

ROYALTIES DO SETOR PETROLÍFERO E DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

MARCELLO DE MELLO CORRÊA
Fundação MUDES-RJ

Introdução

Os *royalties* do petróleo renderam para alguns municípios fluminenses, de janeiro até outubro do ano de 2003, a quantia de R\$ 998 milhões¹. Cabe ainda observar que vários campos licitados nos últimos anos sequer entraram em na fase de produção, fato pelo qual estima-se que esta receita poderá aumentar em até 30% (trinta por cento) até 2005.

Esta receita da União Federal é distribuída entre alguns municípios fluminenses e estes podem dispor livremente sobre a maneira como irão usá-la. Esta situação tem gerado contrastes e desigualdades, seja pela falta de coordenação entre os municípios receptores, seja pela falta de responsabilidade e planejamento para com o uso dos recursos ou, até mesmo, pela desigualdade crescente entre os municípios receptores e não receptores.

Este tema também encontra repercussão no campo político e administrativo, pois estas receitas aumentam a capacidade de realização dos governos, sem que esta esteja fundamentada nos recursos gerados dentro da municipalidade. Isto cria uma falsa impressão de boa administração dos recursos públicos para a população.

* O autor é Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense – UFF, Advogado de empresas no Rio de Janeiro e Coordenador do Curso de Processo Fiscal e Planejamento Tributário da Fundação MUDES/RJ.

¹. Segundo a Agência Nacional do Petróleo.

Em última instância, esta falsa impressão possibilita vantagens eleitorais para os candidatos dos grupos que estão nos cargos diretivos dos governos municipais.

Os *royalties*, continuando, são receitas classificadas como *government takes* e, para muitos autores sobre o tema, não possuem natureza tributária. Não possuir natureza tributária significa que a *exação* não está sujeita às regras do Sistema Tributário Nacional. Esta situação facilita a arrecadação destes recursos pela União Federal, mas, paralelamente, se traduz em mais uma despesa para as empresas do setor petrolífero.

Estas exações governamentais, especificamente neste setor, são transferências de recursos de todos os consumidores (internos e externos) para as populações diretamente afetadas pela indústria petrolífera. Estas compensações financeiras são originadas em dois fatores: o primeiro na privação da sociedade de um recurso não renovável e o segundo na potencialidade de dano ambiental pela extração ou transporte destes recursos.

Tratando-se de um recurso energético não renovável (óleo e gás), é comum que os governos busquem compensações extraordinárias, sobretudo para as localidades afetadas pelas atividades econômicas originadas na exploração daqueles.

As nossas preocupações neste pequeno estudo são: (a) apresentar a maneira pelo qual esses recursos extraordinários são distribuídos entre os entes federativos; (b) evidenciar a falta de coordenação e irresponsabilidade dos municípios fluminenses receptores destes *government takes*; e (c) ponderar sobre as possíveis consequências deste cenário.

Base legislativa para cobrança dos *royalties* no setor petrolífero

O legislador brasileiro, ao traçar a nova política do petróleo no Brasil (Lei nº9478/97), instituiu uma série de *government takes* que, entre outras funções, deveriam reduzir os impactos negativos da exploração do petróleo e gás no país.

Os *royalties* são receitas patrimoniais da União Federal, pagos em razão do exaurimento de um recurso (Leal e Serra, 2003:168). Dois fatores sustentam a cobrança dos *royalties* para estes autores: (a) o petróleo e o gás natural são finitos; e (b) a indústria que irá se beneficiar daquele recurso impõe um grande ônus às regiões tocadas por ela.

Os investimentos de vulto, tais como o do setor petrolífero (e gasífero) exige um suporte de bens e serviços para a instalação das suas unidades. As localidades onde estas unidades estão instaladas são pressionadas para ampliarem as suas estradas, hospitais, escolas, redes de saneamento, fornecimento de água e energia (serviços públicos em geral).

O impacto ambiental é outro *produto* do desenvolvimento de atividades relacionadas ao petróleo. Sob este foco, aquela exação possui a função de cobrir: (a) o exaurimento de um recurso natural e (b) compensar os danos ambientais (pois toda

intervenção humana no ambiente causa algum tipo desarmonia na Natureza). Nos dizeres de Schantz (1994) temos:

Another justification sometimes offered for a royalty is that it compensates for environmental impacts. While site-specific arrangements made for mining permits resolve the more acute conflicts, royalties address the residual impacts. (...)

If directs controls exercised by the government were made more stronger, the need for the royalty to account for residual pollution would move inversely. A royalty in this case is a value of remaining environmental impacts.

