

Royalties

Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira



Royalties

Entenda como as receitas do petróleo
são originadas e distribuídas
na federação brasileira



Ficha Catalográfica

Confederação Nacional de Municípios – CNM
Estudos Técnicos CNM / Confederação Nacional de Municípios – Brasília : CNM, 2010.

48 páginas.

1. *Royalties*. 2. História dos *Royalties*. 3. Participação Especial. 4. Regras de distribuição dos *Royalties*. I. Título: *Royalties*
– Entenda como as receitas do petróleo são originadas e distribuídas na federação brasileira.

Qualquer parte desta publicação poderá ser reproduzida, desde que citada a fonte.

Copyright © 2010. Confederação Nacional de Municípios.

Impresso no Brasil.



PALAVRA DO PRESIDENTE

Há muitos anos a Confederação Nacional de Municípios (CNM) vem tentando abrir um debate em torno das regras de distribuição de royalties entre Estados e Municípios. Acreditamos que um dos princípios que deve balizar o federalismo em nosso país é a busca da justiça fiscal e de um padrão de desenvolvimento regionalmente equilibrado, e as atuais regras de distribuição de royalties não contribuem nesse sentido; ao contrário, acentuam as disparidades regionais e até mesmo intrarregionais.

Nesta cartilha, buscamos traduzir do modo mais simplificado possível as fórmulas e os critérios que regem o cálculo e a distribuição dos royalties no Brasil. As regras são bastante complexas e vem sendo alteradas sucessivamente desde 1985, mas, ao invés de aprimoramentos na legislação, o que temos visto são retrocessos, que tornam a distribuição entre os Municípios cada vez mais concentrada.

As recentes descobertas de petróleo na chamada camada pré-sal mais do que nunca colocam na ordem do dia a necessidade de revermos essas regras. Não basta mudar o regime de exploração do setor para extrair mais recursos para os cofres públicos se mantivermos inalterados os critérios de distribuição e aplicação dos royalties. É preciso avançar, introduzindo critérios que recompensem de modo equitativo a população brasileira pela extração de um recurso da natureza que, em última instância, pertence a todos nós.

Paulo Ziulkoski

Presidente



Royalties

O QUE SÃO *ROYALTIES*?

Os *royalties* são uma das formas mais antigas de pagamento de direitos e propriedade. A palavra *royalty* vem do inglês *royal*, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Originalmente, designava o direito que o rei tinha de receber pagamentos pelo uso de minerais em suas terras, conceito este que se estendeu no séc. XX a outras atividades extrativas de recursos naturais não renováveis, como o petróleo e o gás natural.

Ou seja, os *royalties* são uma indenização ao proprietário e que não se aplica a qualquer atividade econômica, mas apenas àquelas que se baseiam na extração de recursos finitos na natureza. É a extração desse tipo de recurso natural e não os seus possíveis impactos no ambiente e na economia que geram direito a *royalties*.

No caso brasileiro, os *royalties* do petróleo podem ser divididos nos *royalties* propriamente ditos e nas participações especiais, que representam uma forma de compensação diferenciada, proporcional à produção e à rentabilidade de cada campo de petróleo.

HISTÓRIA

As indenizações pela exploração de petróleo foram instituídas no Brasil pela Lei 20.004/1953, que criou a Petrobras. Inicialmente, os *royalties* eram pagos exclusivamente a Estados (80%) e Municípios (20%) e correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o petróleo extraído de poços em terra.

Em 1969, quando foi descoberto petróleo em mar, o governo federal passou a também cobrar *royalties* de 5% sobre esse tipo de produção, concentrando para si toda a receita. Os Estados e os Municípios só conquistaram o direito aos *royalties* de mar, em 1985, com a aprovação da Lei 7.453 e só passaram a efetivamente receber recursos, em 1986, depois da regulamentação dada pela Lei 7.525.

Nesse primeiro momento, a partilha dos *royalties* de mar era feita da seguinte forma: 20% eram reservados à União, 60% aos Estados e Municípios confrontantes com os poços de petróleo e 20% a um Fundo Especial do Petróleo – FEP, ao qual todos os entes da federação tinham (e ainda têm) acesso. Em 1989, os parlamentares aprovaram a Lei 7.990, que reduziu o tamanho do Fundo Especial pela metade, remanejando 10% dos *royalties* para os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.



A grande revolução na cobrança de *royalties* ocorreu em 1997, com a aprovação da Lei 9.478, também conhecida como Lei do Petróleo. Nessa lei, o governo federal ampliou os *royalties* de 5% para 10%, mudou a base de cálculo utilizando preços de mercado e ainda criou uma compensação extraordinária, a Participação Especial do Petróleo, repartida com Estados e Municípios confrontantes.

Na prática, o sistema atual de cobrança e distribuição de *royalties* é produto de várias legislações que coexistem ou que foram se substituindo e sobrepondo, além de meia dúzia de decretos que regulamentam as complexas regras estabelecidas em lei.

1953	Lei 20.004
1985	Lei 7.453
1986	Lei 7.525
1989	Lei 7.990
1997	Lei 9.478

A RECEITA DE ROYALTIES

O valor dos *royalties* e participações especiais pagos pelas empresas petrolíferas aumentou de R\$ 81 milhões no ano de 1997, antes das modificações da Lei do Petróleo, para R\$ 6,4 bilhões em 2000, ano em que as mudanças entraram plenamente em vigor.

Além de alíquotas maiores, o cálculo dos *royalties* passou a depender do preço internacional do petróleo, que cresceu muito nos últimos anos, chegando a ultrapassar os US\$ 150 por barril em julho de 2008.

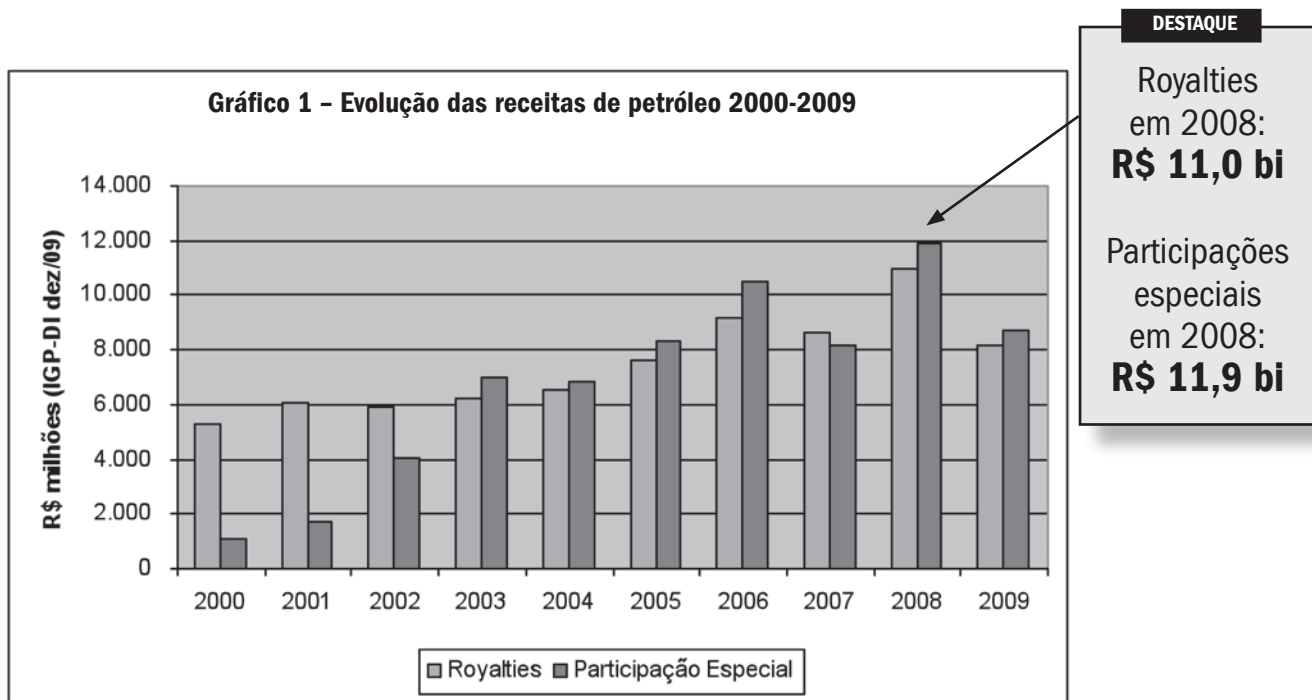
O resultado disso é que, de 2000 a 2009, a receita de *royalties* aumentou 163% acima da inflação medida pelo IGP-DI. O ano de maior arrecadação foi justamente em 2008, quando o petróleo bateu recorde de preço e rendeu R\$ 24 bilhões aos cofres públicos brasileiros em valores reais atualizados.

