

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ESTUDO DO IMPACTO DA EMENDA  
IBSEN/SIMON SOBRE A ARRECADAÇÃO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

RENATA DOS SANTOS  
Matrícula nº102059446

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

JULHO 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**ESTUDO DO IMPACTO DA EMENDA  
IBSEN/SIMON SOBRE A ARRECADAÇÃO DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

---

RENATA DOS SANTOS  
Matrícula nº102059446

ORIENTADOR: Prof. Nelson Chalfun Homsy

JULHO 2010

*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora*

*Para as mulheres da minha vida, extensão do meu ser: minha  
mãe Nerci e minha filha Giovanna*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente aos meus pais Nerci e Roque pelo amor e confiança incondicional, vocês são meu pilar de sustentação, sem vocês não teria conseguido chegar até aqui. Agradeço também a minha filha Giovanna por ser essa criança tão compreensiva e amorosa, você é minha razão de viver, mesmo estando a quilômetros de distância você esteve comigo diariamente no coração e na mente. Agradeço também as minhas irmãs Rosemeire e Regiane pelo companheirismo e atenção nos momentos que mais precisei.

Gostaria de agradecer, também a Família Brandão, minha família carioca, por estarem sempre ao meu lado, principalmente nesta reta final. Maria, Antônio, Fabíola, Graziela e Frederico, sem vocês não teria conseguido realizar esse trabalho. Obrigada por tudo!

Agradeço também meu orientador Nelson Chalfun pela paciência e dedicação durante todo o processo de elaboração dessa monografia, além das conversas prazerosas sobre os rumos do federalismo fiscal e tributário brasileiro.

Agradeço ainda as amigas Bárbara Castilho, Juliana Costa e Carolinne Marquês por me incentivarem e me aturarem em todos os momentos difíceis ao longo dessa caminhada.

Aos amigos Fabrício Marquês, Daniela Melo e Fernanda Stiebler um agradecimento especial por acreditarem sempre no meu potencial. Esse trabalho tem um pouquinho de cada um de vocês.

Agradeço também os amigos da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro pela compreensão e pela maravilhosa troca de experiência, em especial à Josélia Albuquerque e Maria Helena Pitombeira.

Por fim, não posso deixar de agradecer à ANP/FINEP/UFRJ e ao Grupo de Economia da Energia da UFRJ pela oportunidade que me foi concedida ao longo de 24 meses de trabalho.

## SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANP	Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
Art.	Artigo
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
Dep.	Deputado
EC	Emenda Constitucional
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
ES	Espírito Santo
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadoria
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação dos serviços de transportes, intermunicipal e interestadual, e de comunicações
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou relativas a Títulos e Valores Mobiliários
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ITD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doação de Qualquer Bem ou Direito
LC	Lei Complementar
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MSC	Mensagem do Poder Executivo
OUT	Outubro
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF	Programa de Ajuste Fiscal
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S/A
PETRO-SAL	Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PIS/PASEP	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
RCL	Receita Corrente Líquida
RIOPREVIDÊNCIA	Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro
RJ	Rio de Janeiro
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
RR	Roraima
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde

## **RESUMO**

O presente estudo trata do impacto das mudanças nos critérios de repartição das compensações financeiras provenientes da exploração de petróleo e gás natural sobre a arrecadação do estado do Rio de Janeiro.

O estudo procura discutir em que medida as regras em discussão no Congresso Nacional (emenda Ibsen e emenda Simon) afetarão o processo de desenvolvimento em curso no ERJ.

O estudo conclui que a mudança nas repartições das compensações financeiras tem como resultado perdas de caráter estrutural na arrecadação estadual que inviabilizariam a continuidade dos investimentos realizados nos últimos anos pelo governo estadual e, conseqüentemente, o projeto de desenvolvimento pensado para o ERJ.

# ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – A LEGISLAÇÃO REFERENTE A ROYALTIES DE PETRÓLEO E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS.....	10
1.1 <i>Definição de Royalties de Petróleo e Participações Especiais</i> .....	10
1.2 <i>A Legislação acerca dos Royalties de Petróleo e Participações Especiais</i> .....	12
1.3 <i>A Repartição das Receitas</i> .....	15
CAPÍTULO 2 - PROPOSTA DE REPARTIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO ..	20
2.1 <i>O Federalismo Fiscal e Tributário e a Questão das Participações Governamentais</i> ...	20
2.2 <i>O Pré-sal e o Novo Marco Regulatório</i> .....	23
2.2.1 <i>A Emenda Ibsen</i> .....	24
2.2.2 <i>A Emenda Simon</i> .....	27
2.3 <i>Viabilidade Política</i> .....	29
CAPÍTULO 3: A ARRECADAÇÃO DOS ROYALTIES E O IMPACTO DA EMENDA IBSEN/SIMON NA ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	31
3.1 <i>Aplicação das Receitas de Royalties e Participações Especiais no Estado do Rio de Janeiro</i> .....	31
3.2 <i>Histórico da Arrecadação no Estado do Rio de Janeiro</i> .....	37
3.3 <i>Impactos da Emenda Ibsen/Simon</i> .....	40
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	47



## **INTRODUÇÃO**

O presente trabalho procura investigar o impacto das mudanças nos critérios de repartição das compensações financeiras provenientes da exploração de petróleo e gás natural que está em discussão no Congresso Nacional (Emenda Ibsen/Simon) sobre a arrecadação do estado do Rio de Janeiro.

O primeiro capítulo apresenta, de forma não exaustiva, a definição e a legislação vigente que versa sobre as compensações financeiras derivadas da exploração e produção do petróleo e gás natural, royalties e participações especiais, assim como os critérios de apuração e repartição desses tributos.

O segundo capítulo aborda a questão das novas propostas de distribuição das compensações financeiras em discussão no Congresso Nacional: emenda Ibsen e emenda Simon. Além disso, o capítulo discute brevemente a viabilidade política dessas emendas.

No terceiro capítulo será investigado o impacto dessas emendas sobre a arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), maior produtor de petróleo do país, e, simulando o comportamento da arrecadação do ERJ no período entre 2007 e 2009, caso os critérios de repartição propostos pela emenda Ibsen/Simon estivessem em vigor.

# **CAPÍTULO 1 – A LEGISLAÇÃO REFERENTE A ROYALTIES DE PETRÓLEO E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS**

## ***1.1 Definição de Royalties de Petróleo e Participações Especiais***

Após a Segunda Guerra, a economia mundial passou por uma longa fase de crescimento econômico que só seria interrompida na década de 70. A crise que se instaurou durante essa época teve como estopim os dois choques do petróleo, 1973 e 1979, alcançando seu ápice durante a década de 80. Na direção oposta, o setor petrolífero, apresentou um cenário de sucesso com taxas de crescimento elevadas, na esteira do progresso tecnológico e da elevação do preço internacional do petróleo o que permitiu a exploração em níveis cada vez mais profundos em plataformas continentais. (STN, p. 4).

No contexto brasileiro, as reformas do Estado apresentavam-se como a alternativa viável para a economia brasileira por indicar que a partir dessas reformas seria possível reduzir o déficit público, que se agravou a partir da década de 80, além de atrair investimentos privados para áreas imprescindíveis para o crescimento econômico do país, principalmente as relacionadas à infra-estrutura.

O setor petrolífero foi um dos setores que passou por esse processo de mudanças. Com a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 9/95 e sua regulamentação com a Lei nº 9.478/97, o Estado mudou sua forma de atuação no setor, sobretudo, no que diz respeito à inserção de competição por meio da redução de barreiras a entrada de empresas privadas. Antes dessa mudança de legislação, o Estado participava do setor de maneira direta e monopolista, sendo a Petrobrás a detentora da exploração de todos os segmentos da cadeia produtiva do petróleo, exceto de distribuição e de comercialização.

O crescimento do setor nas últimas décadas, a permanência da Petrobras como empresa líder do mercado e a abertura do mercado a iniciativa privada aumentaram a complexidade do setor, exigindo a implantação de uma regulação consistente sob responsabilidade da agência reguladora (ANP) e uma política setorial articulada sob responsabilidade do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE). Essa nova reconfiguração do setor petrolífero foi desenhada para garantir estabilidade ao setor no que tange a atração de investidores privados.

A quebra do monopólio não apresenta ligação direta com as mudanças ocorridas no setor em relação às participações governamentais. Na realidade, a regulamentação da EC nº 09/95 por meio da promulgação da Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), além de instituir as novas regras do setor petrolífero, também criou algumas participações governamentais e aumentou a alíquota dos royalties de 5% para 10%. Essas mudanças tiveram impacto direto no crescimento extraordinário na arrecadação.

As participações governamentais são compensações financeiras pagas à sociedade pela exploração de recursos finitos, no caso petróleo e gás natural, como forma de contrapartida da utilização de recursos exauríveis no longo prazo (antecipação de consumo futuro). Nesse trabalho essas participações serão limitadas aos royalties e as participações especiais.

Uma das formas mais antigas de pagamento de direitos são os royalties. Os royalties são compensações financeiras que originalmente eram pagas aos reis pelo uso de minerais de suas terras. A palavra royalty tem sua raiz etimológica na palavra inglesa *royal* que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Atualmente, a palavra royalty se refere a compensações financeiras pagas ao Estado por empresas que exploram ou produzem recursos minerais. (AFONSO e GOBETTI, 2008).

De acordo com o art. 11 do Decreto nº 2.705/98,

“Art. 11 Os royalties previstos no inciso II do art. 45 da Lei nº 9.478/97, constituem compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, e serão pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedada quaisquer deduções.”

Os royalties são pagos à União, Estados e Municípios. No entanto, são beneficiados pelos royalties apenas os Estados produtores e os Municípios produtores e/ou com instalações ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás. Estados e municípios confrontantes com campos também tem direito ao recebimento de royalties.

A participação especial é um tributo adicional que incide sobre os lucros de campos com grande volume de produção ou sobre campos altamente rentáveis. Esse

tributo foi instituído por meio da Lei nº 9.478/97 (inciso I do art. 45). O Decreto nº 2.705/98 definiu a participação especial da seguinte forma:

“Art. 21. A participação especial prevista no inciso III do art. 45 da Lei nº 9.478, de 1997, constitui compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade, conforme os critérios definidos neste Decreto, e será paga, com relação a cada campo de uma dada área de concessão, a partir do trimestre em que ocorrer a data de início da respectiva produção.”

Os valores das participações especiais variam de acordo com o número de anos de produção do campo, a localização da área e o volume de produção. (PACHECO, 2003).

Do ponto de vista das finanças públicas, as participações governamentais apresentam-se como uma fonte de receita de suma importância para reforço do caixa dos entes beneficiados, o que permite ampliar a oferta de serviços públicos à população.

### ***1.2 A Legislação acerca dos Royalties de Petróleo e Participações Especiais***

No Brasil, o pagamento de royalties de petróleo foi instituído pela Lei nº 2.004, promulgada em 03 de outubro de 1953. Essa lei é considerada o marco inicial do setor petrolífero no país por instituir a Política Nacional do Petróleo, as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo e criar a Petrobras, empresa estatal responsável pela exploração de todos os segmentos da cadeia produtiva do setor, exceto de distribuição e comercialização.

