

Petróleo, Royalties & Região

 UcamCidades

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano IV, nº 15 – Março / 2007

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes

ISSN 1980-6310

APOIO:



COMPENSAÇÕES DA EXPLORAÇÃO DE MINÉRIO

Campo minado

Cresce a compensação financeira pela exploração de minérios. Junto com o crescimento vem o debate sobre o futuro

PÁGINAS 4, 5, 6 e 7

Novos portos, como o do Açú (RJ), não necessariamente se revertem em oportunidades para comunidades locais

PÁGINA 8

INFOROYALTIES MOSTRA FALTA DE INVESTIMENTOS - PAGINAS 2 E 3

ANP TEM PODER PARA REDUZIR ROYALTIES - PÁGINAS 9 E 10

Consulte o Banco de Artigos, Teses, Estudos e Legislação do site Royalties do Petróleo

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

- Documentos legais
- Análises sobre distribuição e aplicação dos royalties
- Impactos territoriais
- Efeitos sobre as finanças públicas
- Desenvolvimento nas regiões petrolíferas
- **INFOROYALTIES**

Você também pode enviar o seu artigo para boletim@ucam-campos.br

NOVA FERRAMENTA DE CRUZAMENTO DE DADOS DO INFOROYALTIES PERMITE COMPARAR AS RECEITAS DOS ROYALTIES COM OS INVESTIMENTOS. ANÁLISE MOSTRA QUE PREFEITURAS INVESTEM MENOS DO QUE PODERIAM PARA GARANTIR FUTURO SEM A RECEITA PROVENIENTE DA EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

■ ANÁLISE DO BPR&R ■

Muito royalty para pouco investimento

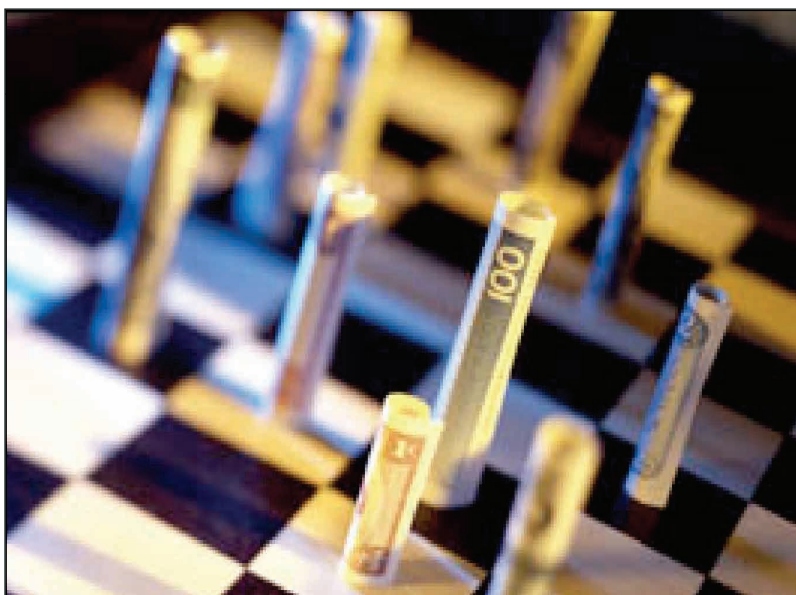
Infroyalties mostra que prefeituras comprometem as rendas do petróleo com custeio e investem pouco

O Infroyalties (www.inforoyalties.ucam-campos.br), a ferramenta de consulta *on line* sobre o volume das rendas petrolíferas distribuídas no país, acaba de ser incrementado com um novo indicador. Trata-se do cruzamento entre as rendas petrolíferas municipais anuais e as despesas destes beneficiários com investimentos¹.

Tal cruzamento funciona como pista sobre os destinos dados aos royalties e às participações especiais pelas administrações municipais.

Com o amadurecimento do debate sobre a melhor aplicação destas receitas, o investimento é apontado como destino mais responsável, que prepararia os municípios para um futuro sem petróleo, sobretudo se tais investimentos servirem para a promoção da diversificação produtiva. Desta forma, idealmente, poderíamos dizer que aqueles municípios que despendem todas as receitas petrolíferas com investimentos estariam no caminho mais seguro, se não eleitoral, pelo menos na direção do cuidado com as gerações futuras, que não contarão com a riqueza das rendas petrolíferas. Aliás, esta posição é mesmo assumida por uma enormidade de gestores municipais quando alardeiam suas realizações.

Alternativamente, se os municípios gastam com investimentos valores inferiores ao montante que recebem de rendas petrolíferas, significa que estão, de alguma forma, custeando a máquina pública



com as receitas finitas advindas da exploração petrolífera. Quanto mais se cristalizar este quadro, de usar as rendas petrolíferas para o financiamento do custeio, maior será o baque nas finanças municipais quando ocorrer a inevitável redução daquelas rendas.

Infelizmente, os resultados

HÁ CASOS EM QUE AS
RENDAS PETROLÍFERAS
SÃO DEZ VEZES
MAIORES QUE OS
INVESTIMENTOS

mais imediatos obtidos por este novo indicador, mostram que há muita distância entre discurso e a prática. Embora devamos observar que há grande heterogeneidade entre as experiências, no geral os maiores recebedores de rendas petrolíferas estão comprometendo grande parte

destas rendas com o custeio.

Vejam na Tabela abaixo um pequeno exercício de exploração do Infroyalties, no qual levantou-se a razão entre (Royalties + Participações Especiais) / Investimentos para o conjunto de municípios que receberam em 2005² rendas petrolíferas superiores a R\$ 10 milhões.

Vejam que há casos extremamente preocupantes, onde as rendas petrolíferas chegam a ser dez vezes maiores do que as despesas com investimento. Nada menos do que 23 municípios entre os 30 municípios (com informações disponíveis) pesquisados gastam menos com investimentos do que recebem a título de royalties e participações especiais. Entre os sete municípios que têm volumes de investimentos maiores do que as receitas do petróleo, estão três capitais, as quais, logicamente, têm outras tantas fontes de receitas superiores às rendas do petróleo, bem como o município de Duque de Caxias,

que recebe valores astronômicos a título de cota parte do ICMS em virtude da presença de Refinaria REDUC em seu território. Portanto, o quadro geral apontado por este indicador é bastante ruim.

