

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RODRIGO EDUARDO FERREIRA DA SILVA

DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES*:
O IMPACTO DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL.

NATAL - RN

2010

RODRIGO EDUARDO FERREIRA DA SILVA

DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES*:
O IMPACTO DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte, sob a orientação do Prof. Esp. Lídio Sânzio Gurgel Martiniano.

NATAL - RN

2010

Catálogo da Publicação na Fonte.

Silva, Rodrigo Eduardo Ferreira da.
Distribuição de *royalties*: o impacto da descoberta do pré-sal / Rodrigo Eduardo Ferreira da Silva. – Natal, RN, 2010.

63 f.

Orientador(a): Prof . Esp. Lídio Sânzio Gurgel Martiniano.

Monografia (Bacharel). Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.
Faculdade de Direito.

1.Direito - Monografia. 2. Pré-sal - Monografia. 3.Renda - Monografia.
4. *Royalties* – Monografia. I. Martiniano, Lídio Sânzio Gurgel. II.Universidade do Estado do Rio Grande do Norte. III.Título.

UERN/BC

CDD 340

Bibliotecária: Valéria Maria Lima da Silva CRB15/451

RODRIGO EDUARDO FERREIRA DA SILVA

DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES:
O IMPACTO DA DESCOBERTA DO PRÉ-SAL.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Esp. Lídio Sânzio Gurgel Martiniano (Orientador)
UERN

Prof(a). Esp. Cláudia Vechi Torres (Examinador)
UERN

Prof(a). Esp. Déborah Leite da Silva (Examinador)
UERN

DATA DA APROVAÇÃO: ____/____/____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao nosso Senhor Deus, pelas bênçãos a que tem me concedido durante a minha vida.

Aos que condicionaram a minha existência e que continuam dando apoio incondicional durante a minha jornada, por isso agradeço a minha mãe Maria Lúcia da Silva, meu pai Villegaignon Ferreira da Silva, aos meus irmãos Giordano Bruno Ferreira da Silva e Bárbara Alexandra Ferreira da Silva.

À minha família, em especial às minhas tias Fátima Félix Lacerda, Francisca das Chagas da Silva Mendonça, minha avó Raquel Ferreira da Silva. E a minha prima Larissa Priscila pela ajuda na formatação do texto.

Aos amigos Antônio Higor, Giovane Montine, Iuri Augusto, Thayse França, Ivanovitch Medeiros, Evelyne Batista, Álvaro Avelino e Marcelo Guerra pela grande amizade adquirida nesses anos.

Aos amigos que integram ou integraram o pensionato onde moro Pablo Thiago, Emiliano Pereira, Saimonton Dantas, Higor Uchoa, Sávio, Diego Frederico e Gilson Queiroz pela contribuição indireta nessa monografia e pela convivência.

Aos demais amigos, pelas críticas, sugestões e pela amizade.

Ao meu orientador, Prof. Lídio Sânzio, sou grato pela orientação.

E a todos que contribuíram de alguma forma nesta minha empreitada pelo mundo.

“Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas.”

(Friedrich Nietzsche)

RESUMO

A questão da utilização de recursos energéticos não-renováveis como o petróleo é de vital importância, visto que os desafios e oportunidades que tal riqueza proporciona devem ser usados para o benefício de todos. O petróleo é um bem estratégico para qualquer país, devido a sua importância como a maior fonte geradora de energia no mundo. Com a descoberta do pré-sal na costa brasileira uma grande discussão sobre o tema é verificada, visto que as reservas de petróleo nessa região são gigantescas. As rendas provenientes do pré-sal, como os royalties devem ser empregadas para gerar desenvolvimento do país, bem como possibilitar que gerações futuras aproveitem dos benefícios que o bem exaurível pode propiciar. Diante disto, o trabalho apresenta a doutrina sobre os *royalties* e o impacto que a descoberta do pré-sal pode provocar na distribuição dessa compensação financeira. Assim, este trabalho pretende apresentar a indústria do petróleo e sua influência econômico-financeira quanto aos aspectos inerentes à distribuição das receitas provenientes dessa participação governamental. Para tanto, o presente trabalho discute o conceito de renda na teoria econômica e apresenta justificativas para a cobrança de *royalties*, como: a captura de rendas extraordinárias, a compensação pela alienação de um patrimônio, a “internalização” de externalidades, a compensação pelos impactos territoriais e a promoção da justiça intergeracional. A metodologia adotada consistiu em pesquisa bibliográfica, buscando subsídios para análise do tema em questão, bem como, a pesquisa documental mediante a consulta a leis, decretos e portarias que regulamentam a distribuição de *royalties*. Diante da delimitação do tema e da definição da problemática, fez-se opção pela abordagem do método hipotético dialético, pelo estudo evolutivo e comparativo na pesquisa teórica para alcançar os objetivos propostos.

Palavras-chaves: pré-sal, renda, *royalties*.

ABSTRACT

The issue of using non-renewable energy resources like oil is of vital importance, since the challenges and opportunities it provides such a wealth should be used for the benefit of all. Oil is a strategic asset for any country due to its importance as a major source of energy worldwide. With the discovery of pre-salt on the Brazilian coast a great discussion on the topic is verified, since the oil reserves in this region are huge. Incomes from the pre-salt, as the royalties should be employed to generate the country's development, as well as enable future generations to enjoy the benefits that can provide good exhaustible. Given this, the paper presents the doctrine on the stock and the impact that the discovery of pre-salt may cause the distribution of financial compensation. Thus, this work intends to introduce the petroleum industry and its economic-financial influence how on the aspects inherent in the distribution of revenue from such government participation. To that end, this work discusses the concept of income in economic theory and presents justifications for the levy of royalties: the capture of extraordinary income, compensation for the disposal of a property, "internalization" of externalities, compensation for territorial impact and the promotion of justice between generations. The methodology has consisted of bibliographic searching, researching aids for analysis of the theme in question, as well as documentary research by consulting the laws, decrees and ordinances regulating the distribution of royalties. Given the theme delimitation and definition of the problem, meke the choice for hypothetical dialectical approach, the evolutionary and comparative study in theoretical research to achieve the proposed goals.

Key-words: pre-salt, income, royalties.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO	13
1.1 A CADEIA PRODUTIVA DO PETRÓLEO	13
1.2 HISTÓRIA NO MUNDO	15
1.3 HISTÓRIA NO BRASIL.....	19
2 ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ROYALTIES	24
2.1 ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL.....	24
2.2 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE ROYALTIES	29
2.3 ROYALTIES NO BRASIL.....	34
2.4 REGRAMENTO DOS ROYALTIES NA LEI Nº 9.478/97	37
2.5 AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS	42
3 O PRÉ-SAL E A QUESTÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES	46
3.1 O PRÉ-SAL.....	46
3.2 MODIFICAÇÕES NAS ALÍQUOTAS DOS ROYALTIES.....	51
3.3 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS ROYALTIES.....	52
3.4 A TAXA DE CÂMBIO E A SUA INFLUÊNCIA NO PAGAMENTO DOS ROYALTIES.....	53
3.5 O TIPO DE PETRÓLEO BRENT E O PETRÓLEO DO PRÉ-SAL.....	53
3.6 PROJETOS DE LEI EM TRÂMITE NO CONGRESSO.....	54
CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS	59

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Distribuição das alíquotas dos <i>royalties</i>	41
Quadro 2 – Distribuição das alíquotas dos <i>royalties</i> de acordo com o projeto de lei	55
Figura 1 – Região do pré-sal	47

LISTA DE ABREVIATURAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

API – *American Petroleum Institute*

CEPETRO – Centro de Estudos de Petróleo da Universidade de Campinas

CNPE – Conselho Nacional de Política Energética

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo

Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A

PIB – Produto Interno Bruto

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

INTRODUÇÃO

O petróleo é a fonte de energia mais empregada no mundo, possuindo um valor estratégico essencial para os países, como pode ser verificado desde a Revolução Industrial com a utilização do motor de combustão interna.

Graças à importância mundial do petróleo, foi criada a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) pelas nações produtoras como forma de regular a produção e o preço do petróleo, visto que as rendas provenientes da exploração do mesmo representam uma parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB), do ingresso de capitais e de divisas dos países produtores. Essa dinâmica acarreta um conjunto de preocupações de caráter econômico-financeiro, social e distributivo.

Com um cunho indenizatório, de natureza não tributária, os *royalties* de petróleo são empregados em diversos países para uma compensação financeira dos problemas provenientes da exploração desse recurso finito e uma forma de garantir receita para as gerações vindouras após o esgotamento desse recurso.

No Brasil, o petróleo está inserido na Constituição Federal de 1988 devido ao seu caráter estratégico e está regulamentado nas leis nº. 9.478/97 e nº. 7.990/89. Estão dispostos como devem ser distribuídos os *royalties* de petróleo entre os entes públicos, nos arts. 47, 48 e 49 da lei nº. 9.478/97 e no artigo 7º da lei nº. 7.990/89.

Os preços de petróleo utilizados para o pagamento dos *royalties* são definidos e regulamentados pelo Decreto 2.705/98 e pela Portaria 206 da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Na equação do preço estão inseridas a taxa de câmbio e a cotação do petróleo tipo Brent que são influenciadas por vários fatores, como, por exemplo, estabilidade política do Oriente Médio, nível de consumo do recurso, nível de crescimento dos países, especulação financeira, dentre outros.

Em 2006 a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) descobriu grandes reservatórios de petróleo em uma camada geológica antes do sal, chamada popularmente de pré-sal, que se situa dentro da área marítima considerada zona econômica exclusiva (ZEE) do Brasil.

Com essa descoberta foram provocados no país grandes debates devido ao valor estratégico desse recurso. Foi, então, enviado ao Congresso Nacional projetos

de lei que alteram as leis que regulamentam o setor, como a modificação do modelo de contrato existente para o modelo de contrato tipo partilha e uma mudança no modelo de distribuição dos *royalties*, a criação de uma empresa estatal para a administração desses campos gigantes, a criação de um fundo de desenvolvimento social, cessão de direitos para a exploração do pré-sal e capitalização da Petrobras.

Uma análise para a mudança do modelo de distribuição dos *royalties* com o advento da descoberta do pré-sal é crucial, pois os mesmos são uma forma de compensação indenizatória da exploração de um bem exaurível. Este definido na Carta de Outubro como da União, sendo um recurso que possui grande influência nas receitas dos Estados e Municípios produtores.

Nesse sentido, os recursos provenientes desse bem devem ser utilizados para diminuir as desigualdades regionais e sociais e garantir o desenvolvimento após o seu esgotamento, visto que o pré-sal possui poucos riscos geológicos e alta rentabilidade.

Baseado na questão estratégica do pré-sal (bem como nos proventos que dele advêm, como os *royalties* que representam, junto com a participação especial, aproximadamente 90% da compensação financeira proveniente da exploração e produção do petróleo brasileiro), pode-se verificar que a pesquisa do impacto da descoberta do mesmo na questão da distribuição dos *royalties* é um campo promissor.

Outro fator que impulsionou a pesquisa nessa área foi a problemática da equação que define o valor do pagamento dos *royalties*, pois o petróleo do pré-sal possui um alto valor de mercado devido às propriedades dos hidrocarbonetos encontrados, bem como a taxa de câmbio que tem influência direta nesse cálculo.

Diante do que foi exposto, o objetivo do presente trabalho é: apresentar a indústria do petróleo e a sua influência econômico-financeira mundial; analisar as leis que regulamentam a distribuição de *royalties* de petróleo no Brasil; abordar o impacto da descoberta do pré-sal na indústria petrolífera e no Brasil; analisar o fator câmbio no preço do petróleo e o fator tipo de petróleo Brent para o pagamento dos *royalties* definido na Portaria 206 da ANP.

A estrutura deste trabalho está disposta da seguinte forma. Inicialmente foi realizada uma breve contextualização do trabalho. O capítulo 1 apresenta a história da indústria do petróleo no mundo e no Brasil e sua influência econômico-financeira. Já no capítulo 3 é abordado o ordenamento jurídico dos *royalties*. O pré-sal e a

questão da distribuição dos *royalties* são expostos no capítulo 3. Na parte final é realizada a conclusão do trabalho proposto, à luz do que foi exposto ao longo do mesmo.

A metodologia adotada consistiu em pesquisa bibliográfica, buscando subsídios para análise do tema em questão, bem como a pesquisa documental mediante a consulta a leis, decretos e portarias que regulamentam a distribuição de *royalties*. Diante da delimitação do tema e da definição da problemática, faz-se opção pela abordagem do método hipotético dialético, pelo estudo evolutivo e comparativo na pesquisa teórica para alcançar os objetivos propostos.

Na elaboração desta pesquisa serão seguidas as regras e diretrizes definidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), para construção de trabalhos científicos, e como referencial o Projeto Político Pedagógico (PPP) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte.

1 A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO

O presente capítulo apresentará a cadeia produtiva do petróleo, a evolução da indústria petrolífera no mundo e no Brasil, discorrendo como o mesmo passou de simples argamassa para assentar tijolos no mundo antigo para a fonte energética mais utilizada no mundo, de alto valor estratégico para as diversas nações e que provoca guerras, como a do Iraque. Além disso, haverá o estudo da inicial fase de exploração no Brasil, bem como a descoberta do pré-sal, que vem provocando uma enorme discussão em torno do desenvolvimento que essa jazida pode provocar.

Com sua formulação, pretende-se cumprir um papel fundamental desempenhado por um trabalho relacionado à renda do petróleo: apresentar o aspecto histórico da exploração do mesmo e sua influência internacional.

1.1 A CADEIA PRODUTIVA DO PETRÓLEO

A origem do petróleo possui muitas discussões e controvérsias, porém as duas principais teorias são: a teoria de origem mineral e a teoria de origem orgânica, sendo a última a que congrega mais pesquisadores no mundo.

De acordo com o Centro de Estudos de Petróleo da Universidade de Campinas (CEPETRO, 2000, p.1) a origem mineral do petróleo é assim apresentada:

A teoria mineral afirma que o petróleo se formou a partir de carburetos (de alumínio, cálcio), que submetidos à hidrólise, deram origem à hidrocarbonetos (metanos, alcenos etc). Estes sob pressão e por aquecimento, teriam se polimerizado e condensado, originando o petróleo.

A maioria dos pesquisadores, no entanto, defende a teoria da origem orgânica do petróleo, e assim expõe o CEPETRO (2000, p.1) sobre esta:

A teoria orgânica afirma que a presença de compostos nitrogenados, clorofilados e hormônios no petróleo pressuporia a participação animal e vegetal na sua formação. Destaca-se o papel de microorganismos animais e vegetais (plâncton), que sob a ação de bactérias, formariam uma pasta orgânica no fundo dos mares, que misturada com lama e areia, se transformariam em rochas.

