

Petróleo, Royalties & Região

UcamCidades

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano V, nº 19 – Março / 2008

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes

ISSN 1980-6310

APOIO:



NOVIDADES NO PORTAL ROYALTIES DO PETRÓLEO

Um mar de gente

Nova ferramenta do **Infroyalties** vai permitir verificar a evolução do quantitativo de pessoal contratado em municípios recebedores de royalties e participações especiais do petróleo

PÁGINAS 2, 3 e 4

ARTIGO

A qualidade da despesa

Pesquisador confronta indicadores para avaliar gastos de municípios beneficiados pelos royalties do petróleo e participações especiais

PÁGINAS 5, 6, 7 E 8

OPINIÃO

A polêmica "indústria de liminares"

Ex-superintendente da ANP comenta matéria do BPR&R, de setembro de 2007, sobre municípios que brigam na justiça por repasse dos royalties

PÁGINAS 9 E 10

TEXTO APRESENTA NOVA FERRAMENTA DO PORTAL ROYALTIES DO PETRÓLEO, QUE PERMITIRÁ VERIFICAR O QUANTITATIVO DE CONTRATADOS DE MUNICÍPIOS E COMPARÁ-LO COM A RECEITA EM ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES

■ NOVIDADES NO PORTAL ■

Royalties e contratação de pessoal

Nova ferramenta do Inforoyalties permite verificar contratações em municípios

O Portal **Royalties do Petróleo** vai oferecer, em breve, por meio do **Inforoyalties** (www.inforoyalties.ucam-campos.br), mais um indicador de sustentabilidade para o conjunto dos municípios brasileiros beneficiários das participações governamentais (royalties + participações especiais), ou PGs, vinculadas à atividade

PESQUISA SERÁ
FEITA NA BASE DE
DADOS DA RAIS
RELATIVOS AO
MUNICÍPIO

de produção de petróleo e gás natural. Trata-se da informação acerca do quantitativo de Pessoal Ocupado na Administração Pública Municipal (POAPM), extraídas das bases públicas dos Relatórios Anuais de Informações Sociais (RAIS/MTE)¹.

Compreende-se que seja questão crucial o entendimento sobre eventuais “inchaços da máquina” provocados pela entrada das receitas das PGs. A administração municipal que, recebedora de grandes parcelas dos recursos finitos dos royalties, alarga a sua política de contratação, na melhor das hipóteses, está respondendo à necessidade de ampliação do quadro para operar os novos serviços e equipamentos públicos, resultantes dos maiores investimentos também proporcionados pelas rendas do petróleo. Na hipótese extrema oposta, sabe-se que esta política de ampliação do quadro, seja

na forma direta ou terceirizada, pode servir como atitude interessada em garantir um quadro massivo de compromisso eleitoral exigido aos contratados. Sendo possível, ainda mais, a presença de uma lógica perversa que, sendo precário o vínculo do contratado com a prefeitura, exige maior grau de compromisso (pactuado tacitamente ou não), uma vez que se presume ser mais fácil a um sucessor de oposição cancelar tais relações contratuais.

Estes dois casos extremos servem como alerta para os devidos cuidados nas análises que se servem das informações acerca dos rebatimentos das rendas públicas do petróleo sobre a política de contratação. Não poderia, pois, ser

nosso objetivo a descoberta das verdadeiras intenções que motivam os distintos ritmos de contratação de pessoal.

As informações oficiais que passaremos a apresentar, para os vinte municípios maiores recebedores das PGs, não permitem uma análise exaustiva e, por isso mesmo, uma peremptória sentença sobre a qualidade de suas políticas de contratação. Servem, alternativamente, a partir deste seleto grupo de beneficiários, para demonstrar algumas pistas possibilitadas pela análise do POAPM.

Os vinte municípios que serão tratados neste exercício foram escolhidos por serem os maiores recebedores de PGs no ano de 2006, o ano mais

recente para as informações disponíveis do POAPM².

A Tabela 1 demonstra a variação de POAPM³ nestes vinte municípios, utilizando como parâmetros o Pessoal Ocupado Total (PO Total), a População Municipal (Pop) e o comportamento da variação do POAPM, para o conjunto dos municípios em cada uma das Regiões Geográficas brasileiras.

São inúmeras as possibilidades analíticas oriundas da análise desta tabela, bem como diversos os cuidados. Temos que considerar a hipótese de ocorrência de severas subestimações para os dados referentes ao POAPM (veja exemplo em quadro ao lado). Uma das razões pode ser a imputação

Um caso de subestimação do POAPM, através dos RAIS

O recentíssimo (março/08) afastamento do Prefeito de Campos dos Goytacazes, por suspeita de improbidade administrativa, trouxe à baila alguns dados que devem servir para que sejam tomados cuidados excepcionais com a leitura destas informações dos RAIS. Segundo matéria de O Dia (14/03/08), “A farra da folha de pagamento”, o Ministério Público Federal, neste caso, investiga a contratação de cerca de 20 mil pessoas, através de empresa prestadora de serviço. Ora, certamente este quantitativo não foi alcançado repentinamente em 2008, sendo já em 2006 grande o contingente de contratados. Nossa preocupação é em mostrar que este contingente de contratados certamente não foi contabilizado nas estatísticas dos RAIS. Vejam que em 2006 o POAPM no município em tela girou em torno de 22.800, não sendo possível, portanto, incorporar estas duas dezenas de contratados. Como as empresas fornecedoras do serviço obtinham domicílio fora de Campos dos Goytacazes, pode-se supor que esta é a razão da constatada subestimação, ou, alternativamente, como antes aventado, por culpa ou dolo da administração pública no ato de preenchimento dos RAIS.

FERRAMENTA
OFERECE VÁRIAS
POSSIBILIDADES
DE CRUZAMENTOS
PARA ANÁLISES

de terceirizados no município sede da empresa fornecedora de serviços. Neste caso os contratados seriam computados no município sede da empresa fornecedora e não no município contratante. Outra razão para a subestimação seria o próprio erro de preenchimento dos formulários dos RAIS, por inépcia, na melhor das hipóteses, ou, o que é mais crítico, por dolo.