Não há nestes resultados qualquer indicação de irregularidade legal. Contudo, são muitas as conclusões que podemos extrair deste indicador: 1) que as prefeituras dependem das rendas do petróleo para seu custeio; sem estas rendas as prefeituras literalmente estariam falidas; 2) que as prefeituras têm para investir muito mais recursos do que efetivamente investem; 3) que o comprometimento das prefeituras com a preparação dos municípios para o futuro sem petróleo deixa muito a desejar, pelo menos no que diz respeito à participação dos investimentos no computo geral das despesas dos recursos do petróleo.

Estas foram apenas algumas sugestões para análise e interpretação deste novo indicador. Faça a sua pesquisa. Explore o potencial de investigação possibilitado pelo Infroyalties.

■ NOTAS

1 - A CONSTRUÇÃO DESTES INDICADOR FOI INSPIRADA NO ESTUDO "OS ROYALTIES DO PETRÓLEO E A ECONOMIA DO RIO DE JANEIRO", REALIZADO PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO EM SETEMBRO DE 2000.

2 - OS DADOS DE DESPESAS COM INVESTIMENTOS PARA 2006 AINDA NÃO ESTÃO DISPONÍVEIS.

CONFIRA A TABELA ELABORADA COM INFORMAÇÕES DA ANP E DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, DISPONIBILIZADAS PELO INFOROYALTIES. RAZÃO ENTRE RECEITA DOS ROYALTIES E OS INVESTIMENTOS CHEGA A SER DE 10,57 NO CASO DE SILVA JARDIM (RJ)

continuação da página 2

**Razão entre as rendas petrolíferas e os gastos municipais com investimento.
Municípios com rendas petrolíferas anuais superiores a R\$ 10 milhões, 2005**

Beneficiário	Estados	Receita de Royalties e Participações Especiais	Despesas com Investimentos	Razão
		(A)	(B)	(A) / (B)
Silva Jardim	RJ	12.358.185,91	1.169.036,75	10,57
Sao Joao da Barra*	RJ	45.240.576,09	4.651.721,00	9,73
Carapebus*	RJ	28.212.213,58	3.170.867,00	8,90
Casimiro de Abreu*	RJ	52.703.044,37	5.989.694,00	8,80
Pirambu	SE	13.877.301,51	1.587.868,00	8,74
Campos dos Goytacazes*	RJ	670.162.464,67	93.660.396,00	7,16
Armaçao dos Buzios	RJ	45.470.937,91	6.444.568,94	7,06
Quissama	RJ	75.241.810,74	11.756.382,40	6,40
Guapimirim	RJ	14.362.746,28	2.688.560,51	5,34
Sao Sebastiao	SP	45.874.897,47	11.386.304,08	4,03
Sao Francisco do Sul	SC	19.264.370,83	5.490.291,00	3,51
Cabo Frio	RJ	146.162.212,36	43.617.206,63	3,35
Ilhabela	SP	15.994.806,18	5.026.431,08	3,18
Madre de Deus	BA	21.988.782,69	6.926.751,69	3,17
Macae	RJ	347.870.813,54	109.780.145,11	3,17
Cachoeiras de Macacu*	RJ	13.308.815,59	5.128.866,00	2,59
Presidente Kennedy	ES	12.060.419,50	5.345.094,15	2,26
Guamare	RN	22.334.332,28	9.996.438,28	2,23
Pojuca	BA	14.988.307,81	8.510.985,65	1,76
Caraguatatuba	SP	15.994.806,18	9.206.193,97	1,74
Rio das Ostras	RJ	262.034.005,95	152.752.813,94	1,72
Coari	AM	55.035.131,72	33.101.636,38	1,66
Japeri	RJ	10.736.363,60	6.941.322,46	1,55
Mossoro	RN	32.126.477,46	24.617.003,99	1,31
Niteroi	RJ	39.483.021,75	36.461.189,24	1,08
Coruripe	AL	14.407.015,61	16.510.166,97	0,87
Angra dos Reis	RJ	20.927.234,64	33.369.511,13	0,63
Duque de Caxias	RJ	19.115.894,72	30.618.800,00	0,62
Mage*	RJ	17.214.635,33	33.582.332,00	0,51
Aracaju	SE	19.048.615,09	47.423.198,86	0,40
Manaus	AM	11.012.051,93	58.886.060,38	0,19
Rio de Janeiro	RJ	45.036.276,37	557.165.094,23	0,08
Bertioga	SP	17.249.115,86	N/D	N/D
Macau	RN	22.362.010,42	N/D	N/D
Areia Branca	RN	11.712.649,52	N/D	N/D

Fonte:

Inforoyalties, a partir de ANP e Secretaria do Tesouro Nacional.

* ANP e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (Perfil dos Municípios do Estado)

PREOCUPAÇÕES COM O FUTURO DAS CIDADES SEM A RECEITA DAS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS TAMBÉM ESTÃO PRESENTES NO CASO DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE MINERAIS. SOMENTE O MINÉRIO DE FERRO RESPONDE POR 52% DAS EXPORTAÇÕES DO SETOR

■ Artigo ■

Uso dos royalties minerais no Brasil – A Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM)¹

■ Maria Amélia Rodrigues
da S. Enríquez

Depois do petróleo e dos derivados do açúcar e do álcool, são os minerais que mais se destacam nas exportações brasileiras. Em 2006, eles representaram 7,1% da balança comercial do Brasil (US\$ 9.755 bilhões), com crescimento de 22,5%, em relação a 2005. O minério de ferro respondeu por 52% das exportações do setor, gerando divisas avaliadas em US\$4 bilhões².

