

VANESSA BRAIDO ROJAS

**O CENÁRIO ATUAL DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO, GÁS
NATURAL E OUTROS HIDROCARBORNITOS**

**São Paulo
2013**

VANESSA BRAIDO ROJAS

**O CENÁRIO ATUAL DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO, GÁS
NATURAL E OUTROS HIDROCARBORNITOS**

Trabalho de Formatura em Engenharia de Petróleo
do curso de graduação do Departamento de
Engenharia de Minas e Petróleo da Escola
Politécnica da Universidade de São Paulo.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Cabral de Azevedo

**São Paulo
2013**

Rojas, Vanessa Braidó

**Cenário atual dos Royalties do Petróleo, gás natural e
outros hidrocarbonetos/ V.B.Rojas. São Paulo, 2013
31p**

**Trabalho de Formatura - Escola Politécnica da
Universidade de São Paulo. Departamento de Engenharia de
Minas e de Petróleo**

**1. Petróleo e Gás Natural 2. Royalties 3. Legislação do
Petróleo .Universidade de São Paulo. Escola Politécnica.
Departamento de Engenharia de Minas e de Petróleo II.t.
Rojas, Vanessa Braidó**

À minha família, sempre presentes em todos os momentos prontos a ajudar e se sacrificar para que eu pudesse tornar essa e tantas outras conquistas possíveis

AGRADECIMENTOS

A meus Pais que sempre estiveram do meu lado dando apoio e assistência a todas minhas decisões.

Ao meu irmão que foi meu exemplo de luta e conquista de seus objetivos.

Ao Prof. Dr. Ricardo Cabral de Azevedo, quem me indicou e sugeriu o tema da minha dissertação.

A meus amigos e colegas que fiz durante esse tempo de faculdade, ainda que não fizéssemos o mesmo curso, amizade permaneceu presente desde os primeiros momentos da faculdade.

Ao Gustavo Simões Aguiar, que sempre me apoiou e esteve comigo nas mais diversas situações, se mostrando uma pessoa imprescindível para minha conquista.

A Cristina Schimitt, com quem convivi a maior parte do curso, se apresentando uma amiga como nenhuma outra, sempre presente e compartilhando os dilemas que envolviam nossa escolha de curso e formação.

Aos professores do Departamento de Engenharia de Minas e Petróleo da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, pelo ótimo convívio e apoio durante o curso.

RESUMO

O Petróleo é um fator potencial de geração de riqueza, é um recurso encontrado em uma quantidade finita na natureza. É necessário então, que os recursos provenientes desse bem mineral sejam investidos em programas que visem os desenvolvimentos científico, tecnológico, econômico e social do país, garantindo para as futuras gerações, uma compensação, já que no futuro as pessoas estarão impossibilitadas de utilizar, ou usarão com menos abundância este recurso. Este caso, relacionado às significativas rendas obtidas pela indústria do petróleo, torna a gestão de renda obtida a partir do petróleo uma questão de extrema importância.

O debate sobre as riquezas geradas a partir do petróleo se torna essencial em países organizados como repúblicas federativas, devido à distribuição geográfica desigual desses recursos naturais dentro do país. Como consequência, os estados e municípios disputam essa renda e nem sempre a usam para implantar políticas públicas que atendam as demandas sociais.

No Brasil, a Lei do Petróleo, de 1997, trouxe mudanças que promoveram um intenso crescimento das compensações financeiras pagas pelas concessionárias ligadas ao setor econômico do petróleo, entre elas os *royalties* à União, estados e municípios brasileiros. O debate a respeito da distribuição dessas quantias ganhou mais destaque com a descoberta e extração de petróleo das imensas reservas a altíssimas profundidades que ficaram conhecidas como o petróleo do pré-sal.

Em meio a pressões políticas, econômicas e sociais a atual presidente propôs um projeto de lei que destina os royalties do petróleo à própria União, nos segmentos de saúde e educação. Após alguns meses de revisões textuais a câmara finalmente aprovou o texto que foi para avaliação da presidenta em nove de setembro de 2013, que a sancionou sem nenhum veto, criando assim a Lei dos Royalties do Petróleo.

Palavras-Chave: Petróleo Brasileiro, Royalties, Lei do Petróleo, Lei dos Royalties do Petróleo, pré-sal,

ABSTRACT

The petroleum is a potential factor of wealth generation, it is a fine source on nature. For this reason is necessary that the proceeds of this mineral are invested in programs aimed at the scientific, technological, economic and social development of the country, ensuring compensation for the future generations, because in the future, people will be unable to use , or use in low quantity this resource. This case, related to the significant income earned by the oil industry, make the management of income obtained from petroleum a matter of utmost importance.

The debate about the wealth generated from the oil becomes essential in countries organized as federal republics, due to the uneven geographical distribution of these natural resource within the country. As a result, the states, municipalities vying for this income and not always use it for implement public policies that address social demands.

In Brazil, the Petroleum Act, 1997, brought changes that promoted an intense growth of financial compensation paid by the utilities related to the economic sector of oil, including royalties pay to the federal government, states and municipalities. The debate about the distribution of those amounts has gained more prominence with the discovery of oil extraction from the huge reserves at very high depths that became known as the pre-salt oil.

Amid economic, social and policies pressure the current president has proposed a bill that allocates oil royalties to the Union itself, in health and education segments. After a few months of textual revisions the House of Representatives finally approved the text that went to the president evaluate the on September 9, 2013, which sanctioned with no veto, thus creating the Law on Oil Royalties.

Keywords: Brazilian Petroleum, Royalties, Petroleum Law, Law of Oil Royalties, pre-salt

SUMÁRIO

FICHA CATALOGRÁFICA	3
AGRADECIMENTOS	4
RESUMO	5
ABSTRACT	6
SUMÁRIO	7
1. Introdução	8
2. Aspectos estratégicos do petróleo.....	10
2.1 O COMÉRCIO MUNDIAL	10
2.2 O PETRÓLEO NO BRASIL	13
2.3 LEGISLAÇÕES SOBRE O PETRÓLEO	15
3. <i>Royalties</i> : Origem, Pagamento e Valores Arrecadados.....	16
3.1 A Origem dos <i>Royalties</i>	16
3.2 PAGAMENTOS DO ROYALTIES	17
3.3 OS VALORES ARRECADADOS NO BRASIL.....	21
4. O Novo Projeto de Lei dos <i>Royalties</i> do Petróleo	22
4.1 EXEMPLOS DA UTILIZAÇÃO DOS ROYALTIES EM OUTROS PAÍSES	24
5. Fiscalização na aplicação dos <i>Royalties</i>	25
5.1 PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS.....	26
5.2 PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	26
6. Conclusão	27
7. Referências Bibliográficas.....	28

1. Introdução

É de sabedoria geral que falta efetivação de direitos sociais na sociedade, especialmente nos chamados países subdesenvolvidos, ou, aqueles em vias de desenvolvimento. A Constituição brasileira de 1988, aborda amplamente os Direitos Fundamentais Sociais, o que na prática não significa que tais direitos sejam disponibilizados e usufruídos pela população, o que é ainda mais visível nas camadas mais pobres.

Dentre os direitos fundamentais sociais descritos em nossa Constituição estão o direito a educação, saúde, moradia, lazer segurança e assistência aos desamparados. Porém como fazer para atender aos alvos fundamentais da República Federativa do Brasil, construindo uma sociedade livre, justa e solidária; garantindo o desenvolvimento nacional; diminuindo drasticamente a pobreza e a marginalização e reduzindo as desigualdades sociais e regionais, conforme dispõe a mesma Constituição?

Um dos principais argumentos apresentados pelos administradores públicos é a questão referente ao déficit orçamentário e um dos obstáculos para a efetivação dos objetivos da República Federativa Brasileira é a carência de recursos disponíveis para uso em reformas. No caso brasileiro, existe uma crescente fonte financeira de recurso que pode ser utilizada para a realização progressiva dos direitos fundamentais sociais: os royalties do petróleo.