Dentre as possibilidades analíticas buscou-se neste presente exercício chamar atenção para três questões:

TEXTO EXPLICA O FUNCIONAMENTO DA NOVA FERRAMENTA DO INFOROYALTIES, COM DETALHAMENTO DAS VARIÁVEIS ENVOLVIDAS EM UMA SITUAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

continuação da página 2

1. A variação do POAPM foi inferior, equivalente ou superior ao incremento das rendas do petróleo?

Mas esta elevação do POAPM não poderia estar ocorrendo em paralelo com o crescimento econômico e do emprego total no município? Ou seja, poderia não ser problemático a elevação do POAPM, em um contexto de crescimento do PO Total. Por isso abordamos a segunda dimensão:

2. A variação do POAPM foi inferior, equivalente ou superior ao incremento do PO Total nos municípios?

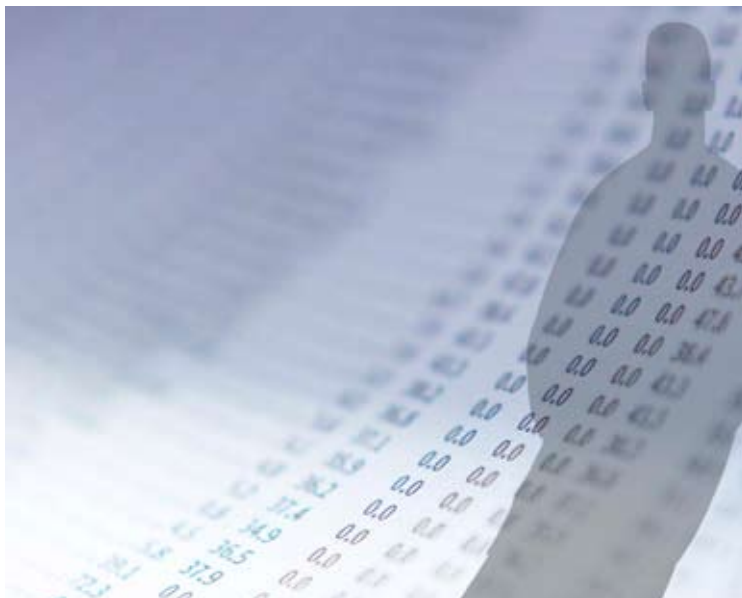
Mas esta elevação do POAPM não poderia estar expressando o comportamento padrão dos municípios brasileiros, ou aqueles pertencentes à mesma Região Geográfica? Ou seja, o município ao ampliar muito o POAPM não estaria fugindo do comportamento padrão. Por isso incorporamos a terceira dimensão:

3. A variação do POAPM foi inferior, equivalente ou superior ao comportamento médio dos municípios das Regiões Geográficas a que pertencem os municípios em análise?

Entendemos, assim, que a análise acerca da variação do POAPM está balizada por três importantes dimensões.

As Colunas “4”, “7” e “10”, da Tabela 1 (página 4), servem como guia básico para o confronto destas três dimensões relacionadas. Em vermelho são destacados os municípios em situação crítica em termos de contratação de pessoal, tendo como princípio a sustentabilidade destas “máquinas” em um futuro pós-petróleo, ou pós-royalties.

São assinalados em vermelho os municípios em que a política de contratação de pessoal:



1. Elevaram o POAPM em ritmo equivalente ou superior ao incremento das PGs, medidas em valores reais (R\$ 2006) - comparação entre as Colunas “4” e “7”;

2. Esta elevação do POAPM foi superior ao crescimento dos demais postos de trabalho - comparação entre as Colunas “7” e “10”;

3. Esta elevação do POAPM foi superior ao comportamento médio dos municípios brasileiros e dos municípios integrantes das mesmas Regiões Geográficas a que pertencem os municípios em análise – comparação longitudinal na Coluna “7”⁴.

Vamos acompanhar a análise de dois casos extremos:

O município de Campos dos Goytacazes (RJ), o maior receptor de PGs do país, teve um acréscimo do POAPM de 3,07 vezes, entre 2002 e 2006, passando de 7.495 para 22.979 pessoas ocupadas. Tal crescimento, mesmo em um município que recebe valores expressivos de

PGs, foi superior ao crescimento das rendas públicas do petróleo, que, em valores reais, cresceram no mesmo período 2,22 vezes. Também o crescimento do POAPM foi superior ao crescimento do emprego municipal como um todo, medido pela variação do PO Total que fora de 1,35 vezes. E, finalmente, o acréscimo do POAPM foi destoante do comportamento para o conjunto dos municípios brasileiros, bem como daqueles municípios do sudeste, onde, respectivamente o POAPM cresceu 1,28 e 1,19 vezes.

No extremo oposto, o Município de Carmópolis (SE), teve um crescimento do POAPM de apenas 1,08 vezes, significativamente inferior ao crescimento das PGs, que fora de 4,28 vezes, o que sugere que o município não tem associado os royalties a uma política de contratação. Por outro lado, vê-se que o crescimento do PO Total foi superior ao crescimento do POAPM, sugerindo que o

município obteve um dinamismo do mercado de trabalho independente da política de contratação municipal. Por fim, constata-se que o incremento do POAPM ficou aquém do crescimento média no Brasil e na Região Nordeste.

De fato, uma investigação mais acurada sobre as políticas de contratação nos municípios beneficiários (diretos) das PGs, deve ser auxiliada (devido às hipóteses de subestimações erráticas) por indicadores relativos às despesas com pessoal, com base nas bases públicas das Execuções Orçamentárias dos Municípios (Fimbra/STN), incluindo, necessariamente, a análise das limitações deste gasto, regidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O usuário destes indicadores deve tomá-los, pois, como peças do complexo jogo de avaliação da prudência no dispêndio das PGs, devendo se sentir desautorizado a conclusões acerca da boa ou má conduta da Administração Pública, com base apenas nestas informações. Estas devem ser somadas a outras dimensões, algumas delas cobertas pelos indicadores já disponíveis no Inforoyalties, outras a serem incorporadas e um conjunto maior de dimensões/saberes difícil de serem tratados de forma paramétrica.

