

Petróleo, Royalties & Região

UcamCidades

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano III, nº 11 – Março / 2006

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades Universidade Candido Mendes

APOIO:



ARTIGOS

A Era da bonança

Artigo demonstra impactos nas receitas em royalties nos municípios fluminenses após mudanças na legislação e crescimento da produção de petróleo. Um marco é a Constituição de 1988, que descentralizou recursos e poder.

PÁGINAS 6 e 7

A ação dos grupos

Socióloga comenta possibilidades de alterações na legislação que estabelece o repasse dos royalties, à luz da Ciência Política. Grupos de pressão mais organizados devem manter o formato atual de pagamento.

PÁGINAS 8 e 9

Os royalties e a Lei

Estudo refaz a trajetória da legislação que determina o pagamento de royalties e participações do petróleo no Brasil. País passou por diferentes marcos regulatórios até chegar ao modelo atual.

PÁGINAS 10 e 11

ANÁLISE DO BPR&R



Petrobras comemora entrada de operação da P-50, unidade que consolida a auto-suficiência brasileira em petróleo. Boletim simula os impactos deste acréscimo de produção no repasse dos royalties

PÁGINAS 2, 3, 4 e 5

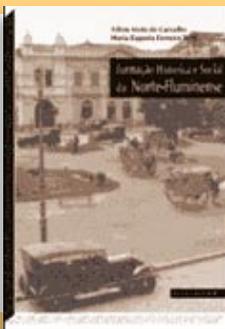
LANÇAMENTO

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



MATÉRIA TRAZ OS NÚMEROS DA P-50 E COMENTA OS IMPACTOS SIMBÓLICOS QUE A AUTO-SUFICIÊNCIA DO PETRÓLEO, CONQUISTADA PELA PETROBRAS, TEM PARA O PAÍS. AVALIAÇÃO É A DE QUE O GOVERNO PODE CAPITALIZAR APENAS UM ABSTRATO “CLIMA” POSITIVO NO AR

Matéria

A nova jóia da coroa

Petrobras comemora auto-suficiência na produção do petróleo com entrada em operação da P-50, na Bacia de Campos

VITOR MENEZES

Neste mês de abril de 2006, uma grande campanha publicitária contratada pela Petrobras vai espalhar a boa nova: o Brasil se torna auto-suficiente em petróleo. Um pouco antes da Copa do Mundo de futebol, o momento é propício ao discurso nacionalista de superação, rumo a um hipotético futuro melhor. Embora, hoje, o mundo discuta alternativas ao petróleo e um país como a Suécia comemore a expectativa de que o país venha a se tornar, em 2020, livre da dependência do combustível, o fato é que, para o Brasil, este é um feito notável.

Os primeiros petroleiros de Lobato, a cidade baiana que, em 28 de dezembro de 1939, viu jorrar o petróleo do primeiro poço do país, não poderiam imaginar as cifras e volumes que hoje envolvem a indústria

NOVA UNIDADE
DA PETROBRAS
PODE PRODUZIR
180 MIL BARRIS
DIÁRIOS

do petróleo e, particularmente, a Petrobras.

Com a P-50, a companhia vai ter um acréscimo de 180 mil barris de petróleo e até seis milhões de metros cúbicos de gás por dia, o que elevará a produção nacional para aproximadamente dois milhões de barris diários, o suficiente para garantir, de acordo com a em-



NAVIO ADAPTADO PARA PRODUÇÃO E ARMAZENAGEM DE PETRÓLEO JÁ ESTÁ NA BACIA

presa, uma “auto-suficiência sustentável”.

Não é por acaso que a própria empresa considera a unidade, que já está em operação no campo gigante de Albacora Leste, na Bacia de Campos (RJ), como sendo a “nova jóia da coroa”, como registrado pela Revista Petrobras de dezembro de 2005, um *house organ* da companhia distribuído nas sedes e bases operacionais.

Em tom ufanista, a revista interna comemora: “A P-50 tem altura equivalente à de um edifício de 18 andares e comprimento maior que o de três campos de futebol. Os geradores de energia bastariam para abastecer uma cidade de 300 mil habitantes”.

O campo de Albacora Leste, onde está ancorado o FPSO (Floating Production Storage Offloading) P-50 tem uma área de 225 km² e foi descoberto em março de 1986. Ele está situado na área norte da Bacia de Campos, a 120 Km da praia do Farol de São Tomé,

no município de Campos dos Goytacazes (RJ). As unidades deste campo operam em lâmina d’água entre 800 m e 2000 m. O campo é explorado pela Petrobras, com 90% de participação, e pela Repsol-YPF, com 10% de participação.

Segundo a Petrobras, em 16 poços produtores — além dos 14 injetores de água —, o campo tem um potencial de produção de 82,236 milhões de metros cúbicos de óleo e de 6,934 bilhões de normais metros cúbicos de gás, no prazo limite da concessão, que é de 25 anos.