Nessa situação, é que surge o tema e discussão que se torna o eixo central do presente trabalho: Como devem ser e, possivelmente serão direcionados os recursos provenientes dos royalties do petróleo? Como deve ser a operação dessa concretização e qual a forma de exercer uma fiscalização competente nesse sentido? Sabe-se que essa discussão não é apenas política, mas também jurídica, e deve ser analisada com bastante detalhe. No entanto, foi necessário fazer uma delimitação temática para viabilizar os aspectos mais relevantes referentes à aplicação dos royalties, permitindo ao leitor conhecer as ferramentas necessárias para sua própria reflexão.

O presente trabalho possui como objetivo central desenvolver estudo sobre a aplicação dos recursos provenientes dos royalties do petróleo por meio de uma análise da legislação vigente sobre o tema, bem como dos fatores que circundam a atividade exploratória de petróleo, e ainda buscar exemplos de utilização dos royalties em outros países produtores de petróleo.

O complexo processo de mudanças e transformações sociais é denominado desenvolvimento econômico, através do qual a sociedade é capaz de produzir maior quantidade de bens e serviços, destinados a satisfazer as sempre crescentes e diversificadas necessidades humanas. De modo mais geral, pode-se dizer que o desenvolvimento econômico é o processo de crescimento da economia de uma nação, que implica mudanças qualitativas associadas, como melhores condições de vida para a população.

Porém é necessário saber que desenvolvimento e crescimento econômico, nem sempre caminham juntos e não podem ser compreendidos como a única consequência para a transformação dos Estados e Municípios, nem tão pouco, como única resposta aos excluídos, devendo, ocorrer simultaneamente ao desenvolvimento social, para que os problemas do hoje não sejam mais as dificuldades do amanhã.

Nesse sentido, é possível fazer uma análise dos valores arrecadados em termos de royalties do petróleo correspondendo as necessidades sociais vivenciadas nos Estados e Municípios, e são elas que justificam ainda mais a vinculação dos respectivos recursos à efetivação dos direitos sociais fundamentais.

Foi feita uma reflexão sobre o projeto de lei proposto para melhor aproveitamento dos recursos oriundos dos royalties e cuja discussão é de interesse essencial da sociedade, buscando-se com que o estudo acadêmico seja algo próximo da realidade e das reais necessidades das populações locais, onde as desigualdades possam ser reduzidas, principalmente, aquelas originadas pela indústria do petróleo que, além de compensar financeiramente as regiões impactadas, podem servir de complemento orçamentário para que Estados e Municípios elevem suas receitas e melhore a qualidade de vida de seus habitantes, o que exige uma atuação e fiscalização estatal efetiva e participativa.

Cabe ao Estado programar políticas públicas que viabilizem uma aplicação adequada e que atendam não apenas a presente, como também as futuras gerações. Afinal, o petróleo é um recurso natural não renovável, o que possivelmente implicará no esgotamento e na redução dos royalties provenientes de sua exploração e demais atividades afins, sendo necessário também o cuidado acerca de eventuais dependências orçamentárias, devendo sua destinação ser também pautada no futuro.

O método da pesquisa utilizado foi dialético e qualitativo, justamente pelo caráter incipiente da discussão e por não buscar alcançar resultados exatos e sim trabalhar com base em uma análise sócio-crítica quanto à problemática referente à aplicação dos royalties.

Com relação às técnicas de pesquisa, grande parte das fontes de consulta constituíram-se de pesquisas e trabalhos acadêmicos, grupos de discussão, seminários, informações obtidas através de Bancos de Dados na internet, como da Agência Nacional do Petróleo e do Tribunal de Contas e notícias

O presente trabalho está dividido em cinco capítulos. Inicia-se com a presente introdução, informando o leitor sobre o que será discutido nos capítulos que a segue, junto com os objetivos desse trabalho e sua importância. Segue com uma abordagem sobre a origem, o desenvolvimento histórico e panorama nacional e mundial do petróleo, definindo e contextualizando alguns pontos que acabarão sendo utilizados como categorias-chave ao longo da dissertação. Analisa-se a exploração do petróleo no Brasil abordando também o surgimento da camada pré-sal, a qual propiciará um aumento significativo das receitas provenientes dos royalties. Será demonstrado o histórico da legislação nacional sobre petróleo, traçando seus principais aspectos para se chegar as legislações hoje vigentes, denominadas Lei do Petróleo e a Lei dos Royalties do Petróleo.

O capítulo seguinte começa com as notas introdutórias sobre os royalties de forma mais específica, sua origem, conceito, regulamentação e demais enfoques sobre a Legislação do Petróleo, demonstrando-se os valores arrecadados no Brasil, no período de 2012, bem como a metodologia pertinente ao cálculo e repasse dos royalties do petróleo e gás natural visando justificar a aplicação em áreas sociais, para não se cair em disparate de querer a implementação de direitos sociais sem recursos orçamentários suficientes para tal.

No terceiro capítulo é feita uma análise que deve servir de exemplo para os atos dos poderes públicos, garantindo o exercício efetivo de suas atividades e agindo em de acordo

com as condutas que estão expressas em nosso texto constitucional, o que diz respeito a disposições constitucionais relativas à propriedade dos recursos naturais, participações governamentais decorrentes da exploração do Petróleo, e a natureza jurídica dos Royalties do petróleo.

No quarto capítulo o novo projeto de lei que está para entrar em vigor será discutido e também os motivos burocráticos do seu atraso, e suas votações e modificações sofridas para entrar em vigor. Será feita também a demonstração do que ocorre nos Estado Unidos, Noruega, e outros países produtores de Petróleo apenas a título exemplificativo, de como vem sendo tratado o tema a nível internacional. Serão apontados também os benefícios que a nova lei trará.

Para o fechamento da dissertação, demonstra-se no quinto capítulo a competência para a fiscalização da aplicação desses recursos, análise do Tribunal de Contas Estaduais, demonstrando a forma como a instituição vem atuando. Em seguida é retratada a competência exercida pelo Ministério Público na defesa dos interesses sociais e coletivos, atuando ainda na fiscalização da aplicação dos royalties por meios que integram a sociedade e as suas reais necessidades. Neste capítulo serão levantadas considerações sobre a importância da organização de uma eficiente e transparente gestão, uma fiscalização competente aliada a uma maior participação da população, e nos processos de decisões dos municípios.

2. Aspectos estratégicos do petróleo

O petróleo, para além de suas capacidades e potências energéticas, se consolida como uma ferramenta política e econômica. A agência internacional de energia estima que cerca de 60%¹ da energia mundial provenham do Petróleo e Gás Natural. Por ser uma fonte energética não renovável, a possibilidade de esgotamento e de escassez iria desestruturar todo o sistema que fora desenvolvido até então. Muitas previsões sobre a escassez deste recurso vêm sendo feitas desde a década de 50, por outro lado várias novas reservas vem sendo encontradas possibilitando, assim, o uso contínuo dessa matéria-prima. Atualmente são os países mais desenvolvidos que fazem o maior uso do petróleo, principalmente para movimentação de sua economia e indústria nacional. A seguir será discutida a importância econômica em domínio mundial e nacional, abrangendo os estados produtores de petróleo do sudeste brasileiro, e também a importância das descobertas das jazidas do pré-sal para nossa economia e desenvolvimentos científico, tecnológico e social, estabelecendo políticas estratégicas para direcionar aplicação dos recursos oriundos do petróleo.

2.1 O COMÉRCIO MUNDIAL

É importante fazer a contextualização da origem e utilização do petróleo na sociedade e na economia, além da compreensão sobre os fatores sociais que motivaram a indústria petrolífera, fazendo a análise os aspectos no cenário econômico, político e social de muitos países. Após essa introdução será demonstrado o contexto atual no qual a dependência deste insumo acaba trazendo a tona diversos fatores de conflitos históricos, políticos, éticos, econômicos, jurídicos e sociais, pois conforme já expunha Maria D'Assunção Costa Menezello (2000, p. 17)

¹ De acordo com a Agência Internacional de Energia

[...] nunca a indústria petrolífera teve como fundamento qualquer racionalidade; ao contrário, desenvolveu-se, tendo como característica principal a paixão, o desafio, a vitória, o poder e a derrota. Além disso, os produtos habilmente desenvolvidos pela indústria do petróleo serviram precipuamente para atender às recentes demandas de consumo que a sociedade, dita moderna, passou a exigir.

