



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 3.457-AsJConst/SAJ/PGR

Ação direta de inconstitucionalidade 4.917/DF

Relatora: Ministra **Cármem Lúcia**

Autor: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Interessados: Presidente da República
Congresso Nacional

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA** vem requerer juntada dos anexos ofício 436/2014/AC/3CCR, oriundo da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, e de cópia da nota interna 84/2014/AP, que o acompanha, os quais fornecem subsídios relevantes acerca da constitucionalidade da Lei 12.734, de 30 de novembro de 2012, e reforçam os argumentos do parecer anteriormente ofertado.

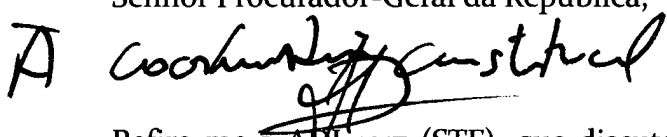
Brasília (DF), 27 de maio de 2014.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Procurador-Geral da República

PGR-00109451/2014

MPF Procuradoria Geral da República Ministério Público Federal	3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO-CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA SAFS Q. 4 Cj. C Bl. B S/ 301; Brasília/DF, CEP 70050-900 (61)3105-6028 http://3ccr.pgr.mpf.gov.br/ 3camara@pgr.mpf.gov.br		COMUNICAÇÃO Nº de folhas: 01 Nº de anexos: 01
NATUREZA COMUNICAÇÃO	OFÍCIO Nº 436/2014/AC/3CCR	DATA 23/Mai/2014	PROC. Nº 1.00.000.007123/2014-20
DESTINATÁRIO Dr. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS Procurador-Geral da República			REF./ASSUNTO ADI 4917 / royalties do petróleo
ENDEREÇO Procurador Geral da República		CIDADE / UF Brasília – DF	CEP 70050-900

Senhor Procurador-Geral da República,



Refiro-me à ADI 4917 (STF), que discute suposta inconstitucionalidade de disposições da Lei nº 12.734, de 2012. Há previsão de que o processo seja submetido à deliberação do col. Supremo Tribunal Federal ainda este mês. É inquestionável a exclusividade do papel do PGR nesse tipo de atuação judicial. No entanto, permita-me trazer como subsídio a posição da 3ª Câmara do Consumidor e Ordem Econômica. A anexa Nota Interna nº 84/2014, da Assessoria Pericial da 3ª CCR, ilustra nossa posição em defesa da constitucionalidade da Lei nº 12.734/12.

O sistema constitucional brasileiro é fundado na ideologia distributivista (CF, art. 3º e 170, caput) e na propriedade privada (CF, art. 5º, XXII e XXIII; art. 170, II e III). Isso se reveste de preceito fundamental.

Os recursos naturais, inclusive os minerais e do subsolo, são de propriedade da União. Como na área privada, os frutos da propriedade pertencem em princípio ao seu dono. Logo, é conatural àquela ideologia e à propriedade capitalista que a União decida compartilhar os frutos de sua propriedade com todos os entes federados. Mais especificamente, a fundamentalidade daquela ideologia orienta e autoriza a distribuição comprometida com a justiça intergeracional.

Não é evidente que a exploração de petróleo gere riscos e ônus para os entes locais, que não são os verdadeiros produtores (quem produz é uma companhia constituída sob o regime privado); esses entes, pelo contrário, segundo evidência empírica tratada pela doutrina, costumam ser pródigos no sentido de gastar mal o produto dos royalties, como sintetizado na conhecida “maldição dos recursos naturais”.

A disposição do § 1º do art. 20 da CF revela duas bases: participação no resultado da exploração e compensação financeira por essa exploração; a primeira hipótese é genérica, e somente a segunda hipótese tem relação com o *respectivo território*. Mas ambas as hipóteses estão sujeitas à lei.

A União é livre, pela voz do Parlamento federal, para dimensionar essa participação e compensação, pois a distribuição dos frutos da riqueza do subsolo é feita, conforme as exatas palavras da norma constitucional, “nos termos da lei”.

A Lei nº 12.734, de 2012, na parte que altera dispositivos da Lei nº 12.351, de 2010, quanto à distribuição dos royalties de petróleo, se desponta como marco importante. Não há direito adquirido ao regime anterior, pois a teoria do direito adquirido não se aplica a critérios de distribuição, já que esta é situação aberta, ainda por definir-se nos termos da lei. Nem a mudança de regime ofende a segurança jurídica, que tem caráter relativo, e não deve ser compreendida como se fosse um par de botas que se adapte a um pé qualquer. O novo regime se aplica a todas as concessões, às novas e às velhas.