Já em 2009, em razão da queda abrupta do preço do petróleo, a receita de *royalties* caiu para R\$ 16,8 bilhões. Ou seja, apesar da tendência de alta registrada nos últimos 10 anos, os preços do petróleo são altamente instáveis e afetam fortemente a receita de *royalties* a eles vinculados.



A receita de *royalties* pode ser dividida entre os *royalties* propriamente ditos e a participação especial do petróleo, cujas características serão descritas mais adiante.

Em 2000, a receita dos *royalties* propriamente ditos era quase cinco vezes maior que a da participação especial. Desde 2003, essa relação se inverteu, e a receita de participação especial superou a dos *royalties* comuns, como se vê no gráfico a seguir.



Fonte: ANP

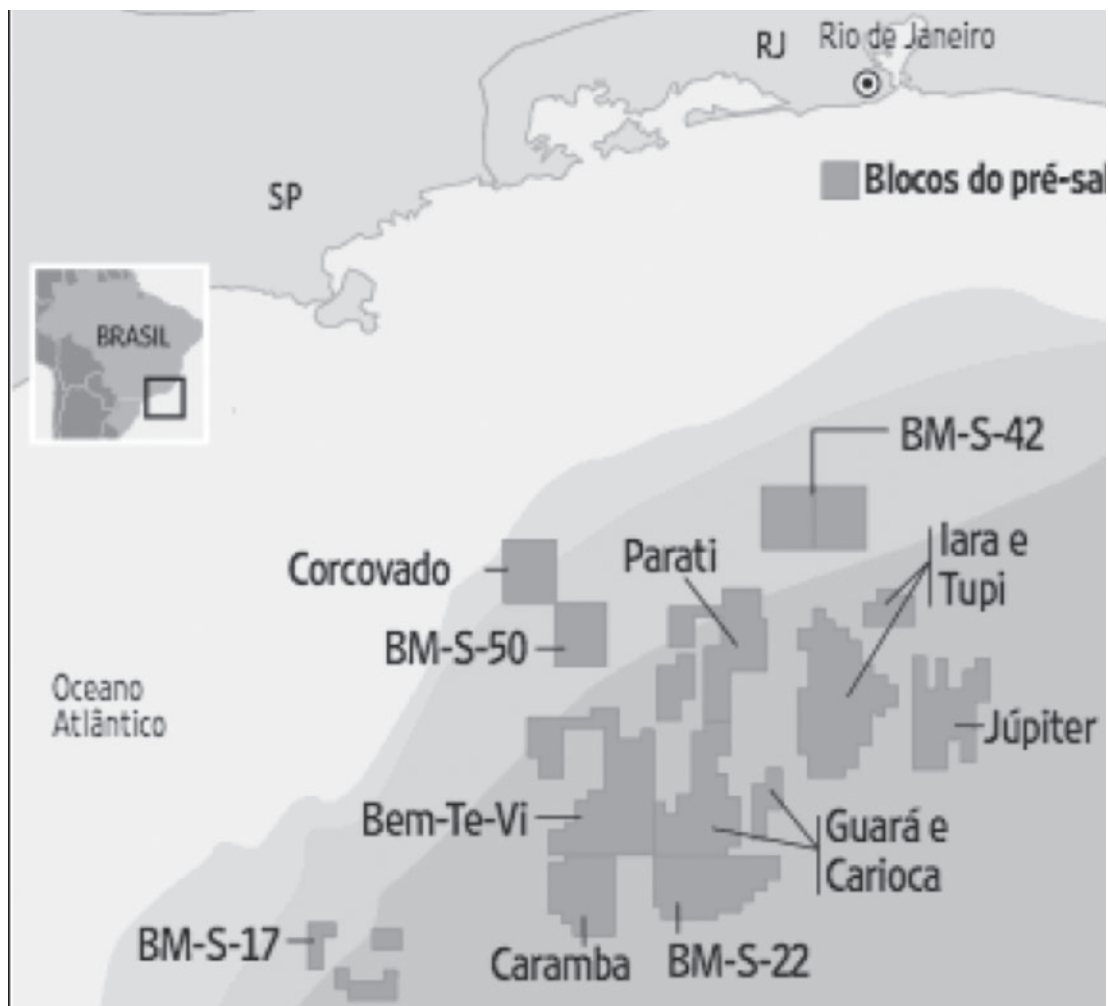
O QUE É UM CAMPO DE PETRÓLEO?

Para que se entenda o cálculo dos *royalties*, é preciso ter em mente, em primeiro lugar, que cada campo de petróleo e gás natural é tratado como uma unidade de negócio em separado. Ou seja, embora vários campos possam ser explorados por uma mesma empresa, o cálculo dos *royalties* e da participação especial é feita de forma individualizada.

Mas o que é precisamente um campo? É uma área produtora de petróleo e/ou de gás natural, a partir de um reservatório contínuo ou de mais de um reservatório, a profundidades variáveis, abrangendo instalações e equipamentos destinados à produção. Ou seja, o campo é constituído por um ou mais poços de petróleo e gás.

Cada campo é delimitado por uma área geográfica e sua operação é regida por um contrato de concessão celebrado entre a Agência Nacional de Petróleo – ANP e a concessionária que detém os direitos de produção naquele campo.

Figura 1 - Blocos do Pré-sal



CÁLCULO DOS *ROYALTIES*

Existem dois tipos diferentes de cobranças de *royalties*: uma geral, feita mensalmente, e outra especial, que é trimestral e só ocorre em determinados casos. O cálculo dos *royalties* comuns ocorre pela aplicação de uma alíquota sobre o valor da produção de petróleo e gás natural, o que é feito todos os meses.

O valor de produção é obtido multiplicando-se os volumes produzidos em cada mês pelos preços de referência do respectivo mês, já convertidos para a moeda nacional.