O petróleo e gás natural é uma mistura de vários componentes, possuindo em maior escala hidrocarbonetos, seguido por enxofre, nitrogênio, água, compostos metálicos e etc. A composição do petróleo e gás natural depende da região onde é realizada a sua produção.

A cadeia produtiva do petróleo é dividida em dois setores: *upstream* – que compreende a prospecção, perfuração e desenvolvimento da produção; e o *downstream* – que compreende as fases de transporte, refino e distribuição do produto (AJAJ, 2007, p. 55).

A prospecção consiste em realizar estudos de superfície e subsuperfície visando encontrar áreas com as maiores probabilidades de acumular hidrocarbonetos, visto que a acumulação do petróleo depende de vários aspectos, como: rocha geradora, migração primária, migração secundária, rocha reservatório e armadilhas, além de condições termo-químicas apropriadas (THOMAS, 2001, p. 16-21).

Como salienta Thomas (2001, p. 89), a perfuração é a área que requer mais investimentos da indústria petrolífera, por serem empregados equipamentos de alto custo para a penetração no subsolo sem ter a certeza do sucesso para encontrar petróleo.

O desenvolvimento da produção consiste em equipar o poço de forma a deixá-lo apto para a produção, podendo o poço ser surgente ou necessitar de equipamentos para elevação artificial. Quando a produção for iniciada deve ser de maneira economicamente viável a abertura da vazão do poço.

O transporte visa ao deslocamento da produção do petróleo e gás natural do campo para as refinarias, podendo ser através de tubulações, caminhões, navios e etc.

O refino do petróleo e gás natural compreende uma série de operações de beneficiamento do produto, separando os diversos componentes dos hidrocarbonetos em grupos específicos de acordo com a necessidade da demanda do consumidor final (CEPETRO, 2000, p. 3).

A fase de distribuição consiste na entrega dos produtos específicos separados pela fase de refino aos diversos entes do final da cadeia produtiva, como consumidores em postos de gasolina e indústrias de várias naturezas.

Tal cadeia envolve muitos entes de forma direta ou indireta, sendo uma estrutura complexa que depende de investimentos, mão-de-obra especializada e equipamentos, que podem gerar renda e desenvolvimento se bem aproveitada.

1.2 HISTÓRIA NO MUNDO

A utilização do petróleo pelos seres humanos advém dos tempos bíblicos. Segundo Thomas (2001, p. 1):

Na antiga Babilônia, os tijolos eram assentados com asfalto e o betume era largamente utilizado pelos fenícios na calafetação de embarcações. Os egípcios o usaram na pavimentação de estradas, para embalsamar os mortos e na construção de pirâmides, enquanto os gregos e romanos lançaram mão para fins bélicos.

Para Thomas (2001, p. 1) a prospecção do petróleo de forma comercial data de 1859, quando Cel. Edwin L. Drake perfurou e descobriu petróleo em um poço na Pensilvânia, Estados Unidos, que produzia dois metros cúbicos por dia de óleo. Essa exploração comercial do petróleo abastecia a indústria farmacêutica e a iluminação das cidades.

O craqueamento da substância em diversos produtos substituía o querosene obtido a partir do carvão e do óleo de baleia que eram bastante empregados na iluminação com uma enorme margem de lucro. Dava-se o início da corrida pelo “ouro negro”.

Durante o século XVIII e até o final do século XIX, os Estados Unidos eram o grande produtor de petróleo no mundo devido à busca dessa fonte ser mais intensa no seu território.

De acordo com Marinho Jr. (1989, p. 25) a prospecção do primeiro poço de petróleo tem grandiosidade tal que em pouco tempo já existiam 60 estabelecimentos de refino na região, com capacidade de 26.000 barris semanais. E assevera Costa (2009, p. 10),

isto evidencia a importância que essa descoberta iria desempenhar nas relações futuras, tanto nos setores governamentais, como no setor privado, com a criação de empresas denominadas *majors*, com ramificações internacionais.

Neste período, o petróleo era armazenado em barris de uísque, passando a ser o barril uma unidade de medição padrão do petróleo até os dias atuais, visto que a cotação no mercado internacional é feito em barril.

Com a invenção dos motores de combustão interna por James Watt, alguns derivados pouco utilizados (gasolina e diesel) incrementaram o lucro da atividade petrolífera, aumentando ainda mais a necessidade do produto, principalmente da sociedade industrializada que necessitava dos motores para a fabricação dos produtos manufaturados em suas fábricas e para o seu deslocamento através dos automóveis (THOMAS, 2001, p.1).

Um fato modificador do domínio americano na produção do petróleo foi a eclosão da Primeira Guerra Mundial, que proporcionou a indispensabilidade do petróleo para o movimento das tropas e tornou-se efetivo na busca do desenvolvimento dos países.

Com isso, foi verificado através de estudos em busca do petróleo que as grandes reservas do mesmo se localizavam no Oriente Médio, passando os países dessa região a ser os grandes produtores e tendo uma relevância e poder que até então não possuíam no cenário internacional.

Essa grande demanda pelo produto, principalmente como fonte de energia para automóveis e indústria, conferiu mais poder financeiro e político aos países do Oriente Médio, bem como às empresas internacionais do petróleo em virtude dessa dependência da sociedade industrializada.

As grandes companhias de petróleo, conhecidas como *majors* ou “Sete Irmãos” (*Exxon, Mobil, Oil Standard, Texaco, Gulf, British Petroleum e Royal Dutch Shell*), em 1928 firmaram um acordo (Acordo de Achnacarry) com o intuito de ter uma influência decisiva na indústria mundial do petróleo, racionalizando o comércio e a produção em escala internacional e introduzindo um sistema de preços para os seus produtos, servindo como parâmetro para todos os acordos posteriormente assinados (DUTRA; CECCHI, 1998, p. 100-101).

Outro fator importante verificado é que o petróleo é distribuído de forma desigual pelo globo, visto que a sua formação depende da interação de matéria orgânica, sedimento e condições termo-químicas apropriadas. Diante disto, conforme assevera Costa (2009, p. 15):

Ao mesmo tempo em que se expande o consumo, também se cria uma dependência econômico-social de segurança nacional do petróleo e de seus derivados, cujos reflexos só vão ser claramente percebidos no decorrer do

século XX, quando então se confrontam oferta e demanda e a vontade política dos países detentores das reservas petrolíferas, vez que estão distribuídas de forma aleatória e desigual pelo globo.

A importância do petróleo na economia de diversos países ao longo dos tempos, fez com que esses países ficassem dependentes dessa fonte. Marinho Jr. (1989, p. 33) assim informa “o petróleo passou a ser considerado a fonte germinadora do desenvolvimento econômico e do progresso social, inter-relacionado ao esquema de segurança nacional, imprescindível a cada país”.

As rendas oriundas da produção de petróleo representam parte substancial do Produto Interno Bruto (PIB), dos ingressos de capital e de divisas em muitos países produtores dessa fonte no mundo. Este movimento promove um conjunto de preocupações de caráter econômico-financeiro, social e distributivo (GUERRA; HONORATO, 2004, p. 1).

Esses fatores acarretaram várias nacionalizações de jazidas petrolíferas e intervenções nas empresas internacionais, que ensejavam afirmar a autoridade do Estado intervencionista na indústria petrolífera devido ao seu valor estratégico essencial para os países.

A partir de 1960, devido a diversos conflitos existentes entre as empresas internacionais de petróleo e os países produtores, estes fundaram a Organização dos Países Exportadores (OPEP), com o intuito de criar uma organização política para gerenciar a comercialização do petróleo, formada inicialmente por Irã, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela na necessidade de defesa da estrutura do preço do “ouro negro”.

A importância da criação da OPEP para os países do Oriente Médio é explicitada por Yergin (1992, p. 17), “dois terços do extraordinário aumento de consumo de petróleo estavam sendo supridos pelos poços do Oriente Médio”.

Assim, essa organização passou a desempenhar um papel relevante nas decisões políticas e econômicas externas, influenciando nos preços da comercialização do petróleo no mercado internacional, bem como em sua produção.

A indústria petrolífera passou por quatro grandes crises internacionais que afetaram profundamente o mercado global, sendo elas: (i) a guerra do *Yom Kippur*; (ii) a revolução iraniana e a guerra com o Iraque; (iii) a invasão do Kuwait pelo Iraque; e (iv) a invasão dos Estados Unidos ao Iraque.

Na guerra do *Yom Kippur* em 1973, entre o mundo árabe e o Estado de Israel, o petróleo foi usado pelos seus maiores produtores árabes, reunidos na OPEP, como forma de embargo econômico através de cortes de produção e restrições às exportações.

Essa atitude política trouxe uma preocupação que até então não estava na pauta das nações, que é a segurança do abastecimento em virtude da dependência dos derivados de petróleo (COSTA, 2009, p. 21).

Em 1979, a revolução iraniana e a guerra com o Iraque fez reduzir a produção de petróleo devido à guerra, elevando o preço do barril de petróleo, fazendo o mundo entrar em um período de recessão (LALL JR, 2007, p. 25).

Posteriormente, a invasão do Kuwait pelo Iraque provocou uma nova crise nos anos 90. Quando foram derrotados, os iraquianos em retirada destruíram poços do Kuwait, reduzindo a produção e o abastecimento de petróleo no mercado internacional, aumentando, assim, o preço do produto.

A quarta crise do petróleo foi a invasão pelos Estados Unidos ao Iraque, com a suposição de fabricação de armas de destruição em massa pelo Iraque e que estas seriam utilizadas contra o Ocidente, não sendo essa suposição confirmada com a invasão.

Graças à redução da produção de petróleo pelo Iraque devido à invasão, esta fonte energética atingiu níveis elevados de preços no mercado internacional, criando instabilidade no mundo.

Com esses fatos, reafirma-se o poder político, estratégico e comercial que englobam as atividades da indústria petrolífera e sua relevância no equilíbrio das relações internacionais, visto que as nações dependem dessa fonte não renovável para produzir energia.

A indústria petrolífera passou por quatro choques do petróleo e o fim da guerra fria, mas mesmo com esses eventos e os avanços tecnológicos, o petróleo continua como sendo a principal fonte de energia motora da humanidade.

A renda do petróleo, devido ao seu grande impacto no PIB do país, promove um conjunto de preocupações de caráter econômico-financeiro, social e distributivo em todas as esferas, tanto interna quanto externa.

Informa Guerra e Honorato (2004, p. 2) que o Banco Mundial aponta a necessidade de preocupação em três níveis diferentes: (i) O primeiro é acerca dos impostos e tributos (legislação), (ii) O segundo é acerca da fiscalização nas

companhias e do manejo das rendas minerais (regulação), (iii) O terceiro recai sobre a destinação dos recursos (fiscalização).

Segundo Prates (2008, p.12), os fatores determinantes intrínsecos no mercado de exploração e produção do petróleo e seus derivados são: (i) potencial geológico e de mercado, como informações pré-existentes, tamanho dos campos, relação petróleo e gás (*onshore* e *offshore*), índices de sucesso, resultados de perfuração, propriedades dos hidrocarbonetos, definição e contratação de mercado; (ii) custos operacionais, como acesso e exploração, perfuração (profundidade da lâmina d'água, profundidade do reservatório, pressão do reservatório), infraestrutura, relações trabalhistas e logística de transporte; (iii) riscos políticos, como ambiente cultural e jurídico, respeito aos contratos, estabilidade econômica, estabilidade política, cripto-tributos (são tributos que aparecem no meio da operação, auditorias, destinações específicas de dinheiro, isolamentos contábeis, deferimentos temporais, que afetam também a receita, segurança, etc), segurança; e (iv) regime fiscal, como repartição dos lucros, taxações regressivas, proteção ao capital, flexibilidade/simplicidade, recuperação dos custos, propriedade da produção, *ringfencing* (não permite a utilização de custos incorridos em um campo para fins de dedução de receitas em outro campo de produção), tributação genérica adequada.

Contudo, a grande preocupação para investimentos está na determinação de legislações e regras que movem as atividades petrolíferas que os Estados Nacionais apresentam aos entes envolvidos, por ser o petróleo um bem causador de grande instabilidade nas relações dos envolvidos e no contexto em que está inserido o comando estatal.

1.3 HISTÓRIA NO BRASIL

Os primeiros documentos sobre a prospecção de petróleo no Brasil datam do Governo do Segundo Reinado que começou na Bahia através de decreto.

De acordo com Thomas (2001, p. 3), o Decreto nº 2.266 assinado pelo Marquês de Olinda concede a José Barros Pimentel o direito a extrair mineral betuminoso para a fabricação de querosene, este bastante utilizado para a iluminação.

No tocante aos recursos minerais, a primeira Constituição da República (1891) estabelece, na Seção II – Declaração de Direito, art. 72, § 17:

Art. 72. (...)

§ 17 As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas em lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Segundo Marinho Jr. (1989, p. 216) nesta Constituição:

substitui-se o regime da dominialidade das minas pelo sistema fundiário ou direito de acessão, atribuindo-se a propriedade do subsolo e de suas riquezas ao proprietário do respectivo subsolo, a título de propriedade acessória, como a legislação americana.

E como explicita Pires (2000, p. 21) “o subsolo seria, na verdade, apenas acessório da superfície, sendo que os recursos minerários nele encontrados configurariam tão somente frutos pertencentes ao proprietário do solo.”

Várias perfurações no Brasil foram realizadas em busca de petróleo, mas devido às carências tecnológicas e o amadorismo, estas perfurações foram frustradas na procura do óleo betuminoso.

Somente na década de 30, após um relatório do engenheiro agrônomo Manoel Inácio Bastos enviado para Getúlio Vargas que expõe exsudações de petróleo em Lobato, na Bahia, é iniciada a exploração comercial do produto (LALL JR, 2007, p. 29).

A Constituição de 1934 alterou a regulação do setor, conforme informa Almeida (1999, p. 36),

trouxe modificações importantes ao regime de exploração dos recursos minerais. Por outro lado, adotou o regime da concessão, ou seja, a exploração do bem mineral dependia de autorização federal, e instituiu pela primeira vez em uma Carta Constitucional a dicotomia entre a propriedade do solo e do subsolo.

Para Costa (2009, p. 29) essa modificação ocorreu devido ao movimento nacionalista do período na América Latina que solicitava a separação da propriedade do solo da exploração das riquezas minerais, e o pagamento pela exploração dos potenciais hidrelétricos e a regulamentação do uso e do aproveitamento das águas.

Posteriormente, na Constituição de 1937, o legislador ainda conservou a separação entre a propriedade do solo e do subsolo para a exploração de petróleo através do regime de concessão. Isto favoreceu o desenvolvimento, permitindo um

controle governamental sobre a outorga da exploração das jazidas (COSTA, 2009, p. 29).