O art. 27 da lei nº 2.004/53 obrigou a Petrobras e suas subsidiárias a efetuarem pagamento de 5% sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural aos Estados e Territórios produtores. Em 1957, a lei nº 3.257 promoveu a primeira alteração no art. 27, ao subdividir a indenização paga entre Estados e Territórios produtores (4%) e Municípios produtores (1%).

Em 1973, o art. 27 da lei nº 2.004/53 sofreu nova alteração, quando por meio do Decreto-lei nº 1.288, foi instituído o pagamento por parte da concessionária de 5% sobre o valor da produção de petróleo e gás natural explorados em plataforma continental. Esse Decreto-lei foi revogado com a promulgação da lei nº 7.453/1985. A partir dessa nova legislação, a distribuição dessa parcela dos royalties teve destinação

diferenciada, sendo 1,5% aos Estados e Territórios produtores, 1,5% aos Municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 1% para constituir Fundo Especial a ser distribuídos entre Estados, Territórios e Municípios.

A lei nº 7.525/89 instituiu normas complementares para execução do disposto no art. 27 da lei 2.004/53. Com essa lei foram introduzidos os conceitos de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, ambos da competência da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (ANP, 2001). Além disso, a lei nº 7.525/89 definiu as proporções devidas a Estados e Municípios no que se refere à parcela destinada ao Fundo Especial e as proporções atribuídas aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas. Com a promulgação dessa lei os critérios de partilha entre Estados e Municípios e entre Municípios ficou mais clara.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) institui no §1º do artigo 20 as compensações financeiras, ou royalties, como direito da União, Distrito Federal, Estados e Municípios. De acordo com esse artigo,

“Art. 20

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

Ao incluir esse dispositivo na CF/88, os constituintes buscaram garantir maior estabilidade e segurança no que tange aos direitos sobre os royalties, uma vez que para ocorrer emendas a CF é necessária uma grande coalizão política com votação favorável mínima de 3/5 (60%) do legislativo (Câmara e Senado Federal).

A lei nº 2.004/53 foi revogada com a promulgação da lei nº 9.478/97. Essa lei é considerada o marco regulatório no setor petrolífero e regulamenta a EC nº 09/95 e dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP).

A lei, além de aumentar a alíquota dos royalties de 5% para 10%, também instituiu em seu art. 45 novas participações governamentais: participação especial, bônus de assinatura e pagamento pela ocupação ou retenção da área<sup>1</sup>. Em relação aos royalties, a lei prevê também que a ANP pode reduzir a alíquota até o mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

Segundo Pacheco (2003), os royalties com alíquota de 5% têm seus critérios de distribuição definidos no artigo 48 da lei do Petróleo e são os que constam no art. 7º da Lei n.º 7.990/89. De acordo com esse dispositivo, quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres os recursos serão rateados entre os Estados produtores, os Municípios produtores e os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Quando a lavra ocorrer na plataforma continental o rateio dos recursos será entre os Estados confrontantes com poços, os Municípios confrontantes com poços, o Comando da Marinha, o Fundo Especial e Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Em relação à parcela superior a 5%, o art. 49 estabelece uma distribuição diferenciada da regra utilizada para distribuição da parcela de 5%, ao introduzir como beneficiário o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Esses recursos devem ser aplicados no financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, de gás natural, de biocombustíveis e à indústria petroquímica, bem como para programas que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias.

O Decreto nº 2.705/98, também conhecido com Decreto das Participações Governamentais, define os critérios de cálculo e cobrança das participações governamentais e regulamenta essas participações, inclusive às participações especiais. O capítulo VII do Decreto dispõe sobre as participações especiais e as define, em seu art. 21, como uma compensação financeira extraordinária a ser paga pelos concessionários

---

<sup>1</sup> “O bônus de assinatura é um pagamento feito anteriormente ao início da exploração, com forte impacto econômico (redução na taxa interna de retorno), sendo o montante ofertado pela empresa vencedora da licitação para obtenção da concessão. (...) O pagamento pela ocupação ou retenção de área é o valor a ser pago anualmente pelos concessionários, a partir da data de assinatura do contrato, disposto no edital de licitação e nas cláusulas contratuais.” (PACHECO, 2003, p. 34)

nos casos de exploração em campos com volume grande produção ou de exploração em campos com alta rentabilidade.

De acordo com o § 2º do art. 50 da Lei n.º 9.478/97, os recursos da Participação Especial devem ser distribuído ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) e para os Estados e Municípios onde ocorrer produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.

### ***1.3 A Repartição das Receitas***

A Lei nº 9.478/97, em seu art. 6º, define campo de petróleo e gás natural como sendo uma área produtora, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, com profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção. O campo é delimitado por área geográfica e sua operação é regida por um contrato de concessão firmado entre a ANP e a concessionária que detém os direitos de produção. Os royalties e as participações especiais utilizam como um dos parâmetros de cálculo o campo de produção. (ANP, 2001).

No caso dos royalties, cada campo corresponde a uma unidade de negócio, com alíquota própria, que será aplicada sobre o valor da produção, e preços próprios, que serão utilizados para valorar a produção do campo. De acordo com o Decreto nº 2.705/98, que regulamenta a Lei nº 9.478/97, os royalties são calculados da seguinte forma:

$$\text{Royalty} = \text{alíquota} \times \text{valor da produção}$$

$$\text{Valor da Produção} = V_p \times PR_p + V_{gn} \times PR_{gn}$$

Onde:

$V_p$  = é o volume da produção de petróleo do campo no mês, em m<sup>3</sup>;

$V_{gn}$  = é o volume da produção de gás natural do campo no mês, em m<sup>3</sup>;

$PR_p$  = é o preço de referência do petróleo produzido no campo no mês, em R\$/m<sup>3</sup>; e

$PR_{gn}$  = é o preço de referência do gás natural produzido no campo no mês, em R\$/m<sup>3</sup>.

Os royalties têm incidência sobre a produção mensal do campo produtor, com pagamentos efetuados diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último

dia do mês seguinte à produção. O STN repassa esses recursos aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela ANP.

Desde a promulgação da lei do petróleo, a arrecadação das participações governamentais vem apresentando crescimento considerável. No caso dos royalties, a arrecadação total passou de R\$190,3 milhões arrecadados em 1997 (antes da lei) para R\$7,98 bilhões em 2009<sup>2</sup>. No entanto, o aumento da alíquota para 10% e a entrada da iniciativa privada no setor não são as únicas explicações para esse fenômeno. (PACHECO, 2007).

Segundo Fernandes (2007), a fixação do preço mínimo do petróleo pela ANP por meio das Portarias nº 155/98 e nº 206/00 estabeleceu critérios de cálculo para os royalties compatíveis com o preço internacional da *commodity*. A metodologia utilizada a partir de então é dada por uma fórmula paramétrica referenciada no preço do petróleo tipo *Brent* e na taxa de câmbio real/dólar. Dessa forma, a volatilidade dessas variáveis influencia diretamente a arrecadação dos royalties, o que pode ser verificado na Tabela 1.1 quando em 2008 os royalties atingiram o montante de R\$10,93 bilhões influenciados pela alta do preço internacional do petróleo e pela cotação do dólar. A Tabela abaixo demonstra a evolução da arrecadação de royalties no período entre 2006 e 2010 (1º trimestre), segregado por esfera federativa:

**Tabela 1.1 – Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo (2007-2010)**

	Em R\$ mil (nominal)				
<b>BENEFICIÁRIO</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010**</b>	<b>TOTAL</b>
União*	2.650.269	3.912.144	2.872.181	884.094	10.318.688
Estados	2.291.236	3.293.057	2.386.248	728.032	8.698.573
Municípios	2.549.108	3.732.657	2.725.282	835.159	9.842.206
<b>TOTAL</b>	<b>7.490.613</b>	<b>10.937.858</b>	<b>7.983.711</b>	<b>2.447.285</b>	<b>28.859.467</b>

\*Inclui valores pagos ao Comando da Marinha, ao Ministério de Ciência e Tecnologia e ao Fundo Especial

\*\*Valores pagos no 1º Trimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

(<http://www.anp.gov.br/?pg=24848&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1276716914831>)

<sup>2</sup> Em valores nominais



De acordo com as Leis nº 9.478/97 e nº 7.990/89, regulamentadas, respectivamente, pelos Decretos nº 2.705/98 e nº 01/91, as alíquotas e beneficiários dos royalties seguem a seguinte distribuição:

- Parcela de 5% - Lei nº 7.990/1989 e Decreto nº 1/1991:
  - a) Lavra em terra: 70% Estados produtores; 20% Municípios produtores e 10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.
  - b) 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) e 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:
  - a) Lavra em terra: 52,5% Estados produtores; 25% Ministério da Ciência e Tecnologia; 15% Municípios Produtores e 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural
  - b) 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) e 7,5% Municípios afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

As participações especiais são definidas pela legislação como sendo as compensações extraordinárias pagas ao governo em casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. Assim como nos royalties, as participações especiais são calculadas com relação a cada campo de uma área de concessão e também são vulneráveis ao preço do petróleo e à cotação do dólar.

A apuração desse imposto é feita pela aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo<sup>3</sup>. Essas alíquotas foram estabelecidas pelo Decreto nº 2.705/98 e dependem da localização da lavra, do número de anos da produção e do respectivo volume trimestral de produção fiscalizada. A legislação determina seis faixas de tributação para esse tipo de imposto: isenção, 10%, 20%, 30%, 35% e 40% da receita líquida. De acordo com Postali (2002) o objetivo principal desse tributo é permitir ao governo obter uma parcela maior de renda dos projetos mais lucrativos.

De acordo com a legislação, a apuração da participação especial é de competência do concessionário que deve encaminhar à ANP os demonstrativos de produção e os respectivos comprovantes de recolhimento. (PASTOLI, 2002). Para evitar distorções decorrentes desse mecanismo de apuração, a agência realiza auditorias nos campos de produção com o objetivo de avaliar as informações prestadas pelas concessionárias. No período entre 2007 e 2010 foram pagos R\$4,28 bilhões em participações especiais decorrentes de auditorias. A Tabela 1.2 demonstra a evolução desse tributo, incluindo os valores referentes a auditorias:

**Tabela 1.2 – Evolução da Arrecadação das Participações Especiais (2007 – 2010)\***

	Em R\$ mil (nominal)				
<b>BENEFICIÁRIOS</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010***</b>	<b>TOTAL</b>
União**	3.739.807	5.711.055	4.559.917	2.098.977	16.109.756
Estados	2.991.845	4.568.844	3.647.710	1.679.182	12.887.581
Municípios	747.961	1.142.211	911.927	419.795	3.221.895
<b>TOTAL</b>	<b>7.479.614</b>	<b>11.422.109</b>	<b>9.119.555</b>	<b>4.197.954</b>	<b>32.219.231</b>

\*Inclui valores referentes a auditorias em diversos campos nos exercícios de 2007 (R\$91.592), 2009 (R\$2.684.461.172,23) e 2010 (R\$1.602.599.770,12)

\*\*Inclui valores pagos ao Ministério do Meio Ambiente e ao Ministério de Minas e Energia

\*\*\*Valores pagos no 1º Trimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP  
(<http://www.anp.gov.br/?pg=9912>)

Segundo a Lei do Petróleo, as participações especiais devem ser distribuídas da seguinte forma: 40% para o MME, para o financiamento de estudos e serviços de

<sup>3</sup> Receita líquida da produção de cada campo é a receita bruta deduzidos os royalties, os investimentos exploratórios, os custos operacionais, a depreciação e os tributos legais. (POSTALI, 2002, p. 97).

geologia e geofísica de prospecção de petróleo e gás natural, promovidos pela ANP; 40% para o estado em que ocorrer a produção; 10% para o MMA, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados a projetos ambientais e à recuperação de danos provocados pela atividade petrolífera; 10% para o município produtor.