Não é possível comparar o uso de nenhuma forma de energia existente aos combustíveis fósseis: petróleo, gás natural e carvão. A utilização do petróleo se deu nos primórdios da história onde povos antigos já faziam uso desse recurso que se tornou o grande agente da civilização moderna. Por volta do século XIX, seu interesse se tornou efetivo, “[...] e acabou tornando-se a fonte de energia que impulsionou o desenvolvimento econômico mundial” (RIBEIRO, 2003, p. 33). Apesar das previsões de que deva aumentar a utilização de outras formas de energia nos próximos anos, ainda não é possível prever quando os combustíveis fósseis deixarão de predominar o mercado internacional de recursos energéticos primários. Como existe grande dependência do combustível fóssil, sendo ele um recurso natural não-renovável, se torna imprescindível o crescimento de fontes renováveis de energia, tais como: a energia gerada por usinas hidrelétricas, a energia solar, eólica, os biocombustíveis, etc., já que atualmente estas, embora já com grande participação, ainda não são capazes, tal como o faz o petróleo e seus derivados, de satisfazer a demanda mundial.

O petróleo tornou-se, além da principal fonte de energia do planeta, um fator político importante e gerou grandes crises entre nações, sendo motivo de guerras e conflitos, pretensão e desunião, gerando desigualdades materiais, principalmente, àqueles países que não tem acesso a este recurso, seja por falta de produção, menor poder econômico ou militar. Atualmente o que possuímos é um recurso sendo objeto de constantes negociações e um cenário de distribuição desigual de riqueza entre os países.

Entre os diversos conflitos impulsionados pela disputa do petróleo, destaca-se a Guerra Iraque - Estados Unidos, iniciada pelos EUA sob a motivação de combate ao terror instaurado em solo americano após a tragédia do episódio que ocorreu na manhã do dia 11 de setembro de 2001, em Nova York, quando mundo assistiu ao chocante ataque terrorista aos Estados Unidos. Aproximadamente um ano e seis meses depois, a invasão ao Iraque ocorreu, primeiramente devido à necessidade do país americano dar à população americana uma satisfação e de mandarem um severo recado aos países que abrigam terroristas no mundo árabe. Porém, segundo pesquisadores várias evidências têm demonstrado que o combate ao terror não foi o único objetivo da Guerra do Iraque, tratando-se de uma estratégia de apropriação pelo EUA e dos países aliados das grandes e primorosas reservas de petróleo iraquiano, bem como da produção, transporte e refino, que após anos de guerras, bloqueios, confiscos e falta de investimentos foi rebaixado à condição de um dos menores produtores, dentre as nações detentoras de grandes reservas.

Utilizando-se do pensamento de Celso de Albuquerque Barreto (2005, p. 8) nota-se que o interesse dos EUA na Guerra do Iraque é muito mais audacioso, na tentativa de garantir o fornecimento de petróleo para si e para os países aliados a ele neste conflito, fazendo com que os EUA reforçassem o domínio da região. Essa estratégia de domínio da região é a muito tempo desejada, resquício ainda da crise de energia que se deu na década de 70, quando a OPEP² começou a se impor no mercado internacional, promovendo a queda da produção e

² OPEP: Organização dos Países Exportadores de Petróleo – foi fundada em 1960 pelo Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Posteriormente, filiaram-se o Catar (1961), Indonésia (1962), Líbia (1962), União

com isso um elevadíssimo aumento do preço do barril do petróleo, o que encadeou uma grave crise econômica internacional. De acordo com Baumflek (2005, p.45) enquanto em setembro de 1973 o preço do barril de petróleo no mercado mundial situava-se em média entre US\$ 3,27 e US\$ 5,17, em janeiro de 1974 encontrava-se entre US\$ 11,65 e US\$ 15,77.

Os países que mais sofreram foram os do Terceiro Mundo importadores do produto, entre eles o Brasil. Aqui o resultado foi crítico, os preços dos derivados e da economia em geral dispararam e a dependência externa de petróleo pressionou a dívida pública interna e externa; por outro lado, foi a motivação para a criação do Proálcool em 1975 e os incentivos foram elevados para que a Petrobras incrementasse a produção.

Outra ocorrência de elevada flutuação do preço do barril foi em 2008, quando a cotação do barril de petróleo alcançou seu valor recorde na história, atingindo valor acima dos US \$ 140, nesse caso o preço foi inflacionado pela desvalorização do dólar e o receio acerca do desequilíbrio entre oferta e demanda do produto em âmbito mundial. Porém no final desse mesmo ano a subida do preço do barril foi contida devido a chamada “Crise Financeira Mundial³” fazendo com que o preço do barril despencasse dos US\$ 140 cobrados em julho de 2008 para US\$ 60 no final do mesmo ano como mostra a figura a seguir:

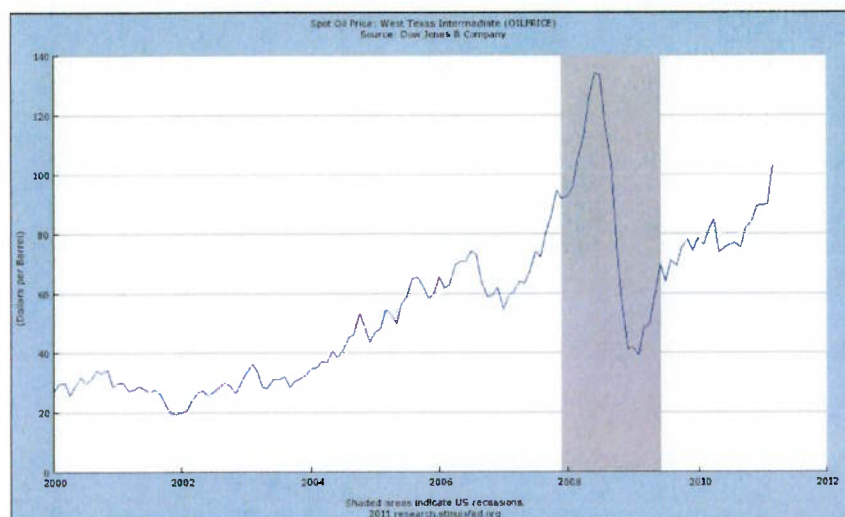


Figura 1 - Variação do preço do barril de petróleo

Um conciso apontamento sobre a geopolítica do petróleo é necessário para que seja possível analisar o setor sob óticas diversas pelas questões e problemáticas, originárias de concepções políticas e econômicas, e também conflitos envolvendo o próprio recurso mineral, compreendendo todo o processo que envolve desde a conquista pelo espaço mundial até chegar aos estados e municípios, e o destino dos royalties do petróleo. Ainda que exista de uma legislação para tratar de questões envolvendo recursos naturais, como será demonstrado no decorrer dessa tese, esse tipo de conflito vai além do que está escrito e envolve uma constante busca por riqueza e poder.

dos Emirados Árabes (1967), Argélia (1969), Nigéria (1971), Equador (1973-1992) e Gabão (1975-1994). O seu objetivo é coordenar e unificar as políticas de preço, definir cotas de produção para os países membros, visando garantir uma oferta regular de petróleo que atenda aos seus interesses (políticos e econômicos).

³ Motivada pela falta de crédito no mercado financeiro, vem aterrorizando os mercados de todo o mundo ocasionando a recessão de diversas economias mundiais, em especial os EUA e países europeus, grandes consumidores de petróleo que por conta da crise tiveram suas economias desaquecidas com reflexos imediatos no consumo do petróleo

Nesse sentido, dando continuidade ao tema, demonstra-se a seguir aspectos da exploração de petróleo no Brasil e nos principais estados produtores.

2.2 O PETRÓLEO NO BRASIL

Em terras brasileiras, os primeiros sinais da existência de petróleo se deram na época do império, quando a primeira licença para extração de betume foi expedida para o Estado Baiano, licença essa que havia sido concedida pelo Marquês de Olinda a José Barros Pimentel no ano de 1858, através do Decreto nº 2.266.

Contudo, a busca por tal recurso ganhou expressão bastante tempo depois, em 1930; de acordo com publicações da época, técnicos norte-americanos e Brasileiros, após realizarem vários estudos defenderam a ideia de que não existia petróleo que pudesse ser explorado para comercialização em solo brasileiro.

