Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil: em busca de um nexo para a distribuição dos royalties entre os municípios.<sup>1</sup>

Rodrigo Valente Serra<sup>2</sup>

"Cidade rica, povo pobre". Um retrato válido para a imensa maioria dos municípios produtores de petróleo no Brasil. Precisamente são municípios "novos ricos", que somente passaram a perceber nítidos benefícios físcais com o repasse das participações governamentais (*royalties* + *participações especiais*<sup>3</sup>), incidentes sobre a produção de petróleo e gás natural, a partir de 1998, com a regulamentação da Lei do Petróleo (9.478/97).

Na condição de "novos ricos" exigem o cuidado do estudioso que procura medir modificações estruturais sobre as condições de vida de seus moradores. "O subdesenvolvimento é obra de séculos", como vociferou Nelson Rodriguez, não sendo pertinente, pois, exigir-se que em poucos anos haja modificações substanciais sobre a qualidade de vida de sua população, sobretudo quando são modificações que requerem investimentos com prazos largos para sua maturação, como é o caso do setor educacional ou da universalização dos serviços públicos de saneamento e saúde.

Mas este cuidado do estudioso não tem, e não pode ter, o político. Os repasses de royalties aos municípios produtores os colocam entre os detentores dos orçamentos mais ricos dos municípios brasileiros, em termos proporcionais (*per capita*). Os recursos dariam para fazer "quase tudo" o que pode almejar um austero gestor. Logo, as cobranças são imediatas, as denúncias fartas e o debate acalorado. É quase irresistível, quando o assunto é royalties do

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte, mai/2003. Estudo apoioado pela Fenorte/Fenorte/Tecnorte, através da participação dos bolsistas de iniciação tecnológica: Karina González, Jacqueline Barcellos e David Tayares.

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Doutorando em Economia Aplicada, IE/Unicamp e professor do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes - RJ.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Participação Especial corresponde a uma parcela aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade. Embora as parcelas pagas à título de participações especiais sejam volumosas e crescentes o presente estudo se limitará ao estudo da distribuição espacial dos royalties.

petróleo, indagar-se como os alcaides dos municípios produtores estão aplicando seus "fabulosos" recursos. Essa, a mesma indagação que, invariavelmente, pauta a mídia.

O foco na destinação dos royalties pelas prefeituras beneficiárias, de extrema serventia para o controle social destes recursos, acaba, contudo, operando uma espécie de naturalização dos recebimentos destes recursos pelos municípios brasileiros. Os royalties seriam municipais, como "a praça Castro Alves é do povo"? Enfim, devem os municípios receberem parte destes recursos ?<sup>4</sup> Aceitando-se a justeza do pagamento de royalties aos municípios, caberia ainda indagar-se: não poderiam estes recursos serem distribuídos de forma alternativa? Sob novos critérios?

São estas questões que norteiam o presente estudo. Questões anteriores, portanto, ao conhecimento do uso dado a estes recursos pelos gestores públicos municipais. Rigorosamente, grande parte do acalorado debate sobre a aplicação dos royalties só pode sustentar-se em função da forma atual como são distribuídos estes recursos. Fossem outros os critérios de rateio, por exemplo, garantindo uma maior dispersão espacial dos recursos, perderia importância a questão, hoje crucial, sobre a polarização no interior das regiões petrolíferas. Esse o desejo do presente artigo: anunciar que o debate sobre a forma de distribuição dos royalties entre os municípios deve preceder, ou realizar-se em paralelo à discussão sobre a destinação destes recursos.

Dialoga o estudo com a problemática da distribuição espacial da riqueza. Certo que o debate sobre a distribuição espacial dessas receitas não pode desprezar a especificidade de sua origem, de seu caráter indenizatório, relativo à exploração de um recurso exaurível. Em outros termos, não se trata aqui de problematizar a distribuição espacial de uma parcela indiferenciada do orçamento público, mas sim de um fundo que tem, ou deveria ter, um propósito específico de oferecer condições para a sustentabilidade econômica das regiões petrolíferas no período pós-esgotamento das jazidas petrolíferas.

Acredita-se haver uma clara lacuna neste debate. A distribuição das participações governamentais entre as três esferas governamentais – a definição das cotas e a forma de

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Os royalties são repartidos entre União, Estados e Municípios. A indagação que aqui é trazida refere-se tão somente à inclusão dos municípios como entes beneficiários. Os argumentos desenvolvidos neste estudo poderão nortear a indagação sobre a legitimidade do pagamento de royalties à União e Unidades da

repartição no interior de cada esfera governamental – não foi objeto de vasto debate, propostas de projetos substitutivos, audiências públicas, e todas aqueles procedimentos complementares que usualmente acompanham a votação de grandes questões nacionais. Certamente, não devido à sua pouca relevância. O fato é que a repartição das participações governamentais era um adereço da questão maior que estava em debate: a quebra do monopólio estatal de exploração do petróleo e do gás natural. Isso porque a lei 9.478/97, que define o desenho institucional vigente para repartição das participações governamentais, é também aquela que trouxe a possibilidade de se outorgar à iniciativa privada, mediante concessão ou autorização, as atividades de pesquisa, exploração, beneficiamento, transporte e comercialização do petróleo e gás natural.