Esse boom mineral só tem precedentes no pós II-Guerra, fase em que a demanda global por minerais cresceu de forma acelerada, principalmente, entre os anos 1950/60,

MUNDO VIVE BOOM
DE CONSUMO DE
MINERAIS
COMPARÁVEL AO
PÓS-GUERRA

estimulada pelos programas de reconstrução econômica da Europa e pela expansão industrial dos países do Terceiro Mundo. No ciclo atual, essa dinâmica é liderada pelo excepcional crescimento do consumo dos países asiáticos, com destaque para China que, isoladamente, consome por volta de 45% de toda a exportação global de minério de ferro. Além da China, o crescimento econômico da Índia, e dos países ricos também colabora para o aquecimento da demanda por commodities minerais. Outro importante

fator que contribui para esse momento é a relativa baixa da moeda norte-americana que favorece o câmbio e, conseqüentemente, a intensificação do comércio internacional.

Dessa forma, o aumento dos preços das commodities minerais é resultado desse crescimento da demanda, além da escassez de oferta. O setor mineral, por sua natureza “inelástica”, tem dificuldades em aumentar subitamente a sua produção. Um novo projeto mineral de grande porte pode levar até uma década para começar a produzir efetivamente. A relativa escassez de minerais na fase atual decorre, em grande parte, da falta de investimentos dos anos 1980 e 1990, fase descendente do ciclo mineral.

Portanto, nada garante que os preços estarão nos atuais níveis daqui a uma década, ou quem sabe há menos tempo. Também nada garante que o padrão de consumo global será o mesmo. Principalmente, porque o desenvolvimento de tecnologias mais limpas e poupadoras de materiais certamente será intensificado, por causa dos já percebidos efeitos do aquecimento global.

Nesse sentido, os 1.759 municípios brasileiros produtores de bens minerais (e que recebem royalties) estão também vivenciando uma fase de crescimento de suas receitas, em especial, as da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CFEM). Há municípios de base mineira em que a participação da CFEM no total das receitas chega a representar até 30%, como em Canaã do Carajás

(PA), Mariana (MG), Oriximiná (PA), entre outros. Além da CFEM, há outras fontes que os municípios mineradores se beneficiam como, por exemplo, o repasse de ICMS e ISSQN (das empresas prestadoras de serviços). Em alguns casos, as receitas diretas e indiretas da mineração chegam a representar 75% do total de receitas, como em Canaã dos Carajás (PA), Parauapebas (PA) e Rosário do Catete (SE), entre outros.

Como esses municípios estão administrando essas rendas mineiras? Será que a gestão pública municipal reconhece o caráter cíclico da atividade mineradora? Será que os gestores públicos têm consciência de que se trata de uma riqueza impermanente e de vida útil determinada? O que estimula o uso responsável e comprometido dessas rendas por parte dos Governos municipais? Essas e outras perguntas fazem parte de uma agenda que estará sendo discutida neste e em próximos artigos no **Boletim do Royalties do Petróleo**.

A Compensação Financeira pela Exploração Mineral

A participação no resultado financeiro da extração de recursos minerais, como contra-prestação paga aos Estados, Distrito Federal, Municípios e aos órgãos da administração da União está estabelecida no Art. 20, § 1º da Constituição de 1988. A CFEM foi criada em 1989, mas sua regulamentação e efetiva aplicação ocorreu em 1992 e a definição

do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), como órgão responsável por sua regulamentação e fiscalização, somente se deu em 1994.

A CFEM deve ser calculada sobre o valor do “faturamento líquido”, entendido como o valor da venda do produto mineral, deduzindo-se os tributos que incidem sobre a comercialização, além das despesas com transporte e seguro. Quando o produto mineral é consumido, transformado ou utilizado pelo próprio minerador, considera-se, para efeito do cálculo da CFEM, a soma das despesas diretas e indiretas ocorridas até o momento da utilização do produto mineral.

De acordo com a Lei 8.001/90, há quatro alíquotas para a CFEM, de acordo com a substância mineral: 1) 3%: minério de alumínio, manganês, sal-gema e potássio; 2) 2%: ferro, fertilizante, carvão e demais substâncias; 3) 1%: ouro; e 4) 0,2%: pedras preciosas, pedras coradas lapidáveis, carbonados e metais nobres.

A Lei 8.001/90 define também que os recursos da CFEM devem ter a seguinte distribuição: 12% para União (DNPM, IBAMA e MCT); 23% para Estados e Distrito Federal e 65% para o município produtor.

O DNPM³ determina que o “município produtor é aquele onde ocorre a extração da substância mineral. Caso a extração envolva mais de um município, deverá ser preenchida uma GUIA/CFEM para cada município, observada a proporcionalidade da produção efetivamente ocorrida em cada um deles”.

RENDA COM AS COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS PRODUZIDAS PELA INDÚSTRIA DE
EXPLORAÇÃO DE MINÉRIO CRESCEM NO BRASIL E IMPÕE A NECESSIDADE DE
FISCALIZAÇÃO SOBRE A SUA APLICAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Continuação da página 4

De acordo com a recomendação do DNPM, os recursos da CFEM deverem ser aplicados em projetos que direta ou indiretamente revertam em prol da comunidade local, na forma de melhoria da infra-estrutura, qualidade ambiental, saúde e educação. Ressalte-se que se trata apenas de uma sugestão, uma vez que a Lei não faz referência sobre o uso da CFEM. Ela define apenas o não uso, ou seja, em que a CFEM não pode ser gasta: pagamento de dívidas e contratação de pessoal permanente (Lei 7.990/89 e Decreto n.01 de 11/12/91).

Entre os países da América Latina, o Brasil foi um dos primeiros a implantar um sistema de partilha dos benefícios da exploração mineral com as regiões produtoras (a Colômbia implantou a sua lei em 1991, seguida pela Argentina, em 1997, pelo Peru, em 2004, e pelo Chile, em 2005, apenas para citar alguns exemplos). Passados 15 anos da efetiva adoção e recolhimento da CFEM, percebemos que, diversamente de países que ainda estão discutindo a legitimidade da cobrança de royalties minerais, a grande questão hoje no Brasil é averiguar se esse instrumento está, de fato, sendo utilizado de maneira a assegurar o desenvolvimento local sustentável pelo principal beneficiário, que é o município produtor.

