

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS



TÍTULO DO TRABALHO:

A Flexibilização do Monopólio do Petróleo e Gás e a Constituição Federal de 1988

AUTORES:

Karolina dos Anjos Fontes
Grazielly dos Anjos Fontes
Patrícia Borba Vilar Guimarães
Yanko Marcius de Alencar Xavier

INSTITUIÇÃO:

Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN

Este Trabalho foi preparado para apresentação no 5º Congresso Brasileiro de Pesquisa e Desenvolvimento em Petróleo e Gás- 5º PDPETRO, realizado pela a Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás-ABPG, no período de 15 a 22 de outubro de 2009, em Fortaleza-CE. Esse Trabalho foi selecionado pelo Comitê Científico do evento para apresentação, seguindo as informações contidas no documento submetido pelo(s) autor(es). O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pela ABPG. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões da Associação Brasileira de P&D em Petróleo e Gás. O(s) autor(es) tem conhecimento e aprovação de que este Trabalho seja publicado nos Anais do 5ºPDPETRO.

TÍTULO DO TRABALHO

PANORAMA JURÍDICO ACERCA DOS ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS NA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO

Abstract

It is known that oil royalties are an important function of strengthening the box, both the municipalities and states, even those not directly involved in the oil extractive activity. It is clear the influence of the oil sector in the direction of the economy of a country holding the natural wealth, is seen interfering in the development of other production chains, as well as balance of payments and public accounts. It said that with the introduction of Law No. 9478 of 6 August 1997, which makes the oil monopoly in the country, the new law increased the rate of calculation of royalty of 5% to 10%, while changes were made as the reference price for calculating royalties, the price of the refineries has been replaced by the price of oil in international market. Although the Law No. 9478/97 establishes the mode of sharing of royalties and special shares, does not specify the sectors in which these resources should be employed by states and municipalities. Beyond this obvious fact, it is observed that the current legislation regulating the receipt of royalties and special shares determined that the criteria for spatial distribution of oil rents public in the country would be based only on geographical basis, benefiting only those areas that were impacted negatively by the exploration and production segment's oil and gas (E & P). However, this geographical criterion presented by current standards that deal on the royalty and the special shares are not in accordance with constitutional principles. Considering what was said in the introduction that we have oil royalties (financial compensation payable by dealers of exploration and production of oil and natural gas), is being treated as an important function of strengthening the case of those cities and states involved in E & P oil, however, if the oil is considered National Constitution as well, that the royalties would be considered only in a few cities and states? It is known that currently, approximately 50 (fifty) Municipalities in Brazil concentrated 84% (eighty-four per cent) of revenue received from royalties. What can be seen as a serious injury to the constitutional principles that seek to reduce regional and social inequalities. Interpreting the constitutional arrangements governing the royalties and shares of oil space realized that the tensions of our federative pact only increase, because they are away from the process states and municipalities that do not have the benefit of nature. Thus, this article aims to analyze the current Brazilian regulatory model for the application and distribution of royalties and interest and of making criticisms about the spatial concentration of oil income and its implications before the discovery of Pre-Salt Basin.

Keywords: Royalty, Special Equity, Constitutional

Introdução

No Brasil, as atuais normas de distribuição das rendas públicas derivadas da extração petrolífera (royalties e participações especiais) propagam uma visão compensatória no sentido de que tais rendas devem ser canalizadas ao Estado como forma de compensar os impactos de adensamento urbano, ou outras externalidades negativas, provocadas pela indústria do petróleo.

É sabido que os royalties do petróleo (compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural), vêm, representando importante

função de reforço no caixa, tanto dos municípios, como dos estados, mesmo aqueles que não estão diretamente envolvidos com a atividade extrativa de petróleo.

É inquestionável a influência do setor petrolífero nos rumos da economia de um país detentor desta riqueza natural, haja vista interferir no desenvolvimento das demais cadeias produtivas, bem como no balanço de pagamentos e das contas públicas.

Observem que as atividades das empresas petrolíferas além de promoverem um excelente crescimento econômico, no que tange às novas oportunidades empresariais, permitem ainda a criação de empregos diretos e indiretos, a ampliação do mercado consumidor local e o aumento da arrecadação municipal e estadual.