Essa distribuição favorece a União e os Estados, beneficiados com 50% e 40% da arrecadação, respectivamente, em detrimento dos municípios. Diferente do que ocorre com os royalties, que apresentam uma distribuição mais equitativa<sup>4</sup>. Além disso, a repartição desse tributo se limita aos Estados e Municípios produtores e não beneficiam o Comando da Marinha e o Fundo Especial.

Esse capítulo procurou, de forma não exaustiva, apresentar as compensações financeiras derivadas da exploração e produção do petróleo e gás natural: royalties e participações especiais. Para isso foram abordados, dentre outros temas, a definição e a legislação que versa sobre o tema, além dos critérios de apuração e repartição desses tributos.

No entanto, após a descoberta de petróleo em camadas ultra profundas na costa brasileira (pré-sal) e o encaminhamento do projeto de lei (PL) nº 5.938/2009, iniciou-se a discussão acerca do regime de exploração dos campos, concessão ou partilha, e das regras de distribuição das compensações financeiras. Assim, no decorrer deste estudo, as novas propostas de distribuição das compensações financeiras serão abordadas de forma central. Para tal será realizado no capítulo 2 uma discussão sobre as emendas ao PL apresentadas pelo Dep. Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e pelo Senador Pedro Simon (PMDB-RS), além de discutir brevemente a viabilidade política dessas emendas. No capítulo 3 será investigado o impacto dessas emendas sobre a arrecadação do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) maior produtor de petróleo do país e, conseqüentemente, o ente mais prejudicado com a aprovação dessa matéria.

---

<sup>4</sup> No exercício de 2007 os royalties foram distribuídos entre as três esferas de governo da seguinte forma: 38,5% para União, 33,6% para Estados e 27,9% para Municípios. (AFONSO e GOBETTI, 2008)

## **CAPÍTULO 2 - PROPOSTA DE REPARTIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO**

### ***2.1 O Federalismo Fiscal e Tributário e a Questão das Participações Governamentais***

A ampliação do papel Estado, decorrente da promulgação da Constituição Federal em 1988 (CF/88), representou a vitória parcial de dois movimentos de grande importância para o avanço político, econômico e social do país: a luta pela universalização de direitos aos cidadãos por parte de movimentos sociais e a busca de mecanismos que assegurassem recursos para a viabilização da autonomia política e financeira protagonizada por Estados e Municípios. (REZENDE, 1997).

Dessa forma, percebe-se que a partir da CF/88 é inaugurada uma nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, onde o cenário político-econômico foi reconfigurado em relação ao sistema de repartição de recursos e competências, no qual o modelo centralizado deu lugar ao modelo descentralizado de cooperação entre as três esferas da federação brasileira, especialmente no que respeita à execução do gasto público de natureza social.

De fato, segundo Rezende (2001), essa nova etapa ainda não está concluída, uma vez que as descentralizações das competências não foram acompanhadas por uma reestruturação da estrutura tributária que proporcionasse maior autonomia tributária a Estados e Municípios.

Ainda em linha com esse entendimento Chalfun (2004) afirma que,

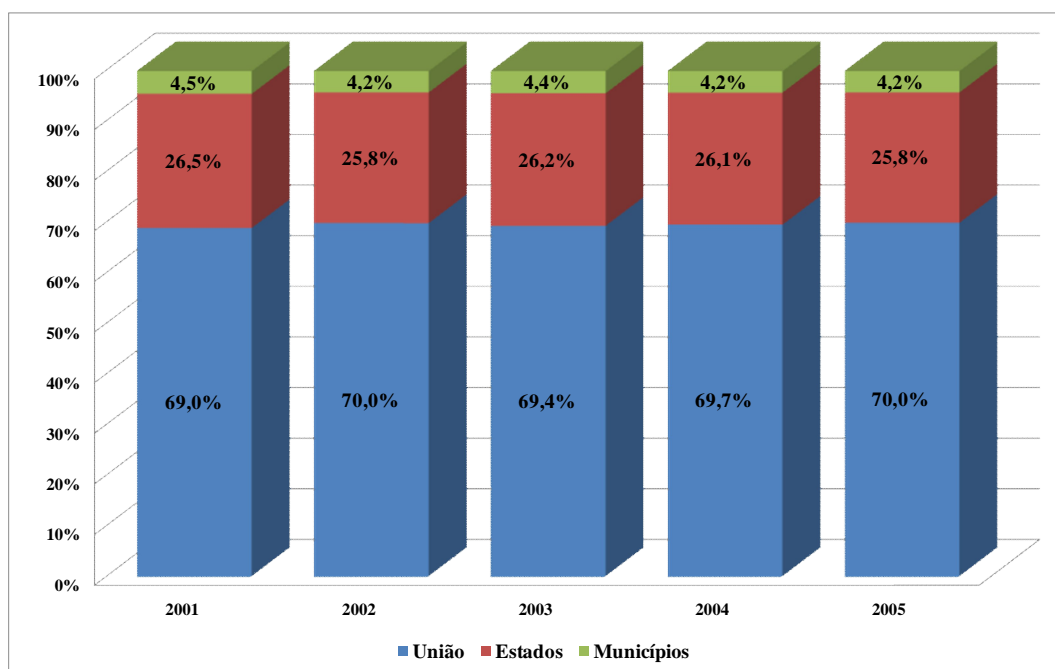
“as modificações introduzidas na Constituição de 1988 impuseram aos estados e municípios, principalmente a estes últimos, uma carga de responsabilidades não condizente com sua capacidade gerencial, muito embora o volume de recursos disponíveis tenha aumentado. Na prática, entretanto, a divisão das competências não se traduz automaticamente em uma divisão dos tributos em montante equivalente” (pg. 4)

Assim, a característica historicamente observada no Brasil foi a do financiamento a Estados e Municípios via transferências intergovernamentais. Após a promulgação da CF/88, algumas modificações foram introduzidas no capítulo tributário, dentre elas a que se refere à ampliação da base de incidência do ICM que passou a tributar os transportes interestaduais e intermunicipais e outros serviços, como as telecomunicações, distribuição de gás e energia elétrica, transformando-se no ICMS.

Tal mudança impactou positivamente a arrecadação própria dos Estados e, conseqüentemente, a transferência da cota-parte desse tributo aos Municípios. No entanto, essas alterações foram insuficientes para reduzir as discrepâncias regionais.

A receita dos entes federativos é proveniente de impostos, contribuições, no caso da União, e transferências intergovernamentais, no caso de Estados e Municípios. No entanto, estatísticas do Ministério da Fazenda apontam que aproximadamente 70% da carga tributária brasileira concentra-se na União, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 2.1 – Evolução da Carga Tributária Brasileira (2001 – 2005)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Estudos Tributários 15 - Carga Tributária no Brasil (2005). Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br>

O problema decorrente dessa alta concentração da arrecadação nas mãos do Governo Federal se refere à limitação dos entes subnacionais em planejar seus gastos, além de ampliar o seu grau de dependência financeira.

A repartição de parte dos tributos federais, estabelecida no artigo 159 da Constituição federal que trata do percentual de transferências destinadas à composição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), amenizou o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária, uma vez que os critérios de

destinação das receitas para Estados e Municípios ficaram bem definidos na legislação. Entretanto, o desequilíbrio horizontal foi ampliado, já que os parâmetros utilizados para cálculo do FPE e do FPM beneficiam Estados e Municípios menos populosos e com base econômica menos desenvolvida. (REZENDE, 2001).

Para Rezende (2001), esse cenário demonstra a descontinuidade do processo de fortalecimento do regime federativo iniciado com a CF/88.

A consequência direta desse desequilíbrio horizontal é a guerra fiscal entre os entes federativos. A guerra fiscal mais discutida pela literatura se refere à questão do ICMS, na qual Estados se utilizam do mecanismo de diferenciação de bases de incidência e alíquota para atrair empresas instaladas em outros Estados ou que estão prestes a se instalar no país.

A discussão acerca da repartição das participações governamentais provenientes da exploração de petróleo e gás natural também se configura como parte dessa guerra fiscal.

A proposta de repartição dessas receitas entre todos os entes da federação (Estados e Municípios) apresenta-se como um fator de agravamento do desequilíbrio horizontal na repartição das receitas tributárias, já que a destinação desses tributos aos Estados e Municípios produtores foi uma forma de compensação a esses entes pela cobrança diferenciada do ICMS nos setores de energia. Assim, ao propor a redistribuição desses tributos mantendo a estrutura tributária vigente, a legislação prejudica ainda mais a arrecadação desses entes que não arrecadam ICMS sobre esses setores.

Além disso, de acordo com Bregman (2010), distribuir os recursos de acordo com os índices do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), também agrava o desequilíbrio horizontal, pois os critérios dos fundos de participação estão defasados, foram definidos em 1989, e não correspondem à realidade atual dos Estados e Municípios. Estados e municípios que enriqueceram desde a década de 1980 seguem recebendo muitos recursos, ao mesmo tempo em que os que empobreceram não viram sua participação nos fundos de participação aumentar.

Assim sendo, verifica-se que a discussão acerca da repartição dos royalties e participações especiais nada mais é do que uma faceta da discussão sobre o federalismo fiscal e tributário brasileiro. Dessa forma, caso essa batalha seja encerrada nos moldes da discussão atual, ainda teremos que continuar a discutir qual o modelo geral de distribuição dos tributos que queremos para um país do tamanho e com diversidades tão grandes como o Brasil.

## ***2.2 O Pré-sal e o Novo Marco Regulatório***

A descoberta de petróleo e gás natural em camada ultra profunda (profundidade de sete mil metros) na costa brasileira, pré-sal, transformou o setor petrolífero brasileiro e colocou o Brasil entre os maiores produtores do mundo. De acordo com Ferreira e Levy (2010) com essas descobertas, o Brasil sai da 17ª colocação (12,4 bilhões de barris) para a 9ª (62,4 bilhões de barris), em reservas provadas.

