

AS LEIS DE CONCESSÃO (Nº 9.478/1997) E PARTILHA DE PRODUÇÃO (Nº 12.351/2010):

A PERDA DE OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL¹

THE LAWS OF CONCESSION (Nº 9.478/1997) AND PRODUCTION SHARING (Nº 12.351/2010):

THE LOSS OF OPPORTUNITY FOR THE NATIONAL DEVELOPMENT

Leonardo Silveira de Souza²

Resumo: As leis de concessão (nº 9.478/1997) e da partilha de produção (nº 12.351/2010) representam a fase de descentralização da repartição entre União, estados e municípios, das receitas obtidas com a produção de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro. O presente artigo, em termos de resultados, apresentam a ausência de argumentos técnicos tanto jurídicos, quanto econômicos, que embasam a permanência das regras atuais da repartição dos *royalties* e da participação especial. Além disto, como consequência do primeiro resultado, a existência de um padrão de ineficiência dos recursos aplicados pelos municípios do Rio de Janeiro e Espírito Santo, apresentados pela maior parte dos cinco maiores municípios arrecadadores de *royalties* e participação especial desses estados. A relação de causa e efeito, reforça os fundamentos da tese de centralização em poder da União, dos recursos provenientes dos *royalties* e participação especial, que poderão ser aplicados com maior eficiência.

Palavras-chave: Royalties; Participação Especial; Distribuição; Ineficiência; Centralização.

Abstract: The laws of concession (9.478/1997) and production sharing (12.351/2010) represents the decentralization phase of distribution between the Union, states and municipalities, of the revenues obtained from the production of oil and natural gas in the Brazilian offshore. This paper, in terms of results, show the absence of technical arguments, both legal and economic, which support the permanence of the current rules for the distribution of royalties and special participation. In addition, as a consequence of the first result, the existence of a pattern of inefficiency in the resources applied by the municipalities of Rio de Janeiro and Espírito Santo, presented by most of the five largest municipalities that collectors royalties and special participation in these states. The

¹ Artigo submetido em 04/05/2023 e aprovado para a publicação em 22/10/2023.

² Doutor em Geologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pós-doutor em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Engenharia de Minas pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), Graduado em Direito pela UFOP. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3732534151966913>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0582-9013>. E-mail: leosilveira.cat@gmail.com.

cause and effect relationship reinforces the fundamentals of the thesis of centralization in the Union, of resources from royalties and special participation, which can be applied with greater efficiency.

Keywords: Royalties; Special Participation; Distribution; Inefficiency; Centralization.

Introdução

O primeiro objetivo do presente artigo refere-se a análise dos fundamentos jurídicos e econômicos que sustentam o atual modelo de repartição dos *royalties* e da participação especial.—Neste sentido, pode-se constatar que o aumento e a expansão geográfica da produção nacional de petróleo e gás natural ao longo das últimas sete décadas³ impôs a sociedade brasileira a realização de mudanças normativas referentes a incidência tributária e a repartição das receitas provenientes dos tributos cobrados sobre tal atividade.

O período anterior à Constituição Federal de 1988, em termos da repartição das receitas auferidas com a produção de petróleo e gás natural, pode ser caracterizada por duas fases antagônicas, uma fase centralizadora em poder da União, sendo marcada por uma baixa produção de petróleo e gás natural e de origem predominantemente *onshore*⁴ e, uma fase descentralizadora repartido entre União, estados e municípios, sendo caracterizada de um aumento significativo da produção, na sua maior parte *offshore*⁵.

A maior parte da produção nacional de petróleo e gás natural ser originária do *offshore* influenciou o constituinte, a ponto da Constituição Federal de 1988, recepcionar a legislação anterior⁶ que regulamentava a incidência tributária e a repartição das receitas oriundas da produção de hidrocarbonetos.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu no §1º do artigo 20, a possibilidade da participação dos estados e municípios no resultado da exploração de petróleo ou gás natural na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva ou compensação financeira por essa exploração. Para Derzi, Coelho e Bustamante (2012, p. 243), a interpretação vigente estaria em descompasso com a própria Constitucional Federal de 1988, tendo em vista que o Constituinte originário estabeleceu

³ Estabelecemos com marco na produção nacional de petróleo e gás natural, a criação da Petrobras em outubro de 1953.

⁴ Produção de hidrocarbonetos nas bacias sedimentares localizadas em terra.

⁵ Produção de hidrocarbonetos nas bacias sedimentares localizadas na plataforma continental.

⁶ A Lei nº 2.004 de 1953 só viria a ser revogada pela Lei nº 9.478 de 1997.

que a plataforma continental, mar territorial ou a zona econômica exclusiva são bens da União (artigo 20, incisos V e VI da Constituição Federal de 1988). Assim, o legislador constituinte previu que tais porções territoriais submersas não pertenceriam a qualquer estado ou município da Federação.

O privilégio concedido aos entes federados costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural viria a distorcer o sistema federativo brasileiro com o início da trajetória de forte aumento da produção nacional de petróleo e gás natural, a partir do anos 1990 e da majoração na cotação do barril de petróleo na década seguinte.

Se por um lado, o cenário interno apresentava um forte aumento na produção de hidrocarbonetos no *offshore* brasileiro, por outro lado, no ambiente externo, a hegemonia do neoliberalismo impactou o Brasil com a flexibilização em 1995, do modelo regulatório de exploração e produção de petróleo e gás natural.

A Emenda Constitucional nº 9 de 1995, passou a autorizar a União a contratar empresas estatais ou privadas para a exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil (Souza, 2019, p.82), extinguindo a exclusividade da Petrobras na exploração e produção de petróleo e gás natural no Brasil, que perdurava desde 1953.

Para Bercovici (2011, p.296), a Lei de concessão é inconstitucional, tendo em vista que a norma ao atribuir ao concessionário o produto da lavra, não fazia distinção entre uma atividade econômica monopolizada pela União, a produção de petróleo e gás natural e, uma atividade econômica não monopolizada pela União, a produção de recursos minerais em geral.

O privilégio dos entes federados costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural, se fez presente na edição da Lei nº 9.478/1997, porque além de manter a condição dos referidos entes na participação do resultados da produção do petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, a nova Lei do Petróleo majorou a alíquota dos *royalties* incidente na produção de hidrocarbonetos no Brasil.

Desta forma, a Lei nº 9.478/1997 estabeleceu, a título de compensação da atividade de produção de hidrocarbonetos no *offshore* brasileiro, duas alíquotas variando de 5% a 10%, a depender da produtividade do campo, além da criação de uma segunda alíquota, a Lei do Petróleo estabeleceu um novo tributo a ser pago aos entes federados, em virtude da produção do petróleo e gás natural.

A participação especial passou a incidir sobre os campos com grande produção de petróleo e gás natural, localizados tanto nas bacias sedimentares em terra (*onshore*), quanto no mar (*offshore*). Logicamente, os entes federados costeiros confrontantes aos

campos produtores de petróleo e gás natural foram os mais beneficiados, em virtude da produção nacional de hidrocarbonetos de origem *offshore*, atingir aproximadamente 70% do total naquele ano (ANP, 2001).

Na década seguinte, a elevação da produção nacional de petróleo e gás natural associado ao forte aumento na cotação do barril de petróleo no mercado internacional, incrementaram demasiadamente as receitas dos *royalties* e participação especial destinadas aos entes federados costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural, aprofundando as desigualdades entre os entes federados receptores e não receptores dos tributos incidentes na produção de hidrocarbonetos no *offshore* brasileiro.

O aumento das distorções do sistema federativo brasileiro entre os entes federados receptores e não receptores dos tributos incidentes na produção de hidrocarbonetos no *offshore* brasileiro viria a agravar-se com a viabilidade técnica e econômica em 2006, da exploração dos reservatórios de hidrocarbonetos do Pré-sal brasileiro, localizados entre os estados de Santa Catarina e Alagoas.

A possibilidade de tornar o país um dos principais produtores mundiais de petróleo e gás natural, a ponto de posicionar o Brasil pela primeira vez na sua história, em um importante exportador de hidrocarbonetos, levou o Estado brasileiro a aprovar a Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b) que instituiu o regime de partilha da produção nas áreas do Pré-sal brasileiro.