NOTAS

1 - De fato, o formato do indicador ainda está sob crítica, sendo possível, aliás, que apenas sejam oferecidos os dados anteriormente relacionados, dado as dificuldades de interpretação de alguns indicadores que pretendemos oferecer. Sugestões dos usuários de nosso portal serão bem vindas.

2 - O período analisado retroage ao ano de 2002, não ultrapassando este limite como forma de aproveitar um

HÁ MUNICÍPIOS EM SITUAÇÃO CRÍTICA EM RELAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE PESSOAL

**TABELA TRAZ INFORMAÇÕES SOBRE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NOS
20 MAIORES RECEBEDORES DE ROYALTIES ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.
INFORMAÇÕES ESTARÃO DISPONÍVEIS NO PORTAL ROYALTIES DO PETRÓLEO**

continuação da página 3

mesmo sistema de classificação das despesas públicas, pós Lei de Responsabilidade Fiscal, dado pelo Plano de Contas definido pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/01. Esta última observação deve-se ao fato desta análise ser, no próximo número do Boletim,

complementada pela análise acerca das Despesas com Pessoal, extraídas das bases públicas da Secretaria do Tesouro Nacional (Fimbra/STN), o que nos sugere o período 2002/2006 como ideal para combinar as duas abordagens (contratação e despesa

com pessoal).

3 - O POAPM inclui o pessoal ocupado em: Órgão Público do Poder Público Municipal; Órgão Público do Poder Legislativo Municipal; Autarquia Municipal; Fundação Municipal e Órgão Público Autônomo

Municipal.

4 - Uma análise mais acurada deve separar os municípios em classe de tamanho (populacional) pois é sabido que o peso do POAPM varia na proporção inversa do tamanho populacional.

Tabela 1 - Indicadores Acerca da Contratação de Pessoal para os vinte maiores recebedores de Participações Governamentais. Variação entre 2002 e 2006.

Município Beneficiário	UF	Pop 2006*	Participações Governamentais (Royalties + Participações Especiais); Valores em R\$ de 2006 (corrigidos pelo INPC)			Pessoal Ocupado na Admin Pública Municipal (POAPM)			Pessoal Ocupado Total (exceto POAPM)			Pessoal Ocupado Total (PO Total)		
			2002	2006	Variação 2006/2002	2002	2006	Variação 2006/2002	2002	2006	Variação 2006/2002	2002	2006	Variação 2006/2002
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Campos dos Goytacazes	RJ	425.187	381.504.654,34	847.869.662,01	2,22	7.495	22.979	3,07	45.448	61.245	1,35	52.943	84.224	1,59
Macaé	RJ	167.194	229.137.267,66	413.116.830,41	1,80	3.604	6.765	1,88	52.917	78.532	1,48	56.521	85.297	1,51
Rio das Ostras	RJ	72.178	173.991.861,23	319.128.486,78	1,83	2.183	3.522	1,61	3.658	6.490	1,77	5.841	10.012	1,71
Cabo Frio	RJ	160.233	72.417.379,91	218.548.225,54	3,02	3.070	9.213	3,00	15.405	20.219	1,31	18.475	29.432	1,59
Quissama	RJ	17.172	58.313.033,36	85.042.407,67	1,46	1.633	1.832	1,12	1.145	917	0,80	2.778	2.749	0,99
Casimiro de Abreu	RJ	26.818	31.805.180,13	83.965.371,51	2,64	1.190	1.807	1,52	2.231	3.205	1,44	3.421	5.012	1,47
Rio de Janeiro	RJ	6.081.620	7.532.478,05	65.888.738,40	8,75	79.687	88.834	1,11	1.714.111	1.873.180	1,09	1.793.798	1.962.014	1,09
Armação dos Búzios	RJ	24.199	34.369.428,01	56.369.444,93	1,64	1.253	2.255	1,80	3.623	5.403	1,49	4.876	7.658	1,57
São João da Barra	RJ	28.828	6.485.847,65	54.580.611,28	8,42	1.742	1.997	1,15	1.410	1.997	1,42	3.152	3.994	1,27
Coarí	AM	61.354	30.365.929,60	50.677.147,26	1,67	1.147	2.713	2,37	1.723	2.312	1,34	2.870	5.025	1,75
Niterói**	RJ	473.273	181.980,75	49.842.162,12	273,89	9.742	9.333	0,96	120.610	143.240	1,19	130.352	152.573	1,17
São Sebastião	SP	66.620	32.043.223,29	48.513.341,63	1,51	3.202	2.958	0,92	8.013	10.083	1,26	11.215	13.041	1,16
Carapebus	RJ	10.568	25.436.459,51	33.076.939,27	1,30	1.342	1.438	1,07	109	217	1,99	1.451	1.655	1,14
Mossoró	RN	233.332	12.726.601,23	29.433.018,11	2,31	5.101	5.956	1,17	26.769	38.277	1,43	31.870	44.233	1,39
Angra dos Reis	RJ	147.741	14.283.508,75	27.058.034,23	1,89	4.195	5.820	1,39	18.238	28.173	1,54	22.433	33.993	1,52
Duque de Caxias	RJ	839.233	13.727.666,11	23.310.115,20	1,70	8.444	11.831	1,40	91.618	110.325	1,20	100.062	122.156	1,22
Madre de Deus	BA	15.244	13.893.856,97	22.737.004,02	1,64	927	1.378	1,49	739	717	0,97	1.666	2.095	1,26
Macaú	RN	27.057	15.326.975,46	22.377.562,99	1,46	1.210	1.104	0,91	1.377	2.120	1,54	2.587	3.224	1,25
Guamaré	RN	11.529	13.483.534,64	22.318.391,10	1,66	541	1.367	2,53	615	1.099	1,79	1.156	2.466	2,13
Carmópolis	SE	11.758	4.905.575,20	21.017.917,38	4,28	758	817	1,08	1.246	1.928	1,55	2.004	2.745	1,37
Região Norte					196.624	322.451	1,64	1.099.973	1.469.675	1,34	1.296.597	1.792.126	1,38	
Região Nordeste					941.495	1.304.914	1,39	3.917.902	4.880.989	1,25	4.859.397	6.185.903	1,27	
Região Sudeste					1.422.783	1.697.170	1,19	13.705.691	16.442.998	1,20	15.128.474	18.140.168	1,20	
Região Sul					520.299	613.809	1,18	4.555.360	5.556.682	1,22	5.075.659	6.170.491	1,22	
Região Centro Oeste					209.294	279.490	1,34	2.114.492	2.587.071	1,22	2.323.786	2.866.561	1,23	
Total dos Municípios Brasileiros					3.290.495	4.217.834	1,28	25.393.418	30.937.415	1,22	28.683.913	35.155.249	1,23	

