

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

FELIPE WAGNER DA ROSA

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A QUESTÃO PRÉ-SAL

Porto Alegre

2010

Felipe Wagner da Rosa

PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO: A QUESTÃO PRÉ-SAL

Monografia apresentada ao Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ário Zimmermann

Porto Alegre

2010

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	5
2	FEDERALISMO FISCAL	8
2.1	Noções de Federalismo	8
2.2	Atribuições Fiscais do Setor Público	11
2.2.1	Função Alocativa	11
2.2.2	Função Distributiva	12
2.2.3	Função Estabilizadora	13
2.3	Atribuições Fiscais e o Sistema Federativo	14
2.4	Relações Intergovernamentais	17
2.4.1	Relações Intergovernamentais Passivas e Ativas	17
2.4.2	Relações Intergovernamentais Verticais e Horizontais	18
2.5	Transferências Intergovernamentais	18
2.5.1	Classificação das Transferências Intergovernamentais	19
2.5.1.1	Transferências Condicionais	19
2.5.1.1.1	Transferências Condicionais Abertas	19
2.5.1.1.2	Transferências Condicionais Fechadas	20
2.5.1.2	Transferências Incondicionais	20
2.5.1.3	Transferências Voluntárias	20
2.5.2	Classificação das Transferências Intergovernamentais no Brasil	20
2.5.2.1	Transferências Constitucionais	21
2.5.2.2	Transferências Legais	21
2.5.2.2.1	Transferências Automáticas	21
2.5.2.2.2	Transferências Fundo a Fundo	22
2.5.2.3	Transferências Voluntárias	22
3	FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: DE 1967 ATÉ 2000	23
3.1	O Federalismo Fiscal no período de 1967 a 1988	23
3.1.1	Fundo de Participação dos Estados	27
3.1.2	Fundo de Participação dos Municípios	28
3.2	O Federalismo Fiscal no período de 1988 a 2000	29
4	FEDERALISMO E O PROJETO PRÉ-SAL	38
4.1	Camada do Pré-Sal	38

4.2	Novo Marco Regulatório	40
4.3	Royalties	43
4.4	Emenda Ibsen	47
4.5	Pacto Federativo e o Pré-Sal	48
5	CONCLUSÃO	51
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	54

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos o Brasil tem experimentado uma fase de intenso desenvolvimento decorrente da estabilidade macroeconômica, obtida com muito sacrifício, e de uma conjuntura internacional que sem dúvida se mostrou favorável ao crescimento econômico do país. Contudo, esse bom momento mascara alguns problemas graves cujo enfrentamento tem sido recorrentemente adiado, ou por falta de vontade política ou por desinteresse dos políticos em geral. Entre os vários problemas que necessitam ser solucionados, de forma a proporcionar ao Brasil condições de alcançar um nível maior de desenvolvimento, está a questão do pacto federativo. Ou seja, como interação entre si os membros da federação, representados pela União, Estados e Municípios, em questões que vão desde a assunção de responsabilidades até a competência que cada membro possui para tributar determinada área ou atividade econômica. A extensão territorial do país, representada por suas dimensões continentais, faz com que haja uma enorme diversidade de estados e municípios, cujas características locais e regionais tornam extremamente complicada a tarefa de conciliar todas as demandas existentes. Além da dificuldade de conciliar os anseios de todos os entes da federação, há a questão tributária, ou, melhor dizendo, o polêmico tema da reforma tributária, tão discutida no meio político e na mídia e, no entanto, com poucos adeptos capazes e corajosos o suficiente para implementá-la. O atual sistema tributário brasileiro é muito complexo, incapaz de promover uma arrecadação eficiente de recursos e direcioná-los para as áreas em que são mais eficientes e equitativos. Além disso, desincentiva a atividade econômica, ao impor custos significativos às empresas, que acabam gastando recursos consideráveis com seus setores financeiros, contábeis e jurídicos. Cabe destacar também o caráter desigual desse sistema tributário, ao fazer com que as pessoas das camadas mais baixas paguem proporcionalmente mais impostos em relação à renda do que as pessoas das classes mais abastadas.

Observando esses fatos, percebe-se que a tradição brasileira tem sido a de adiar as reformas até que elas se tornem inevitáveis. No que tange à revisão do pacto federativo e à reforma tributária, não há disposição suficiente para arcar com o imenso desgaste político que as medidas necessárias provocarão. Ao invés disso, além de praticarem a conhecida guerra fiscal, os entes da federação preferem ficar disputando entre si o bolo tributário, cada um preocupando-se em receber uma parcela cada vez maior dos tributos. Não existe situação mais ineficiente do ponto de vista econômico do que esta. A Teoria Econômica prediz que deve haver uma correspondência proporcional entre receitas e despesas, ou seja, áreas mais

populosas se defrontam com uma maior demanda por serviços e, conseqüentemente, necessitam de mais recursos a fim de poderem fornecê-los.

À luz do que foi dito, e partindo do princípio de que atualmente as reformas necessárias continuam no plano das idéias, surge um fato novo, que é capaz de novamente trazer para o debate a questão das reformas, a fim de transformá-las de uma vez por todas em realidade, ao mesmo tempo em que suscita novas questões. Tal fato consiste na descoberta das reservas de petróleo na camada pré-sal.

A magnitude das previsões relativas às reservas, que podem transformar o Brasil de mero coadjuvante a protagonista no mercado mundial do petróleo, aliada aos polêmicos projetos encaminhados pelo governo ao Congresso, que tratam, entre outros assuntos, da mudança do marco regulatório do petróleo, tornam a questão extremamente importante sob diversos aspectos.

Primeiro, discute-se a necessidade de alterar as diretrizes que regem a atividade petrolífera no Brasil, estabelecidas pela Lei do Petróleo em 1997. Alguns críticos dos projetos argumentam que não existem razões técnicas e econômicas que justifiquem modificações em regras que se comprovaram bem-sucedidas na tarefa de organizar a exploração e produção de petróleo no país. Já o governo argumenta que a implementação dos projetos permitir-lhe-á ter maior controle sobre a atividade petrolífera e, conseqüentemente, maior capacidade de distribuir os benefícios do petróleo entre toda a sociedade, através, principalmente, de investimentos em áreas como educação, cultura e ciência e tecnologia.

Paralelamente a essa discussão, o enorme potencial representado pelas reservas de petróleo fez com que a maioria dos membros da federação que não participam da cadeia produtiva do petróleo começassem a questionar o porquê de apenas alguns estados e municípios receberem os *royalties* referentes ao petróleo quando a Constituição estabelece que os recursos naturais, estejam eles na plataforma continental ou no subsolo, pertencem à União. Ou seja, passa-se a discutir o direito exclusivo que alguns membros possuem de receber *royalties*. Tal situação agrava-se ainda mais com a perspectiva de aumentar consideravelmente as receitas provenientes dos *royalties*. Assim, começa a ocorrer no Congresso um intenso debate de forma a encontrar um novo mecanismo de redistribuição dos *royalties*, que elimine a atual desigualdade. O debate atinge o ápice com a emenda proposta pelos debutados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Humberto Souto (PPS-MG) e Marcelo Castro (PMDB-PI), a chamada Emenda Ibsen, que propõe novos parâmetros para a distribuição de *royalties* entre estados e municípios.

A partir do contexto apresentado, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a questão do pré-sal tendo em mente o pacto federativo brasileiro, isto é, dadas as já deficientes relações entre os membros da federação, analisar como ocorrerá a repartição dos *royalties* entre estes. Justifica-se a escolha pelo tema devido à importância que essas reservas de petróleo terão para o desenvolvimento do país, sendo fundamental uma profunda e intensa discussão para que toda sociedade, igualmente, possa desfrutar dos benefícios advindos do petróleo. O trabalho está composto de quatro capítulos além desta introdução. No primeiro capítulo, é feita uma revisão da literatura referente à Teoria do Federalismo Fiscal, em que são expostas algumas noções de federalismo, atribuições do setor público e classificação das transferências. No segundo capítulo é apresentado um histórico do federalismo no Brasil, abrangendo o período que vai de 1967 até os anos 2000. Já o terceiro capítulo aborda os temas relativos às reservas de petróleo na camada pré-sal, apresentando o novo marco regulatório proposto pelo governo, que engloba os quatro projetos de lei encaminhados ao Congresso, além de mostrar como é tratada a divisão de *royalties* de acordo com a Constituição. O último capítulo é reservado para as considerações finais, levando-se em conta aquilo que foi abordado ao longo do trabalho.

2 FEDERALISMO FISCAL

Os principais países do mundo estão constituídos na forma de federação. Logo, eles apresentam um governo central e governos regionais (e em alguns casos governos locais, como os municípios no caso brasileiro) num mesmo território que interagem entre si na busca das melhores soluções para as demandas da população sob sua jurisdição. Essa interação abrange tanto o lado das despesas, ou seja, quem é o responsável pelo provimento de determinados serviços à população, quanto o lado das receitas, isto é, de que forma cada esfera de governo financia os serviços prestados. E residem justamente nessa relação os principais problemas relacionados ao sistema federativo. Assim, a principal questão referente ao sistema federativo consiste em como conciliar as atribuições de responsabilidades de cada ente federado com as respectivas fontes de receitas. Para compreender melhor tal questão surge dentro da Ciência Econômica a Teoria do Federalismo Fiscal, que procura encontrar respostas para a melhor forma de equacionar a atuação dos diversos entes dentro de uma federação, de forma que a relação entre eles seja a mais eficiente e eficaz possível, e cuja atuação vise a uma situação de cooperação e não de competição entre as esferas de governo. A partir disto, neste capítulo serão abordados os aspectos teóricos referentes à Teoria do Federalismo Fiscal.

2.1 Noções de Federalismo

De acordo com Lagemann e Bordin (1993),

O regime federativo é variável, mas se caracteriza fundamentalmente pela união de diversos estados autônomos, sob uma única soberania. Diferencia-se dos Estados unitários pela autonomia das unidades federadas em sua capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração.

Ou seja, um sistema de governo constituído por várias esferas subnacionais pertencentes a uma mesma jurisdição, submetidas à fiscalização e ao controle de uma mesma esfera hierarquicamente superior, o governo federal, mas que ao mesmo tempo possuem certa autonomia legislativa e financeira. José Luís Fiori (1995), a partir da análise de alguns exemplos de sistemas federativos, classifica-os em três grupos:

- O federalismo “progressivo” ou “construtivo”, cujo maior exemplo seria o processo de construção da Europa unificada. Essa versão tem sua origem no processo norte-americano de construção federativa, negociada de “baixo para cima” e em torno do pólo hegemônico (no caso a Virgínia). Contudo, tem seu verdadeiro modelo, mais moderno,

acabado e equilibrado na velha República Federal Alemã, reconstituída a partir da derrota nazista;

- O federalismo “defensivo” ou “perverso”, que surgiu como recurso derradeiro na tentativa de manter unido o território de países em processo de desintegração. Apareceu nas velhas sociedades multiétnicas como forma de manter sua unidade por meio autoritário ou imperial, mas que no final acabaram se desintegrando devido aos impactos de profundas crises econômicas, políticas ou morais. Os exemplos mais expressivos são a ex-Iugoslávia e a Rússia. Há também alguns países africanos, representando os exemplos mais catastróficos. Nesses países, onde predomina o populismo e a corrupção, o federalismo surge como forma de impedir os processos de secessão e as guerras civis, cujos motivos se baseiam em argumentos de natureza étnico-religiosos;

- O federalismo “pragmático” ou “reativo”, incluindo quase todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil, que teve como cerne a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados. Dentro desse processo, o federalismo surgiu como um instrumento fundamental no discurso antiautoritário, se fazendo presente em praticamente todas as reformas institucionais empreendidas no período, de tal maneira que passou a ser sinônimo direto de descentralização e democratização. Embora no início tenha aparecido como uma proposta associada a projetos de descentralização fiscal e autonomia político-administrativa e eleitoral, com as diversas crises econômicas ocorridas na América Latina e o decorrente crescimento da dívida externa dos anos 80, o federalismo assume outra forma. As descentralizações fiscais obtidas no período pelas esferas subnacionais começaram a ser questionadas em virtude das necessidades de financiamento das esferas centrais de governo e das políticas de estabilização e “ajuste estrutural” de suas economias. A partir dessa realidade, o incipiente processo de descentralização começa a ser questionado, com reivindicações a favor de uma recentralização fiscal e transferência de responsabilidades dos governos centrais para os subnacionais. E assim desenvolve-se o federalismo pragmático, que parece não se basear pelo princípio de solidariedade ou no compartilhamento de responsabilidades governamentais, mas sim no jogo dos interesses imediatos e privados.

Ao analisar essas formas de federalismo, percebe-se alguns pontos que são inerentes a qualquer sistema federativo. Essencialmente, o federalismo surge como uma forma de conciliar interesses locais com questões que são relevantes nacionalmente. Dessa forma, cada estado abdica de sua soberania, transferindo-a a um governo central, em troca dos benefícios comuns que daí resultam. Ou seja, cabe à União coordenar as atividades dos entes federados, com o intuito de evitar que ações de determinados membros possam ter reflexos negativos

sobre os demais. Contudo, a transferência de soberania não incorre numa total perda de autonomia para as esferas subnacionais. Estas possuem a prerrogativa de elaborar suas próprias constituições, com a ressalva de que tais constituições devem se subordinar à Constituição federal e sua respectiva legislação. Essa idéia de dupla soberania subjacente ao federalismo torna possível o surgimento do pacto federativo, isto é, o estabelecimento de uma estrutura jurídico-constitucional capaz de compatibilizar os arranjos políticos, tanto nos legislativos regionais quanto no congresso nacional, que invariavelmente surgem a partir do processo democrático, conciliando as diversas demandas em prol do desenvolvimento socioeconômico coletivo. Assim, o pacto federativo surge como o resultado pragmático de uma complexa negociação que envolve tanto a classe política como as demais camadas da sociedade, que conforme a conjuntura, pode assumir diversas formas.