Por que a CFEM é uma renda estratégica?

As rendas oriundas da produção de bens minerais representam parte substancial das receitas públicas de muitos municípios brasileiros. De uma amostragem de 15 grandes⁴ municípios mineradores em oito Estados brasileiros, ve-

rifica-se que a dependência da mineração é grande. A situação se complica quando a jazida está em vias de exaustão e muito pouco foi feito para diversificar a economia, como ocorre nos casos de Jaguarari (BA) – mina de cobre da Caríbia Mineração - e Crixás (GO), mina de ouro da Mineração Serra Grande.

Além desse aspecto quantitativo, é no aspecto qualitativo que a receita da CFEM tem seu caráter estratégico, pois não é vinculada a gastos previamente definidos, o que possibilita ampla flexibilidade de uso, por parte dos gestores municipais. Esta característica gera um conjunto de preocupações de

BRASIL FOI UM DOS PRIMEIROS NA AMÉRICA LATINA A CRIAR UM SISTEMA COMPENSAÇÃO

caráter econômico-financeiro, social e distributivo.

As rendas mineiras⁵, e a CFEM é uma delas, podem ser uma ponte entre o presente e o futuro. Elas representam o custo de oportunidade do esgotamento de um recurso que não é renovável. Portanto, deveriam ser aplicadas seguindo os preceitos clássicos de Hartwick⁶, segundo o qual parte do capital mineral exaurido deve ser reinvestido anualmente em capitais reprodutíveis e em tecnologias. Dessa forma, as gerações futuras não sentirão os efeitos negativos da exaustão mineral, uma vez que manterão o equivalente em bens e serviços.

Entretanto, conhecer a real destinação que está sendo dada a essas rendas é um assunto delicado, uma vez que não há qualquer mecanismo rotineiro de acompanhamento ou fiscalização (com exceção dos municípios auditados a partir dos sorteios da Controladoria Geral da União - CGU) ou instrumento capaz de verificar com precisão qual o uso que os municípios de base mineira estão fazendo com os recursos da CFEM.

O Quadro 1 (página 6) sintetiza as respostas fornecidas pelos representantes do setor público municipal durante as pesquisas aos municípios mineradores.

Do universo pesquisado, apenas os municípios de Itabira (MG) e Forquilha (SC) têm uma legislação específica para o uso da CFEM. Itabira (MG) foi o pioneiro a vincular os recursos da CFEM a uma estratégia de diversificação econômica e, pelo que tudo indica, é o único município minerador a ter uma legislação própria para o uso da CFEM (há indícios que o município de Tapira /MG, inspirado na experiência Itabirana, está em vias de formular uma lei para disciplinar o uso da CFEM). É muito importante conhecer a experiência de Itabira, os seus êxitos e fracassos, ensaios e sucessos, pois parece ser a única tentativa concreta no Brasil de diversificação econômica, a partir dos recursos da CFEM.

O município de Forquilha (SC) atrelou os recursos da CFEM ao Fundo Ambiental, criado especialmente para esse fim, em 1999. A criação do Fundo foi precedida de muita polêmica entre o poder público local e as companhias

mineradoras, pois estas se recusaram a recolher a CFEM. Embora a legislação sobre o recolhimento da CFEM tenha entrado em vigor em 1992, a maioria das companhias mineradoras de Santa Catarina só passou a recolher essa compensação no final dos anos 1990.

Nos demais municípios pesquisados, não identificamos nenhum plano formal de aplicação da CFEM, muito embora alguns municípios – Minaçu (GO), Pracatu (MG) e Rosário do Catete (SE) - venham utilizando os recursos da CFEM a partir de uma perspectiva de diversificação econômica e da redução da dependência exclusiva da atividade mineral, o que consideramos como uma estratégia de uso sustentado⁷ da renda mineral, representada pela CFEM.

Durante a pesquisa nos municípios, percebemos duas formas principais de uso da CFEM, às quais denominamos “armadilha do caixa único” e “uso sustentado”:

1 - Armadilha do caixa único - os recursos entram no caixa da prefeitura e se “diluem” nas despesas correntes. Nesse padrão, lamentavelmente, se encontram 2/3 do universo pesquisado.

2 - Uso sustentado - os recursos da CFEM entram no caixa da prefeitura e são direcionados (total ou parcialmente) para determinados fins previamente definidos. Nesse padrão encontram-se 1/3 do universo pesquisado.

No padrão “armadilha do caixa único”, constata-se que os gestores públicos ainda não foram capazes de perceber o potencial da CFEM, enquanto um recurso extra que, se utilizado produtivamente,

Continuação da página 5

Quadro 1: Uso da CFEM pelos maiores municípios mineradores do Brasil – 2005

Região	Município Minerador	Plano de Uso da CFEM	Fator motivante para adoção do Plano	Áreas em que a CFEM está sendo aplicada	Variação do % de pobres 1991/2000	funcionários públicos p/ 1000 habitantes	
						2001	2005
Regiões Norte e Nordeste	Vitória do Jari (AP)	não	-	30% folha de pagamento e 70% aquisição de remédios e outros gastos correntes	-10%	16	73
	Canaã dos Carajás (PA)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	-31%	35	65
	Ipixuna do Pará (PA)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	12%	16	28
	Oriximiná (PA)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	-6%	31	45
	Parauapebas (PA)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	14%	16	31
	Rosário do Catete (SE)	Formalmente não, mas parte é aplicado para capacitação de jovens e obras.	Confusão com a antiga lei do petróleo. Iniciativa da prefeitura, face à precariedade do emprego local.	Obras de infraestrutura. Criação de emprego e renda. Bolsa-renda para 700 famílias	-9%	82	83
	Jaguarari(BA)	não	-	Doação de alimentos, contratação, pequenos auxílios para agricultura	-24%	41	59
Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul	Crixás (GO)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	1%	44	74
	Minaçu (GO)	Formalmente não, mas de fato sim.	Ameaça de fechamento da mina..	Diversificação produtiva: turismo, agropecuária e geração de renda.	-31%	36	42
	Corumbá (MS)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	-12%	19	26
	Itabira (MG)	SIM	Iminente esgotamento das jazidas e encerramento das atividades da CVRD	Ciência, tecnologia e diversificação produtiva.	-25%	24	20
	Mariana (MG)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	-23%	35	48
	Paracatu (MG)	Formalmente não, mas de fato sim, em obras públicas	Confusão com a antiga lei do petróleo(2004/53)	Infra-estrutura-estradas, pontes e outras obras de infra-estrutura	-27%	25	42
	Santa Bárbara (MG)	não	-	Diluído no caixa único da prefeitura	-3%	36	40
	Forquilha (SC)	SIM	Conflito entre empresas mineradoras e Governo	Fundo de Meio Ambiente e Agricultura	-36%	22	17