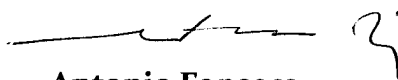
O impacto da regra da não incidência no Estado de origem do ICMS sobre petróleo e derivados (CF, art. 155, X, b) haverá de ter sua equação numa reforma tributária mais ampla, sem ferir a fundamentalidade daquela ideologia.

A ideologia distributivista também é a do regime dos tributos, segundo a velha e autorizada doutrina (Alfredo Becker, Juan Ramalho, Francesco Moschetti, in *Equidade e Direito Tributário*, A. C. Fonseca da Silva, pp. 154 e 155, UnB, 1984), que vê na tributação a promoção do bem comum.

Não existe “conexão” da norma do art. 20, § 1º, com a do art. 155, § 2º, X, b. A única conexão que existe da tributação é com o do preceito do bem comum (CF, art. 3º), ainda assim em caráter preceptivo, não de relação de causa e efeito. Fosse assim, as penitenciárias estariam abarrotadas de administradores públicos, que gastam os recursos da sociedade contribuinte em detrimento de sonhos ou com o sacrifício da saúde e da educação públicas.

Qualquer esforço egoísta de reter os frutos do petróleo, como de todos os recursos naturais do subsolo, naqueles entes onde a atividade privada da exploração se desenvolve subverte a ordem constitucional distributivista, seja pela ótica da justiça social, do desenvolvimento nacional ou da propriedade privada.

Com meus cumprimentos,



Antonio Fonseca
Subprocurador-Geral da República
Coordenador da 3ª CCR

PGR-00108748/2014

MPF Ministério Público Federal	Procuradoria Geral da República	3ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO-CONSUMIDOR E ORDEM ECONÔMICA SAFS Q. 4 Cj. C Bl. B S/ 301, Brasília/DF, CEP 70050-900, (61)3105-6028, http://3ccr.pgr.mpf.gov.br/ , 3camara@pgr.mpf.gov.br		COMUNICAÇÃO Nº de folhas: 02 Nº de anexos: 00
		NATUREZA	NOTA INTERNA nº 084/2014/AP	DATA 20/05/2014
ASSUNTO: ADI 4917 (STF) - Distribuição dos royalties do Petróleo – Lei nº 12.734/2012			INTERESSADO Governo do Estado do RJ	

Senhor Coordenador da 3ª Câmara,

1. A presente nota interna resume argumentos levantados na Nota Técnica nº 33/2012 da 3ª CCR e em outros textos técnicos especializados, visando contribuir para formação de opinião, sob o enfoque socioeconômico, relativamente à adequação do novo critério de distribuição dos royalties e participações especiais do petróleo e gás natural, estabelecido pela Lei nº 12.734/2012.

2. A tabela I, abaixo, mostra a distribuição dos royalties antes da Lei nº 12.734/2012, que continua em vigor por força da Decisão Liminar da Ministra do STF, Cármen Lúcia.

Tabela I - Distribuição dos royalties e participações especiais

Campos em mar (Off shore)

Beneficiários	Royalties Alíquota de até 5% (1)	Royalties Alíquota superior a 5% (2)	Participação Especial (3)
Estados produtores	30,00%	22,50%	40,00%
Municípios produtores	30,00%	22,50%	10,00%
Municípios com instalações de embarque e desembarque	10,00%	-	-
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque	-	7,50%	-
Comando da Marinha	20,00%	15,00%	-
MCT	-	25,00%	-
MME	-	-	40,00%
MMA	-	-	10,00%
Fundo especial	10,00%	7,50%	-
Total	100,00%	100,00%	

(1) Até 5% da produção, segundo Lei 7.990/89 e Decreto 01/91; (2) De 5% a 10% da produção, criada pela Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98; (3) Percentual da receita líquida, conforme Lei 9.478/97.
Fonte: Serra¹, pag. 4.

2. A Tabela II, abaixo, apresenta a distribuição dos royalties e das participações especiais estabelecida pela Lei nº 12.734/2012. A principal inovação da nova Lei foi a elevação da participação do fundo especial, distribuído entre Estados e Municípios segundo os critérios do FPE e FPM, de 8,5% para 54%, da arrecadação dos royalties, e de

1 Serra, Rodrigo V., Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo. in: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A130.pdf>. Acesso em 20/05/2014.