Nesse contexto, em setembro de 2009, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional quatro projetos de leis que dispõem sobre o marco regulatório do pré-sal (PLs nº 5.938/09, nº 5.939/09, nº 5.940/09 e nº 5.941/09). O PL nº 5938/09 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 áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências; o PL nº 5.939/09 autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL, e dá outras providências; o PL nº 5.940/09 cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências; e o PL nº 5.941/09 autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências.

Esses PLs têm como objetivo redesenhar o setor petrolífero brasileiro adequando a exploração do pré-sal ao novo cenário econômico do país. Em relação ao PL nº 5.938/09, a proposta encaminhada pelo Executivo sugeria mudanças no regime de exploração do petróleo, de concessão para partilha, mantendo as regras atuais no que se refere às participações especiais e aos royalties. Ressalva-se ainda que os blocos já

licitados foram preservados pelo Executivo, uma vez que as regras referentes ao regime de exploração permaneceriam as mesmas estabelecidas pela Lei do Petróleo.

Apesar de o art. 42 do PL estipular como receitas governamentais apenas o royalty e o bônus de assinatura, o art. 49 dispõe que enquanto não for publicada legislação específica para o regime de partilha, a participação prevista no §1º do art. 20 da CF/88 será calculada conforme disposto no art. 50 da Lei nº 9.478/09 (participação especial). Em relação aos royalties, o art. 50 do PL também prevê manutenção das regras atuais até publicação de legislação específica.

No entanto, a expectativa do Executivo de apreciar a matéria em regime de urgência foi frustrada com início das discussões na Câmara Federal. O regime de urgência foi cancelado pelo Executivo em 10/09/2009 por meio da MSC nº 738/2009.

Durante o processo de tramitação na Câmara, o projeto recebeu 30 emendas parlamentares que alteravam o teor original da proposta. Dentre as emendas mais polêmicas, encontra-se a emenda de nº 387, de autoria do deputado federal gaúcho Ibsen Pinheiro (PMDB) – Emenda Ibsen, que trata particularmente da mudança nas regras de repartição das participações governamentais para os novos campos de exploração no pré-sal e para os blocos já licitados, inclusive situados no pós sal. Essa emenda será objeto de discussão da próxima subseção.

### ***2.2.1 A Emenda Ibsen***

A emenda parlamentar de nº 387, de co-autoria dos deputados federais Ibsen Pinheiro (PMDB – RS) e Humberto Souto (PPS – MG), inclui o seguinte art. 45 ao substitutivo:

“Art. 45. Ressalvada a participação da União, a parcela restante dos royalties e participações especiais, oriundos dos contratos de partilha de produção e de concessão de que trata a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, será dividida entre Estados, Distrito Federal e Municípios da seguinte forma:

I – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE;



II – 50% para constituição de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.” (*grifo da autora*)

A polêmica em torno da emenda Ibsen se concentra em dois pontos: i) a mudança na regra de repartição das participações governamentais, estendendo o direito sobre esses tributos a todos os Estados e Municípios brasileiros; e ii) a mudança no marco regulatório dos campos já licitados sob o regime de concessão (Lei nº 9.478/97). Essas proposições desfiguraram o projeto inicial encaminhado pelo Executivo, incendiando o debate sobre o tema.

O principal ponto de argumentação pró-emenda Ibsen se refere ao entendimento de que as compensações financeiras provenientes da exploração de recursos naturais exauríveis devem beneficiar todos os entes federativos, independentemente de serem produtores. De acordo com essa tese, esses recursos seriam necessários para garantir o desenvolvimento do território nacional como um todo e eliminar ou, pelo menos, reduzir as desigualdades regionais existentes (princípio da equidade).

Isso fica claro, quando a regra de repartição proposta pela emenda considera os mesmos critérios utilizados para cálculo de redistribuição nos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). O FPE e o FPM são calculados com base em dados populacionais e econômicos (renda per capita), na qual a distribuição dos recursos é inversamente proporcional aos indicadores apurados, favorecendo os entes mais pobres da federação.

No entanto, no caso dos recursos provenientes da exploração de petróleo e gás natural, outras variáveis devem ser consideradas no cálculo de repartição já que há a necessidade de compensação aos Municípios e Estados produtores pelos impactos territoriais de adensamento das atividades de exploração, inclusive às localidades que possuem instalações de embarque e desembarque devido aos riscos ambientais. Além disso, conforme argumenta Serra (2003), os entes federados produtores recebem royalties em função de especificidades de nosso federalismo fiscal.

De acordo com Afonso e Gobetti (2009), essa peculiaridade fiscal teve sua gênese na promulgação da CF/88, quando os setores de energia (petróleo, gás natural e energia elétrica) passaram a ter critérios diferenciados de incidência do ICMS; diferente dos demais setores, nesses casos o ICMS é cobrado no destino e não na origem da

produção. Naquele momento histórico, as participações governamentais foram destinadas aos entes produtores como forma de compensação pela perda de arrecadação no ICMS, garantidas inclusive pelo §1º do art. 20 da CF/88.

Nesse sentido, a emenda Ibsen pode não atravessar a análise de constitucionalidade caso seja contestada no Supremo Tribunal Federal (STF), uma vez que mudança na regra de repartição dessas participações governamentais necessita primeiramente de alteração na Carta Magna (CF/88).

Além de mitigar a renda decorrente da exploração futura do pré-sal, a emenda propõe ainda ampliar essas novas regras de repartição aos blocos já licitados, alterando a legislação em vigor. Essa proposição ocasionaria perdas significativas de receitas para Estados e Municípios produtores, podendo levar a falência Municípios dependentes desses recursos. Por se tratar de alterações que influenciam diretamente no poder de arrecadação de entes federativos e, conseqüentemente, comprometem a prestação de serviços e o bem-estar da população, a emenda Ibsen deveria propor também um plano de transição com o objetivo de possibilitar aos entes o planejamento das despesas e a busca por outras fontes de receita. No caso do ERJ, as perdas decorrentes dessa emenda foram estimadas em aproximadamente R\$7 bilhões/ano, este ponto será mais bem detalhado no capítulo 3.

A ameaça de aprovação da emenda Ibsen promoveu a mobilização de autoridades políticas e sociedade civil no Rio de Janeiro e Espírito Santo<sup>5</sup>, com o intuito de pressionar os legisladores para a não aprovação da emenda.

Após muito debate na Câmara Federal, em março de 2010, o relator do PL Dep. Henrique Alves (PMDB – RN) apresentou em seu relatório final uma proposta alternativa negociada com os líderes partidários, mantendo a atual regra de cálculo para os entes produtores e incluiu um dispositivo destinando 7,5% das receitas geradas pelo pré-sal para divisão entre os demais entes federados. Ou seja, o relatório rejeitava a emenda Ibsen.

---

<sup>5</sup> Na arena política, os governadores Sérgio Cabral (PMDB – RJ) e Paulo Hartung (PMDB – ES) organizaram frentes de reivindicação em Brasília por meio da mobilização das bancadas carioca e capixaba no Congresso Nacional, além de negociar com o Executivo a possibilidade de veto da emenda; no Rio de Janeiro foi realizado em 17 de março de 2010, ato público "Contra a Covardia, em Defesa do Rio", em repúdio ao projeto que fixa a divisão dos recursos do petróleo.

No entanto, o deputado Ibsen conseguiu apoio de 261 deputados para apresentar sua emenda em plenário e colocá-la em votação. A emenda foi aprovada por 369 votos a favor<sup>6</sup>, 72 contra e duas abstenções, sendo que os 72 votos contra se restringiram as bancadas dos estados produtores (RJ e ES).

Após aprovação na Câmara, a emenda Ibsen foi encaminhada ao senado para apreciação. A redação final do projeto determina que, ressalvada a participação da União, a parcela restante dos royalties e participações especiais deve ser distribuída para todos os Estados e municípios de acordo com os critérios dos Fundos de Participação dos Estados e dos municípios.

### **2.2.2 A Emenda Simon**

A disputa em torno da redistribuição dos royalties entre estados e município produtores e não produtores continuou no Senado Federal, principalmente após apresentação de emenda do Senador Pedro Simon (PMDB – RS) que incluiu no projeto dispositivo determinando que a União deverá compensar, com recursos oriundos de sua parcela em royalties e participação especial, os entes que sofrerem redução de suas receitas em virtude da lei.

Essa emenda não altera os critérios de redistribuição das participações definidas pela emenda Ibsen, mas a complementa ao propor uma forma de ressarcimento aos entes federados prejudicados pela alteração na legislação, buscando o restabelecimento do equilíbrio tributário federativo.

De acordo com o legislador, a União deve ser responsável por esse ressarcimento por que: a) é sua responsabilidade promover a redução das distorções decorrentes de lei federal; b) é o único ente capaz de absorver os efeitos financeiros da compensação provisória sem grandes danos de receitas, inclusive por ser o maior beneficiário dos recursos provenientes de royalties e participações especiais; e c) exerce o papel de fiadora principal do pacto federativo.

No entanto, a grande questão que se coloca refere-se à indefinição das regras de compensação para Estados e Municípios produtores, uma vez que a emenda não

---

<sup>6</sup> O relator Dep. Federal Henrique Alves (PMDB – RN) votou contra seu próprio relatório, votando a favor da Emenda Ibsen.

determina as regras para a compensação. A experiência com a lei de desoneração das exportações, Lei Kandir, demonstra que quando não há regras bem definidas, a compensação financeira decorrentes de nova legislação fica vinculada a negociações políticas constantes e disponibilidade financeira da União, sendo que na maioria das vezes, as perdas são apenas parcialmente compensadas.

Além disso, a emenda gera aumento de despesa, prerrogativa do executivo, não apresentando os requisitos constantes no art. 16 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o que justificaria o veto presidencial. De acordo com esse dispositivo,

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.”

A emenda Simon incluiu ainda ao projeto alteração que, assim como no caso da União, ressalva o percentual dos royalties destinado aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural (alínea d do inciso II do art. 49 da Lei nº 9.478/97). A inclusão desse dispositivo irá favorecer 25 municípios localizados no Rio Grande do Sul, estado de origem do Dep. Ibsen e do Senador Pedro Simon.

Em junho de 2010, foi aprovada a emenda do Senador Simon ao substitutivo do Dep. Romero Jucá (PMDB – RR) que tratava das regras do fundo social e das normas que regulamentam o novo modelo de exploração do petróleo no pré-sal, o regime de partilha de produção (PLC nº 07/2010). Após aprovação, a matéria seguiu para Câmara para apreciação dos deputados, já que a redação aprovada nessa casa sofreu alterações.

No momento, a matéria encontra-se parada na Câmara e há previsão de votação da matéria apenas na segunda quinzena de julho/2010. Além disso, o governo negocia com o legislativo o desmembramento do PLC em dois projetos distintos, um que trata sobre o regime de partilha e do Fundo Social e outro que trata sobre a repartição das

participações. Com essa estratégia, o governo pretende prorrogar essa discussão para depois das eleições (out/2010).