Fonte: Informações obtidas diretamente nos municípios mineradores durante os trabalhos de campo ocorridos no período de abril a setembro de 2005.

AUTORA DISCUTE PROBLEMAS QUE DIFICULTAM A FISCALIZAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DAS
COMPENSAÇÕES FINANCEIRAS NOS MUNICÍPIOS. REUNIR TODO O REPASSE AO
CAIXA ÚNICO DA PREFEITURA É UM DESTES FATORES

Continuação da página 6

desenvolva oportunidades de geração de emprego e renda nos seus municípios e, dessa forma, reduza a pobreza e amplie a base de arrecadação municipal, ao longo do tempo. Os recursos da CFEM entraram nos caixas únicos das prefeituras e foram “engolidos” pelas necessidades imediatas e ilimitadas que todas os município têm. Por que os prefeitos não percebem a possibilidade de transformar os recursos da CFEM em instrumento de diversificação produtiva e melhoria da qualidade de vida dos municípios de base mineira? Uns afirmam que os recursos são pequenos face aos dispêndios extras que a existência de uma atividade mineradora gera. Outros, sequer têm conhecimento da dinâmica da atividade mineradora e de que os minerais são bens exauríveis. Para estes, é líquido e certo que a prefeitura sempre contará com os recursos da CFEM em seus orçamentos; a mineração, que já existe há tantos anos, nunca vai se acabar e os rumores sobre esgotamento são apenas boatos. E ainda outros, não têm interesse e simplesmente se aproveitam desses recursos extras para ampliar a sua base político-eleitoral. Mesmo frente à iminência de exaustão da jazida, empurram o problema para a próxima gestão, na expectativa de que a “bomba” da súbita redução da receita não estoure em seu mandato.

O padrão “uso sustentado”, por sua vez, não tem ocorrido de maneira espontânea, a partir de uma atitude voluntária e consciente do gestor público em prol da diversificação produtiva local. Em todos os casos analisados, o “uso sustentado”

da CFEM por parte dos municípios produtores foi motivado por algum fator de pressão. O caso de Itabira (MG) se deu por causa de um movimento liderado pela Associação Comercial, que mobilizou as forças sociais locais a partir

FISCALIZAÇÃO É DIFICULTADA POR ARMADILHA DO CAIXA ÚNICO

da notícia do iminente esgotamento das jazidas de ferro e o conseqüente encerramento das atividades da CVRD. No caso de Minaçu (GO), o fator motivante foi o possível fechamento da companhia mineradora de amianto (SAMA), por causa das pressões de ambientalistas provocadas após as denúncias de contaminação de pessoas e do meio ambiente pela extração mineral. No caso de Paracatu (MG), o uso vinculado dos recursos da CFEM parece ser o efeito de uma interpretação equivocada da lei, que foi confundida com a antiga legislação do petróleo⁸, situação similar ao ocorrido em Rosário do Catete (SE), que também recebe royalties do petróleo; e, no caso de Forquilha (SC), a vinculação ao Fundo de Meio Ambiente foi uma decisão para conciliar o conflito de interesses da indústria mineral, que não queria recolher a CFEM, e o do Governo local.

Independente do elemento desencadeador desse uso sustentado da CFEM, os resultados se revelam benéficos ao município e contri-

buem favoravelmente para a redução da dependência em relação à mineração. Faz grande diferença gastar os recursos em despesas correntes e assistencialismo ou investir na diversificação produtiva e formação de capital humano. Um real empregado em novas alternativas para criação de emprego e renda tem a capacidade de gerar efeitos multiplicadores e de encadeamento, enquanto que um real empregado em despesas correntes simplesmente se consome na hora do gasto, ou seja, não tem a capacidade de se propagar pela economia, por vezes criando obrigações que onerarão a receita futura. Essa é a grande distinção entre gastar a CFEM com consumo ou investir em outras formas de capitais.

QUANDO INVESTIDO EM DIVERSIFICAÇÃO, COMPENSAÇÃO GERA EFEITOS MULTIPLICADORES

■ Maria Amélia Rodrigues da S. Enríquez é Professora e pesquisadora da UFPA e UNAMA. A autora agradece o patrocínio dessas Instituições, da FIDESIA e do Governo do Pará.

■ NOTAS

1 - Este artigo faz parte da tese de doutorado em desenvolvimento sustentável da autora (CDS/UnB). Contou com apoio do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) para os trabalhos de campo.

2 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Balança Comercial 2006 – Dados Consolidados (disponível em [\[ComExterior/indEstadisticas/balComercialCompacta.php\]\(http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDes-ComExterior/indEstadisticas/balComercialCompacta.php\)\)](http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/depPlaDes-</p>
</div>
<div data-bbox=)

3 - Disponível em www.dnmpm.gov.br

4 - ENRÍQUEZ, Maria Amélia R. da S. Dilemas do Desenvolvimento de Regiões de Base Mineral do Brasil quanto ao Uso das Rendas Provenientes da Mineração. Anais do II CADMA 2006 .Niterói :RJ, 2006

5 - As rendas de um projeto mineral, provenientes da exploração dos recursos naturais, são as receitas da venda do minério menos os custos com trabalho e com capital associados ao projeto. Poupano uma parcela da renda mineira anual líquida e acumulando um determinado montante anual a uma taxa de juros compostos, pode ser criado um fundo suficiente para garantir às futuras gerações uma receita líquida equivalente às rendas minerais, mesmo após a exaustão da mina (Mikesell, Raymond F. Sustainable development and mineral resources. Resources Policy, 20(2). 1994. pp.83-86)

6 - Hartwick, John M. Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources The American Economic Review, Vol. 67, No. 5 (Dec., 1977), pp. 972-974.