Portanto, devido à especificidade da forma de aprovação dos critérios de repartição das participações governamentais, parece haver uma desproporção entre a relevância da matéria e o alcance do debate, o que não deve servir de crítica apriorística ao texto vigente, mas sim como indicativo de existir uma lacuna de idéias na concernente contenda.

No afă de dar visibilidade ao problema da distribuição espacial dos royalties no Brasil, a organização do presente artigo, para além desta introdução, reserva à segunda seção espaço para a apresentação sintética dos fundamentos teóricos que embasam a cobrança de royalties e sua distribuição espacial. A terceira seção, com base no arcabouço legal que define os critérios de distribuição espacial dos royalties no Brasil, evidencia a notável elevação destas receitas no último quinquênio e o grau de polarização no interior das regiões petrolíferas. A quarta seção, de caráter conclusivo, busca problematizar a conformação de regiões petrolíferas marcadas por um elevado grau de concentração de sua riqueza, elencando um conjunto de indagações que poderiam nortear uma necessária agenda de pesquisa capaz de subsidiar o debate ora proposto.

## II. O Pagamento do Royalties aos Municípios

Federação, contudo, nesta fase da pesquisa, a preocupação recairá exclusivamente sobre os repasses municipais.

Antecipando a principal conclusão desta seção, defende-se aqui que o pagamento de royalties aos municípios brasileiros é muito mais um resultado de nosso pacto federativo (mais precisamente, de nosso federalismo fiscal) do que uma solução de instrumento fiscal compensatório, sensível às especificidades dos impactos da atividade petrolífera sobre o território.

Esta hipótese, nem de longe, pode ser confundida com uma suposta contrariedade do autor com o pagamento de royalties aos municípios. Julga-se legítimo o repasse de royalties à esfera municipal, contudo, os fundamentos que sustentam essa legitimidade, salvo erro de interpretação do autor, não parecem informar os parâmetros legais para distribuição espacial destes recursos entre os municípios.

Provisoriamente, a hipótese que aqui se sustenta é a de que a explicação para o pagamento de royalties aos municípios se encontra fora da lógica interna da atividade petrolífera e de seus impactos territoriais. Objetivamente, a paga de royalties aos municípios é uma conquista política; vitória do municipalismo, ou da "onda" descentralizadora de recursos públicos, característica da década de oitenta.

Para sustentar a prefalada hipótese, a presente seção recupera, sinteticamente, o arcabouço teórico que fundamenta a cobrança de royalties sobre a produção petrolífera, indagando sobre a propriedade do repasse destes recursos à esfera municipal.

### Royalty como captura da renda mineral

De fato, os municípios brasileiros recebem *royalties* em função de especificidades de nosso federalismo fiscal, e não em função de qualquer lógica própria da economia petrolífera. Uma análise da atividade petrolífera explica, sim, a necessidade de pagamento de *royalties*, mas sua destinação à esfera municipal só poderá encontrar argumentos válidos no âmbito da análise política, mais especificamente, na análise do processo de descentralização fiscal que experimentou o país recentemente. Argumento este que o estudo visa agora apresentar:

A expressão *royalties* usualmente designa o fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável (material ou imaterial) que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por outras empresas ou indivíduos. A figura típica à qual o termo está

associado é a do inventor ou proprietário de patente de produto ou de processo de produção que tem direito a receber royalties durante o período de tempo de vigência da patente.<sup>5</sup> Nesse caso, o sentido econômico de o Estado instituir e possibilitar a cobrança de royalties é bastante claro: o de incentivar a pesquisa para o desenvolvimento de novas invenções.

Quando, porém, se deseja interpretar a motivação para cobrança dos *royalties* sobre a exploração do petróleo encontra-se, necessariamente, uma pluralidade de objetivos. Pluralidade esta, que, muitas vezes, permite confundir as falas dos atores políticos mais diretamente vinculados ao debate sobre a justeza e magnitude do referido instrumento.

A cobrança de *royalties* pode ser identificada com o objetivo de capturar rendas "diferenciais" em benefício de toda a sociedade, tal como postulado desde David Ricardo. No *Principles of Political Economy and Taxation (1817)*, Ricardo defende que os recursos hídricos subterrâneos utilizados para irrigação deveriam ser tomados como propriedades do Estado, advogando a tributação do uso das águas retiradas de poços. Sendo o Estado de então representado pela figura real, deriva-se a plausível etimologia royalties (Schiozer, 2002: p. 8).

São amplamente conhecidas as características (econômicas e institucionais) da indústria petrolífera que funcionam como barreiras à entrada, garantidoras de uma tendência a cartelização, e, consequentemente, da aferição de rendas extraordinárias (diferenciais) pelas firmas deste segmento industrial: investimentos elevados e de longo prazo de maturação, pesados riscos associados à atividade de exploração, indivisibilidade dos investimentos, rendas de posição (vinculados ao volume e a qualidade do mineral de determinada jazida), investimentos em capacidade ociosa, além de plausíveis barreiras institucionais, como a imposição de limites aos capitais forâneos ou o monopólio legalmente constituído<sup>6</sup>.