A introdução do regime de exploração e produção da partilha de produção visava que a União ficaria com o excedente econômico gerado na venda⁷ do petróleo e gás natural a ser produzido pela Petrobras⁸ (a União é a principal acionista) no Pré-sal brasileiro, tendo em vista, que a diferença do custo de produção e da venda do barril de petróleo é apropriado na forma de renda pelo proprietário do recurso energético.

O resultado da aplicação das leis nº 9.478/1997 e nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b) acarretou no direcionamento de um volume gigantesco de recursos financeiros aos entes costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural, que no período 2000 e 2019 atingiu cerca de 255 bilhões de reais, enquanto os estados e municípios não produtores receberam aproximadamente 17 bilhões de reais e a União cerca de 175 bilhões de reais.

⁷ A Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) foi instituída como a responsável pela comercialização do petróleo e gás natural pertencente a União (Artigo 2º, *caput* da Lei nº 12.304/2010) (Brasil, 2010a).

⁸ O artigo 3º, §2º da Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b) define a Petrobras como a única operadora dos campos produtores do Pré-sal brasileiro. a serem explorados com a participação mínima de 30%.

O segundo objetivo deste Trabalho diz respeito à constatar a ineficiência da aplicação dos recursos dos *royalties* e da participação especial, pelos municípios confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural. Neste sentido, o artigo aponta que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁹ dos municípios costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural do Rio de Janeiro¹⁰ e Espírito Santo ao serem comparados com os municípios não confrontantes dos respectivos estados, apresentam resultados semelhantes no que se referem ao índice de aumento do IDHM¹¹ entre 2000 e 2010¹².

Desta forma, os resultados apontam para a inócua aplicação dos volumosos recursos financeiros pelos municípios receptores de *royalties* e participação especial que reflitam em um IDHM superior aos apresentados pelos municípios não receptores.

O terceiro objetivo deste artigo refere-se à constatar os fundamentos que reforçam a tese de centralizar em poder da União, todos os recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial. Neste sentido, a ineficiência da aplicação dos recursos pelos municípios confrontantes aos campos produtores é originada pela ausência de requisitos técnicos jurídicos e econômicos consistentes, capazes de fundamentar o atual modelo de repartição dos recursos entre a União, estados e municípios. Desta forma, o principal fator basilar dos critérios de repartição, deve-se ao fator político, que é utilizado nas negociações do Congresso Nacional.

Assim, o fator político foi responsável pelo desperdício de aproximadamente 130 bilhões de reais arrecadados ente 2000 e 2019 pelos municípios confrontantes aos campos produtores, em termos de *royalties* e participação especial.

O fator político e a ineficiência da aplicada dos recursos, reforçam a sustentação técnica da tese de centralizar em poder da União, todos os recursos financeiros provenientes da produção de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro.

⁹ O IDHM é um índice composto que agrega três das mais importantes dimensões do desenvolvimento humano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável, de ter acesso ao conhecimento e ter um padrão de vida que garanta as necessidades básicas, representadas pela saúde, educação e renda (Atlas Brasil, 2017).

¹⁰ Os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo apresentam as maiores arrecadações de *royalties* e participação especial do Brasil, de acordo com o Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis de 2021 (ANP, 2021, p.88-90).

¹¹ O IDHM de 2020 não está disponível, em virtude de não ter havido a realização do CENSO de 2020, que por ora, o CENSO 2022 encontra-se em fase final de conclusão.

¹² O índice é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de um município. O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 é a plataforma de consulta ao IDHM e os indicadores de suporte de 5.565 municípios brasileiros (Atlas Brasil, 2017).

Em termos metodológicos, o trabalho foi desenvolvido a partir da revisão bibliográfica e legislativa, referentes ao histórico normativo e econômico sobre a arrecadação, distribuição dos *royalties* e da participação especial.

A revisão bibliográfica, soma-se a análise dos dados secundários extraídos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) referentes à arrecadação e distribuição dos *royalties* e da participação especial entre 2000 e 2019 e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) dos anos de 2000 e 2010, divulgado pelo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil¹³.

A revisão bibliográfica somada a análise de dados secundários permitiu uma análise quantitativa e comparativa do IDHM dos cinco maiores municípios arrecadadores de *royalties* e participação especial dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santos, em relação aos municípios não arrecadadores dos respectivos estados. Do ponto de vista metodológico, a seleção dos municípios não confrontantes foi definida a partir da equivalência do número de habitantes¹⁴ do município em relação ao respectivo município confrontante elencado entre os cinco maiores arrecadadores de *royalties* e participação especial.

1. *Royalties* sobre a produção *offshore* de petróleo e gás natural no Brasil

Do ponto de vista econômico, a gênese dos *royalties* do petróleo está relacionada a compensação pela escassez gerada por uma atividade exploratória de um recurso finito. Desta forma, os *royalties* servem para compensar o proprietário de uma riqueza finita que será exaurida. Como desdobramento desta limitação física, surge para o proprietário do recurso, a necessidade de promover para a geração futura, que não poderá contar com esta riqueza, o acesso aos ganhos econômicos e sociais da aplicação dos recursos financeiros provenientes da exploração do recurso energético.

O elo entre a geração presente e a vindoura, no que tange a exploração dos recursos finito e o aproveitamento da aplicação dos recursos financeiros da atividade exploradora, configurará o princípio da justiça intergeracional, sendo este princípio, o norteador do objetivo deste artigo.

¹³ Organizado e administrado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Fundação João Pinheiro (Atlas Brasil, 2017).

¹⁴ De acordo com as estimativas populacionais de 2021 realizados pelo IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. (IBGE, 2021).

Assim, os *royalties* desempenham a função de instrumentalizar o elo entre a geração presente e a futura (Serra, 2018, p.5), oferecendo aos brasileiros, uma nação mais desenvolvida do ponto de vista social, econômico e tecnológico.

Por outro lado, do ponto de vista jurídico, os *royalties* são receitas originárias, decorrentes da exploração do patrimônio pelo proprietário, estando as reservas de petróleo e gás natural em poder da União e não dos entes subnacionais (Scaff, 2021, p.365).

Os *royalties* representam a principal compensação financeira paga pelos concessionários no exercício das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Em termos de *royalties* incidentes da produção *offshore*, pode-se estabelecer períodos de centralização e descentralização da divisão os recursos auferidos pela tributação.

A primeira fase é representada pelo início da produção de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro no final da década de 1960, tenha representado uma singular oportunidade de geração de riquezas para o país, os estados e municípios não lograram obter mais receitas provenientes dos *royalties*, tendo em vista a conjuntura interna, a vigência da ditadura civil-militar e o conseqüente fortalecimento do governo central, que mantiveram em poder da União durante todo o período ditatorial (1964-1985), os recursos auferidos com os *royalties* sobre a produção *offshore* de petróleo e gás natural.

A segunda fase, por sua vez, apresenta uma repartição descentralizada (União, estados e municípios), em um momento de redemocratização do país, no aumento da produção nacional de hidrocarbonetos na esteira da produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos (maior bacia produtora do país até 2018), que culminou com a edição da Lei nº 7.453/1985¹⁵ (Brasil, 1985).

Nesta segunda fase, a alíquota não foi alterada e, o rateio passou a contemplar tanto os estados e municípios confrontantes aos campos produtores quanto os não confrontantes. A divisão dos recursos passou a ser tanto de 1,5% para os estados quanto para os municípios confrontantes com os campos produtores de petróleo e gás natural; 1,0% para o Ministério da Marinha e 1,0% para o Fundo Especial (a ser dividido para todos os estados e municípios da Federação).

¹⁵ O artigo 27, §4º da Lei no 2004/1953 foi alterado pela Lei nº 7.453/1985.

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) recepcionou a Lei do Petróleo de 1953 e suas posteriores alterações, no que se refere aos *royalties* devidos a União, estados e municípios pela exploração tanto nas bacias *onshore* quanto *offshore*.

No que tange aos *royalties* incidentes na produção *offshore*, a Constituição Federal de 1988 recepcionou o ordenamento jurídico anterior, no que se refere a incidência e divisão dos *royalties* sobre a produção *offshore* de petróleo e gás natural. Assim, o texto constitucional estabeleceu no artigo 20, §1º a seguinte redação para os bens da União:

"Art. 20. São bens da União:

(...)

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. "

Para Loureiro (2014, p.77) a Constituição estabeleceu uma participação diferenciada para os estados e municípios confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, acolhendo e procurando reforçar a constitucionalização de um tema que fora objeto, até então, de regulação ordinária.