7 - A expressão designa continuidade no tempo e não deve ser confundida com o adjetivo “sustentável” que está relacionado com os princípios do desenvolvimento sustentável - prudência ambiental, equidade social e eficiência econômica (SACHS, Ignacy. “Desenvolvimento – incluyente, sustentável, sustentado”. Rio de Janeiro: Garamond, 2004).

8 - Originalmente a Lei n.2004 de 03/10/1953 vinculava os royalties do petróleo às seguintes áreas: 1) energia, 2) pavimentação de rodovias, 3) abastecimento e tratamento de água, 4) irrigação, 5) proteção do meio ambiente e 6) saneamento básico. Essa Lei deixou de vigorar com o advento da Lei n.9.478 de 06/08/1997 e a aplicação dos recursos dos royalties do petróleo, da mesma forma que nos royalties dos demais minerais, passou a ter mais flexibilidade.

NOVOS INVESTIMENTOS EM PORTOS NÃO NECESSÁRIAMENTE SE REVERTEM EM BENEFÍCIOS PARA A POPULAÇÃO ONDE SE IMPLANTA O EMPREENDIMENTO. COMUNIDADES REGIONAIS ACABAM POR TER CAPACIDADE LIMITADA PARA AVALIAR OS EFEITOS DA MUDANÇA

■ Artigo ■

Portos, commodities, territórios e desenvolvimento local

■ Gerardo Silva

Os portos, qualquer que seja sua natureza produtiva, são sempre empreendimentos de grande envergadura que geram impactos econômicos, sociais e ambientais importantes nos territórios onde se localizam. Isso é particularmente evidente no caso dos portos novos, que obrigam a antecipar esses impactos como parte do projeto de desenvolvimento. Trata-se de avaliar tanto os efeitos positivos quanto as externalidades negativas da implantação do porto em determinado local, e de definir os mecanismos e instrumentos de gestão capazes de ampliar os benefícios e reduzir os danos.

Dependendo do âmbito de implantação e dos interesses em jogo, entretanto, essa avaliação pode se tornar extremamente difícil, sobretudo no que diz respeito a sua dimensão pública. O fato de se tratar, na maioria das vezes, de uma decisão já tomada quando começam a ser debatidos seus efeitos territoriais, faz com que os atores locais, por exemplo, tenham sérias limitações para acompanhar adequadamente a lógica da implantação. E, mesmo quando o debate se estabelece, as condições de acesso aos meios (institucionais, de informação e de comunicação) que permitiriam calibrar tais efeitos não são iguais ou equivalentes para todos os implicados. Isso torna as populações locais uma presa fácil das “falsas expectativas” com as quais grandes projetos são apresentados.

A maior dificuldade, no caso dos portos novos, é com os empreendimentos privados voltados para a movimentação de commodities (minério, soja, celulose, aço, petróleo, fertilizantes). Por um lado, porque eles correspondem a procesos de integração vertical da(s) empresa(s) que utilizarão

os terminais; por outro, pelo fato de não existirem processos de transformação e/ou de arranjos logísticos para a distribuição vinculados ao empreendimento, eles apresentam interesse limitado para o desenvolvimento local. Existem inúmeros exemplos no Brasil e no mundo de complexos portuários que não agregam nenhum valor relevante ao seu território.

A questão do desenvolvimento local, com efeito, é o prisma através do qual os grandes empreendimentos infra-estruturais devem ser preferencialmente avaliados (Silva & Cocco, 1999). Como sabemos, as razões desenvolvimentistas já não conseguem justificar nenhum projeto por meio de critérios de soberania que pouco ou nada se interessam com as dinâmicas territoriais dos locais de implantação. Aceitar tais justificativas é hoje um erro consentido. Mesmo em se tratando de portos privados para a movimentação de commodities que, como dissemos, apresentam dificuldades adicionais para avaliar suas alternativas de endogeneização territorial, é preciso se interrogar sobre os ganhos e perdas para a economia local e regional, e sobre as possibilidades reais de controle público sobre os mesmos – no pior dos casos, sobre os impactos ambientais e as infra-estruturas de acesso.

Porto do Açú

O futuro porto do Açú, a ser construído pela mineradora MMX no município de São João da Barra (RJ), é um exemplo bastante emblemático dos desafios territoriais levantados acima para os empreendimentos privados voltados para a movimentação de commodities. Concebido como parte de uma infra-estrutura logística para atender o transporte de minério das jazidas de Minas

Gerais até o litoral norte do Rio de Janeiro, que inclui um mineroduto de 500 km, o porto permitirá atender a demanda de exportação da empresa comandada por Eike Batista. Como todo e qualquer porto de transporte de cargas a granel, exige uma importante área de estocagem e um canal de águas profundas para a entrada de navios de grande calado – o que, evidentemente, o projeto da MMX garante.

Associado ao “complexo” portuário pretende-se abrigar um complexo siderúrgico, uma usina termoeletrica, usinas de pelotização e um pólo metal-mecânico, além de áreas para tancagem de

de que o porto venha constituir uma alavanca para o desenvolvimento de um pólo industrial na região. Tal possibilidade depende de muitos outros fatores (econômicos, políticos, institucionais) que normalmente não são explicitados na hora de viabilizar os projetos. O pior é que, a partir desta expectativa, o próprio porto pode acabar se transformando em um pesadelo para os governos locais que, por terem aceito essa justificativa, serão futuramente responsabilizados ou coagidos a ter que desenvolvê-la (como está acontecendo, por exemplo, com o porto de Sepetiba).