É mister ressaltar que as atividades das empresas petrolíferas ainda injetam na economia de um país recursos sob a forma de compensações financeiras sobre o valor da produção de petróleo e gás natural aos municípios e estados pertencentes às zonas de exploração, cujo maior destaque são os royalties e as participações especiais, que fazem, por sua vez, parte das Participações Governamentais.

A visão atual das normas vigentes que determinou a escolha de critérios para repartição espacial das rendas públicas do petróleo (royalties e participações especiais) no país definiu que os recebimentos destas receitas se dariam àqueles territórios que tivessem sido impactados negativamente pelo segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P).

Todavia, tal visão possibilita que a distribuição dos royalties entre as esferas de governo subnacionais seja assentada num forte determinismo físico, presenteando estados e municípios por sua simples proximidade com os campos de exploração, mesmo que na plataforma continental.

A problemática em relação a este cenário, diz respeito ao emprego e distribuição destas verbas, uma vez que deixaram de ser insignificantes dentro do fluxo dos recursos públicos.

Importa dizer que com a instituição da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, que flexibilizou o monopólio do petróleo no país, a nova legislação elevou a alíquota de cálculo dos royalties de 5% para 10%, ao mesmo tempo que se introduziram modificações quanto ao preço de referência para o cálculo dos royalties, o preço fixo das refinarias foi substituído pela cotação do petróleo no mercado internacional.

Embora a Lei n.º 9.478/97 estabeleça o modo de partilha dos royalties e participações especiais, não especifica os setores nos quais estes recursos devam ser empregados pelos Estados e Municípios. Desta forma, o Tribunal de Contas da União - TCU, que até pouco tempo era o órgão responsável pelo controle das verbas dos royalties, entendeu que não seria mais prioritária a fiscalização na aplicação destes recursos. O afastamento deste órgão fiscalizador trouxe como resultado a não prestação de contas dos Estados e Municípios quanto à forma de utilização dos royalties.

É justamente o cenário de falta de transparência na utilização deste dinheiro, bem como a expectativa de alta destes recursos nos próximos anos, os fatores que contribuem para o surgimento de desconfiças quanto ao uso indevido e má utilização destes recursos advindos do Petróleo.

Considerando, justamente, o aumento destes recursos nos próximos anos, temos que esta problemática torna-se ainda mais complexa, considerando que o setor petrolífero brasileiro passa por um momento de êxtase por ter descoberto uma nova fronteira exploratória que é considerada a mais importante dos últimos anos no setor petrolífero e que fará do Brasil um dos maiores produtores e

exportadores de petróleo e gás do mundo, principalmente pelo baixíssimo risco exploratório, cujo conteúdo de extração de óleo e gás será superior a toda produção nacional de gás e petróleo atualmente vigente no país.

A problemática, portanto, que envolve a utilização dos Royalties e das participações está justamente na necessidade de se reivindicar políticas alternativas com os recursos dos royalties. Tais políticas devem estar voltadas para a construção de um fundo de compensação pela alienação de um patrimônio público (o petróleo) e para o financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional.

Metodologia

O presente trabalho foi desenvolvido por meio da utilização da metodologia teórico-descritiva, fundamentada a partir de uma análise crítico-reflexiva acerca do Direito Positivado, considerando, pois, a legislação nacional acerca do tema. A concretização do presente trabalho seguiu as linhas de pesquisa, voltadas para o Direito Constitucional e o Direito do Petróleo e Gás Natural, estruturando-se na hermenêutica constitucional moderna. Foram analisadas superficialmente, por ser parte de um estudo mais aprofundado a nível de mestrado, os aspectos constitucionais que regem a Lei do Petróleo e as legislações infra-legais. Concomitantemente proceder-se-á um estudo comparativo para se Reavaliar a aplicação das atuais normas de distribuição das rendas petrolíferas, levando-se em consideração a antiga e nova estrutura geológica das províncias petrolíferas.

Resultados e Discussão

A atividade extrativista realizada em terras da União traz como um dos seus benefícios diretos o pagamento de royalties por sua exploração, conforme também define a Constituição Federal em seu art. 20, V, IX, parágrafo 1.