Evidentemente os países apresentam características que lhes são específicas, e estas se farão presentes na construção de seus sistemas federativos. Mesmo assim, com o desenvolvimento de novos estudos, tanto os de caracterização das diversas federações quanto aqueles que as comparam entre si, é possível distinguir traços e princípios comuns à maioria delas. Segundo Fiori (1995), eles são:

- A questão da “complementaridade” federativa, que pressupõe que as unidades negociantes entre si sejam desiguais, mas capazes. Caso contrário, o processo de negociação e o pacto daí resultante seriam inviáveis, pois os entes federados com maior poder econômico, social ou político acabariam impondo aos demais suas vontades;
- Não existindo nenhuma razão sólida e permanente, não faz sentido que as unidades permaneçam federadas quando estão sendo prejudicadas pela convivência. De forma que a manutenção da unidade só poderá se fazer através de alguma forma de conflito, algumas vezes coercitiva, como a submissão dos insatisfeitos. Tal situação acabaria resultando no “federalismo perverso”, cujo desfecho geralmente passa pelas guerras civis;
- Não se deve levar em conta apenas os interesses das elites ou grupos dominantes locais quando se negociar os interesses das diversas unidades da federação;
- A identidade nacional deve incorporar no seu conceito o princípio de equidade, como forma de legitimar as relações tanto entre os indivíduos como entre as várias unidades federadas. Para a consecução de tal objetivo, devem existir instrumentos e mecanismos aceitos por todos capazes de dirimir os desequilíbrios existentes, de forma imediata no curto prazo e de forma progressiva no longo prazo;

- Embora o conceito de federalismo tenha um caráter político, ligado às formas institucionais de distribuição espacial do poder e a determinações constitucionais relacionadas a atribuição de funções, a viabilidade do sistema federativo se assenta sobre estruturas econômicas que permitam uma progressiva integração entre os espaços federados;
- Os fatos apontados sugerem que a melhor maneira de manter a unidade de uma federação consiste na flexibilização de suas regras e instituições, através de mecanismos formais que permitam uma discussão contínua da forma como são divididos receitas e encargos, ao mesmo tempo em que se aperfeiçoam os métodos de coordenação entre as diversas unidades federadas.

2.2 Atribuições Fiscais do Setor Público

Feita a caracterização do federalismo, passa-se a analisar neste momento as funções que devem ser desempenhadas pelo Estado e possíveis divisões de receitas. A partir das proposições de Musgrave (1974), é possível agrupar essas funções em três grupos: funções alocativas, distributivas e estabilizadoras.

2.2.1 Função Alocativa

Segundo Musgrave (1974), essa função é responsável por “assegurar os ajustamentos necessários na alocação de recursos pelo mercado”. Isto é, há momentos em que os mecanismos de mercado não conseguem assegurar aos agentes as melhores condições para que estes possam alocar seus recursos de forma eficiente. Por exemplo, numa situação de monopólio ou oligopólio, os consumidores são levados a despendar sua renda em bens cujos preços não correspondem àqueles que seriam praticados caso predominassem as condições de concorrência perfeita. E podem ser vários os motivos para a ocorrência desse problema. Pode ser tanto a existência de uma legislação precária ou até mesmo conivente com essas distorções, a ausência de uma estrutura legal que legisle sobre essas situações, e ainda a possibilidade de agentes agindo de má-fé em prol de determinados interesses escusos. Assim, faz-se necessária a presença do Estado na elaboração de uma estrutura jurídico-institucional que impeça o surgimento desses tipos de problemas.

Também existem situações em que a iniciativa privada não se sente propensa a prover certos bens no mercado, restando ao Estado a tarefa de fornecê-los. São os chamados bens públicos. Aqui cabe a definição de dois conceitos, o de externalidade e o de não-rivalidade. O

primeiro conceito se refere àquelas situações em que a produção de determinado bem ou serviço impacta indivíduos não relacionados com a produção dos respectivos bens ou serviços. O segundo se refere ao fato de que o consumo de um bem ou serviço por uma pessoa não impede o consumo do respectivo bem por outra pessoa. A partir destes conceitos, pode-se perceber que os bens geralmente fornecidos pela iniciativa privada são aqueles de consumo privado, isto é, aqueles que não geram externalidades e que são rivais. O consumo das camisas exemplifica bem o caso. O fato de uma pessoa estar usando uma camisa impede que outra a use. Ao mesmo tempo, os bens públicos normalmente geram externalidades e são não-rivais, caso da iluminação pública e da segurança nacional. Um indivíduo ao transitar por uma rua iluminada não impede que outros possam aproveitar tal iluminação. Ainda no que diz respeito aos bens públicos, surge a questão do seu financiamento. Como poucas pessoas estariam dispostas a pagar seus custos voluntariamente, visto que a maioria, segundo Fábio Barros (2005), tentaria exercer o papel de “*freerider*”, isto é, usufruir de bens e serviços pelos quais não pagou, a solução encontrada pelo governo consiste em fazer uso da tributação, de forma que toda sociedade acaba arcando com o ônus do fornecimento de tais bens ou serviços. Assim, os bens públicos se inserem nas chamadas falhas de mercado, situações onde o mercado não consegue alocar recursos de forma eficiente.

2.2.2 Função Distributiva

Consiste em determinar e assegurar uma condição apropriada de distribuição. Assim, o Estado procura eliminar ou atenuar as desigualdades na distribuição da renda, sejam elas entre pessoas, regiões geográficas ou setores dentro da economia. Pressupõe a incapacidade do mercado na execução dessa tarefa, pois a alocação de recursos em ativos mais rentáveis não leva necessariamente a uma melhor distribuição de renda. Ao se propor a promover a redução das desigualdades, o Estado incorre em uma tarefa complexa, porque o conceito de igualdade aplicado à esfera econômica implica em diferentes formas de interpretações. Segundo Musgrave (1974),

Para alguns a igualdade pode implicar na verdadeira igualdade em matéria de bem-estar econômico em qualquer determinada época; para outros pode implicar no conceito, já bem diferente, da igualdade de oportunidade; e ainda outros podem interpretá-la em termos de máximo bem-estar para todos os membros da sociedade.

Ainda, ao se considerar apenas o critério de igualdade de oportunidades, perceber-se-á que surgirão diversas interpretações. Igualdade de oportunidades pode ser tanto todos usufruírem de instalações educacionais iguais como distribuição de cargos em função da

meritocracia ao invés de influência. Logo, nota-se que o estabelecimento de uma condição apropriada de distribuição envolve a avaliação de critérios que algumas vezes são subjetivos, abrangendo problemas de cunho ético, social e econômico.

Apesar da subjetividade implícita na função distributiva, há um consenso a respeito de alguns instrumentos que podem ser utilizados na realização de uma melhor distribuição. A tributação consiste num desses instrumentos. Ao tributar a renda pessoal e os lucros (renda das empresas), o Estado obtém recursos, os quais podem ser repassados às famílias com renda muito baixa em relação a um determinado parâmetro (renda média das famílias ou valor necessário para a aquisição de uma cesta mínima de bens). Por exemplo, a partir dos recursos obtidos, é possível fornecer à população diversos serviços considerados básicos, como saúde e educação, geralmente oferecidos pela iniciativa privada. Entretanto, devido aos preços cobrados, tais serviços tornam-se inacessíveis às famílias de baixa renda.

Além disso, através de investimentos (em infra-estrutura, por exemplo) e prestação de serviços a regiões economicamente mais fracas, os gastos públicos assumem um importante papel na promoção de uma melhor distribuição regional. Subsídios direcionados às classes mais baixas também promovem melhoras na distribuição de recursos.

2.2.3 Função Estabilizadora

Está diretamente relacionada às questões macroeconômicas da economia. Concentra-se na manutenção ou na busca da estabilidade de preços. Conforme Fábio Barros (2005), a fim de exercer a função estabilizadora, o governo se utiliza de instrumentos de política cambial, política fiscal e monetária. A política cambial é recorrentemente utilizada pelo governo na execução da função estabilizadora, e os principais mecanismos utilizados são o controle da taxa de câmbio e dos níveis de reservas internacionais. Quanto à política fiscal, esta corresponde à arrecadação de impostos e os respectivos dispêndios. Dependendo da conjuntura, o governo pode realizar uma política fiscal expansionista, seja por meio do aumento dos gastos seja por redução de impostos, onde procura aumentar a demanda agregada da economia. Também pode determinar uma política fiscal restritiva, utilizando os mesmos mecanismos, mas de forma inversa, isto é, redução de gastos e aumento de impostos, com o intuito de desaquecer a economia, diminuindo o consumo agregado. Por fim, há a política monetária, geralmente de responsabilidade do Banco Central, necessária para controlar o meio circulante na economia, permitindo uma estabilidade no nível de preços. Para realizá-la, o Bacen pode recorrer ao compulsório (reservas mínimas que os bancos

devem manter no Banco Central), à taxa de redesconto (taxa cobrada para emprestar recursos aos bancos), à taxa SELIC (taxa básica de juros no caso brasileiro) e às operações de *open market* (negociações que envolvem títulos públicos).

2.3 Atribuições Fiscais e o Sistema Federativo

A partir da descrição das atribuições fiscais do Estado, cabe analisar de que maneira as unidades federadas dividem a responsabilidade pela execução das funções alocativas, distributivas e estabilizadoras. Ou seja, a organização eficiente do sistema federativo passa pela definição transparente e precisa das competências que devem ser atribuídas a cada esfera de governo. Scherer (2004) destaca que, “a atribuição de responsabilidades de gasto aos diferentes níveis de governo nos remete à necessidade de que cada esfera possua também as devidas receitas para financiá-los”.

Quanto à função alocativa, a questão mais importante se relaciona à autonomia e a forma como esta deve ser compartilhada. Mauro Santos (2005) acredita que esse compartilhamento de autonomia deve se dar segundo o grau de correspondência entre as preferências relativas à contribuição tributária e à cesta de bens produzidos pelo setor público das comunidades componentes de cada jurisdição. A partir desta análise, o que explicaria a diversidade de unidades fiscais, isto é, o estabelecimento do sistema federativo em si, seria a existência de várias preferências dentro de um mesmo território. Assim, segundo Mauro Santos (2005), “o modelo ótimo é aquele que permite perfeita correspondência entre a oferta de bens pelo setor público e o perfil de demanda dos agentes econômicos que compõe uma comunidade”. Para que esse cenário seja atingido, Oates (1977), *apud* Mauro Santos (2005), enumera alguns pressupostos, entre os quais se destacam:

- Conjunto de bens restritos a um conjunto geográfico específico;
- Perfeita correspondência entre agrupamentos geográficos e preferências individuais;
- Ausência de externalidades;
- Ausência de custos de tomada de decisões.

A maximização do bem-estar no sistema federativo seria alcançada, segundo o modelo ótimo, quando o fornecimento e financiamento de bens são feitos levando-se em conta a formação de jurisdições constituídas em número e espaços proporcionais, onde os respectivos grupos populacionais apresentam idênticas preferências fiscais. Essa idéia consiste no

Teorema da Descentralização proposto por Oates (1977), que afirma que quando existir perfeita correspondência entre as ações do governo e as preferências dos respectivos contribuintes, haverá maximização da eficiência econômica. Dentro da hierarquia federativa, o governo central fornecerá os bens cujo consumo seja uniforme, considerando preferências e quantidades individuais demandadas, em todo o território nacional, enquanto os governos subnacionais serão responsáveis por prover bens com preferências regionais. Contudo, ao se considerar a existência de economias ou deseconomias de escala, a perfeita mobilidade de indivíduos e a inclusão de variáveis reais no modelo, a complexidade resultante dificulta a correspondência entre arrecadação e provisão de bens com as preferências individuais.

Antes de considerar a função distributiva, faz-se necessário apresentar e definir dois conceitos elaborados por Oates (1977): “correspondência perfeita” e “correspondência imperfeita”. O primeiro pressupõe a existência de perfeita distribuição de renda e o pleno uso de fatores, enquanto o segundo conceito desconsidera os pressupostos do primeiro, introduzindo a função fiscal distributiva como forma de alcançar um modelo federativo ótimo. Constata-se que em economias de mercado surgem, com o tempo, variações nas formas de organização e produção, onde o pleno emprego se estabelece em alguns momentos; além disso, particularidades regionais influenciam a performance econômica, implicando em diferentes formas de desenvolvimento e, conseqüentemente, na existência de desigualdades, considerando tanto os aspectos econômicos quanto os de oportunidades. Logo, o setor público precisa agir para reduzir as desigualdades que inevitavelmente surgem no processo de desenvolvimento econômico.

Com o intuito de promover ações voltadas a melhorar a distribuição, o governo dispõe principalmente da política fiscal, que pode ser operacionalizada através de três instrumentos: progressividade dos impostos; transferências fiscais intergovernamentais; e provisão de cesta de bens.

Ao se referir a um sistema tributário progressivo, leva-se em consideração a aplicação de uma carga tributária com alíquotas crescentes em relação à renda. Ou seja, aqueles que auferem uma renda maior contribuem proporcionalmente mais para o bolo tributário, quando comparados àqueles que recebem rendas menores.

Quanto aos programas distributivos, há duas formas de executá-los. A primeira consiste na definição de uma cesta de bens e serviços a ser fornecida pelo governo. A segunda forma se realiza através de transferências diretas para as populações de renda mais baixa, possibilitando aos indivíduos realizarem suas próprias escolhas. Evidentemente a segunda maneira é a mais eficiente. Sob um ponto de vista microeconômico, ninguém conhece melhor

as preferências individuais do que os próprios indivíduos. E é justamente essa idéia que torna a primeira opção menos eficiente que a segunda. Dada a dificuldade de se conhecer as preferências de cada indivíduo e os elevados custos incorridos nessa tarefa, transferências diretas de recursos às pessoas consistem na melhor forma de promover a distribuição. Além disso, quando o governo estabelece uma cesta padrão de consumo, existe a possibilidade de não estar beneficiando a população, pois tal cesta pode contemplar bens e serviços que não são do agrado das pessoas ou que até mesmo podem prejudicá-las. Entretanto, em situações onde as pessoas, por algum motivo, não são capazes de determinar as suas preferências, a provisão de uma cesta de consumo para essas pessoas por parte do governo pode ser a maneira mais conveniente de promover uma melhor distribuição de recursos.

As ações de cunho distributivista, contudo, podem ser neutralizadas por dois movimentos identificados por Musgrave e Musgrave (1980): o deslocamento de famílias de baixa renda para a jurisdição gestora de transferências; a busca por outras jurisdições por parte dos indivíduos e das unidades produtivas, detentoras de alto padrão de renda, à procura de menor custo tributário. Assim, as políticas redistributivas devem ser de responsabilidade do governo central, ou seja, nacionais. Caso contrário, segundo Mauro Santos (2005), “ações locais, num cenário de mobilidade de fatores, tendem a alterar preferências locais e produzir decisões ineficientes ao conjunto do sistema econômico”.

Em relação às transferências fiscais intergovernamentais, não devem contemplar as transferências de caráter distributivista realizadas pelo governo central, visto estas não se enquadrarem dentro do ordenamento fiscal federativo.

Já para a execução da função estabilizadora, deve haver um ambiente de instabilidade econômica, de forma que o governo possa agir com objetivo de levar a economia de uma situação de “correspondência imperfeita” para uma de “correspondência perfeita”. As ações de política fiscal vão objetivar enfrentar desequilíbrios existentes num contexto de instabilidade econômica. Tais desequilíbrios são representados principalmente pelas variáveis macroeconômicas preços e emprego. Situações em que os preços variam constantemente levam a uma alocação ineficiente de recursos por parte dos agentes, além de tornar a economia imprevisível, no sentido de não permitir aos agentes estabelecer um horizonte mínimo de planejamento. A tarefa distributiva do governo fica mais difícil de ser executada, na medida em que há uma perda de noção dos preços relativos, e assim sendo, a distribuição de recursos se dá de forma ineficiente. No que diz respeito ao desemprego de curto prazo, quando muitas pessoas não têm oportunidade de trabalhar, pode-se criar um clima de insatisfação geral, minando a credibilidade do governo e, conseqüentemente, dificultando

ações que visem estabilizar a economia. Ainda, quanto maior for o número de pessoas desempregadas, maiores serão as transferências de recursos a fim de dirimir os efeitos decorrentes de uma crise.