- $Royalty = \text{Alíquota} \times \text{Valor da Produção}$
- $\text{Valor da produção} = \text{Volume} \times \text{Preço Referência}$

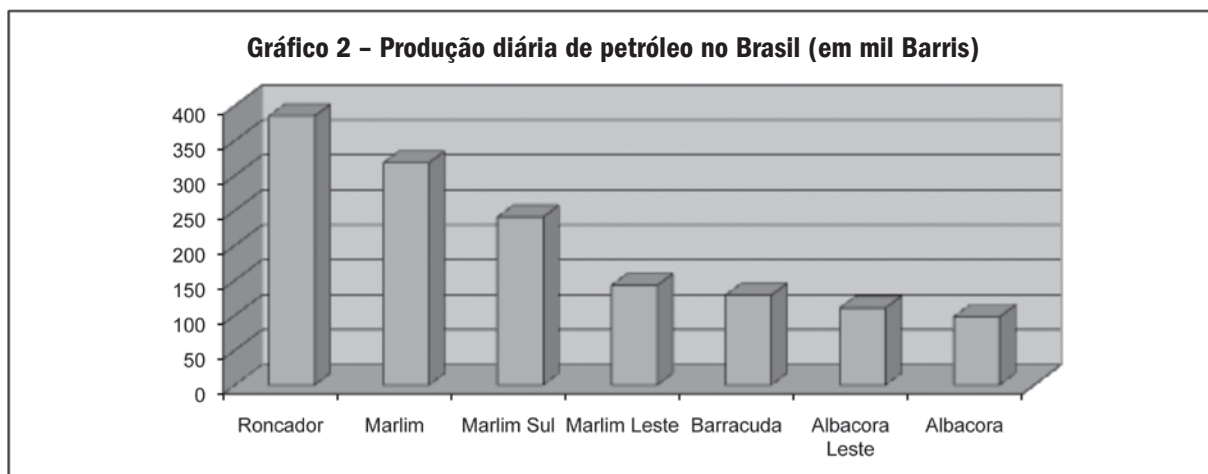
Em mais de 90% dos casos, a alíquota dos *royalties* é de 10%, mas ela pode ser reduzida para até 5% em situações especiais, levando em consideração os riscos geológicos presentes e as expectativas de produção, além de fatores como produção em áreas remotas, ausência de infraestrutura para escoar a produção, etc.



VOLUME DE PRODUÇÃO

O volume de produção de petróleo e gás natural pode ser expresso em metros cúbicos ou, como é mais comum no mundo dos negócios, em número equivalente de barris.

No Brasil, a produção média de petróleo e gás é de 1,9 milhão de barris equivalentes por dia ou 700 milhões de barris equivalentes por ano. Atualmente, o campo de Roncador – localizado numa área da plataforma continental que integra a área de confrontação tanto do Rio quanto do Espírito Santo – é o maior produtor, com 385,19 mil barris por dia no final de 2009.



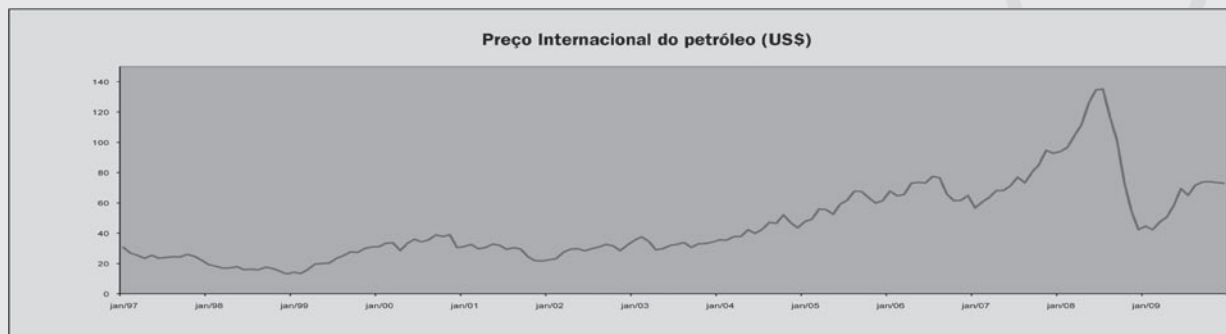
Fonte: ANP

PREÇO DE REFERÊNCIA

Os preços do petróleo e gás natural utilizados no cálculo dos *royalties* são denominados preços de referência. Esse conceito, introduzido a partir da Lei do Petróleo, em 1997, leva em consideração a existência ou não de operação de venda do petróleo, já que grande parte do petróleo produzido é transferida sem preço ou com preços simbólicos para empresas de um mesmo grupo, como uma refinaria da Petrobras.

Sendo assim, o preço de referência considera os valores realmente de mercado, sendo definido pelo maior dos dois seguintes valores:

1. Média ponderada dos preços de venda.
2. Preço mínimo fixado pela ANP com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão, proposta pelo concessionário, composta de até quatro tipos de petróleo cotados no mercado internacional cujas características físico-químicas sejam similares às do petróleo produzido no Brasil.



Como calcular o valor dos *royalties*?

Produção = **700 milhões de barris/ano**

Preço = **US\$ 70**

Taxa de câmbio = **1,8**

Alíquota básica = **5%**

Alíquota excedente = **4,9%**

Royalties = **$700 * 70 * 1,8 * 9,9\% =$**
= R\$ 8,732 bilhões



O que influencia a receita de royalties?

Quanto maior a produção de petróleo e gás, maior o valor dos *royalties*.

Quanto maior o preço do barril de petróleo, maior o valor dos *royalties*.

Quanto mais valorizado estiver o real em relação ao dólar (menor taxa de câmbio), menor o valor dos *royalties*.

Mas, geralmente, quando o preço do petróleo sobe, a taxa de câmbio cai e vice-versa.

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

A participação especial do petróleo é uma compensação financeira extraordinária (um tipo especial de *royalty*) criada pela Lei do Petróleo, de 1997, e é cobrada dos concessionários nos casos de grandes volumes de produção ou de grande rentabilidade, de acordo com o estabelecido no decreto presidencial 2.705/1998.

A participação especial é cobrada como se fosse um imposto de renda, com uma tabela progressiva de alíquotas de 0% a 40%, sobre a receita líquida de cada campo de petróleo (terra ou mar), dependendo do volume de produção, do tempo de produção e, no caso da plataforma continental, da profundidade em que a extração ocorre.

Na prática, portanto, cada campo de petróleo está submetido a uma alíquota média (ou efetiva) diferente. Atualmente, a maior alíquota efetiva é paga pelo campo de Roncador, na Bacia de Campos, que produz 350 mil barris por dia e paga uma alíquota de 31%, mas a imensa maioria dos campos de petróleo do país é isenta de pagamento porque sua produção fica abaixo do mínimo estipulado para haver a cobrança – cerca de 30 mil barris por dia para águas profundas e após o terceiro ano de produção.

Como calcular o valor da participação especial?