* População 2006 estimada com base no Censo 2000 e Contagem Populacional 2007.

** O município de Niterói e Rio de Janeiro entre os anos de 2002 e 2006 passaram à categoria de Integrantes da Zona de Produção Principal, por isso experimentaram um salto excepcional na variação das PGs.

Fonte: Inforoyalties, com base em IBGE, ANP e RAIS (MTE).

ARTIGO APRESENTA DISCUSSÃO SOBRE INDICADORES
QUALITATIVOS DAS DESPESAS PÚBLICAS ENTRE BENEFICIÁRIOS
DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

■ Artigo ■

Indicadores de qualidade de despesa dos municípios beneficiários de royalties

■ Daniel Bregman

Os municípios se apropriam de boa parte dos royalties e participação especial distribuídos no Brasil. Como essas receitas dependem de um recurso não-renovável, a sua extinção no longo prazo é certa, devendo esses entes aproveitar o momento para aplicá-los de modo a estender seus benefícios às suas futuras gerações e atenuar os impactos que a decadência da atividade pode causar na economia local.

Com o crescimento das participações governamentais, os estudos de caso têm se tornado cada vez mais frequentes, em especial aqueles com foco em municípios da Bacia de Campos. Este artigo se propõe a discutir indicadores qualitativos da despesa pública de uma base mais ampla de municípios, quicá a totalidade de municípios beneficiários de royalties e participação especial, assim como realizado em Bregman (2007).

beram royalties. Apesar da limitação dos indicadores, sua aplicação para os grandes beneficiários pode ser de grande valia para a discussão da determinação dos recursos do petróleo, em especial os estudos de caso que vêm sendo formulados.

A análise focada num universo mais amplo de municípios tem a vantagem de facilitar as conclusões gerais sobre a aplicação dos recursos, pois os indicadores propostos podem ser replicados para um alto percentual dos beneficiários. Em 2006, 4.807 municípios (mais de 85% do total) enviaram seus orçamentos à Secretaria do Tesouro Nacional e para todos eles os indicadores aqui propostos podem ser calculados.

Com a alta representatividade da amostra, a inferência de conclusões para a totalidade dos beneficiários ocorre sem grandes restrições. Por exemplo: caso se conclua que a qualidade da despesa dos municípios analisados esteja melhorando, e esses representem 90% do total de beneficiários dos royalties e participação especial, a conclusão de que os beneficiários da renda petrolífera estão melhorando qualitativamente a sua despesa poderá ser apresentada sem maiores preocupações.

No entanto, apenas aquelas informações que sejam comparáveis entre esses beneficiários poderão ser utilizadas. Com isso, importantes informações, especificidades de alguns municípios, terão

de ser descartadas. Além disso, as conclusões do trabalho abrangente de beneficiários têm pouco ou nenhum poder explicativo para um único beneficiário ou para um pequeno grupo deles.

Mesmo se analisado individualmente, um orçamento não é capaz de captar uma série de características importantes para a complexa avaliação qualitativa do gasto público do município beneficiário das receitas do petróleo. No entanto, as contas públicas apresentam importantes informações acerca da despesa municipal.

Antes da apresentação dos indicadores, convém apontar as formas de classificação da despesa, como ensina Giacomoni (2002):

“A lei 4.320, de 1964, que trata das normas gerais para a elaboração e o controle dos orçamentos públicos, define quatro classificações diferentes para a despesa pública, a saber, a institucional, a funcional a por programas e a segundo a natureza. A última está organizada por categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos”. (GIACOMONI, 2002, p. 93).

Os indicadores apresentados a seguir se referem às seguintes classificações:

- a funcional, que tem por finalidade fornecer as bases para a apresentação de gastos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado;

- segundo a natureza, sendo que esta pelo critério da categoria econômica, que

tem por finalidade indicar os efeitos que o gasto público tem sobre a economia e divide as despesas em correntes e de capital.

São classificadas como despesas correntes aquelas consagradas na macroeconomia como consumo do governo, além do pagamento de juros da dívida pública. São despesas que não contribuem para a elevação do patrimônio do ente público, mas sim para a manutenção de serviços existentes.

Já as despesas de capital representam o investimento da macroeconomia: dentro delas estão a compra de novos equipamentos (investimento, para a contabilidade pública), a aquisição de equipamentos já existentes (inversões financeiras) e a amortização de dívidas. Vale ressaltar que na contabilidade pública todas as despesas são classificadas como correntes ou de capital, ou seja, ao se somar as duas, sempre se atingirá a despesa orçamentária total.