Simbolismo

O tal feito notável, no entanto, não é somente numérico, é também simbólico. A trajetória da exploração do petróleo no Brasil comumente se compara a uma saga de onde saiu vencedor o interesse brasileiro. Já nas primeiras discussões que envolviam a possibilidade ou não de existência do petróleo no país, instalou-se a tensão entre estrangeiro e nacional,

além da ainda presente entre estatal e privado.

Ainda no Império, há registro desse debate. Contrariando os proprietários brasileiros de minas de carvão, o imperador autorizou, através dos Decretos nº 3.352, de 1864, e nº 4.386, de 1869, os ingleses Thomas Denny Sargent e Edward Pellew Wilson a extraírem turfa, petróleo e outros minerais, excluindo diamantes, nas Comarcas de Camamu, Ilhéus e às margens do rio Maraú, na Província da Bahia. Para isso, foi dado um prazo de 90 anos, uma mostra de que, à época, ninguém levava muito a sério o sucesso da empreitada. O curioso é que nem mesmo os ingleses levaram adiante a idéia, abandonando a concessão, o que viria a se repetir em outros casos no Brasil Imperial.

Somente em 1892, portanto, na República, foi formada a

DESDE O IMPÉRIO,
DISPUTA ENTRE
NACIONAIS E
ESTRANGEIROS
PELO PETRÓLEO

primeira companhia de petróleo brasileira, em Bofete, São Paulo, que sob o comando de Eugênio Ferreira de Camargo chegou, em 1896, a extrair dois barris de petróleo de uma areia argilosa encontrada a 448 metros da face da terra. Sobre o episódio, Ilmar Penna

PARA PESQUISADORA, A PETROBRAS CONSEGUIU CONSOLIDAR AO LONGO DO TEMPO UMA CERTA AUTONOMIA EM RELAÇÃO A GOVERNOS, O QUE VIABILIZOU PROJETOS DE LONGO PRAZO. AUTO-SUFICIÊNCIA, PORTANTO, NÃO “NASCEU” AGORA

continuação da página 2

Marinho Júnior, afirma, no seu livro *Petróleo: política e poder* – Um novo choque do petróleo (José Olímpio Editora, 1989), que “muito embora nulo fosse o reflexo desta tentativa para o desenvolvimento da pesquisa no Brasil, sobreleva o mérito desta primeira sondagem profunda, em que o pioneiro Eugênio Camargo empreendeu sozinho a jornada da busca do petróleo, sem incomodar o governo com pedidos de sondas e subvenções, como se tornaria praxe nas décadas seguintes”.

Deste período aos anos 30 e 40 do século XX, que viu nascer a Campanha do “Petróleo é nosso”, a discussão caminhou em paralelo ao crescimento da idéia de que o Estado deveria ter um papel mais acentuado na exploração do petróleo, algo ao estilo varguista. Este movimento esteve na base da criação da Petrobras, em 1954, com todas as garantias de monopólio sobre a exploração do petróleo — que viria a ser alterado em 1995, com a flexibilização do monopólio estatal do petróleo, que permitiu a entrada de outras empresas na exploração.

De acordo com a pesquisadora Edelmira Del Carmem Alveal Contreras, no seu *Os Desbravadores: a Petrobras e a construção do Brasil indústria*

PETROBRAS PARECE
PLANAR SOBRE AS
MAZELAS NACIONAIS,
SENDO UM OÁSIS DE
BOAS NOTÍCIAS

(Relume-Dumara, 1994), a história da Petrobras pode ser considerada de pioneirismo

Os números da P-50



Investimento:

R\$ 634 milhões

Dimensões:

**337 metros de comprimento
54 metros de largura
21 metros de calado**

Altura:

55 metros

(equivalente a um edifício de 18 andares)

Capacidade de alojamento:

240 pessoas

Lâmina d'água de operação:

1.240 metros

Capacidade de processamento:

**180 mil barris de óleo por dia
6 milhões de m3 de gás por dia**

Capacidade de estocagem:

**1,6 milhão de barris em
22 tanques**

FONTE: PETROBRAS

mesmo quando confrontada com outras gigantes do setor. “O pioneirismo da estatal brasileira é saliente quando sua trajetória é colocada vis-à-vis outras petrolíferas estatais latino-americanas, mais antigas e incomparavelmente mais bem aquinhoadas em recursos petrolíferos, tais como a YPF da Argentina e a Pemex do México”.

Autonomia

Uma singularidade verificada pela autora é a de que, a despeito de ser uma estatal,

a Petrobras conseguiu conservar, por diferentes governos e momentos políticos, significativa autonomia em suas decisões, o que tornou possível o desenvolvimento de projetos de longo prazo na companhia.

Este descolamento conseguido pela empresa em relação aos diferentes governos, com a conquista de uma presença simbólica autônoma na relação com a sociedade, provoca um efeito político curioso: ainda que uma atmosfera de conquistas nacionais seja benéfica

a qualquer governo, o fato é que a Petrobras parece planar sobre as mazelas nacionais, sendo, com exceção de uma ou outra tragédia, um oásis de boas notícias.