Em primeiro lugar, é preciso verificar qual tabela de alíquotas se aplica a cada campo de petróleo. Veja o caso de Roncador, que produz cerca de 360 mil barris por dia e opera há mais de três anos e a mais de 400 metros de profundidade. A tabela de alíquotas nesse caso é a seguinte:

Tabela 1 – Exemplo de cálculo de Participação Especial

Milhares de barris/dia	Produção p/ faixa (A)	Alíquota (B)	“Alíquota efetiva (=AxB/Total)”
até 30	30	0%	0,0%
30-60	30	10%	0,8%
60-90	30	20%	1,7%
90-120	30	30%	2,5%
120-150	30	35%	2,9%
Acima de 150	210	40%	23,3%
Total	360		31,3%

Fonte: CNM

Receita Bruta em R\$	4.049.000.000		
(-) <i>Royalties</i>	404.900.000		
(-) Outra deduções	708.100.000		
Receita Líquida em R\$	2.936.000.000	X	31,3%
			917.500.000

Para se chegar ao valor a ser pago de participação especial, deve-se multiplicar a alíquota efetiva obtida ao final da tabela pela receita líquida, que corresponde à receita bruta obtida com a venda de petróleo e gás menos os chamados *gastos dedutíveis*, que incluem os próprios *royalties* comuns, os investimentos na exploração e os custos operacionais e de depreciação.

O DIREITO AOS *ROYALTIES*

A Constituição brasileira estabelece, no artigo 20, que as jazidas de petróleo são bens da União, mas que Estados e Municípios têm o direito de participar dos lucros da atividade, recebendo *royalties* e compensações. Na prática, são duas as leis ordinárias que definem qual fatia das rendas do petróleo cabe a cada ente da federação e como devem ser distribuídas: a Lei 7.990/1989 e a Lei 9.478/1997.

A Lei 7.990/1989 estabelece as regras de distribuição referentes à primeira parcela de 5% dos *royalties*, enquanto a Lei 9.478/1998 trata das regras de distribuição da parcela excedente (acima de 5%) e da participação especial. Para cada uma dessas cobranças, existe uma diferente regra de repartição, que também varia se a produção é em terra ou mar.

Em média, a União fica com 39,4% das receitas de *royalties* e participações especiais; os Estados, com 33,8%; e os Municípios, com 26,8%. Os critérios utilizados para determinar o direito de um Estado ou Município receber *royalties* são bastante complexos e têm sofrido alterações ao longo do tempo, como será visto mais adiante, com o detalhamento das regras de distribuição.



PRODUTORES E CONFRONTANTES

Existem dois conceitos-chave para se entender a distribuição de *royalties* para Estados e Municípios: o conceito de Estado ou Município “produtor” e Estado ou Município “confrontante”.

O conceito de “produtor” é aplicado à produção em terra e é muito claro: trata-se do Estado e Município onde está localizado o poço ou campo de petróleo. Mas e quando a produção ocorre na plataforma continental, em alto mar? Aí a legislação estabeleceu o conceito de “confrontante”.

Para ser confrontante com algum poço ou campo de petróleo, o Município precisa estar no litoral, mas nem todos os Municípios do litoral são confrontantes. Apenas os são aqueles cujas linhas de projeção sobre a plataforma continental, traçadas a partir de seus limites com a costa, delimitam uma área na qual está inserido algum poço ou campo de petróleo.

Pela legislação, existem dois tipos de linha que são utilizadas para essa verificação: as linhas ortogonais e as linhas paralelas. No caso dos Estados, a divisão da plataforma continental é feita apenas por linhas ortogonais; no caso dos Municípios, são consideradas tanto as linhas paralelas quanto as ortogonais.

LINHAS ORTOGONAIS E PARALELAS

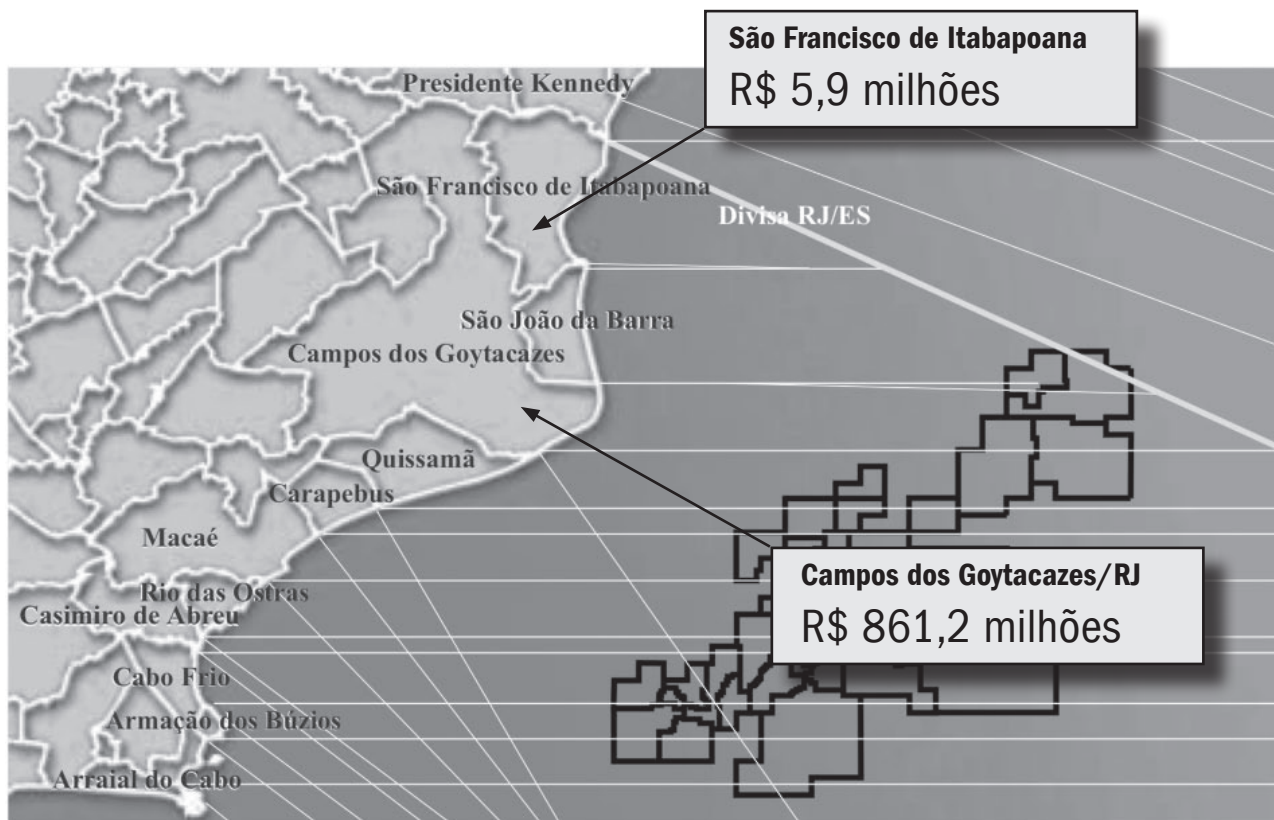
Todo e qualquer Município litorâneo possui dois pontos-limite com a costa e, simultaneamente, com seus vizinhos. É a partir desses pontos que devem ser traçadas tanto as linhas paralelas quanto as ortogonais. A diferença é que, enquanto as linhas paralelas possuem sempre a mesma inclinação, igual à linha do Equador e dos Trópicos, as linhas ortogonais apresentam inclinações variáveis em razão das reentrâncias do litoral.

Para lidar com esse problema, o IBGE regulamentou por decreto que seja adotado o método das linhas de base reta para estabelecer o traçado da perpendicular. Em geral, Municípios que apresentam sua costa na forma de uma baía apresentam linhas ortogonais que se aproximam entre si à medida que se afastam da costa, constituindo uma área na forma de um cone. Já Municípios que assumem a forma de uma península apresentam linhas ortogonais que se afastam entre si, formando uma área de “confrontação” maior do que a dos primeiros.