O *royalty*, portanto, de acordo com o sugerido, pode ser interpretado como instrumento de capturar rendas diferenciais da indústria petrolífera. No contexto institucional atual, como um instrumento para o órgão regulador competente do oligopólio "natural" buscar

\_

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Ver, p. ex., as definições que constam em *The American Heritage Dictionary of the English Language* - "A share paid to an inventor for the right to use his invention" -; e no *Aurélio* – "Importância cobrada pelo proprietário de uma patente de produto, processo de produção, marca, etc., ou pelo autor de uma obra, para permitir seu uso ou comercialização".

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Um detalhamento das rendas diferenciais associadas à indústria petrolífera pode ser encontrado em Dutra e Cecchi (1998).

"articular suas imposições de forma a arrecadar exatamente o que seria o ganho extra dos produtores decorrente da falta de concorrência e mesmo, algumas vezes, repartir com o consumidor uma parte desses ganhos" (Dutra e Cecchi, 1998: p. 13).

Para o avanço da apresentação da fundamentação teórica dos royalties é necessário diferir renda da terra e renda mineral. A renda da terra é originada da posse de um fator exclusivo. Ao proprietário de uma terra mais fértil, ou de um terreno urbano servido por equipamentos públicos, é garantida uma renda diferencial, medida pela distância entre a produtividade possibilitada por esta propriedade exclusiva e aquela vigente nas ocupações marginais do território. Como esta renda diferencial não é fruto do esforço de seu proprietário, mas sim de um atributo físico e exclusivo de sua propriedade, sua captura pela sociedade, via tributação, não impactaria as decisões de investir dos agentes econômicos. O efeito da captura das rendas diferenciais é equalizar as margens de rentabilidade dos negócios privados ao nível da lucratividade normal.

Se a renda da terra só pode existir em virtude do monopólio da propriedade de um fator exclusivo, a renda mineral existe mesmo em um ambiente concorrencial. Isto porque a renda mineral existe em função do caráter exaurível do bem explorado, e não em virtude da posse de um bem exclusivo. Quando se incorpora a dimensão temporal na análise da renda mineral, observa-se que a decisão de explorar uma jazida hoje significa a renuncia de explorá-la em algum tempo futuro, em condições, quiça, mais rentáveis. Trata-se de um custo de oportunidade específico, conhecido como custo de uso (de se explorar a jazida hoje e não amanhã). (Postali, 2002, p. 14)

Ao se introduzir a dimensão de escassez do petróleo e do gás, pode o royalty ser encarado como forma de regular o ritmo de exploração de jazidas propiciando aos respectivos proprietários rentabilidade suficiente para compensar os ganhos decorrentes da espera pela futura elevação de preços de recursos naturais não renováveis tal como previsto no modelo de Hotteling (Dutra e Cecchi [1998] e Neher [1990]).

No Brasil, sendo os recursos minerais propriedades da União, a fundamentação proposta por Hotteling fica mascarada pela larga utilização do *royalty* para fins fiscais. Contudo, se é feita a suposição de que as reservas minerais são passíveis de serem apropriadas privadamente, instaura-se a possibilidade de seus proprietários especularem com a

manutenção dos minerais *in the ground*, inexplorados. Farão isso, sob um mercado concorrencial, sempre que acreditarem que as suas expectativas quanto à elevação do preço futuro do mineral beneficiado superem a taxa de rentabilidade média de ativos alternativos.

Como há uma tendência secular de elevação dos preços de um bem não renovável, tal como proposto pela Lei de Hotelling, o pagamento de *royalties* aos proprietários das jazidas serviria como forma de incentivar a decisão pela exploração, em detrimento da decisão pela manutenção do mineral *in the ground*.

Cabe destacar que quando as jazidas são nacionalizadas, como ocorre no Brasil, onde são propriedades da União<sup>7</sup>, os *royalties* podem ser compreendidos como o fluxo de pagamentos associado ao preço de venda de um bem do patrimônio público, conforme sintetiza Schantz Jr (1994, p. 36):

"One broad view is that a *royalty* is payment for publicly owned wealth that is liquidated when minerals are extracted and sold. According to this view, the federal *royalty* is analogous to *royalties* often collected by private landowners. It is the price of in-ground minerals ie the mineral rent."

Com base nesse entendimento, pode-se simplesmente classificar o fluxo de pagamentos decorrente dos *royalties* como receita patrimonial da União, a ser repartida, ou não, com estados e municípios segundo algum critério a ser definido.

### Funções extra-fiscais e determinantes políticos

Até a presente apresentação teórica, não há qualquer conclusão sobre a coerência de se distribuir royalties aos municípios. Portanto, não se pode recusar, de imediato, que a repartição dos royalties entre as esferas subnacionais tenha motivação exclusivamente política, isto é, completamente exógena à fundamentação do conceito de *royalty*. Dito de forma mais concreta, a extensão dos *royalties* sobre a produção *offshore*, ocorrida em finais de 1985, realizou-se no período pré-Constituição de 1988, quando *redemocratização política* e *descentralização* fiscal constituíam, talvez, as principais palavras de ordem do cenário político nacional. A hipótese aqui sugerida é de que a regulamentação da

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Artigo 176 da Constituição Federal: "As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra".

distribuição dos royalties "pegou carona" na vaga descentralizadora do momento político de então.