MARCA PETROBRAS
É A DE MAIOR VALOR
NO PAÍS, SEGUIDA
POR AMBEV E BANCO
DO BRASIL

Um indicador recente desta presença simbólica é o valor da marca Petrobras, de R\$ 9,24 bilhões, de acordo a empresa de consultoria Brand Finance, em estudo encomendado pelo jornal *Gazeta Mercantil* e publicado neste mês de março de 2006. É marca de maior valor no Brasil, na frente da Ambev (R\$ 6,68 bilhões) e do Banco do Brasil (R\$ 4,51 bilhões).

Torna-se, portanto, uma incógnita o possível impacto da boa notícia, por exemplo, nas próximas eleições presidenciais. É possível considerar consequências subjetivas e de difícil quantificação, que têm mais a ver com uma determinada ambiência favorável ao país, um certo “clima” de que “tudo vai bem”, que associado a uma eventual conquista da Copa do Mundo pelo Brasil, será potencializado, em benefício do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, candidato à reeleição. Mas o crédito pelo feito da auto-suficiência, em si, ao que tudo indica, ficará mesmo com quem de direito: a própria Petrobras.

BOLETIM PRODUZ SIMULAÇÃO DO REPASSE DOS ROYALTIES A PARTIR DO QUE PODE PRODUZIR A P-50. DE ACORDO COM A PETROBRAS, A UNIDADE DEVE CHEGAR AOS 180 MIL BARRIS DIÁRIOS EM DEZEMBRO DESTE ANO

Análise do BPR&R

O Rateio dos Royalties da P50

O exercício de estimação, que ora apresentamos, trata de distribuir os royalties incidentes sobre a produção de petróleo e gás da P-50 entre os seus principais beneficiários, nas três esferas de governo, respeitando as normas legislativas em vigor.

Como se trata de um estudo prospectivo, provocador, portanto, de inúmeras expectativas, cabe precisar bem seus limites e parâmetros, conforme descrição abaixo:

- O estudo limita-se a estimar a distribuição dos royalties, não tratando, portanto, da distribuição das participações especiais (pois estas requerem informações estratégicas da empresa concessionária sobre a receita líquida do empreendimento).

- A distribuição das participações especiais, devido à sua forma de cálculo, provocará impactos expressivos, principalmente no primeiro quinquênio da atividade de produção, sobre as receitas do Ministério de Minas e Energia, do Ministério do Meio Ambiente, do Estado do Rio de Janeiro e dos municípios de Campos dos Goytacazes e Quissamã, por estes serem os únicos municípios confrontantes com o campo de Albacora Leste.

- Por determinação legal, 8,75% dos royalties incidentes sobre a produção do campo de Albacora Leste são alocados a um Fundo Especial que tem como função a distribuição destes valores ao conjunto dos Estados e Municípios do país, de acordo com as mesmas regras que orientam, respectivamente, o rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos

Tabela 1: Premissas assumidas para o cálculo estimativo dos royalties a serem distribuídos pela P50

Parâmetros	
Câmbio (R\$/US\$).....	2,27
Preço Óleo (US\$/barril).....	54,14
Preço Óleo (R\$/m ³).....	774,07
Preço Gás (R\$/m ³).....	0,50
Produção Óleo (barril/dia).....	180.000
Produção Gás (m ³ /dia).....	6.000.000
Qtd Dias	31
Valor da Produção (R\$).....	779.715.219,12
Royalties (alíquota = 10%).....	77.971.521,91

Municípios (FPM). Contudo, as estimativas deste exercício não incorporam estes valores dado sua pequena importância em termos individuais.

- A legislação define uma alíquota mínima de royalties (= 5%) e uma alíquota excedente, que pode variar entre 0% e 5%, existindo normas diferentes para o rateio destas duas parcelas. No Campo de Albacora Leste a alíquota vigente é igual a 10%, resultante da soma da alíquota mínima (=5%) com uma alíquota excedente também igual a 5%.

- Não foi calculada a distribuição dos royalties entre os municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás (que beneficiam municípios para além do Estado do Rio de Janeiro) devido ao fato desta depender do volume de escoamento da produção destinada aos mercados interno e externo, o que pode variar de acordo com a conjuntura dos preços internacionais dos hidrocarbonetos e da atividade de refino.

- Aos municípios afetados

pelas operações de embarque e desembarque, citados no item anterior, a legislação reserva uma parcela de 7,5% da alíquota excedente (=5%). A não inclusão desta parcela tem como resultado uma subestimação das estimativas das receitas dos municípios listados, justamente por serem estes tradicionalmen-

te afetados pelo escoamento da produção da Baía de Campos: São Sebastião (SP), Ilha Bela (SP), Caraguatuba (SP), Bertiooga (SP), Angra dos Reis (RJ), Mangara-

tiba (RJ), Paraty (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Magé (RJ), Niterói (RJ), São Gonçalo (RJ), Duque de Caxias (RJ), Guapimirim (RJ) e Itaboraí (RJ).

- Não se deve confundir os municípios acima referidos com um outro conjunto de municípios — aqueles com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás — para os quais foram estimadas as distribuições de royalties, equivalentes a 10% da alíquota mínima de 5%.

- As estimativas foram calculadas para valores mensais, tomando como volumes de

produção diários: 180.000 barris de óleo e 6 milhões de m³ de gás. Volumes estes que deverão ser atingidos em dezembro de 2006.