0% para 30,0% do produto das participações especiais.

Tabela II - Distribuição dos Royalties no regime de concessão – Lei nº 12.734/2012

ROYALTIES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
União	30,00%	30,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Total Confrontantes	61,25%	61,25%	40,00%	38,00%	36,00%	34,00%	32,00%	29,00%	27,00%	26,00%	26,00%
Estados confrontantes	26,25%	26,25%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Municípios confrontantes	26,25%	26,25%	17,00%	15,00%	13,00%	11,00%	9,00%	7,00%	5,00%	4,00%	4,00%
Municípios afetados	8,75%	8,75%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Fundo especial	8,75%	8,75%	40,00%	42,00%	44,00%	46,00%	48,00%	51,00%	53,00%	54,00%	54,00%
FPM	7,00%	7,00%	20,00%	21,00%	22,00%	23,00%	24,00%	25,50%	26,50%	27,00%	27,00%
FPE	1,75%	1,75%	20,00%	21,00%	22,00%	23,00%	24,00%	25,50%	26,50%	27,00%	27,00%

Tabela III - Distribuição de Participação Especial no regime de concessão – Lei nº 12.734/2012

PARTICIPAÇÃO ESPECIAL	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
União	50,00%	50,00%	42,00%	43,00%	44,00%	45,00%	46,00%	46,00%	46,00%	46,00%	46,00%
Total Confrontantes	50,00%	50,00%	39,00%	37,00%	34,00%	31,00%	29,00%	27,00%	25,00%	24,00%	24,00%
Estados confrontantes	40,00%	40,00%	34,00%	32,00%	29,00%	26,00%	24,00%	22,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Municípios confrontantes	10,00%	10,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	4,00%	4,00%
Municípios afetados	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Fundo especial	0,00%	0,00%	19,00%	20,00%	22,00%	24,00%	25,00%	27,00%	29,00%	30,00%	30,00%
FPM	0,00%	0,00%	9,50%	10,00%	11,00%	12,00%	12,50%	13,50%	14,50%	15,00%	15,00%
FPE	0,00%	0,00%	9,50%	10,00%	11,00%	12,00%	12,50%	13,50%	14,50%	15,00%	15,00%

3. Em contrapartida, a parcela dos recursos dos royalties e das participações especiais destinada aos Estados confrontantes cai de 26,5% para 20% e de 40% para 20%, respectivamente. Também a parcela de recursos destinados à União sofre redução percentual de 30% para 20%, no caso dos royalties, e de 50% para 46%, das participações especiais. Já a parcela atribuída para os Municípios confrontantes é reduzida de 26,25% para 4%, do resultado dos royalties, e de 40% para 20%, da arrecadação das participações especiais.

4. A nova configuração introduzida pela Lei nº 12.734/2012 foi determinada pela confluência de dois fatores: (a) excessiva concentração da destinação das rendas públicas petrolíferas para Estados e Municípios confrontantes com os campos de petróleo situados na plataforma continental; e (b) perspectiva de elevação acentuada da arrecadação destas rendas devido a descoberta do potencial petrolífero da camada do pré-sal.

5. A atual distribuição das rendas do petróleo entre Estados e Municípios confrontantes ou afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo o gás

natural seria amparada pelo disposto no art. 20, § 1º da Constituição Federal de 1988:

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.

6. O texto constitucional não menciona a expressão “confrontantes”, embora a Lei nº 7.453/1985, que alterou a Lei nº 2004/53, já determinasse a destinação de percentuais do valor do óleo extraído da plataforma continental para Estados (1,5%) e Municípios (1,5%) confrontantes. Os critérios de confrontação foram fixados pelo Decreto nº 93.189/1986, que determinou ao IBGE a tarefa de traçar os limites territoriais dos Estados e Municípios confrontantes, com base na linha geodésica ortogonal em relação à costa. Prevê-se, também, o uso de linhas de base retas na costa brasileira, no casos em que o litoral apresente reentrâncias, saliências e ilhas ao longo da costa.

7. A Constituição Federal de 1988 não autorizou repasse de compensações financeiras independente do efetivo impacto sobre os territórios de Estados e Municípios. Não houve tampouco referência a projeções dos territórios de Estados e Municípios, por meio de linhas ortogonais e retas, sobre o mar territorial e, principalmente, sobre a zona econômica exclusiva², para efeito de recebimento de compensações.