Em 1938, a discussão da exploração no Brasil versava se esta deveria ser ou não nacionalizada, já que existia interesse de empresas estrangeiras que atuavam nessa atividade em outros lugares no mundo no processo.

Assim, foi sancionada a primeira legislação propriamente dita para a indústria do petróleo, que foi o Decreto-Lei nº 395/38:

declara de utilidade pública e regula a importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo bruto e seus derivados, no território nacional e bem assim a indústria da refinação de petróleo importado ou produzido no país e dá outras providências.

Esse ato normativo disciplinava toda a cadeia produtiva da indústria petrolífera no país e servia para que o Estado pudesse intervir e controlar essa atividade. Segundo Pires (2000, p. 49),

durante o primeiro governo de Vargas, a indústria petrolífera tornou-se estratégica para o desenvolvimento devido à dependência que esse energético representava para a sociedade da época em virtude do início da urbanização, industrialização e da dependência do petróleo que esses fatos ocasionavam, além dos efeitos da II Grande Guerra sobre as finanças brasileiras.

Com ele foi criado o Conselho Nacional do Petróleo, que era um órgão sem personalidade jurídica, e para Costa (2009, p. 31) era útil em capitanear as decisões relativas às atividades da indústria e tinha um poder fiscalizador.

Esse órgão tinha o controle da pesquisa, lavra e comercialização do petróleo no território brasileiro, visto que a exploração do mesmo era tida como assunto de defesa nacional.

Na Constituição de 1937, foi estabelecido que as empresas de exploração de petróleo tivessem como seus acionistas apenas brasileiros natos, restringido a atuação do capital estrangeiro, como pode ser observado nas palavras de Martins (1997, p. 84),

um novo Código de Minas, promulgado pelo Decreto-lei nº 195, de 29 de Janeiro de 1940, reforça as bases nacionalistas da política do petróleo. De acordo com os arts. 5º e 6º, quanto aos direitos de pesquisa, cabe exclusivamente ao Governo da União autorizá-la, e só para brasileiros, pessoas naturais ou jurídicas, constituídas estas de sócios ou acionistas brasileiros.

De acordo com Costa (2009, p. 33), a Constituição de 1946 permitiu a exploração do petróleo por estrangeiros, não mais restringindo na Lei Maior apenas

os brasileiros natos como acionistas de empresas que atuassem nesse tipo de indústria. Contudo, as empresas deveriam ser organizadas de acordo com o ordenamento jurídico brasileiro.

Em 1953 é sancionada a Lei Federal nº 2004 por Getúlio Vargas que dispõe sobre a política nacional do petróleo, definindo as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e instituindo a sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, além de dar outras providências.

Essa lei instituiu o monopólio da União à pesquisa, lavra, refinação e transporte marítimo do petróleo bruto e seus derivados. A empresa responsável por executar essas diretrizes era a Petróleo Brasileiro S/A, dentro de suas competências legais.

Posteriormente, com o espírito nacionalista da época e com o advento da criação da Petrobras, na Constituição de 1967 foi inserido neste o monopólio da União para a pesquisa e lavra do petróleo, assim informa Costa (2009, p. 35):

Os assuntos atinentes ao petróleo estavam tão infiltrados na mente de nossos governantes, que a Constituição Federal de 1967 decretou no art. 162 serem a pesquisa e lavra do petróleo monopólio da União, sedimentando antigas decisões e também incorporando os princípios da ONU em que declara: propriedade das nações as riquezas do subsolo.

Nos anos 70, foram introduzidos no ordenamento brasileiro os contratos de risco para a exploração de petróleo e seus derivados, devido às crises do produto e o pouco capital de investimento que tinha o Estado brasileiro, como expõe Lima (2008, p. 4):

Na década de 70, em razão da vulnerabilidade brasileira diante das crises do petróleo, surgiram os “contratos de risco”, cuja natureza jurídica era a de contratos de prestação de serviços, firmados entre a Petrobras e empresas privadas internacionais detentoras de tecnologia e responsáveis por realizar atividade de exploração. Registre-se que esses contratos, implantados em 1975, foram feitos sem fundamento legal.

No Estatuto Básico de 1988, os Constituintes optaram pelo regime domínial e pela concessão administrativa para exploração dos recursos minerais, como pode ser visto nos seus artigos 20, 176 e 177.

Analisando esses artigos, percebe-se que foi impedida qualquer cessão ou concessão por parte da União de qualquer atividade do setor petrolífero, excetuando-se as atividades de distribuição.

Por fim, em 1995 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 9 que flexibilizava o monopólio da União e a abertura do mercado, possibilitando à União

contratar empresas estatais ou privadas para a exploração e produção de petróleo e gás natural.

Com isso, em 1997 foi instituída a Lei Federal nº 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, que regulamentou o setor petrolífero, possibilitando à União contratar empresas constituídas sob lei nacional para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em território nacional.

Por fim, a Petrobras, em seus estudos na costa brasileira, descobriu uma grande jazida de petróleo na chamada camada pré-sal. A partir da mesma, vem sendo discutido no Congresso Nacional se a regulamentação da exploração do petróleo ainda possui abrangência para a área ou deve sofrer modificações devido ao valor primordial do petróleo como fonte de energia e riquezas para o país que pode alavancar o seu crescimento.

2 ORDENAMENTO JURÍDICO DOS *ROYALTIES*

Este presente capítulo discorrerá sobre a ordem econômica constitucional, a evolução do conceito de *royalties*, o tratamento deste no Brasil, as principais justificativas para sua cobrança a partir da exploração do “ouro negro”, a Lei do Petróleo e suas alíquotas, e a Agência Nacional do Petróleo.

Esse estudo é de suma importância para a concretização da presente pesquisa, pois além de trazer elementos essenciais à questão do trabalho, subsidia a análise da descoberta do pré-sal quanto à distribuição dos *royalties*, a ser realizada no capítulo posterior.

2.1 ORDEM ECONÔMICA CONSTITUCIONAL

Na evolução histórica, o Estado incorpora em seus textos constitucionais regras norteadoras das ações sociais e econômicas com o intuito de alcançar a justiça social, passando a ser garantidor e regulador da atividade econômica, como bem observa Silva (2004, p.719) “são o conjunto de normas que revela o caráter de compromisso das constituições modernas entre o Estado Liberal e o Estado social intervencionista”.

Segundo Grau (2005, p. 46):

A expressão ‘ordem econômica’ é incorporada à linguagem dos juristas, sobretudo – mas também do direito – a partir da primeira metade deste século. Sob esse uso, de expressão nova, repousa indiscutida – e, como se fosse indiscutível, a afirmação de que ordem econômica (mundo do ser) do capitalismo foi rompida. Para tanto contribui, com enorme eficácia, a Constituição de Weimar, de 1919.

Na história brasileira, a questão da ordem econômica foi incorporada inicialmente na Norma Ápice de 1934 por influência da Constituição de Weimar, fundamentada no princípio da justiça e remetia à lei ordinária o seu regramento.

A ordem econômica foi posteriormente inserida nas diversas constituições brasileiras que advieram com o decorrer do tempo, baseada por princípios, conforme Silva (2004, p. 719),

tendente a instaurar um regime de democracia substancial (mas ainda distante de uma democracia socialista), ao determinar a realização de fins sociais, através da atuação de programas de intervenção na ordem econômica, com vistas à realização da justiça social.

A Constituição Federal de 1988 também incorpora os princípios e regras norteadores da ordem econômica, ampliando suas dimensões, delimitando balizas mestras para a ação de qualquer agente econômico.

Dessa forma, concedendo a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, excetuando os casos previstos em lei, garantindo a todos a existência digna, conforme os preceitos da justiça social. Em seu art. 170 é estabelecido que:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Para Barroso (2002, p. 8 - 11), no art. 170 podem-se agrupar seus princípios em dois grupos: (i) princípios de funcionamento da ordem econômica – estabelecem os parâmetros de convivência básicos que os agentes da ordem econômica devem observar, relacionados à dinâmica das relações produtivas que os agentes estão vinculados; e (ii) princípios fins – descrevem realidades materiais que o constituinte deseja que sejam alcançadas, delineando os objetivos que a ordem econômica deve atingir.

Diante disto, assim informa Grau (2005, p. 212):

A ordem econômica na Constituição de 1988 contempla a economia de mercado, distanciada, porém do modelo liberal puro e ajustada à ideologia neoliberal (Washington Peluso Albino de Souza); a Constituição repudia o dirigismo, porém acolhe o intervencionismo econômico, que não se faz contra o mercado, mas a seu favor (Tercio Sampaio Ferraz Júnior); a Constituição é capitalista, mas a liberdade apenas é admitida enquanto exercida no interesse da justiça social e confere prioridade aos valores do

trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado (José Afonso da Silva).

A Carta de Outubro por trazer princípios em seu texto, como explicita Silva (2004, p. 428),

Não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana [...].

Analisando essas palavras, percebe-se que a ordem econômica constitucional deve seguir diretrizes que concretizem esses princípios através de políticas de governo, vislumbrando o atendimento ao bem comum e o alcance da justiça social que são objetivos do Estado Democrático de Direito apresentados na Constituição Federal, como bem informa Bonavides (2007, p. 428),

A Constituição é, sobretudo, um instrumento de governo, ou seja, de governo nos limites da lei, da ordem jurídica solidamente estabelecida e dos postulados essenciais a um Estado de Direito que, havendo limitado o poder, legítimo interesse da Sociedade, se conduz segundo princípios superiores e tutelares da liberdade e do respeito à pessoa humana.

Para assegurar os princípios norteadores da ordem econômica, foi garantida a atuação do Estado de forma interventiva no domínio econômico, em sentido estrito, isto é, no domínio econômico privado, podendo atuar como partícipe de qualquer atividade econômica que tenha interesse de alcançar uma finalidade específica.

Na Carta Cidadã é assegurado ao Estado intervir no domínio econômico como agente normativo e regulador, com o objetivo de exercer funções de fiscalização, incentivo e planejamento indicativo ao setor privado para que se atinja o bem estar comum da coletividade.

Na lição de Barroso (2002, p. 17), o Estado possui três mecanismos de intervenção estatal na ordem econômica: (i) atuação direta; (ii) fomento; e (iii) disciplina. Para o autor (2002, p. 17 – 19):

O Estado pode interferir na ordem econômica mediante atuação direta, isto é: assumindo, ele próprio, o papel de produtor ou prestador de bens ou serviços. Essa modalidade de intervenção assume duas apresentações distintas: (a) prestação de serviços públicos e (b) a exploração de atividades econômicas. Entretanto, cabe não perder de vista que a atuação direta do Estado na economia é excepcional, só autorizada nos termos constitucionais, por representar uma exclusão da livre iniciativa.

Este caráter excepcional é enfatizado pela Constituição em duas normas, uma implícita e outra explícita. A primeira limita a criação de novos monopólios públicos, além daqueles que já constam na Carta. E a segunda

impõe a necessidade de lei autorizativa de qualquer forma de exploração direta de atividade econômica pelo Estado, cujos pressupostos são os *imperativos da segurança nacional* ou *relevante interesse coletivo*. Além disso, a Constituição estabelece, que nessas hipóteses, o Estado-empresário estará submetido às mesmas condições que os particulares, de modo a evitar a concorrência desleal, com prejuízo maior para o princípio da livre iniciativa.

De outra parte, o Estado interfere no domínio econômico por via de *fomento*, isto é, apoiando a iniciativa privada e estimulando (ou desestimulando) determinados comportamentos, por meio, por exemplo, de incentivos fiscais ou financiamentos públicos. Esta é a modalidade própria de que se utiliza o Estado para atingir os princípios-fins da ordem econômica.

A peculiaridade dessa forma de intervenção estatal é que ela opera por meio de *normas diretivas*. A adesão ao comportamento sugerido constitui mera opção dos agentes econômicos que se beneficiariam com os mecanismos de fomentos criados por lei.

Por fim, o Poder Público interfere com atividade econômica traçando-lhe a *disciplina*. O propósito principal dessa forma de intervenção, como já se viu, é a preservação e promoção dos princípios de funcionamento da ordem econômica.

A dicotomia entre a propriedade do solo e do subsolo (art. 176), bem como a propriedade dos recursos naturais marítimos, foram inseridos na Constituição Federal de 1988, sendo, portanto, bem da União, como informa o seu art. 20:

Art. 20. São bens da União:

I a IV- (omissis);

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

VI a VIII – (omissis);

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

Segundo Meirelles (2002, p. 488) bens:

são aqueles que, embora integrando o domínio público como os demais, deles diferem pela possibilidade sempre presente de serem utilizados em qualquer fim ou, mesmo, alienados pela Administração, se assim o desejar. Daí porque recebem também a denominação de bens patrimoniais disponíveis ou de bens do patrimônio fiscal. Tais bens integram o patrimônio do Estado como objeto de direito pessoal ou real, isto é, sobre eles a administração exerce poderes de proprietário segundo os preceitos de Direitos Constitucional e Administrativo.

Assim, o petróleo é propriedade da União, mas é assegurada uma compensação financeira aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da administração direta da União, como informa o art. 20 § 1º da Lei Maior.

De acordo com Oliveira e Silva (2007, p. 1), as receitas financeiras criadas pelo constituinte no art. 20 § 1º são para compensar a perda de ICMS que os Estados produtores de petróleo e energia elétrica teriam com a desoneração desse

imposto nas operações interestaduais, amparadas pela imunidade prevista no art. 155, inciso X, “b” da CF/88.

Por isso, o constituinte instituiu na Carta de Outubro os *royalties* e a participação financeira como forma de compensação no resultado da exploração do petróleo e dos recursos hídricos.

Assim, explicita o Ministro Nelson Jobim no julgamento do MS nº 24.312-1/DF, no plenário do STF:

Em 1988, quando se discutiu a questão do ICMS, o que tínhamos? Houve uma grande discussão na Constituinte sobre se o ICMS tinha que ser na origem ou no destino.

A decisão foi que o ICMS tinha que ser na origem, ou seja, os estados do Sul continuavam gratuitamente tributando as poupanças consumidas nos estados do Norte e do Nordeste.

Aí surgiu um problema envolvendo dois grandes assuntos: energia elétrica - recursos hídricos - e petróleo. Ocorreu o seguinte: os estados onde ficasse sediada a produção de petróleo e a produção de energia elétrica acabaria recebendo ICMS incidente sobre o petróleo e a energia elétrica.

O que se fez? Participei disso diretamente, lembro-me que era, na época, o Senador Richard quem defendia os interesses do Estado do Paraná e o Senador Almir Gabriel quem defendia os interesses do Estado do Pará, além do Rio de Janeiro e Sergipe, em relação às plataformas de petróleo.

Então, qual foi o entendimento político naquela época que deu origem a dois dispositivos na Constituição? Daí por que preciso ler o §1º do art. 20, em combinação com o inciso X do art. 155, ambos da Constituição.