As políticas fiscais empreendidas para promover a estabilização, tanto as expansionistas quanto as restritivas, podem ser parcialmente neutralizadas quando adotadas pelos governos subnacionais. Essa neutralização se deve aos efeitos de transbordamento, que ocorrem devido à mobilidade de fatores existente entre jurisdições dentro de um mesmo Estado federativo. De acordo com Musgrave e Musgrave (1980), políticas fiscais expansionistas perderiam efeito através de transbordamentos comerciais, ou seja, os aumentos nos gastos locais seriam, em parte, transferidos para outras localidades por meio de compra de bens e serviços. Quanto às políticas fiscais restritivas, estas reduziriam a demanda, ao pressionar os preços para baixo, gerando incentivos sobre as demandas oriundas de outras localidades do mesmo espaço federativo. Apesar dos efeitos de transbordamento, as esferas subnacionais devem se engajar em ações estabilizadoras, desde que em consonância com as determinações do governo central.

2.4 Relações Intergovernamentais

Dentro de uma unidade federativa, as esferas de governo relacionam-se entre si de diversas formas. Neste trabalho, para alcançar os objetivos propostos, adotar-se-á a classificação segundo a qual as relações intergovernamentais são separadas em relações passivas e ativas; e em verticais, horizontais ou mistas.

2.4.1 Relações Intergovernamentais Passivas e Ativas

As relações intergovernamentais passivas pretendem delimitar as atribuições de cada esfera de governo, enquanto as ativas procuram determinar a quantidade de recursos necessários para financiar as políticas públicas, bem como a forma de distribuir os recursos destinados a financiar tais políticas pelas diferentes esferas de governo. As atribuições relativas às relações passivas podem ser de caráter decisório, executório e de financiamento do setor público. As competências de caráter decisório obedecem ao critério de proporcionalidade entre a atribuição governamental e a área de influência dos benefícios criados por suas políticas. Quando existe indefinição sobre a área de influência, os diferentes níveis de governo devem desempenhar conjuntamente as funções relativas à respectiva área,

constituindo as chamadas funções compartilhadas. Quanto às atribuições executórias, elas devem seguir o critério de eficiência, ou seja, a esfera de governo mais eficiente deve executar a tarefa a fim de obter economias de escala. Já as competências de financiamento são desempenhadas a partir de uma prévia divisão de funções entre os níveis de governo.

2.4.2 Relações Intergovernamentais Verticais e Horizontais

As relações intergovernamentais verticais são aquelas que ocorrem entre os diferentes níveis de governo, ou seja, entre esferas de diferentes posições hierárquicas: nacional, regional ou local. A nível internacional também existem diversos modelos específicos quanto à forma que as diversas esferas de governo interagem entre si. As combinações destes modelos oscilam entre maior ou menor grau de soberania e autonomia dos entes federados. Entre os principais modelos, destacam-se o sistema fechado, o sistema separado restrito e o sistema integrado. No primeiro, cada esfera de governo é responsável pela arrecadação de recursos necessários ao financiamento de suas necessidades. Nesse sistema prevalece a autonomia das unidades federadas na execução de suas políticas tributárias, como a fixação e correção de alíquotas de acordo com seus próprios interesses. No sistema integrado restrito ocorre uma redução da autonomia das unidades subnacionais. Não existe um modelo exato no que diz respeito a esse sistema; cada federação estabelece restrições institucionais às políticas tributárias executadas pelas esferas subnacionais. Quanto ao sistema integrado, tem como característica principal o compartilhamento de recursos originados das mesmas bases tributárias entre os diversos níveis de governo. Assim, como forma de compartilhar tais recursos, constituem-se mecanismos de repasses e transferências entre as esferas de governo.

Já as relações intergovernamentais horizontais envolvem esferas de governo de mesmo nível hierárquico. Numa federação, por exemplo, seriam aquelas relações que ocorrem entre governos regionais ou entre governos locais. Conforme Ricardo Martini (2006), “buscam fortalecer as instâncias de governo mais pobres e garantir em todo o território nacional um padrão mínimo de disposição de bens e de serviços públicos”.

2.5 Transferências Intergovernamentais

As transferências intergovernamentais constituem uma forma de distribuir recursos de origem fiscal entre níveis de governo, sejam eles de mesma hierarquia ou não. Destinam-se principalmente a complementar as verbas cuja finalidade são as atribuições inerentes a cada

esfera de governo. Economicamente, as transferências se justificam por dois motivos: pelos custos e benefícios externos, associados a determinado tipo de serviços públicos; e pela existência de desigualdades na distribuição dos benefícios decorrentes do crescimento econômico, que acabam determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades governamentais (Barrera e Roarelli, 1995).

Conforme Barrera e Roarelli (1995), esse instrumento de transferências intergovernamentais, por exemplo, foi instituído no Brasil, como forma de alcançar os seguintes objetivos principais: elevar o nível de oferta em setores como saúde, educação, energia elétrica; e diminuir as disparidades regionais, tanto de renda quanto de capacidade fiscal.

2.5.1 Classificação das Transferências Intergovernamentais

Para classificar as transferências intergovernamentais, adotar-se-á a metodologia proposta por Piancastelli, Boueri e Lima (2006), que estabelece três tipos de transferências: as condicionais, que se subdividem em abertas e fechadas; as incondicionais e as voluntárias.

2.5.1.1 Transferências Condicionais

No que diz respeito às transferências condicionais, as exigências feitas com respeito ao uso de recursos transferidos enfatizam o setor ou a natureza do gasto. De acordo com Rezende (2009), “em geral, (...) buscam assegurar um padrão uniforme na provisão de serviços públicos essenciais, tendo em vista reduzir ou eliminar as diferenças de oportunidades de ascensão social...”.

2.5.1.1.1 Transferências Condicionais Abertas

São aquelas vinculadas a determinadas aplicações. A maioria delas requer contrapartidas dos governos receptores. Denominam-se abertas pelo fato de não haver limite superior estabelecido. São utilizadas para ampliar programas locais geradores de externalidades e que não seriam realizados em quantidades ótimas se fossem somente de responsabilidade dos governos subnacionais. Entretanto, por não haver limites superiores, podem ficar além dos limites orçamentários do doador.

2.5.1.1.2 Transferências Condicionais Fechadas

Assim como as transferências condicionais abertas, são vinculadas a determinadas aplicações. Contudo, seu valor total é preestabelecido. São utilizadas com o intuito de equalizar determinados serviços públicos entre as unidades federadas. O fato de serem limitadas pode levar ao não aproveitamento total das potenciais externalidades.

2.5.1.2 Transferências Incondicionais

São as transferências que não dependem da contrapartida das unidades federadas que as recebem, ou seja, são recursos livres para elas. Assim, a vantagem delas se deve ao fato de darem autonomia aos governos receptores, podendo estes por livre iniciativa decidirem em quais programas gastar. A principal desvantagem ocorre em virtude da possibilidade de acomodação fiscal por parte das unidades federadas, desestimulando o melhoramento nos mecanismos de arrecadação.

2.5.1.3 Transferências Voluntárias

Constituem as transferências realizadas pelo governo doador sem imposição legal. Permitem ao governo federal lidar com situações imprevistas ou emergenciais, como situações de crises econômicas ou de catástrofes ambientais, por exemplo. Quanto aos aspectos negativos, o principal deles deve-se à possibilidade dos critérios de distribuição estarem calcados na lógica política e não na eficiência econômica.

2.5.2 Classificação das Transferências Intergovernamentais no Brasil

Existem algumas classificações para as transferências intergovernamentais no Brasil. Afonso (1989) *apud* Barrera e Roarelli (1995), por exemplo, classifica-as em tributárias e não-tributárias. As transferências tributárias estariam relacionadas com a repartição regular de tributos, enquanto as não-tributárias seriam os recursos transferidos pela União que não fariam parte da repartição regular de tributos. Contudo, o presente trabalho seguirá o critério adotado por Piancastelli, Boueri e Lima (2006), que classifica as transferências intergovernamentais no Brasil em três grupos: transferências constitucionais; transferências legais; e transferências voluntárias.

2.5.2.1 Transferências Constitucionais

Consistem nas transferências estabelecidas pela Constituição Federal, a qual determina os percentuais de participação de estados e municípios no montante tributário federal, assim como os percentuais dos municípios nas receitas tributárias estaduais. Dada a adoção de percentuais fixos, impedem o governo central de agir a fim de reduzir as transferências. Entretanto, a dependência de transferências desestimula governos subnacionais na busca de meios de arrecadação de impostos mais eficientes, além de não criar um compromisso entre metas sociais e econômicas e o volume de recursos obtidos.

No caso do Brasil, são essencialmente redistributivas, desconsiderando a capacidade de arrecadação ou esforço fiscal desempenhado pelas unidades federadas. Tem como objetivo principal reduzir as desigualdades regionais das regiões Norte e Nordeste em relação às demais. Os critérios utilizados para a transferência de recursos baseiam-se em três indicadores: inverso da renda *per capita*, população e área. As transferências constitucionais têm se mostrado ineficientes, pois não estão vinculadas a nenhuma meta de equalização específica. Como exemplo, pode-se citar o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Participação dos Estados (FPE); o Fundo de Exportação (FPEX); e o Imposto sobre Operações Financeiras sobre Ouro (IOF-Ouro).

2.5.2.2 Transferências Legais

As transferências legais são aquelas estabelecidas por lei, ou seja, estão definidas em leis específicas, que dispõe sobre critérios de habilitação, formas de transferências, como se aplicarão os recursos e formas de prestação de contas. Não constituem em partilha de receita tributária. Apresentam fundamentalmente caráter setorial, sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social.

A partir da Constituição de 1988, foram substancialmente ampliadas, gerando efeitos positivos em relação à equalização no provimento de serviços públicos. Podem ser divididas em duas categorias: as transferências automáticas e as transferências fundo a fundo.

2.5.2.2.1 Transferências Automáticas

São os repasses de recursos financeiros sem a utilização de convênios, ajuste ou contrato, em forma de depósito em conta corrente específica, aberta em nome do beneficiário.

Essa forma de transferência é utilizada no PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

2.5.2.2.2 Transferências Fundo a Fundo

Consistem nos repasses de recursos feitos diretamente de fundos federais para fundos estaduais, municipais ou do Distrito Federal, sem a celebração de convênios. Tais transferências são utilizadas em programas na área da saúde e da assistência social.

2.5.2.3 Transferências Voluntárias

São os recursos que não dependem de lei específica para se efetivar. Normalmente são repassados a outras esferas de governo como forma de cooperação, auxílio ou assistência financeira. São importantes, pois proporcionam maior flexibilidade de ação para esferas de governo diante situações excepcionais que inevitavelmente surgem, como crises financeiras e catástrofes ambientais.

No Brasil, as transferências voluntárias são relativamente recentes. São direcionadas principalmente para famílias de classe baixa, tendo efeitos positivos na redução do nível de pobreza, mas necessitam de melhorias nas suas formas de execução e gestão. O aspecto negativo se deve à grande influência política na determinação da forma como ocorrerá a repartição de recursos.

3 FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL: DE 1967 ATÉ 2000

Para a melhor compreensão das especificidades do atual sistema federativo brasileiro, é imprescindível conhecer como o federalismo se desenvolveu no Brasil ao longo da história. Com esse objetivo, o presente capítulo apresentará um breve histórico do federalismo brasileiro, adotando-se como referência temporal o ano de 1967. Perceber-se-á que a abordagem abrangerá um período relativamente curto e recente, e a razão decorre de que nesse período ocorreram as mudanças mais significativas no federalismo brasileiro, cujas repercussões se fazem presente no atual modelo federativo vigente no Brasil. O período abordado será subdividido em dois: de 1967 até 1988; e de 1988 até 2000. Tal subdivisão deve-se ao fato de neste período ter havido a promulgação de duas constituições: a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988.

3.1 O Federalismo Fiscal no período de 1967 a 1988

Num contexto onde começava a se estabelecer a ditadura militar no Brasil, a Constituição de 1967 foi promulgada a fim de institucionalizar o regime militar, até então de caráter transitório, iniciado em 1964 com o presidente Humberto Castelo Branco. Entre suas principais características, pode-se destacar a concentração no poder executivo da maior parte do poder de decisão, cabendo somente ao executivo legislar em matéria de segurança e orçamento. Houve inevitavelmente uma tendência a centralização, embora o governo pregasse o federalismo. A reforma tributária empreendida em 1967 determinava a competência exclusiva da União na decretação de impostos sobre:

- Importação de produtos estrangeiros;
- Exportação, para o estrangeiro, de produtos nacionais ou nacionalizados;
- Propriedade territorial rural;
- Rendas e proventos de qualquer natureza, salvo ajuda de custo e diárias pagas pelos cofres públicos;
- Produtos industrializados;
- Operações de crédito, câmbio, seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários;
- Serviços de transportes e comunicações, exceto os de natureza estritamente municipal;

- Produção, importação, circulação, distribuição ou consumo de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;

- Produção, importação, distribuição ou consumo de energia;

- Extração, circulação, distribuição ou consumo de minerais do País.

Quanto aos Estados e Distrito Federal, a estes competia estabelecer tributação sobre:

- Transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, como também relativos à aquisição de imóveis;

- Operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes.

Já aos municípios cabia tributar:

- Propriedade predial e territorial urbana;

- Serviços de qualquer natureza, não compreendendo aqueles de competência da União e dos Estados.

Ao se analisar as competências de cada esfera de governo, percebe-se a forte concentração da arrecadação na União. Surge daí, segundo Prado (2003), o duplo mecanismo de centralização do controle federal sobre o gasto – a centralização da competência e a redução das transferências – afetando principalmente os governos estaduais, que perdem parte considerável de sua receita tributária.

Entretanto, como forma de promover uma distribuição de recursos entre as esferas de governo, com o objetivo de, principalmente, diminuir as desigualdades regionais, o governo federal, através da nova Constituição, ratifica e posteriormente altera as considerações relativas aos dois mecanismos de distribuição de recursos criados em 1965, o FPE (Fundo de Participação dos Estados), e o FPM (Fundo de Participação dos Municípios) – cujas fontes de arrecadação eram o IPI (imposto sobre produtos industrializados) e o IR (imposto de renda) – com o fim último de atenuar as disparidades existentes entre esferas de governo de mesmo nível hierárquico. Na verdade, a instituição desses fundos constitucionais procurava disfarçar o forte centralismo que se desenhava a partir da reforma tributária de 1967. Nesse sentido, os estados e municípios são destituídos da autonomia sobre a geração de seus próprios recursos, além de perderem o poder de decisão sobre seus gastos, dada a multiplicação de receitas vinculadas.