8. É consenso entre especialistas³ quanto à inexistência de impactos econômicos e sociais decorrentes da produção de petróleo e gás natural à grandes distâncias da costa, como ocorre com a exploração na plataforma continental. A exploração de petróleo em águas profundas utiliza as unidades FPSO (*Floating Production Storage and Offloading*), que realizam o processamento primário do petróleo e gás natural extraídos, integrando atividades de produção e estocagem. Posteriormente, ocorre o bombeamento do petróleo para navios que o transportam até um terminal no continente. O impacto sobre o território dos Municípios e Estados é minimizado ou inexistente.

9. Apesar de evidências da inadequação da previsão de compensações a danos inexistentes, a Lei 9.478/1997 ampliou a parcela dos royalties destinados aos Estados confrontantes de 1,5% para 26,25% e aos Municípios confrontantes de 1,5% para 26,25%, Criou também as participações especiais e destinou 40% da sua arrecadação para Estados confrontantes e 10% para Municípios confrontantes. Para o fundo especial, que inclui os demais Estados e Municípios do país, foram destinados somente 8,75% dos royalties.

10. Em 2012, quando foram arrecadados R\$ 31,5 bilhões (R\$ 15,6 bilhões de royalties e

2 Definido pela Convenção de Montego Bay, a zona econômica exclusiva abrange 200 milhas marítimas a partir das 12 milhas marítimas do mar territorial. O mar territorial é uma extensão do território nacional pertencente à União, enquanto sobre a zona econômica exclusiva o Brasil tem soberania para a exploração econômica dos recursos naturais (CRFB/88 Art. 20, itens V e VI).

3 Lima, Paulo César Ribeiro, *Os “Royalties do Petróleo”, a Lei nº 12.734/2012 e Ação a ser julgada pelo STF*. Nota Técnica, Câmara dos Deputados. Brasília/DF. Abril/2013. Acesso em 20/05/2014
in: http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/files/2013_3587_228%20NotaTecnica.royalties.liminar.revisada.pdf

R\$ 15,9 de participações especiais), cerca de 40% desse total foi destinado ao Estado do Rio de Janeiro e seus Municípios. Considerando apenas a parcela distribuída aos entes subnacionais, excetuando o Fundo Especial, o Estado do Rio de Janeiro obteve cerca de 80% do total. Somente o Município fluminense de Campos de Goyatacazes recebeu R\$ 1,4 bilhão. Já o Fundo Especial destinou para o conjunto dos Municípios brasileiros aproximadamente R\$ 1,3 bilhão⁴.

11. A concentração espacial da distribuição dos royalties decorre do determinismo locacional da produção que orientou a definição dos critérios de repartição. A apropriação destes recursos por região geopolítica, revela que a regra vigente atua como instrumento de reforço às desigualdades regionais. A região Sudeste recebe 84,6% das participações, enquanto a região Nordeste recebe 11,7%, Norte 2,9%, Sul 0,8% e Centro-Oeste 0,0%.

12. Os beneficiários das regras atuais alegam que esta renda adicional é necessária pois viabiliza gastos e investimentos públicos para fazer frente ao adensamento demográfico trazido pela atividade petroleira, que pressiona por mais serviços públicos e infraestrutura urbana.

13. Entretanto, estudos realizados⁵ constataram que não houve expansão demográfica decorrente da produção do petróleo e do consequente recebimento dos royalties pelos municípios beneficiados. Estes resultados corroboram com a tese de que a produção do petróleo na costa brasileira apresenta escasso impacto nos municípios confrontantes aos campos petrolíferos.

14. Outro argumento utilizado é o de que esses Estados e Municípios devem realizar investimentos para permitir a sustentação da renda após a exaustão das reservas petrolíferas, de modo a evitar que estas regiões entrem em colapso econômico após a cessação da produção de petróleo.

15. Ao contrário dessa alegação, o sobrefinanciamento de poucos Estados e Municípios tem gerado distorções relacionadas à incapacidade das administrações subnacionais para gerenciar a aplicação dos vultosos recursos dos royalties. Um exemplo contundente, é o caso de Campos de Goytacazes/RJ, principal beneficiário da regra em vigor, exibe ao longo dos anos com um dos mais baixos indicadores do nível educacional, avaliado com base no Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), criado pelo Inep⁶ em 2007.