O que se fez? Estabeleceu-se que o ICMS não incidiria sobre operações que se destinassem a outros estados - petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos, gasosos e derivados e energia elétrica -, ou seja, tirou-se da origem a incidência do ICMS.

Vejam bem, toda a produção de petróleo realizada no Estado do Rio de Janeiro, ou toda a produção de energia elétrica, no Paraná e no Pará, eram decorrentes de investimento da União, porque o monopólio era da União. Toda a arrecadação do País contribuiu para aquela produção.

Assim, decidiu-se da seguinte forma: tira-se o ICMS da origem e se dá aos estados uma compensação financeira pela perda dessa receita. Aí, criou-se o § 1º do art. 20, dizendo:

‘Art. 20.

§ 1º. É assegurado, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União’, - já se falava na possibilidade de criação das agências que poderiam ser financiadas em face da autonomia financeira participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica’ leia-se ITAIPU, que estava na base da discussão no Paraná - ‘e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva,’ - que eram as plataformas de petróleo de Sergipe -‘ou compensação financeira para essa exploração’.

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

Como expõe o Min. Sepúlveda Pertence, no RE 228.800-5/DF, julgado pela 1ª Turma do STF, essa participação financeira deriva dos problemas que advém com a exploração dos recursos minerais e energéticos:

Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem número de problemas para os entes públicos, especialmente para os municípios onde se situam as minas e as represas. Problemas ambientais - como a remoção da cobertura vegetal do solo, poluição, inundação de extensas áreas, comprometimento da paisagem e que tais -, sócios e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos. Além disso, a concessão de uma lavra e a implantação de uma represa inviabilizaria o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens delas decorrentes. Pois bem. Dos recursos despendidos com esses e outros e feitos da exploração é que de vem ser compensadas as pessoas referidas no dispositivo (art. 20, § 1º d a CF).

Aos proprietários de terra também é assegurado participação nos resultados da lavra do petróleo, como explicita o art. 176, § 2º da Constituição Federal.

A regulação do petróleo em nível constitucional demonstra o potencial estratégico desse recurso para toda a sociedade, bem como o poder de intervenção estatal para que sejam realizadas ações governamentais com a receita da produção desse recurso, almejando o bem comum, o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais.

2.2 A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE *ROYALTIES*

Desde os séculos XVIII e XIX, os economistas clássicos já se preocupavam com a exaustão dos recursos naturais. Thomas Malthus e David Ricardo foram os que primeiro se preocuparam com os limites impostos pela natureza ao crescimento econômico (PEARCE; TURNER, 1990, p. 21).

O mais antigo registro sobre a idéia de *royalties* deve-se a David Ricardo. Este pregava que o uso da água retirada de poços por proprietários de terra deveria ser taxada. Ele preconiza que por ser um lençol d'água cujo limite era indefinido, este era propriedade do Rei, daí *royal*. Thomas Malthus, contemporâneo de Ricardo, sustentava que o lençol d'água seria de propriedade da população e também das

futuras gerações, então os tributos arrecadados pela produção da terra deveriam ser reinvestidos no próprio setor (SCHIOZER, 2002, p. 8).

Para Schiozer (2002, p. 8), o segundo conceito para *royalties* está mais preservado atualmente, visto que são uma compensação financeira pela utilização de recursos escassos e não renováveis, bem como, uma reparação às futuras gerações por não poderem usufruir dos recursos minerais, visto que sua cobrança é efetuada pelo total produzido, e não somente pelo que é comercializado.

Entre 1870 e 1950, predominou a visão neoclássica no que se refere aos recursos naturais, ou seja, a ideia de que o crescimento econômico era auto-sustentável. Por volta de 1970, alguns economistas levantaram a hipótese de que um sistema de preços eficiente seria capaz de acomodar altos níveis de atividade econômica, preservando ainda níveis aceitáveis de qualidade ambiental. A solução para o problema da exaustão de determinados recursos poderia ser contornada por inovações tecnológicas (incluindo a reciclagem) e substituições, o que possibilitaria, entre outras coisas, continuar a extração em pequenas quantidades de recursos não renováveis (CARVALHO, 2008, p. 36).

Um artigo da década de 1930, de Harold Hotelling, chamado "*The Economics of Exhaustible Resources*" trouxe novas concepções, sendo a base para o atual modelo de gestão dos recursos naturais exauríveis, pois antecipou questões essenciais, como os efeitos da incerteza e a presença de externalidades. Dessa forma, a ideia central do modelo de Hotelling é a existência de uma renda mineral, que é atualizada pela taxa de desconto, tornando o proprietário indiferente em relação ao período de extração. A esta renda dá-se o nome de *royalty* (CARVALHO, 2008, p. 37).

Para Young (2003, p. 50), Hotelling realiza uma análise microeconômica dos recursos exauríveis, mais especificamente o petróleo, através do estudo dos impactos que a escassez crescente dos recursos minerais traria para o lucro da indústria como um todo.

Segundo Carvalho (2008, p. 39),

o modelo de Hotelling se faz essencial, na medida em que introduz o conceito de custo de uso, que nada mais é do que um custo de oportunidade com características temporais: extrair o recurso no momento atual possui o custo de oportunidade de sua extração no futuro. O custo de uso é a diferença entre o preço do recurso e o seu custo marginal de extração e pode ser chamado de Renda de Hotelling ou Royalty.

Diante disto, Guerra e Honorato (2004, p. 49) informam que:

os países detentores de petróleo convergiram para apenas alguns poucos mecanismos de tratamento das rendas minerais, a dizer:

Impostos Baseados em Lucro: como o próprio nome diz, este imposto incide sobre a diferença entre retorno e custo. Modelo adotado na Austrália, Dinamarca e Noruega, por exemplo;

Impostos sobre Produção: são impostos expressados como uma porcentagem do valor da produção. Este tipo de imposto, normalmente é cobrado, como um valor fixo por unidade produtiva. Esta é a base do modelo de captação de rendas minerais, utilizado no Brasil;

Impostos Flexíveis: muitos países produtores de petróleo no mundo têm ajustado seus sistemas de impostos, a fim promover a adoção de impostos simples e sobre os retornos econômicos, porém, de forma diferente do imposto baseado no lucro, apresentado anteriormente. Esta forma de tributação é progressiva e incide de forma gradativa, isto é, quanto maiores os lucros, maiores os impostos, até um teto máximo previsto. Seus parâmetros para o imposto são: indicadores simples (localização, complexidade geológica e dificuldade operacional), níveis de preço, produção e custos. Exemplo: China;

Partilha de Produção: modelo de captação de renda petrolífera baseado na divisão da produção, de acordo com produção do poço. Nesse modelo, a companhia de petróleo trabalha por sua conta e risco com a supervisão do Estado. Modelo adotado em vários países da Ex-União Soviética e na Indonésia, por exemplo;

Bônus de Assinatura: pagamentos pela pesquisa e/ou exploração petrolífera. Pode assumir algumas facetas ao serem auferidos: fixos e licitados, pagáveis adiantadamente ou, em alguns casos, dependente de resultados da exploração. É um dos modelos utilizados no Brasil.

O conceito de renda, desenvolvido por David Ricardo, estava atrelada à terra, sendo a parcela da receita total que excede o preço dos insumos necessários para o desenvolvimento da atividade agrícola, como capital e trabalho. Deve-se ressaltar a distinção entre renda, lucro e salários. Estes representariam a remuneração do capital e da força de trabalho, respectivamente, ao passo que a renda seria a remuneração do dono por ter a propriedade da terra. Esta concepção para renda pode ser estendida às jazidas minerais, visto que estas possuem as mesmas peculiaridades das terras férteis, por serem disponíveis na natureza em quantidades fixas (POSTALI, 2002, p. 13).

A renda proveniente da terra é uma renda diferencial, extraordinária, ou seja, não faz parte do preço, existindo em função da diferença de rentabilidade entre terras com produtividades distintas (SERRA e FERNANDES, 2005, p. 30).

Segundo Pinto Jr et. al. (2007, p. 10), as rendas diferenciais podem ser explicadas por diferentes fatores. Portanto, pode ser classificada em: (i) rendas de posição, que diferenciam as jazidas segundo o grau de dificuldade de acesso (águas profundas ou terra, por exemplo), (ii) rendas de localização, que se originam da maior ou menor proximidade geográfica das reservas com relação aos centros

consumidores, as jazidas próximas desfrutando de uma vantagem comparativa, (iii) rendas de qualidade, que se relacionam com atributos comerciais (rentabilidade) das reservas, a exemplo dos óleos leves de petróleo, (iv) rendas tecnológicas, que se vinculam aos diferentes estágios de tecnologia empregados pelos diversos produtores, outorgando uma vantagem competitiva aos produtores que utilizam as tecnologias mais eficientes.

Stuart Mill (*apud* CARVALHO, 2008, p. 38) apresentou outra perspectiva para o imposto fundiário, estabelecendo que esse não devesse ser concebido como um imposto, mas como um encargo sobre a renda, cobrado em benefício público. Portanto, o *royalty* deveria ser visualizado com um instrumento para capturar rendas diferenciais. No contexto brasileiro, as participações especiais são o instrumento mais propício para arrecadar rendas diferenciais.

Posteriormente, Marshall desloca o foco da teoria do valor para a teoria da utilidade, transcendendo a concepção clássica de que valor era determinado pelo trabalho, conectando-o às necessidades sociais. Ele introduz o conceito de quase-renda à exploração de recursos minerais, fazendo uma distinção entre renda. A renda (renda da escassez) seria um excedente econômico derivado do uso de fatores naturais escassos. Já a quase-renda seria o retorno anormal próprio a um investimento de alto risco, ou seja, um prêmio para compensar o risco exploratório (POSTALI, 2002, p. 15).

O conceito de renda, de acordo com a formulação, é o resultado de barreiras à entrada que provém de direitos de propriedade, ou seja, só há renda gerada se não houver livre acesso (CARVALHO, 2002, p. 39).

Por fim, o conceito de renda, no qual os teóricos do *rent seeking* e a teoria da regulação econômica contemporânea trabalham, está associada à concepção neoclássica de lucro econômico puro, ou seja, um excedente em relação ao nível de lucro concorrencial (POSTALI, 2002, p. 16).

Após a apresentação da evolução do conceito de renda – da passagem da renda fundiária para a renda mineral – serão relatadas as principais justificativas para a cobrança de *royalties* no setor petrolífero, visto que elas possuem intrínseca relação com a existência da renda na indústria.

Para Serra (2005, p. 5) as razões para a cobrança dos *royalties* são: (i) utilização como instrumento de rendas extraordinárias, (ii) compensação pela alienação de um patrimônio, (iii) mecanismo de “internalização” de externalidades,

(iv) compensação pelos impactos territoriais de adensamento das atividades de exploração e produção e (v) promoção de justiça intergeracional.

A utilização dos *royalties* como instrumento de captura de rendas extraordinárias no setor petrolífero, de acordo com Bregman (2007, p. 29) deve-se,

a presença de barreiras à entrada permite que os capitais investidos em determinada indústria recebam remuneração acima da normal, no que ficou conhecido como quase-renda na formulação de Marshall. Na indústria do petróleo, é possível a presença de economias de escala, em especial para a diversificação dos investimentos, necessária para a adequada gestão dos riscos geológicos, inerentes ao setor. Os elevados requerimentos iniciais de capital também podem dificultar a entrada de novas empresas e permitir que as estabelecidas se apropriem de renda extraordinária. Assumindo, portanto, que a apropriação dessas rendas é possível, os *royalties* poderiam ser cobrados para captar essas rendas para o poder público.

A segunda justificativa para o emprego dos *royalties* é a compensação pela alienação de um patrimônio, pois sendo uma jazida um ativo, então, ao ser explorado, o proprietário possui um direito de receber um aporte financeiro pelo recurso acumulado pela natureza.

Baseado nessa razão, como a Constituição define a União como proprietária dos recursos naturais, ela deve receber uma compensação pela diminuição do seu patrimônio, sendo o *royalty* o instrumento para tal receita patrimonial.

Para a compreensão da justificativa do mecanismo de “internalização” das externalidades, é necessário afixar o conceito de externalidades, como esclarece Bregman (2007, p. 31):

Externalidades, ou economias externas, podem ser entendidas como custos ou benefícios gerados por uma atividade econômica que não são arcados ou apropriados pelo agente responsável por tal atividade. A intervenção, neste caso, torna-se necessária para que se obtenha uma alocação de recursos ideal, ou seja, é preciso “internalizar” as externalidades. Na ausência de intervenção, um bem cuja produção causa uma externalidade positiva (benefício social) tende a ser subofertado enquanto outro que resulta num custo social tende a ser superofertado.

No caso do setor petrolífero, as externalidades mais visíveis são os danos ambientais, então o *royalty* seria uma compensação financeira pelos danos causados, sendo ele aplicado em políticas ambientais. Outra forma de compensação pelas externalidades é a criação de tributos, como assevera Serra (2005, p. 22):

O sistema tributário nacional prevê outros mecanismos de internalização dos custos sociais gerados pelas companhias petrolíferas, como o próprio imposto de renda, ou as taxas e multas vinculadas ao risco e dano ambiental. Sendo certo que também o consumidor final dos derivados do petróleo e gás, participa, de acordo com seu consumo, do financiamento

público para enfrentamento das externalidades negativas geradas pelo uso do petróleo e gás como fonte de energia, ou insumo industrial.

A compensação pelos impactos territoriais de adensamento das atividades de exploração e produção como justificativa para a cobrança dos *royalties* é explicitada por Leal e Serra (2003, p. 170):

Sobre o território que atende à produção petrolífera são imobilizados capitais cuja função deixa de existir quando do esgotamento do petróleo. São estruturas industriais, equipamentos de infra-estrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, que se cristalizam nessas regiões e que, muitas vezes, podem responder pela dinâmica de crescimento local ou regional. É somente a qualidade finita desses impactos territoriais, e não sua magnitude, que pode justificar a necessidade crucial de aplicação de parte dos recursos de royalties nas regiões produtoras.

Por fim, a justificativa da promoção de justiça intergeracional se baseia no aspecto de ser o recurso mineral um bem exaurível, assim deve ser aplicada a renda proveniente de sua exploração em diversificação econômica para que as futuras gerações tenham proveito dos benefícios do recurso mineral mesmo após o esgotamento do mesmo.

2.3 ROYALTIES NO BRASIL

A primeira legislação que instituiu o pagamento de *royalties* no Brasil foi a Lei nº 2004/53 e dispunha em seu art. 27 que:

Art. 27. A Sociedade e suas subsidiárias ficam obrigadas a pagar aos Estados e Territórios onde fizerem a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás.

§ 1º Os valores do óleo e do xisto betuminoso serão fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo.