Por outro lado, para Derzi, Coelho e Bustamante (2012, p. 238) o constituinte ao definir que o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva são bens da União (artigo 20, §1º), não permitiu que nenhum destes sítios pertençam aos estados ou municípios da Federação. Desta forma, se inexistente território, tais entes federados não dispõem da competência tributaria para instituir tributos de atribuição estadual ou municipal sobre fatos jurídicos ocorridos no mar territorial, plataforma continental e na zona econômica exclusiva, sendo cabível apenas normas oriundas da União.

Outro fundamento utilizado para justificar a participação dos estados e municípios no resultado da exploração dos campos de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, diz respeito ao caráter "indenizatório" dos *royalties* para esses entes federados confrontantes aos campos produtores, tendo em vista os impactos negativos sofridos pela exploração e produção de hidrocarbonetos.

Nesse sentido, Derzi (2020, p.20) discorda do caráter indenizatório para os *royalties* do petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, em virtude do que a maioria dos prejuízos e impactos negativos da exploração dos hidrocarbonetos se compensa, por si só, com os inúmeros benefícios recebidos e com as situações naturalmente privilegiadas em que os estados e municípios confrontantes se encontram. Além disto, aquela natureza

indenizatória para os *royalties offshore* não se encontra amparo nem na Constituição Federal e nem na legislação infra-constitucional.

2. Participação especial sobre a produção *offshore* de petróleo e gás natural no Brasil - Lei nº 9.478/1997

A Constituição Federal de 1988 (C.F/1988) no seu artigo 177 (Brasil, 1988), manteve o monopólio da União sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural e, a Petrobras, a única empresa a exercer as atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos no país (Bercovici, 2011).

O ambiente internacional a época da promulgação da Constituição Federal de 1988 apresentava um mundo sob a égide da Guerra Fria, empresas estatais de petróleo dominando o mercado internacional, o mundo vivendo uma sobreoferta de petróleo. Por sua vez, no ambiente interno, na esteira de redemocratização, o intervencionismo estatal em setores definidos como estratégicos foram abarcados na C.F/1988 e, a produção nacional crescia com o desenvolvimento dos campos produtores da Bacia de Campos, porém, ainda não supria a demanda interna de petróleo.

Na década seguinte, a mudança do ambiente internacional, com a supremacia do neoliberalismo, e das pressões para a liberalização das atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos, e da continuidade do crescimento da produção nacional de petróleo tendo a Petrobras sob administração de um governo liberal (Souza, 2019, p.82), levaram a aprovação da Emenda Constitucional nº 9 (E.C/9), em 9 de novembro de 1995 (Brasil, 1995), que permitia a União contratar empresas nacionais ou estrangeiras para as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural.

A Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997), ao regulamentar a E.C/9, o dispositivo legal disciplinou as atividades de exploração e produção de hidrocarbonetos no Brasil, desta forma, o governo federal à época, utilizou como mecanismo para viabilizar o apoio dos parlamentares a aprovação da referida Lei no Congresso Nacional, o aumento da alíquota dos *royalties* para a produção *offshore* e a criação do tributo de participação especial.

A Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997), estabeleceu duas alíquotas, a primeira, de 5% dos *royalties*, que continuaria sendo regulamentada pela Lei nº 7.990/1989 (Brasil, 1989) e o Decreto nº 1/1991 (Brasil, 1991) e, a segunda, que variava entre 5% e 10%, a depender

da produção do campo de petróleo e gás natural, desta forma, a divisão entre os beneficiários apresentou uma maior participação da União¹⁶.

O artigo 50 da Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997), instituiu a participação especial, que refere-se a um tributo incidente sobre os campos com grande produção de petróleo e gás natural, localizados tanto nas bacias sedimentares *onshore* (terra) quanto *offshore* (mar).

A Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997) previa 50 % para a União, 40% para o estado produtor ou confrontante com a plataforma continental, onde ocorrer a produção e, 10% para o município produtor ou confrontante com a plataforma continental, onde ocorrer a produção.

Posteriormente, a Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b), instituiu o regime de partilha da produção com a incidência da participação especial, que passou a ser regulamentada pela Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012), que modificou o artigo 50, §2º da Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997).

Assim, a Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012) estabeleceu a seguinte divisão da participação especial:

- (i) 42% do tributo para a União;
- (ii) 34% ao estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
- (iii) 5% para o município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
- (iv) 9,5% para a constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e o Distrito Federal; e
- (v) 9,5% para a constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os municípios.

Da mesma forma que os estados e municípios não produtores passaram a deter uma maior parcela dos *royalties*, a legislação referente à distribuição das receitas oriundas da participação especial passou a beneficiar os estados e municípios não produtores.

¹⁶ A União ficaria com 40%, sendo 25% para o Ministério de Ciência e Tecnologia e 15% para o Comando da Marinha; Os estados e municípios confrontantes aos campos produtores seriam destinatários de 45%; Os municípios com operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural receberiam 7,5%; e O Fundo Especial, destinados a todos os estados e municípios da federação, seria destinatário de 7,5%.

3. Regime de Partilha da Produção - Lei nº 12.351/2010

A viabilidade da exploração dos reservatórios de hidrocarbonetos abaixo da sequência evaporítica (Pré-sal brasileiro) em 2006, levou ao governo federal à época, a estabelecer o marco regulatório sobre as atividades de exploração e produção no Pré-sal brasileiro (Souza, 2019, p.106).

A Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b) institui o regime de partilha da produção nas áreas do Pré-sal e em áreas estratégicas a serem definidas como tais. Neste dispositivo legal, manteve as duas alíquotas dos *royalties* estabelecidas pela Lei nº 9.478/1997 (Brasil, 1997) e, inovou com a criação do Fundo Social¹⁷ que entre outras fontes de financiamento, teria a parcela dos *royalties* destinada a União.

Posteriormente, a Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012) estabeleceu a alíquota única de 15% para a produção de hidrocarbonetos sob o regime de partilha de produção (Tabela 1).

O aumento da produção de petróleo e gás natural *offshore* no país nos últimos 40 anos desencadeou um forte aumento da pressão dos estados e municípios não produtores por maiores participações na distribuição das receitas dos *royalties*, como consequência, o marco regulatório do Pré-sal brasileiro atendeu as reivindicações dos estados e municípios não produtores, como apresenta a Tabela 1.

| Lei | Marco Regulatório | Aliquota | União | Estado Produtor | Município Produtor | Municípios* | Estado não Produtor | Município não Produtor | Fundo Especial (Estados e Municípios) |
|-------------|----------------------|----------|-------|-----------------|--------------------|-------------|---------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 7.990/1989 | Monopólio | 5% | 1% | 1,5% | 1,5% | 0,5% | - | - | 0,5% |
| 9.478/1997 | Concessão | 5% | 1% | 1,5% | 1,5% | 0,5% | - | - | 0,5% |
| | | 10% | 4% | 2,25% | 2,25% | 0,75% | - | - | 0,75% |
| 12.351/2010 | Partilha de Produção | 15% | 3,3% | 3,3% | 0,75% | 0,3% | 3,675 | 3,675 | 7,35%** |
| 12.734/2012 | Concessão | 5% | 1,1% | 1,1% | 0,25% | 0,1% | 1,225 | 1,225 | 2,45%** |
| | | 10% | 2% | 2% | 1,7% | 0,3% | 2% | 2% | 4,00%** |
| | | 15% | 3,3% | 3,3% | 0,75% | 0,3% | 3,675 | 3,675 | 7,35%** |

Tabela 1. Evolução da distribuição dos royalties *offshore* entre os entes da federação. Fonte: Brasil, 1989; Brasil, 1997; Brasil, 2010b; Brasil, 2012.

* Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;

** Recursos repartidos entre todos os estados e municípios do país.

¹⁷ Fundo especial de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, que coube à responsabilidade da centralização dos recursos advindos da exploração das áreas do Pré-sal e em outras áreas estratégicas, cujos resultados serão aplicados em projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental (Brasil, 2009).

No monopólio e na abertura do mercado, os estados e municípios não produtores detinham a participação de 10% do total arrecadado, quando a alíquota do imposto fosse 5% e, 7,5% do montante global, quando a alíquota fosse de 10% (Tabela 1). O marco regulatório do Pré-sal brasileiro ampliou a participação dos estados e municípios não produtores, que passaram a deter 49% do total arrecadado na modalidade partilha de produção e nas concessões, 49% e 40%, quando forem as alíquotas de 5 e 10%, respectivamente (Tabela 1).