Dos fatores que justificam a cobrança dos *royalties*, podemos extrair as suas funções. Em outras palavras, podemos apontar em quais atividades ou medidas estes recursos deveriam ser aplicados. Apesar da nova política do petróleo ter traçado um intrincado sistema de distribuição de recursos governamentais, não houve uma preocupação da legislação em impor regras ou guias para que estes recursos fossem gastos com mais responsabilidade pelos seus destinatários. Neste ponto do texto, iremos apresentar a distribuição destes recursos até os seus destinatários.

Destacamos, neste passo, e nos artigos 20, IX; 22, IV; 176 e 177 da CR/88. Regulando estes dispositivos encontramos, entre outras, a Lei nº 7990/89 que disciplina as compensações financeiras oriundas da exploração de petróleo, gás natural, potenciais hidro-energéticos e minerais no território nacional, plataforma continental e zona econômica exclusiva.

Ainda sobre este prisma, a nova lei do petróleo (Lei nº9478/97) buscou garantir uma divisão daquelas compensações entre os entes federativos, como dissemos anteriormente. Dentro deste conjunto de exações governamentais compensatórias, os *royalties* merecem destaque, pois (a) são receitas distribuídas entre União Federal, Estados e Municípios e (b) envolvem um grande volume de recursos, face aos valores arrecadados e distribuídos anualmente. Assim, podemos definir que royalty no setor petrolífero² é:

Compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural correspondente a um percentual entre 10% e 5% sobre o valor da produção de cada campo, a ser pago mensalmente à União Federal (poder concedente). Trata-se, em última análise, de apropriação, por parte da sociedade, de parcela da renda originada na exploração de um recurso natural não renovável, sobre o qual a União Federal detém seu monopólio³.

Notamos que os *royalties* serão pagos, mensalmente, pelo concessionário a partir do início da exploração do campo concedido. O percentual será de 10% (dez por cento) sobre o montante da produção do campo. Contudo, a ANP poderá reduzir este percentual, mas nunca inferior a 5% (cinco por cento), considerando: (a) o

². Vide artigos 11 a 20 do Decreto nº 2705/98.

³. Vide o art. 20, §1º da CR/88.

risco geológico, (b) expectativa de produção, (c) rentabilidade e (d) outros fatores que influam na viabilidade da extração (art.47 da Lei nº9478/97). Os critérios de cálculo dos *royalties*⁴ estão no Decreto Presidencial nº01/91. Destacamos os seguintes pontos:

1. A Lei nº9478/97 estipula que o percentual de 10% (dez por cento) dos *royalties* será dividido em: 5% (cinco por cento) obrigatório e 5% (cinco por cento) facultativo⁵;
2. Os 5% (cinco por cento) obrigatório será distribuído segundo o critério da Lei nº7990/89, previsão exposta na nova lei do petróleo⁶.
3. Os outros 5% (cinco por cento), considerados como excedentes pela lei do petróleo (art.49) serão distribuídos segundo os seus critérios.

Nos termos da Lei nº7990/89 temos a seguinte distribuição dos *royalties*:

Local da extração / Favorecido	Estado produtor ⁷	Municípios produtores ou confrontantes	Municípios afetados pelo embarque e desembarque ⁸	Min. da Ciência e tecnologia	Min. da Marinha	Fundo Especial dos Estados, Territórios e Municípios ⁹
Em terra.	70%	20%	10%	nda.	nda.	nda.
Plataforma continental	30%	30%	10%	nda.	20%	10%

Cabe assinalar que o disposto no Decreto Presidencial nº01/91 sobre a repartição dos *royalties* incidentes sobre a produção em terra e na Plataforma Continental foi revogado pela Lei nº9478/97. Entretanto, as regras deste diploma sobre o rateio das receitas (*royalties*) entre municípios integrantes da zona de produção primária e secundária, bem como dos limítrofes permanecem efetivas e eficazes (art.18 do citado decreto).

O ato presidencial em foco traz inúmeros conceitos de instalações fabris e portuárias para caracterizar as zonas de produção. Podemos destacar, de início, que a manipulação destes conceitos podem operar uma reorganização das receitas originadas nos *royalties* do petróleo e gás natural.

⁴. Vide nota técnica da ANP “SPG/ANP 01” editada em fevereiro de 2001.

⁵. Entendendo por facultativo segundo os critérios técnicos da ANP, conforme a diretriz do art.47 da Lei 9478/97.

⁶. Cabe observar que se pode argumentar que a Lei nº 7990/89 perdeu seu *status* de lei federal face ao fenômeno da deslegalização, segundo a Doutrina exposta por Diogo de Figueiredo em *Mutações do Direito Administrativo*, Renovar, 2001.

Deve ser observado, também, que os Estados possuem regras próprias para a distribuição destes recursos e, portanto, não faremos um levantamento destas regras.