Junto com a criação do FPE e FPM, a reforma também instituiu a partilha neutra do ICM (imposto sobre circulação de mercadorias), ao estabelecer que 20% da arrecadação

deveria ser devolvida aos municípios proporcionalmente às operações tributadas em seu território. O IUEE (imposto único sobre energia elétrica), o IUM (imposto único sobre minerais) e o IULC (imposto único sobre lubrificantes e combustíveis) também foram partilhados entre estados e municípios de acordo com o grau de desenvolvimento regional.

Em 1968, a centralização federal atinge o ápice com a promulgação do Ato Institucional N° 5, mostrando que o caráter transitório do regime pregado pelos militares era falso, e assim o regime se fechava cada vez mais. Nesse ano também foi instituído o Ato Complementar N° 40, que fez com que a quantidade de impostos federais partilhados com estados e municípios diminuísse pela metade. Além disso, foi criado um Fundo Especial formado pelos 2% dos mesmos impostos como forma de aumentar o controle do governo federal sobre a utilização dos recursos fiscais. Como consequência, a autonomia fiscal das esferas nacionais foi reduzida drasticamente, e permanecendo dessa forma até o período em que começa a transição para a democracia.

A partir de 1974, com Ernesto Geisel assumindo a presidência, começa o período de transição para a redemocratização do país. Em 1975 e 1980 foram promulgadas emendas constitucionais que levaram a um progressivo aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação federal tanto do IPI quanto do IR. Dessa forma, estados e municípios conseguiram recuperar parte das perdas ocorridas em 1968. Ainda em 1975, ocorreu a criação do CONFAZ (Conselho Nacional de Política Fazendária), com o intuito de tentar controlar a competição fiscal no Brasil. O governo federal acabou conseguindo evitar guerras horizontais, mas o custo para os governos subnacionais foi a perda de mais autonomia sobre a regulação de seus próprios impostos.

Com o processo de reabertura, ocorreram algumas mudanças no pacto federativo brasileiro. Houve a instituição das transferências intergovernamentais negociadas, que são aquelas resultantes da negociação entre as autoridades centrais e os governos subnacionais, por meio de seus representantes no parlamento. Também ocorreu a mediação federal nos conflitos de interesses entre os governos subnacionais, com a utilização de transferências verticais de fundos, investimentos de empresas estatais e subsídios. Finalmente, governos estaduais e municipais passaram a realizar operações de crédito com maior frequência a fim de levantar os recursos necessários para financiar seus investimentos. Embora as operações de crédito tenham permitido a estados e municípios contar com mais recursos para promover o desenvolvimento econômico, o crescente endividamento das esferas subnacionais torna-as mais dependentes do governo federal, visto as transferências verticais serem fundamentais para que pudessem cumprir com suas obrigações.

O grande volume de investimentos empreendido pelo governo fez com que este necessitasse de mais recursos financeiros. Dada a insuficiência de superávits fiscais bem como de crédito no mercado interno, e as limitações impostas ao orçamento federal pelas transferências intergovernamentais, não restou outra alternativa ao governo federal se não recorrer ao endividamento externo. No entanto, o financiamento dos investimentos estatais por meio de endividamento externo acarretou em algumas conseqüências para a economia brasileira. Houve uma deterioração das contas públicas, pois o enorme volume de recursos captados pelas empresas estatais brasileiras, associado ao controle governamental dos preços e tarifas cobrados aos consumidores, implicou na incapacidade das empresas de financiarem suas atividades. Além disso, a elevação dos juros, sobretudo após 1979, e a emissão de títulos da dívida pública pelo Estado, na tentativa de diminuir o surto inflacionário, expandiram consideravelmente a dívida pública interna brasileira.

No que diz respeito às finanças estaduais, estas também se deterioraram no período. Não houve controle sobre as políticas de endividamento executadas pelas esferas subnacionais, e o governo, a fim de prover liquidez aos governos subnacionais, como forma de evitar que eventuais problemas fiscais localizados não interferissem nos investimentos federais, incentivou as políticas estaduais de endividamento.

Os anos oitenta se caracterizaram pela grave crise financeira enfrentada por Estados e Municípios, decorrida principalmente do excessivo endividamento e da conjuntura internacional desfavorável. A aceleração no processo de redemocratização fez com que aumentasse a pressão dos governos subnacionais por uma participação maior nas receitas federais. Começou a ocorrer uma progressiva descentralização dos recursos tributários, através da eliminação gradual das vinculações das transferências intergovernamentais, proporcionando maior autonomia para a aplicação de recursos por parte das esferas subnacionais. As transferências negociadas permaneceram sob controle do governo central, como forma de controlar politicamente as esferas subnacionais. Além disso, em 1984 e 1985 aumentaram os recursos destinados ao FPE e o FPM, correspondendo respectivamente a 14% e 16% dos impostos federais.

Nesse período analisado do federalismo fiscal brasileiro, que vai de 1967 a 1988, destacam-se os dois mecanismos de redistribuição de recursos criados em 1965, o FPE e o FPM. Tais mecanismos serão muito importantes para compreender a discussão referente ao projeto Pré-Sal, que será visto no capítulo 4. Assim, antes de prosseguir com a descrição do segundo período do federalismo fiscal brasileiro, faz-se necessário entender as características relativas ao FPE e ao FPM.

3.1.1 Fundo de Participação dos Estados

Como ressaltado anteriormente, a origem do FPE remete a 1965, quando pela primeira vez na história do Brasil instituiu-se um sistema partilha de recursos intergovernamentais. Com a Constituição de 1988, houve a tendência de aumentar tanto o poder quanto os recursos dos Estados e Municípios, como resposta ao centralismo existente durante o regime militar. Também houve uma propensão de vincular receitas da União como forma de fortalecer o FPE e o FPM. Nesse sentido, as receitas da União foram vinculadas a despesas específicas, como já ocorria nas áreas da saúde, educação e previdência social. Conforme Varsano, Afonso e Rezende (*apud* FUNDAP, 1999),

Durante o processo de elaboração da nova Constituição, ainda na fase do relatório apresentado pela Subcomissão de Tributação, a destinação do IR e do IPI para o FPE foi elevada de 14% para 19,5%, com a inovação de destinar os recursos do FPE exclusivamente para os Estados cuja renda per capita fosse inferior à média nacional. Nas demais votações, como forma de garantir o acesso de todos os Estados ao FPE e, ao mesmo tempo, conciliar os interesses dos constituintes dos Estados menos desenvolvidos (francamente majoritários), que não abriam mão dos recursos garantidos pelo FPE exclusivo, a opção foi elevar a destinação dos impostos até um nível que, se mantidos os critérios vigentes de rateio, a participação da região Norte e Nordeste resultaria no mesmo volume de recursos obtidos pelo FPE exclusivo. As porcentagens do IR e IPI destinadas ao FPE que haviam subido de 14% para 19,5% na Subcomissão chegaram finalmente a 21,5% no Projeto da Comissão Temática.

O objetivo do FPE, de acordo com a Constituição, é promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados federados. Entretanto, o FPE só foi regulamentado em 1989 por Lei Complementar. Nesse intervalo, os critérios utilizados para distribuição de recursos continuaram sendo aqueles estabelecidos em 1966.

O FPE é composto por 21,5% da arrecadação líquida do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza (IR) e do imposto sobre produtos industrializados (IPI). A arrecadação líquida consiste na arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais.

Já em relação à divisão do montante do FPE entre estados, esta ocorre da seguinte forma: 85% dos recursos são destinados aos Estados da Região Norte (25,37%), Nordeste (52,46%) e Centro-Oeste (7,17%) e 15% aos Estados da Região Sul (6,52%) e Sudeste (8,48%). De acordo com Nascimento e Oliveira (2000),

Esta divisão percentual entre os Estados conforme as regiões é na verdade o único critério explícito apresentado na lei, pois, a seguir, são fixados diretamente os coeficientes de participação de cada estado e do Distrito Federal, conforme constante na lei. Não existe no seu corpo nenhuma indicação de como os percentuais foram calculados.

Os coeficientes foram definidos pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que consiste num órgão formado pelos Secretários da Fazenda de todos os Estados e do Distrito Federal, e se encontram na mesma Lei Complementar que regulamentou

o FPE, de 28 de dezembro de 1989. Essa Lei estipulava que os coeficientes deveriam ser revistos em 1992, mas como não o foram, continuam sendo os mesmos até hoje. Vale destacar que o Código Tributário Nacional – CTN (Lei n. 5.172, de 1966) estabelecia uma metodologia que utilizava coeficientes variáveis (tal metodologia foi ignorada pelos atuais critérios de rateio do fundo), que eram fixados proporcionalmente aos seguintes critérios:

- À superfície territorial de cada estado (com peso de 5%);
- Ao resultado da multiplicação dos fatores representativos da população e do inverso da renda *per capita* (com peso de 95%).

O Tribunal de Contas da União (TCU) acabou assumindo a tarefa de fixar os coeficientes do FPE e do FPM, com base em dados populacionais e de renda *per capita* fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.1.2 Fundo de Participação dos Municípios

Criado juntamente com o FPE em 1965, o FPM foi instituído através da Emenda Constitucional nº18, segundo a qual 80% do montante arrecado do IR e do IPI seria destinado à União e o restante seria dividido na proporção de 10% para o FPE e 10% para o FPM. A Emenda ainda determinava que, no mínimo, 50% do total recebido por cada ente deveria obrigatoriamente ser destinado ao seu orçamento de capital. Em 1966, foi promulgada a Lei nº 5.172, que regulamentou os fundos constitucionais. Com ela, foi definido o critério de distribuição do FPM, juntamente com a atribuição para cada município de um coeficiente individual de participação. Tal lei definiu ainda que caso houvesse a criação de novos municípios, estes receberiam uma parte das cotas referentes aos municípios de que se desmembraram.

Com a Constituição de 1967, ocorre a ratificação das considerações contidas na Lei nº 5.172. Também em 1967, através do Ato Complementar nº 35, há uma alteração da referida lei, subdividindo os recursos do FPM em dois subgrupos:

- 10% para as capitais dos Estados;
- 90% para os demais municípios do País.

Em 1968, outro Ato Complementar, este de nº 40, promove algumas alterações na Constituição de 1967, entre elas a redução de 20% para 12% dos recursos destinados aos fundos, além de instituir um Fundo Especial, que fica com 2% dos recursos, e os 10% restantes divididos igualmente entre FPE e FPM. Em 1969, revoga-se o que havia sido

estabelecido em 1968, voltando-se ao parâmetro de 20%. Contudo, como o Fundo Especial não fora extinto, e continuava sendo constituído por 2% do montante correspondente, restou ao FPE e ao FPM 18% dos recursos, destinando-se 9% para cada fundo. Ainda em 1969, estabeleceu-se um aumento gradual de 14%, 16% e 18% para os anos de 1976, 1977, 1978, respectivamente.

Em 1980 e 1983 também ocorre alteração nos percentuais destinados aos fundos. Interessante notar que no ano de 1983, pela primeira vez, os percentuais do FPE e do FPM não são iguais. Destinam-se 14% dos recursos ao FPE e 16% ao FPM, mantendo-se os 2% do Fundo Especial. Em 1984, a distribuição seria de 12,5% e 13,5% para FPE e FPM, respectivamente. No ano de 1985, os percentuais são de 14% para o FPE e de 17% para o FPM. Nesse ano, tem-se como novidade a vinculação de 6% dos recursos para aplicação em programas de saúde. Na tabela a seguir, são apresentadas as variações ocorridas nos percentuais do IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM ao longo dos anos.

TABELA 1 - Percentuais do IR e IPI destinados ao FPE e ao FPM			
Ano	Dispositivo Legal	FPM	FPE
1967/68	Emenda Constitucional 18/65	10,00%	10,00%
1969/75	Ato Complementar 40/68	5,00%	5,00%
1976	Emenda Constitucional 5/75	6,00%	6,00%
1977	Idem	7,00%	7,00%
1978	Idem	8,00%	8,00%
1979/80	Idem	9,00%	9,00%
1981	Emenda Constitucional 17/80	10,00%	10,00%
1982/83	Idem	10,50%	10,50%
1984	Emenda Constitucional 23/83	13,50%	12,50%
1985	Idem	16,00%	14,00%
1985/88	Emenda Constitucional 27/85	17,00%	14,00%
1988	Nova Constituição Federal	20,00%	18,00%
1989	Idem	20,50%	19,00%
1990	Idem	21,00%	19,50%
1991	Idem	21,50%	20,00%
1992	Idem	22,00%	20,50%
1993	Idem	22,50%	21,50%
2007	Emenda Constitucional 55/2007	23,50%	21,50%
Fonte: Cartilha do FPE e FPM - Sec. Tesouro Nacional			

3.2 O Federalismo Fiscal no período de 1988 a 2000

Depois da constante alteração nos valores destinados aos fundos constitucionais desde a sua criação, a Constituição de 1988 passou a entregar 47% da arrecadação líquida do IPI e

IR aos fundos, sendo: 21,5% ao FPE; 22,5% ao FPM e 3% destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Além disso, a partir da Emenda Constitucional nº 55, de 2007, estabeleceu-se um repasse adicional no primeiro decêndio do mês dezembro equivalente a 1% sobre a arrecadação do IR e IPI, não incidindo sobre essa parcela o desconto para o FUNDEB. De forma que, atualmente, o total de recursos divididos entre os fundos corresponde a 45% da arrecadação líquida do IPI e do IR, e a distribuição dos recursos ocorre da seguinte maneira:

- 21,5% ao FPE;
- 22,5% ao FPM;
- 1% ao FPM, cujos recursos serão entregues no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

Além disso, os recursos destinados ao FPM seguem a seguinte distribuição:

- 10% para os municípios das capitais;
- 3,6% para os municípios pertencentes à ‘Reserva’, que são os municípios com população superior a 142.633 habitantes;
- 86,4% para os municípios do interior.

Ainda, segundo a ata nº49 do TCU, de 18 de novembro de 2009, “em breve síntese, o critério norteador para o cálculo do FPM, para os municípios do interior, é o populacional. Para as capitais e municípios da Reserva, o coeficiente é diretamente proporcional ao fator populacional e inversamente proporcional ao fator renda *per capita* do respectivo estado”.

Finalizando, entre 2009 e 2010, de acordo com o TCU, o número de municípios do interior permaneceu constante em 5.537, enquanto que a quantidade de municípios do interior pertencentes ao grupo de reserva passou de 152 em 2009 para 156 em 2010.

Com a Constituição de 1988, ocorre uma forte reação ao centralismo vigente nos últimos 20 anos de regime militar. Há um fortalecimento do federalismo brasileiro, com o aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios, a desconcentração de recursos tributários disponíveis e a transferência de encargos da União para as esferas subnacionais. Nos debates durante a Assembléia Constituinte, formaram-se duas coalizões: uma constituída pelos Estados mais desenvolvidos do Sul e do Sudeste, interessada em aumentar sua capacidade em auferir receitas próprias; e a outra formada pelos Estados menos desenvolvidos, interessados em aumentar sua participação nas receitas transferidas. De acordo com Kugelmas (2001), “embora conflitassem em torno a outros temas, como o da política de desconcentração industrial, todos coincidiam na busca de mais recursos fiscais”.