A Lei nº 12.351/2010 (Brasil, 2010b), instituiu o regime de partilha da produção com a incidência da participação especial, que passou a ser regulamentada pela Lei nº 12.734/2012 (Brasil, 2012), que modificou o artigo 50, § 2º da Lei no 9.478/1997 (Brasil, 1997).

A Lei mencionada, estabeleceu a participação de 42% do tributo para a União (i);

| Lei | Marco Regulatório | União | Estado Produtor | Município Produtor | Estado não Produtor | Município não Produtor | Fundo Especial (Estados e Municípios) |
|-------------|----------------------|-------|-----------------|--------------------|---------------------|------------------------|---------------------------------------|
| 9.478/1997 | Concessão | 50% | 40% | 10% | 0% | 0% | 0% |
| 12.734/2012 | Partilha de Produção | 42% | 34% | 5% | * | * | 19% |

Tabela 2. Evolução da distribuição da Participação Especial entre os entes da federação. Fonte: Brasil, 1997; Brasil, 2012.

*Percentual de 9,5% para todos os estados e 9,5% para todos os municípios.

34% ao estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção (ii); 5% para o município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção (iii); 9,5% para a constituição de fundo especial, a ser distribuído entre todos os estados e o Distrito Federal (iv) e 9,5% para a constituição de fundo especial, a ser distribuído entre todos os municípios (v) (Tabela 2).

Da mesma forma que os estados e municípios não produtores passaram a deter uma maior parcela dos *royalties*, a legislação referente à distribuição das receitas oriundas da participação especial passou a beneficiar os estados e municípios não produtores (Tabela 2).

Enquanto no modelo regulatório de concessão, os entes não produtores não tinham direito as receitas oriundas da participação especial, no marco regulatório do Pré-sal brasileiro, os não produtores passaram a deter 19% do total arrecadado (Tabela 2).

A concentração na produção de petróleo e gás natural no país nos dois estados do sudeste brasileiro (Rio de Janeiro e Espírito Santo), sobretudo, em um número reduzido

de municípios, gerou ao longo dos anos, uma grande concentração na distribuição da arrecadação deste grupo seletivo de municípios, que tem constituído um enorme desequilíbrio em relação aos demais municípios, tanto dos seus próprios estados, quanto do restante do país.

4. Arrecadação dos *royalties* no Rio de Janeiro entre 2000 e 2019

Da mesma forma que ocorre com os estados confrontantes aos campos produtores, existe uma concentração da produção em um seletivo número de municípios costeiros confrontantes aos campos produtores, ao ponto dos cinco municípios confrontantes aos campos com maior produção no estado do Rio de Janeiro (Figura 1), concentrarem aproximadamente 50% de um total de 74 bilhões de reais arrecadados dos *royalties* pelos municípios costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural no Brasil (Figura 2).

A Figura 1, apresenta também, os impactos da mudança do modelo de exploração e produção de hidrocarbonetos nas bacias da margem leste brasileira, em termos de arrecadação dos *royalties* pelos cinco municípios confrontantes aos maiores campos produtores de petróleo e gás no estado do Rio de Janeiro.

O município de Campos dos Goytacazes apresentou uma evolução crescente na arrecadação dos *royalties* entre 2000 e 2014 (Figura 1), baseada na produção dos reservatórios de hidrocarbonetos da sequência Pós-sal, entretanto, a partir do momento que a maior parte dos campos produtores entraram em declínio produtivo, houve uma diminuição da arrecadação, constatado no período pós 2014 (Figura 3), sobretudo, na drástica diminuição da cotação do barril de petróleo nos anos de 2014 e 2015 (Souza, 2019, p.21).

Por outro lado, o forte crescimento da arrecadação dos *royalties* pelo município de Maricá, a partir de 2008 (Figura 1), deve-se ao início e conseqüentemente a expansão da produção de petróleo e gás natural nos reservatórios do Pré-sal na Bacia de Santos¹⁸, sendo esta bacia sedimentar, a maior produtora do país desde 2017 (Souza & Sgarbi, 2019, p.188).

O município de Macaé, por sua vez, teve o incremento na arrecadação dos *royalties* em virtude, da infraestrutura instalada no município que dão suporte as

¹⁸ A Bacia de Santos engloba parte do estado de Santa Catarina, o estado de São Paulo e parte do estado do Rio de Janeiro.

operações para a produção de petróleo e gás natural nas bacias de Campos¹⁹ e Santos, tanto nas sequências sedimentares do Pós-sal quanto do Pré-sal.

Se levarmos em consideração, apenas o volume arrecadado pelos municípios confrontantes aos campos produtores no estado do Rio de Janeiro, constataremos que os cinco maiores arrecadadores de *royalties* no estado (Figura 1) concentram aproximadamente 50% do total arrecadado pelos municípios confrontantes aos campos produtores do estado, no período de 2000 a 2019 (Figura 3).

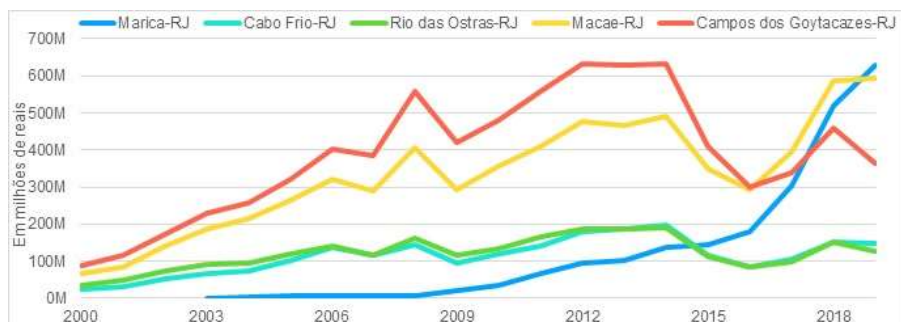


Figura 1. Arrecadação dos *royalties* pelos cinco municípios do estado do Rio de Janeiro confrontantes aos campos com a maior produção.

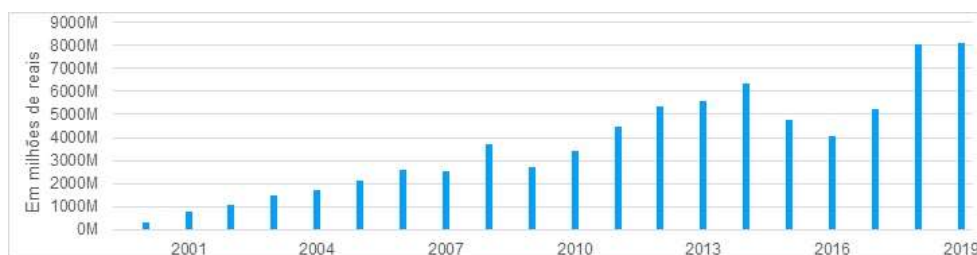


Figura 2. Arrecadação dos *royalties* pelos municípios brasileiros confrontantes aos campos produtores.

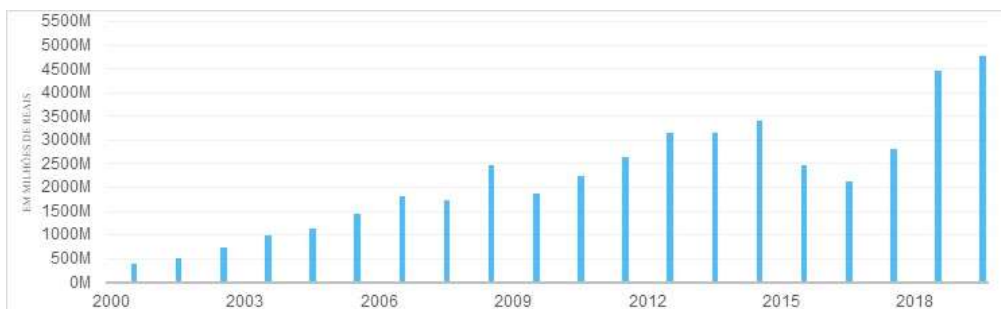


Figura 3. Os *royalties* arrecadados pelos municípios do Rio de Janeiro confrontantes aos campos produtores.

