União por ser ela, a maior recebedora individual das compensações financeiras, o que lhe possibilitaria incorrer nessas perdas sem grande prejuízo próprio e por serem as distorções existentes, todas causadas por lei federal.

Não obstante esse imenso debate, as regras para a distribuição das compensações financeiras pela exploração dos outros recursos naturais não foi objeto de debate, apesar de

igualmente contemplarem com uma grande parte dos recursos, apenas os estados e municípios onde ocorre a produção. As respostas para isso podem estar no fato de que, como mostrado na parte referente aos maiores beneficiários, o volume de recursos repassados aos estados e municípios produtores de petróleo e gás é muito maior do que aquele repassado aos estados e municípios produtores dos outros recursos.

### **Considerações Finais**

Das análises empreendidas anteriormente, a saber: a análise da legislação, a verificação dos membros da federação mais beneficiados e a análise da existência ou não de conflito nas áreas em questão, algumas conclusões podem ser retiradas.

Primeiramente, pode-se concluir que o acordo feito sobre o assunto, durante a confecção da Constituição de 1988 e, posteriormente, na legislação posterior, no que se refere à distribuição dos royalties do petróleo, encontra-se esgotado, pois as medidas aprovadas pelo Congresso, no que tange a redistribuição dos royalties, apontam para uma nova direção, completamente oposta daquela que vinha sendo utilizada até então como parâmetro nessa distribuição, qual seja: a de que as áreas onde ocorrem a exploração do petróleo e gás natural devem ser, dados a localização desses recursos, os danos ambientais causados pela exploração desses recursos no meio ambiente e pela necessidade de dotar essas regiões de recursos para o futuro no qual os recursos em questão estarão esgotados. Agora, caso sejam confirmadas pelo Congresso e pela Presidência da República, as novas regras de distribuição deixam de fazer essa importante distinção, por beneficiarem os Estados e Municípios pelos critérios dos fundos de participação dos Estados e pelo fundo de Participação dos Municípios, que são critérios fundamentados na renda per capita e na população. A iniciativa para tanto, pode encontrar resposta no fato de que, mesmo a exploração dessas áreas e a posterior compensação financeira, já era um fator que causava desequilíbrio na federação, porque a concentração espacial dos recursos de petróleo e gás e a maneira como as compensações financeiras eram distribuídas, dotavam alguns municípios e estados de receitas extraordinárias.

Em seguida, pode-se concluir que a questão tributária e fiscal, ainda encontra-se em aberto e passível de futuras discussões, pois a intensa movimentação dos estados e municípios não-produtores revelou uma insatisfação com a maneira como as receitas que são próprias desses entes e uma igual insatisfação com os mecanismos de transferência de recursos de que dispõe a federação brasileira para abrandar as desigualdades existentes, ainda mais se comparadas ao volume de recursos que estados e municípios produtores de petróleo vinham auferindo com o aumento da produção.

Por fim, apesar das regras que vigoram para a distribuição das compensações financeiras para as outras áreas, possuem notável semelhança com as regras de distribuição dos royalties do petróleo, ou seja, apesar de beneficiarem de sobremaneira os estados e municípios onde ocorre a exploração tanto de recursos minerais quanto a exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, não se encontrou um conflito em torno dessas distribuições. Pode-se afirmar que esses temas, ainda não foram colocados em pauta pelo volume de recursos repassados a estados, municípios e a União Federal e pela pulverização desses recursos ser significativamente maior que a distribuição dos royalties petrolíferos.

## **Bibliografia**

1. ISMAEL, Ricardo Ismael de. **Nordeste a Força da diferença: impasses e desafios na cooperação regional**. Recife: Editora Massangana 2005.
- 2- LIMA RIBEIRO, Paulo César. **A compensação financeira pela exploração de petróleo e recursos minerais**. Consultoria Legislativa. Brasília,2008.
- 3- LIMA RIBEIRO, Paulo César. **A compensação financeira pela exploração mineral no Brasil e no mundo**. Consultoria Legislativa. Brasília,2007.
- 4- FRIEDMAN, Renato & MONTALVÃO, Edmundo. **Compensação financeira pela exploração de recursos naturais da União: Política Atual e Recomendações de Reforma**. Consultoria Legislativa. Brasília,2003.
- 5- Banco de Dados e Legislação: [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br); [www.dnpm.gov.br](http://www.dnpm.gov.br) ; [www.aneel.gov.br](http://www.aneel.gov.br); [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)
- 6- Emenda IBSEN : MENEZES,Victor. **Tudo ao mesmo tempo agora. Temas negligenciados por mais de uma década ganham a agenda nacional após aprovação da Emenda Ibsen**. Petróleo, Royalties & Região, Ano VII, nº27. Campos dos Goytacazes, 2010.
- 7- Emenda SIMON: MENEZES,Victor. **Senado prioriza redistribuição dos royalties. Senadores aprovam emenda que altera distribuição dos recursos, mas desconsideram controle social**. Petróleo, Royalties & Região, Ano VII, nº28. Campos dos Goytacazes, 2010.