- Os parâmetros para a estimação repetem os mesmos valores do preço do petróleo e do gás, respectivamente, para os campos de Albacora Leste e Albacora, em Reais, para o mês de janeiro de 2006, utilizados pela ANP (Agência Nacional do Petróleo) para a distribuição dos royalties no mês de março corrente:

- Preço do Óleo do Campo de Albacora Leste = R\$ 774,0684/m³, o que equivale a US\$ 54,14 / barril, a uma taxa de câmbio de R\$ 2,273/US\$;

- Preço do Gás do Campo de Albacora = R\$ 0,50/ m³

- Os repasses de royalties ao Ministério da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia (Fundo Setorial do Petróleo) vêm sofrendo nos últimos anos contingenciamentos determinados pelo Poder Executivo (conforme publicado no BPR&R nº 9, set/05).

Tomando as informações acima como norteadoras dos limites e parâmetros deste exercício de estimativa, apresentamos na Tabela 2 os resultados para os principais beneficiários dos royalties a serem distribuídos quando a P-50 atingir a produção diária de 180 mil barris de petróleo e a capacidade de compressão diária de 6 milhões de m³ de gás, prevista para dezembro de 2006.

Nas colunas (A) e (B) são apresentadas as estimativas de distribuição dos royalties pagos pela P-50, respectivamente, em valores mensais e anuais, para

NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, REPASSES DOS ROYALTIES DEVERÃO DOBRAR QUANDO A P-50 ATINGIR O PICO DE PRODUÇÃO. CONFIRA O CASO DE OUTROS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES COM O CAMPO DE ALBACORA LESTE, ONDE FICA A PLATAFORMA

continuação da página 4

Tabela 2 - Estimativas dos valores de royalties a serem distribuídos pela P50, segundo os principais beneficiários

Beneficiário	Estimativa dos royalties a serem distribuídos pela P50 (no pico de produção, previsto para dez/06)		Royalties efetivamente distribuídos em março de 2006	Participação relativa dos royalties a serem distribuídos pela P50 no total das receitas mensais de royalties segundo os principais beneficiários (%)	Classificação do Beneficiário*
	Valor Mensal (A)	Valor Anualizado (B)			
Total	77.971.521,91	918.051.790,25	645.128.470,09	12,1%	
Comando da Marinha	13.645.016,33	160.659.063,29	98.136.484,36	13,9%	
Ministério de Ciência e Tecnologia	9.746.440,24	114.756.473,78	79.529.178,03	12,3%	
Fundo Especial	6.822.508,17	80.329.531,65	49.068.242,16	13,9%	
Estado do Rio de Janeiro	20.467.524,50	240.988.594,94	140.904.181,07	14,5%	C
Campos dos Goytacazes-RJ	6.681.695,31	78.671.573,83	34.250.222,66	19,5%	ZPP e C
Quissamã-RJ	3.025.759,17	35.625.874,06	5.404.583,07	56,0%	ZPP e C
Macaé-RJ	2.592.862,51	30.528.865,09	27.747.343,08	9,3%	ZPP e MIED
Rio de Janeiro-RJ	847.785,60	9.981.991,69	5.181.029,93	16,4%	ZPP e MIED
Cabo Frio-RJ	594.068,74	6.994.680,31	11.886.362,91	5,0%	ZPP
Niterói-RJ	594.068,74	6.994.680,31	4.229.699,18	14,0%	ZPP
Rio das Ostras-RJ	460.403,27	5.420.877,24	12.376.364,00	3,7%	ZPP
São João da Barra-RJ	415.848,12	4.896.276,21	3.905.630,09	10,6%	ZPP
Casimiro de Abreu-RJ	400.996,40	4.721.409,21	4.722.869,91	8,5%	ZPP
Armação de Buzios-RJ	386.144,68	4.546.542,20	4.178.344,32	9,2%	ZPP
Duque de Caxias-RJ	297.980,34	3.508.478,18	2.035.618,72	14,6%	ZPS
Carapebus-RJ	297.034,37	3.497.340,15	2.644.763,63	11,2%	ZPP
Magé-RJ	268.182,30	3.157.630,36	1.832.071,50	14,6%	ZPS
Angra dos Reis-RJ	253.716,86	2.987.311,38	1.929.466,55	13,1%	MIED
Madre de Deus-BA	253.716,86	2.987.311,38	1.807.212,89	14,0%	MIED
São Francisco do Conde-BA	253.716,86	2.987.311,38	1.181.074,02	21,5%	MIED
Linhares-ES	253.716,86	2.987.311,38	1.296.371,95	19,6%	MIED
São Mateus-ES	253.716,86	2.987.311,38	1.191.123,89	21,3%	MIED
Guamaré-RN	253.716,86	2.987.311,38	1.690.656,27	15,0%	MIED
Macau-RN	253.716,86	2.987.311,38	1.647.454,51	15,4%	MIED
Tramandaí-RS	253.716,86	2.987.311,38	1.055.726,39	24,0%	MIED
São Francisco do Sul-SC	253.716,86	2.987.311,38	1.433.610,74	17,7%	MIED
Aracaju-SE	253.716,86	2.987.311,38	1.401.155,26	18,1%	MIED
Pirambú-SE	253.716,86	2.987.311,38	995.764,24	25,5%	MIED
São Sebastião-SP	253.716,86	2.987.311,38	3.602.159,04	7,0%	MIED
Guapimirim-RJ	216.035,75	2.543.646,68	1.526.750,67	14,2%	ZPS
Cachoeira de Macacu-RJ	201.136,73	2.368.222,77	1.424.830,55	14,1%	ZPS
Silva Jardim-RJ	186.237,71	2.192.798,86	1.323.056,94	14,1%	ZPS
Japeri-RJ	162.408,19	1.912.225,45	1.067.708,51	15,2%	ML**
Pirai-RJ	86.635,02	1.020.057,54	566.483,53	15,3%	**
Barra Mansa-RJ	86.635,02	1.020.057,54	566.483,53	15,3%	**
Volta Redonda-RJ	86.635,02	1.020.057,54	566.483,53	15,3%	**
Belford Roxo-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
Itaboraí-RJ	84.192,41	991.297,67	557.063,14	15,1%	ML
Mesquita-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
Nilópolis-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
Nova Friburgo-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
Nova Iguaçu-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
Petrópolis-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML
São Gonçalo-RJ	84.192,41	991.297,67	557.063,14	15,1%	ML
São João de Meriti-RJ	84.192,41	991.297,67	556.916,64	15,1%	ML