Naquela época, diante dos resultados apresentados, o Presidente Getúlio Vargas, convidou técnicos russos para averiguar tais informações, refazendo o estudo e dessa vez foi concluído que existia, sim, grande quantidade de óleo no Brasil, porém, as maiores reservas se encontravam em alto mar e a águas profundas (TORRENTGUY, 2011).

Em 22 de janeiro de 1939, foi efetivamente descoberto petróleo no Brasil, pelo engenheiro geógrafo Manuel Inácio Bastos, baiano de nascimento, na cidade de Lobato na Bahia (PIMENTEL, 1984): Fato que por muito tempo gerou controvérsias sobre sua autoria, porém conforme citado na obra de Petronilha Pimentel, veio registrada no trecho do Jornal da Bahia:

Jornal da Bahia – 4.2.59 – Aurélio Cirne, única testemunha do evento.

-Fui eu quem na companhia do engenheiro Ignácio Bastos, o verdadeiro descobridor do petróleo, perfurou a região do Lobato. E não era um trabalhador e sim, um amigo pessoal daquele grande técnico baiano. Sou o único que pode falar de voz alta pois eu só me interesso pela verdade. Fui eu quem ajudou o Sr. Ignácio Bastos na retirada das primeiras amostras do óleo que existia no Lobato e que posteriormente, foi confirmado como sendo petróleo.

É importante ressaltar que, oficialmente, para a Petrobras, quem descobriu o óleo em terras brasileiras foi o engenheiro Ignácio Bastos, portanto, portanto esse seria o nome mais correto a ser atribuído ao descobridor do petróleo no Brasil.

As prospecções do mineral, nos anos que sucederam suas descobertas, seguiram sem grandes avanços e ao decorrer desse período de calmaria, as grandes indústrias dos Estados Unidos que no passado desistiram de investir no segmento de pesquisa e prospecção do petróleo no país devido a primeira análise dos profissionais, voltaram a olhar o Brasil, e a multinacional americana *Standard Oil Co.* que era a maior distribuidora do país obteve um lucro líquido de 332% no primeiro ano em que se instalou no país, com posterior interesse de dominar não apenas o mercado de exploração, como o de prospecção.

Em 1948, o então presidente Eurico Gaspar Dutra encaminhou ao Congresso Nacional o estatuto que levou o nome de Estatuto do Petróleo, que deu a autorização para que empresas estrangeiras pudessem prospectar petróleo no solo do Brasil (MENEZELLO, 2000).

Em âmbito nacional a produção e comercialização do petróleo teve início apenas a partir da criação da Petrobras, por Getúlio Vargas, em 1953. No período entre a descoberta em 1939, até a década de 50, a extração desse recurso natural se dava quase que de modo artesanal, talvez pela pequena quantidade obtida até então.

O Clube Militar⁴, preocupado com a situação do petróleo e com os rumos que a política nacional estava tomando, após muitos debates, concluíram que era fundamental para o país o investimento na busca por novos poços produtores e que fosse mantido o monopólio estatal do recurso, por questão de segurança e soberania nacional, deflagraram então a campanha *O Petróleo é Nosso*, em 1947. Não resistindo mais à pressões, em 1951, o Presidente Getúlio Vargas aderiu a campanha, decidindo criar a Petrobrás, com o intuito de estatizar definitivamente o petróleo Brasileiro.

É possível afirmar que com a criação da Petrobras o país passou a explorar seus vastos recursos naturais, se desenvolvendo industrialmente, sendo o petróleo, o recurso indispensável para o desenvolvimento da nação (BRONZ, 2009).

Pode-se dizer que a história moderna do petróleo no Brasil teve seu início devido à admissão da participação de empresas privadas na prospecção e exploração do petróleo, que eram até então, monopólio da União. Essa abertura de mercado foi feita com a intenção de aumentar os investimentos e buscar o maior desenvolvimento da tecnologia aplicada no setor petrolífero brasileiro.

Apesar da queda do monopólio estatal do petróleo, e a parceria com outras empresas investindo na prospecção do petróleo no país, a Petrobras ainda é responsável por aproximadamente 95% da produção desse recurso no país.

É importante ressaltar que, atualmente, o país ocupa a 17ª reserva mundial de petróleo, sendo considerado autossuficiente nesse mineral, situação que foi possível com a descoberta do pré-sal em 2005. Devido a isso é possível afirmar que a importância desse recurso para o país ultrapassa as questões energéticas, pois também influencia diretamente nas questões econômicas e sociais.

Portanto, a utilização dos recursos obtidos nos royalties de petróleo é de fundamental importância para o desenvolvimento do país, visando à melhora efetiva na condição de vida da população.

⁴ —Instituição fundada em 26 de junho de 1887. Per lustrando a História desta instituição, constata-se, documentadamente, a ponderável contribuição do ‘Fórum de Debates’ em que, a partir de então, se transformou, para a solução pacífica, sem graves comoções, de um sem número de magnos problemas nacionais. Memoráveis e vibrantes Assembléias nele realizadas marcaram fatos de grande significado para a vida nacional, como as Campanhas Abolicionista e Republicana, a instituição do Serviço Militar Obrigatório, o Monopólio Estatal do Petróleo e as homenagens à FEB em seu regresso. Mais recentemente, a Crise Energética, a Participação do Brasil no Continente Antártico, a Ocupação Racional dos Espaços Vazios Nacionais, além de outros, foram temas de grande repercussão nele estudados e discutidos. Em seu primeiro século de existência, a par das atividades sociais, culturais, esportivas e assistenciais inerentes a entidades congêneres, soube o Clube Militar amalgamar uma estrutura sólida que permite, sem solução de continuidade, prosseguir sua trajetória marcante, mantendo-se fiel ao pensamento de seus fundadores e garantindo a firmeza de seus ideais. In: CLUBE Militar. **Nossa História**. Disponível em: <<http://www.clubemilitar.com.br>>. Acesso em: 25 set. 2013.

2.3 LEGISLAÇÕES SOBRE O PETRÓLEO

Inicialmente, o órgão que regulava a importação, exportação, transporte, distribuição, comercialização e todas outras atividades relacionadas ao petróleo em território nacional, era uma legislação específica denominada Legislação do Petróleo, dispersa no Decreto-Lei nº 395 de 1938, que criou também o Conselho Nacional do Petróleo, declarado como utilidade pública.

Nesse período a Constituição vigente era a Carta Magna do Império de 1824, que nada previa sobre a exploração de recursos minerais ou do Petróleo, conforme já expunha Sofia Varejão. Posteriormente na Constituição de 1934, foram feitas mudanças e a partir dela, foi firmado que a propriedade dos recursos minerais pertence ao Estado, e a base jurídica para regulamentação do setor de petróleo e gás foi gerada mais tarde em 1953, a partir da Lei 2.004/53, criada a partir do movimento *O Petróleo é Nosso*, enfatizando que o petróleo e o gás natural eram propriedades dos Brasileiros.

Além da Lei 2.004/53, são destacáveis os diplomas legais aplicados à indenização sobre a lavra, dados pela Lei 7.453 de 1985, e a Lei 7.525 de 1985, assim como Decreto 93.189 de 1986, que estabeleciam que os royalties deveriam ser pagos sobre a produção de petróleo na plataforma continental. Mudanças e acontecimentos históricos aconteceram e atualmente a legislação em vigor é a Lei 9.478/97⁵

2.3.1 A Lei do Petróleo

A Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como Lei do Petróleo, revogou a Lei nº 2004 de 1953 e foi sancionada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso. A lei nº 9.478 reafirma o monopólio estatal do petróleo da União nas atividades relacionadas à exploração, produção, refino e transporte do petróleo no Brasil, mas também passa a permitir que, além da Petrobras, outras empresas constituídas sob as leis brasileiras e com sede no Brasil passem a atuar em todos os elos da cadeia do petróleo (Cruz, Sarmento, & Moreira, 2012), ou seja, do poço ao posto (em inglês, *from well to wheel*), em regime de concessão ou mediante autorização do poder concedente - a União. Até o advento desta lei, outras empresas só podiam atuar no “downstream” isto é, apenas na venda dos derivados do petróleo. A Petrobras perdeu, assim, o monopólio da exploração e do refino de petróleo no Brasil.

A mesma lei instituiu: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão de assessoria e consulta da Presidência da República, com a atribuição de propor políticas para o setor petrolífero; e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo e responsável pela definição de diretrizes para a participação do setor privado na pesquisa, exploração, refino, exportação e importação de petróleo e derivados.