Os royalties do petróleo constituem-se como uma forma de participação governamental, assim como o bônus de assinatura, a participação especial e o pagamento pela ocupação ou retenção da área. Os royalties são uma obrigação de resultado e estão dispostos no contrato de concessão e exigidos a partir do primeiro mês em que for produzido o petróleo e o gás natural.

Todavia, é importante fazermos alguns questionamentos a fim de justificar a necessidade do presente estudo. Considerando o que foi dito na parte introdutória temos que os royalties do petróleo (compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural), vem sendo tratados como uma importante função de reforço no caixa daqueles municípios e estados envolvidos no processo de E&P de petróleo, todavia, se o petróleo é considerado pela Constituição Federal como bem nacional, por que os royalties seriam considerados de apenas alguns municípios e estados?

Sabe-se que atualmente, em torno de aproximadamente 50(cinquenta) Municípios no Brasil concentram 84%(oitenta e quatro por cento) dos recursos recebidos dos royalties. O que pode ser encarado como um ferimento grave aos princípios constitucionais que buscam a redução das desigualdades sociais.

O inciso VII do art. 170, CF/88, trata do princípio da redução das desigualdades regionais e sociais. Há que se dizer que também está prevista no art. 3º, III, CF, como um dos

objetivos do Estado brasileiro. Tal princípio consubstancia-se com o princípio da dignidade humana, além de estar intimamente relacionado ao princípio da igualdade. Cumpre dizer que a aplicação do princípio econômico que trata da redução das desigualdades regionais e sociais é fundamental para que haja o desenvolvimento nacional.

Todavia, não é o que se verifica na atual distribuição dos Royalties e das participações especiais. 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% é distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo) e o Decreto 2.705/98.

Analizando os regramentos desses dispositivos legais percebemos que as tensões de nosso pacto federativo só aumentam, pois são afastados do processo os estados e municípios que não têm o benefício da natureza. O acaso da mãe natureza não pode ser o acontecimento definidor do fato gerador da repartição dos lucros pela sua lavra.

De acordo com o Professor Rodrigo Valente Serra, Doutor em Economia pela Unicamp e professor da Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro¹: “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. É uma verdadeira capitalização dos lucros pelos Municípios que tiveram a sorte de ter em suas terras o petróleo, e uma triste socialização de prejuízos futuros a todos os Municípios e Estados, visto o petróleo ser um elemento finito”.

O Estado, portanto, tem o dever de reavaliar a distribuição e aplicação dos royalties e das participações especiais, utilizando para isto o embasamento dos preceitos constitucionais por todo o seu território, principalmente pelo fato de haver diferenças econômicas gritantes entre os estados brasileiros, de modo que sejam compatibilizadas as atividades com as necessidades de cada região, propiciando, assim, a diminuição das diferenças sociais e o desenvolvimento e crescimento econômico.

Devemos sempre lembrar que as riquezas advindas do território são nacionais, porém no cenário atual temos que alguns municípios estão se apoderando do petróleo de forma inclusive a atentar o pacto federativo.

São bens da União, de acordo com a Constituição Federal, os recursos minerais, inclusive os do subsolo, e os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva. A Lei Maior também estabelece que é assegurada, nos termos da lei, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.

Importa dizer que as leis que regulamentam a compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural (Leis nº 7.990, de 1989, e nº 9.478, de 1997) não promoveram equânime distribuição desse recurso. Pelo contrário, privilegiou os estados e municípios produtores, em detrimento dos demais, o que não se justifica, porquanto, os referidos hidrocarbonetos são como já dito, de propriedade da União.

¹ SERRA, Rodrigo Valente. Concentração Espacial das Rendas Petrolíferas e sobrefinanciamento das Esferas de Governo Locais: Evidências e Sugestões para correção de rumo. XXXIII Encontro Nacional da ANPEC, Natal(RN),< 2005.Disponível também em:HTTP://WWW.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>.Acesso em 20 maio. 2009.

Inclusive foi apresentado o Projeto de Lei nº 166/ 2007, cujos debates sobre ele serão de grande importância para o aperfeiçoamento da legislação vigente. Inclusive, segundo informações do governo federal, verifica-se que está para ser expedido o novo marco regulatório acerca do petróleo existente na camada pré-sal, o que, certamente, terá implicações neste trabalho, merecendo, pois, análises futuras.