Fonte: Elaboração própria e ANP

* Significado da Siglas para Classificação dos Beneficiários

C - Estado ou Município Confrontante com o campo de Albacora Leste

MIED - Municípios com Instalações de Embarque e Desembarque de Petróleo e Gás

ML - Municípios Limitrofes à Zona de Produção Principal

ZPP - Município Integrante da Zona de Produção Principal

ZPS - Município Integrante da Zona de Produção Secundária

** - Volume Garantido por Liminar Judicial

o conjunto dos beneficiários no âmbito federal, para o Estado do Rio de Janeiro — única UF beneficiária — e para os 40 municípios que encabeçam o ranking dos maiores beneficiários destas receitas.

A coluna (C) traz o último repasse efetivo de royalties a este mesmo conjunto de beneficiários, datado de março de 2006, tendo como fonte a ANP.

A coluna (D) indica a importância relativa dos royalties a serem pagos pela P-50 em relação aos valores efetivamente recebidos pelos principais beneficiários, oriundos da produção das demais plataformas em operação no país. Esta comparação aponta casos, como o de Quissamã, em que as receitas de royalties poderão dobrar quando a P-50 atingir o seu pico de produção. Cabendo observar, ainda, que o impacto médio dos royalties da P-50 equivale a 15% das receitas efetivas de royalties destes principais beneficiários.

São variadas e complexas as normas que definem a distribuição dos royalties, principalmente entre os municípios. Na coluna (E) oferecemos uma classificação expedita das razões que fazem dos municípios beneficiários, sendo certo que uma visão detalhada deve ser subsidiada pela consulta a legislação.

Antes de oferecermos uma análise minuciosa dos impactos dos royalties a serem distribuídos a partir da produção da P-50, nosso interesse é suscitar, em linhas gerais, o debate sobre a ordem de grandeza desta plataforma que não só representa a auto-suficiência da produção nacional de petróleo, mas também o aporte expressivo de receitas idealmente destinadas ao desenvolvimento sustentável da sociedade brasileira.

ARTIGO MOSTRA IMPACTOS DAS PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES APÓS A ABERTURA DEMOCRÁTICA E, ESPECIALMENTE, DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO DE 1988, QUE REFLETIU UMA TENDÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER E DOS RECURSOS PÚBLICOS

Artigo

Impactos das receitas das Participações Governamentais Obrigatórias provenientes do petróleo na receita dos municípios fluminenses

PAULA ALEXANDRA NAZARETH

O Brasil mudou muito desde 1985, com o início do processo de redemocratização que culminou com a promulgação da “Constituição Cidadã” em 1988. Ao longo da década de 90, sucederam-se reformas constitucionais que consolidaram a tendência de descentralização política e fiscal, na direção de conferir maior autonomia política e financeira aos governos locais para atender às demandas crescentes de suas sociedades.

Se por um lado os recursos postos à disposição dos municípios aumentaram consideravelmente nos últimos anos, por outro lado são crescentemente vinculados a finalidades específicas, relativas às responsabilidades que lhes foram sendo crescentemente atribuídas, introduzindo tensões no equilíbrio federativo e limitações à capacidade de gestão dos governos.

Dentre as inúmeras reformas ocorridas desde então, as que mais afetaram os municípios brasileiros referem-se aos pro-

cessos de municipalização da saúde e da educação. A análise dos impactos das mencionadas reformas sobre as finanças dos municípios fluminenses, entretanto, revela outro impacto, ainda mais significativo, decorrente das mudanças ocorridas no mercado de petróleo, fenômeno que não pode ser ignorado e que não encontra paralelo em outros estados da federação em razão da concentração espacial das reservas nacionais de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro.