Posteriormente, diante da descoberta de formações de petróleo e gás na camada pré-sal, ao longo do litoral brasileiro, a Lei nº 9.478 foi modificada pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010⁶.

⁵ Para maior entendimento acerca dos fatores históricos que foram, ao longo do tempo sendo objeto das inúmeras modificações legais ver: MENEZELLO, Maria D'Assunção Costa. Comentários à Lei do Petróleo : Lei Federal Nº 9.478, de 6-8-1997. São Paulo: Atlas, 2000

⁶ Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em

Essas legislações trouxeram algumas problemáticas de importância social, dentre elas, a que se refere à aplicação dos recursos vindos dos royalties do petróleo, assunto esse que será tratado a seguir.

3. *Royalties*: Origem, Pagamento e Valores Arrecadados

3.1 A Origem dos *Royalties*

A palavra *royalty* ou *royalties* – no plural, é de origem inglesa, seu significado está ligado a *Royal*, que por sua vez, está relacionado a algo pertencente ao Rei, podendo ainda ser utilizada para fazer referência à nobreza⁷.

O surgimento do *royalty* não é bem determinado pela história, apenas se sabe que essa denominação era dada aos valores pagos aos monarcas ou nobres devido a utilização ou extração de recursos naturais presentes em suas terras; alguns exemplos relatados de pagamentos nessa modalidade eram devido a utilização de moinhos, pontes ou simplesmente por caçar e pescar nas terras do rei.

Naquela época, o *royalty* era pago para quase tudo, uma vez que o todo o território pertencia aos reis e demais nobres da corte, era praticamente impossível escapar do pagamento dessas “concessões para viver”, pois como foi dito, para realizar as atividades rotineiras como caçar, pescar, transitar, comercializar, etc. era necessário pagar, e somente por volta do século XVIII que a situação veio sofrer alguma alteração⁸.

Segundo A.D. Lublinskaya (1984), em seu texto “A concepção burguesa contemporânea de monarquia absoluta” é possível perceber claramente o poder da monarquia, Lublinskaya utiliza em sua obra a visão de Omer Talon, grande jurista francês, que reconhecia o poder do rei como sendo soberano e que esse poder vinha de Deus, portanto, o rei não poderia se sujeitar ao controle dos seus súditos, devendo apenas se sujeitar ao controle legal e comunicar seus atos ao parlamento. Apesar dessa limitação, é importante considerar que a formulação da maioria das Leis tinha influência direta do Rei⁹.

Na visão de (Doria, 1961) é possível observar que, mesmo em se tratando de uma legislação proposta pelo parlamento, a última palavra ainda era do monarca, que a sancionava ou não, e por isso é possível afirmar que os royalties têm como base o autoritarismo e o protecionismo, esse último principalmente do território ou do país. Ou em outras palavras, *royalty* é o termo utilizado para o pagamento para utilização de um de determinado bem de outrem.

A agência do Senado Federal dá uma definição que será mais direcionada ao objeto deste estudo, descrita a seguir:

áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

⁷ NANI, Sara. **Royalties de petróleo**: recursos para a sustentabilidade ou instrumento de barganha política? Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/petroleo/pet08.shtml>>. Acesso em: 25 set. 2013.

⁸ DORIA, Oswaldo Costa. “**Royalties...**”. São Paulo: O Livreiro, 1961, p. 5.

⁹ LUBLISKAYA, A.D. A concepção Burguesa Contemporânea de Monarquia Absoluta. In: HESPANHA, Antônio Manuel (Coord.). **Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, p. 115.

Royalties - Royalty é uma palavra de origem inglesa que se refere a uma importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, entre outros, ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização. No caso do petróleo, os royalties são cobrados das concessionárias que exploram a matéria-prima, de acordo com sua quantidade. O valor arrecadado fica com o poder público. Segundo a atual legislação brasileira, estados e municípios produtores – além da União – têm direito à maioria absoluta dos royalties do petróleo. A divisão atual é de 40% para a União, 22,5% para estados e 30% para os municípios produtores. Os 7,5% restantes são distribuídos para todos os municípios e estados da federação

Verifica-se que além dos royalties pagos pela extração mineral, sob concessão do Estado, existem também diversos tipos de royalties que tratam da produção intelectual, franquias empresariais e etc.

A maioria dos países cede a particulares o direito de extrair recursos do solo, como forma de manutenção de sua soberania, mesmo porque esse tipo de atividade não é própria do Estado, nesses casos, o concessionário fica obrigado a pagar uma determinada quantia ao Estado, de acordo com a quantidade extraída, esse pagamento é que é chamado de Royalty.

Em relação a um recurso natural particular, que daremos ênfase neste trabalho, a cobrança de royalties pela exploração de petróleo tem início nos primórdios do século passado, mas precisamente em 1901, como relata TORRONTÉGUY, 2001, p.36: “[...]A cobrança de royalties iniciou em 1901, no Irã, onde foi concedida uma área que cobria três quartos do território do país a um especulador inglês, pelo prazo de 60 anos, em troca de um bônus e 16% sobre os lucros da companhia.”

No Brasil, os royalties também estão presentes há bastante tempo e pode-se afirmar que sua existência é muito importante para o país, principalmente aqueles originários da cobrança pela abundante exploração de petróleo e minério no território nacional.

3.2 PAGAMENTOS DOS ROYALTIES

Os assuntos relacionados aos diferentes pagamentos e distribuição dos royalties do petróleo estão dispostos na Lei do Petróleo (9.478/97), dividindo o resultado da produção entre a sociedade e a empresa produtora, e ainda possibilitando o pagamento tanto para produção em terra (Onshore) quanto em mar (Offshore). Até 1997 os royalties de 5% calculados por quem pagava, teve um aumento e passou para 10%, a partir da Lei do Petróleo, e está podendo ser reduzida a um mínimo de 5%.

Com a criação dessa Lei, criou-se também um pagamento para o dono da terra em que fosse confirmada a presença do recurso e trouxe uma novidade que foi, pela primeira vez, o pagamento de um volume significativo de recursos ao MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia, conforme o art. 49 da Lei do Petróleo (Lei 9.478/97)

Art. 49. A parcela do valor do royalty que exceder a cinco por cento da produção terá a seguinte distribuição:

- c) 75% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- d) 25% (vinte e cinco por cento) ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos biocombustíveis e à indústria petroquímica de

primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias;

.....
§ 1º Do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional.

§ 2º O Ministério da Ciência e Tecnologia administrará os programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico previstos no caput deste artigo, com o apoio técnico da ANP, no cumprimento do disposto no inciso X do art. 8º, e mediante convênios com as universidades e os centros de pesquisa do País, segundo normas a serem definidas em decreto do Presidente da República.

Contudo, para se chegar a versão do cálculo final, mostrado a seguir, vários projetos de lei foram propostos e discutidos, alguns ainda permanecem vigentes. A seguir a tabela 3.2-1, elaborada por Serra e Patrão (2003, p.196) a partir das informações legislativas do Senado Federal, resume as principais modificações e normas que regulamentaram a cobrança e distribuição dos royalties.

