

**Objetivo:** Descrever os sistemas de repartição dos royalties do petróleo em países selecionados

**1. Introdução:** O Estado do Rio de Janeiro é hoje o responsável pela produção de cerca de *offshore* de 85% do petróleo e 45% do gás natural brasileiros. Com tamanha responsabilidade, o Estado é, depois da União, o ente federativo que mais recebe recursos provenientes do pagamento de *royalties*, pagos pelas empresas concessionárias que produzem petróleo e gás natural em suas águas. Tal conjuntura é prevista pelo atual marco legal, fundamentado pela Constituição Federal, e está em consonância com o modelo adotado nos principais países produtores de petróleo.

## 2. Repartição dos royalties em países selecionados

**2.1 - EUA:** os percentuais referentes aos royalties sobre petróleo e gás natural são de:

- i) 12,5% para a produção em terra (*onshore*);
- ii) 16,67% para a produção no mar, na plataforma continental (*offshore*)<sup>1</sup>.

A **regra de distribuição** dos recursos arrecadados com base na produção em terra segue a regra de distribuição dos royalties sobre a mineração em geral: **50% se destinam ao estado da federação** no qual está localizada a jazida; **40% vão para um fundo federal** (*Reclamation Fund of the U.S. Treasury*) que financia projetos de aproveitamento e recuperação de recursos hídricos em 17 estados do oeste americano; e 10% constituem recursos não vinculados do Tesouro americano (*Treasury's General Fund*).

Em relação aos recursos arrecadados com base na produção *offshore*, **os estados costeiros recebem 27% do que é produzido** nos campos petrolíferos situados em perímetros definidos na legislação americana que reconhece um mar territorial que varia de três a seis milhas de distância da costa (o conceito de zona de econômica exclusiva estende a soberania além desta distância). Os recursos arrecadados com

---

<sup>1</sup> Fonte: American Petroleum Institute (API) – “Questions and Answers on Royalty Valuation” – <http://www.api.org>

base na produção *offshore* que vai para contas vinculadas do Tesouro americano se dividem em um fundo para ampliação e conservação de áreas federais de recreação (*Land and Water Conservation Fund*) e um fundo de preservação do patrimônio histórico (*Historic Preservation Fund*).

**2.2 - Canadá:** o país detém um sistema federativo maduro e consolidado e é dono da segunda maior reserva de petróleo do mundo, com cerca de 179,5 bilhões de barris, dos quais a maior parte localizada na Província de Alberta.

No caso da Província de Alberta, 81% do total dos royalties ficam com a Província de Alberta, e o restante com o Governo Federal<sup>2</sup>. Os recursos da província são destinados ao *Heritage Savings Fund* (AHSF), um fundo criado em 1976, cujos objetivos são reduzir o nível de endividamento da província, promover a qualidade de vida de seus cidadãos e incrementar a diversificação produtiva. O fundo é gerido pelo Tesouro provincial, sob controle do governador. A província, por outro lado tem pouca participação no fundo de equalização federativa (equivalente ao nosso FPE) por já ter fontes próprias de receitas.

O restante das reservas de petróleo canadenses se situam predominantemente na Província da Nova Escócia. Neste caso, há um “tratado” entre a Província e o governo central, pelo qual 100% dos royalties são destinados ao governo da província<sup>3</sup>. A Nova Escócia tem grande autonomia na regulação e supervisão da produção do petróleo, que em boa parte é extraído do mar, a partir de um acordo com o governo do Canadá assinado em 1986. Com base no seu poder regulatório, a Província da Nova Escócia estabeleceu em 1996 seu próprio esquema de royalties, reconhecido pelo governo do Canadá.

**2.3 - Noruega: o país, cuja população é de 4,8 milhões de habitantes e o PIB é aproximadamente duas vezes o do Estado do Rio de Janeiro, adota um modelo centralista, em que 100% dos recursos ficam com o governo central, o qual transfere parte para as regiões através de programas públicos e subsídios para indivíduos. As políticas adotadas procuram desestimular a concentração excessiva do emprego e**

---

<sup>2</sup> [http://www.energy.alberta.ca/Org/pdfs/Energy\\_Economic.pdf](http://www.energy.alberta.ca/Org/pdfs/Energy_Economic.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.gov.ns.ca/energy/oil-gas/offshore-agreement.asp>

investimento na indústria de petróleo, subsidiando outras atividades menos produtivas.

**2.4 - Nigéria:** o país africano conta com um padrão institucional menos desenvolvido do que os países anteriormente mencionados, tendo um PIB menor do que o do Estado do Rio de Janeiro, não obstante uma população superior a 100 milhões de pessoas. A arrecadação das participações governamentais royalties, um percentual fixo de 50% incidente sobre os lucros do petróleo (semelhante às participações especiais previstas na lei brasileira) e bônus de assinatura. A maior parte da produção se dá no mar em frente ao Delta do rio Níger.