Com efeito, a flexibilização do monopólio do petróleo pela Emenda Constitucional nº 9 de 1995 abriu espaço para o estabelecimento de um novo marco institucional: em lugar do monopólio que era exercido pela Petrobras desde 1953, a União - que permaneceu proprietária dos depósitos de petróleo, gás natural e outros

hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional - passa a poder contratar com empresas nacionais e estrangeiras a exploração das atividades ligadas ao petróleo e gás, relacionadas no art. 177 da Constituição como sendo

seu monopólio, mediante concessão ou autorização.

Em 1997 a “Lei do Petróleo” definiu as novas regras para o setor, estabelecendo

os pagamentos a serem feitos pelas empresas exploradoras aos entes da federação a título de compensação financeira pelo resultado da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, as chamadas Participações Governamentais Obrigatórias: bônus de assinatura, royalties, participação especial (para os campos de grande volume de produção ou grande rentabilidade) e pagamento pela ocu-

pação ou retenção de área .

Desde 1998, a produção de petróleo aumentou muito no país: em 2005 foram produzidos no Brasil 617,2 milhões de barris equivalentes de petróleo, dos quais 519,4 milhões no Rio de Janeiro - volume significativamente superior aos 262 milhões de barris produzidos no Estado em 1998. Além de responder por 84,2% da produção nacional de petróleo em 2005, o Estado também foi responsável por 48,7% da de LGN (líquido de gás natural) e 45% da de gás natural .

Os critérios para distribuição dos royalties, por serem baseados na proximidade física dos entes com os campos de petróleo, favorecem o Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses, principalmente aqueles confrontantes com a Bacia de Campos .

Assim, desde a entrada em vigor da “Lei do Petróleo”, com o aumento da produção e a evolução favorável dos

CONTINUA NA PÁGINA 7

Composição das receitas dos 9 municípios do RJ que mais recebem recursos de petróleo¹ - 2000 e 2003

2003 (em % do total)	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	Mais de 300.001 hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas do Petróleo ²	55,2	52,7	48,0	66,2	55,9
Demais Receitas Municipais	44,8	47,3	52,0	33,8	44,1
2000 (em % do total)	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	Mais de 300.001 hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas do Petróleo ²	52,2	57,4	43,0	55,4	51,3
Demais Receitas municipais	47,8	42,6	57,0	44,6	48,7

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SGP/TCE-RJ

(1) Carapeb

(2) Inclui royalties, royalties excedentes e partic

LEI DOS ROYALTIES BENEFICIOU O ESTADO DO RIO DE JANEIRO, QUE PRODUZ MAIS DE 80% DO PETRÓLEO BRASILEIRO, ESPECIALMENTE OS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES COM A BACIA DE CAMPOS, COMO CAMPOS DOS GOYTACAZES, MACAÉ E QUISSAMÃ

continuação da página 6

preços do petróleo no mercado internacional, os recursos das Participações Governamentais Obrigatórias provenientes do petróleo recebidos pelo Estado do Rio cresceram mais de 26 vezes em termos reais, passando de R\$ 113 milhões em 1998 para R\$ 2,9 bilhões em 2003 (preços de 2003). No mesmo período, os repasses de valores do petróleo distribuídos aos 92 municípios fluminenses pela União e pelo Estado também registraram um aumento expressivo, de R\$ 74 milhões para R\$ 1,6 bilhão, montante que cresceu 22 vezes em apenas 6 anos, já descontada a inflação.

Em 2004, os municípios

RECURSOS DOS ROYALTIES CRESCERAM MAIS DE 26 VEZES EM TERMOS REAIS DE 1998 A 2003

fluminenses receberam o montante de R\$ 1,7 bilhão, incluindo valores de royalties, participações especiais e o percentual de 25% distribuído pelo Estado, enquanto o valor recebido apenas pelo Estado ultrapassou R\$ 3 bilhões (dos quais mais de R\$ 2 bilhões em participações especiais), valor que correspondeu a mais de 11% da receita total do exercício e que continua crescendo - em 2005, o governo estadual recebeu mais de R\$ 4 bilhões em Participações Governamentais Obrigatórias.

O quadro a seguir compara a participação dos recursos provenientes das participações governamentais obrigatórias nas receitas totais dos nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, precisa-

mente os maiores beneficiários da arrecadação de recursos oriundos das atividades petrolíferas, em 2000 e 2003, por faixa populacional.

A comparação dos dados de 2003 e de 2000 revela que é expressiva e crescente a participação dos recursos do petróleo nas receitas desses 9 municípios, correspondendo a 56% do total das receitas que arrecadaram em 2003 (contra 51% em 2000), com peso mais significativo nas faixas das cidades pequenas (até 20 mil) e muito grandes (mais de 300 mil habitantes).