Com esse cenário, governadores e prefeitos dos entes produtores negociam junto ao Executivo o veto presidencial. Para muitos analistas, ao atribuir à União o ressarcimento das perdas dos Estados e Municípios produtores, a emenda Simon ajudou esses entes ao facilitar o veto, uma vez que o impacto dessa proposta para o próximo presidente pode chegar a mais de R\$8 bilhões só no primeiro ano. Além disso, esses entes podem ainda recorrer ao STF por meio da análise de inconstitucionalidade do projeto.

### ***2.3 Viabilidade Política***

O debate que se trava agora acerca do projeto em questão se refere aos efeitos desse novo marco sobre as finanças dos entes federativos, uma vez que os novos critérios estabelecidos apontam para uma concentração de renda na União, que não terá seus recursos reduzidos, e a provável pulverização dos recursos entre os 27 estados e os mais de 5.000 municípios. Até que ponto os ganhos dos estados e municípios não produtores compensarão as perdas significativas dos produtores e afetados pela atividade petrolífera, contribuindo para um projeto de desenvolvimento nacional.

De acordo com Ferreira e Levy (2009), os ganhos dos estados não produtores representam em média 4,2% do total transferido via FPE e de 3,03% do FPM para os municípios. Em contrapartida, as perdas dos estados e municípios produtores implicarão em uma redução drástica das receitas futuras, uma vez que essas receitas representam em média 10% da arrecadação dos estados produtores e, em muitos casos, mais de 50% da arrecadação municipal<sup>7</sup>.

A redução desses recursos representa um impacto estrutural que, se não absorvido pela entrada de novas receitas, pode prejudicar a oferta de serviços públicos essenciais para a população local. Não se deve esquecer que além de dinamizar a economia e gerar benefícios para essas regiões, o setor petrolífero é responsável também pelo adensamento populacional e, conseqüentemente, pelo aumento da

---

<sup>7</sup> No município de Quissamã, por exemplo, os recursos de royalties e participações especiais representaram 67% da receita total do município em 2008. (Finbra, STN).

demanda por serviços públicos e de infra-estrutura, exigindo investimentos pesados por parte do setor público.

O fato de esse setor não gerar ICMS estreita ainda mais a base tributária desses entes, uma vez que essas regiões se caracterizam pela concentração industrial na cadeia do petróleo. Dessa forma, a possibilidade de compensação das perdas decorrentes dos royalties e participações especiais encontra-se limitada pela via tributária. A perda de ICMS do Rio de Janeiro é estimada em R\$8 bilhões/ano, caso as regras de distribuições desse imposto se alterassem, esses recursos seriam importantes para amenizar o desequilíbrio federativo decorrente das perdas da renda do petróleo.

Com a expansão da exploração no pré-sal e a mudança nas regras de repartição das participações governamentais, a situação dos entes produtores, principalmente municípios, tendem a piorar, uma vez que a demanda por serviços públicos (saneamento, segurança, planejamento urbano, etc.) não será acompanhada pela entrada de recursos. Essa situação possivelmente terá como resultado o empobrecimento dessas regiões impactando, inclusive, no desenvolvimento estadual.

“Em outras palavras, enquanto o Rio de Janeiro contribui para o equilíbrio macroeconômico do Brasil inteiro, ao garantir nossa autonomia energética, ele não consegue levantar recursos adequados para a manutenção dos serviços para a sua população. O desequilíbrio fiscal é tão mais injustificável porque a produção de petróleo, apesar de atrair investimentos, drena recursos do estado, e cria demandas de serviços que só podem ser adequadamente atendidas com adequadas receitas para o setor público. É o caso da moradia, saneamento, segurança e outros serviços que devem ser supridos nos centros que vêm crescendo na órbita da produção petrolífera.” (FERREIRA e LEVY, 2009, p. 26).

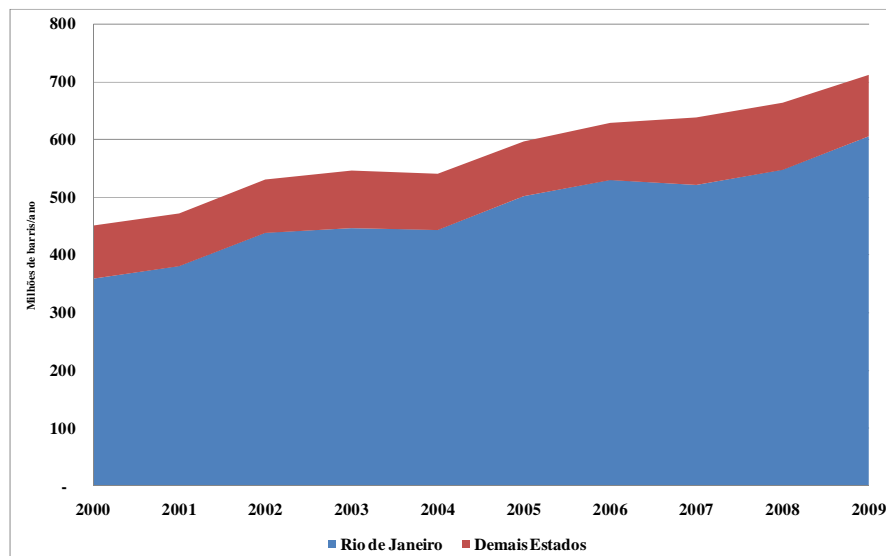
Além disso, simulações feitas por Ferreira e Levy (2009) indicam que às receitas decorrentes do pré-sal giram em torno de R\$26,1 bilhões/ano, valor inferior ao total arrecadado em 2008 por outros tributos como CSLL (R\$43,9 bi) e PIS/PASEP (R\$31,5 bi). Esse montante representa um incremento marginal na arrecadação dos estados e municípios não-produtores, mas para os entes produtores significa impacto estrutural sobre o bem-estar da região.

## CAPÍTULO 3: A ARRECADAÇÃO DOS ROYALTIES E O IMPACTO DA EMENDA IBSEN/SIMON NA ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

### 3.1 Aplicação das Receitas de Royalties e Participações Especiais no Estado do Rio de Janeiro

A crise estrutural que afetou o Brasil durante o último quarto do século XX provocou impactos negativos na economia fluminense. Ao longo da década de 1990 o estado do Rio de Janeiro (ERJ) passou a experimentar um lento processo de recuperação econômica liderado pela indústria petrolífera e retomou sua posição no cenário nacional de segunda maior economia do país com participação em 11,2% no PIB nacional<sup>8</sup>. Atualmente, o ERJ é responsável por aproximadamente 85% da produção de petróleo nacional e possui em seu território a maior reserva do país. Além da cadeia petrolífera, a estrutura produtiva fluminense tem presença das cadeias produtivas de metal-mecânica, químico-farmacêutica, naval e de serviços.

Gráfico 3.2 – Produção Nacional de Petróleo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Disponível em <http://www.anp.gov.br>

<sup>8</sup> Dados de 2007, Contas Regionais do Brasil 2003 – 2007 (IBGE). Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003\\_2007/tabela02.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2007/tabela02.pdf)>. Acesso em 26 jun. 2010.

O intenso desenvolvimento da Indústria do Petróleo no norte fluminense, onde está localizada a bacia de Campos, tem promovido o crescimento econômico dessa região, com transferência de atividades antes instaladas na região metropolitana. No entanto, esse crescimento não está sendo acompanhado por planejamento urbano que viabilize o desenvolvimento sustentável, tendo como resultado, pelo menos até o presente, o crescimento populacional desordenado com conseqüente piora dos indicadores sociais, aumento da ocupação territorial irregular e descaso com o meio ambiente.

A inversão desse quadro provavelmente só será alcançada quando o Estado assumir o papel de articulador do desenvolvimento econômico regional por meio da implementação de políticas públicas que incentive e integre o esforço de cada município dessa região, principalmente na realização de investimentos que tragam retornos duradouros, como, por exemplo, o desenvolvimento de atividades fornecedoras da indústria de petróleo.

Contudo, o governo estadual não é capaz de sozinho realizar os investimentos necessários, uma vez que a capacidade de investimento do estado é limitada, principalmente pela extrema rigidez orçamentária imposta a esses entes da federação. Assim, a elaboração da política de investimento deve ser articulada conjuntamente com a União, com os municípios e com a iniciativa privada.

A importância dessa articulação já foi indicada em 2007 com a publicação do Plano Estratégico de Investimentos (2007–2027) federal e estadual, visando estabelecer uma política de desenvolvimento nacional integrado. Nesses documentos mapearam-se os principais gargalos existentes na infra-estrutura brasileira de forma regionalizada em planos de médio e longo prazo. Entre os setores contemplados está o de energia (petróleo e gás, refino, biocombustíveis e eletricidade), além dos setores de saneamento, habitação, logística, recursos hídricos, telecomunicações, educação, saúde, segurança pública, etc.

O Estado tem feito nos anos recentes, principalmente a partir de 2008, um enorme esforço para aumentar sua capacidade de investimento. Iniciou um forte processo de reestruturação de sua capacidade de arrecadação e conseguiu um enorme

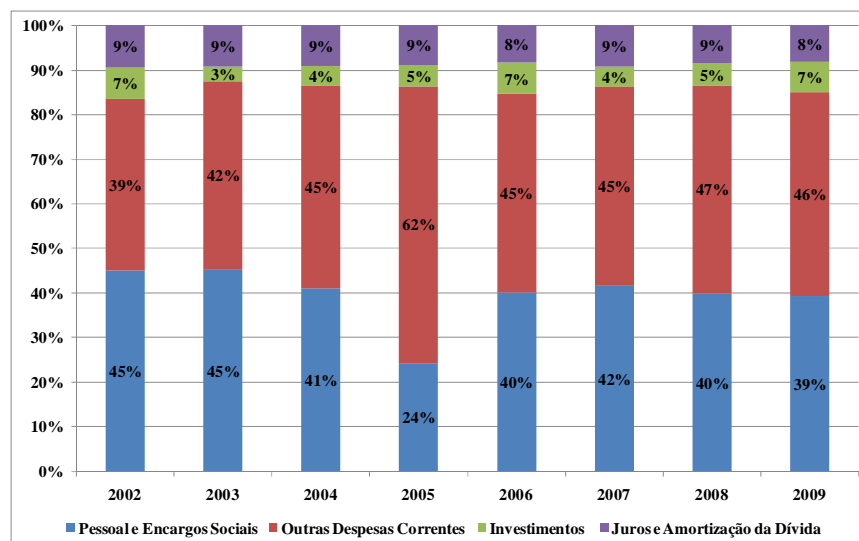


espaço fiscal para a tomada de empréstimos a partir de 2010. No período de 2002 a 2009, o ERJ destinou em média 5% do orçamento anual para investimentos, sendo que em 2009 esse percentual foi de 7%, aproximadamente R\$ 3 bilhões. Em 2010 essa participação deve continuar se elevando.