No caso de Municípios localizados em regiões produtoras de petróleo, o Município do segundo tipo tem mais chance de confrontar um campo de petróleo que o Município do primeiro tipo. Essa condição de confrontação nada tem a ver com os impactos ambientais ou socioeconômicos eventualmente sofridos. É apenas um prêmio pela sorte geográfica.



Figura 2 - Linhas ortogonais e paralelas na Bacia de Campos



Pelas linhas ortogonais, a maioria dos campos de petróleo está na área de confrontação de Campos dos Goytacazes; pelas linhas paralelas, a área de confrontação se divide proporcionalmente entre todos os Municípios dessa parte do litoral.

ÁREA GEOECONÔMICA

O conceito de área geoeconômica foi introduzido nas legislações de 1985 e 1986, que estabeleceram os critérios para que os *royalties* de mar fossem distribuídos entre os Municípios. Além dos Municípios confrontantes, a Lei 7.453/1985 determinou que a alíquota de 5% dos *royalties* também chegasse aos Municípios integrantes de sua área geoeconômica, definida na Lei 7.525/1986 como aquela formada pelos Municípios pertencentes a três distintas zonas:

1. **Zona de produção principal:** Municípios confrontantes e Municípios onde estiverem localizadas pelo menos três instalações de processamento, tratamento e armazenamento de petróleo e gás.
2. **Zona de produção secundária:** Municípios atravessados por gasodutos ou oleodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção.
3. **Zona limítrofe:** Municípios contíguos àqueles integrantes da zona de produção principal ou que sofram as consequências sociais e econômicas da produção e exploração de petróleo e gás.

Obs.: o conceito de área geoeconômica para definir direito a royalties desaparece na Lei do Petróleo, de 1997.

EMBARQUE E DESEMBARQUE

A partir de 1989, os Municípios onde estão localizadas as instalações de embarque e desembarque de petróleo, originados da produção terrestre ou marítima, passaram a ter direito a *royalties*.

O Decreto 1/1991, que regulamentou a Lei 7.990/1989, classificou como instalação de embarque e desembarque as monoboias, os quadros de boias múltiplas, os píeres de atração, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto e gás natural.

A partir de 1997, a legislação estendeu o direito de receber *royalties* aos Municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque, o que inclui todos os Municípios vizinhos àqueles onde estão localizadas as instalações.

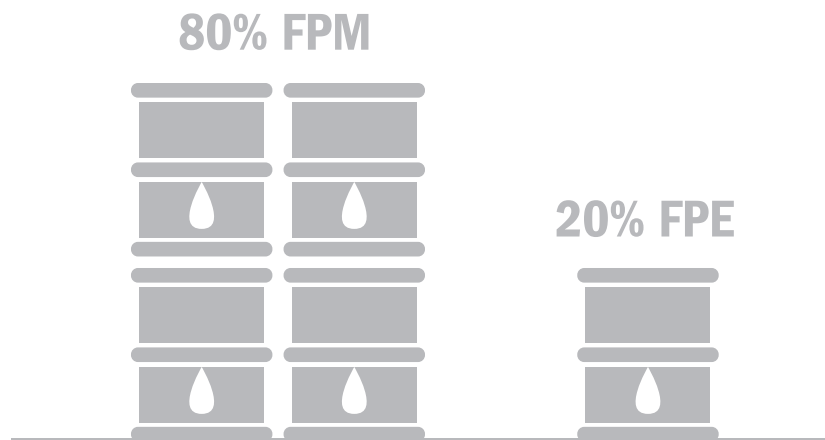
O enquadramento dos Municípios na condição de afetados por instalações de embarque e desembarque é feito pela Agência Nacional de Petróleo – ANP e tem gerado muitos contenciosos judiciais.

FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO – FEP

É o nome que a Lei 7.453/1985 deu à fatia dos *royalties* de mar que é distribuída por intermédio do FPM e do FPE a todos os Municípios e Estados. Esse fundo é formado por 10% da arrecadação proveniente da alíquota básica de 5% e 8% da arrecadação da alíquota excedente de até 5%. Desse total, 80% são destinados a todos os Municípios do país exatamente pelo mesmo critério do FPM e 20% são repartidos pelo FPE.

Contraditoriamente, os recursos arrecadados com a participação especial do petróleo, que constitui uma espécie de imposto de renda especial sobre o lucro do setor petrolífero e hoje rende mais do que os próprios *royalties*, não são destinados ao fundo especial.

Com isso, o percentual médio dos *royalties* destinados a todos os Municípios do país é de apenas 3%, embora a fatia deles sobre o bolo chegue a 26,8%, como se verá a seguir, com o detalhamento das regras de distribuição.



REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO

Considerando o conjunto das receitas de *royalties* e participações especiais, pode-se dizer que existem cinco diferentes blocos sobre os quais se aplicam regras de distribuição diversas.

No caso dos *royalties*, essas regras dependem se a produção é em mar ou terra e são diferentes para a alíquota básica de 5% e para a alíquota acima de 5%. Apenas a participação especial tem uma regra única para produção em mar ou terra.

Desse modo, vamos dividir a apresentação das regras em cinco partes:

1. *royalties* de terra – parcela de 5%
2. *royalties* de terra – acima de 5%
3. *royalties* de mar – parcela de 5%
4. *royalties* de mar – acima de 5%
5. Participação especial

O percentual de cada uma dessas partes reservado aos Municípios é diferente, como também é diferente o critério de distribuição e os beneficiados por cada uma delas.

ROYALTIES DE TERRA

Parcela de 5%

Apenas Estados e Municípios dividem os *royalties* de terra referentes à primeira parcela de 5%. Os Estados produtores recebem uma fatia de 70% dos *royalties*, mas precisam redistribuir um quarto disso (17,5%) entre seus Municípios, de acordo com a cota-parte do ICMS.

Além disso, os Municípios produtores e aqueles com instalações de embarque e desembarque de óleo e gás também têm direito a uma parcela de 20% e 10%, respectivamente.

União = 0%

Estados produtores = 52,5% (70% - 17,5%)

Municípios dos Estados produtores = 17,5%

Municípios produtores = 20%

Municípios com instalação de embarque e desembarque de óleo e gás = 10%

No total, os Municípios têm direito, portanto, a 47,5% (17,5% + 20% + 10%) dessa parcela dos *royalties* de terra.



ROYALTIES DE TERRA

Acima de 5%

Diferentemente da parcela básica de 5%, a alíquota excedente de 5% é parcialmente destinada à União, e os Estados produtores não precisam repassar parte dos seus *royalties* aos Municípios. Ou seja, recebem *royalties* sobre a alíquota excedente apenas os Municípios produtores ou aqueles afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás.

O critério de Município afetado inclui aqueles que fazem fronteira com a localidade de embarque e desembarque.

União = 25%

Estados produtores = 52,5%

Municípios produtores = 15%

Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás = 7,5%

No total, os Municípios têm direito, portanto, a 22,5% (15% + 7,5%) dessa parcela dos *royalties* de terra.