A mecânica da distribuição é: a União Federal arrecada (ANP/SRF) e depois distribui entre Estados e Municípios. Os Estados, por sua vez, distribuem uma parcela destes recursos entre os municípios.

Seguindo a nossa exposição, com fundamento no citado artigo 49 da nova lei do petróleo temos a seguinte tabela:

Local da extração / Favorecido	Estado produtor	Municípios produtores ou confrontantes	Municípios afetados pelo embarque e desembarque ¹⁰	Min. da Ciência e tecnologia	Min. da Marinha	Fundo Especial dos Estados, Territórios e Municípios ¹¹
Terra, rios, lagos e ilhas	52.5%	15%	7.5%	25%	nda.	nda.
Plataforma continental	22.5%	22.5%	7.5%	25%	15%	7.5%

Os *royalties* excedentes (tabela supra) têm o seu recolhimento regulamentado pelo Decreto nº2705/98, enquanto os *royalties* mínimos (obrigatórios) são regulamentados pelo Decreto Presidencial nº01/91. Com fundamento nesta legislação, a ANP editou a Portaria nº29/01, regulando, desta forma, o contido nos seguintes dispositivos: artigos 49, I, c e 49,II da Lei 9478/97; art.7º da Lei 7990/89; e artigos 17, III e 18, II do Dec. Presidencial nº01/91.

Cabe observar que a legislação petrolífera se pauta em alguns conceitos, tais como: zona de produção principal, zona de produção secundária e municípios limítrofes. Estes conceitos influenciam diretamente na repartição dos *royalties*. Nesta esteira, podemos observar que a modulação destes conceitos pela agência reguladora (ANP), considerando o seu poder normativo, poderia reordenar a distribuição dos *royalties* excedentes e até dos obrigatórios (os primeiros 5% incidentes sobre a produção do campo). Outros conceitos que podem ser modulados são os de *operações de embarque e desembarque*¹².

⁷. O Estado deve repassar 25% do arrecadado para os seus municípios (artigos 2, §1º; 6, §3º e 7 da Lei nº 7990/89).

⁸. Segundo os critérios da ANP expostos na Portaria nº 29/01. Podemos observar, ainda, que o conceito utilizado pela agência em tela é o do citado Dec. Presidencial nº01/91.

⁹. O autor não encontrou a legislação que regula este fundo, fato pelo qual acredita que este não exista.

¹⁰. Segundo os critérios da ANP expostos na Portaria nº 29/01. Podemos observar, ainda, que o conceito utilizado pela agência em tela é o do citado Dec. Presidencial 01/91.

¹¹. O autor não encontrou a legislação que regula este fundo, fato pelo qual acredita que este não exista.

¹² Vide os itens 10.1, 10.2 e 11 todos da citada Nota Técnica da ANP.

Observa-se que as regras sobre o recolhimento, repartição e rateio dos *royalties* do petróleo estão dispersas em diversos diplomas legais, o que sem embargo não facilita a correta observância delas pelos agentes do setor (privados e públicos). Por oportuno, sublinhamos que a melhor técnica seria no sentido que todas aquelas regras sobre a arrecadação e distribuição dos *royalties* do setor petrolífero estivessem consolidadas em um único diploma. Entretanto, realizar este tipo de *consolidação* no plano legislativo envolve um esforço político ainda distante da pauta do Governo Federal.

Entretanto, a indústria petrolífera, sobretudo o segmento de E&P (exploração e prospecção), não está somente obrigada ao pagamento dos *royalties*, há outras exações (receitas governamentais) que, em última análise, irão integrar o preço final de todos os produtos desta indústria.

Para melhor compreendermos as referidas receitas governamentais originadas na indústria petrolífera, são necessários os seguintes esclarecimentos:

Bônus de Assinatura¹³ – montante ofertado pela empresa vencedora da licitação para obtenção da concessão. O valor mínimo deste bônus constará do edital de licitação e seu pagamento será realizado em uma única parcela - no ato de assinatura do contrato de concessão. O valor daquele deverá refletir o grau de atividade econômica do bloco licitado¹⁴. Observamos que: como o valor do referido bônus tem como base de cálculo uma estimativa de sua atividade, fundada em dados puramente técnicos, não poderá apresentar valores diferentes para blocos com a mesma potencialidade na mesma rodada de licitações, pois se assim ocorrer haverá a quebra da isonomia entre seus participantes.