§ 2º Será efetuado trimestralmente o pagamento de que trata este artigo.

§ 3º Os Estados e Territórios distribuirão 20% (vinte por cento) do que receberem, proporcionalmente aos Municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles devendo este pagamento ser efetuado trimestralmente.

§ 4º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferentemente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

Analisando esse artigo, pode-se observar que a indenização dos *royalties* era efetuada para Estados, Territórios e Municípios e que esses recursos deviam ser, preferencialmente, investidos na produção de energia elétrica e na pavimentação de

rodovias. Os proprietários de terra só recebiam indenização pelos prejuízos causados pela pesquisa e lavra, como pode ser observado no art. 30 da lei: “Não ocorrendo à desapropriação, a Petrobrás indenizará pelo seu justo valor aos proprietários do solo pelos prejuízos causados com a pesquisa ou lavra.”

A Lei nº 3257/57 alterou apenas a distribuição da indenização dos *royalties*, passando valores de 1% para os Municípios e 4% para os Estados e Territórios.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 523/69 que acrescentou o parágrafo quarto no art. 27 definido assim:

Art. 27. (...)

§ 4º Quando o óleo ou gás forem extraídos da plataforma continental, os 5% (cinco por cento) de que trata o "caput" deste Artigo serão destinados, em partes iguais, ao Departamento Nacional da Produção Mineral, do Ministério das Minas e Energia, para constituição do Fundo Nacional de Mineração e ao Ministério da Educação e Cultura, para o incremento da pesquisa e do ensino de nível superior no campo das geociências.

A Lei nº 1288/73 fez uma nova redação ao parágrafo quarto do art. 24, não sendo mais os 5% repartido em partes iguais, retirando o Ministério da Educação e Cultura do benefício e deu nova finalidade “para formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica.”

Graças ao início da exploração marítima, foi editada a Lei nº 7.453/85. Essa lei fazia uma distribuição dos *royalties* marítimos e incluiu o Ministério da Marinha e criou um fundo especial a ser repartido entre todos os Estados.

A distribuição era assim realizada: 1,5% para os Estados, 1,5% aos Municípios dos poços produtores e pertencentes às áreas geoeconômicas dos Municípios produtores, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para um fundo especial, e distribuído aos Estados e Municípios da Federação.

Nessa lei foi introduzida a concepção de área geoeconômica, onde o Município pode receber *royalties* mesmo quando a extração não se dá em seu solo. Também foi acrescido que os Estados e Municípios deveriam aplicar os recursos, preferencialmente, em energia, não mais somente em energia elétrica, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.

A Lei nº 7.525/86 estabeleceu normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004/53, introduzindo o conceito de extensão dos limites territoriais dos Estados e Municípios litorâneos na plataforma continental, de

acordo com conceitos e metodologias estabelecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para Lall Jr. (2004, p. 39):

Os conceitos de região geoeconômica e extensão dos limites territoriais derivaram da necessidade de se estabelecer parâmetros para pagamentos dos royalties na plataforma continental e são utilizados até hoje no segmento *offshore*.

De acordo com Serra (2005 p. 153), na lei são especificados os critérios para a definição da região geoeconômica que é composta por 3 diferentes zonas:

- i) Zona de Produção Principal: conformada pelos Municípios confrontantes e os Municípios onde estiverem localizados 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos (Art. 4º, Lei 7.525/86):
instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos;
instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios;
- ii) Zona de Produção Secundária: conformada pelos "Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluídos, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades."
- iii) Zona Limítrofe (à de produção principal): conformada pelos Municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, "bem como os Municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural.

Essa lei também alterou no artigo 27, § 3º, a palavra "preferencialmente" na aplicação dos recursos dos *royalties* para a palavra "exclusivamente".

O Decreto 93.189/86 regulamentou a Lei 7.525/86 e dispôs sobre o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios a ser empregado pelo IBGE para definição dos poços confrontantes.

Em dezembro de 1989, a Lei nº 7.990 estabeleceu uma nova distribuição dos recursos, introduzindo o percentual de 0,5% aos Municípios onde ocorrem embarque e desembarque do petróleo e gás natural.

Com isso, o percentual dos Estados teve de ser reduzido de 4% para 3,5%, para os casos em que a lavra acontecesse em terra, e o percentual do Fundo Especial foi diminuído de 1% para 0,5%, quando a extração fosse realizada na plataforma continental.

Nessa lei também foi alterado o pagamento dos *royalties* aos seus destinatários, que anteriormente era trimestralmente e passou a ser mensalmente,

além de vedar a utilização desses recursos para pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal, conforme art. 8º:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Tal legislação regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 01/91 estabelecia as formas, os percentuais e o cálculo da compensação financeira dos *royalties* em seu Capítulo IV para os diversos entes.

Em 1995, através da Emenda Constitucional nº 9, que modificou o art. 177 da Carta de Outubro, permitiu-se que a União pudesse contratar empresas estatais ou privadas para realização de atividades econômicas em toda a cadeia produtiva do petróleo e gás natural, mas com a ressalva da aprovação de uma lei infraconstitucional para a regulamentação das condições.

Por fim, em de 06 de agosto de 1997, entrou em vigor a Lei nº 9.478, dita Lei do Petróleo, que revogou a Lei 2.004/53 e criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, com o objetivo de administrar os interesses nacionais em relação à regulação, contratação e fiscalização das atividades do setor petrolífero, sendo regulamentada pelo Decreto 2.455/98.

Para Guerra e Honorato (2004, p.5),

A Lei do Petróleo foi fruto da evolução da indústria do petróleo no país e do crescimento gradativo de sua importância tanto para o mercado interno, quanto para o mercado internacional, onde são determinadas regras especiais para o segmento petrolífero.

2.4 REGRAMENTO DOS *ROYALTIES* NA LEI Nº 9.478/97

A Lei 9.478/97 teve origem na Exposição de Motivos nº 23, do Ministério de Minas e Energia, de 25 de abril de 1996, que encaminhou à Presidência da República Anteprojeto de lei.

Essa lei é introduzida com o seguinte:

Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

Ela regulamentou a possibilidade da União contratar empresas constituídas sob lei nacional (concessionárias) para a realização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em território nacional.

Na lei é instituído o gênero participações governamentais, que é um dos procedimentos legais e contratuais de um Estado, detentor de bens públicos, de participar das rendas provenientes da exploração desses bens.

Percebe-se que as participações governamentais não se confundem com os tributos, pois estes constituem fonte de receita derivada, onde os particulares são compelidos pelo Estado a recolher parte de seu patrimônio aos cofres públicos para a manutenção da máquina estatal, e aquelas constituem fonte de receita derivada que decorrem do patrimônio público.

Os destinatários principais dessas rendas são os Estados, os Municípios e órgãos federais que atuam ou interferem direta ou indiretamente na exploração.

Essa participação governamental na lei brasileira dividiu-as nas seguintes espécies: (i) o bônus de assinatura; (ii) os *royalties*; (iii) as participações especiais e o (iv) pagamento pela ocupação da área.

Em seu art. 45 § 1º é informado que as participações governamentais constantes nos incisos II e IV são obrigatórias, sendo indisponíveis tanto para a ANP quanto para os concessionários, necessitando constar nos editais e contratos de concessão.

Segundo Costa (2009, p. 238), a inovação legislativa nessa lei foi a divisão das participações governamentais antes restritas a dois tipos (*royalties* e participação pela ocupação da área) em mais duas: o bônus de assinatura e a participação especial.

O bônus de assinatura consiste no ônus financeiro pago pelo ofertante vencedor, no leilão, pela obtenção da outorga dos direitos exploratórios, independente do que ocorrer durante a execução do contrato de concessão, possuindo êxito ou não a atividade exploratória. O valor mínimo do bônus de assinatura é fixado pela ANP no edital de licitação, que prevê todas as condições e regras para o certame.

Assim assevera Barbosa e Bastos (2007, p. 58):

O bônus de assinatura é um pagamento (saída de caixa) no primeiro dia do fluxo de caixa, com forte impacto econômico (redução da taxa de retorno interno). O bônus de assinatura é parte do risco exploratório, pois é pago no início do empreendimento, independentemente do seu resultado exploratório, ou seja, antes que a companhia saiba se terá ou não sucesso.

Para Martins (1997, p. 61), o principal objetivo do bônus de assinatura é “recuperar os custos governamentais decorrentes do processo”.

Já a participação especial da apropriação de rendas extras é decorrente da produção do petróleo e gás natural em áreas e reservas cuja produção excede qualquer expectativa do Poder Concedente e do Concessionário ou de grande rentabilidade.

De acordo com Costa (2009, p. 253),

Há entendimentos de que o aumento na arrecadação das participações governamentais, como no caso do Brasil, já seria suficiente para indenizar a sociedade proprietária da reserva, com a remessa das participações especiais para os cofres públicos e a sua utilização por toda a sociedade. Por outro lado, há opiniões no sentido de que, além dessas quantias maiores e proporcionais, a empresa concessionária deveria ter outras obrigações na Lei do Petróleo e no contrato de concessão que retribuíssem à sociedade o benefício excessivo que ela obtém com a produção quantitativa inimaginável de forma mais justa.

A participação especial é cobrada trimestralmente e é calculada sobre a receita bruta da produção excepcional, extraordinária, deduzidos os valores dos *royalties* arrecadados, os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os demais tributos previstos na legislação.

Assim, para que o pagamento seja devido, exige-se, como requisito, a excepcional produção ou exagerada rentabilidade nos limites da legislação e da regulamentação.

O pagamento pela ocupação ou retenção da área deriva dos conflitos existentes entre a dicotomia de propriedade do solo e a propriedade do subsolo, pois a propriedade do imóvel permite várias relações jurídicas, sejam com os Poderes Públicos ou com outros particulares.

Essa participação advém do pagamento pelos concessionários aos proprietários do imóvel da ocupação ou retenção de área, cujo valor apurado envolve uma parcela fixa em Real por metro quadrado ou fração da superfície da área explorada que será pago a cada ano civil, mesmo durante a prorrogação do contrato de concessão.

Os *royalties* de petróleo, desde a sua origem, possuem cunho indenizatório, de natureza não tributária, sendo uma obrigação de resultado, flexíveis, previstos em contrato, exigíveis somente a partir do mês que ocorrer a produção, em cada campo, vedada qualquer redução. Seu valor pode variar em decorrência da produção medida. Para Costa (2009, p. 243),

o recebimento de royalties não se trata de um direito adquirido dos Estados, dos Municípios da União, mas de direito condicionada, 'ressalta-se a exigência da expectativa de direito, do direito condicionado e do direito adquirido que têm a sua natureza jurídica e os reflexos no mundo do Direito bem diversos', a acontecimentos futuros e incertos, isto é, declaração de comercialidade do campo e programação para que possa começar a produção.

O art. 47 da lei realiza um disciplinamento geral sobre os *royalties*, a seguir transcrito:

Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir do início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo e gás natura.

Em seu § 1º, esse valor citado no referente artigo pode ser reduzido a, no mínimo, 5% a critério da ANP, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes.

No § 2º do artigo supracitado é estabelecido que o cálculo do valor dos *royalties* seja previsto por decreto do Presidente da República, em função dos preços do mercado do petróleo, das especificações do produto e da localização do campo.

Diante do exposto, verifica-se a grande influência do mercado internacional do petróleo no cálculo do valor, onde o preço internacional é passível de oscilações, em virtude dos interesses estratégicos e também da qualidade do petróleo produzido que varia de acordo com o processo de formação da jazida.

Ainda no art. 47, o § 3º afirma expressamente que:

A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para o cálculo dos *royalties* devidos.

Diante da exposição do dispositivo, verifica-se que se um recurso, como o gás natural, bem da União, é desperdiçado pela ação do homem, esta deve receber uma compensação por ser prejudicada com a diminuição do seu patrimônio.

O art. 48 manteve os critérios de distribuição dos *royalties* correspondente a 5% da produção adotado na Lei 7.990/89. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto 1/91, normatizando a parcela de 5%.

Em seu art. 49, a Lei do Petróleo estabelece uma forma diferenciada de distribuição da parcela acima de 5% da produção para o valor do *royalty*. O quadro

abaixo apresenta as informações a respeito dessa distribuição em conformidade com a citada lei.

Alíquota de 10%	
Distribuição da produção terrestre	
>5%	52,5% - Estados produtores
	15% - Municípios produtores
	7,5% - Municípios afeados por operações de embarque de petróleo e gás natural
	25% - Ministérios de Ciência e Tecnologia
=5%	70% - Estados produtores
	20% - Municípios produtores
	10% - Municípios com instalações de embarque e desembarque de óleo ou gás natural
Distribuição da produção Marítima (plataforma continental)	
>5%	22,5% - Estados confrontantes com campos produtores
	22,5% - Municípios confrontantes com campos produtores
	7,5% - Municípios afeados por operações de embarque de petróleo e gás natural
	7,5% - Fundo Especial
	15% - Comando da Marinha
	25% - Ministério de Ciência e Tecnologia
=5%	30% - Estados confrontantes com poços produtores
	30% - Municípios confrontantes com poços produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas
	20% - Marinha
	10% - Fundo Especial
	10% - Municípios afeados por operações de embarque de petróleo e gás natural

Quadro 1 – Distribuição das alíquotas dos *royalties*

Fonte: Costa (2009)

O Decreto nº. 2.705, de 03 de agosto de 1998, regulamentou os arts. de 45 a 51, da Lei do Petróleo, normatizando os critérios de cálculo e cobrança relativos às participações governamentais, possibilitando, dentre outros, entender o mecanismo de distribuição dos *royalties*.

Neste decreto são estabelecidos os preços de referência para o cálculo do valor do petróleo produzido, podendo ser empregado o preço mínimo estabelecido por portaria da ANP ou a média ponderada dos preços de venda praticados pelo concessionário no mês, sendo utilizado o de maior valor.

O recolhimento dos *royalties* é realizado mensalmente pelos concessionários à conta do Tesouro Nacional, e distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil em contas específicas de titularidade dos mesmos.

No art. 52 da Lei do Petróleo foi estabelecido o pagamento aos proprietários de terra onde exista exploração e lavra de minério, da participação sobre a produção de petróleo e gás natural. O artigo estabelece que:

Art. 52. Constará também do contrato de concessão de bloco localizado em terra cláusula que determine o pagamento aos proprietários da terra de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP.

Parágrafo único. A participação a que se refere este artigo será distribuída na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco.

Assim, através dessa lei, foi incluída a participação sobre a produção paga aos proprietários de terra onde se realizasse a lavra, sendo a variação dessa alíquota a critério da ANP.