5. Arrecadação dos *royalties* no Espírito Santo entre 2000 e 2019

A mesma concentração da arrecadação dos *royalties* em um número seletivo de municípios no estado do Rio de Janeiro, ocorre no Espírito Santo.

¹⁹ A Bacia de Campos engloba partes dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Os cinco maiores municípios arrecadadores de *royalties* no Espírito Santo, representaram aproximadamente 6% do total arrecadado pelos municípios brasileiros confrontantes aos campos produtores, entre 2000 e 2019 (Figuras 2 e 4), quando comparamos com o total arrecadado pelos municípios capixabas confrontantes aos campos produtores (Figura 5), o percentual dos cinco maiores municípios arrecadadores atingem aproximadamente 60% .

A Figura 4 apresenta as mudanças que ocorreram na produção das bacias de Campos e Espírito Santo nos últimos 20 anos. Se os municípios pertencentes a Bacia do Espírito Santo, Linhares e São Mateus tiveram as suas arrecadações impactadas entre 2000 e 2014 pela produção na porção *onshore* e *offshore* da Bacia capixaba. Nos anos 2014 e 2015, a queda foi acentuada em virtude da redução da cotação do barril de petróleo no mercado internacional. Além disto, nos anos seguintes, verifica-se a tendência de queda na produtividade dos campos produtores na Bacia do Espírito Santo.

Por sua vez, os municípios de Presidente Kennedy, Itapemirim pertencentes a Bacia de Campos, apresentam as mesmas tendências dos municípios fluminenses, englobados pela Bacia de Campos. Os dois municípios tiveram um forte aumento da arrecadação, por meio da produção de hidrocarbonetos na sequência Pós-sal, que perdurou até 2014. A queda da cotação do barril de petróleo nos anos de 2014 e 2015, levaram a uma forte redução da arrecadação dos dois municípios. Além disto, nos anos seguintes, a tendência no declínio da produtividade nos campos produtores tornaram-se evidentes.

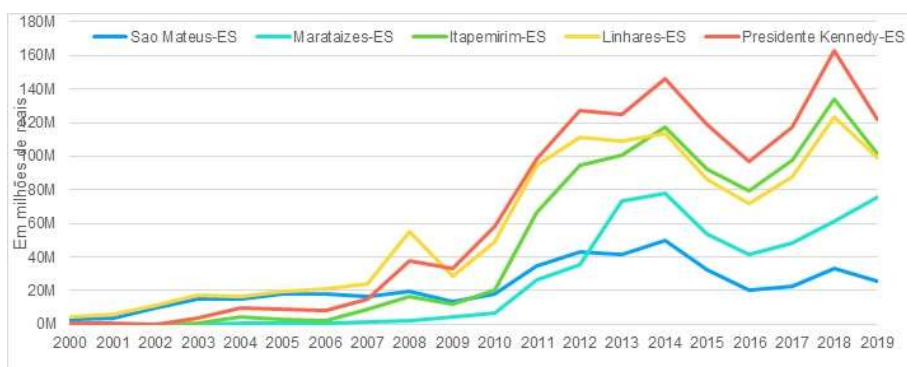


Figura 4. Arrecadação dos *royalties* pelos cinco municípios do Espírito Santo confrontantes aos campos de maior produção.

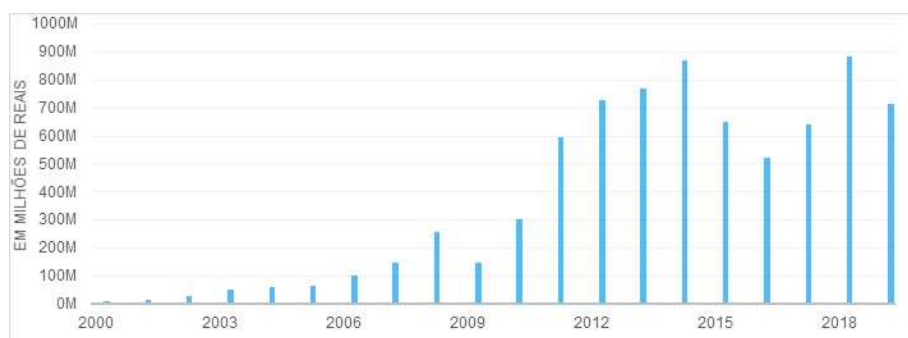


Figura 5. Os *royalties* arrecadados pelos municípios do Espírito Santo confrontantes aos campos produtores.

O município de Marataízes apresenta uma excepcionalidade em relação aos outros dois municípios pertencentes a Bacia de Campos, cuja a tendência de crescimento da arrecadação no pós 2015, se deve a não diminuição da produtividade nos poços produtores de hidrocarbonetos localizados no seu território.

6. Arrecadação da participação especial no Rio de Janeiro entre 2000 e 2019

Da mesma forma que ocorre com os *royalties* estados, existe uma concentração da produção, em um seletivo número de municípios confrontantes aos campos produtores, ao ponto dos cinco municípios confrontantes aos maiores campos produtores de hidrocarbonetos no estado do Rio de Janeiro (Figura 6), concentrarem aproximadamente 70% do total arrecadado pelos municípios confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural no Brasil (Figura 7).

A Figura 6, apresenta também, os impactos da mudança do modelo de exploração e produção de hidrocarbonetos nas bacias da margem leste brasileira, em termos de arrecadação dos *royalties* pelos cinco municípios confrontantes aos maiores campos produtores de petróleo e gás no estado do Rio de Janeiro.

Enquanto, Campos dos Goytacazes apresenta uma evolução crescente na arrecadação da participação especial entre 2000 e 2014 (Figura 6), baseada na produção dos reservatórios de hidrocarbonetos da sequência Pós-sal, entretanto, a partir do momento que a maior parte dos campos produtores entraram em declínio produtivo, acarretou na diminuição da arrecadação, constatado no período pós 2014 (Figura 6), sobretudo, na drástica diminuição da cotação do barril de petróleo nos anos de 2014 e 2015 (Souza, 2019, p.21).

Neste mesmo sentido, podemos constatar a evolução da arrecadação dos municípios de Rio da Ostras e Cabo Frio, que apresentaram um aumento entre 2000 e

2012 e, posteriormente, uma forte queda na arrecadação da participação especial (Figura 6).

Por outro lado, o forte crescimento da arrecadação da participação especial pelos municípios de Maricá e Niterói, a partir de 2012 (Figura 6), deve-se ao início e consequentemente a expansão da produção de petróleo e gás natural nos reservatórios do Pré-sal na Bacia de Santos, sendo esta bacia sedimentar, a maior produtora do país desde 2017 (Souza & Sgarbi, 2019, p.188).

Se levarmos em consideração, apenas o volume arrecadado pelos municípios confrontantes aos campos produtores no estado do Rio de Janeiro, constataremos que os cinco maiores arrecadadores de participação especial no estado (Figura 6), concentram aproximadamente 83% do total arrecadado pelos municípios do estado confrontantes aos campos produtores, no período de 2000 a 2019 (Figura 8), ou seja, os cinco maiores municípios arrecadadores obtiveram uma concentração ainda maior, em relação aos *royalties*.

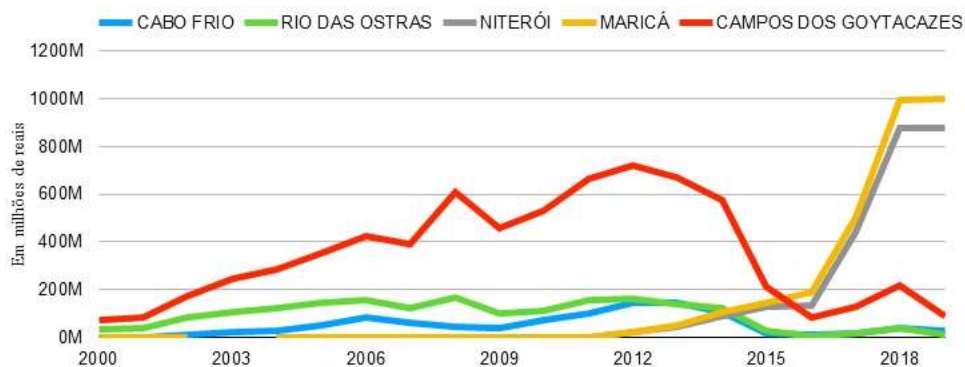


Figura 6. Arrecadação da participação especial pelos cinco municípios do Rio de Janeiro confrontantes aos maiores campos produtores.