Em segundo lugar, é preciso intervir pesadamente no monitoramento ambiental. A EBX (empresa matriz da MPX, AMX e MMX) possui um longo histórico de conflitos ambientais vinculados aos seus empreendimentos. O mais notório e recente aconteceu na Bolívia, por causa de um contrato considerado lesivo aos interesses públicos daquele país, sobretudo em termos de impactos sociais e ambientais. O transporte de minério e estocagem a céu aberto exige um rigoroso controle de poluentes de fácil disseminação, como o pó de ferro que é espalhado pelo vento. A dragagem do canal de acesso ao porto é também uma dimensão crítica, na medida em que a remoção de areias e barros implica mudanças nos sistemas ecológicos do fundo do mar. De um modo ou de outro, a variável ambiental constitui um recurso estratégico para determinar as condições de sustentabilidade (econômica, social e ambiental) do empreendimento. Dever-se-ia apostar nela.

■ GERARDO SILVA É DO LABTEC/UFRJ

■ REFERÊNCIA

SILVA, G. & COCCO, G.; CIDADES E PORTOS. OS ESPAÇOS DA GLOBALIZAÇÃO. RIO DE JANEIRO: DP&A, 1999.

POPULAÇÃO LOCAL ACABA TENDO POUCO PESO NO DEBATE SOBRE IMPLANTAÇÃO

granéis líquidos e processamento de petróleo. Tratar-se-ia, portanto, do pontapé para a construção de um verdadeiro pólo industrial na região, cujo impacto em termos de desenvolvimento local seria bem maior do que a instalação do porto. Isso o torna mais atrativo para os municípios implicados no empreendimento, em particular São João da Barra (além do fato de que, segundo a avaliação da própria MMX, seriam gerados mais de 5 mil empregos diretos e indiretos, na fase de implantação, e 600 empregos diretos e indiretos na fase de produção).

Como se posicionar estrategicamente, em termos territoriais, perante o futuro porto do Açú? Em primeiro lugar, dimensionando objetivamente o empreendimento. Não há, de fato, nenhuma garantia

ARTIGO MOSTRA QUE A AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP) POSSUI AMPARO LEGAL PARA PROMOVER REDUÇÕES DE ATÉ 5% NO MONTANTE DOS REPASSES DOS ROYALTIES, CONSIDERANDO EXCEPCIONALIDADES VIVENCIADAS PELAS EMPRESAS EXPLORADORAS

■ Artigo ■

Os princípios norteadores da ANP e a teoria da imprevisão aplicados à redução da alíquota de royalties

■ José Gutman

Até 6 de agosto de 1998, data de assinatura dos primeiros 397 contratos de concessão entre a ANP e a Petrobras, os royalties correspondiam a 5% (cinco por cento) do valor da produção de petróleo e gás natural, por força da legislação até então vigente¹.

A Lei do Petróleo, em seu artigo 47, caput, estabeleceu em 10% a alíquota básica dos royalties; e, no parágrafo primeiro, estabeleceu que a ANP poderá prever, no edital de licitação, a redução para um mínimo de 5% em determinadas situações; vejamos:

correspondente a, **no mínimo, cinco por cento** da produção (grifos do autor).

No que respeita o momento anterior à celebração do contrato, a ANP, em seu poder discricionário, vem fixando em 10% as alíquotas nas suas rodadas de licitação de blocos exploratórios, incluindo, contudo, uma previsão de que tal alíquota poderá ser reduzida até 5% tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Todavia, nas duas licitações de áreas inativas com acumulações marginais a ANP adotou acertadamente a alíquota de 5%, o que se justifica plenamente em face das variáveis econômicas envolvidas.

Já a redução da alíquota no decorrer do contrato é tema que merece maior reflexão, a qual passamos a expor.

No momento do edital de licitação não há conhecimento da futura produção (nem se ela existirá) bem como é grande o desconhecimento sobre diversos fatores pertinentes que possam ensejar a referida redução. Em suma, não se sabe qual a reserva a ser encontrada bem como a qualidade do petróleo a ser produzido, qual a natureza do campo (gás associado ou não-associado), ou, ainda, qual a estrutura de custos e, até mesmo, qual o preço do petróleo internacional no momento da efetiva produção. Ademais, o projeto petrolífero está sujeito às diversas alterações ao longo da sua vida útil (v.g. produção declina, custos se elevam, qualidade

do petróleo diminui, pressão no reservatório muda, demanda por gás varia, etc.).

Por isso mesmo, o poder discricionário da ANP de reduzir a alíquota dos royalties, dentro dos limites legais (i.e. até o mínimo de 5%), deve se espalhar durante toda a existência do contrato de concessão, de modo a manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, maximizando o interesse público materializado no efetivo desenvolvimento e produção do campo, com a conseqüente geração de empregos e arrecadação de tributos e participações governamentais. Justificando a tese aqui esposada, buscamos fundamento nos princípios norteadores da ANP e na teoria da imprevisão.

Sob a ótica dos princípios norteadores da ANP, o art. 8º, I, da Lei do Petróleo, dispõe que cabe a esta autarquia implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo e gás natural, contida na política energética nacional insculpida no art. 1º, cujos excertos mais relevantes para o assunto em comento são destacados a seguir.

Art. 1º. As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:

I - preservar o interesse nacional;

II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos; (...)

V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos

termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;

VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; (...)

X - atrair investimentos na produção de energia;

XI - ampliar a competitividade do País no mercado internacional.