Como se observa, o peso das receitas do petróleo foi superior a 50% do total arrecadado em 2003 para todas as faixas populacionais, com exceção apenas da que engloba as cidades grandes, que possuem entre 100 mil e 300 mil habitantes. Estão nessa faixa Cabo Frio e Macaé, cidades que, embora registrassem população e níveis de arrecadação semelhantes em 2000 (cerca de 130 mil habitantes e receitas de R\$ 14 milhões e R\$ 16,5 milhões, respectivamente), possuem características muito distintas, que fizeram com que, em 2003, mais de 50% da receita tributária de R\$ 21 milhões de Cabo Frio, importante cidade turística, seja proveniente do imposto predial e territorial urbano (IPTU), ao passo que 88% da receita tributária de Macaé, que ultrapassou R\$ 63 milhões, deriva da cobrança do imposto municipal sobre serviços (ISS), em razão da elevada concentração de indústrias e empresas ligadas ao petróleo. Em Campos, 8ª maior cidade fluminense, com mais de 400 mil habitantes, única enquadrada na última faixa, os recursos do petróleo representaram mais de 66% do total arrecadado em 2003.

A análise dos dados revela um quadro preocupante de excessiva dependência das finanças locais das transferências inter-

EM CAMPOS, PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO REPRESENTAVAM 66% DA RECEITA EM 2003

governamentais e, de modo mais intenso e crescente a cada ano, das receitas provenientes das atividades ligadas à exploração de petróleo, recursos que são erráticos por sua própria natureza. Apesar da tendência de crescimento da população residente nestas cidades, observada desde 2000, a participação da receita tributária própria no total arrecadado pelos municípios foi de apenas 6,5%, percentual insuficiente para o atendimento das demandas crescentes dos cidadãos.

O exame da evolução recente das finanças dos municípios fluminenses sugere a urgência e a oportunidade de implementar políticas públicas específicas para lidar com o crescimento rápido e desordenado que se observa nos municípios do litoral, em especial os que mais recebem recursos do petróleo, e para os problemas urbanos, sociais e econômicos que daí podem advir, especialmente quando se esgotar o petróleo na região. É fundamental construir alternativas para a sustentação econômica daquelas economias, numa perspectiva de longo prazo, ainda mais quando se considera a importância crescente da exploração do turismo para o futuro do Estado.

PAULA ALEXANDRA NAZARETH É DOUTORANDA DO IE/UFRJ E COORDENADORA DE CONTROLE DA RECEITA – CCR/TCE-RJ. O ARTIGO RESUME ALGUMAS CONCLUSÕES NOS PADRÕES DE FINANCIAMENTO DOS GASTOS MUNICIPAIS NO BRASIL – O CASO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO”, APRESENTADO NO “X CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”, SANTIAGO DO CHILE, OUTUBRO DE 2005.

NOTA DO BPR&R

O DOCUMENTO COMPLETO PODE SER ACESSADO EM: WWW.ROYALTIESDOPETROLEO.UCAM-CAMPOS.BR (BANCO DE ARTIGOS, TESES, ESTUDOS E LEGISLAÇÃO)

NOTAS DA AUTORA

- 1 - DESDE QUE CONSTITUÍDAS SOB LEIS BRASILEIRAS E QUE TENHAM SUA SEDE E ADMINISTRAÇÃO NO PAÍS - POSSIBILIDADE TAMBÉM INTRODUZIDA À ÉPOCA, PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº6/95.
- 2 - LEI Nº 9.478/97, QUE ENTRE OUTRAS MEDIDAS, REVOGOU A LEI Nº 2.004/53 (DE CRIAÇÃO DA PETROBRAS), INSTITUIU O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA – CNPE E A AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP.
- 3 - O REGIME DE PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS (ART. 45 DA LEI DO PETRÓLEO) FOI REGULAMENTADO PELO DECRETO Nº 2.705/98, QUE DEFINIU OS CRITÉRIOS PARA O CÁLCULO E SUA COBRANÇA.
- 4 - DADOS DA ANP (WWW.ANP.GOV.BR).
- 5 - OS CRITÉRIOS PARA DEFINIÇÃO DAS ÁREAS PASSÍVEIS DE INDENIZAÇÃO FORAM ESTABELECIDOS NA LEI Nº 7.525/86. SERRA (2005) CHAMA A ATENÇÃO PARA O “DETERMINISMO FÍSICO” NAS REGRAS DE RATEIO DAS RENDAS PETROLÍFERAS, QUE PRIVILEGIAM OS MUNICÍPIOS PRODUTORES (ONSHORE) OU CONFRONTANTES (OFFSHORE), OS QUE CONCENTRAM INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS PARA PROCESSAMENTO, TRATAMENTO, ARMAZENAMENTO E ESCOAMENTO DE PETRÓLEO E GÁS E/OU OS QUE POSSUEM CAMPOS DE ALTA RENTABILIDADE, BENEFICIÁRIOS DAS PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS. VER SERRA, R.V. “CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS E SOBREFINANCIAMENTO DAS ESFERAS DE GOVERNO LOCAIS: EVIDÊNCIAS E SUGESTÕES PARA CORREÇÃO DE RUMO”, ARTIGO APRESENTADO NO XXXIII ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, NATAL (RN), DEZ/2005. (DISPONÍVEL EM [HTTP://WWW.ROYALTIESDOPETROLEO.UCAM-CAMPOS.BR/INDEX.PHP?COD=4](http://WWW.ROYALTIESDOPETROLEO.UCAM-CAMPOS.BR/INDEX.PHP?COD=4)).
- 6 - EM REAIS DE DEZEMBRO DE 2003 (ATUALIZADOS PELO IGP-DI MÉDIO PONDERADO DA FGV/RJ).
- 7 - PARA UMA ANÁLISE DETALHADA DOS IMPACTOS DOS ROYALTIES NESTES MUNICÍPIOS VER PACHECO, C.A.G., “EFEITOS SOCIOECONÔMICOS DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO”, BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES & REGIÃO, CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ - ANO II, Nº 7 – MARÇO/2005.
- 8 - AS ESTIMATIVAS SÃO DE QUE OS RECURSOS DO PETRÓLEO SE ESGOTEM NO PRAZO DE 16 A, NO MÁXIMO, 30 ANOS.