Esta observação não traduz uma posição centralista (em favor da concentração de royalties na esfera federal) do autor, mas sim um reforço da necessidade analítica de se introduzir a dimensão espacial da atividade de exploração de petróleo e gás para fazer emergir um sentido econômico para justificar a repartição das receitas provenientes da cobrança de *royalties*.

Incorporando, portanto, a dimensão espacial, observa-se que a extração de petróleo, especialmente na plataforma continental (offshore), como qualquer grande projeto de investimento, gera elevação extraordinária do nível de emprego e renda local e regional e, portanto, aumento igualmente extraordinário da demanda por serviços públicos e de infraestrutura em geral, incluindo-se aí as obras e serviços de proteção e recuperação do meio ambiente.

O motivo apontado acima é reforçado por um outro objetivo que está usualmente associado à cobrança de *royalties*: o de indenizar ou compensar os impactos causados sobre o meio ambiente pelas atividades de mineração. Conforme aponta Schantz Jr (1994, p. 36):

"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 the value of remaining environmental impacts."

Do que foi dito acima, pode-se deduzir então que a repartição da receita de *royalties* destina-se a prover os governos locais e estaduais dos recursos necessários ao atendimento da demanda extraordinária por serviços públicos. Esse entendimento, porém, não fundamenta adequadamente o sentido econômico específico que justifica a repartição da receita proveniente de *royalties* pelo motivo que é apontado a seguir.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Note-se que essa associação com os impactos das atividades de mineração e extração de petróleo torna a cobrança de *royalties* uma espécie de tributo de caráter regulatório, uma imposição destinada a ser tanto menor quanto mais eficiente for o controle direto sobre as atividades poluidoras. Os custos dos impactos sobre o meio ambiente devem ser internalizados na atividade extrativa através de legislação e controle adequados.

A elevação do fluxo de renda local e regional provoca o crescimento da base tributária permitindo o aumento da arrecadação através dos instrumentos impositivos clássicos. No caso do Brasil, o aumento da arrecadação deveria ocorrer principalmente através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das receitas tributárias municipais. Se isso não acontece, a repartição de *royalties* pode ter como objetivo corrigir essa lacuna. Porém, vista desse modo, a repartição dos recursos de *royalties* carece de sentido econômico específico e torna-se parte do fluxo de receitas correntes de estados e municípios. O caso brasileiro é um exemplo gritante dessa confusão: atribui-se aos *royalties* a função de compensar os estados produtores da isenção constitucional de cobrança do ICMS sobre petróleo bruto enviado a outros estados.<sup>9</sup> Trata-se aí, evidentemente, de uma questão de reforma e adequação da estrutura tributária.

Recusando o sentido econômico acima referido, propõe-se, alternativamente, que, uma vez os *royalties* municipais tendo sido conquistados pela vaga da descentralização fiscal, a manutenção de seu pagamento deve ter como propósito: *prover os governos locais e regionais dos recursos necessários para financiar investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza mineral exaurível. Por isso, acredita-se, o melhor uso das receitas provenientes dos <i>royalties* deve ser aquele em prol de uma diversificação produtiva nas regiões produtoras e em suas áreas de influência, com a finalidade de garantir a permanência da capacidade de promover uma dinâmica autóctone de desenvolvimento.

Embora a análise dos usos dos royalties pelas esferas locais não seja objeto deste estudo, segue o trabalho indagando por uma fundamentação que assegure a existência de um nexo econômico entre a magnitude dos impactos municipais gerados pela atividade petrolífera e o volume de recursos repassados a estes mesmos municípios. Como etapa subseqüente de análise, portanto, o estudo buscará encontrar o que há de mais frágil na legislação atual que rege a distribuição dos royalties entre os municípios.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> "Face à isenção de ICMS sobre o petróleo bruto enviado a outros estados, urge que as classes empresariais, políticas e acadêmicas do Estado do Rio de Janeiro aprofundem-se no estudo da legislação internacional de *royalties* e impostos incidentes sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural. O Estado poderá reivindicar a majoração das alíquotas de indenizações pela exploração de petróleo e gás natural em sua Plataforma Continental ou a mudança da legislação tributária sobre estes produtos não renováveis".(Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2000, p.V)

# III. Evolução Recente da Legislação Pertinente: impactos sobre o volume e a distribuição espacial dos *royalties* petrolíferos

Esta seção tem como objetivo levantar a fragilidade dos critérios de distribuição espacial dos royalties, quanto à sua capacidade de compatibilizar os efetivos impactos da produção petrolífera *offshore* sobre os municípios costeiros e valor das compensações financeiras a estes repassados.

Quatro fatores recentes fizeram os repasses de *royalties* sofrerem um forte crescimento: a elevação da produção, do preço do petróleo e a desvalorização cambial. Contudo, foram mudanças na legislação ocorridas durante os últimos quinze anos que, em última instância, permitiram engrossar as receitas do estado e municípios com o repasse de *royalties* (Tabela I), sobretudo os municípios do Norte Fluminense, cuja produção é exclusivamente *offshore*.