Desse modo, surge um modelo federativo nitidamente descentralizado, e com uma peculiaridade que é inerente ao federalismo brasileiro, qual seja, o reconhecimento dos municípios como membros da federação. Esse “municipalismo autárquico”, conforme Abrucio (2001), teve como base o discurso que reduziu a descentralização à municipalização. Ainda, segundo o autor, deveria ser constituído um modelo no qual cada município, independentemente de suas diferenças, assumisse todo o conjunto de políticas públicas que cabem a este ente federativo. Contudo, destaca três obstáculos a este projeto:

- A grande maioria dos municípios brasileiros não tem como se auto sustentar, mesmo com o repasse de recursos dos demais níveis de governo;
- Há um desnível muito grande entre os governos locais também na configuração administrativa e política;
- Os instrumentos de parceria e cooperação no plano subnacional são reduzidos ou, quando existentes, frágeis institucionalmente.

Além disso, com a nova Constituição, houve uma progressiva ampliação dos percentuais da arrecadação do IR e do IPI destinados aos fundos de participação, junto com a especificação de outras formas de repartição dos recursos arrecadados em nível federal. O ICM teve suas bases ampliadas e transformou-se no ICMS, e houve um aumento percentual deste imposto destinado aos municípios.

Rezende (1997), ao responder às críticas feitas ao federalismo instituído a partir da Constituição de 1988, considera que “o problema não está na descentralização em si, mas sim, na forma pela qual ela foi promovida”, que segundo o autor pode não ter sido a melhor forma de assegurar a harmonia entre a disponibilidade de recursos e as demandas que precisavam ser satisfeitas. Ainda, conforme o autor, a grande dificuldade está em como conciliar a descentralização fiscal com as desigualdades regionais. Rezende também menciona quatro aspectos que têm sido destacados no que diz respeito ao impacto das mudanças constitucionais de 1988 nas relações federativas brasileiras e suas conseqüências para a redefinição do papel dos entes federados: o desequilíbrio entre a repartição de recursos e de atribuições; as desigualdades na repartição de recursos entre estados e municípios; o incentivo à criação de novos municípios; e a dissociação das tendências de concentração de demandas e recursos.

Ao considerar o desequilíbrio entre repartição de recursos e de atribuições, os críticos da Constituição de 1988 dizem que ela promoveu uma descentralização de recursos, mas não de atribuições. Assim, a União perdera recursos ao mesmo tempo em que assumiu novas responsabilidades. Já os estados e municípios ganharam mais recursos sem assumir maiores

atribuições. Rezende qualifica tal crítica destacando que, no início, o impacto foi negativo para a União e positivo para estados e municípios. Entretanto, a situação foi mudando com o aumento da receita das contribuições sociais e da perda de dinamismo das arrecadações do IR e do IPI que compõe a base do FPE e do FPM. Conseqüentemente, enquanto em 1991 a participação da União no bolo tributário nacional era de 55% e a dos Estados era de 30%, em 1994 a participação de União e Estados era de 59% e 25%, respectivamente. A exceção ficou por conta dos municípios, que conseguiram preservar ganhos significativos. Quanto às responsabilidades, estados e municípios ampliaram seus gastos nas áreas que correspondem aos objetos da proposta de descentralização, principalmente em saúde e educação.

Em relação à desigualdade na disponibilidade de recursos, esta se deve basicamente a dois fatores: concentração da base produtiva e visão estereotipada das desigualdades regionais. Segundo Rezende, o primeiro limita as possibilidades de geração de recursos próprios em volume suficiente para atender às demandas de população, enquanto o segundo fator informa os critérios de rateio das partilhas de receita e das transferências compensatórias. Como os municípios que possuem melhores condições de geração de receitas próprias também apresentam um grande contingente populacional, cria-se a impossibilidade de sozinhos poderem oferecer os serviços demandados pela população. Além disso, a dependência de recursos procedentes de transferências desestimula os municípios de fraca base econômica a promover uma melhor utilização de suas capacidades tributárias. Dado que os critérios de rateio de transferências beneficiam os municípios menores, devido à sua pequena população, a conseqüência óbvia é a assimetria na disponibilidade de recursos por habitante.

Rezende destaca que as desigualdades mencionadas no parágrafo anterior se acentuaram no período devido à multiplicação de municípios. A Constituição de 1988 estimulou a criação de novos municípios através da flexibilização das regras para a emancipação de antigos distritos e do incentivo financeiro representado pelo critério de rateio do FPM. Ainda, os novos municípios absorveram uma parte da receita dos municípios dos quais se separaram proporcionalmente maior que sua parcela na população, tornando-se os municípios de maior receita *per capita* do respectivo Estado. Concluindo, o autor afirma que “um dado importante a respeito das distorções acarretadas pela multiplicação de municípios é que ela se dá, regra geral, em detrimento das porções mais pobres dos antigos municípios”.

A dissociação das tendências de concentração de demandas e recursos consiste no último aspecto abordado por Rezende. Aqui, o autor salienta que as transformações no padrão demográfico do Brasil não foram incorporadas na discussão dos problemas relativos ao

federalismo fiscal brasileiro. Conseqüentemente algumas questões importantes têm sido ignoradas, como a metropolização da pobreza, o ritmo de urbanização e a concentração da população em cidades de maior porte. Ao se considerar a urbanização e metropolização da pobreza, percebe-se que a concentração espacial das demandas fica dissociada da concentração espacial de recursos, gerando, conforme Rezende, “uma maior dependência das regiões metropolitanas e das cidades de médio porte de uma maior atuação direta da União e dos Estados na solução de problemas locais”.

Outro ponto a considerar é a diferença regional no perfil etário. Os Estados das regiões Sul e Sudeste têm experimentado um ritmo acentuado no envelhecimento populacional, enquanto nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as populações infantil e infanto-juvenil continuam apresentando taxas elevadas de crescimento. Esses ritmos diferenciados de mudanças na estrutura etária levam a diferenças nas demandas regionais. Enquanto as populações mais jovens demandam serviços cuja responsabilidade cabe principalmente a estados e municípios, as demandas das populações mais envelhecidas, como emprego e previdência, devem ser satisfeitas em sua maior parte pelo governo federal. Logo, a compreensão da dinâmica demográfica é essencial para corrigir as distorções mencionadas.

A Constituição de 1988 ampliou os direitos sociais à população brasileira, e o governo federal, a fim de poder garantir tais direitos, criou contribuições destinadas a financiar o livre acesso universal aos serviços públicos. Entre os direitos estabelecidos em 1988, a Previdência Social merece destaque. Os trabalhadores privados e os servidores públicos foram os mais beneficiados com as novas mudanças, que permitiram, entre outras coisas, uma redução de cinco anos na idade de aposentadoria para trabalhadores rurais, além de aumentar os benefícios concedidos a eles. O que se seguiu foi um forte aumento nas aposentadorias rurais. Já os servidores públicos ganharam estabilidade no emprego, juntamente com o direito de receber aposentadoria igual ao salário dos funcionários da ativa. Conseqüentemente, houve um aumento no número de servidores aposentados na década de 90. A nova Constituição também concedeu às pessoas pobres incapacitadas ou idosas o direito vitalício de receber do governo federal um benefício equivalente ao salário mínimo, além de uma série de outras vantagens. Não é necessário despender muito tempo para perceber que o impacto financeiro dessas medidas nas contas públicas foi significativo.

De acordo com Rezende e Afonso (2001),

Na prática, a nova Constituição instalou um novo regime fiscal duplo. O tradicional, que atribuía poderes tributários na federação e criava mecanismos de participação nas receitas, e um novo, relacionado especificamente ao financiamento de políticas sociais, ao qual se aplicam normas mais frouxas.

Ou seja, como mais da metade das receitas arrecadadas pelo IR e pelo IPI eram transferidas a estados e municípios, não restou outra alternativa ao governo federal se não contar cada vez mais com as contribuições sociais para financiar as políticas sociais, interrompendo-se uma tendência à descentralização verificada desde a metade dos anos 70, assim como levando a uma deterioração na qualidade do sistema tributário brasileiro.

As condições econômicas dificultaram que estados e municípios pudessem usufruir da autonomia fiscal e política adquirida em 1988. A baixa taxa de crescimento econômico impediu os ganhos decorrentes do aumento da capacidade para tributar, e a necessidade de implantar a disciplina fiscal para evitar problemas macroeconômicos impossibilitou o uso da despesa, afetando a utilização do orçamento por estados e municípios para satisfazer as demandas sociais.

As finanças dos Estados durante a década de 90 se deterioraram, com parcelas crescentes das receitas tributárias sendo usadas para cobrir despesas de custeio, principalmente com pessoal, previdência e juros da dívida pública. Em virtude da diminuição das transferências federais, foi exigido dos municípios um esforço fiscal a fim de atender as demandas por gastos sociais. As contribuições sociais continuaram sendo de competência federal, centralizando as decisões sobre arrecadação e utilização desses recursos, e mesmo assim estados e municípios conseguiram aumentar seus gastos em atividades sociais. Conforme Rezende e Afonso, entre 1996 e 2000, dobrou a quantidade de recursos transferidos aos estados e municípios para ajudar o financiamento dos serviços sociais locais, sendo que dois terços desses recursos foram destinados à área da saúde.

No ano de 1993, Fernando Henrique Cardoso, ministro da Fazenda do governo Itamar, propôs a criação do Fundo Social Emergencial (FSE), que limitava o volume de transferências vinculadas a estados e municípios e tinha caráter transitório, abrangendo os anos de 1994 e 1995. Kugelmas (2001) destaca a dificuldade de aprovar este dispositivo, devido ao temor da explosão inflacionária. Nas palavras do autor, “considerada vital para dar credibilidade fiscal ao plano de estabilização, esta medida foi a primeira reversão na trajetória descentralizadora que se iniciara nos últimos anos do regime militar”.

Com o Plano Real, adotado em 1994, encerra-se um longo período em que se conviveu com altas taxas de inflação. Com a estabilização macroeconômica, surgem mais dificuldades para a administração da política fiscal e local. No período de inflação alta, o ajuste das contas fiscais era obtido através da postergação de gastos e congelamentos de salários dos funcionários públicos, e as receitas eram indexadas à inflação. O fim dessas práticas fez com

que governadores e prefeitos tivessem enormes dificuldades de ajustar seus orçamentos, frustrando a população. Kugelmas (2001) constata que,

Durante todo o período do primeiro mandato FHC a questão do novo padrão a ser buscado nas relações entre União e Estados foi marcada pelas tentativas de reenquadramento destes pelo poder central, em nome da busca de solução dos desequilíbrios fiscais. Se a partilha tributária se realizara em um momento de notável fraqueza do poder central, seria a capacidade regulatória no campo macroeconômico do governo federal, reforçada pelo êxito do Plano Real, que daria os traços definidores da nova etapa. Nesta, as finanças estaduais foram duramente afetadas de distintas maneiras.

Como ressaltado anteriormente, a partir de 1995 começa a haver um movimento do governo central contra a descentralização de recursos. Giambiagi e Alem (2000) caracterizam a agenda de conflitos da segunda metade da década de 1990 ressaltando os seguintes pontos: Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), Lei Kandir, Renegociação das dívidas estaduais e reforma tributária.

O Fundo de Estabilização Fiscal sucedeu o FSE vigente no período de 1994 e 1995, que tinha como objetivo diminuir temporariamente as vinculações constitucionais. As sucessivas prorrogações do fundo e o contexto menos favorável da economia fizeram com que o governo aumentasse a parcela destinada a si. A insatisfação com essa centralização de recursos fez com que o Congresso Nacional diminuísse a percentagem de retenção da parcela dos recursos dos municípios afetados pelo FEF por parte do governo federal de 100% da versão do fundo prevalecente até então, para 50%, 40% e 20% em 1997, 1998 e 1999, respectivamente.

A fim de estimular as exportações, dada a apreciação da moeda decorrente do Plano Real, concebeu-se a chamada “Lei Kandir”. A idéia do projeto era desonerar as exportações de bens primários e semi-elaborados, isentando-os do pagamento de ICMS, que tornava os bens exportados mais caros e, assim, menos competitivos. Ao mesmo tempo, o ICMS correspondia ao principal tributo da arrecadação dos Estados. Como forma de resolver o impasse, chegou-se a um acordo, segundo o qual os Estados eliminariam o ICMS sobre as exportações, cabendo ao tesouro nacional o ressarcimento pelas perdas. Posteriormente, surgiram reclamações por parte dos governadores, que alegavam que o aumento nas transferências federais foi menor que as perdas derivadas da renúncia do ICMS.

Durante 1997 e 1998, influenciada pelas crescentes dificuldades financeiras ocorridas a partir de 1995, originadas da antecipação de receitas tributárias futuras através de empréstimos bancários com altas taxas de juros e atrasos nos pagamentos de fornecedores e salários, houve a renegociação das dívidas estaduais pela maioria dos Estados, com o governo federal assumindo uma parte significativa das dívidas mobiliárias estaduais, tendo como

contrapartida o direito de receber dos estados o pagamento de prestações mensais ao longo de 30 anos. Segundo Giambiagi e Alem (2000), tal operação teria representado “um enorme subsídio implícito concedido aos estados pelo governo federal, já que a taxa de juros real dos contratos entre eles era 6% ou 7,5%, muito aquém da taxa de juros que o governo federal teve que passar a pagar ao mercado por uma dívida que não era dele”. No início, os pagamentos correspondiam a aproximadamente 10% da receita estadual. Num segundo momento, com a recessão econômica afetando negativamente as receitas e as eleições de 1998, que empossaram novos governadores, estes pleitearam a renegociação da dívida, transformando-a numa das questões políticas mais polêmicas de 1999.

Em 1998, o governo federal propôs uma reforma tributária, cujo mote principal era a extinção de vários impostos, inclusive o ICMS, substituindo-os por um imposto único, o IVA (imposto sob valor agregado). A idéia era substituir um conjunto de impostos ineficientes por um sistema que desonerasse as exportações.

Para finalizar a caracterização do federalismo fiscal no Brasil no período em questão, é necessário apresentar uma importante lei aprovada em maio de 2000. Trata-se da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal lei tenta impor a disciplina fiscal a todos os níveis de governo, impondo o controle de gastos a todos os níveis de governo, condicionando-os à capacidade de arrecadação das respectivas esferas de governo. Além disso, a LRF também promove a transparência dos gastos públicos, de forma que os contribuintes possam fiscalizar como os administradores públicos fazem uso dos recursos provenientes da arrecadação de impostos.