Uma das principais condições para o Estado retomar a capacidade de investimento foi, além do crescimento da arrecadação, o saneamento das contas do seu Fundo de Previdência – Rio Previdência – que passou a acumular receita das participações governamentais a partir de 2007 como resultado da expansão dessas receitas a partir de 2003 e sua vinculação ao Rio Previdência 2006. Essa mudança retirou do Estado o peso de financiar o déficit financeiro do Fundo de Previdência com recursos do Tesouro estadual e possibilitou o redirecionamento parcial desses recursos para a expansão do investimento. Tal fato demonstra o quanto os gastos com investimento têm o comportamento de variável de ajuste no orçamento estadual.

O gráfico 3.2 apresenta a participação dos gastos do ERJ no período entre 2002 e 2009 por grupo de despesa:

**Gráfico 3.3 – Despesas do Estado do Rio de Janeiro por Grupo (2002 – 2009)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes nas Contas de Gestão do ERJ (2002 – 2009). Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

Uma maneira eficiente de verificar a política adotada pelo governo é analisar o total investido pelo ente federativo por função. A partir dessa análise é possível mapear

as áreas que são tidas como prioritárias para o governo. A Tabela 3.1 apresenta os gastos com investimentos no biênio 2008-2009 por função:

**Tabela 3.3 – Investimentos no ERJ por Função**

DISCRIMINAÇÃO	2008	2009	Δ 2009/2008
PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO - PAC	300.999	874.423	190,5%
Saneamento Básico Urbano	33.380	91.860	175,2%
Infra-estrutura Urbana	203.215	589.236	190,0%
Preservação e Conservação Ambiental	16.616	107.190	545,1%
Habitação e Reforma Agrária	34.074	37.144	9,0%
Transporte Rodoviário - Arco Rodoviário	13.714	48.993	257,2%
TRANSPORTE	360.696	623.373	72,8%
SEGURANÇA PÚBLICA	155.444	200.814	29,2%
SAÚDE	148.896	219.294	47,3%
EDUCAÇÃO	193.398	290.440	50,2%
AGRICULTURA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS	1.239	12.323	894,6%
GESTÃO AMBIENTAL E SANEAMENTO	101.215	189.112	86,8%
DEMAIS FUNÇÕES	627.723	566.181	-9,8%
<b>TOTAL INVESTIMENTO</b>	<b>1.889.610</b>	<b>2.975.960</b>	<b>57,5%</b>

Fonte: Boletim da Transparência Fiscal ERJ 6º bimestre 2009. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

A partir dos dados acima se verifica que os gastos com a infra-estrutura representam cerca de 60% do total investido. Paralelamente, os gastos com áreas sociais como segurança, educação e saúde também tem tido aumento no montante de recursos investido. Esse quadro demonstra o esforço do governo estadual em manter o investimento em áreas cruciais para o desenvolvimento sustentável e a melhoria na qualidade de vida da população fluminense, atuando diretamente na eliminação dos gargalos existentes que limitam o crescimento econômico. A análise do gasto por órgão executor também evidencia esse esforço:

**Tabela 3.4 – Investimentos realizados no ERJ por Órgão Executor (2008 – 2009)**

DISCRIMINAÇÃO	R\$ MIL		
	2008	2009	VAR %
Secretaria de Estado de Obras	437.245	1.111.670	154,24%
Secretaria de Estado de Cultura	8.028	30.005	273,76%
Secretaria de Estado de Educação	159.860	214.448	34,15%
Secretaria de Estado de Habitação	44.854	77.041	71,76%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços	55.295	83.347	50,73%
Secretaria de Estado do Ambiente	125.818	293.140	132,99%
Secretaria de Estado de Segurança e de Administração Penitenciária	78.886	101.105	28,17%
Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil	225.029	303.701	34,96%
Secretaria de Estado de Transportes	233.502	248.045	6,23%
Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia	58.798	116.427	98,01%
Demais órgãos estaduais	462.295	397.030	-14,12%
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>1.889.610</b>	<b>2.975.960</b>	<b>57,5%</b>

Fonte: Boletim da Transparência Fiscal do ERJ - 6º bimestre 2009. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

Tais investimentos se estenderam aos municípios do interior fluminense, principalmente no que tange as ações ligadas a obras de restauração de rodovias e estradas vicinais, abastecimento de água e saneamento básico e programas de desenvolvimento de cadeias produtivas diversas (agricultura, indústria, comércio e serviços). A região metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) também vem recebendo volume considerável de recursos, principalmente, por conta da realização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) executado em parceria com o Governo Federal e com os municípios fluminenses. (FONTE: Secretaria de Fazenda do ERJ. Boletim da Transparência Fiscal, 6º Bimestre 2009)

As informações atuais indicam que no médio prazo, próximos 10 anos, os investimentos públicos e privados no ERJ tenderão a crescer e se manter em nível elevado, sendo necessária a articulação/cooperação entre todos os entes federativos envolvidos. A realização da Copa do Mundo em 2014 e, principalmente, a escolha do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016 reforçaram ainda mais as expectativas sobre os investimentos no estado. Só para realização dos Jogos Olímpicos os compromissos assumidos pela União, estado e município estão orçados em aproximadamente R\$30 bilhões. (FONTE: Secretaria de Fazenda do ERJ. Boletim da Transparência Fiscal, 4º Bimestre 2009).

No entanto, para que os investimentos públicos sejam garantidos, é necessário que o fluxo de receita e despesa esteja bem articulado temporalmente, para impedir que a expansão indevida e desordenada dos gastos de custeio e pessoal reduza a capacidade de investimento do estado. Deve-se ter em conta que toda expansão da oferta de serviços públicos decorrente de investimentos tende sempre a pressionar os gastos de custeio, o que requer um adequado planejamento de médio e longo prazo para impedir que alterações na estrutura de gastos inviabilizem a execução dos investimentos planejados.

Diante do exposto, fica evidente que a redução da arrecadação por conta da mudança na repartição das participações governamentais, se concretizada, representará um enorme choque nas finanças do ERJ, cujas conseqüências negativas demandarão ações corretivas por parte do Governo Federal. A receita das participações governamentais, que em 2009 foi de aproximadamente R\$ 4,8 bilhões, é superior a todo

o investimento do ERJ e na prática é em parte utilizada para o pagamento da dívida refinanciada do ERJ com a União. A redução abrupta desse volume de receita obrigaria o Estado não só a acabar com seus investimentos, como também realizar um profundo ajuste em seus gastos de custeio e pessoal, com a conseqüente demissão em massa de servidores ativos já que a Constituição impede a redução de salários nominais. Essa decisão seria amparada na LRF – que indica a demissão como forma de ajuste do gasto de Pessoal quando este ultrapassa 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), o que certamente acontecerá se houver a mudança na repartição das participações governamentais.

**Tabela 3.3 – Aplicação dos Recursos provenientes de Participações Governamentais no ERJ (2007 – 2009)**

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões		
	2007	2008	2009
Encargos Gerais do Estado	2.023,37	2.096,15	2.099,66
Fundo Previdenciário - RIOPREVIDÊNCIA	2.131,98	3.410,66	2.307,49
Transportes / Saneamento / Gestão Ambiental	207,83	321,57	260,17
<b>TOTAL APLICAÇÃO</b>	<b>4.363,18</b>	<b>5.828,38</b>	<b>4.667,33</b>
<b>DESPESA TOTAL</b>	<b>34.286,78</b>	<b>39.340,88</b>	<b>44.138,12</b>
<b>% DESPESA FINANCIADA COM PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS</b>	<b>12,7%</b>	<b>14,8%</b>	<b>10,6%</b>

Elaboração Própria

Fonte: Contas de Gestão do ERJ 2007 - 2009 (Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br>)

Além disso, a mudança nos critérios de repartição da renda do petróleo terá impacto devastador sobre as finanças municipais do norte fluminense. Como a capacidade de arrecadação dos municípios brasileiros é limitada, provavelmente, a pressão decorrente das demandas da população nesses municípios sobrecarregará ainda mais as finanças estaduais, tendo impacto negativo sobre o conjunto dos municípios fluminenses. (FERREIRA e LEVY, 2009).

Desta forma, conclui-se que a proposta de repartição dos royalties e participações especiais prejudica não só os entes produtores por arcarem sozinhos com o ônus decorrente da exploração petrolífera, mas também o projeto de desenvolvimento pensado para os próximos 10 anos.

Por fim, cabe destacar ainda que mesmo que haja o ressarcimento do ERJ pelas perdas sofridas, como é proposto pela emenda Simon, esse fato reduzirá a autonomia

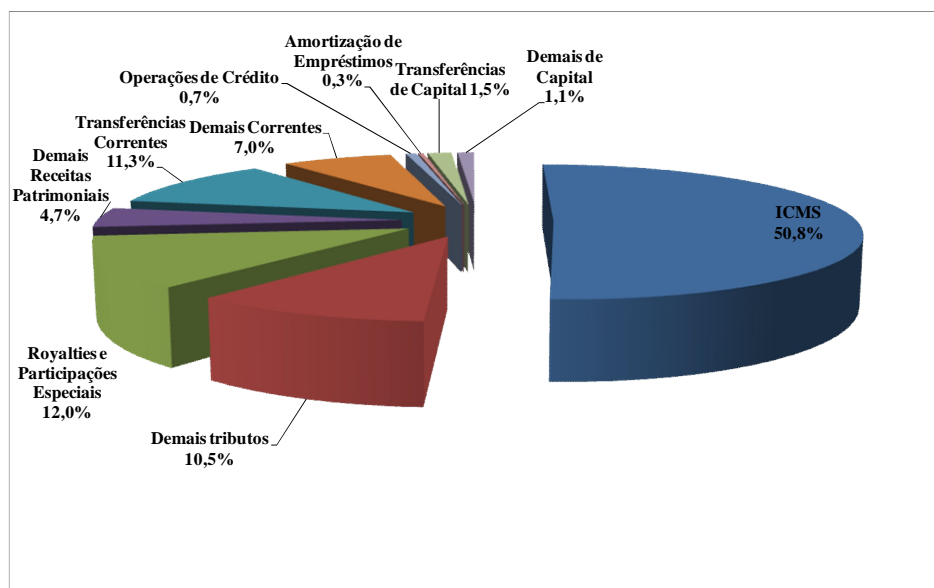
financeira do estado uma vez que aumentará sua dependência em relação à União. Esse assunto será abordado na subseção a seguir.

### 3.2 Histórico da Arrecadação no Estado do Rio de Janeiro

Pela ótica da receita, temos que os ganhos obtidos diretamente da cadeia petrolífera não se limitam ao impacto econômico sobre o setor produtivo, mas atinge também de modo direto as finanças públicas, devido a receitas provenientes de compensações financeiras. (FERNANDES, 2007).