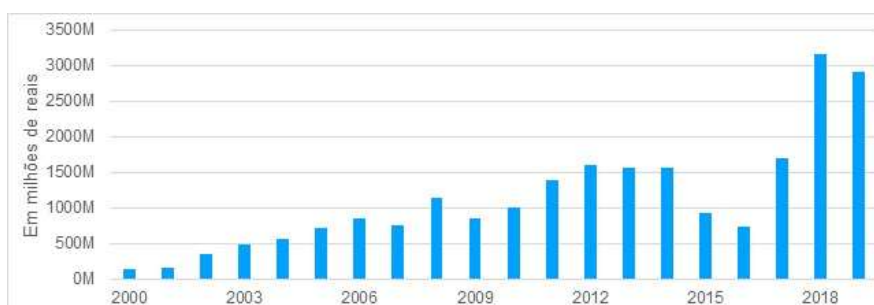


Figura 7. Arrecadação da participação especial pelos municípios brasileiros confrontantes aos campos produtores.

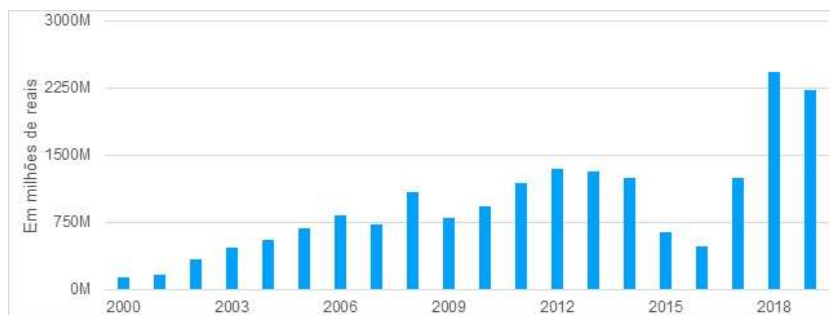


Figura 8. Arrecadação da participação especial pelos municípios do estado do Rio de Janeiro confrontantes aos campos produtores.

7. Arrecadação da participação especial no Espírito Santo entre 2000 e 2019

A mesma concentração da arrecadação dos *royalties* em um número seletivo de municípios no estado do Rio de Janeiro, ocorre no Espírito Santo.

Os cinco maiores municípios arrecadadores de participação especial no Espírito Santo, representaram aproximadamente 9% do total arrecadado pelos municípios brasileiros confrontantes aos campos produtores, entre 2000 e 2019 (Figuras 7 e 9), quando comparamos com o total arrecadado pelos municípios capixabas confrontantes aos campos produtores (Figura 10), o percentual dos cinco maiores municípios arrecadadores atingem a incrível marca de aproximadamente 99.5 % .

A Figura 9 apresenta uma similaridade na produção das bacias de Campos e Espírito Santo nos últimos 20 anos. Tanto o município de Linhares, pertencente a Bacia do Espírito Santo, quanto Piúma, pertencente a Bacia de Campos, apresentaram em todo o período, arrecadação irrisória da participação especial.

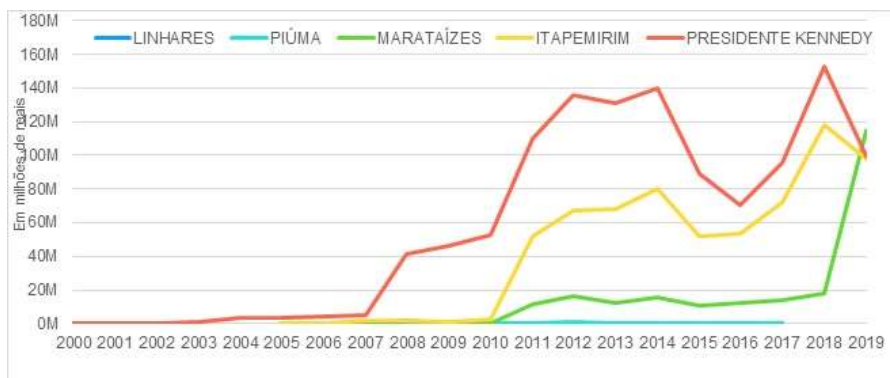


Figura 9. Arrecadação da participação especial pelos cinco municípios do Espírito Santo confrontantes aos campos de maior produção.

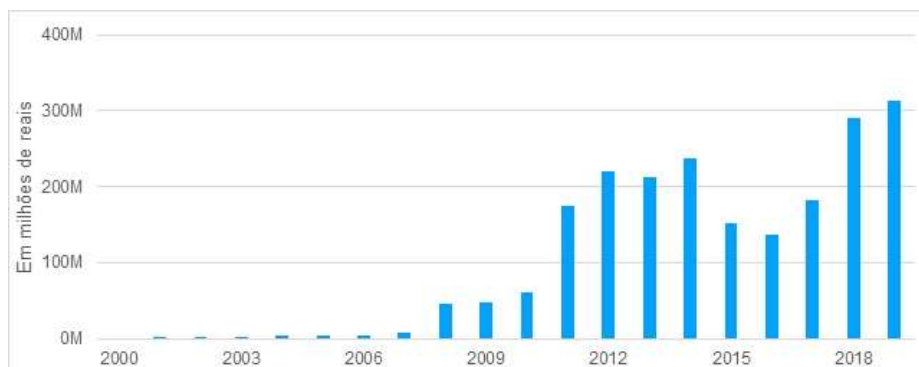


Figura 10. Arrecadação da participação especial pelos municípios do Espírito Santo confrontantes aos campos produtores.

Por outro lado, os municípios de Presidente Kennedy e Itapemirim, pertencentes à Bacia de Campos, apresentam similaridade, aumento na arrecadação até 2014 e, posteriormente, variações de aumento e declínio da arrecadação.

O município de Marataízes apresenta uma excepcionalidade em relação aos outros dois municípios pertencentes a Bacia de Campos, cuja a tendência de crescimento da arrecadação no pós 2015, se deve a não diminuição da produtividade nos poços produtores de hidrocarbonetos confrontantes ao seu território.

8. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)

Como forma de auferir a aplicação dos recursos provenientes dos *royalties* e participação especial pelos municípios costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural, adotamos o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM), como instrumento para averiguar a qualidade dos indicadores sociais e econômicos de tais municípios.

Nesse sentido, adotamos o critério de analisar e comparar os índices de IDHM dos 5 maiores arrecadadores de *royalties* e participação especial dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, em comparação aos cinco municípios não produtores do mesmo estado que possuem os números de habitantes compatíveis, de acordo com as estimativas populacionais de 2021, disponibilizados pelo IBGE (IBGE, 2021).

Os dados do IDHM analisados neste artigo estão disponíveis no Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Os índices disponíveis estão agrupados nos anos de 1991, 2000 e 2010. Para este estudo, analisaremos os dois últimos anos, em virtude de poderem serem comparados com os volumes arrecadados pelos cinco maiores municípios arrecadadores de hidrocarbonetos dos estados de Rio de Janeiro e Espírito Santo nos anos de 2000 e 2010.

8.1 O IDHM dos municípios arrecadadores de *royalties* no Rio de Janeiro

Ao analisarmos a Tabela 3, verificamos que todos os cinco maiores municípios arrecadadores dos *royalties* no estado do Rio de Janeiro apresentaram um aumento no IDHM entre os anos de 2000 e 2010.

Embora quatro dos cinco maiores municípios fluminense arrecadadores tiveram um percentual de aumento do IDHM entre 2000 e 2010 ligeiramente superior em relação aos cinco municípios fluminense não arrecadadores selecionados, o maior município arrecadador, Campos dos Goytacazes, apresentou o mesmo percentual de aumento no período verificado em São João de Meriti.

| MUNICÍPIO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
|------------------------|-------------|-------------|--------------|-----------|
| CAMPOS DOS GOYTACAZES | 0,618 | 0,716 | 16 | 511.168 |
| MACAÉ | 0,665 | 0,764 | 15 | 261.501 |
| RIO DAS OSTRAS | 0,62 | 0,773 | 25 | 155.193 |
| CABO FRIO | 0,614 | 0,735 | 20 | 230.378 |
| MARICÁ | 0,637 | 0,765 | 20 | 164.504 |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
| SÃO JOÃO DE MERITI | 0,62 | 0,719 | 16 | 472.906 |
| VOLTA REDONDA | 0,682 | 0,771 | 13 | 273.988 |
| QUEIMADOS | 0,55 | 0,68 | 24 | 151.335 |
| PETROPÓLIS | 0,649 | 0,745 | 15 | 306.678 |
| TERESOPÓLIS | 0,627 | 0,73 | 16 | 184.240 |

Tabela 3. O percentual de aumento do IDHM entre os municípios arrecadadores e não arrecadadores de *royalties* no estado do Rio de Janeiro

8.2 O IDHM dos municípios arrecadadores de participação especial no Rio de Janeiro

Ao analisarmos a Tabela 4, verificamos que todos os cinco maiores municípios arrecadadores de participação especial no estado do Rio de Janeiro apresentaram um aumento no IDHM entre os anos de 2000 e 2010.