ROYALTIES DE MAR

Parcela de 5%

A alíquota básica de *royalties* sobre a produção marítima é dividida entre a União, os Estados “confrontantes” com poços de petróleo e os Municípios, de acordo com distintos critérios a seguir discriminados. Os Estados confrontantes também devem repassar a seus Municípios 25% dos *royalties* que recebem de acordo com a cota-parte do ICMS.

União = 20%

Estados confrontantes = 22,5% (30% - 7,5%)

Municípios dos Estados confrontantes = 7,5%

Municípios confrontantes ou integrantes da área geoeconômica = 30%

Municípios com instalação de embarque e desembarque de óleo e gás = 10%

FPE = 2%; FPM = 8%

No total, os Municípios têm direito a 55,5% (7,5% + 30% + 10% + 8% via FPM).



ROYALTIES DE MAR

Acima de 5%

Os *royalties* decorrentes da alíquota excedente sobre a produção marítima são mais concentrados pela União, que fica com 40% do total, e a distribuição entre os Municípios é mais restrita do que na parcela básica. Por exemplo, os Municípios integrantes da área geoeconômica não têm mais direito a *royalties*, apenas os confrontantes, e não mais de acordo com sua população e sim de acordo com a “área de confrontação”. E a parcela destinada ao FPM também é menor. A única ampliação de beneficiados ocorre por conta da inclusão de Municípios afetados por instalações de embarque e desembarque.

União = 40%

Estados confrontantes = 22,5%

Municípios confrontantes = 22,5%

Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de óleo e gás = 7,5%

FPE = 1,5%; FPM = 6%

No total, os Municípios têm direito a 36% do bolo (22,5% + 7,5% + 6% via FPM).

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

A receita da participação especial de petróleo, seja para produção em terra ou mar, é distribuída de acordo com uma regra bem simples:

1. União = 50%
2. Estados confrontantes = 40%
3. Municípios confrontantes = 10%

Em 2009, apenas 29 Municípios brasileiros tiveram direito a receber algum valor de participação especial porque são poucos os campos que pagam valores expressivos e porque o critério de distribuição é baseado na área de confrontação com esses campos.

Em 2009, apenas 29 municípios foram contemplados com participação especial, e destes **Campos dos Goytacazes/RJ com R\$ 438 milhões** – e enquanto **Vitória/ES só recebeu R\$ 0,43**. Exatamente, 43 centavos de Real.



RESUMO DA DISTRIBUIÇÃO

O resultado das cinco diferentes regras de distribuição apresentadas é que os Municípios ficam com 26,8% do bolo de *royalties*. Essa foi a média em 2009, mas essa média pode variar a cada ano, conforme a relação entre o volume arrecadado de *royalties* e de participações especiais. Como a tendência é de aumento das participações especiais, sobre as quais os Municípios têm direito a apenas 10%, pode-se vislumbrar uma queda na fatia reservada aos Municípios pelas regras atuais.

Além disso, é importante notar que a receita de Imposto de Renda, que é partilhada pelo FPM, é afetada pelo valor dos *royalties* e participações especiais, uma vez que esses tributos são deduzidos do lucro líquido para efeito de cálculo do IR. Então, quanto maior os *royalties*, menor o IR.

Tabela 2 – Parcela dos <i>royalties</i> dos Municípios				
	Royalties		Participação Especial	Média
	Parcela de 5%	Acima de 5%	Especial	Especial
Terra	47,5%	22,5%	10,0%	26,8%
Mar	55,5%	36,0%		

Fonte: CNM

DISTRIBUIÇÃO DESPROPORCIONAL

Os benefícios de *royalties* e participação especial recebidos pelas chamadas regiões produtoras de petróleo são geralmente desproporcionais às suas populações. O Estado do Rio de Janeiro concentra 8,25% da população brasileira, mas recebe 75,37% das receitas. O maior entre todos os Estados, São Paulo, tem 21,32% da população brasileira, mas recebe apenas 2% do total. Os Estados não produtores reúnem 45,14% da população nacional, mas só recebem 4,54% dos recursos por meio do FPM e do FPE.

Tabela 3 - Comparação entre população e Receita de *Royalties* no Brasil

Unidades da federação	População (% total)	<i>Royalties</i> (% total)
Rio de Janeiro	8,25.	75,37.
Espírito Santo	1,80.	5,31.
Bahia	7,54.	3,16.
Rio Grande do Norte	1,62.	3,14.
Sergipe	1,04.	2,40.
Amazonas	1,75.	2,00.
São Paulo	21,32.	2,00.
Ceará	4,40.	0,84.
Alagoas	1,63.	0,79.
Paraná	5,51.	0,45.
Demais estados	45,14.	4,54.
TOTAL	100,00.	100,00.

Fonte: CNM

MUITOS ROYALTIES, POUCOS BENEFICIÁRIOS

Os Municípios das regiões produtoras também não são beneficiados uniformemente pelas receitas de petróleo. Um único Município do Brasil recebe 20% de todo o recurso reservado às prefeituras. Quando se soma a receita dos dez principais beneficiários, chega-se a 50% do bolo; quando se avança para os cem principais beneficiários, chega-se em 90% do bolo.

Tabela 4 - Distribuição de Royalties na esfera municipal

Município	Valor em R\$ milhões	% Total
Campos dos Goytacazes/RJ	861,22	19,77
Macaé/RJ	358,83	8,24
Rio das Ostras/RJ	227,37	5,22
São João da Barra/RJ	159,38	3,66
Cabo Frio/RJ	130,23	2,99
Rio de Janeiro/RJ	124,04	2,85
Quissamã/RJ	90,48	2,08
Angra dos Reis/RJ	78,79	1,81
Presidente Kennedy/ES	73,57	1,69
Duque de Caxias/RJ	59,78	1,37
Outros Municípios	2.193,38	50,34
Total Municípios	4.357,07	100,00