2.5 AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS

A ANP foi instituída pela Lei do Petróleo com o advento da Emenda Constitucional nº 9/95 que permitiu o contrato de concessão para empresas poderem explorar o petróleo e seus derivados. Em seu art. 7º (modificado pela Lei 11.097/05), a referida lei dispõe:

Art. 7º Fica instituída a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, entidade integrante da Administração Federal Indireta, submetida ao regime autárquico especial, como órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

E conforme assevera Costa (2009, p. 146),

Para que todo o processo de desestatização e de reformulação dos papéis desempenhados pelo Estado Brasileiro tivesse êxito e segurança institucional e jurídica, o Poder Concedente – a União – houve por bem criar organismos administrativos aos quais atribuiu à tarefa de regular, contratar e fiscalizar os serviços públicos e atividades econômicas, a partir de então concedidos ou autorizados à iniciativa privada.

A finalidade da ANP está definida no art. 8º (modificado pela Lei 11.097/05),

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe:

Para que a ANP cumpra sua finalidade, a Lei do Petróleo conferiu-lhe autonomia patrimonial, administrativa e financeira, sendo que parte dos seus recursos vem de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União e de receitas provenientes das participações governamentais.

Como a ANP possui a finalidade de promover a regulação disposta no artigo supracitado, e com o previsto no Decreto 2.705/98, o cálculo, o controle e a distribuição dos *royalties* são da alçada da mesma. Ela também é responsável pela divulgação dos valores correspondentes às participações governamentais para o conhecimento público.

Para Zylbersztajn (1998, p. 28):

A regulação não pode estar dissociada do acompanhamento sistemático da evolução do modo de organização do setor produtivo, visto que as novas regras do jogo influenciam diretamente as estratégias empresariais. No caso da Agência Nacional de Petróleo – ANP, essa evolução passa pela necessidade de tornar compatível o desenvolvimento da indústria interna de petróleo e de gás natural com as mudanças em curso na economia do país.

Assim, a agência tem o compromisso legal de promover a regulação através de normas subordinadas ao ordenamento jurídico vigente. Diante disto, a ANP já lançou portarias regulatórias para o instituto dos *royalties*.

A Portaria nº 143/98- ANP regulamentou em 1% a alíquota que varia entre 0,5% e 1% disposta no art. 52 da Lei do Petróleo ao pagamento dos proprietários de terra onde exista exploração e lavra de minério, da participação sobre a produção de petróleo e gás natural, conforme expõe em seu art. 3º:

Art. 3º. (..)

§ 1º O valor da participação devida aos proprietários de terra, a cada mês, em relação a cada campo em terra, será determinado multiplicando-se o equivalente a 1% (um por cento) do Volume Total da Produção de petróleo ou de gás natural do campo, durante esse mês, pelos seus respectivos preços de referência, definidos na forma do Capítulo IV do Decreto n.º 2.705, de 1998.

Ela trouxe algumas outras alterações relevantes como as dispostas em seu art. 10:

Art. 10. No prazo máximo de trinta dias após a data do primeiro pagamento da participação devida aos proprietários de terra, o concessionário encaminhará à ANP um cadastro com informações de cada propriedade onde as Cabeças de Poços produtores de petróleo ou gás natural, contendo no mínimo, as seguintes informações:

- I - Nome ou razão social de cada proprietário da terra onde se localizam as Cabeças de Poços produtores de petróleo ou gás natural;
- II - Estado e Município onde se localizam as propriedades;
- III - Dados cadastrais das propriedades constantes do Registro Geral de Imóveis da respectiva comarca;

IV - Números e códigos dos poços produtores de petróleo ou gás natural existentes nas propriedades;

V - Códigos dos campos onde se localizam os poços produtores de petróleo ou gás natural existentes nas propriedades, bem como os números dos respectivos contratos de concessão;

VI - Relação das demais instalações e equipamentos do concessionário na propriedade;

VII - Área ocupada pelos poços produtores de petróleo ou gás natural e pelas demais instalações e equipamentos do concessionário nas propriedades;

VIII - Tipo de uso do solo das propriedades;

IX - Contratos ou instrumentos legais celebrados pelo concessionário com o proprietário para uso do solo, quando houver.

Parágrafo único. O concessionário encaminhará à ANP uma revisão dos dados cadastrais referidos neste artigo sempre que houver quaisquer alterações dos mesmos.

A Portaria nº 206/00- ANP estabelece os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais. Em seu art. 3º está disposta a fórmula para o cálculo do preço mínimo, *in verbis*:

Art. 3º O preço mínimo do petróleo nacional produzido em cada campo, a cada mês, será determinado de acordo com a seguinte fórmula: $P_{min} = TC \times 6,2898 \times (PBrent + D)$, onde: P_{min} é o preço mínimo do petróleo nacional produzido em cada campo, em reais por metro cúbico; TC é a média mensal das taxas de câmbio diárias para compra do dólar americano, obtidas junto ao Banco Central do Brasil, para o mês; PBrent é o valor médio mensal dos preços diários do petróleo Brent, cotados na PLATT'S CRUDE OIL MARKETWIRE, em dólares americanos por barril, para o mês; D é o diferencial entre o preço do petróleo nacional e o do petróleo Brent, em dólares americanos por barril.

§ 1º O diferencial entre o preço do petróleo nacional, produzido em cada campo, e o do petróleo Brent será determinado pela seguinte fórmula: $D = VBP_{nac} - VBP_{Brent}$, onde: VBP_{nac} é o valor bruto dos produtos derivados do petróleo nacional, em dólares americanos por barril; VBP_{Brent} é o valor bruto dos produtos derivados do petróleo Brent, em dólares americanos por barril;

§ 2º. O valor bruto dos produtos do petróleo nacional, produzido em cada campo, e o valor bruto dos produtos do petróleo Brent serão determinados, respectivamente, pelas seguintes fórmulas: $VBP_{nac} = FI \times PI + Fm \times Pm + Fp \times Pp$, $VBP_{Brent} = FIB \times PI + FmB \times Pm + FpB \times Pp$, onde: FI, Fm e Fp são as respectivas frações de derivados leves, de derivados médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo nacional de cada campo; FIB, FmB e FpB são as respectivas frações de derivados leves, de derivados médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo Brent; PI, Pm e Pp são os preços associados respectivamente às frações de derivados leves, de derivados médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo nacional de cada campo ou do petróleo Brent, em dólares americanos por barril;

§ 3º. As frações de destilados leves, de destilados médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo nacional de cada campo e do petróleo Brent, a que se refere o parágrafo anterior, serão estabelecidas com base na análise de seus pontos de ebulição verdadeiros (PEV), em função do seu grau API e dos seus pontos de corte, segundo a seguinte tabela:

§ 4º. Os preços associados às frações de derivados leves, de derivados médios e de resíduos pesados obtidas de cada petróleo nacional e do

petróleo Brent, a que se refere o § 2º deste artigo, serão determinados da seguinte forma:

I - à fração de destilados leves corresponderá o valor médio mensal dos preços CIF da gasolina Gasoline 10 ppm Cargoes CIF NWE, no mercado NWE/basis ARA, cotados na PLATT'S EUROPEAN MARKETSCAN, em dólares americanos por tonelada;

II - à fração de destilados médios dos petróleos cujo teor de enxofre seja igual ou menor que o teor de enxofre do petróleo Brent corresponderá o valor médio mensal dos preços CIF do ULSD 10 ppm, no mercado NWE/basis ARA, cotados na PLATT'S EUROPEAN MARKETSCAN, em dólares americanos por tonelada;

III - à fração de destilados médios dos petróleos cujo teor de enxofre seja maior que o teor de enxofre do petróleo Brent corresponderá o valor médio mensal dos preços CIF do Gasoil 0,1% Cargoes CIF NWE, no mercado NWE/basis ARA, cotados na PLATT'S EUROPEAN MARKETSCAN, em dólares americanos por tonelada;

IV - à fração de resíduos pesados dos petróleos cujo teor de enxofre seja igual ou menor que o teor de enxofre do petróleo Brent corresponderá o valor médio mensal dos preços CIF do Fuel Oil 1%, cotados na PLATT'S EUROPEAN MARKETSCAN, em dólares americanos por tonelada;

V - à fração de resíduos pesados dos petróleos cujo teor de enxofre seja maior que o teor de enxofre do petróleo Brent corresponderá o valor médio mensal dos preços CIF do Fuel Oil 3.5%, cotados na PLATT'S EUROPEAN MARKETSCAN, em dólares americanos por tonelada.

§ 5º Os preços referidos no parágrafo anterior, expressos em dólares americanos por tonelada, deverão ser convertidos para dólares americanos por barril, dividindo-os pelos fatores apresentados na seguinte tabela:

Assim, este capítulo procurou demonstrar os aspectos da ordem econômica constitucional, a evolução histórica do conceito de *royalties* que inicialmente era atrelado à renda proveniente da terra e posteriormente usado para os recursos minerais e suas justificativas, bem como apresentou os dispositivos legais aplicados no Brasil para a regulamentação da cobrança e distribuição dos *royalties*. Também foi abordado o papel da ANP e suas portarias para essa regulamentação.

3 O PRÉ-SAL E A QUESTÃO DA DISTRIBUIÇÃO DE *ROYALTIES*

O presente capítulo enfocará a contextualização da descoberta do pré-sal, bem como os desafios para efetivar a sua exploração e algumas questões relevantes, como a modificação na distribuição espacial dos *royalties* e as variáveis - taxa de câmbio e o tipo de petróleo empregadas para o cálculo do valor dessa participação governamental.

Assim, esse capítulo foi dividido em seções que discorrem sobre a alteração das alíquotas, a distribuição, bem como a taxa de câmbio, preço do petróleo para a fixação do pagamento dos *royalties* aos diversos entes e os projetos de lei em trâmite no Congresso Nacional.

3.1 O PRÉ-SAL

Em 2006, a Petróleo Brasileiro S/A descobriu grandes reservatórios de petróleo em uma camada geológica antes do sal, chamada popularmente de pré-sal, que se situa dentro da área marítima considerada zona econômica exclusiva do Brasil.

Segundo a Petrobras (2010), a camada de pré-sal possui 800 km de extensão e 200 km de largura que se distribui pelas bacias de Santos, Campos e Espírito Santos e vai desde o litoral de Santa Catarina até o do Espírito Santo. Essa região pode ser observada na figura 1.

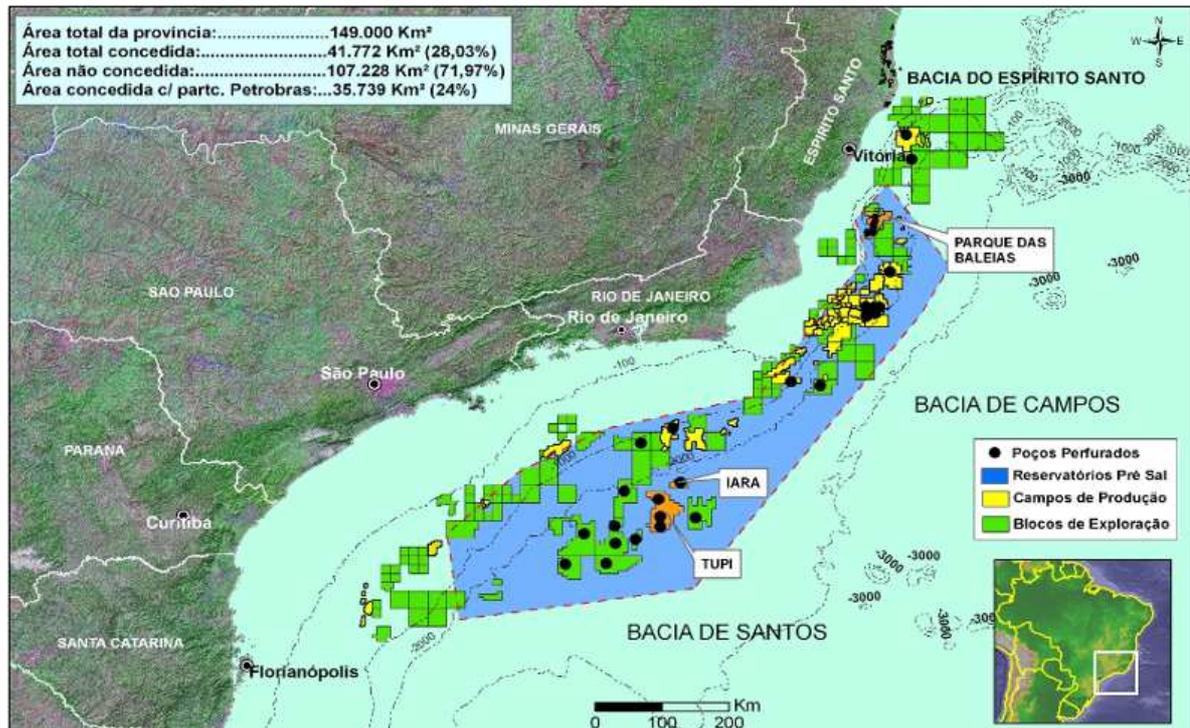


Figura 1 – Região do pré-sal.
 Fonte: Petrobras (2010)

As reservas brasileiras estimadas com a inclusão dessa descoberta poderão ser, em curto prazo, 55 bilhões de barris. Somente na acumulação de Tupi estima-se que as reservas variam entre 5 e 8 bilhões de barris de petróleo de alta qualidade, sem grandes riscos de prospecção. Isso representa aproximadamente 50% das reservas atuais, podendo inserir o Brasil nos próximos anos como um grande produtor desse recurso (PETROBRAS, 2010).

Segundo Fomigli (*apud* LIMA, 2008, p.12-13) na área do pré-sal, os principais desafios tecnológicos podem ser classificados por áreas de conhecimento:

Na área de reservatório, destacam-se os seguintes desafios: definição de variação dos caracteres litológicos ou paleontológicos (fácies) a partir de dados sísmicos; caracterização interna do reservatório, com foco nas heterogeneidades; viabilidade técnica de mecanismos de recuperação secundária; aspectos geomecânicos das rochas e possíveis danos. Na área de perfuração de poços, os principais desafios tecnológicos são: desvio do poço na zona do sal; fraturamento hidráulico em poços horizontais; emprego de materiais resistentes a CO₂; viabilidade técnica de mecanismos de recuperação secundária; construção de poços de grande extensão. Os principais desafios na área de engenharia submarina são os seguintes: qualificação de risers para lâminas de água de 2.200 m, considerando a presença de CO₂ e altas pressões; emprego de risers towers e risers de aço em catenária tipo lazy wave; qualificação de linhas com isolamento térmico para lâminas de água de 2.200 m; linhas de alta pressão para injeção de gás. Ressalte-se, ainda, os desafios para garantir o escoamento da produção: prevenção da formação de hidratos; controle da deposição de parafinas; controle de scaling; obtenção de adequadas temperaturas ao longo das linhas. Destaque-se, também, que a presença de grande volume

de gás associado no cluster implicará importantes desafios, entre eles: materiais para lidar com correntes de gás com alta concentração de CO₂; gasodutos de 18 polegadas de diâmetro a serem lançados em lâmina de água de 2.200 m; distância da costa de cerca de 300 km; possível emprego de gás natural liquefeito e gás natural comprimido; utilização de tecnologia de conversão de gás em líquido.