Royalties¹⁵ – compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural correspondente a um percentual entre 10% e 5% sobre o valor da produção de cada campo, a ser pago mensalmente à União Federal. Trata-se, em última análise, de apropriação, por parte da sociedade, de parcela da renda originada na exploração de um recurso natural não renovável, sobre o qual a União Federal detém o seu monopólio. Com relação ao petróleo, no cálculo dessa receita será adotada como preço de referência à média ponderada dos preços de venda (sem incidência de tributos) praticados pela empresa no respectivo mês, ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior. Quanto ao gás natural, o preço de referência será igual à média ponderada dos preços de venda (sem tributos), acordados nos contratos de fornecimento com a dedução das tarifas relativas a transporte até os pontos de entrega da *commodity*. O percentual dos *royalties* será fixado a critério da agência, considerando variáveis de risco geológico e expectativa de produtividade. A rubrica em foco deverá constar no edital de licitação e no contrato de concessão, assim como seus percentuais¹⁶.

¹³ Vide art. 9º do Dec. 2705/98.

¹⁴ Fonte: *Informe infra-estrutura* do BNDES, nº 29 de Dezembro de 1998.

¹⁵ Vide art. 11 a 20 do Dec. 2705/98.

¹⁶ Idem.

Participação Especial¹⁷ – compensação financeira extraordinária, devida pelos concessionários, cobrada nas hipóteses de volume de produção ou de grande rentabilidade de campo. Os conceitos de *grande volume* e *grande rentabilidade* estão dispostos no Decreto nº2705/98, conforme tabelas apresentadas no seu art. 22, variando de acordo com o número de anos de produção, sua localização e volume. Apurar-se-á a referida participação pela aplicação de alíquotas progressivas sobre as receitas líquidas da produção trimestral de determinado campo, variando em percentuais de 0% a 40%, porém há deduções previstas na Lei nº9478/97. A participação em tela segue o princípio: devem ser transferidos para a Fazenda Pública os percentuais das rendas considerados excessivas pelo Governo Federal.

Outro aspecto da Participação em destaque é quanto à sua natureza jurídica. O texto legal deixa claro que sua base de cálculo é a *receita líquida da produção trimestral de cada campo* (art.22 do Dec. nº 2705/98), porém no art. 50 da Lei nº 9478/97 enuncia que a rubrica em foco deverá constar no Edital e no Contrato de concessão além de delegar à Presidência da República a competência para regulá-la. Assim sendo, resta a dúvida: será ela de natureza tributária ou contratual? Acreditamos que o debate será longo e, por isso, foge ao objetivo do presente estudo¹⁸.

Pagamento pela retenção ou ocupação de área – quantia paga anualmente pelo concessionário a partir da data da assinatura do contrato de concessão. Seu valor levará em conta as características geológicas, localização e outros fatores relacionados à bacia sedimentar em que se localizar o bloco¹⁹. Os valores serão definidos pela ANP, conforme dito anteriormente, sendo que a quantia levantada lhe será destinada.

Outra controvérsia que podemos adiantar é em relação à *taxa* enunciada no art. 15, V da Lei nº 9478/98. Sendo pertinente a mesma indagação quanto a sua natureza: será ela tributária ou contratual? Espera-se que a *taxa de regulação* cobrada pela ANP tenha como base de cálculo a estimativa do custo das suas atividades reguladoras. A sua base deverá se ater aos parâmetros endógenos, sob pena de ser questionada judicialmente²⁰. Outra questão que tange à *taxa de regulação* está na

¹⁷. Vide art's 21 a 27 do Dec. nº 2705/98.

¹⁸. Contudo, para aqueles que se filiem à tese que se trata de natureza tributária, pois é uma prestação compulsória em moeda instituída por Lei, o vocábulo *receita* pode-se traduzir em *faturamento*, gerando assim um *bis in ibidem*.

¹⁹. Vide art.28 do Dec. nº 2705/98.

²⁰. Destacamos esse item sobre a base de cálculo da taxa em exame por que nossos tribunais ao analisar a taxa de fiscalização cobrada pela CVM (Lei 7940/89), essa que tem como base de cálculo o *Patrimônio Líquido do contribuinte*, ou seja: um parâmetro exógeno. Há uma tendência ao entendimento de que se trata apenas de referência para enquadramento do sujeito passivo a progressividade da referida taxa. Contra tal impropriedade jurídica o Ilustre Tributarista Condorcet Rezende articula, em artigo editado na *Revista de Direito Tributário* nº 72 pp. 23 a 37, diversos argumentos contra tal entendimento tendente a se firmar, por equívoco, na jurisprudência brasileira.

oportunidade de sua cobrança. A ANP somente poderá cobrar a referida taxa quando estiver efetivamente realizando as atividades que aquela financia²¹.