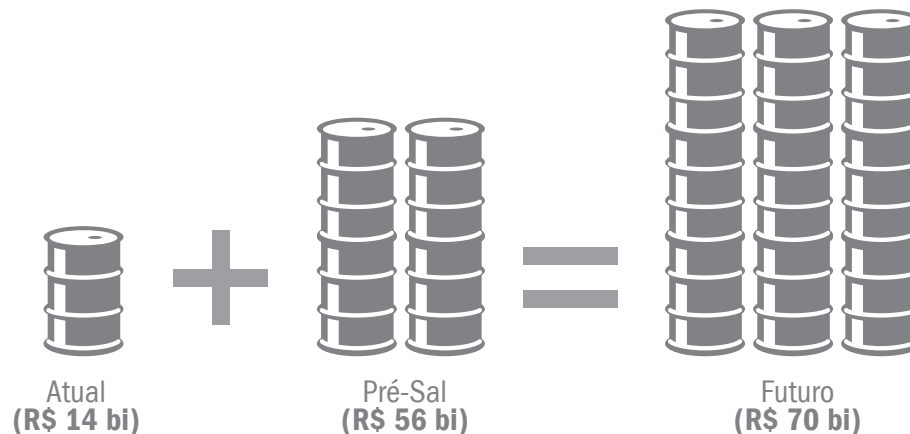
Fonte: CNM

MUDANÇAS À VISTA

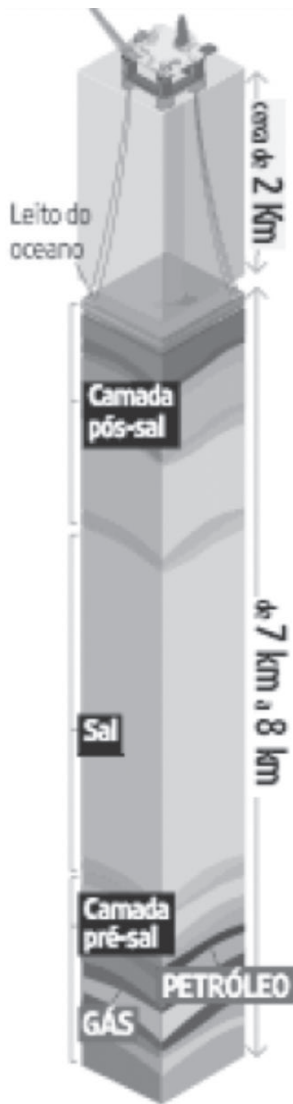
As novas descobertas de petróleo na chamada camada do pré-sal colocam o Brasil diante de um quadro totalmente novo, que requer mudanças profundas na forma de distribuição dos *royalties*. As atuais reservas de petróleo do Brasil somam cerca de 14 bilhões de barris, mas o pré-sal pode elevar essa cifra para pelo menos 70 bilhões.

Os projetos de lei enviados pelo governo ao Congresso despertaram alguns importantes debates, como:

1. Qual será a relação entre governo e setor privado na exploração do pré-sal? Regime de concessão ou de partilha.
2. Como a renda do pré-sal será repartida entre os entes da federação?
3. Quanto poupar e quanto e como gastar as receitas do petróleo?



O QUE É O PRÉ-SAL



Camada em área ultraprofunda, que fica entre 7.000 e 8.000 metros abaixo do leito do mar, depois de uma camada de sal



A camada se estende por uma faixa de 800 km, que vai do litoral de Santa Catarina ao do Espírito Santo

Qual a diferença entre o pós e o pré-sal?

A expressão pós e pré-sal serve para definir se o petróleo está depositado acima (pós) ou abaixo (pré) da camada de sal que se depositou no subsolo do oceano.

Exatamente: existe uma camada de sal que isola o petróleo do pré-sal e torna sua qualidade superior ao petróleo do pós-sal. Estima-se que o custo para extrair esse petróleo seja de 20 dólares por barril, o que significa que, se o preço de venda for 70 dólares, haverá um lucro de 50 dólares por barril, que deve ser revertido em recursos públicos.

CONCESSÃO E PARTILHA

Existem várias formas de o governo interagir com o setor privado na exploração do petróleo. Uma dessas formas é a chamada concessão, pela qual o governo cede à iniciativa privada o direito de extrair petróleo de determinada área e recebe em troca apenas o pagamento de *royalties*. É o que existe hoje no Brasil. O governo quer mudar essa sistemática no pré-sal, adotando a chamada partilha de produção, na qual ele faz um contrato com o setor privado para dividir o lucro da extração de petróleo.

Em tese, a partilha de produção permite ao governo ficar com uma maior fatia dos lucros do que no regime de concessão. Isso é o que mostra a experiência internacional. Mas como funcionaria no Brasil essa partilha?

A proposta apresentada pelo governo ao Congresso prevê que, no regime de partilha, as empresas não precisam mais pagar uma participação especial ao governo, mas isso porque o governo já terá uma participação direta no petróleo produzido, o chamado *profit oil*, estipulada em cada contrato. Em vez do percentual variável de 0% a 40% sobre a receita líquida, o governo deverá ter pelo menos 50% do lucro em petróleo, o que representa muito mais para os cofres públicos e para a União.



MAIS RECEITAS, MELHOR DIVISÃO DO BOLO

A tabela a seguir apresenta uma comparação de como fica a tributação e a partilha da receita do petróleo nos regimes de concessão e partilha. Na partilha, os *royalties* devem crescer de 10% para 15%, e a participação especial de no máximo 40% será substituída por um *profit oil* de, no mínimo, 50% do lucro. Considerando a arrecadação com imposto de renda e contribuição social, a fatia dos lucros da atividade petrolífera que fica nos cofres públicos pode crescer de 57% para pelo menos 74%.

A parcela da União deve crescer dos atuais 40% para 70% a 75% do bolo, dependendo das regras de distribuição que o Congresso aprovar. O percentual distribuído pelo FPM também vai depender de qual proposta prevalecerá ao final das votações do Congresso:

Tabela 5 – Regime Regulatório e partilha Federativa

Comparação	Concessão	Partilha
<i>Royalties</i>	10	15
Participação Especial	0% a 40%	Não existe
<i>Profit Oil</i>	Não existe	Mínimo de 50%
Receita Pública	57% do lucro	74% do lucro
Divisão Federativa	União = 40%	União = 70% a 75%
Fatia do FPM		
Situação atual	2,8%	Não existe
Parecer H.Alves	2,8% a 6,5%	7,3%
Emenda Ibsen	28	12,5% a 15%
Emenda CNM	16	12,5% a 15%

Fonte: CNM

QUAL ERA A PROPOSTA DO DEPUTADO HENRIQUE ALVES?

A proposta do relator do projeto de partilha na Câmara dos Deputados, deputado Henrique Alves, era manter inalteradas as regras de distribuição dos *royalties* e participações atuais com a promessa de que regras mais justas seriam aplicadas sobre as futuras receitas do pré-sal. Foi dele também a iniciativa de propor o aumento dos *royalties* de 10% para 15% para futuros contratos de concessão e partilha como forma de compensar o fato de que a participação especial será extinta e de que apenas a União terá acesso ao *profit oil*.

Na prática, a proposta do deputado criou três diferentes sistemas de distribuição: o atual, que continuaria existindo para os atuais contratos de concessão já assinados; um intermediário ou transitório, que valeria para as áreas já concedidas do pré-sal e que ainda não começaram a pagar *royalties*; e o futuro, que valeria para os contratos de partilha do pré-sal.

O problema da proposta é que ela não surte qualquer efeito imediato para os cofres municipais e mantém as distorções atuais no sistema de distribuição. Ou seja, o FPM continuaria recebendo apenas 2,8% dos atuais *royalties* e 6,5% dos *royalties* gerados pelas áreas já concedidas do pré-sal.



Royalties

O QUE É A EMENDA IBSEN?

A emenda do deputado Ibsen Pinheiro, que foi aprovada pela Câmara dos Deputados, prevê uma simplificação radical das regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais sobre a produção em mar. Na prática, a emenda suprime todas as atuais regras de distribuição detalhadas nesse manual: os conceitos de Estados e Municípios confrontantes, de instalações de embarque e desembarque, de área geoeconômica deixam de existir. Apenas um critério passa a ser utilizado na distribuição dos *royalties* entre Estados e Municípios: os coeficientes de participação do FPE e do FPM.

Como a proposta seria aplicada? Em 2009, por exemplo, os Estados e os Municípios receberam R\$ 9 bilhões de *royalties* e participações especiais pela produção em mar, que foram distribuídos de acordo com os distintos critérios previstos na legislação. Pela emenda Ibsen, esse valor seria dividido ao meio – R\$ 4,5 bilhões aos Estados e R\$ 4,5 bilhões aos Municípios – e distribuído pelos coeficientes do FPE e do FPM.

O número de Municípios que, pela proposta, sairia perdendo em relação ao atual sistema seria em torno de 174.