No ERJ, as receitas decorrentes de royalties e participações especiais representam a segunda maior fonte de recursos do estado, ficando abaixo apenas da arrecadação de ICMS, sendo superior até mesmo que a soma dos demais tributos estaduais (IPVA, IRRF, ITD e taxas). O gráfico abaixo demonstra a composição da arrecadação estadual:

Gráfico 4.3 – Composição da Arrecadação do ERJ



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes nas Contas de Gestão do ERJ (2009). Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

Enquanto a arrecadação total e as receitas tributárias do ERJ apresentaram taxas de crescimento entre 1996 e 2009 de 138,8% e 117,9%, respectivamente, as compensações governamentais pela exploração de petróleo apresentaram taxa de

crescimento de 8.245,9% no mesmo período, passando de uma arrecadação anual de R\$58,8 milhões em 1996 para R\$4,88 bilhões em 2009. Esse aumento é decorrente da determinação de pagamento de participações especiais sobre o lucro de campos com produções extraordinárias a partir de 1998, assim como o aumento da alíquota de royalties de 5% para 10%, do estabelecimento do preço internacional do barril de petróleo tipo *Brent* como referência para o cálculo do preço mínimo da produção nacional de petróleo e do aumento da produção de petróleo e gás natural na bacia de Campos a partir dos anos 2000.

Como pode ser verificado na Tabela 3.3, nos últimos anos essas receitas se tornaram de grande relevância para as finanças estaduais, chegando a alcançar o patamar de aproximadamente 17% da arrecadação total no exercício de 2008, por conta do elevado preço do petróleo no mercado internacional que superou o valor de US\$100/barril.

**Tabela 5.4 – Evolução das Receitas do ERJ (1996 – 2009)**

EXERCÍCIO	RECEITA TOTAL	RECEITA TRIBUTÁRIA	Em R\$ milhões (nominal)	
			RECEITA DE PARTICIP. GOVERN.	PART. GOV. / REC. TOTAL (%)
1996	17.000,92	11.421,81	58,53	0,34%
1997	26.752,40	10.800,69	74,97	0,28%
1998	21.469,10	12.789,55	106,19	0,49%
1999	20.600,06	13.279,57	327,15	1,59%
2000	22.723,71	13.279,57	1.271,64	5,60%
2001	26.812,00	15.252,40	1.725,34	6,43%
2002	25.718,59	16.189,41	1.840,15	7,15%
2003	29.935,97	17.362,74	3.514,46	11,74%
2004	31.534,71	18.717,89	3.514,78	11,15%
2005	32.667,59	18.340,12	4.330,38	13,26%
2006	35.663,17	19.598,01	5.329,84	14,94%
2007	35.027,36	20.183,60	4.362,15	12,45%
2008	39.049,66	22.920,74	6.717,12	17,20%
2009	40.591,09	24.884,73	4.884,83	12,03%

Fonte: Contas de Gestão 2008 e 2009 / Demonstrativos da LRF - Balanço Orçamentário (Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br>)

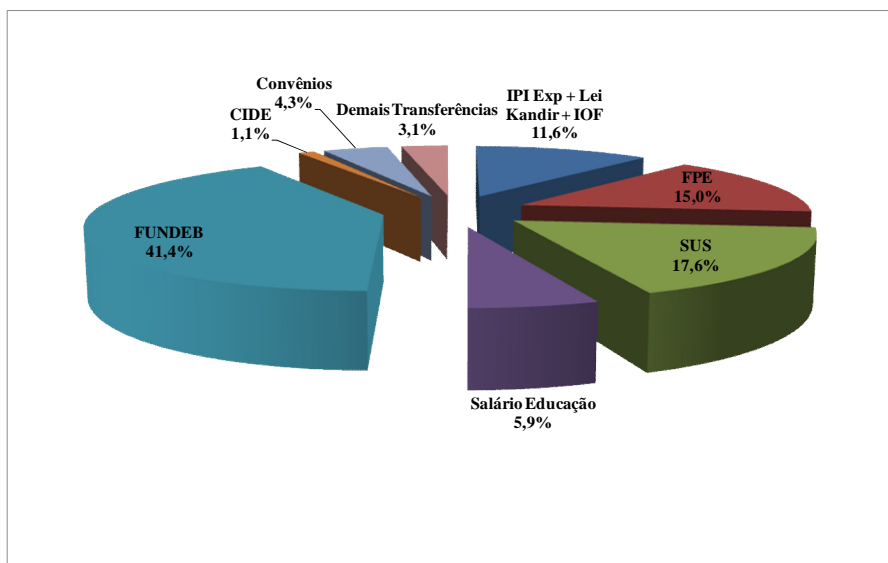
No âmbito do orçamento estadual, essas receitas são classificadas como receitas patrimoniais, sendo responsáveis por cerca de 80% das receitas classificadas nessa rubrica. A título de ilustração, a partir da análise da arrecadação dos estados brasileiros verifica-se que o montante arrecadado pelo ERJ em participações governamentais em

2007 e 2008 foi superior à arrecadação total de nove estados brasileiros<sup>9</sup> nos mesmos exercícios.

A análise da arrecadação por categoria econômica demonstra que as receitas correntes representam, em média, 98% do total. Destacando-se as receitas tributárias que constituem a maior fonte de recursos do estado, sendo responsável por mais de 60% da arrecadação. As receitas tributárias e as compensações financeiras sozinhas representam aproximadamente 75% da arrecadação.

As transferências correntes participam com 11,3% do total. Do total transferido em 2009, 90% se referem a transferências legais e constitucionais (FPE, SUS, FUNDEB, Salário Educação, CIDE e cota-parte de IPI, IOF e Lei Kandir). Os outros 10% se referem a convênios firmados junto ao Governo Federal e demais transferências, conforme ilustrado no gráfico abaixo:

**Gráfico 3.5 – Composição das Transferências Correntes do ERJ**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados constantes nas Contas de Gestão do ERJ (2007 – 2009). Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br>

Ainda que represente apenas 2% da arrecadação estadual, a receita de capital merece destaque pelo aumento considerável que vem ocorrendo em sua arrecadação ao

<sup>9</sup> Os nove estados que tiveram arrecadação total inferior ao total arrecadado em participações governamentais pelo ERJ são: Alagoas, Paraíba, Piauí, Sergipe, Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins. (Fonte: Finbra/STN).

longo dos últimos anos. No período 2007-2009 essa categoria econômica apresentou incremento de 315,9%. Esse resultado se explica por dois fatores importantes: i) contratação de empréstimos (operações de crédito) decorrente da revisão do Programa de Ajuste Fiscal (PAF) que possibilitou aumento no espaço fiscal do estado; e ii) aumento nas transferências de capital decorrente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) executado em conjunto com o Governo Federal. A Tabela abaixo demonstra a arrecadação do ERJ entre 2007 e 2009 por categoria econômica:

**Gráfico 3.6 – Evolução da Arrecadação Estadual por Categoria Econômica (2007 – 2009)**

Em R\$ milhões			
DISCRIMINAÇÃO	2007**	2008	2009
<b>RECEITA CORRENTE (a)</b>	<b>34.668,92</b>	<b>38.526,02</b>	<b>39.100,49</b>
Receita Tributária	20.183,60	22.920,74	24.884,73
Receita Patrimonial	6.303,98	8.577,86	6.778,11
Transferências	3.158,79	4.187,09	4.598,38
Demais Correntes	5.022,55	2.840,33	2.839,27
<b>RECEITA DE CAPITAL (b)</b>	<b>358,44</b>	<b>523,64</b>	<b>1.490,60</b>
Operações de Crédito	163,67	175,61	274,81
Amortização de Empréstimos	99,26	93,61	140,81
Transferências	94,50	248,44	626,69
Demais de Capital	1,01	5,98	448,29
<b>TOTAL (c) = (a) + (b)</b>	<b>35.027,36</b>	<b>39.049,66</b>	<b>40.591,09</b>

\*Exclui receitas intra-orçamentárias

\*\*Inclui CEDAE (a partir de 2008 a CEDAE passa a ser considerada empresa não

\*\*\*até 2º Quadrimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Boletim da Transparência Fiscal / Demonstrativos LRF - Balança Orçamentário

(Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br>)

### **3.3 Impactos da Emenda Ibsen/Simon**

A aprovação da emenda Simon no Senado Federal em junho/2010 reacendeu a discussão sobre as mudanças acerca das regras de repartição dos recursos provenientes dos royalties e das participações especiais. A aprovação dessa matéria na Câmara dos deputados sem nenhuma alteração terá como consequência a redistribuição desses recursos entre todos os entes da federação, onde os mais prejudicados serão os Estados e Municípios produtores.

A partir dos dados referentes ao pagamento dos royalties e participações especiais no período entre 2007 e 2009 e considerando as novas regras de repartição



constantes no PLC nº 07/2010, pretende-se estimar quais seriam os impactos dessa proposta na arrecadação do ERJ.

Para calcular tal impacto, foi realizado, em um primeiro momento, o levantamento dos dados referente à arrecadação dos royalties no período entre 2007 e 2010 (1º trimestre). Depois disso, estimou-se a parcela referente aos Royalties de Plataformas Continentais que seriam destinadas a União, Estados, Municípios e Fundo Especial. Após estimar a parcela devida aos estados, aplicou-se o coeficiente de distribuição do FPE do ERJ (0,015277) para simular o valor devido dos royalties, caso o PLC nº 07/2010 estivesse em vigor desde 2007.

Estes dados estão apresentados na Tabela 3.6. A tabela seguinte (3.7) apresenta a mesma metodologia, contudo refere-se à estimativa das participações especiais. A diferença entre essas duas estimativas se refere a não existência de destinação dos recursos provenientes das participações especiais para municípios afetados pelas atividades de embarque e desembarque de petróleo e gás e para a formação de fundo especial.

**Tabela 3.6 – Cálculo da Distribuição dos Royalties de acordo com a Emenda Ibsen/Simon (2007-2010)**

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ mil (nominal)				
	2007	2008	2009	2010**	TOTAL
Total Royalties	7.490.613	10.937.858	7.983.711	2.447.285	28.859.467
<b>Royalties Plataformas Continentais*</b>	<b>6.741.552</b>	<b>9.844.072</b>	<b>7.185.340</b>	<b>2.202.557</b>	<b>25.973.521</b>
União	2.696.621	3.937.629	2.874.136	881.023	10.389.408
Fundo Especial	505.616	738.305	538.901	165.192	1.948.014
Municípios afetados Embarque/Desembarque	505.616	738.305	538.901	165.192	1.948.014
<b>Subtotal</b>	<b>3.033.698</b>	<b>4.429.832</b>	<b>3.233.403</b>	<b>991.150</b>	<b>11.688.084</b>
Todos os Estados	1.516.849	2.214.916	1.616.702	495.575	5.844.042
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>23.173</b>	<b>33.837</b>	<b>24.698</b>	<b>7.571</b>	<b>89.279</b>
Todos os Municípios	1.516.849	2.214.916	1.616.702	495.575	5.844.042

\*Estimativa: 90% do total de royalties

\*\*Valores pagos no 1º Trimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

**Tabela 3.7 - Cálculo da Distribuição das Participações Especiais de acordo com a Emenda Ibsen/Simon (2007-2010)**

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ mil (nominal)				
	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
Total Participações Especiais	7.479.614	11.422.109	9.119.555	4.197.954	32.219.231
União	3.739.807	5.711.055	4.559.777	2.098.977	16.109.616
<b>Subtotal</b>	<b>3.739.807</b>	<b>5.711.055</b>	<b>4.559.777</b>	<b>2.098.977</b>	<b>16.109.616</b>
Todos os Estados	1.869.903	2.855.527	2.279.889	1.049.488	8.054.808
<b>Estado do Rio de Janeiro</b>	<b>28.567</b>	<b>43.624</b>	<b>34.830</b>	<b>16.033</b>	<b>123.053</b>
Todos os Municípios	1.869.903	2.855.527	2.279.889	1.049.488	8.054.808

\*Valores pagos no 1º Trimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Para se obter o impacto decorrente da emenda Ibsen/Simon caso já estivesse em vigor, se faz necessário comparar os dados acima apontados, com aqueles que efetivamente ocorreram no mesmo período sob as regras atuais de repartição dessas compensações financeiras.