16. Surge então a seguinte questão: onde e como aplicar os recursos auferidos de modo a garantir a continuidade do fluxo de rendimentos após o esgotamento das reservas minerais? Hartwick⁷ desenvolveu modelo cujo resultado indicou que as rendas geradas devem ser aplicadas na acumulação de capital reprodutível, físico e humano. Desse modo,

4 Op cit. NR nº 3.

5 Serra, R. V., Desdobramento espacial da exploração e produção de petróleo do Brasil: em busca de um nexos para a distribuição dos royalties entre os municípios – X Encontro Nacional da ANPUR, maio/2003. in: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/viewFile/1818/1786> Acesso em 20/05/2014.

6 Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

7 Hartwick, J. M. Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustible resources. American Economic Review, v. 67, n. 5, dezembro de 1977: citado por Postali, op. cit.

seria possível manter indefinidamente o nível de consumo, sem depender da exploração do recurso natural exaurível.

17. Esta seria a maneira de firmar compromisso com as futuras gerações. Considerando a renda decorrente da extração do petróleo e gás natural, recurso não renovável pertencente à União, este compromisso deve envolver: (1) a criação de um fundo de compensação pela alienação de um patrimônio público, e (2) financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional⁸.

18. A Lei nº 12.351/2010 criou o Fundo Social visando constituir uma poupança pública a longo prazo para atenuar os efeitos das flutuações do preço do petróleo e o desenvolvimento de programas e projetos nas áreas da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia e meio ambiente, por meio da aplicação dos resultados das suas aplicações financeiras, vedado o uso do principal.

19. De fato, o Governo Federal reúne melhores condições para articular, desenvolver políticas integradas, gerenciar os expressivos montantes a serem arrecadados e, ao mesmo tempo, garantir a sustentabilidade a longo prazo do fundo de compensação pela extração de recursos não renováveis.

20. Quanto aos recursos destinados aos Estados e Municípios, estes deveriam também ser aplicados em políticas e programas de promoção de justiça intergeracional, garantindo às gerações futuras os benefícios possibilitados pela extração dos recursos finitos pertencentes a toda a sociedade.

21. O §3º do art. 2º da Lei nº 12.858/2013 determina que Estados e Municípios destinem 75% das receitas geradas pelas participações governamentais para a área da educação e 25% para a área da saúde. Entretanto, a destinação estabelecida não garante aplicação adequada. Pesquisas recentes revelam que o significativo aumento no orçamento destinado à educação nas duas últimas décadas não resultou em avanços na qualidade do ensino⁹.

22. Outros estudos empíricos realizados para mensurar o impacto do ingresso das receitas de royalties nos Municípios em termos de bem-estar social concluem, de maneira unânime, utilizando metodologias distintas e diferentes graus de abrangência, que as receitas do petróleo pouco contribuíram para a melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população presumivelmente beneficiada.

23. Costa Nova¹⁰, desenvolveu pesquisa com o objetivo de analisar se a evolução do bem estar social nos municípios baianos produtores de petróleo —São Francisco do Conde,

8 Serra, V. Rodrigo e Fernandes, Ana Cristina, *A Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil e os Riscos de sua "Financeirização"*, in: RDE – Revista de Desenvolvimento econômico, Ano VII, nº11, Janeiro de 2005, Salvador, BA.

9 Diniz, Josedilton Alves, *"Alocação de recursos públicos na educação fundamental: uma relação entre os gastos e desempenhos dos alunos da rede pública municipal"*, apresentado no 11º Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo/SP 28 e 29 julho de 2011, in: <http://www.congressousp.fipecafi.org/artigos112011/356.pdf>

10 Nova, L. Costa. "Análise do impacto social de receitas provenientes de royalties de petróleo em municípios do Estado da Bahia", Dissertação de Mestrado – UnB-Departamento de Administração, 2005.

Madre de Deus, Pojuca e São Sebastião do Passe— foi superior à observada nos municípios não produtores, no período de 1991 a 2003. A comparação dos indicadores sociais dos municípios da amostra em relação aos municípios não produtores revelou que aqueles situam-se nas posições inferiores do ranking dos municípios que mais progrediram em termos sociais. Ou seja, não há relação entre a melhor condição financeira e o aumento de qualidade de vida em termos de indicadores sociais.

24. Outra pesquisa, desenvolvida por Castelli e Guy¹¹, examinou o impacto das receitas derivadas de atividade petrolífera em 121 municípios brasileiros. Constatou-se que o aumento das receitas provenientes de royalties no Brasil não provocou melhoria nos serviços prestados à população dos municípios beneficiados. Não foram identificados efeitos decorrentes do incremento do gasto dos governos locais sobre a renda das famílias e tampouco houve aumento demográfico nos municípios ricos em petróleo.