Tabela 1 - Histórico da Legislação do Petróleo no Brasil

Normas	Aliquota	Distribuição <i>offshore</i> (plataforma continental)	Comentários
Lei 2.004 de 03/10/53 (Lei de criação da Petrobrás)	55%		Os <i>royalties</i> não incidiam sobre a produção <i>offshore</i> , ainda inexistente. A alíquota de 5% incidia sobre a produção <i>onshore</i> , cuja repartição se dava na proporção: 4% para os estados e 1% para os municípios onde se realizava a exploração
Decreto-lei 523, de 08/04/69	55%	<ul style="list-style-type: none"> 2,5% ao departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) 	É estendida a incidência de <i>royalties</i> sobre a produção <i>offshore</i> , contudo, estados e municípios não eram beneficiados.
Decreto-lei 1.288 de 01/11/73	55%	<ul style="list-style-type: none"> 5% ao Conselho Nacional do Petróleo (CNP) 	Os recursos dos <i>royalties</i> destinados ao CNP tinham como meta a formação de estoques de combustível, como o objetivo de garantir segurança e a regularidade da geração de energia no Primeiro Choque do Petróleo.
Lei 7.453, de 27/12/85	55%	<ul style="list-style-type: none"> 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5 aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1,0% Ministério da Marinha; 1,0% ao Fundo Especial 	Os recursos destinados ao Fundo Especial deverão ser distribuídos entre todos os estados e municípios da Federação.
Lei 7.525, de 22/07/86 (Regula a Lei 7.453)	55%	<ul style="list-style-type: none"> Inalterada 	Especifica os conceitos de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais na plataforma continental. Esses conceitos são aplicados até hoje.
Decreto 93.189, de 29/08/86	55%	<ul style="list-style-type: none"> Inalterada 	Regulamentou o traçado das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios a ser utilizado pelo IBGE para definição dos poços confrontantes.
Lei 7.990, de 28/12/89 e Decreto 01, de 11/01/91	55%	<ul style="list-style-type: none"> 1,5% aos estados confrontantes com poços; 1,5 % aos municípios confrontantes com poços e suas respectivas áreas geo-econômicas; 1,0% ao Ministério da Marinha; 0,5% ao Fundo Especial; 0,5% aos municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 	Altera a distribuição dos <i>royalties</i> em terra e na plataforma continental. Os recursos destinados ao Fundo Especial devem ser distribuídos entre todos os estados e municípios da Federação, na razão de 80% para os municípios e 20% para os estados;
Lei 9.478, de 06/08/97 (Lei do Petróleo) e Decreto 2.705, de 03/08/98 (Decreto das Participações Governamentais)	Entre 5% e 10%	<ul style="list-style-type: none"> Até 5% distribuídos segundo Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. <p>Parcela excedente a 5% distribuída na forma seguinte:</p> <ul style="list-style-type: none"> 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos estados confrontantes com Campos; 22,5% aos municípios confrontantes com Campos; 15,0% ao Comando da Marinha; - 7,5% ao Fundo Especial; 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP. 	A Lei 9.478/97 é a que aprova a quebra do monopólio da exploração pela Petrobrás e cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP). O controle dos <i>royalties</i> e sua distribuição passa a ser de responsabilidade da ANP. A alíquota é de no mínimo 5%, podendo alcançar até 10% em função da rentabilidade dos campos petrolíferos, de acordo com determinação da ANP. A alíquota média dos campos na plataforma continental é de 9,8% (média ponderada). A alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. A alíquota excedente a 5% é distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 e o Decreto 2.705/98.

Após a análise do quadro do histórico legal da distribuição dos recursos provenientes dos *royalties*, vamos buscar maiores informações sobre valores arrecadados no Brasil, demonstrando a grande importância desses valores para o país.

Segundo a ANP, os cálculos atuais envolvendo o recurso in natura petróleo podem ser definidos da seguinte maneira:

Os *royalties* incidem sobre a produção mensal do campo produtor. O valor a ser pago pelos concessionários é obtido multiplicando-se três fatores:

- (1) alíquota dos royalties do campo produtor, que pode variar de 5% a 10%;
- (2) a produção mensal de petróleo e gás natural produzidos pelo campo;
- (3) o preço de referência destes hidrocarbonetos no mês, como determinam os artigos 7º e 8º do **Decreto nº 2.705/1998**, que regulamentou a **Lei nº 9.478/1997** (Lei do Petróleo).

- $\text{Royalties} = \text{Alíquota} \times \text{Valor da produção}$
- $\text{Valor da produção} = V_{\text{petróleo}} \times P_{\text{petróleo}} + V_{\text{gn}} \times P_{\text{gn}}$

Onde:

Royalties = valor decorrente da produção do campo no mês de apuração, em R\$

Alíquota = percentual previsto no contrato de concessão do campo

$V_{\text{petróleo}}$ = volume da produção de petróleo do campo no mês de apuração, em m^3

$P_{\text{petróleo}}$ = é o preço de referência do petróleo produzido no campo no mês de apuração, em R\$/ m^3

P_{gn} = preço de referência do gás natural produzido no campo no mês de apuração, em R\$/ m^3

V_{gn} = volume da produção de gás natural do campo no mês de apuração, em m^3

Além dos royalties, os concessionários estão sujeitos a constituir um fundo de participação especial, compensação financeira extraordinária estabelecida pela Lei do Petróleo para campos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, e ao pagamento pela ocupação ou retenção de área. Este fundo embora seja propriedade do concessionário, deve ser aplicado no desenvolvimento de projetos de pesquisa tecnológica de interesse do concessionário, com a anuência da ANP.

A seguir são apresentadas as alíquotas e os beneficiários da distribuição dos royalties, conforme estabelecido na legislação pertinente:

Parcela de 5% - Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 1/1991

Lavra em terra

- 70% Estados produtores
- 20% Municípios produtores
- 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás

natural

Lavra na plataforma continental

- 30% Estados confrontantes com poços
- 30% Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas
- 20% Comando da Marinha
- 10% Fundo Especial (estados e municípios)
- 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás

natural

Parcela acima de 5% - Lei nº 9.478/1997 e Decreto nº 2.705/1998

Lavra em terra

- 52,5% Estados produtores

- 25% Ministério da Ciência e Tecnologia
- 15% Municípios Produtores
- 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Lavra na plataforma continental

- 25% Ministério da Ciência e Tecnologia
- 22,5% Estados confrontantes com campos
- 22,5% Municípios confrontantes com campos
- 15% Comando da Marinha
- 7,5% Fundo Especial (estados e municípios)
- 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural

Após a análise do quadro do histórico legal da distribuição dos recursos provenientes dos royalties e as formas de cálculos e tipos alíquotas referentes a diferentes produções, passamos para maiores informações sobre valores arrecadados no Brasil, demonstrando a grande importância desses valores para o país.

3.3 OS VALORES ARRECADADOS NO BRASIL

A título de exemplo, serão demonstrados a seguir, por meio de tabelas, valores arrecadados pelos Estados Brasileiros em outubro de 2012, demonstrando a importância desses recursos para os cofres públicos, e avaliar que a correta utilização desses grandes valores seria para melhoria do país.

Royalties crédito em: 20/12/2012

Competência: Outubro de 2012



BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2012
BRASIL				
ESTADOS	233.195.296,72	169.426.517,50	402.621.814,22	4.601.918.029,08
MUNICIPIOS	268.806.417,09	196.723.793,11	465.530.210,20	5.368.188.191,58
FUNDO ESPECIAL	62.249.099,41	46.000.397,06	108.249.496,47	1.245.479.924,95
COMANDO DA MARINHA	110.868.075,75	82.006.576,56	192.874.652,31	2.308.143.241,18
MCT	-	151.642.120,68	151.642.120,68	1.800.729.511,77
FUNDO SOCIAL	13.630.123,08	26.651.246,87	40.281.369,95	311.480.264,43
TOTAL	688.749.012,05	672.450.651,78	1.361.199.663,83	15.635.939.162,99

BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2012
ESTADOS				
ALAGOAS	1.534.837,56	976.040,39	2.510.877,95	29.169.785,79
AMAZONAS	10.869.272,08	8.017.437,12	18.886.709,20	206.733.398,82
BAHIA	12.896.857,49	8.027.263,83	20.924.121,32	222.986.561,88
CEARA	721.161,13	473.518,50	1.194.679,63	14.212.255,46
ESPIRITO SANTO	33.570.268,73	27.223.770,90	60.794.039,63	680.013.614,52
RIO DE JANEIRO	148.813.980,54	107.741.275,63	256.555.256,17	2.963.581.532,05
RIO GRANDE DO NORTE	12.936.169,68	8.757.093,72	21.693.263,40	248.237.261,59
SAO PAULO	4.069.695,09	2.683.444,58	6.753.139,67	83.081.682,32
SERGIPE	7.783.054,42	5.526.672,83	13.309.727,25	153.901.936,65
TOTAL	233.195.296,72	189.426.517,50	402.621.814,22	4.601.918.029,08

* Valor sem a retenção de 1% (um por cento) de PASEP, conforme disposto no inciso III, do Art. 2º da Lei nº 9.715, de 25 de novembro de 1998, combinado como parágrafo 6º do Art. 19 da Medida Provisória nº 2.158, de 24 de agosto de 2001.