PARA AVALIAR
DESPESAS DOS
MUNICÍPIOS, ARTIGO
USA INDICADORES
DE QUALIDADE

O presente artigo utilizará os indicadores de qualidade para avaliar a despesa orçamentária dos municípios fluminenses que mais rece-

ANÁLISE BUSCA
VERIFICAR SE
BENEFICIÁRIOS DOS
ROYALTIES GASTAM
BEM OS RECURSOS

O primeiro indicador apresenta a proporção de despesas de capital sobre o total da despesa orçamentária, ou seja, para um município

TABELA NESTA PÁGINA MOSTRA A RENDA PER CAPITA NOS 15
MAIORES RECEBEDORES DE ROYALTIES ENTRE OS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. QUISSAMÃ LIDERA A LISTA

Continuação da página 5

(i) em determinado ano (t), é representado por:

$$PDK_{i,t} = \frac{DespCapital_{i,t}}{Desp.Orç_{i,t}}$$

Em geral, quanto maior a despesa de capital, maior a possibilidade de obtenção de ganhos futuros para a comunidade, maior portanto a extensão dos benefícios

QUANTO MAIOR A
DESPEZA DE
CAPITAL, MAIOR
A POSSIBILIDADE
DE GANHOS

Tabela - 1 ROYALTIES PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS DO RJ

POS.	MUNICÍPIO	RPC*	ROYALTIES*	POPULAÇÃO
1	Quissamã	4.952,39	85.042.407,67	17.172
2	Rio das Ostras	4.421,41	319.128.486,78	72.178
3	Casimiro de Abreu	3.130,93	83.965.371,51	26.818
4	Carapebus	3.129,91	33.076.939,27	10.568
5	Macaé	2.470,88	413.116.830,41	167.194
6	Armação dos Búzios	2.329,41	56.369.444,93	24.199
7	Campos dos Goytacazes	1.994,11	847.869.662,01	425.187
8	São João da Barra	1.893,32	54.580.611,28	28.828
9	Cabo Frio	1.363,94	218.548.225,54	160.233
10	Silva Jardim	698,73	14.922.809,72	21.357
11	Macuco	637,06	3.330.571,44	5.228
12	Mangaratiba	531,75	15.433.003,52	29.023
13	Sao José de Ubá	489,21	3.330.571,44	6.808
14	Eng. Paulo de Frontin	473,93	5.959.712,01	12.575
15	Laje do Muriaé	428,15	3.330.571,44	7.779

* - R\$ correntes de 2006. Fonte: Inforoyalties.

Tabela - 2

PDO DOS MUNICÍPIOS DO RJ - 2004

MUNICÍPIO	PDO
Quissamã	24,7
Rio das Ostras	10,3
Casimiro de Abreu	45,3
Carapebus	39,4
Macaé	35,0
Armação dos Búzios	39,2
Cabo Frio	38,7
Silva Jardim	14,1
Macuco	31,5
Mangaratiba	33,6
Sao José de Ubá	32,0
Engenheiro Paulo de Frontin	52,9
Laje do Muriaé	18,7

Tabela - 3

PDK DOS MUNICÍPIOS DO RJ

MUNICÍPIO	2004 (A)	2006 (B)	(B) - (A)
Quissamã	21,5	7,7	-13,8
Rio das Ostras	54,8	-	-
Casimiro de Abreu	6,4	18,4	12,0
Carapebus	10,0	6,9	-3,1
Macaé	32,8	13,3	-19,5
Armação dos Búzios	25,7	11,1	-14,7
Cabo Frio	24,4	-	-
Silva Jardim	13,7	9,3	-4,4
Macuco	13,6	6,4	-7,3
Mangaratiba	14,8	-	-
Sao José de Ubá	3,5	16,1	12,7
Eng. Paulo de Frontin	11,7	20,3	8,6
Laje do Muriaé	8,9	6,1	-2,7

do recurso natural não-renovável às gerações que viverão após a escassez do recurso. Essa conjectura motivou o que ficou conhecido nas finanças públicas como "Regra de Ouro", que diz que as receitas de capital não devem financiar as despesas correntes.

A presunção de que as despesas de capital são mais importantes para o desenvolvimento que as despesas correntes obviamente é frágil: trata-se de dois grandes agregados da despesa pública, sendo inevitavelmente hete-

CONTINUA NA PÁGINA 7



FORMAÇÃO HISTÓRICA E ECONÔMICA DO NORTE FLUMINENSE

EDITORA GARAMOND

Organizado por Ailton Mota de Carvalho e Maria Eugênia Ferreira Totti

Com textos de Maria Eugênia Ferreira Totti - Paulo Pedrosa - José Luís Vianna da Cruz - Teresa Peixoto Faria - Érica Tavares da Silva - Paulo Marcelo de Souza - Nivaldo José Ponciano - Romeu Silva Neto - Ailton Mota de Carvalho - Rodrigo Valente Serra - Denise Tavares Terra - Sônia Martins de Almeida Nogueira

TRECHO DO ARTIGO APRESENTA METODOLOGIA PARA
MENSURAÇÃO DA QUALIDADE DAS DESPESAS DOS
MUNICÍPIOS RECEBEDORES DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO

Continuação da página 6

rogêneos. Como as demais divisões da despesa pública, ela é incapaz de mensurar a produtividade dos gastos.

Outras duas fragilidades devem ser apontadas: a primeira trata da trajetória esperada dessa proporção: espera-se que o crescimento das despesas de capital num dado período faça com que a demanda por despesas correntes aumente em períodos posteriores. Assim, os municípios que realizaram despesas de capital de grande magnitude no passado devem apresentar uma pequena proporção delas no período mais recente.

A segunda fragilidade está relacionada à mensuração das despesas de capital. Gobetti (2006) apresenta a influência da “liquidação for-

amento, cultura e lazer. O indicador é a representação da seguinte razão:

$$PDO_{i,t} = \frac{Desp.Funç.Overhead_{i,t}}{Desp.Orç_{i,t}}$$

O indicador proposto utiliza o conceito de despesas de overhead desenvolvido por Teixeira (2001), aonde foram agrupadas despesas com as funções legislativa, judiciária e de administração e planejamento. O indicador mede a proporção das despesas de overhead sobre o total da despesa orçamentária.