25. Estudo realizado por Postali¹² revelou a presença de um fenômeno análogo à “maldição dos recursos naturais”¹³, quando se medem os efeitos da distribuição dos royalties sobre a taxas de crescimento do PIB dos municípios beneficiários¹⁴. Os municípios contemplados com tais recursos cresceram menos que os municípios que não receberam recursos. Além disso, quanto maior o volume de royalties transferidos, menor tende a ser o crescimento econômico do município.

26. Pesquisa mais recente, cujos resultados foram objeto de matéria publicada na Revista Exame¹⁵ —*Royalties do Petróleo e Desenvolvimento Municipal: Avaliação e Propostas de Melhoria*— analisou os indicadores econômicos, sociais e de finanças públicas de 25 municípios —16 do Rio de Janeiro, 4 de São Paulo e 5 do Espírito Santo—, que recebem cerca de 70% dos recursos de royalties e participações especiais¹⁶.

27. A pesquisa avaliou o impacto do ingresso das receitas dos royalties sobre variáveis como gastos de custeio da máquina administrativa, saneamento, segurança, desenvolvimento econômico e educação. De maneira geral, constatou-se que apesar do

11 Caselli, Francesco and Michaels, Guy, Resource Abundance, Development, and Living Standards: Evidence from Oil Discoveries in Brazil. Fev 2009 – Economic and Social Research Council (ESRC) - UK

12 Postali, F., *Efeitos da distribuição de royalties do petróleo sobre o crescimento dos municípios no Brasil*. Anais do “XXXV Encontro Nacional de Economia”. Recife: Anpec, 2007, pode ser encontrado no link: <http://www.anpec.org.br/encontro2007/artigos/A07A072.pdf>

13 A “maldição dos recursos naturais” (*resource curse*) foi confirmada na literatura do desenvolvimento econômico por robustas evidências empíricas: países com recursos naturais abundantes tendem a apresentar taxas de crescimento inferiores aos países que não possuem grandes reservas. Assemelha-se à chamada “doença holandesa”, denominação do fenômeno ocorrido na Holanda após a descoberta de jazidas de gás natural na década de 1960. A aumento das exportações de gás determinou a apreciação cambial, prejudicando a competitividade das exportações holandesas.

14 O estudo consistiu em comparar a evolução da taxa de crescimento do produto per capita nos cerca de 800 municípios —chamados de grupo de tratamento— que passaram a receber royalties por abrigar unidades produtoras ou serem afetados por instalações ou transporte, com os municípios que não foram afetados por ela —denominado grupo de controle.

15 Revista Exame, edição 1022, ano 46, nº 16, 22/08/2012: conduzido pela Macroplan Perspectiva, Estratégia e & Gestão - Junho de 2012 - O estudo pode ser encontrado no link: <http://macroplan.com.br/>

16 De 2000 a 2010 esses municípios receberam aproximadamente R\$ 27,3 bilhões em royalties e participações especiais.

aumento dos recursos os índices de qualidade de vida permaneceram baixos. Nenhum município desenvolveu planos de longo prazo para o emprego dos *royalties*, nem modelos de gestão inovadores.

28. Para fugir das restrições a contratações com os recursos dos *royalties*, a terceirização foi ampliada gerando aumento de gastos com pessoal e custeio. Por fim, o estudo conclui que a utilização destes recursos não produziu o retorno esperado no que diz respeito ao desenvolvimento dos municípios e melhoria da qualidade de vida da população e, de forma contundente, não promove a justiça intergeracional.

Destaque final

29. A regra de repartição de royalties e participações governamentais entre União, Estados e Municípios contida na Lei 12.734/2012 busca superar o determinismo locacional presente na regra anterior. O critério de distribuição adotado pela nova Lei preserva ainda elevada a participação dos Estados e Municípios confrontantes, considerando o reduzido impacto da exploração sobre seus territórios.

30. O marco legal anterior à Lei 12.734/2012 determinava uma injusta concentração de recursos em poucos Municípios e Estados. Nesse sentido, a nova Lei promove a desconcentração espacial e contribui para a redução das desigualdades regionais. Contudo, é necessário reforçar as vinculações (educação e saúde) e regras de governança que orientem a aplicação destas dotações, visando ao desenvolvimento humano das comunidades, transferindo às gerações futuras os benefícios advindos da exploração de recursos naturais escassos e finitos pertencentes a toda a sociedade.

À consideração superior.

ORIGINAL ASSINADO

Roberto Teixeira Alves
Analista em economia/Perito
5253