Podemos apresentar a seguinte tabela:

RECEITAS x PARTICIPAÇÕES:

	ANP	Min. Minas e Energia	Min. Meio Ambiente	Min. Ciência e Tecnologia	Min. Marinha	Estados	Muni- cípios	Fundo Especial
Bônus de Assinatura	parcela consignada no orçamento aprovado	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
<i>Royalties</i> (parcela que representar 5% da produção)	-	-	-	-	-	70,0%	30,0%	-
<i>Royalties</i> (parcela que exceder 5% da produção) produção na terra	-	-	-	25,0%	-	52,5%	22,5%	-
<i>Royalties</i> (parcela que exceder 5% da produção) - produção no mar	-	-	-	25,0%	15,0%	22,5%	30,0%	7,5%
Participação Especial	-	40,0%	10,0%	-	-	40,0%	10,0%	-
Pagamento pela Ocupação ou Retenção de Área	100%	-	-	-	-	-	-	-

n.d.- não definido. Os *royalties* e o pagamento pela ocupação ou retenção de área são participações obrigatórias enquanto as demais ficarão a critério da ANP.

²¹. Nesse sentido o Recurso Extraordinário nº140278 e, igualmente, os publicados nas RTJ's números: 96:349, 101:785; 109:1216 e 118:372 ao tratarem de taxa cobrada em virtude do poder de polícia.

Com o crescimento da indústria do petróleo no Brasil, maiores serão os recursos disponíveis para os entes federativos, resta saber se eles irão gerar um aumento sustentável de *bem-estar* para as localidades afetadas pela citada indústria.

Royalties e desigualdades

No tópico anterior verificamos as receitas originadas na indústria petrolífera e a sua distribuição, em especial no segmento de E&P. Neste ponto do estudo, trataremos dos aspectos externos dos *royalties*: a influência dos *royalties* no relacionamento dos entes subnacionais.

Não há dúvidas que o grau de influência econômica, social e ambiental que a indústria do petróleo exerce nas localidades por ela tocadas é relevante. Por esta razão, a discussão sobre a repartição destas compensações (government takes) e a utilização responsável das mesmas pelos governos é extremamente importante. Neste sentido, localizar geograficamente as instalações desta indústria, bem como o volume de produtos extraídos, transportados e comercializados, é primordial para verificarmos se a distribuição dos *royalties* está em conformidade com a legislação e se os conceitos empregados nesta operam uma relação equânime entre as plantas industriais e a sua influência geoeconômica. Ainda neste sentido, monitorar os impactos causados pela indústria em foco deve ter relação direta com a utilização responsável das compensações financeiras pelos governos.

Estes recursos são extraordinários porque são oriundos de atividades específicas (indústria petrolífera) com grande potencial de dano (social, econômico e ambiental). O *royalty* não é cobrado para gerar uma receita corrente para um ente federativo (imposto) ou para o pagamento de um serviço governamental (taxa), mas é um plus cobrado em função daqueles danos específicos (ou possíveis). No caso brasileiro, os fatores que justificam a cobrança destes government takes podem ser facilmente visualizados, mas não há preocupações de como os governos irão utilizar estes recursos (finitos) na redução dos impactos negativos da indústria em espécie.

A primeira distorção na utilização dos *royalties* que podemos observar é em relação a sua utilização. Estes recursos são normalmente utilizados pelos seus beneficiários para responder as demandas de ampliação da infra-estrutura local. Isto não é correto. Observamos que Leal e Serra (2003) advogam em favor da posição em que as despesas extraordinárias causadas pela elevação das demandas por serviços públicos e infra-estrutura deveriam ser provenientes dos tributos (estaduais e municipais). Isto porque: paralelo a pressão por mais serviços públicos e infra-estrutura das localidades, causada pela instalação daquelas unidades produtivas, estas elevam o nível de emprego e renda local (capacidade contributiva). A natureza dos *royalties* (e demais participações governamentais) exige a realização de uma função econômica. Aquelas demandas devem, portanto, ser respondidas

com o aumento da carga tributária local. Entretanto, isto não ocorre. Os recursos federais obtidos com o setor petrolífero ingressam nos orçamentos dos entes subnacionais como receitas ordinárias, o que facilita a sua subtilização em termos econômicos, pois não são direcionadas para a redução dos citados impactos negativos.

Na mesma posição estão os autores em foco. Para eles, quando os *royalties* integram as receitas correntes dos municípios e dos Estados, perde-se a função econômica desta exação²².