Tabela I - Evolução da Distribuição de *Royalties* no Estado do Rio de Janeiro Segundo Beneficiário: 1995 – 2001 (R\$ Mil)

Deficition 1775 – 2001. (R\$ Will)							
Benefici-							
ário	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estato	22.626	29.176	38.618	55.942	190.041	367.806	461.458
Municípios	24.506	31.641	41.986	60.652	206.708	397.059	497.353

Fonte: ANP

Foi somente em 1985, através da Lei Nº 7.453 (27/12/85), que a produção de óleo, xisto betuminoso e gás extraídos da plataforma continental passou a estar sujeita ao pagamento de indenizações<sup>10</sup>. Antes somente estavam previstas indenizações sobre a produção em terra. As indenizações foram fixadas em 5%, sendo "1,5% devida aos Estados e Territórios; 1,5% aos *municípios confrontantes* (*municípios produtores*) e suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas, e 1% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios" (Lei 7453,

 $<sup>^{10}\,\</sup>mathrm{O}$ termo royaltiesnão estava ainda incorporado na legislação.

12/12/85). Por fim, as indenizações deveriam ser efetuadas trimestralmente, não havendo qualquer previsão em lei para a correção monetária dos valores devidos.

Em 1986, a Lei Nº 7.525 (22/07/1986) define com maior precisão os Estados, Territórios e Municípios beneficiários (ou seja, confrontantes com os poços produtores) de indenizações relativas à produção em plataforma continental. Estes seriam os Estados, Territórios e Municípios "contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços".(Lei 7.525/86)

Mas, como previsto na lei anterior (N° 7.453/85) as indenizações não estavam limitadas aos municípios confrontantes aos poços, mas estendiam-se à sua área geoeconômica. Somente na Lei N° 7.525 (22/07/1986) são especificados critérios para definição desta área geoeconômica, conformada por: i) municípios vizinhos (aos municípios confrontantes aos poços); ii) municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos; iii) municípios com instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, e/ou instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

Com esta complexificação da área sujeita à indenização, a Lei Nº 7.525/86 definiu um conjunto de normas para repartição da alíquota de 1,5% devida aos municípios e sua área geoeconômica<sup>11</sup>. Deve-se registrar, contudo, que a repartição (entre União, Estados, Territórios e Municípios) das indenizações prevista na lei anterior (N° 7.453/85) manteve-se intacta.

Em 1989 a Lei Nº 7.990 (28/12/1989) reorganiza a distribuição das compensações financeiras<sup>12</sup> vinculadas à produção petrolífera. Para a produção *offshore* a referida lei previu nova distribuição para os 5% destinados à compensação financeira: "sendo 1,5% aos Estados e Distrito Federal e 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque; 1,5% aos Municípios produtores e

\_

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Seria por demais enfadonho a apresentação do conjunto de critérios para repartição das indenizações entre os municípios confrontantes e suas áreas geoeconômicas. Para uma visão mais detalhada sugere-se uma pesquisa na legislação federal, que pode ser realizada através de www.senado.gov.br.

suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas e 0,5% para constituir um fundo especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios".(Lei Nº 7.990)

Para melhor compreensão do conceito de municípios produtores, apresenta-se abaixo um mapa ilustrativo (Figura 1), abarcando somente o Norte Fluminense, do qual se deseja destacar o brutal *determinismo físico* implícito na presente proposição. Observa-se que das extremidades de cada município litorâneo partem dois pares de retas. Esses pares representam dois tipos distintos de projeções marítimas dos limites municipais ortogonais e paralelos. O par de retas representando as projeções dos limites ortogonais que partem de determinado município garante geometricamente que os poços localizados em seu interior tenham o mesmo município como o território continental mais próximo.

Tal solução não atende, absolutamente, a proposição realizada na seção anterior acerca de um fundamento econômico para repartição dos *royalties* entre os municípios, qual seja, de que estes recursos devam ser distribuídos sob o propósito de preparar os municípios impactados pelas atividades petrolíferas para a fase pós-esgotamento das jazidas. Isto, obviamente, porque não há, a princípio, qualquer relação entre a distância física, entre o poço e o município confrontante, e a intensidade dos impactos econômicos associados à atividade petrolífera correspondente ao poço sobre o respectivo município produtor<sup>13</sup>.

Quanto à projeção dos limites paralelos municipais, sua justificativa para definição dos municípios confrontantes carece de sentido econômico e mesmo geométrico (físico), devendo, outrossim, serem buscadas as razões políticas (disputa política pelo favorecimento de determinado município ou grupo de municípios) que efetivamente deram ensejo a esta proposta metodológica.

Se a definição de *municípios confrontantes* aos poços (municípios produtores) não é fiel aos efetivos impactos econômicos concretizados no continente, fica também parcialmente prejudicada a definição de sua área geoeconômica, uma vez que parte desta área é

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Nota-se que o termo *compensação financeira* vem substituir o antigo termo *indenização*, presente na legislação até 1986.

composta pelos *municípios vizinhos*, *ou seja*, aqueles municípios contíguos aos *municípios produtores*.

Figura 1 – Bacia de Campos. Projeções dos limites municipais ortogonais e paralelos



Fonte: ANP (2001)

Resta, assim, como definição sensível aos efetivos impactos econômicos das atividades petrolíferas sobre o continente, o conceito de municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque vinculados àquela indústria.