No que tange à receita pública, destaca-se a previsão e arrecadação de impostos e a renúncia de receita. Quanto ao primeiro aspecto, observa-se que as previsões de receita obedecerão a normas técnicas e legais, tendo como parâmetros alguns índices, como a variação do índice de preços, do crescimento econômico e outros índices relevantes. A LRF ainda determina que o montante previsto para as receitas de operações de crédito não pode ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária. Em relação ao segundo aspecto, a renúncia de receita devido à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de ordem tributária deve ser seguida de uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos subseqüentes.

Ao se considerar a geração de despesas, gastos não acompanhados do impacto orçamentário-financeiro, que não estejam adequados com a lei orçamentária anual, que não apresentam a respectiva fonte de financiamento e que não obedeçam a outros critérios

estabelecidos na LRF, são considerados irregulares e os gestores públicos responsáveis podem ser punidos.

A LRF também privilegia a transparência ao determinar os percentuais da receita que podem ser gastos com despesa de pessoal, estabelecendo os limites para a União, Estados e municípios. Além disso, estabelece como a despesa deve ser dividida dentro de cada esfera governamental.

Rezende e Afonso (2001) salientam outras medidas introduzidas pela LRF, como a obrigatoriedade do planejamento orçamentário apresentar metas fiscais anuais para três anos consecutivos; a provisão para as despesas correntes, apontando as fontes de financiamento ou os cortes compensatórios em outros gastos para despesas futuras que durem mais de dois anos; e a provisão especial para anos eleitorais, impedindo que as autoridades públicas antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, que concedam aumentos de salários e contratem novos servidores públicos em anos eleitorais.

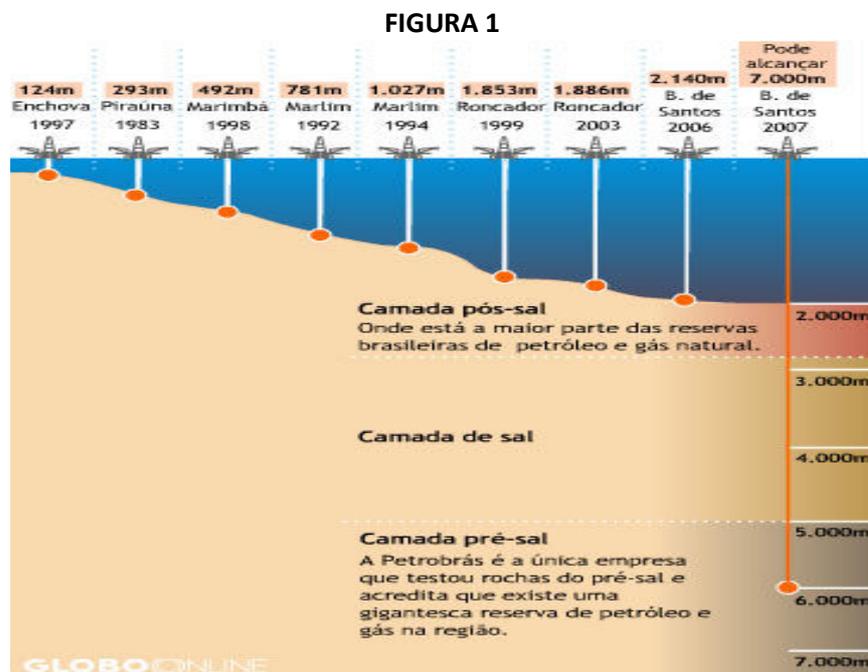
Entre as punições que podem ser impostas aos governantes que não cumprirem com as obrigações da LRF, destacam-se a perda de mandato, proibição de exercer cargo público, multas e prisões.

4 FEDERALISMO E O PROJETO PRÉ-SAL

Feitas as devidas considerações em relação ao federalismo e, em especial, ao federalismo brasileiro, procurar-se-á neste capítulo entender a questão do projeto pré-sal à luz do pacto federativo brasileiro.

4.1 Camada do Pré-Sal

As descobertas, pela Petrobrás, de reservas de petróleo situadas na chamada camada pré-sal, anunciadas em meados de 2008, explicitaram uma série de problemas em torno do modelo federativo brasileiro e, em especial, sobre as regras de transferência de recursos entre os diferentes níveis de governo. Basicamente, o termo pré-sal designa um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, principalmente entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Segundo a Petrobrás, tal camada chama-se de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, podendo atingir em certos locais da costa espessuras de até 2.000m. Além disso, utiliza-se o termo pré para ressaltar que, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. Acredita-se que em determinados locais a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal pode chegar a mais de 7 mil metros. A partir de testes realizados por técnicos da empresa no petróleo extraído da camada pré-sal, constatou-se que as características eram de um petróleo de alta qualidade e de alto valor de mercado.



Fonte: Globo Online 1

As primeiras análises indicam volumes expressivos de petróleo nos campos descobertos. No campo de Tupi, por exemplo, estima-se entre 5 e 8 bilhões de barris de óleo equivalente, que consiste em óleo mais gás. Já no campo de Guará, o volume estimado gira em torno de 1,1 a 2 bilhões de barris de petróleo e gás natural. Dado que em 31/12/2009, de acordo com a Petrobrás, as reservas brasileiras eram de 11,563 bilhões de barris de óleo equivalente, percebe-se a importância que as reservas descobertas representam, significando um acréscimo de mais de 50% às atuais reservas.

A partir de estudos técnicos já feitos para o desenvolvimento do pré-sal e com base no resultado dos poços até agora perfurados e testados, a Petrobrás afirma que existe viabilidade técnica e econômica no desenvolvimento comercial das reservas descobertas. Importante lembrar que a Petrobrás é referência mundial na prospecção de petróleo em águas profundas. Apesar dessa vantagem, o volume de recursos necessários para a realização do projeto é enorme. Segundo reportagem da revista *Veja* (set/2008), citando um estudo do banco UBS, seriam necessários 600 bilhões de dólares para a extração dos 50 bilhões de barris estimados para os blocos de exploração de Tupi, Júpiter e Pão de Açúcar, que correspondem à apenas 13% da área do pré-sal. Na mesma reportagem, a Petrobrás diz que o custo até se aproximaria dos 600 bilhões de dólares, mas que em compensação englobaria as seis áreas já licitadas nas quais já é a operadora, que correspondem aos campos de Tupi, Iara, Bem-Te-Vi, Carioca, Guará, Parati, Júpiter e Carambá. Já na revista *Conjuntura Econômica* (mar/2010), numa reportagem que trata do mesmo assunto, ao considerar apenas Tupi, Iara, Parque das Baleias e Guará, destaca-se que os investimentos previstos até 2020 são de 111 bilhões de dólares, dos quais 29,6 bilhões até 2013. A reportagem ainda salienta que serão necessárias mais cinco refinarias novas nesse período para aumentar a capacidade de produção e mais de dez mil quilômetros de gasoduto para distribuir o gás. Ou seja, segundo Sérgio Gabrielli, presidente da Petrobrás e entrevistado pela revista, “o volume de investimentos é gigantesco”.

Além do enorme volume de investimentos necessários, a Petrobrás poderá enfrentar outras dificuldades. Sempre existe a possibilidade das projeções não serem exatas, para mais ou para menos quanto aos bilhões de barris de petróleo no pré-sal. Também há dificuldades de natureza geológica. Por exemplo, a rocha-reservatório, que armazena o petróleo e o gás em seus poros, pode não ser adequada à produção em larga escala a longo prazo com a tecnologia atualmente existente. Dado que a rocha geradora de petróleo em Tupi possui uma formação heterogênea, podem ser necessárias tecnologias distintas em cada parte do campo.

O governo anunciou que os blocos já licitados na camada pré-sal estão garantidos, ou seja, os resultados dos leilões anteriores permanecerão válidos e os contratos firmados serão

honrados. Contudo, não haverá mais a concessão de novos blocos à iniciativa privada ou à Petrobrás na área do pré-sal.

4.2 Novo Marco Regulatório

Consistem nas novas regras estabelecidas para a exploração e produção de petróleo e gás natural na área abrangida pela camada pré-sal e nas áreas que eventualmente possam ser consideradas estratégicas. Tais regras, na forma de quatro de projetos de lei, foram enviadas pelo governo para apreciação do Congresso no dia 31 de agosto de 2009.

O governo alega que a legislação reguladora do setor petrolífero criada em 1997 não condiz mais com esta nova realidade. À época, o contexto era de instabilidade econômica, com o preço do barril estando em baixa ao mesmo tempo em que o Brasil importava boa parte do petróleo que consumia. Ainda, os blocos exploratórios eram de alto risco e com baixa perspectiva de rentabilidade. Assim, o marco regulatório adotado, estabelecendo o regime de concessão, possibilitava retorno aos investidores que assumiriam o alto risco. Hoje, contudo, a situação é diferente. O Brasil atravessa um período de estabilidade econômica, apresenta autossuficiência em petróleo e os preços do barril estão mais elevados. Esse contexto, na visão do governo, justificaria a mudança no marco regulatório. Os projetos de lei enviados ao Congresso tratam dos seguintes assuntos: a criação de uma nova estatal (Pré-Sal Petróleo S.A.); a formação de um Fundo Social; a adoção do sistema de partilha de produção para a exploração e a produção nas áreas ainda não licitadas do pré-sal; e a cessão onerosa à Petrobrás do direito de exercer atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-sal, além de uma capitalização da empresa.

A Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) terá como função a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo e gás natural. Entretanto, a PPSA não será responsável pela execução, seja ela direta ou indireta, das atividades de exploração, desenvolvimento, produção e comercialização de petróleo. Representará a União tanto nos consórcios formados para a execução dos contratos de partilha de produção quanto na celebração dos contratos com os agentes comercializadores, verificando o cumprimento, pelos contratados, da política de comercialização de petróleo e gás natural da União resultante de contratos de partilha de produção. A PPSA também defenderá os interesses da União nos comitês operacionais, avaliando, técnica e economicamente, planos de exploração, de avaliação, de

desenvolvimento e de produção de petróleo e gás natural, além de fazer cumprir as exigências contratuais referentes ao conteúdo local.

Com o intuito de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental, ou dito de outra forma, compartilhar com a sociedade brasileira as riquezas provenientes da extração do petróleo, o governo cria o Fundo Social (FS). Tem a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental. O FS também tem como objetivos, de acordo com o projeto de lei que o cria, atenuar as flutuações de renda e de preços na economia nacional, que podem ser geradas pelas atividades de produção e exploração de petróleo, e constituir-se em poupança pública de longo prazo com base nas receitas auferidas pela União.

Quanto à cessão onerosa à Petrobrás, esta ocorrerá com a dispensa de licitação e será limitada ao volume máximo de cinco bilhões de barris equivalentes de petróleo. A Petrobrás poderá ainda efetuar o pagamento pela cessão através de títulos da dívida pública mobiliária federal.

Dos quatro projetos encaminhados ao Congresso, certamente o mais polêmico é o que trata da mudança do regime de produção do petróleo, que passará do regime de concessão para o regime de partilha. Para entender melhor o porquê dessa troca, antes se faz necessário saber no que consiste cada regime.

De acordo com a legislação ainda vigente, no sistema de concessão, o concessionário assume os riscos relativos às atividades de exploração. Não há interferência ou um maior controle dos governos nos projetos de exploração e produção. Quando ocorre uma descoberta e ela é desenvolvida, o petróleo e o gás natural extraídos passam a pertencer aos concessionários mediante pagamento de *royalties* e outras participações governamentais. Funciona essencialmente da seguinte forma: a Agência Nacional do Petróleo (ANP) estabelece as condições para a exploração, e a empresa que fizer o maior lance ganha e adquire o direito de explorar o campo, pagando pelo direito de exploração um bônus de assinatura. Assim, quanto menor o risco, maior o bônus. Entretanto, pelo novo regime de partilha, esse bônus será determinado por critérios técnicos definidos pela PPSA, de forma que se acaba trocando um parâmetro de mercado por outro que será elaborado pelos técnicos da nova estatal. Também desaparecerá a chamada participação especial, peculiaridade do regime de concessão brasileiro, que incide sobre a receita líquida de campos com grande produção ou grande rentabilidade com o objetivo de restringir eventuais lucros excessivos das empresas de petróleo, destinada a estados e municípios.

No regime de concessão, as empresas pagam *royalties* de maneira a compensar os danos no território ou mar territorial. Além disso, após o pagamento dos bônus de assinatura, participações especiais e *royalties*, as empresas ainda têm seu lucro submetido ao Imposto de Renda, que tem uma parte destinada a Estados e Municípios. Já no regime de partilha, a companhia ou consórcio responsável pelas atividades assume o risco exploratório. Caso obtenha sucesso, os investimentos e custos da atividade são ressarcidos em óleo (o chamado óleo-custo). O lucro advém da dedução dos investimentos e custos de produção da receita total. O valor resultante é convertido em óleo (o chamado óleo-lucro), que é repartido entre a companhia ou consórcio e o governo, em porcentagens variáveis. Nesse tipo de regime, a empresa entrega o óleo à União, que será responsável pela compra e venda, podendo ter lucro ou prejuízo. Dado o fato que a União possui imunidade tributária, os futuros resultados não estarão sujeitos ao Imposto de Renda; por conseguinte, incorrendo numa perda significativa para estados e municípios.

Vale destacar também que o regime de partilha proposto pelo governo difere em alguns aspectos do assim chamado regime convencional de partilha. Por exemplo, no regime brasileiro o mínimo excedente em óleo da União não é estabelecido em lei, enquanto que comumente se estabelece um índice maior que 60%. Os *royalties* são estabelecidos em lei no caso brasileiro, porém, no regime convencional, geralmente não, pois a receita do Estado é garantida por um percentual do excedente em óleo (óleo-lucro). Outra característica peculiar do regime proposto pelo governo é o privilégio dado à Petrobrás de ser a operadora única do pré-sal, com participação mínima de 30%. Na partilha convencional, um operador único não é comum, porque o objetivo da partilha é permitir ao Estado ficar com a maior parte do lucro sem investir e correr riscos. O fato de haver um órgão regulador como parte do contrato, no caso do Brasil, o MME, destoa do modelo convencional. A função do órgão regulador consiste em fiscalizar o contrato, cabendo a uma empresa pública fazer parte do contrato, representando os interesses do Estado. Percebe-se ainda que a lei determina que a União receba o petróleo, cabendo a PPSA o gerenciamento dos contratos de comercialização desse petróleo. No regime de partilha convencional, o Estado tem a opção de receber o petróleo físico ou o equivalente monetário.

De acordo com a reportagem de Wagner Freire, para a revista *Conjuntura Econômica* (mar/2010), é interessante dizer que o modelo de concessão é praticado em países desenvolvidos, nos quais prepondera a estabilidade institucional e o suporte jurídico consolidado, o que garante licitude e transparência no processo. Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Canadá, Austrália, todos grandes produtores de petróleo e gás, estão entre esses

países. O modelo de partilha, contudo, é característico de países como Nigéria, Angola, Líbia, Argélia, Cazaquistão, que também são grandes produtores, mas com estruturas jurídico-institucionais distintas.