Esta função econômica é obtida pela ampliação das bases produtivas da região influenciada pela indústria petrolífera. O gasto responsável destes recursos exige o cumprimento desta função. Há uma preocupação no sentido de que o fim das atividades da indústria petrolífera não signifique o declínio econômico da região. Desta maneira, o royalty deve ser utilizado para financiar outras atividades capazes de sustentar a região ao final do ciclo petrolífero. Aquele ônus inicial com a ampliação dos serviços públicos e com a infra-estrutura, não pode ser simplesmente descartado. Neste sentido, nos apropriamos do exemplo de Leal e Serra (2003) ao citar o destino dos *royalties* nos EUA. Os Estados Norte-Americanos costumam destinar os recursos, oriundos no pagamento de *royalties*, com a preservação ambiental, com recursos hídricos e em áreas correlatas. Mais ainda, os valores destinados aos entes subnacionais são vinculados a promoção de atividades que gerem uma riqueza alternativa e substitutiva à riqueza do subsolo. Enquanto os recursos naturais se findam, há o lançamento das bases de um novo ciclo produtivo. Na região do Mar do Norte há a mesma preocupação, países como a Noruega utilizam os recursos provenientes do pagamento de *royalties* para desenvolver a sua indústria pesqueira. Na Escócia foram criados centros de desenvolvimento tecnológico. Compreender que o ciclo do petróleo irá acabar é primeiro passo na direção de uma utilização responsável dos recursos originados nele.

Entretanto, os municípios do Estado do Rio de Janeiro que recebem estes recursos não apresentaram, até o momento, nenhuma ação voltada para o desenvolvimento de atividades substitutivas. Induzir este tipo de consciência nos governos locais será um desafio, pois o tema sempre foi cercado atritos entre estes governos e o governo federal, principalmente quando esbarra no equilíbrio federativo e nas autonomias estadual e municipal.

A repartição destas receitas sempre geraram controvérsias. Sob o foco do federalismo fiscal, podemos dizer: transferir recursos da União Federal para os entes subnacionais implica em maior capacidade de realização destes em detrimento daquele. Desde 1971 os Estados e Municípios se articulam para se beneficiarem dos *royalties* do petróleo (Leal e Serra:2003). As diversas tentativas foram frustradas pelo governo centralizado do regime militar. Para os militares, repassar estes recursos significava a perda do seu gerenciamento e fortalecimento dos políticos

²². Favor consultar as páginas 169 e 170 da obra de Leal & Serra (2003).

locais. Isto não mudou. O aumento da capacidade de ação dos governantes locais implica diretamente no aumento do prestígio destes junto aos seus eleitores.

Com o processo de redemocratização, houve um novo arranjo das competências federativas. Os Estados e Municípios adquiriram, paulatinamente, novas dimensões tanto de competências quanto de recursos. Este longo processo de descentralização pela redemocratização foi coroado com a Constituição de 1988. Esta elevou os Municípios ao status de ente federativo e aumentou a competência tributária dos Estados²³, entre outras alterações (Abrucio:1998). Os *royalties* seguiram a mesma trajetória e passaram a ser repartidos entre os entes subnacionais, apesar de serem receitas próprias da União Federal.

É importante notar que a Lei nº9478/97 não impôs aos destinatários destes recursos nenhuma limitação quanto ao uso dos mesmos. Não há vinculação alguma. Isto facilita ao governante local (governadores e prefeitos) utilizarem os recursos sem qualquer preocupação com a capacidade de sustentação do sistema produtivo.

Autores como Serra e Patrão (2003:197), ao analisarem o processo legislativo que deu origem a Lei nº 9478/97, informam que a não vinculação dos *royalties* e a sua majoração, foram moedas de troca entre os congressistas e a Presidência da República (autora do projeto de lei). Os Deputados Federais e os Senadores firmaram posição com os governos locais que seriam beneficiados com os *royalties*. Mesmo possuindo a maioria no Congresso Nacional, o Pres. Fernando Henrique precisou de uma ampla negociação para aprovar uma lei que agradasse os investidores privados (e atraísse os investidores externos). Isto foi uma das razões pela qual o Governo Federal abriu mão de recursos em benefício dos governos locais e, por fim, conseguiu aprovar o seu projeto de lei.

Estes recursos, em último turno, aumentaram o poder de ação dos governantes locais.

Ocorre que com a *flexibilização* houve um aumento expressivo das atividades petrolíferas, sobretudo no Norte do Estado do Rio de Janeiro (responsável por mais de 80% da produção nacional)²⁴, gerando uma *super arrecadação* em favor das localidades situadas na zona de influência da indústria do petróleo. As localidades beneficiadas passaram a contar com recursos vultuosos quase de que *do dia para noite*. Recursos provenientes da União Federal sem qualquer diretriz em relação aos seus gastos²⁵.

²³. Para os Estados, foi destinada a competência sobre o ICMS. O imposto em espécie possui uma grande amplitude de incidência e, se não fosse suficiente, conta com as alíquotas mais elevadas do quadro tributário brasileiro. Sob o prisma político, a Constituição de 1988 concedeu aos Governadores uma imensa capacidade de ação e autonomia em relação à União Federal.