Voltando-se ao dispositivo legal em análise (Lei Nº 7.990), os municípios produtores e sua área geoeconômica viram elevadas suas cotas nas compensações financeiras, de 1,5% para 2,0%. Este elevação da cota cabível aos municípios teve como contrapartida uma redução, para 0,5%, dos recursos destinados ao fundo especial, o qual, até então, era beneficiário de 1% das compensações. Além disso, no bojo do processo de descentralização fiscal

Obeserve, por exemplo, que os limites ortogonais do município de Campos dos Goytacazes abarcam quase a totalidade dos poços da Bacia de Campos, embora as atividades de embarque e desembarque associadas à

promovido pela Constituição de 1988, o conjunto dos municípios brasileiros (não só os produtores) passou a ser beneficiado pela previsão legal de transferência de 25% da parcela das compensações financeiras cabidas aos Estados, repartidas segundo os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS.

Outro instrumento de reforço da importância econômica destas compensações financeiras foi sacramentado nesta lei de 1989: o pagamento passou a ser efetuado mensalmente, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, cabendo ainda sobre as parcelas atrasadas a correção monetária (BTN diária), os juros de mora de 1% ao mês e multa de 10%, aplicável sobre o montante final apurado.

Chega-se à Lei N° 9.478 (06/08/1997), de crucial importância aos propósitos desta investigação. Esta lei, que derruba o monopólio estatal de exploração do petróleo, é a mesma que cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP) e o Conselho Nacional de Política Energética.

De acordo com a referida lei, os *royalties*<sup>14</sup> passam a ser cobrados em montante de até 10% do valor da produção do petróleo ou gás natural. Esta alíquota está sujeita a revisões, tendo em vista os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes. Desta forma "a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos *royalties* estabelecido no caput deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção" (Lei 9.478/97). Não pode haver dúvidas de que esta possibilidade de redução dos *royalties*, mesmo que apoiada sobre argumentos técnicos e objetivos, abre campo para inserção de um forte componente político na execução da política nacional de petróleo e gás natural.

O valor sobre o qual incidirá o recolhimento de *royalties* será calculado em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo. Fator este de crucial importância para a elevação dos repasses de royalties no último quinquênio. Deve-se registrar ainda que eventuais desperdícios

atividade petrolífera sejam pouco expressivas em seu território.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Observa-se aqui a substituição do termo *compensação financeira* pelo termo *royalty*.

concernentes à atividade produtiva não serão deduzidos da parcela de *royalty* devida pela empresa produtora<sup>15</sup>.

Os *royalties*, até o montante de 5%, serão distribuídos com base nos critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Já a parcela do valor do *royalty* que exceder a 5% da produção será distribuída segundo a Tabela II, quando a lavra ocorrer na plataforma continental.

Pela mesma lei em evidência é criado o instituto das participações especiais. Quando da realização dos editais de licitação e dos contratos de exploração, firmados com a ANP, poderá ser estabelecido o pagamento das participações especiais, adicionalmente aos *royalties*, em função da ocorrência de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade<sup>16</sup>.

Tabela II – Distribuição dos Valores dos *Royalties* que Excederem a 5%, (Sobre a Produção em Plataforma Continental).

Entidade	Participação sobre os 5% excedentes	Detalhamento / Destinação
Ministério da Ciência e Tecnologia	25%	i) para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados a industria do petróleo; ii) 40%, no mínimo, serão aplicados em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico nas regiões Norte e Nordeste.
Estados Produtores Confrontantes	22,5%	
Municípios Produtores Confrontantes	22,5%	
Ministério da Marinha	15,0%	Para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção
Municípios Afetados pelas Oper. de Embarque e Desembarque	7,5%	Na forma e critério estabelecidos pela ANP
Constituição de um Fundo Especial	7,5%	A ser distribuído entre todos Estados, Territórios e Municípios.

Fonte: ANP

14

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> "A queima de gás em flares, em prejuízo de sua comercialização, e a perda de produto ocorrida sob a responsabilidade do concessionário serão incluídas no volume total da produção a ser computada para cálculo dos *royalties* devidos".(§ 3°, Art. 47, Lei 9.478)

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Embora estes recursos comecem a tomar vulto, com o ritmo de entrada de produção de campos gigantes e/ou de alta rentabilidade, os limites deste artigo não autorizam ramificar nosso escopo de análise na direção de também buscar um nexo econômico para este instrumento.

Nesta seção buscou-se mostrar que, para além da gradual elevação do volume produzido de petróleo e gás natural - e dos fenômenos mais recentes de elevação do preço destas *commodities* e de desvalorização cambial - ocorreram modificações na legislação pertinente ao tema que permitiram: i) elevar o repasse de *royalties* para as três esferas governamentais; ii) elevar a participação relativa dos municípios na repartição dos *royalties* entre as três esferas governamentais; iii) diminuir o lapso temporal entre o fato gerador e o pagamento das compensações financeiras; iv) promover um processo rápido de correção dos *royalties* em função da variação dos preços internacionais do petróleo e gás natural.

#### Polarização no Interior das Regiões Produtoras

O conjunto de modificações legais descritos na seção anterior, em grande parte, permitiu a configuração de um espaço regional diferenciado – o Norte Fluminense – em termos de capacidade de investimento público per capita. As Tabelas III.a e III.b demonstram a situação fiscal privilegiada dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro, confrontando-os, em termos de receitas orçamentárias *per capitas*, com a média dos municípios brasileiros<sup>17</sup> organizados segundo classes de tamanho.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Conjunto dos municípios adimplentes (no envio de informações) com a Secretaria do Tesouro Nacional.