A repartição das receitas do petróleo tem sido objeto de disputa anterior à independência da Nigéria. A distribuição tem variado ao longo do tempo, com a concentração predominando sobremaneira em períodos de governos autoritários, casos não raros na história do país. Formalmente, a atual regra de distribuição (em vigor desde 2001) é a seguinte: 48,5% são destinados ao governo federal; 24% para os estados; 20% para os municípios; e 7,5% para projetos especiais. O índice de repartição utiliza alguns critérios sociais e regionais, que podem se qualificar com redistributivos. Apenas os estados com produção em terra—que é pequena—tem garantia de ficar com 13% da receita governamental gerada em seu território.

Não obstante a distribuição formal, na prática, 85% da riqueza do petróleo tem sido destinada às elites nigerianas, que representam 1% da população. A desigualdade na distribuição dos recursos, favorecendo outras regiões ao longo de linhas étnicas e tribais, é uma das principais razões da longa guerrilha separatista existente na região produtora do Delta do Rio Níger. Segundo inúmeras referências jornalísticas, esta região tem sofrido tremendo impacto da produção, embarque e manipulação do óleo, e apresenta padrões de renda e bem estar extremamente baixos. O petróleo é a principal riqueza da Nigéria e as receitas daí derivadas correspondem a mais de 15% do PIB (o equivalente a R\$ 480 bilhões se o mesmo se desse no Brasil—em contraste com os R\$ 15 bilhões que efetivamente são gerados em participações governamentais no Brasil)

**2.5. Indonésia:** Até a democratização todos os recursos eram centralizados no governo central. A partir de 2000 houve transferência de responsabilidades (educação, etc.)

para governos subnacionais, e ao mesmo tempo criação de bases tributárias para os mesmos. As províncias produtoras de óleo passaram a ficar com 15% das participações governamentais originárias da respectiva província e as produtoras de gás 30%; o arranjo distribui alguma receita também para as províncias vizinhas (similar ao caso do Brasil, em que municípios que abriguem atividades auxiliares também recebem algo). Cinco das 30 províncias do país concentram a maior parte das receitas diretas de petróleo, as outras sendo atendidas através de transferências federais.

**2.6 Demais países produtores:** historicamente grande parte dos países produtores de petróleo apresenta governos centrais fortes, como Venezuela, Líbia, Rússia e Arábia Saudita. Estes dois últimos destacam-se atualmente como os maiores produtores mundiais, mas aí há algum contraste. No caso do país árabe, a quase totalidade da riqueza gerada está nas mãos de uma única família. Na Rússia, apesar da maior parte da receita de petróleo ir para o governo central, as províncias produtoras têm acesso direto a royalties e outros recursos, que são concentrados em 5 províncias, que abrigam apenas 5,5% da população do país.

Há evidências de que quanto maior a importância do petróleo na economia de um país, mais tendência há para a concentração das receitas e controle do seu uso. Em países em que a receita de petróleo é grande, mas não é dominante porque a economia é mais diversificada e sofisticada, a tendência é a região produtora ficar com a maior parte da receita e, ainda quando fica com uma parte menor, ter autonomia na sua administração. Na Colômbia, cujo PIB é um pouco superior ao do Estado do Rio de Janeiro, mas cuja população é bem maior, as receitas de petróleo se distribuem através dos dividendos da companhia estatal, direcionados para um fundo que distribui os recursos por fórmulas parecidas com a do FPE, e através de royalties para províncias produtoras ou onde haja portos, gasodutos e outros equipamentos. No México, que é um país federativo, a maior parte da receita vem dos dividendos da PEMEX e é controlada pelo governo central. Há, no entanto, mecanismo formal para pagamento de uma pequena quantidade recursos de forma direta (via royalties) para os municípios produtores.

**3 Considerações finais:** tipicamente países menores não repartem a receita porque os governos subnacionais não têm responsabilidades importantes. Países maiores, que tendem a ser federativos repartem diretamente—i.e., a base da arrecadação é repartida, ou indiretamente—i.e., cria-se um fundo com uma regra de repartição entre os governos subnacionais (tipo FPE, com maior ou menor concentração nos estados produtores).

Entre os estados federativos, México (25% do orçamento nacional) e Nigéria (15% do PIB), nos quais o petróleo é uma grande fonte de receitas públicas, a repartição de receitas do petróleo tem características redistributivas. Em países federativos em que a receita de petróleo é menor, como no Canadá (menos de 5% das receitas subnacionais), essa receita fica concentrada nos estados produtores. No Brasil, a receita bruta do Tesouro Nacional foi de R\$ 570 bilhões em 2009, e o ICMS excede R\$ 200 bilhões, o que faz o total de royalties corresponder a pouco mais de 2% das receitas totais do país. É natural, portanto, que o Brasil se alinhe mais a países como Estados Unidos e Canadá do que Nigéria e México, enquanto países federativos; ou a Noruega, enquanto estado unitário de pequena população. O modelo brasileiro dá menos recursos e autonomia do que o Canadense, onde a Nova Escócia tem sua própria agência reguladora em parceria com a agência federativa, ficando responsável pelos leilões, receitas, etc. (Canadá-Nova Scotia Offshore Petroleum Board).

**Marco Aurélio Alves de Mendonça**  
**Superintendente de Relações Federativas e Transparência Fiscal**