Diante dos debates acerca do pré-sal, foram enviados ao Congresso Nacional projetos de lei que alteram as leis que regulamentam o setor para que possibilite a adequação da nova realidade vivenciada perante esta descoberta, como: (i) a modificação do modelo de contrato de concessão existente para o modelo de contrato tipo partilha e uma mudança no modelo de distribuição dos *royalties*; (ii) a criação de uma empresa estatal para a administração desses campos gigantes; (iii) a criação de um fundo de desenvolvimento social; e (iv) cessão onerosa de direitos para exploração do pré-sal e capitalização da Petrobras.

Alguns fatores contribuem para promover uma revisão do marco regulatório e da estratégia do Estado no setor petrolífero. A demanda de energia e particularmente de petróleo tem crescido e não deverá arrefecer nos próximos anos, mesmo com perspectivas ainda incertas de reposição das reservas em produção.

No cenário interno brasileiro, as descobertas de grandes jazidas geram expectativas crescentes de ganhos, esperando do Estado que assegure os benefícios sinalizados. Os preços e os custos mais altos do petróleo nos últimos anos também podem ser encarados como fatores de indução de uma revisão do papel do Estado nessa indústria.

O petróleo, como um bem estratégico, é previsto na Constituição Federal no art. 20, o qual estabelece que o mesmo pertence à União, e no seu parágrafo primeiro é assegurado o direito ao recebimento de compensações financeiras no resultado da exploração desse recurso.

É importante notar que a magnitude das descobertas efetuadas revela que as decisões governamentais, visando maximizar os benefícios oriundos do setor de petróleo e de gás, deverão contemplar aspectos que vão além do setor energético. As políticas energéticas implicam decisões e ações e têm a função não só de responder a questões conjunturais, mas também a de estruturar o futuro de um país ou uma região; e irão demandar alterações no marco regulatório e institucional que preside a indústria brasileira de petróleo.

Em particular, a arrecadação fiscal, advinda da produção esperada das jazidas descobertas, emerge como um ponto central a ser analisado, com o intuito de garantir o suprimento de energia necessário ao desenvolvimento econômico e ao bem estar social da sociedade brasileira, bem como proporcionar às futuras gerações uma compensação pela exploração de um recurso exaurível.

Nesse contexto, deve ser redefinida uma intervenção estratégica do Estado, que envolve um conjunto de instrumentos e instituições para que esse bem possa ser usufruído pela população, bem como seja atrativo para investidores almejando o desenvolvimento do pré-sal.

É fundamental para o Brasil aproveitar as oportunidades oferecidas por tão extraordinária dotação de recursos energéticos para estudar as melhores alternativas que possibilitem a maximização dos benefícios econômicos de sua produção.

Esta tarefa implica na necessidade de repensar a adequação do marco regulatório e das participações governamentais às novas condições de contorno do setor petrolífero brasileiro.

A não aplicação das receitas provenientes dos recursos petrolíferos em infraestrutura, educação, saúde e o não desenvolvimento de uma dinâmica na economia, podem provocar a chamada maldição dos recursos naturais, que possui como exemplo a “doença holandesa”. Esta é uma referência ao impacto negativo que a descoberta de gás natural provocou na economia da Holanda no final dos anos 70, motivando o estudo sobre esse impacto negativo.

Segundo Cruz e Ribeiro (2009, p. 7) esse estudo “procura explicar e corroborar a existência de uma correlação negativa entre a abundância daqueles fatores e o crescimento econômico”, visto que se observa um nível de desenvolvimento humano muito baixo na maioria das nações onde os recursos naturais são abundantes.

Para os referidos autores (2009, p. 12), são sintomas da maldição dos recursos naturais: (i) redução da taxa de investimento dos setores não-extrativistas e do investimento direto estrangeiro; (ii) incentivo à corrupção ou malversação dos recursos públicos; (iii) redução de incentivos para acumulação de capital humano; (iv) aumento da volatilidade e instabilidade macroeconômica, devido a preços de produtos primários; e (v) doença holandesa.

De acordo com Sachs e Warner (1995, p. 8), são aspectos negativos dessa relação a utilização ineficiente dessas receitas decorrentes da exploração dos recursos naturais e a apropriação indevida desses valores por parte de administradores públicos.

Tendo em vista esses aspectos negativos, é necessário que a aplicação das receitas tenha uma vinculação com áreas importantes para o desenvolvimento de uma economia dinâmica, o que não é previsto na legislação.

No ordenamento jurídico brasileiro, a exceção é a não aplicação das receitas na diminuição da dívida pública e na folha de pagamento do ente público, possibilitando ao administrador público empregar esses recursos em quaisquer despesas.

A correlação negativa entre crescimento econômico e abundância de recursos naturais apresentada por Sachs e Warner é contestada por Brunnschweiler que conforme Cruz e Ribeiro (2009, p. 8),

afirma que a presença de instituições de boa qualidade transformaria a abundância daqueles recursos em “bênção”, e não em maldição. As experiências norueguesa, canadense e australiana na criação de fundos permanentes, cujo intuito é destinar as receitas provenientes da comercialização dos recursos naturais para a formação de um estoque de riquezas em proveito da geração atual e das futuras, podem ser um indicador de como usar de forma coerente os ganhos provenientes da exploração dos recursos naturais.

Larsen (*apud* BARBI e SILVA, 2008, p. 266) elenca cinco fatores que contribuíram para o desenvolvimento da Noruega: (i) Disciplina fiscal: primeiro quitou-se a dívida externa e depois se estabeleceu um fundo soberano no exterior; (ii) Política de *spillover* (espalhamento) tecnológico: dá-se ênfase ao desenvolvimento de conhecimento local, com a criação de centros de pesquisa e formação de especialistas na atividade petrolífera; (iii) Educação: canalização de recursos para educação, pesquisa e desenvolvimento, e estímulo à formação de centros de excelência; (iv) Políticas contra-cíclicas: governo compensa queda do produto nas recessões com investimento, cuja origem é o capital do fundo soberano; (v) Política industrial: ênfase em conhecimento, progresso técnico e capital humano. Sendo feitos grandes esforços para manter a pauta de exportação diversificada.

O aprofundamento das discussões envolvendo a criação de instituições que visem beneficiar as gerações futuras, pelo uso atual de recursos não renováveis,

deve ser um dos caminhos a ser perseguido no redesenho do rateio dos *royalties* e compensações financeiras com a descoberta do pré-sal.

3.2 MODIFICAÇÕES NAS ALÍQUOTAS DOS *ROYALTIES*

É salutar a discussão acerca da modificação nas alíquotas dos *royalties*, tendo em vista que os riscos geológicos são pequenos e a expectativa de produção é bastante elevada na região que configura o pré-sal, além de que os lucros da indústria petrolífera são enormes quando esses fatores são opostos ao que ocorre no pré-sal.

Segundo a Petrobras (2010), existem grandes volumes de óleo leve com densidade de 28,5^o API (*American Petroleum Institute*), baixa acidez e baixo teor de enxofre, características de alta qualidade e maior valor de mercado. Portanto, a discussão da alteração das referidas alíquotas é um importante dado devido ao pequeno risco de exploração existente no pré-sal.

Para Navarro (209, p. 10):

Os *royalties*, na sua concepção geral, não são sensíveis às variações de rentabilidade econômica, tanto as geradas por aumento dos custos quanto as devidas a mudanças nos preços do óleo. Uma taxa fixa de royalty pode premiar o investidor com elevados retornos econômicos, quando ocorrem descobertas prolíficas e a cotação do barril de petróleo está em alta. A mesma taxação, porém, pode inibir a prospecção de poços marginais e provocar o abandono prematuro de campos que ainda poderiam continuar sendo explorados. Nestes casos, os *royalties* estariam sendo pagos ainda que sem nenhuma lucratividade para o investidor.

Ainda, segundo o autor (2009, p. 10):

Em alguns estados e países, a ineficiência das políticas de *royalties*, apresentadas acima, tornou-se mais aparente e impulsionou estes governos a promover sistemas de taxações mais elaboradas visando minimizar seus desequilíbrios. O estado canadense de Alberta tornou-se um exemplo notável pela complexidade da fórmula com que são calculados os *royalties*, incorporando as flutuações do preço do petróleo e a produtividade do poço. Este método de taxação possui maior flexibilidade quando comparado aos *royalties* tradicionais embora não capte todas as variações de custo de produção. Esta foi a conclusão do governo do estado canadense que visou proporcionar retornos econômicos mantendo um nível adequado de incentivos e atratividade para os investidores.

Em contraponto à visão explicitada anteriormente, a tecnologia a ser empregada para a exploração do petróleo requer um elevado investimento, visto que no pré-sal os equipamentos estarão expostos a altas temperaturas e altas pressões.

Assim, a elevação da alíquota para os *royalties* pode não ser condizente, pois tal aumento pode onerar o desenvolvimento do pré-sal, devido aos custos que estão envolvidos em toda a cadeia de produção, como a utilização de uma tecnologia mais resistente a altas pressões e temperaturas, podendo a majoração da alíquota não ser atraente para as empresas investirem no pré-sal.

3.3 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS *ROYALTIES*

A distribuição espacial dos *royalties* tem gerado uma polarização devido à grande concentração de recursos entre os Estados e Municípios produtores, aumentando as desigualdades regionais e sociais existentes.

Alguns autores, como Piquet e Serra (2007, p. 15), chamam tais entes de “petrorrentistas”, graças à forte concentração de recursos nestes. Baseado em tais indícios, é necessário uma melhor distribuição das receitas para cumprir um dos objetivos da nossa República Federativa, que é a diminuição das desigualdades regionais e sociais (CF, art. 3º).

Uma distribuição dos *royalties* entre os entes públicos mais justa e igualitária é uma forma de reduzir tais desigualdades. Para isso, é necessário incluir no marco regulatório uma parcela maior para a distribuição entre os Estados e Municípios não produtores de petróleo, não gerando o que vem ocorrendo atualmente, uma polarização de receitas entre os entes produtores de petróleo e seus derivados.

Por outro lado, a vigente regra de distribuição dos *royalties* ocorre para compensar os Estados e Municípios produtores de petróleo e seus derivados da não arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) nas operações interestaduais, amparado no art. 155, X, b, da Constituição Federal, como bem informa Ministro Nelson Jobim no julgamento do MS nº 24.312-1/DF, no plenário do STF. Sendo alterada essa distribuição dos *royalties*, os Estados e Municípios produtores sofreriam uma nova penalidade em suas receitas.

3.4A TAXA DE CÂMBIO E A SUA INFLUÊNCIA NO PAGAMENTO DOS ROYALTIES

No contexto do pré-sal, a definição do fator taxas de câmbio, para o cálculo do preço do petróleo com o emprego somente da média aritmética mensal, deve ser bem analisada, visto que tal taxa sofre a influência de vários fatores podendo esta possuir picos acentuados. Nesse instante, a empresa de petróleo tem um lucro muito elevado, ou depressões em seu valor. Então, no caso do desvio padrão da taxa de câmbio ser pequeno, a média aritmética reflete a situação, mas quando o desvio padrão é alto, a média aritmética passa a não condizer com a realidade, podendo acarretar um lucro exacerbado a uma empresa petrolífera e um recolhimento de *royalties* não justo.

Comparando-se o critério adotado para o pagamento de *royalties* entre o setor de produção de energia elétrica e o setor petrolífero, o fator taxa de câmbio para o mesmo propicia um melhor valor, visto que emprega a média aritmética mensal da referida taxa.

Enquanto que no setor de geração de energia elétrica é usado o valor vigente no dia do pagamento dos *royalties*, se houver uma depreciação momentânea na taxa de câmbio e no restante do mês a taxa de câmbio for elevada, o pagamento dos *royalties* será muito aquém do que seria pago pelo setor petrolífero.

3.5O TIPO DE PETRÓLEO BRENT E O PETRÓLEO DO PRÉ-SAL

Também como ocorre no fator taxa de câmbio, a cotação diária do petróleo tipo Brent depende de vários fatores, por exemplo, a estabilidade política do Oriente Médio.

Assim, a média aritmética mensal do petróleo Brent pode não ser a mais acurada para representar os picos e depressões que venham a ocorrer no valor diário de tal modalidade de petróleo. Então, deve-se analisar outro método de cálculo que propicie uma justa mensuração para o fator do tipo de petróleo.

Em contraposição, o petróleo Brent é uma referência mundial de qualidade do produto e é empregado na Europa e Ásia, sendo o fator médio mensal desse tipo para o pagamento dos *royalties* no Brasil mais condizente com a variação que o tipo Brent sofre em comparação com o mercado *spot*, que é a cotação em curto prazo e flutuante, que se fosse empregada sua cotação em momento de depressão. O fator de tipo de petróleo no pagamento dos *royalties* poderia não refletir o que ocorre na análise mensal da cotação do petróleo no mercado internacional.

3.6 PROJETOS DE LEI EM TRÂMITE NO CONGRESSO

No Congresso Nacional Brasileiro forma colocados em discussão projetos de lei para alterar o marco regulatório que disciplina a indústria petrolífera brasileira, bem como capitalizar a Petrobras para que seja possível o desenvolvimento da exploração da região do pré-sal.

O projeto de lei 5.938/2009 prevê que as áreas ainda não licitadas do pré-sal ou áreas que sejam definidas como estratégicas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) empregarão o sistema de partilha, diferentemente da norma vigente que é o contrato de concessão. No sistema de partilha da produção, os riscos das atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção são assumidos pelas empresas contratadas, que serão ressarcidas somente se fizerem descobertas comerciais.

O pagamento da exploração de petróleo de forma comercial é feito com o custo em óleo (chamado de óleo-custo), valor que deve ser suficiente para ressarcir as despesas da empresa contratada. O restante da produção (excedente em óleo, chamado de óleo-lucro) é dividido entre a União e a contratada, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato.

No projeto de lei, somente duas espécies de participações governamentis são previstas na região do pré-sal ou em áreas de valor estratégico: os *royalties* e o bônus de assinatura.

O bônus de assinatura não integra o custo em óleo e corresponde a valor fixo devido à União pelo contratado e será estabelecido no contrato de partilha, devendo

ser pago no ato da assinatura. Essa espécie de participação governamental é idêntica a prevista na lei do petróleo vigente.