²⁴. Dos 10 municípios que mais recebem *royalties* no Brasil, 8 estão localizados no Norte Fluminense.

²⁵. Base legal da divisão dos *royalties*: Lei 7525/86, Lei 7990/89 e Dec. 2705/98.

Até o momento, o recebimento das participações governamental pelos municípios do Norte-Fluminense não resultou em melhorias efetivas de serviços públicos e da infra-estrutura local ou em relação à geração de empregos formais²⁶. O quadro neste sentido, não é satisfatório uma vez que estes recursos sequer estão sendo utilizados na ampliação das facilidades voltadas para a população local. Também não temos exemplos de uma preocupação com o desenvolvimento de atividades alternativas ou substitutivas para manter o fluxo de receitas das municipalidades.

Vamos tentar ilustrar. Utilizando como critério de avaliação a relação: receita com *royalties*/população do município (*royalty per capita*), encontramos que um município como Quissamã - RJ (com 13 mil habitantes) possui uma quantia de R\$ 6.020,82 por habitante. Seria o mesmo que dizer que cada habitante, independente da idade e da renda, contribuísse com a municipalidade com mais de 6 mil reais por mês (Serra e Patrão, 2003:199). Por outro ângulo: se cada habitante daquele município recebesse o seu quinhão dos *royalties*, ele teria uma renda mensal naquele valor e, portanto, Quissamã possuiria uma das populações mais bem remuneradas do Brasil²⁷.

Outro município beneficiado pelos *royalties* é Rio das Ostras (também no norte-fluminense), mas receber estes recursos não significou qualquer melhora na qualidade de vida ou infra-estrutura local. Com o dobro da população de 10 anos atrás (muitos atraídos pelas oportunidades criadas pela indústria petrolífera) e com 40% dos habitantes morando em favelas, Rio das Ostras é um bom exemplo de irresponsabilidade. Este município gastou R\$ 20 milhões nos últimos dois anos com a “estética” dos seus pontos turísticos, mas não investiu qualquer recurso em saneamento ou coleta de lixo²⁸. Recentemente (2004), Rio das Ostras promoveu concursos públicos para aumentar o seu quadro funcional, o maior atrativo do certame foram os altos salários, o que atraiu pessoas de quase todo o Estado do Rio de Janeiro. Se descontarmos das receitas municipais a rubrica *royalties*, este Município estaria com uma preocupante parcela dos seus recursos comprometidos com o pagamento do seu funcionalismo. Resta saber se Rio das Ostras terá capacidade honrar os seus compromissos após o término do ciclo produtivo do petróleo ou se houver uma redução no recebimento dos *royalties*.

Paralelo ao problema da utilização irresponsável dos recursos, há a distância crescente entre os municípios receptores e os não receptores de *royalties*. A tendência é pelo aumento destes recursos e, conseqüentemente, pelo aumento das desigualdades entre as regiões do Estado do Rio de Janeiro²⁹.

²⁶. Fonte: Gazeta Mercantil de 09/05/03, p. B-14.

²⁷. Em Rio das Ostras/RJ a citada relação é de R\$ 4.214,12 *per capita*, enquanto Campos dos Goytacazes, com 406 mil habitantes, a relação é de apenas R\$ 1077,99 por pessoa.

²⁸. Fonte: O Globo de 01/02/04, p.39.

²⁹. Favor consultar no *website* da ANP as quantias repassadas para os entes subnacionais.

Desta constatação surgem as seguintes preocupações com estes recursos: (a) como limitar o seu recebimento; (b) como distribuir melhor e (c) como garantir que estes sejam gastos responsabilmente pelos governos locais.

Neste mesmo tempo, diversos municípios fluminenses buscam a classificação de zona de influência da indústria petrolífera junto a ANP para obterem recursos provenientes do pagamento de *royalties*. Na posição contrária estão os municípios que já possuem participação no rateio daquele recurso. Estes municípios fundaram a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – OMPETRO³⁰ (em 26/01/01). O indicativo é na direção que esta organização atuará contra o ingresso de novos municípios para a repartição daqueles recursos. Segue o princípio de que quanto maior o número de municípios classificados como zona de influência menor serão as receitas dos partícipes daquela organização. Isto porque pela regra de distribuição dos *royalties*, o ente federativo classificado pela ANP como receptor de *royalties*, passa a repartir um fundo com os demais entes. Isto cria a seguinte situação: quanto maior o número de habilitados para receber parcelas destes recursos, menores serão estas parcelas (100%/x).

Verificamos, desta maneira, que o *royalty* funcionou como indutor de alianças entre municipalidades. Contudo, isto não significa que os recursos serão gastos de forma coordenada entre os seus beneficiários³¹.