Parte-se do princípio de que quanto maior a proporção das despesas de overhead, menor será a capacidade de promoção do desenvolvimento da despesa pública – ou seja, as despesas sociais ou de infra-estrutura trazem maior bem-estar ao município. O principal argumento em defesa da utilização desse indicador se deve a rigidez e magnitude das despesas de overhead, fato que impede a destinação de recursos para as demais áreas em muitos governos municipais.

Assim como a proporção das despesas de capital (PDK), a proporção das despesas de overhead (PDO) apresenta notáveis fragilidades, que devem ser apontadas para a melhor análise dos resultados: a primeira fragilidade se refere ao elevado nível de agregação, fazendo com que todas as funções sejam compostas por gastos extremamente heterogêneos, devendo qualquer conclusão ser apresentada com cautela.

Por exemplo, a subfunção “administração geral” está presente em diversas funções. Assim, grande parte da despesa que não é conside-

rada de overhead pode ser composta por gastos dessa subfunção, gastos que talvez não difiram tanto daqueles realizados na função administrativa.

Outra fragilidade, semelhante à apresentada pelo indicador exposto anteriormente e comum a todas as classificações orçamentárias, é a omissão em mensurar a produtividade dos gastos. Afinal, uma despesa de overhead pode ser mais benéfica ao desenvolvimento que uma despesa de infraestrutura, por exemplo, em especial se esta apresentar uma produtividade menor do que aquela. O indicador proposto é incapaz de captar essa informação.

A despeito das fragilidades dos indicadores apresentados, o seu contraste com algum indicador municipal de dependência das receitas do petróleo, como os royalties per capita, pode ser útil para a avaliação qualitativa da aplicação da renda petrolífera. Esse exercício será realizado a seguir, para os maiores beneficiários de royalties e participação especial do estado do Rio de Janeiro.

O quadro abaixo apresenta os quinze municípios que mais receberam royalties per capita no Rio de Janeiro. Esse indicador demonstra exatamente quanto o governo municipal teve de royalties e participação especial para gastar com cada cidadão em 2006. Neste ano, o município de Quissamã contou com cerca de R\$ 5 mil para cada um de seus 17.172 habitantes, ficando a frente de municípios que receberam mais recursos, mas que apresentam maior população, como Rio das Ostras, Macaé,

Campos dos Goytacazes e Cabo Frio.

O cálculo dos dois indicadores de qualidade da despesa pública, apresentados anteriormente, se materializa com a observação dos orçamentos anuais dos municípios. Dos quinze municípios apresentados, Campos dos Goytacazes e São João da Barra não enviaram seus orçamentos à Secretaria do Tesouro Nacional em 2004 e 2006, e não puderam ter os indicadores calculados no presente trabalho.

Além deles, Rio das Ostras, Cabo Frio e Mangaratiba não enviaram os orçamentos em 2006. A tabela abaixo apresenta a proporção de despesas de overhead (PDO) para os quinze municípios com orçamentos disponíveis

ALGUMAS
FRAGILIDADES
EXIGEM ATENÇÃO NA
ANÁLISE DOS DADOS
LEVANTADOS

MESMO COM
DIFICULDADES,
LEVANTAMENTO É
ÚTIL PARA AVALIAR
DESPESAS

çada” – a liquidação automática de empenhos no fim do exercício – na contabilização de investimentos na esfera federal. O autor argumenta que os investimentos vêm sendo sucessivamente superestimados, e que mecanismo semelhante deve ocorrer nas esferas subnacionais. O segundo indicador proposto é formado com base na divisão da despesa por função. Essa classificação tem a vantagem de permitir a observação da divisão da despesa por grandes áreas, tais como educação, sane-

para 2004. O indicador varia sensivelmente entre os municípios em questão.

Os municípios de Rio das Ostras e Silva Jardim foram os que apresentaram a menor PDO em 2004: o primeiro gastou pouco mais de 10%, enquanto a despesa do segundo não chegou a 15%, muito abaixo da média de todos os municípios que recebem royalties, que foi de 22,8% para este ano (Bregman, 2007, p. 95). O indicador demonstra que os municípios têm boa capacidade de recursos para gastar

CONCLUSÃO DO ARTIGO APRESENTA CASOS DOS MUNICÍPIOS DE RIO DAS OSTRAS (RJ) E DE MACAÉ (RJ). ESTE ÚLTIMO APRESENTOU ALTA VOLATILIDADE NOS INDICADORES ENTRE 2004 E 2006

Continuação da página 7

em áreas com potencial de geração de retorno social.

Já Engenheiro Paulo de Frontin e Casimiro de Abreu destinaram uma alta parcela de sua despesa às atividades administrativas, sendo que o primeiro destinou mais da metade de seus recursos. Dada a magnitude dos

PAULO DE FROTTIN
E CASIMIRO (RJ)
TIVERAM ELEVAÇÃO
EM GASTOS
ADMINISTRATIVOS

royalties nesses municípios, não é exagero se concluir que as receitas do petróleo são fundamentais para a manutenção desse nível de despesa de overhead.

A tabela 3 (página 6) apresenta a proporção das despesas de capital dos municípios analisados. Com a série mais recente dos indicadores, analisamos a evolução de 2004 para 2006, evolução que apre-

sentou números surpreendentes, descritos abaixo.

O município de Rio das Ostras, que apresentou o melhor indicador para a PDO em 2004, também foi o que mais se destacou na PDK: as despesas de capital superaram as despesas correntes nesse ano, uma situação peculiar não só entre os municípios descritos neste trabalho, mas na totalidade daqueles que receberam royalties no ano, apresentaram um indicador médio de 12,9% (Bregman, 2007, p. 95).