Esta simula a provável perda de arrecadação do ERJ caso a referida emenda estivesse em vigor desde 2007 e está demonstrada na Tabela 3.8.

**Tabela 3.8 – Simulação do Impacto da Emenda Ibsen/Simon sobre a Arrecadação de Participações Governamentais do ERJ (2007-2010)**

REGIME DE DISTRIBUIÇÃO	Em R\$ mil (nominal)				
	2007	2008	2009	2010*	TOTAL
Regra Atual - Lei do Petróleo (nº 9.478/97) e Lei nº 7.990/90	4.362.151	6.717.128	4.598.190	1.466.855	17.144.324
Emenda Ibsen/Simon	51.739	77.461	59.528	23.604	212.333
<b>Perda de Arrecadação ERJ (Simulação)</b>	<b>4.310.412</b>	<b>6.639.666</b>	<b>4.538.661</b>	<b>1.443.251</b>	<b>16.931.991</b>

\*Valores pagos no 1º Trimestre de 2010

Elaboração Própria

Fonte: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP

Como pode ser observado na tabela acima, a simulação das novas regras de repartição aponta que entre 2007 e 2010 (1º trimestre) o ERJ deixaria de arrecadar R\$16,9 bilhões em royalties e participações especiais. Em termos relativos, esse montante representa mais que o total despendido pelo ERJ com serviço da dívida (juros + amortização) e investimentos no mesmo período<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Entre 2007 e 2009 o ERJ desembolso R\$16,61 bilhões com investimentos (R\$6,35 bilhões) e serviço da dívida (R\$10,25 bilhões).

No caso da vigência da emenda, os recursos provenientes de royalties e participações especiais representariam, na média, apenas 1,3% do que foi realmente realizado com a regra atual.

A fim de ilustrar o impacto dessa perda sobre a arrecadação total do ERJ, a Tabela 3.9 demonstra a simulação da arrecadação do ERJ nesse período:

**Tabela 3.9 – Comparativo Simulação Arrecadação Emenda Ibsen/Simon X Arrecadação Real do ERJ (2007 - 2009)**

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões		
	2007	2008	2009
RECEITA CORRENTE	30.375,50	31.911,17	34.579,94
RECEITA DE CAPITAL	358,44	523,64	1.490,60
TOTAL SIMULAÇÃO (a)	30.733,94	32.434,81	36.070,54
TOTAL REAL (b)	35.027,36	39.049,66	40.591,09
IMPACTO NA ARRECADACÃO (c) = (a) / (b)	-12,3%	-16,9%	-11,1%

Elaboração Própria

Verifica-se que em 2008 o impacto da arrecadação causado pela emenda é de 16,9% de toda arrecadação.

É importante frisar que com esta queda de arrecadação, seguramente muitas das despesas essenciais para o desenvolvimento do ERJ não teriam sido efetuadas e muitos dos compromissos assumidos nos últimos anos não poderiam ser honrados.

As regras atuais de distribuição das receitas federais para Estados e Municípios certamente buscam compensar determinadas regiões pelo desequilíbrio em diversos fatores socioeconômicos (o Nordeste, por exemplo, tem a maioria absoluta de arrecadação de FPE).

Da mesma forma, a destinação de recursos de participações governamentais, busca amenizar certas perdas causadas aos entes produtores, tanto no que tange os prejuízos inerentes ao desenvolvimento dessa atividade, mas também no que se refere a “troca” constitucionalmente prevista de arrecadação do ICMS no destino e não na origem, no caso dos estados.

Além disso, no caso específico do Rio de Janeiro, a concessão de incentivos fiscais para setores ligados a cadeia produtiva do petróleo (como equipamentos, por exemplo) desde 1999, representou para o ERJ renúncia de receita com vistas ao retorno decorrente da entrada dos recursos de royalties e participações especiais. Assim, caso as mudanças na distribuição dessas receitas seja sancionada, o ERJ ainda terá o prejuízo decorrente dessa renúncia.

## CONCLUSÃO

A legislação brasileira prevê que seja destinado percentual diferenciado de royalties e participações especiais aos entes federativos produtores de petróleo e gás natural, com o objetivo de garantir a compensação financeira pelo prejuízo causado pelas atividades petrolíferas.

O presente estudo procurou analisar a destinação desses recursos e os impactos no orçamento do ERJ decorrentes da alteração na estrutura de repartição dessas compensações caso seja sancionada a emenda Ibsen/Simon. Para tal observou-se, a princípio, a legislação pertinente aos critérios de repartição destas receitas.

Após isso, foi realizada a análise da proposta de alteração na legislação de royalties e participações especiais que altera de forma radical os atuais critérios de repartição dessas receitas.

Para compreender a importância das mesmas no orçamento do ERJ foi realizada também uma análise da arrecadação e da despesa, verificando a importância da receita oriunda de royalties e participações especiais na composição de seus gastos.

Dessa maneira, foi realizada uma simulação para verificar o impacto que a aprovação desta emenda teria causado na arrecadação do Estado do RJ caso tivesse sido aprovada desde 2007.

Essa simulação demonstrou que no período analisado o Estado deixaria de arrecadar cerca de R\$16 bilhões. Com a alteração nos critérios de repartição o ERJ passaria a receber em média apenas 0,35% do total das compensações financeiras pagas pela indústria petrolífera. Atualmente o ERJ recebe 30% do total.

Tal impacto se faz claro e bem significativo, e pode-se afirmar sem dúvidas que comprometeria de forma estrutural as finanças do Estado do Rio. Comprometendo assim seu planejamento e conseqüente desenvolvimento sócio econômico.

Além disso, com certeza os Municípios produtores também seriam muito afetados, o que pressionaria ainda mais as contas do Estado, já que estes seguramente necessitariam de socorro financeiro.

É importante levar em conta também que os impactos sócios econômicos e ambientais causados pela exploração do petróleo irão continuar demandando atenção do setor público fluminense, principalmente após o início da exploração da camada de pré-sal, iriam mudar de local, pois as plataformas de exploração não vão se movimentar junto com a destinação de recursos compensatórios propostos pela emenda. Sendo assim, estes impactos permanecerão, só que agora sem qualquer compensação financeira.

Não há dúvidas de que a discussão desta emenda urge de um debate federalista, não se pode pensar na (re)distribuição de uma fonte de receita pública, sem se discutir o restante de toda arrecadação federal e sua distribuição para Estados e Municípios. Ou seja, a discussão acerca da emenda Ibsen/Simon nada mais é do que um novo capítulo da guerra fiscal brasileira.

Análises mais detalhadas devem ser desenvolvidas no intuito de medir o impacto causado nos Municípios do Estado mais afetados, bem como para avaliar o impacto que a aprovação dessa emenda, caso seja sancionada, causará ao desenvolvimento futuro do Estado do Rio de Janeiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J. R. R., GOBETTI, S. W. Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns Aspectos Fiscais e Federativos. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 15, n. 30, p. 231 – 269, 2008.

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: < <http://www.anp.gov.br/?id=518>>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria ANP nº 155, de 21 de outubro de 1998. Estabelece os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais. Disponível em: < <http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=anp:10.1048/enu>>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Portaria ANP nº 206, de 29 de agosto de 2000. Estabelece os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais. Disponível em: < <http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm&vid=anp:10.1048/enu>>. Acesso em 16 jun. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para o cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973. Altera o §4º, do artigo 27, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-Lei nº 52, de 8 de abril de 1969. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/1965-1988/De11288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/De11288.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n° 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc09.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L2004.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n° 3.257, de 2 de setembro de 1957. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n° 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências). Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L3257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3257.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as contribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima”, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7453.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7453.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1980-1988/L7525.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1980-1988/L7525.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona



econômica exclusiva, e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm)>. Acesso em 16 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm)>. Acesso em 16 nov. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em 22 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 5.238, de 2009. 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 áreas estratégicas, altera dispositivos da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 5.939, de 2009. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. – PETRO-SAL, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 5.940, de 2009. Cria o Fundo Social - FS, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei n.º 5.941, de 2009. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.camara.gov.br>>. Acesso em 18 jun. 2010.

BREGMAN, D. Formação, Distribuição e Aplicação de Royalties de Recursos Naturais: o Caso do Petróleo no Brasil. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

\_\_\_\_\_. Reflexões sobre a proposta de emenda Ibsen Pinheiro. Valor Econômico. São Paulo. 12 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.tnpetroleo.com.br/clipping/4693/reflexoes-sobre-a-proposta-de-emenda-ibsen-pinheiro>>. Acesso em 20 jun. 2010.

CHALFUN, N. Descentralização Tributária e Fiscal sob a Visão Econômica do Federalismo. Série: Textos para Discussão – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <[http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/discussao/descentralizacao\\_tributaria\\_e\\_fiscal\\_sob\\_a\\_visao\\_economica\\_do\\_federalismo.pdf](http://www.ie.ufrj.br/publicacoes/discussao/descentralizacao_tributaria_e_fiscal_sob_a_visao_economica_do_federalismo.pdf)>. Acesso em 22 jun. 2010.

FERNANDES, C. F. A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

FERREIRA, S. G., LEVY, N. O Novo Marco Regulatório do Petróleo no Brasil: Uma Análise das Implicações Fiscais do PL nº 5.938/09 e seu Substitutivo. Nota Técnica SEFAZ RJ-NT 01.2010. Subsecretaria de Estudos Econômicos. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://www.fazenda.rj.gov.br>>. Acesso em 21 jun. 2010.

PACHECO, C. A. G. A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. Avaliação de Critérios de Distribuição e de Utilização de Recursos das Participações Governamentais no Brasil. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

POSTALI, F. S. Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

REZENDE, F. Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios. Julho/1997. Disponível em: <  
<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>>. Acesso em 29 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal no Brasil. In: REZENDE, F. Finanças Públicas. São Paulo: Ed. Atlas, 2001. Cap. 18, p. 333 – 345.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Um Estudo sobre a Aplicação dos Royalties Petrolíferos no Brasil. Disponível em: <  
[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio\\_tn/xiipremio/financas/mhtefpxiiptn/um\\_estudo\\_sobre\\_a\\_aplicacao\\_dos\\_royalties.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/premio_tn/xiipremio/financas/mhtefpxiiptn/um_estudo_sobre_a_aplicacao_dos_royalties.pdf)>. Acesso em 17 jun. 2010.

SERRA, R. V. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos royalties entre os municípios. In: X Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2003, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.