Tabela III.a - Receita Orçamentária Per Capita dos Municípios Brasileiros, Segundo Tamanho Populacional -2001\*

				2001 per	amentária capita (R\$ 01)
Faixa de Tamanho			Rec Orçamentária		Desvio
Populacional	Frequência	Populacao 2000	2001 (R\$ 2001)	Média	Padrão
<20.000	3548	29.388.302	16.448.316.287,65	660,56	344,56
[20.000;50.000]	828	24.791.925	11.131.259.508,47	452,31	261,50
[50.000;100.000]	259	17.758.158	8.568.612.221,96	482,68	379,87
[100.000;250.000]	125	19.552.256	10.927.020.479,84	557,66	305,00
[250.000;500.000]	48	16.108.353	8.614.586.339,50	533,44	253,35
[500.000;1.000.000]	17	11.969.964	7.033.582.552,50	602,04	258,06
>1.000.000	12	32.279.841	24.576.083.657,97	693,74	215,89
Total	4837	151.848.799	87.299.461.047,89		

<sup>\*</sup> A receita orçamentária per capita foi calculada dividindo-se a receita orçamentária de 2001 pela população de 2000. Fonte: STN

Tabela III.b - Receita Orçamentária Per Capita dos Municípios Produtores de Petróleo do Estado do Rio de Janeiro, Segundo Tamanho Populacional - 2001\*

Faixa de Tamanho	População	Rec Orçamentária	Rec Orçamentária 2001 per capita (R\$
Populacional	2000	2001 (R\$ 2001)	2001)
<20.000		,	,
Quissamã	13.668	69.788.673,15	5.105,99
Carapebus	8.666	35.466.500,00	4.092,60
Armação de Buzios	18.179	40.751.348,14	2.241,67
{20.000;50.000]			
São João da Barra	27.682	-	-
Rio das Ostras	36.769	140.208.096,52	3.813,21
[50.000;100.000]			
[100.000;250.000]			
Macaé	132.461	235.228.100,00	1.775,83
Cabo Frio	126.894	136.521.000,00	1.075,87
[250.000;500.000]			
Campos dos Goytacazes	406.989	271.636.444,56	667,43

 $<sup>^{\</sup>star}$  A receita orçamentária per capita foi calculada dividindo-se a receita orçamentária de 2001 pela população de 2000.

Fonte: STN

Para além da discrepância entre as disponibilidades orçamentárias dos municípios produtores e a situação típica dos municípios brasileiros, faz-se necessário ainda indagar como, no interior das regiões produtoras, distribuem-se as receitas dos royalties. Para este fim adotou-se, arbitrariamente, o conjunto dos municípios pertencentes as regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense como beneficiários dos royalties incidentes sobre a extração de petróleo e gás ocorrida na Bacia de Campos. Este conjunto de municípios foi subdividido em dois grandes grupos: municípios produtores e municípios pertencentes a área geo-econômica, ou periféricos (ou seja, os municípios limítrofes e aqueles municípios cortados por dutos que atendam exclusivamente à Bacia de Campos).

A análise da tabela IV finaliza os objetivos deste estudo, demonstrando que há uma elevada polarização dos recursos em beneficio dos municípios produtores, o que não é teoricamente ilegítimo. Contudo, sabendo-se que a qualidade de municípios produtores é definida em função da distância física, do continente ao poço, ou campo, abre-se toda um conjunto de indagações, pautando uma vasta agenda de pesquisa, a qual, deve, em última instância, precisar uma medida de impacto da atividade petrolífera sobre o território.

Tabela IV - Royalties Creditados entre Jan e Jul de 2002, segundo categorias dos municípios

beneficiários da Bacia de Campos.

beneficiarios da Bacia de Campos	5.			
Município	Condição	Royalties recebidos entre jan e jul/ 2002		
Região das Baixadas Lit	orâneas	Abs.	%	
CABO FRIO	Produtor	22.749.087,63	24,2%	
CASIMIRO DE ABREU	Produtor	10.839.329,60	11,5%	
RIO DAS OSTRAS	Produtor	34.294.430,61	36,4%	
ARMACAO DOS BUZIOS	Produtor	11.994.364,27	12,7%	
Total - Produtores		79.877.212,11	84,9%	
ARARUAMA	Periférico	1.863.875,86	2,0%	
ARRAIAL DO CABO	Periférico	1.507.043,16	1,6%	
CACHOEIRAS DE MACACU	Periférico	3.016.091,35	3,2%	
RIO BONITO	Periférico	1.656.779,66	1,8%	
SAO PEDRO DA ALDEIA	Periférico	1.708.706,02	1,8%	
SAQUAREMA	Periférico	1.656.779,66	1,8%	
SILVA JARDIM	Periférico	2.800.656,26	3,0%	
Total Periféricos		14.209.931,97	15,1%	
Região das Baixadas Litorâneas	Total	94.087.144,08	100,0%	
Região Norte Flumin	ense			
CAMPOS DOS GOYTACAZES	Produtor	77.749.629,96	48,4%	
MACAE	Produtor	58.312.931,35	36,3%	
QUISSAMA	Produtor	17.065.619,72	10,6%	
Total Produtor		153.128.181,03	95,4%	
CARDOSO MOREIRA	Periférico	1.139.034,17	0,7%	
CONCEICAO DE MACABU	Periférico	1.294.513,63	0,8%	
SAO FIDELIS	Periférico	1.553.236,51	1,0%	
SAO JOAO DA BARRA	Periférico	3.407.056,99	2,1%	
Total Periféricos		7.393.841,30	4,6%	
Região Norte Fluminense	Total	160.522.022,33	100,0%	
-				