Neste contexto, o poder discricionário que o legislador atribuiu para a ANP reduzir os royalties em até 5% está intimamente ligado aos excertos destacados, com os quais passamos a confrontar:

(i) O interesse nacional deve ser preservado, de modo que deve ser concedida a

LEI DO PETRÓLEO PREVÊ SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS ONDE A ANP PODE APLICAR A REDUÇÃO

Art. 47. Os royalties serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º. Tendo em conta os **riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos royalties** estabelecido no caput deste artigo para um montante

AGÊNCIA NÃO TEM COMO PREVER, NO MOMENTO DO EDITAL, O SUCESSO DA FUTURA PRODUÇÃO

redução nos casos realmente necessários, para que, de um lado, o concessionário não venha auferir uma renda extraordinária que deveria ser destinada ao Estado; e, de outro, ele não abandone um projeto (pela falta do incentivo), deixando de gerar empregos e agregar reservas ao país,

(ii) A continuidade da produção permite uma menor dependência do mercado internacional, podendo se traduzir, ainda mais em tempos de choques de petróleo ou cortes na produção da OPEP, numa garantia do fornecimento de

MESMO COM A PRERROGATIVA DE REDUZIR O MONTANTE EM ROYALTIES, UMA DECISÃO DESTA NATUREZA IMPLICA EM METICULOSO ESTUDO DO CASO. AINDA QUE EXISTAM REGRAS, PAÍS AINDA NECESSITA CONSTRUIR UM MODELO MAIS CONSISTENTE PARA ESTA REDUÇÃO

Continuação da página 9

derivados no país;

(iii) A redução de royalties em campos de gás não-associado² pode ser um dos vetores na política de favorecimento da utilização do gás natural;

(iv) A carga fiscal de um país (da qual os royalties são parte) é uma variável fortemente verificada pelas empresas antes de decidirem investir naquele dado país, o que vale dizer que a aplicabilidade da cláusula sobre comento é uma garantia a mais para potenciais investidores.

Ademais do exposto, há que se combinar o disposto no §1º do art. 47 da Lei do Petróleo, mormente no que atine aos **outros fatores pertinentes**, com a cláusula rebus sic stantibus, intimamente ligada à teoria da imprevisão, que assim é definida por Hely Lopes Meirelles :

A teoria da imprevisão consiste no reconhecimento de que eventos novos, imprevistos e imprevisíveis pelas partes e a elas não imputáveis, refletindo sobre a economia ou a execução do contrato, autorizam a sua revisão, para ajustá-lo às circunstâncias supervenientes. É a aplicação da velha cláusula rebus sic stantibus aos contratos administrativos.

Corroborando com tal entendimento Maria Sylvania di Pietro⁴, para quem a álea econômica que dá lugar à teoria da imprevisão é todo acontecimento externo ao contrato, estranho à vontade das partes, impre-

visível e inevitável, que causa desequilíbrio muito grande, tornando a execução do contrato excessivamente oneroso para o contratado. Assim, ocorrendo a álea econômica, aplica-se a teoria da imprevisão, que nada mais é do que a aplicação da antiga cláusula rebus sic stantibus.

André de Laubadère⁵, por sua vez, ressalta que a teoria da imprevisão ocorre no curso do contrato quando nele sobrevêm eventos excepcionais e imprevisíveis que subvertem a equação econômico-financeira do pacto, aduzindo que tal teoria incide sobre todos os contratos administrativos.

Pelo exposto, deduz-se que a ANP tem o poder discricionário de reduzir os royalties até o limite legal de 5% sempre que houver uma justa causa, vale dizer, um evento⁶ que

ANP PRECISA
PONDERAR ENTRE
RECEITA PÚBLICA E
A GERAÇÃO DE
EMPREGOS E RENDA

inviabilize economicamente o concessionário de seguir no projeto, e, ao mesmo tempo, seja tal redução suficiente para restabelecer a economicidade do dito projeto.

Em suma, há que se ponderar, no caso concreto, entre dois bens jurídicos: de um lado, a receita pública afi-

PODER DE REDUÇÃO DOS
ROYALTIES ESTÁ
AMPARADO NA
CHAMADA TEORIA
DA IMPREVISÃO

gurada nos royalties; e, do outro, a geração de renda e empregos, pois fato é que nenhum concessionário operará com prejuízos sistemáticos, situação esta que acarretaria inexoravelmente a rescisão do contrato, com o conseqüente fim da produção e respectivos empregos e demais receitas associadas.

Por fim, vale aduzir que a redução de royalties no caso concreto não apresenta solução trivial devido ao grande número de variáveis envolvidas em um projeto petrolífero (p.ex.: custos de investimentos, custos operacionais, curvas de produção, preços) e que dizem respeito ao cálculo da sua economicidade, vez que todas elas são possíveis geradoras de “pontos de vistas” diferentes entre os agentes envolvidos. Portanto, só com a reiterada ocorrência de casos desta natureza é que se poderá chegar a um modelo de redução de royalties para a indústria petrolífera brasileira.

■ SUPERINTENDENTE ADJUNTO DE CONTROLE DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS DA

ANP, M.SC. EM PLANEJAMENTO ENERGÉTICO PELA COPPE/UFRJ, ADVOGADO E PROFESSOR DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DO IBP, DA FUNCEFET E DO CLUBE DO PETRÓLEO.

■ NOTA DO BPR&R

A idéia central contida neste artigo encontra-se desenvolvida no livro do autor denominado Tributação e outras obrigações na indústria do petróleo, recém publicado pela Ed. Freitas Bastos. Por oportuno, recomenda-se a leitura do livro àqueles que queiram se aprofundar em temas como royalties, participação especial, tributos aplicados às empresas concessionárias, REPETRO e análise econômica de projetos de E&P.

■ NOTAS

1 - Para maior embasamento histórico, sugerimos a leitura do Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural, publicado pela ANP, em 2001 (http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia_Royalties.pdf).

2 - Ou seja, que produz apenas gás natural.

3 - Direito Administrativo Brasileiro. 23a ed. São Paulo: Editora Malheiros, 1998, p. 212.

4 - Direito Administrativo. 13a ed. São Paulo: Editora Atlas, 2001, p. 260.

5 - Manuel de Droit Administratif. Paris, 1976, p. 214 apud José dos Santos Carvalho Filho, in: Manual de Direito Administrativo. 10a ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2003, p. 175.

6 - Tal evento, a ser verificado no caso concreto, pode ligar-se, por exemplo, ao preço internacional do petróleo ou aos custos do projeto, que dependem de diversas variáveis, muitas delas imprevisíveis.