Importante ressaltar que o presente tema está em constante progresso no debate nacional por um motivo incisivo, os recursos advindos dos royalties vem enchendo sobremaneira os cofres públicos, principalmente agora com a descoberta desse gigantesco campo petrolífero pré-sal que elevará o Brasil no ranking de E&P de petróleo, por isto a necessidade de se estudar cientificamente quais as implicações jurídico constitucionais acerca dessa mudança de interpretação.

Conclusões

O presente trabalho, portanto, tem por escopo emitir uma reflexão no tocante ao rateio dos royalties para os estados e municípios. A resposta para este questionamento somente será possível após uma análise criteriosa, seguindo os ditames da lei máxima, para só então chegar-se a uma conclusão acerca da função ideal destes instrumentos tributários: royalties e participações especiais.

Além disso, é importante dizer que este trabalho visou disseminar a necessidade de se desenvolver uma visão crítica acerca da atual distribuição dos Royalties e participações especiais advindos do Petróleo, seu objetivo foi apontar a problemática trazida à tona, através de um diagnóstico das falhas da atual forma de distribuição dos royalties e participações especiais, evidenciando as deficiências e o ferimento grave aos princípios constitucionais.

Observamos que no tange ao panorama jurídico dos royalties e das participações especiais é fundamental que seja reformada a atual estrutura regulatória sobre o tema. Principalmente reavaliar a aplicação das atuais normas de distribuição das rendas petrolíferas, sob o ponto de vista do princípio da eficiência;

O objetivo dos Royalties e da efetividade das suas normas somente será atingido a partir de uma interpretação dos princípios constitucionais, mais especificamente: o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais, pacto federativo.

Agradecimentos

Agradeço à base de pesquisa PRH/ANP n 36 por me dar a oportunidade de discutir e apresentar esse trabalho neste congresso científico especificamente sobre energia.

Referências Bibliográficas

LEAL, J. A.; SERRA, R. **Uma investigação sobre os critérios de repartição e aplicação dos royalties petrolíferos**. In: PIQUET, Rosélia (org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

_____. **Federalismo Fiscal e Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil**. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, Jan-Jul 2003.

_____. **Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil.** In: ANPEC. Anais do XXX Encontro Nacional da ANPEC. Nova Friburgo: ANPEC, 2002.

LEITE, G.; GUTMAN, J. **Aspectos Legais da Distribuição Regional dos Royalties.** In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região.* Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

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

MANOEL, C. **Disciplina Jurídica dos Royalties do Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** Monografia de Bacharelado em Direito. Natal (RN): Centro de Ciências Sociais Aplicadas/UFRN, 2004. (acessado em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)

MARTINEZ-ALIER, J. **Ecological Economics: Energy, Environment and Society.** Basil Blackwell, 1989.

NAVARRO, Carlos Alberto Scherer, **Royalties do Petróleo, Estudo de Caso de Campos dos Goytacazes,** Dissertação de Mestrado. Universidade Cândido Mendes, RJ, 2003.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

POSTALI, F. **Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil.** Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p.

QUINTELLA, S, **Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro,** TCE/RJ, 2000.

SANTOS, S. H. **Royalties do Petróleo – Legislação atual apresenta deficiências quanto à aplicação.** In: *Petróleo, Royalties e Região*, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, ano II, nº 6, dezembro de 2004.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. **Contribuição Para o Debate Acerca da Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil.** Tese de Doutorado. Campinas (SP): Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada, 2005.

SERRA, Rodrigo Valente., PATRÃO, C. **Impropriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil.** In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região.* Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003..

SERRA, Rodrigo Valente. **Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo.** XXXIII encontro nacional da ANPEC, NATAL/RN, < 2005. Disponível em: [HTTP://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4](http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4)>.

TAVARES, André Ramos. **Direito Constitucional Econômico.** 2ª Ed. Método, 2006.

TAVARES, W.M.L. **O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo,** in: *Petróleo, Royalties e Região*, Universidade Candido Mendes, Campos dos

5º CONGRESSO BRASILEIRO DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO EM PETRÓLEO E GÁS

Goytacazes (RJ), Ano III, nº. 9, setembro de 2005. Disponível em (www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)