Figura 2 - Arrecadação dos Royalties de Petróleo em Outubro de 2012¹⁰

Até outubro de 2012, os valores arrecadados acumulados chegaram próximos de 16 bilhões de reais no ano, esse valor tende a crescer se levarmos em consideração as estimativas referentes a camada pré-sal, com essa extração tornando-se efetivamente viável economicamente, é possível afirmar que a arrecadação de royalties no país será maior que nos últimos anos.

4. O Novo Projeto de Lei dos Royalties do Petróleo

Visando a melhoria dos índices de desenvolvimento educacional do país, o poder executivo criou, em maio de 2013, o Projeto de Lei 5500/13, que destina à educação parte dos recursos arrecadados com a exploração do petróleo. Esta medida foi anunciada pela atual presidente do país, Dilma Rousseff e não teria pacto imediato, uma vez que apenas atingiria os recursos com contrados assinados depois de 3 de dezembro de 2012, e com a exploração dos campos do pré-sal.

O primeiro texto desse projeto de lei destinava exclusivamente à educação 100% dos royalties e da participação especial arrecadada por União, estados e municípios na exploração do petróleo em plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Também seriam aplicados 50% dos rendimentos do Fundo Social¹¹ do pré-sal em educação, de acordo com a Lei 12.351/10, e o restante seria destinado às áreas de cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente. Os royalties da exploração em terra ficaram de fora dessa primeira proposta.

Na Câmara dos Deputados o projeto de lei foi reformulado e em 14 de agosto de 2013, feita a votação que aprovou o projeto que destina, não mais 100% dos royalties apenas para

¹⁰ Disponível em www.anp.gov.br

¹¹ Criado em 2010, o Fundo Social é um fundo soberano, destinado a receber a parcela dos recursos do pré-sal que cabem ao governo federal, como royalties e participações especiais. Por lei, o fundo deveria ser uma poupança do governo para quando o dinheiro do petróleo diminuir, que ajudaria a financiar o desenvolvimento do país e serviria ainda para reduzir os efeitos de uma possível entrada abundante de dólares no país por conta da exportação do petróleo do pré-sal.

educação, mas ponderando os déficits da saúde pública brasileira houve uma divisão, resultando em 75% do total dos royalties para educação e 25% para a saúde. Os deputados optaram também por destinar 50% dos recursos do Fundo Social para educação e saúde, e não apenas do rendimento, que era o plano original.

A seguir a tabela mostra o resumo das principais mudanças do projeto original dos royalties do petróleo aprovado pela Câmara dos Deputados, para o melhor entendimento das propostas:

Tabela 2- Mudanças do Projeto de Lei sobre os Royalties do Petróleo

AS MUDANÇAS NO PROJETO ORIGINAL DOS ROYALTIES		
	Antes	Depois
Distribuição dos royalties	100% para a educação	75% para a educação e 25% para a saúde
Destinação dos recursos	Dos contratos assinados a partir de 3 de dezembro de 2012	Dos contratos com "declaração de comercialidade" a partir de 3 de dezembro de 2012
Fundo Social	50% dos rendimentos do Fundo Social para a educação	50% do total do Fundo Social para educação e saúde
Fonte: Câmara dos Deputados		

O primeiro repasse de royalties para educação e saúde, de acordo com o Executivo federal, será de R\$ 770 milhões e deverá ser feito ainda em 2013. A verba oriunda da exploração petrolífera deverá alcançar R\$ 19,96 bilhões em 2022 e totalizará R\$ 112,25 bilhões em uma década.

Por fim, o projeto de lei foi sancionado, sem vetos ao texto, pela atual presidente do Brasil Dilma Rousseff às 15 horas do dia 9 de setembro de 2013. O texto sancionado foi publicado no Diário Oficial da União no dia 10 de setembro de 2013 e pode ser encontrado no anexo A desta dissertação

4.1 EXEMPLOS DA UTILIZAÇÃO DOS ROYALTIES EM OUTROS PAÍSES

Diversos países que são produtores de petróleo utilizam esse recurso como fonte de riqueza, incrementando muito à suas economias, todos eles recebem Royalties e veremos a seguir a título de exemplo, como esses valores pagos são utilizados em várias partes do mundo. (Texto adaptado do site BBC, 2012)

4.1.1 Noruega: aposentadoria e bolsa de valores

As reservas da Noruega foram descobertas no fim dos anos 1960. O governo ganhava dinheiro através de impostos sobre o petróleo, e não de royalties. Desde os anos 1990, as receitas vão para o Fundo do Petróleo, que, em 2006, foi rebatizado de Fundo de Pensão Global do Governo.

Este modelo é único no mundo. O governo tem possibilidade de gastar, por ano, apenas 4% dos recursos do petróleo em seu orçamento. O restante fica guardado no fundo e será usado no futuro para lidar com dois problemas já previstos pelos noruegueses: o alto custo das aposentadorias, devido ao envelhecimento da população, e a escassez nas receitas do petróleo, já que este é um recurso finito.

Não há ainda não uma data definida decidida politicamente para o saque esses recursos serão sacados. Em casos de emergência, ele está disponível imediatamente.

Enquanto isso, o dinheiro é investido no mercado de ações e em títulos de governos. A Noruega é um país que tem orgulho de investir apenas em "práticas éticas", o que exclui comprar ações de companhias de tabaco ou empresas suspeitas de empregar trabalho infantil. Porém recentemente, a fórmula de investimento foi alvo de críticas no país. Em 2008, quando estourou a crise financeira mundial, o fundo perdeu 23% do seu valor, quando as bolsas desabaram em todo o mundo.

4.1.2 Venezuela: Gastos Sociais

Pode-se dizer que a base da economia venezuelana é a receita do petróleo, gerada por impostos e lucros. Segundo a entidade Council of Foreign Relations, baseada em Washington, os ganhos com petróleo correspondem à metade das receitas do governo.

Quando o presidente Hugo Chávez chegou ao poder, em 1998, o petróleo ganhou mais importância na economia venezuelana. Em 2006, o governo assumiu o controle majoritário dos projetos de exploração liderados por companhias estrangeiras.

Em 2005, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento que, em seu estatuto, corresponde a uma empresa, criada para otimizar os investimentos produtivos e sociais. O dinheiro é gasto em projetos de infraestrutura, saúde, ambiente, energia, defesa, indústrias básicas, educação e agricultura.

Uma crítica recorrente que é feita a esse modelo é a falta de transparência, com diversos analistas observando que não é possível saber exatamente tudo que está sendo financiado com o dinheiro do petróleo. Outro problema é que o orçamento do governo e a economia venezuelana acabam dependentes do preço do barril do petróleo.

O falecido presidente do país, Hugo Chávez argumentava que os gastos sociais ajudaram a reduzir a desigualdade do país para o menor índice da história.

4.1.3 Estados Unidos: Novos Poços

Os royalties do petróleo; que correspondem a 12% da produção, são pagos diretamente ao Tesouro americano e a alguns fundos de cunho ambiental.

Em 1995, durante o governo de Bill Clinton, os Estados Unidos resolveram abrir mão da cobrança de royalties para novos projetos de exploração de petróleo offshore no Golfo do México.

A ideia da lei Deep Water Royalty Relief Act era estimular alguns novos investimentos em uma área considerada de risco financeiro para os investidores. Os projetos que se encaixam nessa lei não pagam royalties nos primeiros 87,5 milhões de barris produzidos. Também existe um teto na cobrança quando o preço do barril sobe demais nos mercados.

Em 2011, após o desastre ambiental do Golfo do México e em meio a pressões para o governo americano reduzir o seu déficit público, o presidente Obama e os democratas propuseram no Congresso um projeto chamado Close Big Oil Tax Loopholes Act – que acabava com a isenção de royalties. A proposta no entanto, acabou derrotada pelos republicanos.

Ainda no país americano, é particular o estado do Alasca, onde em 1976, foi criado um fundo soberano, o Alaska Permanent Fund, para preservar parte dos royalties para o benefício das futuras gerações de alasquianos, como compensação pela exploração de recursos naturais.

O petróleo responde por aproximadamente 30% da arrecadação com royalties do Alasca. O resto vem da produção de cobre, ouro e outras riquezas minerais. Atualmente, são administrados cerca de US\$ 42 bilhões, investidos em ações, títulos públicos e imóveis. O dinheiro que entra no caixa do fundo é preservado, e metade do que vier a render é reinvestida.