Conclusão

Os *royalties* do petróleo também são recursos finitos, por esta razão a sua utilização deve ser pautada por um planejamento. Isto significa, entre outras medidas: (a) identificação de oportunidades e vocação econômica local; (b) formação de mão-de-obra e capacitação; (c) linhas de crédito especiais; e (d) coordenação entre as diversas instâncias governamentais.

A experiência que estamos presenciando no Estado do Rio de Janeiro está muito distante daquilo que se espera de uma ação governamental consistente e

³⁰. São partícipes da OMPETRO: Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

³¹. Apesar das vastas possibilidades econômicas que os *royalties* podem proporcionar aos seus beneficiários, notamos que os habitantes das localidades receptoras são pouco beneficiados. Tomemos por exemplo o Município de Campos dos Goytacazes, dos seus 406 mil habitantes, apenas 47 mil possuem trabalhos formais. Em outras palavras: apesar do desenvolvimento da indústria petrolífera no município mais o recebimento das participações governamentais (rateio), menos de 30% da sua população participa de um sistema produtivo formal e, por esta via, contribuem para a manutenção da seguridade social e demais despesas públicas. Esta informação evidencia o desequilíbrio entre os recursos econômicos locais e a sua distribuição entre a população.

responsável. As enormes quantias destinadas aos municípios fluminenses, na qualidade de *royalties*, pouco têm gerado de bem-estar para as populações e, mais ainda, pouco (ou nada) está sendo apresentado como atividades alternativas ao setor petrolífero.

Se não houver iniciativas governamentais no sentido de corrigir a má utilização destes recursos, em poucas décadas perceberemos que a indústria petrolífera no estado do Rio de Janeiro gerou mais malefícios que benefícios. Não é difícil imaginarmos um cenário para as atuais capitais do petróleo brasileiro: superpopulação, com altos níveis de desemprego, finanças em crise, violência e degradação ambiental.

Finalmente, resta sublinhar que a indústria petrolífera é mundial, isto significa que ela segue oportunidades em todo planeta. Quando o petróleo das bacias do Espírito Santo e Campos acabarem, se não houver meios de manter as receitas municipais e o nível de emprego da população, não temos dúvidas que o pior dos cenários irá se concretizar.

ROYALTIES DO SETOR PETROLÍFERO E DESIGUALDADES REGIONAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Resumo: As preocupações deste estudo são: (a) apresentar a maneira pelo qual os recursos extraordinários dos *royalties* do petróleo são distribuídos entre os municípios do Rio de Janeiro; (b) evidenciar a falta de coordenação e irresponsabilidade dos municípios fluminenses receptores destes *government takes*; e (c) ponderar sobre as possíveis conseqüências deste cenário.

Palavras-chave: *Royalties* – Petróleo – Desigualdades Regionais – Rio de Janeiro

ROYALTIES FROM OIL AND REGIONAL UNEQUALITIES IN RIO DE JANEIRO STATE

Abstract: This study is focused on: (a) present the way by which the extraordinary resources from oil are distributed among municipalities in Rio de Janeiro; (b) to become evident the lack of coordination and irresponsibility of fluminense municipalities receivers of these government takes; and (c) to reflect about the possible consequences of this scenery.

Keywords: *Royalties* – Oil – Regional Unequalities – Rio de Janeiro.

BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. 1999. Privatização, mudança estrutural e regulação: uma avaliação do programa de privatizações no Brasil. In: Velloso, J. P. R. (org.). *A crise mundial e a nova agenda de crescimento*. Fórum Mundial, Rio de Janeiro.

- ABRUCIO, F. e VALERIANO, M. F. C. 1998. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer.
- AYOUB, A. 1996. *Le pétrole – économie et politique*. Paris: Bibliothèque de Matières e Economica.
- CAETANO FILHO, E. 2003. O Papel da Pesquisa Nacional na Exploração e na Exploração Petrolífera da Margem Continental da Bacia de Campos. In: Piquet, R. (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond.
- LEAL, J. A. e SERRA, R. 2003. Uma Investigação Sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: Piquet, R. (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond.
- MONTEIRO, A. P. 2001. Elaboração de Políticas Públicas em Nível Subnacional no Brasil: Uma Colcha de Retalhos. In: Abreu A. (org.). *Transição e Fragmentos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV.
- SERRA, R. e PATRÃO, C. 2003. Impropriedades dos Critérios de Distribuição dos Royalties no Brasil. In: Piquet, R. (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond.
- BNDES - INFORME INFRA-ESTRUTURA. Brasília: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, números 09, 21, 29, 33, 37, 41, 45 e 53. (publicados entre 1996 e 2000)