O QUE É A EMENDA CNM?

A emenda apresentada pela Confederação Nacional de Municípios – CNM é resultado de um trabalho técnico e político que tem por objetivo estabelecer regras mais justas para a distribuição das receitas de petróleo e que, ao mesmo tempo, não tenham risco de sofrerem contestação judicial no Supremo tribunal Federal – STF. Na prática, a emenda mantém inalteradas as regras de distribuição dos *royalties*, mas remete para o FPE/FPM toda a receita de participação especial hoje reservada exclusivamente aos Estados e Municípios confrontantes.

A emenda concentra as mudanças na participação especial porque essa é hoje a principal fonte de receita do petróleo e, ao mesmo tempo, a mais concentrada de todas. A participação especial se assemelha a um imposto de renda sobre o lucro das empresas e, como tal, deveria estar sendo distribuído a todos os Estados e Municípios via FPE/FPM, como prevê a Constituição.

Então, a proposta da CNM restabelece a justiça e ao mesmo tempo restringe o número de Municípios perdedores a menos de 10. Além disso, a emenda aumenta a fatia total reservada aos Municípios de 27% para 35%.



Royalties

Tabela 6 – Distribuição de royalties e PE entre Municípios (2009)

UF	Atual	Ibsen	CNM
AC	2.580.635	23.841.704	13.593.504
AL	50.977.579	124.324.815	101.019.715
AM	81.159.334	128.897.336	105.185.871
AP	1.928.906	16.133.325	9.301.282
BA	172.825.264	483.553.073	364.772.555
CE	58.929.277	242.510.050	168.760.736
DF	808.605	7.470.460	4.259.332
ES	216.376.993	95.044.486	210.531.488
GO	17.930.213	165.651.819	94.447.469
MA	20.579.191	190.124.921	108.400.968
MG	65.315.212	599.948.688	342.246.175
MS	7.516.626	69.443.833	39.593.856
MT	9.127.565	84.326.810	48.079.482
PA	19.128.369	167.160.087	95.889.732
PB	21.361.088	147.564.714	89.436.813
PE	63.155.872	231.449.738	169.040.789
PI	12.702.347	117.353.142	66.909.662
PR	33.963.729	312.872.892	178.484.781
RJ	2.898.705.741	134.714.714	2.166.972.785
RN	163.586.331	188.887.334	213.546.534
RO	4.486.956	41.453.632	23.635.060
RR	3.101.527	28.654.068	16.337.304
RS	73.217.905	311.493.117	216.429.249
SC	41.734.684	177.459.489	123.706.094
SE	142.098.649	112.430.099	171.422.919
SP	202.340.498	605.242.786	481.693.304
TO	6.997.792	64.650.487	36.860.899
Total	4.392.636.887	4.872.657.622	5.660.558.358

Fonte: CNM

Tabela 7 – Distribuição de royalties e PE entre estados (2009)

UF	Atual	Ibsen	CNM
AC	4.235.067	156.506.004	76.527.723
AL	29.269.505	212.837.337	117.180.840
AM	129.004.963	253.207.484	165.538.192
AP	4.223.925	156.094.266	76.326.393
BA	129.285.494	534.111.359	327.610.197
CE	18.467.650	338.485.315	173.511.201
DF	854.441	31.575.692	15.439.764
ES	293.937.487	92.958.713	156.919.488
GO	3.519.649	130.067.881	63.600.108
MA	8.935.855	330.222.636	161.471.034
MG	5.514.500	203.787.195	99.647.103
MS	1.648.965	60.937.152	29.796.822
MT	2.857.092	105.583.223	51.627.691
PA	7.566.421	279.615.520	136.725.355
PB	5.928.474	219.085.531	107.127.627
PE	8.542.183	315.674.577	154.357.378
PI	5.349.727	197.698.055	96.669.658
PR	3.639.868	131.902.400	64.567.721
RJ	4.610.066.341	69.890.156	1.466.898.461
RN	133.437.095	306.503.210	212.558.349
RO	3.485.605	128.809.794	62.984.933
RR	3.071.011	113.488.583	55.493.225
RS	2.915.152	107.728.833	52.676.843
SC	1.584.343	58.549.075	28.629.108
SE	86.614.960	258.257.535	169.304.076
SP	8.567.328	45.748.613	29.699.352
TO	5.372.753	198.548.979	97.085.740
Total	5.517.895.853	5.037.875.117	4.249.974.381

Fonte: CNM

Tabela 8 – Distribuição entre estados e Municípios (2009)

UF	Atual	Ibsen	CNM
AC	6.815.701	180.347.708	90.121.226
AL	80.247.084	337.162.152	218.200.555
AM	210.164.297	382.104.820	270.724.063
AP	6.152.831	172.227.591	85.627.675
BA	302.110.757	1.017.664.432	692.382.751
CE	77.396.927	580.995.365	342.271.936
DF	1.663.046	39.046.152	19.699.096
ES	510.314.480	188.003.200	367.450.976
GO	21.449.862	295.719.700	158.047.577
MA	29.515.045	520.347.557	269.872.002
MG	70.829.712	803.735.883	441.893.278
MS	9.165.591	130.380.985	69.390.677
MT	11.984.656	189.910.033	99.707.173
PA	26.694.790	446.775.608	232.615.088
PB	27.289.562	366.650.245	196.564.440
PE	71.698.055	547.124.315	323.398.168
PI	18.052.074	315.051.196	163.579.320
PR	37.603.597	444.775.292	243.052.502
RJ	7.508.772.082	204.604.870	3.633.871.246
RN	297.023.426	495.390.543	426.104.884
RO	7.972.561	170.263.426	86.619.993
RR	6.172.538	142.142.651	71.830.529
RS	76.133.057	419.221.950	269.106.092
SC	43.319.027	236.008.564	152.335.202
SE	228.713.609	370.687.634	340.726.996
SP	210.907.825	650.991.398	511.392.656
TO	12.370.546	263.199.466	133.946.638
Total	9.910.532.739	9.910.532.739	9.910.532.739

Fonte: CNM

GLOSSÁRIO

Pré-sal: nome que se dá a uma camada de petróleo que fica abaixo do leito do mar e de uma camada de sal sólido.

Campo de petróleo: área produtora de petróleo que pode abranger um reservatório contínuo ou mais de um reservatório, a profundidades variáveis.

Participação especial ou PE: tipo especial de *royalty* cobrado sobre a receita líquida dos campos de petróleo que mais produzem.

Regime de concessão: sistema pelo qual uma empresa conquista o direito de explorar uma área produtora de petróleo e, em troca, paga *royalties*.

Regime de partilha: sistema pelo qual o governo se associa a uma empresa para extrair petróleo sem abrir mão da propriedade sobre o óleo.

Cost oil: é a parcela da produção de petróleo que serve para cobrir os custos de produção das empresas no regime de partilha.

Profit oil: é a parcela da produção de petróleo que sobra depois de pagos os custos de produção e os *royalties* e que, no regime de partilha, é dividida entre governo e empresas.

Fundo Especial do Petróleo ou FEP: fundo formado com parte das receitas de *royalties* e distribuído a todos os Estados e os Municípios via FPE/FPM.





SCRS 505, Bloco C Lote 01 - 3ª andar
Brasília/DF • CEP 70.350-530
Tel.: (61) 2101-6000 • Fax: (61) 2101-6008

www.cnm.org.br