A justificativa do governo de que o regime de partilha lhe concede maior controle na exploração do petróleo, e assim, permite a reversão das riquezas do petróleo em ganhos para a sociedade brasileira, é distorcida. Já existem meios de controle por parte do governo, como as licitações, que não são feitas a contento pelo governo. Logo, o que o governo busca na verdade é centralizar ainda mais as receitas já concentradas em poucos Estados e Municípios.

4.3 Royalties

A palavra *royalty* ou *royaltie* deriva da palavra inglesa *royal*, que designa tudo aquilo que pertence ou é relativo ao rei, monarca ou nobre. O termo *royalties* era usado na antiguidade para designar os valores pagos por terceiros ao rei ou nobre, a título de compensação, pela extração de recursos naturais existentes em suas terras. No caso brasileiro, os *royalties* são, basicamente, uma compensação financeira paga à União, Estados e Municípios pela extração ou mineração de petróleo ou gás natural. Vale destacar a síntese feita por Lemos (2010), na qual ele menciona quatro princípios relativos a justiça sobre o pagamento de *royalties*. Tais princípios são os seguintes:

- *Royalty* como compensação pelos impactos ambientais causados pela atividade petrolífera – dado que as atividades de exploração e transporte de petróleo poluem o ambiente, os municípios precisam ser compensados pelos possíveis danos;
- *Royalty* como compensação às esferas subnacionais pelo aumento na demanda por serviços públicos – a implantação da indústria petrolífera acarreta em aumento da oferta de emprego, ao mesmo tempo em que faz pressão junto ao poder público para dotar essas áreas de serviços públicos essenciais como água, luz, saúde, etc. Assim, o pagamento de *royalties* capacita as esferas subnacionais a oferecer os serviços demandados;
- *Royalty* como mecanismo de promoção de justiça intergovernamental – como o petróleo é um bem não-renovável, a extração no presente impossibilita as gerações futuras de usufruírem desse bem. Logo, o *royalty* consiste na forma de dotar o ente federado de recursos para a diversificação produtiva para o período pós-petróleo, idéia também defendida por Leal e Serra (2002);

- *Royalty* como recurso para o período pós-esgotamento das reservas – com o esgotamento das reservas, há um esvaziamento econômico do município. O *royalty* seria a forma de promover a reconversão produtiva do município na fase pós-petróleo.

A história do pagamento de *royalties* inicia-se no Brasil em outubro de 1953, com a Lei n. 2.004, que criou a Petrobrás. Estabeleceu-se naquele momento que 5% sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural seriam pagos aos estados e territórios onde fosse feita a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás. Nessa época, os *royalties* não incidiam sobre a produção *off-shore* (no mar), pois esta era inexistente. Em 1957, a Lei. 3.257 incluiu os municípios no rateio das indenizações, cabendo 1% daqueles 5% para os municípios em cujo território se realizasse a lavra de petróleo e gás natural.

Com o Decreto Lei n. 523, de 1969, foi expandida a cobrança de *royalties* sobre a produção *off-shore*; contudo, estados e municípios não eram contemplados.

Com a Lei n. 7.453, de dezembro de 1985, considerou-se que o petróleo e o gás natural extraídos da plataforma continental também estariam sujeitos a *royalties*, no mesmo percentual de 5%, dos quais 1,5% destinariam-se aos estados confrontantes com os poços produtores, 1,5% ao municípios também confrontantes com os poços produtores, 1% ao Ministério da Marinha, e 1% constituiria um Fundo Especial (FE) que seria distribuído entre todos os estados e municípios da federação.

Em dezembro de 1989, a Lei n. 7.990 altera a distribuição, incluindo os municípios que abrigavam instalações de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural como beneficiários dos *royalties*. Também houve modificações em alguns percentuais. O percentual da produção em terra dos estados foi reduzido para 3,5%, assim como o da produção no mar do FE foi reduzido para 0,5%. O Decreto n. 1, de 1991, regulamenta o pagamento da compensação financeira proveniente das atividades petrolíferas.

Finalmente, em agosto de 1997, a Lei n. 9.478, chamada “Lei do Petróleo”, é promulgada. Reafirmou o monopólio da União sobre os depósitos de petróleo e gás natural em todo o território nacional ao mesmo tempo em que acaba com o monopólio estatal da Petrobrás nas atividades de exploração, produção, refino e transporte de petróleo por meio de contratos de concessão à iniciativa privada da exploração e produção. Também aumenta para 10% a alíquota básica dos *royalties*, mantendo os critérios de distribuição aos estados, municípios e ministérios para a parcela de *royalties* até 5%, ao mesmo tempo em que estabelece uma nova forma de distribuição para a parcela dos *royalties* excedentes.

No Brasil, atualmente, são usados dois parâmetros para o cálculo dos *royalties*. O primeiro critério abrange o montante de até 5%, cuja regulação é dada pela Lei n. 7.990/89 e

pelo Decreto 1/1991. O outro se refere à parcela que exceder os cinco por cento, que é regulada pela Lei do Petróleo e pelo Decreto 2.705/98.

O Decreto 1/1991 determina que o pagamento da compensação financeira (*royalty*) aos estados, distrito federal e municípios corresponderá a 5% sobre o valor do óleo bruto ou gás natural, e o rateio ocorrerá da seguinte forma:

- 3,5% aos Estados produtores;
- 1% aos Municípios produtores;
- 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural.

Caso o óleo ou o gás natural sejam extraídos da plataforma continental, os estados, distrito federal e municípios confrontantes também farão jus aos *royalties*, nos mesmos 5%, só que com outros critérios para o rateio:

- 1,5% aos Estados e Distrito Federal;
- 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural operadas pela Petrobrás;
- 1,5% aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas;
- 1% ao Ministério da Marinha, para atender encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas;
- 0,5% para constituir Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados e municípios.

O rateio dos recursos do Fundo Especial obedecerá a seguinte regra: 20% para os Estados e 80% para os Municípios.

A área geoeconômica de um município será definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e aos impactos destas atividades sobre as áreas vizinhas. Os municípios que integrarem tal área serão divididos em três zonas: zona de produção principal, zona de produção secundária e zona limítrofe à zona de produção principal.

Os municípios que pertencerem à mesma unidade da federação e que integrem uma das três zonas dividirão os *royalties* a partir do seguinte critério:

- 60% ao município confrontante juntamente com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados na razão direta da população de cada um. Ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, será assegurado 1/3 da cota (20%);

- 10% aos municípios integrantes da zona de produção secundária, dividido, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos;
- 30% aos municípios limítrofes à zona de produção principal, rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária.

Os estados ainda destinarão 25% dos *royalties* a que têm direito aos municípios, e ambos deverão aplicá-los exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

A Lei do Petróleo, sancionada em 1997, trás uma série de novidades no que diz respeito à política energética brasileira. Estabelece os princípios da política energética nacional, entre os quais estão promover a livre concorrência, atrair investimentos na produção de energia e ampliar a competitividade do Brasil no mercado internacional. Também cria o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis, vinculado ao MME.

Quanto à parcela dos *royalties* que exceder 5% da produção, o critério de distribuição dependerá do local da lavra, se em terra ou na plataforma continental. No caso da lavra na plataforma continental, a distribuição será feita assim:

- 22,5% aos estados produtores confrontantes;
- 22,5% aos municípios produtores confrontantes;
- 15% ao Ministério da Marinha;
- 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP;
- 7,5% para a constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios;
- 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Analisando as leis referentes à cobrança de *royalties*, percebe-se a existência de duas faixas de cobrança: uma alíquota de 5% incidente sobre a produção e outra excedente à primeira, também no valor de 5%, totalizando 10%. Esta segunda faixa pode ser reduzida até zero, pela ANP, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Para a apuração dos *royalties*, as informações básicas são a produção mensal de petróleo e gás natural por poço (parcela de 5%) e por campo (parcela acima de

5%), além dos preços de referência de petróleo e gás natural e o volume movimentado nas instalações de embarque e desembarque. A tabela a seguir apresenta de forma resumida como ocorre a repartição dos royalties.

TABELA 2 - Beneficiários de royalties e coeficientes de participação			
Terra	Lei 7.990/89 - 5%	70%	Estados produtores
		20%	Municípios produtores
		10%	Municípios com instalações de embarque e desembarque
	Lei 9.478/97 - >5%	52,50%	Estados produtores
		15%	Municípios produtores
		7,50%	Municípios afetados por operações de embarque e desembarque
		25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
	Mar	Lei 7.990/89 - 5%	30%
30%			Municípios confrontantes com poços e respectivas áreas geoeconômicas
10%			Municípios com instalações de embarque e desembarque
20%			Comando da Marinha
10%			Fundo Especial
Lei 9.478/97 - >5%		22,50%	Estados confrontantes com campos produtores marítimos
		22,50%	Municípios confrontantes com campos produtores marítimos
		15%	Comando da Marinha
		7,50%	Municípios afetados por operações nas instalações do embarque e desembarque
		25%	Ministério da Ciência e Tecnologia
		7,50%	Fundo Especial

Fonte: ANP

Ao se considerar os 10% da alíquota básica dos *royalties* obtidos apenas com a lavra na plataforma continental, perceber-se-á que 6,125% vão para os entes federados que participam da cadeia produtiva do petróleo, restando aos demais 0,875% correspondente ao Fundo Especial. Logo, é evidente a desigualdade existente na distribuição dos *royalties* no Brasil atualmente.

4.4 Emenda Ibsen

Entre as diversas questões suscitadas pelos projetos do pré-sal encaminhados ao Congresso, talvez nenhuma seja tão polêmica quanto a emenda proposta pelos deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), Humberto Souto (PPS-MG) e Marcelo Castro (PMDB-PI), a chamada “Emenda Ibsen”. Esta emenda propõe novos parâmetros para a distribuição de *royalties*, trocando os antigos critérios estabelecidos pelo Decreto 1/1991 e pela Lei do Petróleo. O novo critério proposto determina que quando a lavra ocorrer na plataforma continental, mar territorial ou zona exclusiva econômica, conservada a parte referente à União correspondente a 40%, a divisão de *royalties* ocorrerá da seguinte forma:

- 50% serão destinados à criação de Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados e Distrito Federal, obedecendo aos critérios de repartição do Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- 50% constituirão outro Fundo Especial que será distribuído entre todos os municípios, de acordo com os critérios de repartição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

A fim de corrigir uma falha da Emenda Ibsen, seus proponentes encaminharam uma nova redação ao senador Pedro Simon (PMDB-RS) para que o senador a incluísse em sua emenda, segundo a qual em um primeiro momento o ressarcimento pelas perdas de estados e municípios seria de responsabilidade da União. Alegando que a falta de uma ampla negociação e a tramitação tumultuada na Câmara Federal fizeram com que a emenda fosse simples, os deputados, com esta ressalva, pretendem incluir um mecanismo de transição, de forma a preservar os estados e municípios que terão perdas significativas com a mudança, cuja responsabilidade caberia à União. Entre as razões que justificariam a presença da União na execução de tal mecanismo, estariam a responsabilidade desta diante das distorções decorrentes de lei federal e o fato de a União receber a maior parte dos *royalties*. Logo, caberá à União, através dos recursos provenientes da sua parcela dos *royalties*, compensar estados e municípios pelas perdas que tiverem.

4.5 Pacto Federativo e o Pré-Sal

Já foi discutido ao longo do trabalho as particularidades e os defeitos do pacto federativo brasileiro. Fundamentalmente, as esferas subnacionais são responsáveis por determinadas atribuições, mas muitas vezes não possuem os recursos necessários para executá-las, além de terem capacidade limitada para tributar. Por sua vez, a maior parte dos recursos e a capacidade para tributar encontram-se em poder da União.

Para ter maior controle sobre a produção do petróleo, o governo encaminha ao Congresso quatro projetos visando, entre outras coisas, alterar o regime de produção de petróleo, a partir da instituição de um novo marco regulatório. Essa ação por parte do governo, ao trazer a tona o tema dos *royalties*, suscita diversas questões, entre elas, aquela referente ao destino dos mesmos. Dado que as previsões referentes às reservas situadas no pré-sal são bastante positivas, questiona-se se é justo apenas os Estados e Municípios participantes da cadeia produtiva do petróleo receberem o enorme montante de *royalties* proveniente de tal atividade. O governo alega que através do regime de partilha poderá controlar melhor a produção e, assim, distribuir os dividendos da atividade petrolífera para toda a população brasileira. Inclusive criará um fundo, o Fundo Social, para realizar projetos em áreas como a educação, combate à pobreza e cultura. Mas pouco adianta todas essas mudanças se os *royalties* continuarem concentrados em alguns Estados e Municípios. De acordo com a ANP, em junho de 2010, no rateio dos *royalties*, os Estados e Municípios que participam da atividade petrolífera ficaram com 63,73% do total, a União com 28,3%, restando apenas 7,97% aos demais entes federados, através do Fundo Especial. Para ser mais preciso, 897 Municípios (16,12% do total de Municípios brasileiros) receberam 34,13% dos *royalties*, 9 Estados receberam 29,6%, enquanto 4668 Municípios e 18 Estados ficaram com apenas 7,97% do total. Com uma desigualdade dessa magnitude, fica difícil imaginar como os benefícios do petróleo se difundirão por toda sociedade. Além disso, se formos considerar os *royalties* como sendo uma compensação pelos impactos decorrentes da extração do petróleo, não faz sentido a União ficar 28,3% do total, pois, afinal, esta não sofre com nenhum dano ambiental.

A Emenda Ibsen surge de forma a acabar com essa distorção na distribuição dos *royalties*, estabelecendo a criação de dois fundos, sendo um para os Municípios e outro para os Estados, com a mesma quantidade de recursos. Ora, sendo Estados e Municípios membros da federação, colocados na mesma condição de igualdade quanto a direitos e deveres, nada mais justo que ambos recebam a mesma parcela de recursos. A Emenda propõe que os critérios utilizados sejam os do FPE e FPM, que basicamente levam e conta a população e a renda *per capita*. De forma que estados e municípios com maior população recebem mais recursos, e aqueles que apresentam maior renda *per capita* recebem menos. Esse sim parece ser um critério mais justo, ao atrelar a distribuição de *royalties* a parâmetros quantitativos observáveis.

Os Estados e os Municípios que atualmente recebem *royalties* alegam que caso a Emenda Ibsen seja aprovada, a maioria irá à falência. O ponto máximo desse imbróglio foi o

governador Sérgio Cabral (PMDB-RJ), que apareceu nos meios de comunicação aos prantos dizendo que estavam querendo roubar o Rio de Janeiro. Claro que aqueles que perderão com a Emenda não estão nada satisfeitos e, inclusive, alegam que a Emenda é inconstitucional, pois a Constituição já determina como deve ocorrer a distribuição dos *royalties*. Discuti-se tanto no Brasil o problema da reforma tributária e a reformulação do pacto federativo brasileiro, mas na hora em que se propõem soluções para algumas distorções, ocorre essa confusão e troca de acusações de ambos os lados. É necessário ter-se em mente que para que as reformas possam de fato se concretizar, alguns membros da federação terão que abdicar de vantagens ou até mesmo incorrer em prejuízos para que a sociedade como um todo possa se beneficiar. Entretanto, esses benefícios só serão percebidos no longo prazo, pois, até lá, deverá haver uma transição, na qual os entes federados aprenderão a se adaptar diante da nova situação e esse processo de aprendizagem incorrerá em alguns erros até culminar na situação de equilíbrio.