Apenas dois dos cinco maiores municípios fluminense arrecadadores tiveram um percentual de aumento do IDHM entre 2000 e 2010 superior em relação aos cinco municípios fluminense não arrecadadores selecionados. Pode-se destacar que o maior município arrecadador, Campos dos Goytacazes, apresentou um percentual de aumento no período inferior ao verificado em Belford Roxo.

| MUNICÍPIO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
|-------------------------------|-------------|-------------|--------------|-----------|
| CAMPOS DOS GOYTACAZES | 0,618 | 0,716 | 16 | 511.168 |
| MARICÁ | 0,637 | 0,765 | 20 | 164.504 |
| NITERÓI | 0,771 | 0,837 | 9 | 515.317 |
| RIO DAS OSTRAS | 0,62 | 0,773 | 25 | 155.193 |
| CABO FRIO | 0,614 | 0,735 | 20 | 230.378 |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | | | | |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
| BELFORD ROXO | 0,57 | 0,684 | 20 | 513.118 |
| QUEIMADOS | 0,55 | 0,68 | 24 | 151.335 |
| SÃO JOÃO DE MERITI | 0,62 | 0,719 | 16 | 472.906 |
| TERESOPÓLIS | 0,627 | 0,73 | 16 | 184.240 |
| VOLTA REDONDA | 0,682 | 0,771 | 13 | 273.988 |

Tabela 4. O percentual de aumento do IDHM entre os municípios arrecadadores e não arrecadadores de participação especial no estado do Rio de Janeiro.

Por outro lado, o município de Rio das Ostras apresentou um percentual de aumento superior ao município não arrecadador de Teresopólis. Neste sentido, o município de Cabo Frio conseguiu apresentar um percentual de aumento de IDHM maior em comparação ao município não arrecadador de Volta Redonda.

8.3 O IDHM dos municípios arrecadadores de *royalties* no Espírito Santo

Ao analisarmos a Tabela 5, verificamos que todos os cinco maiores municípios arrecadadores dos *royalties* no estado do Espírito Santo apresentaram um aumento no IDHM entre os anos de 2000 e 2010.

Embora quatro dos cinco maiores municípios capixabas arrecadadores tiveram um percentual de aumento do IDHM entre 2000 e 2010 ligeiramente superior em relação aos cinco municípios capixabas não arrecadadores selecionados, o terceiro maior município arrecadador, Marataízes, apresentou um percentual de aumento no período muito inferior ao verificado em Santa Maria de Jetibá.

| MUNICÍPIO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
|-------------------------------|-------------|-------------|--------------|-----------|
| ITAPEMIRIM-ES | 0,525 | 0,654 | 25 | 34.656 |
| LINHARES-ES | 0,621 | 0,724 | 17 | 176.688 |
| MARATAÍZES-ES | 0,592 | 0,696 | 18 | 38.883 |
| PRESIDENTE KENNEDY-ES | 0,532 | 0,657 | 23 | 11.615 |
| SÃO MATEUS-ES | 0,61 | 0,735 | 20 | 132.642 |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | | | | |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
| DOMINGOS MARTINS | 0,541 | 0,669 | 24 | 33.986 |
| COLATINA | 0,657 | 0,746 | 14 | 123.400 |
| SANTA MARIA DE JETIBÁ | 0,502 | 0,671 | 34 | 41.015 |
| JERÔNIMO MONTEIRO | 0,6 | 0,698 | 16 | 11.628 |
| CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM | 0,631 | 0,746 | 18 | 210.589 |

Tabela 5. O percentual de aumento do IDHM entre os municípios arrecadadores e não arrecadadores de *royalties* no Espírito Santo.

8.4 O IDHM dos municípios arrecadadores de participação especial no Espírito Santo

Ao analisarmos a Tabela 6, verificamos que todos os cinco maiores municípios arrecadadores de participação especial no estado do Espírito Santo apresentaram um aumento no IDHM entre os anos de 2000 e 2010.

Apenas dois dos cinco maiores municípios capixabas arrecadadores tiveram um percentual de aumento do IDHM entre 2000 e 2010 superior em relação aos cinco municípios não arrecadadores selecionados. Pode-se destacar que o maior município arrecadador, Linhares, apresentou um percentual de aumento no período ligeiramente inferior ao verificado em Cachoeiro de Itapemirim.

Além disso, o município de Presidente Kennedy apresentou um percentual de aumento igual ao município não arrecadador de Atilio Vivácqua. Por outro lado, o município de Piúma conseguiu apresentar um percentual de aumento de IDHM inferior em comparação ao município não arrecadador de Ecoporanga.

| MUNICÍPIO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
|-------------------------|-------------|-------------|--------------|-----------|
| LINHARES | 0,621 | 0,724 | 17 | 176.688 |
| PRESIDENTE KENNEDY | 0,532 | 0,657 | 23 | 11.615 |
| ITAPEMIRIM | 0,525 | 0,654 | 25 | 34.656 |
| MARATAÍZES | 0,592 | 0,696 | 18 | 38.883 |
| PIÚMA | 0,624 | 0,727 | 17 | 22.053 |
| MUNICÍPIO NÃO PRODUTOR | IDHM - 2000 | IDHM - 2010 | % de AUMENTO | POPULAÇÃO |
| CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM | 0,631 | 0,746 | 18 | 210.589 |
| ATILIO VIVÁQUA | 0,574 | 0,708 | 23 | 11.487 |
| CASTELO | 0,651 | 0,726 | 12 | 37.747 |
| SÃO GABRIEL DA PALHA | 0,617 | 0,709 | 15 | 38.522 |
| ECOPORANGA | 0,542 | 0,662 | 22 | 22.835 |

Tabela 6. O percentual de aumento do IDHM entre os municípios arrecadadores e não arrecadadores de participação especial no Espírito Santo.

9. A perda de oportunidade para o desenvolvimento nacional.

Ao longo das duas últimas décadas, diversos pesquisadores, principalmente das áreas jurídicas e econômicas, vem analisando a incidência, a repartição e a aplicação dos recursos financeiros arrecadados, por meio da produção de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, pelos entes federados, sobretudo, os estados e municípios costeiros confrontantes aos campos produtores.

Os resultados desses trabalhos científicos convergem para a ausência de argumentos técnicos tanto jurídicos, quanto econômicos, que embasam a permanência das regras atuais da repartição dos *royalties* e da participação especial. Neste sentido, o trabalho de Serra (2005, p.204) aponta que a barganha política foi responsável pela

configuração e manutenção das regras de repartição dos recursos financeiros arrecadados com a produção de petróleo e gás natural.

No que no tange a análise jurídica, os trabalhos de Loureiro (2014, p.87), Brosio & Loureiro (2014, p.102) e Scaff (2021, p.367), também, não encontraram subsídios técnicos consistentes para fundamentar o modelo atual de repartição dos *royalties* e da participação especial.

A preponderância do fator político sobre os requisitos técnicos balizadores para a destinação de recursos, aos estados e municípios confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural, torna-se evidente, com a análise de Scaff (2021, p.370) sobre a ADIN nº 4.917/2013, proposta pelo Estado do Rio de Janeiro, cuja relatora Ministra Carmen Lucia, concedeu monocraticamente a medida cautelar, suspendendo, justamente, os efeitos dos dispositivos legais que estabelecem a nova forma de rateio dos *royalties offshore*, instituído pela Lei nº 12.734/2012²⁰.