Com relação aos *royalties*, estes não serem incluídos no cálculo do custo em óleo e sua alíquota passou a ser 15% da produção no pré-sal ou em áreas estratégicas, diferentemente da variação entre 5 a 10% da lei vigente, mas essa variação ainda será empregada nos campos que não pertencerem a essas regiões. O quadro 2 apresenta as informações a respeito da distribuição dos *royalties* em conformidade com o citado projeto de lei.

Alíquota de 15%	
Distribuição da produção terrestre	
15%	20% - Estados produtores
	10% - Municípios produtores
	5% - Municípios afeados por operações de embarque de petróleo e gás natural
	25% - Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal
	25% - Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios
	15% - Ministério da Ciência e Tecnologia
Distribuição da produção Marítima (plataforma continental)	
15%	19% - Comando da Marinha e Ministério da Ciência e Tecnologia
	3% - Fundo Especial para ações de combate às mudanças climáticas e proteção ao ambiente marinho
	78% - Ressalvada a participação da União, o restante é dividido em 50% para todos os Estados e Distrito Federal e 50% entre todos os Municípios

Quadro 2 – Distribuição das alíquotas dos *royalties* de acordo com o projeto de lei.

Fonte: Projeto de lei 5.938/2009

De acordo com o projeto, a União poderá celebrar os contratos de duas formas: exclusivamente com a Petrobras ou a partir de licitações na modalidade leilão, com livre participação das empresas, atribuindo-se à Petrobras tanto a operação como um percentual mínimo de 30% em todos os consórcios.

O projeto de lei 5.939/2009 prevê a criação de uma empresa estatal com 100% de seu capital da União, em que ela representará os interesses da União nos contratos de partilha, bem como a fiscalização dos custos, principalmente do custo em óleo, investimentos dos contratos e a gestão da comercialização do petróleo e gás natural da União.

No projeto de lei 5.940/2009 é assegurado a criação do Fundo Social, um fundo financeiro constituído por recursos gerados pela partilha de produção, provenientes da comercialização do excedente em óleo que a União possuirá, do

bônus de assinatura e dos royalties destinados à União. Essas receitas serão destinadas prioritariamente para as seguintes atividades: combate à pobreza, educação, cultura, ciência e tecnologia e sustentabilidade ambiental.

Ainda, é previsto no projeto que o Fundo Social poderá realizar investimentos no Brasil e no exterior, com o intuito de assegurar a sustentabilidade financeira para promover o desenvolvimento econômico e o bem estar social da sociedade brasileira, bem como proporcionar às futuras gerações uma compensação pela exploração de um recurso exaurível.

O projeto de lei 5.941/2009 dispõe sobre a cessão onerosa de direitos onde a União poderá conceder, sem licitação, à Petrobras o direito de exercer atividades de exploração e produção, por sua conta e risco, em determinadas áreas do pré-sal, no limite de até 5 bilhões de barris de petróleo e gás natural. O pagamento do valor dessa cessão onerosa à União poderá ser efetuado através de títulos da dívida pública mobiliária federal.

Também é previsto no projeto a capitalização da Petrobras, cujo intuito é aumentar o capital social da empresa por meio da emissão de novas ações no mercado de capitais, com o objetivo de aumentar a capacidade de investimentos da Petrobras para ser empregado na região do pré-sal.

Com essa idéia geral, o presente capítulo apresentou algumas questões relevantes quanto à descoberta do pré-sal, visto que esta região é uma enorme jazida de petróleo e que deve ser utilizada para o bem estar da sociedade brasileira. Para tal, foram formuladas seções que discorrem sobre a alteração das alíquotas, a distribuição, bem como a taxa de câmbio e preço do petróleo para a fixação do pagamento dos *royalties* aos diversos entes. Por fim, foram abordados os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional.

CONCLUSÃO

O desenvolvimento da cadeia produtiva para a exploração da jazida de petróleo no pré-sal e a alocação das receitas de sua exploração ainda são discussões em aberto no Brasil, visto que é necessário grande investimento em tecnologia para produzir petróleo em águas profundas e que os equipamentos estarão expostos a altas pressões e altas temperaturas. Assim, o país deve estabelecer diretrizes para o melhor aproveitamento desse recurso natural.

As receitas provenientes da exploração do petróleo nessa região podem propiciar uma excelente oportunidade para o Brasil avançar em políticas industriais, de desenvolvimento econômico e de redução das desigualdades regionais e sociais, sendo esses ganhos distribuídos por suas diversas regiões e que as futuras gerações possam fazer proveito dos benefícios da produção do óleo no pré-sal, garantindo a justiça intergeracional.

Esse trabalho tenta contribuir para o debate em torno do pré-sal, apresentando a contextualização do petróleo no mundo e no Brasil como fonte de energia e de renda, alguns elementos teóricos para a concepção dos *royalties* e suas justificativas. Além disso, acrescentar aos debates postos em destaque na mídia outros elementos, abordando aspectos importantes que não estão sendo discutidos, como as variáveis que influenciam na mensuração dessa compensação financeira, visto que esta possui grande influência no PIB de um país, promovendo impacto em todas as esferas do mesmo.

Percebe-se a relevância do petróleo e de seus derivados, bem como sua compensação financeira aos entes envolvidos no Brasil devido a sua inserção no texto constitucional, garantindo à União regulamentar todos os aspectos inerentes à cadeia produtiva petrolífera.

Isso demonstra a atuação do Estado com o seu poder de intervenção no campo da ordem econômica constitucional para que os recursos provenientes desse potencial sejam empregados em ações governamentais que almejem o bem estar de toda a sociedade brasileira.

O amplo debate em curso no país, envolvendo alterações na legislação que regulamenta a extração de petróleo e a alocação das receitas de sua exploração, precisa não apenas listar os setores sociais, cujas políticas públicas serão

beneficiadas por esses recursos, mas destacar os vínculos dos mesmos com as finalidades específicas, de forma a que estes recursos sejam complementares aos orçamentos das respectivas pastas e rubricas, e que não sejam passíveis de desvinculação ou contingenciamento.

O país deve, também, estar consciente das implicações negativas que o mau uso de grandes reservas de recursos naturais pode provocar, conhecidas como “maldição dos recursos naturais”, que implica, dentre outros, em baixa industrialização, taxa de câmbio desfavorável, desigualdade social.

A distribuição espacial dos *royalties* deve oferecer condições para a sustentabilidade econômica no período pós-esgotamento das jazidas. Uma possibilidade de garantir o desenvolvimento e que as gerações futuras façam proveito da compensação indenizatória do exaurimento do recurso finito é, por exemplo, basear-se na experiência do Alasca, onde essa compensação financeira é investida em um fundo e, assim, são garantidos recursos para o período pós-esgotamento das jazidas.

Essa discussão sobre distribuição dos *royalties* deve vislumbrar uma repartição mais justa e igualitária, como uma forma de reduzir as desigualdades sociais e regionais, e não para a criação de entes petrorrentistas, como vem ocorrendo atualmente, mas também deve ser verificado que tal distribuição ocorre para compensar os Estados e Municípios produtores de petróleo e seus derivados da não arrecadação do ICMS nas operações interestaduais.

Também é necessária que essa compensação financeira seja vinculada a infraestrutura, educação, saúde e diversificação produtiva do país, e não de modo discricionário, como vem ocorrendo, cuja única restrição existente consiste na vedação à aplicação dessas receitas em quitação de dívidas e em pagamento de pessoal.

Assim, a regulamentação da estrutura de repartição de *royalties*, bem como a mensuração do seu valor, são de importância fundamental, principalmente em países organizados em federações, nos quais a disputa por essa renda se traduz num permanente embate político entre governos Federais, Estaduais e Municipais.

Por fim, podemos asseverar que esta é uma oportunidade ímpar para que o Brasil possa se desenvolver e transforme o sonho em realidade com essas receitas do pré-sal, deixando de ser o país do futuro e se torne o país do presente.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues; GOBETTI, Sérgio Wulff. Rendas do petróleo no Brasil: alguns aspectos fiscais e federativos. **BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.

AJAJ, Cláudia. **Monopólio do petróleo e a Emenda Constitucional n. 9, de 1995**. 2007. 100f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2007.

ALMEIDA, Humberto Mariano de. Mineração e meio ambiente na Constituição Federal. São Paulo: LTR, 1999.

BARBI, Fernando C.; Silva, Ana Lúcia P. da. O petróleo do pré-sal: os desafios e as possibilidades de uma nova política industrial no Brasil. **Pesquisa & Debate**: São Paulo, vol. 19, número 2, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. A Ordem Econômica Constitucional e os limites à atuação estatal no controle de preços. **Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 14, p. 17-19, jun/agos. 2002.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Decreto n. 01, de 7 de fevereiro de 1991**. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Decreto n. 2.705, de 3 de agosto de 1998**. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Decreto n. 2.455, de 14 de janeiro de 1998**. Implanta a Agência Nacional do Petróleo - ANP, autarquia sob regime especial, aprova sua Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Emenda Constitucional n. 9, de 09 de novembro de 1995.** Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em <www.presidencia.gov.br>. Acesso em 10 abr. 2010.

_____. **Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. **Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo. **Portaria n. 143, de 25 de novembro de 1998.** Estabelece os procedimentos referentes à apuração e ao pagamento aos proprietários de terra da participação a estes devida nos termos do art. 52 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <www.anp.gov.br>. Acesso em: 10 abr. 2010.

_____. Ministério de Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo. **Portaria n. 206, de 29 de agosto de 2000.** Estabelece os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais. Disponível em <www.anp.gov.br>. Acesso em 10 abr. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão mandado de segurança n.º 24.312-1 Distrito Federal.** Tribunal Pleno. Relatora: Ellen Gracie. Brasília, 19 de fevereiro de 2003. Disponível em: <www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp?tip=ACO>. Acesso em: 21 maio 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão recurso extraordinário n.º 228.800-5 Distrito Federal.** 1ª Turma do Tribunal. Relator: Sepúlveda Pertence. Brasília, 16 de novembro de 2001. Disponível em: <www.stf.gov.br/jurisprudencia/jurisp.asp?tip=ACO>. Acesso em: 21 maio 2010

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 428.

BREGMAN, Daniel. **Formação, Distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais**: o caso do petróleo no Brasil. 2007. 150f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

CARVALHO, Flávia Caheté Lopes. **Aspectos éticos da exploração do petróleo**: os royalties e a questão intergeracional. 2008. 158f. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

CEPETRO. Centro de Pesquisa de Petróleo da Universidade de Campinas (Unicamp). **A geologia do petróleo**. Campinas/SP, novembro de 2000. Disponível em: <www.cepetro.unicamp.br/petróleo/saiba_mais.html>. Acesso em: 09 jun. 2010.

COSTA, Maria D'Assunção. **Comentários à Lei do Petróleo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CRUZ, Bruno de Oliveira; RIBEIRO, Márcio Bruno. **Sobre maldições e bênçãos**: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável? Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

DUTRA, Luís Eduardo D., CECCHI, José C. Petróleo. **Preços e Tributos**: experiência internacional e política energética nacional. Rio de Janeiro: Editora Suma Econômica /Editora Tama, 1998.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1998**: interpretação e crítica. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GUERRA, S. M. G.; HONORATO, F.. A lei do petróleo e a renda petrolífera no Brasil. In: Congresso Brasileiro de Energia, 10, 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

LALL JR., George Indarsane. **O impacto do pagamento da participação sobre a produção de petróleo e gás natural sobre a renda familiar e a propriedade no município de governador dix-sept rosado no período de 1998 a 2004**. 2007. 110f, Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

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

LIMA, Paulo C. Ribeiro. **Os desafios, os impactos e a gestão da exploração do pré-sal**. Disponível em: <www.senado.gov.br/comunica/forumdebatebrasil/apresentacoes/Os%20desafios,%2

0os%20impactos%20e%20a%20gest%C3%A3o%20da%20explora%C3%A7%C3%A3o%20do%20pr%C3%A9-sal.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2010.

MARINHO JR., Ilma Penna. **Águas profundas ou o petróleo é nosso?**. Rio de Janeiro: Revan, 1989.

MARTINS, Luiz Augusto Milani. **Política e administração da exploração e produção de petróleo**. Rio de Janeiro: Cetem/CNPQ, 1997.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NAVARRO, Carlos A. S.. **Royalties do petróleo, estudo do caso de Campos dos Goytacazes**. 2003. 86f, Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa/Universidade Cândido Mendes. Rio de Janeiro, 2003.

NOVA, Antonio Carlos Bôa. **Energia e Classes Sociais no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Loyola, 1985.

OLIVEIRA, Jorge Rubem Folea de; SILVA, Sandra Maria do Couto e. **O princípio federativo e os royalties do petróleo**. Disponível em: <http://www.pge.am.gov.br/dsv/pareceres_doutrina/img_download/20070207123202_SCOUTO.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2009.

PEARCE, D. W.; TURNER, R. K.. *Economics of Natural Resources and the Environmental*. **Johns Hopkins University Press**, Baltimore, 1990.

PETROBRAS. Disponível em: <www.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/>. Acesso em: 15 jan. 2010.

PINTO JR, Helder Q. et al. **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

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

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. **Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil**. 2002. 119f, Dissertação (Mestrado em Economia) - FIPE/FEA/Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PRATES, Jean Paul. **O direito do petróleo no Brasil do pré-sal**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/web/comissoes/cct/ap/AP20081008_Pr%C3%A9-Sal-Jean-PaulPrates-Secret%C3%A1rioRN.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2010.

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. *Natural resources abundance and economic growth*. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge, n. 5.398, 1995.

SARDINHA, Juliana Carvalho. **A questão federalista no atual sistema brasileiro de distribuição e repartição de royalties**. 2009. 64f. Trabalho (Graduação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SCHIOZER, Rafael Felipe. **Um Modelo de Alívio de Royalties para Campos Maduros de Petróleo**. 2002. 85f, Dissertação (Mestrado em Ciências e Engenharia do Petróleo) - Instituto de Geociências/Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

SERRA, Rodrigo. **Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2005. 300f, Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Instituto de Economia/Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005.

SERRA, R., FERNANDES, A.. **A Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil e os Riscos de sua 'Financeirização'**, Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano VII, n. 11 (jan), pp.30-38, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

THOMAS, José Eduardo. **Fundamentos de Engenharia de Petróleo**. 1. ed. São Paulo: Interciência, 2001.

YERGIN, Daniel. **O petróleo, uma história de ganância, dinheiro e poder**. 2. ed. São Paulo: Scritta, 1992.

YOUNG, C. E.. **Contabilidade Ambiental Nacional: Fundamentos Teóricos e Aplicação Empírica no Brasil**. In: MAY, P., LUSTOSA, M. C., VINHA, V. (orgs.), *Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática*. Capítulo 4. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2003.

ZYLBERSZTAJN, David. *As agências reguladoras e a reforma do Estado*. **Brasil Energia**, Rio de Janeiro, n. 215, p. 28, out. 1998.