Infelizmente não é possível avaliar se este município manteve a qualidade desse indicador em 2006 ou se com ele ocorreu algo similar a Macaé, que conseguiu um bom resultado em 2004, mas que apresentou uma queda de quase vinte pontos percentuais da PDK em 2006: as despesas de capital, que representavam 32,8% do total em 2004, passaram para 13,3% em 2006.

O comportamento surpreendente dos números reside justamente nessa alta volatilidade dos indicadores entre os dois anos. Além de Macaé, Quis-

samã e Armação dos Búzios apresentaram grande queda, enquanto Casimiro de Abreu

RIO DAS OSTRAS
É MUNICÍPIO
COM MELHOR
DESEMPENHO
NA ANÁLISE

e São José de Ubá apresentaram uma grande alta do indicador (todas as variações de mais de dez pontos percentuais). Apenas Carapebus e Laje do Muriaé apresentaram relativa estabilidade entre os dois anos.

Duas considerações devem ser anotadas: em primeiro lugar, como ressaltado ao longo do texto, os indicadores apresentam limitações e seus resultados, consequentemente, devem ser apreciados com cautela. Além disso, a análise efetuada com os grandes beneficiários fluminenses deve subsidiar os estudos de caso, ou seja, a adequada avaliação da

qualidade da despesa dos beneficiários requer a análise conjunta dos indicadores e das peculiaridades dos municípios – as conclusões não devem ser tomadas apenas pela observação dos indicadores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREGMAN, D. Formação, distribuição e aplicação de royalties de recursos naturais: o caso do petróleo no Brasil. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IE-UFRJ, 2007. Disponível no banco de artigos, dissertações e teses do portal Royalties do Petróleo (www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br).

GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo: Atlas: 2002.

GOBETTI, S. W. Estimativa dos Investimentos Públicos: um novo modelo de análise da execução orçamentária aplicado às contas nacionais. XI Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2006.

TEIXEIRA, M. F. Composição dos gastos dos estados brasileiros, 1993-1999. VII Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2001.



LANÇAMENTO

ORGANIZADORES

Rosélia Piquet e Rodrigo Serra

EDITORA

Garamond

AUTORES

Ailton M. de Carvalho
Ana Beatriz Manhães Pinto
Carla Pontes
Denise Terra
Eduardo Rappel
Elzira Oliveira
Érica Tavares da Silva
Gustavo Givisiez
José Gutman

José Luis Vianna da Cruz
Leonardo de Carvalho
Maria Eugênia Totti
Mário Jesiel
Robson Grassi
Rodrigo Serra
Rosélia Piquet
Sávio Caçador
Tânia Braga

CONSULTOR E EX-SUPERINTENDENTE DA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO COMENTA MATÉRIA DO BPR&R DE SETEMBRO DE 2007, SOBRE DENÚNCIA DA ANP ACERCA DE UMA SUPOSTA “INDÚSTRIA DE LIMINARES”

■ Artigo ■

ANP, Royalties & Liminares

■ Décio Hamilton Barbosa

O **Boletim Petróleo, Royalties & Região** de setembro de 2007 publicou uma interessante matéria intitulada: Municípios sob Suspeição, Diretor da ANP gera polêmica ao denunciar possível existência de uma “indústria de liminares”.

A denúncia do Diretor Victor Martins da ANP ocorreu por ocasião do evento de divulgação de novas informações sobre os cálculos dos royalties na página da Agência na rede mundial de computadores.

Pois bem, no mês de julho de 2007, o primeiro mês em que as informações no novo formato foram disponibilizadas, havia 38 municípios recebendo royalties através de ações judiciais (liminares, no jargão utilizado pela ANP). No mês de março de 2008 este número saltou para 65 municípios, numa média assustadora superior a 3 novas decisões judiciais por mês.

A denúncia do Diretor da ANP produziu o efeito inverso do desejado, ou seja, parece ter acirrado o ânimo dos juízes, que se sentiram ofendidos e retaliaram concedendo mais e mais liminares.

Mas, afinal de contas, de quem é a culpa por tal estado de coisas? Da legislação? Dos escritórios de advocacia e consultores? Dos juízes? Dos prefeitos? Ou da própria ANP?

Os perdedores, todos sabem, são os municípios que estão regularmente enquadrados na legislação e a instituição ANP, que perde prestígio por não resolver uma simples questão regulatória.

O PORQUÊ DAS LIMINARES

A questão das ações judiciais

tem a ver com as chamadas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Ao considerar municípios com as instalações de embarque e desembarque com direito a royalties, a preocupação do legislador (mens legis) foi compensá-los dando-lhes recursos para fazer face a um eventual dano ambiental decorrente de vazamento nas operações de

DENÚNCIA DO DIRETOR DA ANP PRODUZIU EFEITO INVERSO DO DESEJADO

embarque e desembarque, risco ao qual tais municípios estão potencialmente sujeitos.

Na vigência da antiga Lei do Petróleo (Lei 2.004, de 1953) os royalties eram calculados e pagos aos estados e municípios pela Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras e, na vigência da atual Lei do Petróleo (Lei 9.478, de 1997), tais atribuições passaram para o âmbito da ANP.

Ao receber tal encargo a ANP excluiu diversos municípios do recebimento de royalties por entender que as “instalações” neles existentes não estavam amparadas pelo conceito criado pelo legislador para configurar uma instalação de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural.

Na época da Petrobras 138 municípios recebiam royalties por sediar uma instalação de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural. A ANP reduziu para apenas 72

municípios.

A maioria das exclusões foi de municípios onde se localizam instalações do tipo “city gate”, isto é, trecho de gasoduto em que o gás é medido e vendido pelo produtor para a companhia de distribuição de gás.

Inconformados com a decisão da ANP, alguns municípios recorreram à Justiça e obtiveram decisões judiciais em que o Juiz determinou à ANP que mantivesse o crédito dos royalties até ele formasse um melhor entendimento da matéria e julgasse em definitivo a questão.