Os trabalhos de Serra (2005, p.270) e (Gobetti, 2011, p.37) concluem que o Estado brasileiro ao optar pelo requisito político para determinar a repartição dos *royalties* e da participação especial, possibilitou aos grupos locais apoderarem e/ou direcionarem a aplicação dos recursos destinados aos municípios confrontantes aos campos produtores. Esta forma de aplicar os recursos de maneira ineficiente, está diretamente relacionada com a falta de instrumentos de controle social e da ausência da participação democrática das sociedades locais, na fiscalização do uso desses recursos públicos.

Os péssimos resultados constatados neste artigo, pelo modelo brasileiro de divisão dos *royalties* e da participação especial, apresentam semelhanças com outras experiências internacionais de descentralização da repartição dos recursos oriundos da produção de petróleo e gás natural, como apontado no trabalho de Sebastian & Raveh (2016, p.18). Neste trabalho, os autores constatarem que os governos locais estão mais suscetíveis a privilegiarem interesses de determinados grupos sociais, em detrimento da coletividade.

Além disso, as conclusões do estudo de Gobetti *et al.* (2020, p.68), corroboram com a necessidade da centralização em poder da União, dos recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial, tendo em vista a maior capacidade da União de coordenar a implementação de políticas públicas estruturantes e a construção de grandes obras de infraestrutura ou até mesmo a gestão de algum fundo de desenvolvimento

²⁰ Nos itens 1 e 2 do presente estudo, apresentamos a divisão dos *royalties* e participação especial entre a União, estados e municípios.

regional, direcionado aos municípios costeiros confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural.

A partir dos grandes volume de recursos arrecadados entre os anos de 2000 e 2019²¹, apresentados nos itens 4, 5, 6 e 7 do presente estudo, podemos aferir que seria possível estruturar políticas públicas ou obras de infraestrutura, visando o favorecimento de grande parte da sociedade brasileira²², como por exemplo, os investimentos em obras de saneamento básico, educação ou pesquisa científica, que acarretariam na melhora substancial dos índices de desenvolvimento humano do país.

Considerações Finais

Neste estudo, podemos concluir que o fator político, materializado no uso das regras de repartição dos recursos provenientes na produção *offshore* de petróleo e gás natural, tem sido utilizado para viabilizar outros acordos políticos no Congresso Nacional, sobrepondo assim, aos fatores técnicos jurídicos e econômicos.

Desta forma, outros resultado deste Trabalho, diz respeito à distorção no sistema federativo brasileiro em relação ao *royalties* e participação especial que levou ao direcionamento de aproximadamente 250 bilhões de reais para os estados e municípios confrontantes aos campos produtores de petróleo e gás natural no *offshore* brasileiro, enquanto os outros estados e municípios ficaram com cerca de 17 bilhões de reais e a União com 175 bilhões de reais .

O presente estudo também aponta que embora os entes confrontante tenham recebido este tratamento diferenciado do ordenamento jurídico brasileiro, em virtude da exploração e produção na plataforma continental, de uma maneira geral, a aplicação dos recursos não gerou uma melhor qualidade de vida para os municípes em comparação aos municípios não confrontante.

Outro resultado, diz respeito ao padrão de ineficiência dos recursos aplicados pelos municípios do Rio de Janeiro e Espírito Santo, apresentados pela maior parte dos cinco maiores municípios arrecadadores de *royalties* e participação especial desses estados, que registram um índice de aumento do IDHM entre 2000 e 2010, menor em

²¹ A título de comparação, o orçamento implementado do Ministério da Saúde em 2019 foi de 127,07 bilhões de reais, enquanto a arrecadação dos *royalties* e participação especial no mesmo ano atingiu 56 bilhões de reais (ANP, 2021), ou seja, aproximadamente 45% do orçamento do maior ministério do país (Brasil, 2023).

²²Serra (2018, p.5), aponta que os recursos poderiam ser direcionados ao desenvolvimento de tecnologias aplicadas nos setores de energias renováveis.

comparação aos municípios não confrontantes aos campos de produção *offshore* de petróleo e gás natural dos respectivos estados.

Finalmente, o presente artigo aponta que a ausência de requisitos técnicos consistentes que sustentem o atual modelo de repartição dos *royalties* e da participação especial, acarreta na ineficiência da aplicação dos recursos financeiros pelos municípios costeiros confrontantes com os campos produtores. Esta relação de causa e efeito, reforça os fundamentos da tese de centralização em poder da União, dos recursos provenientes dos *royalties* e participação especial, que poderão ser aplicados com maior proficuidade e contando com a participação social, no exercício das funções de acompanhamento e fiscalização da aplicação de tais recursos financeiros.

Referências

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Anuário Estatístico 2001. Disponível em: <
<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2001>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ANP - Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Anuário Estatístico 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2021>. Acesso em: 1 jun. 2022.

ATLAS BRASIL - Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BERCOVICI, Gilberto. Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Exposição de Motivos nº 119, de 31 de agosto de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/EMI/2009/119%20-%20MF%20MME%20MP%20MDIC%20CCIVIL.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 2.004 de 3 de outubro de 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm. Acesso em: 30 abr. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7453.htm. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 7.990 de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7990.htm. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm. Acesso em: 5 jun. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.734 de 30 de novembro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm. Acesso em: 22 jul. 2019.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível: <https://portaldatransparencia.gov.br/funcoes/10-saude?ano=2019>. Acesso em: 2 abr. 2023.

BROSIO, Giorgio; LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Custos e rendas na distribuição federativa dos recursos do pré-sal. *Revista de Direito Público da Economia*, v. 12, n. 46, p. 79-106, 2014.

DERZI, Misabel de Abreu Machado. O princípio federativo e a questão dos royalties do petróleo: Breves reflexões críticas. Em: SOARES, Fabiana de Menezes (org.); ORSINI, Adriana Goulart de Sena (org.); CRISPINO, Nicolau Eládio Bassalo (org.), WAGNER, Daize Fernanda (org.). *Perspectivas para o Desenvolvimento: Práticas, Leis e Políticas*. Belo Horizonte: Initia Via, 2020, p. 12-47.

DERZI, Misabel de Abreu Machado; COELHO, Sacha Calmon Navarro; BUSTAMANTE, Thomas da Rosa. Mar territorial, plataforma continental, competência tributária e royalties do petróleo: uma análise da contribuição do Professor Raul Machado Horta. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 40, p. 235-262, 2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff. *Federalismo fiscal e petróleo no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão 1669, 2011.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio; SERRA, Rodrigo Valente; SILVEIRA, Fernando Gaiger. *A polêmica mudança na partilha das receitas petrolíferas*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão 2566, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 10 jun. 2022.

LOUREIRO, Gustavo Kaercher. Participações governamentais: atribuição de custos e distribuição de renda-notas de leitura. *Revista de Direito Administrativo*, n. 266, p. 69-88, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SEBASTIAN, Fidel Perez; RAVEH, Ohad. The natural resource curse and fiscal decentralization. *American Journal of Agricultural Economics*, v. 98, n. 1, p. 212-230, 2016.

SERRA, Rodrigo Valente. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Campinas: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Economia da Universidade Estadual de Campinas, 2005.

SERRA, Rodrigo Valente. Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, v. 16, n. 61, p 5-6, 2018.

SOUZA, Leonardo Silveira. *O Pré-sal brasileiro e suas vertentes: da evolução geológica ao mercado internacional do petróleo*. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Geologia da Universidade Federal de Minas Gerais, 2019.

SOUZA, Leonardo Silveira; SGARBI, Geraldo Norberto Chaves. Bacia de Santos no Brasil: geologia, exploração e produção de petróleo e gás natural. *Boletim de Geologia*, v. 41, n. 1, p. 175-195, 2019.

Como citar este artigo:

SOUZA, Leonardo Silveira de. As leis de concessão (n. 9.478/1997) e partilha de produção (n. 12.351/2010): a perda de oportunidade para o desenvolvimento nacional. *Revista Culturas Jurídicas*, Ahead of Print, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2438>.

SOUZA, Leonardo Silveira de. As leis de concessão (n. 9.478/1997) e partilha de produção (n. 12.351/2010): a perda de oportunidade para o desenvolvimento nacional. **Revista Culturas Jurídicas**, Ahead of Print, 2023. Available for access: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2438>.

SOUZA, Leonardo Silveira de. As leis de concessão (n. 9.478/1997) e partilha de produção (n. 12.351/2010): a perda de oportunidade para o desenvolvimento nacional. **Revista Culturas Jurídicas**, Ahead of Print, 2023. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/issue/view/2438>.