Fonte: ANP

## IV. Considerações Finais

Em defesa do pagamento dos royalties aos municípios, acredita-se que a forma legal vigente de distribuição dos royalties carece de debate sobre seus nexos econômicos, sob pena de perder-se um valioso instrumento de capacitação do desenvolvimento local e regional na fase pós-esgotamento dos recursos exauríveis.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através dos clássicos estudos de Área de Influência das Cidades, e a pesquisa Rede Urbana, IPEA/IBGE/Nesur-Unicamp, oferecem, a princípio, um caminho analítico a ser seguido para uma determinação dos efetivos impactos da atividade petrolífera off-shore sobre o território. É mister introduzir, como fazem implicitamente os referidos estudos, o conceito de difusão espacial na determinação dos critérios de distribuição dos royalties entre os municípios. Não pode ser a distância física (entre municípios e poços ou campos petrolíferos) eleita como regra majoritária para a referida distribuição. Isso, fundamentalmente, porque a distância física é cega em relação aos determinantes econômicos (como a presença ou não de infra-estrutura de transporte de apoio à atividade de exploração petrolífera), os quais, em última instância, determinam o espraiamento dos impactos da atividade sobre o território.

Seja em função das forças espacialmente polarizadoras do capital — devido a ação das economias externas — seja em função das políticas públicas de outrora, deliberadamente concentradoras de riqueza, o Estado hoje é chamado a praticar políticas regionalmente compensatórias. Com a manutenção da forma atual de distribuição dos royalties entre os municípios, sustentada pelo próprio Estado, a continuidade da atividade de exploração de petróleo em nossa plataforma continental, com duração estimada de pelo menos três décadas, pode forjar a configuração de novas metrópoles sujeitas às velhas mazelas de nosso histórico de urbanização. Seria uma grande perda de oportunidade, portanto, o Estado fechar-se ao debate sobre os efeitos de polarização subjacentes a distribuição dos royalties no Brasil, sob o risco de retornar ao tema como indutor de políticas compensatórias.

## **Bibliografia**

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Participações Governamentais. ANP, 2002. www.anp.gov.br.

AMERICAN PETROLEUM INSTITUTE (API). "Questions and Answers on *Royalty* Valuation". EUA: Mimeo. <a href="http://www.api.org">http://www.api.org</a>.

MINERALS MANAGEMENT SERVICE (MMS), U.S. Department of the Interior – <a href="http://www.mms.gov">http://www.mms.gov</a>.

BARBOSA, Décio H. (coord.). Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. DF: Mimeo, www.senado.gov.br

DUTRA, Luís Eduardo D., CECCHI, José C. Petróleo, Preços e Tributos: experiência internacional e política energética nacional. Rio de Janeiro: Editora Suma Econômica / Editora Tama, 1998.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil. Cap. 9: O sistema federativo e o fenômeno da descentralização. Rio de Janeiro; Campus, 1999.

HARRIES, Karl J. C. The Dilemma of the Mining Royalty: contratual or realty interest. In: Natural Resources Forum, UK: V. 22, N° 1, Feb/1998. pp. 1-13.

QUINTELLA, Sérgio F. et alli . Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), fev/2001 (Mimeo). (www.tce.rj.gov.br)

MARQUES NETO, José. A Bacia de Campos e os *Royalties* do Petróleo. In: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), Nº 29, jul/set 1995. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 1995.

NEHER, Philip A. Natural Resource Economics: conservation and explotation. Cambridge University Press. Cambridge, 1990.

PEARCE, D. W.; TURNER, R. K.. Economics of Natural Resources and the Environmental. Baltimore, Johns Hopkins University Press (s/d).

POSTALI, Fernando Antonio S. Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p. SCHANT Jr. Radford. Purpose and Effects of a Royalty on a Public Land Minerals. In: Resources Policy, v. 20, Nº 1, Buttherworth-Heinemann Lt. 1994. pp. 35-48.

SENADO FEDERAL. Conjunto de leis e decretos pertinentes à política nacional de petróleo e gás natural. (www.senado.gov.br)

SUPLICY, Eduardo. O Brasil Não é o Alaska. Mimeo. In: <a href="www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/publicações26.htm">www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/publicações26.htm</a>.

SILVA, Maria Amélia R. *Royalties* da Mineração: problemas e perspectivas para promover o desenvolvimento sustentável de regiões mineradoras na Amazônia Oriental. In: Anais do XXV Encontro Nacional da ANPEC, Recife, Dez/1997, vol.2, pp. 1255-1273.

SCHIOZER, Rafael Felipe. Um Modelo de Alívio de Royalties para Campos Maduros de Petróleo. Dissertação de Mestrado, Ciências e Engenharia do Petróleo, Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2002.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), 2000 (Mimeo). (www.tce.rj.gov.br)