Inicialmente estas decisões judiciais foram obtidas apenas pelos municípios que recebiam royalties na época da Petrobras e que depois foram excluídos pela ANP. Anos mais tarde as decisões liminares passaram a ser concedidas a outros municípios que nunca haviam recebido royalties.

Na data de redação deste artigo (março de 2008) 65 municípios recebiam royalties com base em decisões judiciais. A grande maioria deles, para não dizer todos, são municípios com “city gates”.

A origem da questão está no fato da Petrobras ter considerado os “city gates” como instalações de desembarque de gás e a ANP entender que eles não são. Pode-se até dizer tratar-se de uma zona cinzenta em que a questão deixa de ser puramente técnica e passa a ser legal. Mas não há dúvida que se trata de matéria regulada pela ANP.

POR QUE É FÁCIL RESOLVER

O conceito de instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural consta de um decreto do Presidente

da República (Decreto nº 1, de 1991).

A questão em discussão é se o conceito de instalação de embarque e desembarque constante deste decreto abrangia ou não os “city gates”.

Portanto, para resolver em definitivo a questão, é suficiente alterar o Decreto e deixar claros os contornos do conceito em análise.

Não é preciso recorrer ao longo processo legislativo para alterar nenhuma lei federal. Bastaria um novo decreto, cuja minuta seria preparada pela ANP, e uma canetada do Presidente da República. Pronto. Publicado no Diário Oficial no dia seguinte o novo Decreto estaria valendo.

Simples, não?

Repito, basta alterar o Decreto nº 1, de 1991, para dirimir as dúvidas e deixar preto no branco o que é e o que não é uma instalação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Poderia haver uma lista dos tipos de instalações OK e até uma “black list” das instalações “não-OK”.

AUTOR DEFENDE ALTERAÇÃO EM DECRETO PARA DEIXAR CLARA A CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO

Esta providência estancaria a hemorragia daqui para frente, ou ex nunc, no linguajar jurídico. Funcionaria como um freio de arrumação.

O pratasmente (ou ex tunc) continuaria sendo tratado na esfera judicial, mas pelo menos

ARTIGO QUESTIONA POSIÇÃO DA ANP EM RELAÇÃO À NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DE DECRETO SOBRE INSTALAÇÕES PETROLÍFERAS. “SERÁ QUE NINGUÉM PENSOU EM ALTERAR O DECRETO?”, QUESTIONA O AUTOR

Continuação da página 9

80% do problema estariam resolvidos.

E a alteração do Decreto nº 1, de 1991, pode ser tanto num sentido quanto no outro. No primeiro caso a ANP alteraria o Decreto para dizer, sem deixar margem a dúvidas, que “city gate” não é instalação de desembarque de gás natural.

No segundo caso a ANP alteraria o Decreto para dizer que “city gate” é, sim, uma instalação de desembarque de gás natural.

Esta segunda alternativa seria do tipo “ou põe ordem na casa ou então me convida”. Pois, como ficam os demais municípios que abrigam “city gates” e que não ajuizaram ação para ter direito aos royalties? Hoje uns municípios com “city gate” estão recebendo e outros não.

A pergunta que fica sem resposta é: mas, se é tão fácil

assim, porque até hoje a ANP não alterou o Decreto?

Será que ninguém lá pensou em alterar o decreto? Esta é uma boa pergunta. Pensar só não basta. O fato é que, se alguém pensou, não agiu.

Tive acesso a diversos processos relativos a tais liminares. As participações da ANP nos processos são decepcionantes. Com o nível de argumentação apresentado dificilmente a ANP conseguirá convencer quem quer que seja quanto mais um juiz.

A questão do enquadramento dos municípios com instalações de embarque e desembarque nada tem a ver com a Portaria 29, que volta e meia a ANP menciona nas tentativas de cassar liminares. Ela mesma parece não entender sobre o que legisla. Quem se der ao trabalho de ler a Portaria 29

ficará perguntando o que ela tem a ver com o enquadramento de municípios com instalações de embarque e desembarque. Perguntará para si mesmo: será que deixei de imprimir algum pedaço da portaria?

A Portaria 29, de 22/1/2001, trata dos critérios para a distribuição de royalties aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque, que é outro conceito totalmente diferente de municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Uma coisa são os “municípios com instalações de embarque/desembarque” e outra coisa totalmente diferente são os “municípios afetados por operações de embarque/desembarque”.

Tem razão o Prefeito de Osório (RS) ao afirmar que “o que vem

da ANP, para o Município de Osório, não surpreende, em face de equívocos constantes que comete na interpretação legal”.

O fato é que, enquanto tudo isso não se resolve, o bode espiatório continuará sendo a legislação (algo bem impessoal e vago, e que, afinal de contas, não tem como se defender). Fica melhor para todo mundo culpar a legislação. Até para a ANP.

A minha previsão para abril de 2008 são 70 ações judiciais. Três dígitos em dezembro de 2008 se ainda houver tal número de “city gates” na praça.

DÉCIO HAMILTON BARBOSA É
CONSULTOR EM ASSUNTOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA E REGULATÓRIA DO
PETRÓLEO E GÁS.
EX-SUPERINTENDENTE DE
CONTROLE DAS PARTICIPAÇÕES
GOVERNAMENTAIS DA ANP.

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

Petróleo, Royalties & Região

ISSN 1980-6310

Boletim do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos (Rua: Anita Peçanha, 100 - Parque São Caetano / Campos dos Goytacazes - RJ CEP 28040-320
telefax:(0xx22) 27264100)

Ano V, Nº 19 - Março/2008

Coordenação: Rodrigo Valente Serra e Denise Cunha Tavares Terra
Editor e Jornalista Responsável: Vitor Menezes (DRT 21374)
Arte, Projeto Gráfico e diagramação: Alessandro Moraes (22) 8111-9597
Bolsistas: Rafael Aviz, Thiago Muniz e Wagner Rosado (FENORTE/TECNORTE) e Fellipe Paes Ferreira (CNPq).