Pensando nessa transição e alegando falta de ampla negociação na Câmara dos Deputados, os deputados Ibsen Pinheiro, Humberto Souto e Marcelo Castro encaminharam ao senador Pedro Simon uma proposta de emenda com o objetivo de atenuar os efeitos de uma eventual aprovação da referida Emenda, estabelecendo que a União se responsabilizasse pelas perdas dos membros afetados. Aqui, novamente se faz uma dupla justiça, tanto ao atribuir à União a responsabilidade de ressarcir estados e municípios prejudicados, quanto permitindo a estes um período de adaptação sem grandes perdas. Desta forma, ao promover uma diminuição nos *royalties* recebidos pela União, a Emenda Ibsen dá início a um processo de equalização na distribuição de recursos entre os membros da federação, que futuramente deverá se estender a outros temas também problemáticos dentro da federação brasileira.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve como objetivo buscar uma melhor compreensão do modelo federativo brasileiro e suas regras de transferência de recursos a partir da discussão em torno do aumento de recursos que deverão ser gerados com a exploração das reservas de petróleo da camada pré-sal. A descoberta de tais reservas originou uma série de questionamentos, cuja origem está em velhos problemas cujas soluções foram e são recorrentemente adiadas no Brasil. Caso tais problemas já tivessem sido solucionados, boa parte do debate que o pré-sal suscitou, principalmente no que diz respeito aos *royalties*, teria sido desnecessário, pois as reformas necessárias já os teriam contemplado.

Ao se observar os debates, tanto no Congresso quanto na imprensa, percebe-se nitidamente a existência de dois grupos, ambos defendendo seus próprios interesses. Um grupo é formado pelos membros da federação que integram a cadeia produtiva do petróleo. O outro grupo é constituído pelos demais, em grande maioria, que desejam participar da distribuição dos *royalties*.

Este conflito poderia ser resolvido a partir de duas reformas em especial: a reforma tributária e a revisão do pacto federativo. A primeira resolveria a questão dos *royalties*, ao estabelecer uma distribuição mais justa dos recursos entre todos os membros, eliminando os atuais privilégios que alguns membros possuem. A segunda permitiria um tratamento diferenciado entre os membros da federação. Parece contraditório que se recomende uma distribuição mais justa de recursos, no caso os *royalties*, ao mesmo tempo, em que se aconselha que os entes federativos sejam tratados de forma distinta. Mas o que se argumenta é que todos os Estados e Municípios brasileiros recebam os *royalties* (igualdade na distribuição) proporcionalmente, ou seja, a distribuição deve ocorrer segundo alguns critérios, sejam eles econômicos, sociais ou demográficos, de forma que os membros mais importantes recebam mais recursos. A Emenda Ibsen busca exatamente isso. Procura distribuir os *royalties* entre todos os membros da federação, e não apenas entre alguns privilegiados, de acordo com a relevância de cada um na economia brasileira. Para tanto, utiliza os parâmetros do FPE e FPM, que são calculados a partir de dados como a renda *per capita* e tamanho da população. No entanto, esta Emenda não substitui uma reforma mais ampla que cedo ou tarde acabará se realizando. Na verdade, o debate em torno da distribuição dos *royalties* constitui uma medida paliativa, que procura corrigir momentaneamente o problema. Seu grande mérito está em trazer para o debate as questões referentes ao pacto federativo brasileiro e à reforma tributária.

Nesse ensaio para as grandes reformas que inevitavelmente acontecerão, pode-se perceber o quão difícil será implementá-las. Principalmente porque ninguém está disposto a assumir tamanha responsabilidade e muito menos arcar com os possíveis prejuízos. Fica difícil para os políticos explicarem aos seus eleitores que a perda de recursos no curto prazo será positiva para a sociedade como um todo, gerando benefícios no futuro. Por isso, é preciso infundir nas pessoas uma visão de longo prazo, segundo a qual os prejuízos presentes serão mais que compensados pelos benefícios futuros.

A análise da história brasileira mostra que as reformas ocorreram quando o momento histórico permitiu. Em 1967, por exemplo, vivia-se sob um regime militar; já em 1988, ocorreu a promulgação de uma nova Constituição a partir do processo de redemocratização iniciado em 1985. Para o Brasil continuar seu processo de desenvolvimento é imprescindível a realização de outras reformas, sendo o atual momento, de estabilidade político-econômica e de prosperidade, propício para realizá-las. Caso contrário, o país poderá comprometer seu desenvolvimento futuro.

Quanto ao projeto pré-sal, é explícita a tentativa do governo de obter maior controle na produção de petróleo no Brasil. Ao tentar mudar o regime de concessão para o de partilha, juntamente com a criação de uma nova estatal, a Pré-Sal Petróleo S.A., o governo corre o risco de comprometer a exploração de petróleo na camada pré-sal. A Lei do Petróleo, promulgada em 1997, constituiu um grande avanço no desenvolvimento da atividade petrolífera no Brasil, ao quebrar o monopólio até então existente da Petrobrás, além de estabelecer o regime de concessão. A atividade de exploração e prospecção de petróleo não pode prescindir da iniciativa privada, pois é ela que assume os grandes riscos que existem nesse setor e arca com os possíveis prejuízos, além de contribuir através de inovações tecnológicas. Em nenhum momento se desdenha o papel desempenhado pela Petrobrás no desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil; pelo contrário, sua significativa contribuição merece destaque, pois propiciou a base para que todo o processo pudesse acontecer.

Porém, são muitas as dificuldades e os desafios a serem enfrentados, de forma que a Petrobrás não pode assumir sozinha tamanha responsabilidade e, para que a iniciativa privada possa exercer seu papel empreendedor e inovador que lhe é inerente, necessita-se de um arcabouço institucional que incentive a sua ação e que seja transparente. O projeto de um novo marco regulatório encaminhado ao Congresso não contempla claramente esses atributos. Ao priorizar a atuação da Petrobrás, delegando-lhe alguns privilégios, também desincentiva a atuação da iniciativa privada, reservando-lhe um papel secundário, de mero parceiro, quando, na verdade, na proposta em discussão deveria estar, pelo menos, em condições de igualdade à

frente das ações referentes à exploração do petróleo da camada pré-sal. Os riscos concentrados numa única empresa, sujeita a orientações político-partidárias, poderão comprometer o futuro ao invés de só gerarem benefícios. Assim, a importância do tema exige um aprofundamento do debate para que, de fato, a sociedade brasileira como um todo possa usufruir dos benefícios que advirão do petróleo.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Britto Álvares (orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

ANP. **Manual de procedimentos de royalties**. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?id=528>. Acesso em 14 dez. 2010.

ANP. **Royalties**. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?pg=9080>. Acesso em 24 set. 2010.

BARRERA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Britto Álvares (orgs.) **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 129-160.

BARROS, Fábio Lemes. **Federalismo fiscal: análise sobre os casos de Alemanha e Canadá**. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS, 2005.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm. Acesso em 2 set. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. DF: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em 15 set. 2010.

_____. Tribunal de Contas da União. **Ata nº 49**, de 18 de novembro de 2009. Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/PORtal.wwsbr_int_services.GenericView?p_docname=1188652.PDF&p_type=DOC&p_viewservice=VAHWSTH&p_searchstring=. Acesso em 2 set. 2010.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 5.938**, de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, e altera a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/686063.pdf>. Acesso em 15 set. 2010.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 5.417**, de 2009. Cria o Fundo Social – FS, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/686066.pdf>. Acesso em 15 set. 2010.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 5.941**, de 2009. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRÁS 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/sileg/integras/686067.pdf>. Acesso em 15 set. 2010.

_____. **Projeto de Lei da Câmara n. 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/sileg/integras/686065.pdf>. Acesso em 15 set. 2010.

_____. **Parecer n. 1.028**, de 07 de julho de 2010. Redação final do Projeto de Lei da Câmara n. 309, de 2009 (n. 5.939, de 2009, na Casa de origem). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=80922>. Acesso em 15 set. 2010.

_____. **Lei n. 7.453**, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei n. 3.257, de 2 de setembro de 1957, que 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://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=129996>. Acesso em 17 set. 2010.

_____. **Lei n. 7.525**, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n. 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n. 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Disponível em:
<http://nxt.anp.gov.br/nxt/gateway.dll/leg/leis/1986/lei%207.525%20-%201986.xml>. Acesso em 17 set. 2010.

_____. **Lei n. 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://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=110922>. Acesso em 17 set. 2010.

_____. **Lei n. 9.478**, de 06 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. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm>. Acesso em 17 set. 2010.

_____. **Lei Complementar n. 62**, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm. Acesso em 09 nov. 2010.

_____. **Decreto n. 1**, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fecombustiveis.org.br/juridico-decretos/federais/decreto-n-1-de-11.1.1991-dou-14.1.1991.html>. Acesso em 14 dez. 2010.

_____. **Decreto n. 2.705**, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n. 9.478, de 6 de agosto de 1997,

aplicáveis de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Disponível em: http://www.anp.gov.br/brasil-rounds/round1/Docs/LDOC02_pt.pdf. Acesso em 17 set. 2010.

_____. **Emenda Constitucional n. 55**, de 20 de setembro de 2007. Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm. Acesso em 15 dez. 2010.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Britto Álvares (orgs.) **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FREIRE, Wagner. A proposta do governo de um novo marco regulatório para o pré-sal. **Conjuntura Econômica**, São Paulo, FGV, v. 64, n. 3, p. 52-57, mar. 2010.

FRANÇA, Ronaldo; SOARES, Ronaldo. Bilhões para tirar bilhões do fundo mar. **Veja**, São Paulo, Abril, ed. 2076, set. 2008. Disponível em: http://veja.abril.com.br/030908/p_070.shtml. Acesso em 14 set. 2010.

FUNDAP. Relatório final do projeto. In: **Análise do sistema de partilha de recurso na federação brasileira**. São Paulo: FUNDAP, 1999.

GIAMBIAGI, Fabio; ALEM, Ana Claudia Duarte. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2ª ed, 2000.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

LAGEMANN, Eugenio; BORDIN, Luís Carlos Vitali. **Federalismo fiscal no Mercosul**. Porto Alegre: Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, 1993.

LAVORATTI, Liliana. Marco regulatório, debate salgado. **Conjuntura Econômica**, São Paulo, FGV, v. 64, n. 3, p. 28-49, mar. 2010.

LEAL, José Agostinho Anachoreta; SERRA, Rodrigo Valente. **Notas sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil**. 2002. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em 17 set. 2010.

LEMO, Linovaldo Miranda. **Os royalties do petróleo, as disputas entre escalas territoriais de poder político no Brasil e a construção de uma região**. 2009. Disponível em http://egal2009.easyplanners.info/area01/1092_MIRANDA_LEMO_LINOVALDO.doc. Acesso em 17 set. 2010.

MARTINI, Ricardo Agostini. **Federalismo fiscal e desenvolvimento regional no Brasil: uma análise da Constituição de 1967 até a atualidade**. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS, 2006.

MATTOS FILHO, Ary Oswaldo. **Reforma fiscal**: coletânea de estudos técnicos. São Paulo: Dórea Books and Art, v. 1, 1993.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**: um estudo de economia governamental. São Paulo: Atlas, v. 1, 2ª ed, 1974.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy Brewer. **Finanças públicas**: teoria e prática. São Paulo: Campus, 1980.

NASCIMENTO, Anna Cristina Rollemberg; OLIVEIRA, Carlos Fernandes de. **O FPE e os desequilíbrios regionais**. 2000. Disponível em http://intranet.sefaz.ba.gov.br/gestao/rh/treinamento/monografia_anna_carlos.pdf. Acesso em 2 set. 2010.

PETROBRÁS. **Perguntas e respostas**. Disponível em <http://www.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/index.asp>. Acesso em 24 set. 2010.

PETROBRÁS. **Informações adicionais sobre atividades de exploração e produção de petróleo e gás.** Disponível em <http://www.petrobras.com.br/rs2009/pt/analise-financeira-e-demonstracoes-contabeis/anexos/informacoes-adicionais-sobre-atividades-de-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/default.aspx>. Acesso em 24 set. 2010.

PIANCASTELLI, Marcelo; BOUERI, Rogério; LIMA, Edilberto Pontes. Descentralização fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando (coord.) **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 25-82.

PINHEIRO, Ibsen. **Emenda do pré-sal está no Senado.** Disponível em http://www.ibsenpinheiro.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=209&Itemid=73. Acesso em 24 set. 2010.

PORTOS E NAVIOS. **Novo regime do petróleo causará grande impacto na economia, adverte Dornelles.** Disponível em <http://www.portosenavios.com.br/site/noticiario/industria-naval/1799-novo-regime-do-petroleo-causara-grande-impacto-na-economia-adverte-dornelles>. Acesso em 24 set. 2010.

PRADO, Sergio. **Transferências fiscais no Brasil: o lado “esquecido” da reforma tributária.** 2003. Disponível em http://www.sefa.pa.gov.br/site/semin_poltrib/materestudo/P3_TransferenciaFiscais.pdf. Acesso em 1 set. 2010.

REZENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas.** 2001. Disponível em <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>. Acesso em 1 set. 2010.

REZENDE, Fernando. **Desafios do federalismo fiscal.** Rio de Janeiro: FGV, 2006.

_____. **Federalismo fiscal: novo papel para Estados e Municípios.** 1997. Disponível em

<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229985/Rezende%20Federalismo%20Fiscal%20Novo.pdf>. Acesso em 1 set. 2010.

_____. **Reforma tributária e a federação**. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. **Rateio do FPE: análise e simulações**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília, 2010. Disponível em http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/Texto71-Carlos%20Alexandre.pdf. Acesso em 16 dez. 2010.

SCHETMAN, Rafael; BARBOSA, Décio Hamilton; GUTMAN, José; GALLIER, Carlos A.J. **Participações governamentais na nova lei do petróleo**. 2000. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>. Acesso em 17 set. 2010.

SCHERER, Catarina de Miranda. **Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais no Brasil: uma análise dos casos do FPE e do FUNDEF**. Monografia. Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS, 2004.

SILVA, Mauro Santos. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, Belo Horizonte, UFMG, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan./abr. 2005.

SILVA, Pedro Luiz Barros; AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **Reforma tributária e federação**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. **Boletim de difusão das informações e promoção do debate sobre a distribuição dos royalties no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, set. 2003. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=1>. Acesso em 24 set. 2010.

VEJA. **Perguntas e respostas pré-sal**. Disponível em http://veja.abril.com.br/idade/exclusivo/perguntas_respostas/pre-sal/#5. Acesso em 24 set. 2010.