A parcela restante vai para o bolso dos moradores. Cerca de 647 mil alasquianos estão aptos a receber o pagamento. Para exemplificar, no ano fiscal encerrado em junho de 2011, foram distribuídos US\$ 801 milhões, ou US\$ 1.174 por habitante. Nos 12 meses encerrados em junho deste ano, foram US\$ 605 milhões, ou US\$ 878 per capita.

Segundos analistas econômicos, o Alasca é exemplo de como preservar recursos e o modelo de gestão criado para preservar os royalties, impede que governo e legislativo local alterem a parcela de recursos que fica com o fundo soberano. Apenas o rendimento desses investimentos é que sofre ingerência. Ou seja, a parcela dos benefícios destinada aos moradores pode ser revista.

5. Fiscalização na aplicação dos Royalties

Após o projeto de lei direcionando os royalties do petróleo, e uma parcela do fundo social para a educação e saúde pública, se torna necessária a análise da forma como vem sendo realizada, a fiscalização através dos órgãos que tem competência para tal função.

Inicialmente será abordado o exercício do Tribunal de Contas, que tem a competência e é o responsável legal e direto para a fiscalização dos royalties do petróleo para em seguida tratar do papel do Ministério Público como instituição responsável pela defesa dos interesses sociais indisponíveis (TORRONTÉGUY, 2009).

5.1 PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS

A competência relacionada a fiscalização da aplicação dos royalties recebidos por parte dos estado e municípios, chegou a ser alvo de divergência entre o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Tribunais de Contas Regionais, em 2004, o Supremo Tribunal Federal decidiu a favor dos últimos, sendo então os TCUs de cada estado produtor, responsáveis por seus recursos provenientes dos royalties.

Os Tribunais de Contas Estaduais atuam prestando devido esclarecimento a respeito da legislação vigente e, quando possível, realiza a orientação aos respectivos gestores municipais para uma melhor aplicação dos seus recursos, em foco, aqueles provenientes dos royalties, já que é de entendimento do Tribunal que estes são recursos finitos e que devem ser aplicados de maneira sustentável, econômica e socialmente viáveis (TORRONTÉGUY, 2009).

Um exemplo do que ocorria antes da regulamentação da destinação de recursos da lei do royalties do petróleo, menciona-se a seguir, a Auditoria Especial realizada pelo Tribunal de Contas Estadual do Espírito Santo, no ano de 2006, confirmou que o município de Presidente Kennedy (ES), apurou pagamentos provenientes de despesas com o carnaval (bandas e trios elétricos) com os recursos recebidos dos royalties do petróleo. E este fato, de acordo com a Controladoria Técnica (CT), estava regular por atender os preceitos da Lei do Petróleo de 1989.

De um modo geral parece injustificável a aplicação dos royalties par a contratação de trios-elétricos já que as carências sociais são inumeráveis no país, e um dos objetivos da República Federativa do Brasil é a diminuição das desigualdades sociais.

Após consulta o Tribunal Pleno do Estado de Minas Gerais se posicionou, por unanimidade, na Sessão do dia 25/09/02. (TCE-MG, 2002) de forma cuja ementa abaixo transcreve:

Possibilidade da aplicação dos recursos oriundos do fundo especial (ROYALTY) para pagamento de qualquer despesa pública de competência do Município. Observância da nova redação da Lei n. 7.990/89. É vedada aos Municípios a aplicação de recursos provenientes de royalties par pagamento do quadro permanente e pessoal e de dívidas, exceto as dívidas para com a União e suas entidades como também para a capitalização de fundos de previdência.

Visto que uma nova lei foi aprovada, com destino concreto às instituições públicas que cuidam da educação e saúde do país, será papel dos Tribunais de Contas Estaduais, controlar, regularizar e fiscalizar o destino dos recursos financeiros provenientes dos royalties do petróleo, nos municípios e no estado em geral.

5.2 PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O papel do Ministério Público é disposto na Constituição Federal de 1988 no Art. 127 como sendo “[...] Instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 2006, p.45)

Nesse sentido, por meio de uma atuação democrática, que vise à participação da sociedade que deve ser ativa e demonstrar os reais problemas que vivenciam, o Ministério Público é que poderá a efetiva garantia no que se refere à aplicação dos royalties do petróleo na saúde e na educação.

Embora existam órgãos criados para essa função, a sociedade também tem o papel de cobrar, fiscalizar o que nos é previsto por lei, pois afinal os recursos provenientes dos royalties são elevados, e necessários para o desenvolvimento social do país, o que beneficia a todos.

6. Conclusão

Vimos que o crescimento da atividade petrolífera, apesar das lutas comerciais pelo poder econômico, torna o petróleo um instrumento de cobiça, mas por outro lado, também o torna um importante fator de captura de renda para os estados e municípios do país.

Logicamente, os recursos provenientes dos royalties não conseguem atender de imediato todas as necessidades do país, porém os mesmos aplicados de uma forma mais direta e objetiva, segundo uma legislação específica e consistente destinando-os a saúde e principalmente à educação, irão proporcionar um retorno à população bem como as futuras gerações.

É importante também lembrar que o petróleo é um recurso finito, e por esse motivo é possível enxergar que os royalties são para preparar o país para um futuro sem os recursos. As futuras gerações não terão essa riqueza. O legado então de nossa geração será um país educado, preparado para produzir ciência, inovação, tecnologia, cultura e civilidade. Este é o caminho para ter no futuro um país verdadeiramente desenvolvido.

7. Referências Bibliográficas

Bronz, D. (2009). **Pescadores do Petróleo**. Rio de Janeiro: E-papers.

Clube Militar. Nossa História. (s.d.). Obtido em 10 de Setembro de 2013, de <http://www.clubemilitar.com.br>

Constituição da República Federativa do Brasil. (2006). São Paulo: Saraiva.

Cruz, A. N., Sarmiento, C. E., & Moreira, R. d. (2012). **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Obtido em 10 de setembro de 2013, de FGV- CPDOC: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/FatosImagens/PetrobrasAutoSuficiencia>

Doria, O. C. (1961). **Royalties...** São Paulo: O Livreiro.

Gás, A. N. (s.d.). **Produção de Petróleo**. Obtido em 9 de Setembro de 2013, de www.anp.gov.br/doc_dadosestatisticos/Producao_de_Petroleo_b.xls

Pimentel, P. (1984). **Afinal, quem descobriu o Petróleo no Brasil?** Rio de Janeiro: Graphos.

Royalties. (s.d.). Obtido em 2013 de setembro de 10, de http://www.senado.gov.br/noticias/agencia/infos/Inforoyalties_.htm

Santos, M. L. (2012). **A Busca Pela Divisão Equânime dos Royalties do Petróleo Breve Análise sobre o Pacto Federativo Brasileiro**. Novo Hamburgo.

Santos, S. H. (2001). **Royalties do Petróleo à luz do direito positivo**. Rio de Janeiro: Esplanada.

Torrenteguy, A. F. (2009). **A Plicação dos Royalties do Petróleo e a Efetividade dos Direitos Fundamentais**. Vitória.

ANEXO A – PUBLICAÇÃO DO DIÁRIO OFICIAL 10/09/2013**Atos do Poder Legislativo****LEI No 12.858, DE 9 DE SETEMBRO DE 2013**

Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do **caput** do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos **royalties** e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos **royalties** e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e

IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de **royalties** e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do **caput**, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde.

Art. 3o Os recursos dos **royalties** e da participação especial destinados à União, provenientes de campos sob o regime de concessão, de que trata a Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido antes de 3 de dezembro de 2012, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, localizados na área definida no inciso IV

do caput do art. 2o da Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, serão integralmente destinados ao Fundo Social previsto no art. 47 da Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 4o Os recursos destinados para as áreas de educação e saúde na forma do art. 2o serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal.

Art. 5o O § 1o do art. 8o da Lei no 7.990, de 28 de dezembro de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 8o

§ 1o As vedações constantes do **caput** não se aplicam:

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades;

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

....." (NR)

Art. 6o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 9 de setembro de 2013; 192o da Independência e 125o da República.

DILMA ROUSSEFF

Guido Mantega

Aloizio Mercadante

Alexandre Rocha Santos Padilha

Edison Lobão