PESQUISADORA ANALISA A POSSIBILIDADE QUE GRUPOS DE INTERESSE TÊM DE INFLUIR NO PADRÃO DE DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO, MOBILIZANDO REFERENCIAIS TEÓRICOS DA CIÊNCIA POLÍTICA QUE TRATAM DA AÇÃO COLETIVA

Artigo

Royalties: ameaças ao atual padrão de distribuição

CARLA PONTES

Sem a pretensão de, neste curto espaço, propor um julgamento das atuais regras de distribuição das rendas petrolíferas e reconhecendo, ainda, a importância dos royalties para a Região Norte Fluminense, que enfrenta nas últimas décadas o esvaziamento econômico da crise canavieira, este artigo procura apresentar algumas hipóteses para o entendimento da questão que ora se coloca: Por que as atuais regras de rateio dos royalties ainda não sofreram modificações, sendo que estas vultosas receitas, concentradas em tão poucos municípios, já sofrem fortes argumentos políticos a favor de uma maior pulverização e controle?

O aumento da produção de petróleo na plataforma continental brasileira após a flexibilização do monopólio da Petrobras, elevou expressivamente as receitas públicas dos municípios beneficiários dos royalties e, neste novo cenário, as inexpressivas receitas dos royalties da década de 80, cuja disputa raramente ultrapassava os limites das regiões do petróleo, toma proporções que a transforma em uma das mais cobiçadas receitas orçamentárias. Este fato faz despertar diversas propostas de lei no senado e na câmara dos deputados que visam modificar o padrão de distribuição dos royalties entre as esferas de governo. Alguns projetos de lei (vide quadro) em andamento defendem a maior pulverização dos royalties e mesmo a sua divisão por todos os municípios brasileiros, já que constitucionalmente os recursos minerais situados na plataforma continental pertencem à União.

O projeto de lei de autoria

PROJETOS DE LEI							OUTROS
	DESCENTRALIZAÇÃO	CENTRALIZAÇÃO	CONCENTRAÇÃO	PULVERIZAÇÃO	DESVINCULAÇÃO	VINCULAÇÃO	
PL 2243/1999 – PDT/RJ Miriam Reid							
PL 753/1999 – PDT/RJ Miro Teixeira							
PL 1007/1999 – PDT/RJ Eber Silva							
PL 2356/2000 – PSDB/RJ Paulo Feijó							
PL 2954/2000 – PT/MS João Grandão							
PL 1158/1999 – PPS/AL Regis Cavalcante							
PL 3018/2000 – PMDB/ES Rita Camata							
PL 4359/2001 – PSDB/ES Feu Rosa							Traçado das Projeções Municipais
PL 4859/2001 – PSDB/PR Luiz Carlos Hauly							Fiscalização
PL 5520/2001 – PPS/PE Clementino Pires							
PL 5944/2001 – PDT/MG Olimpio Pires							
PL 7472/2002 – PMDB/PR – Gustavo Fruet							Traçado das Projeções Municipais
PL 7188/2002 – Executivo							
PL 7335/2002 – PMDB Pinheiro Landim							
PL 7442/2002 – PFL/RJ José Coutinho							
PL 7028/2002 – PPB/ES Marcus Vicente							
PL 6187/2002 – PMDB/ES Rose de Freitas							
PL 1428/2003 – PP/AL Benedito de Lira							
PL 1636/2003 – PP/RJ Eduardo Cunha							
PL 2042/2003 – PSDB/RJ Eduardo Paes							Fiscalização e Controle
PL 315/2003 – PFL/PA Vic Pires Franco							
PL 1678/2003 – PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 913/2003 – PSB/RJ Alexandre Cardoso							
PL 1618/2003 – PT/SC Mauro Passos							
PL 2916/2004 – PFL/RJ Carlos Nader							
PL 4328/2004 – PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 4419/2004 – PTB/MG José Militão							Nova Base de Cálculo
PL 3318/2004 – PL/RJ Carlos Rodrigues							
PL 4767/2005 – PSDB/RJ Eduardo Paes							
PL 4887/2005 – PMDB/ES Rose de Freitas							

Fonte: Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br)

VÁRIOS PROJETOS DE LEI NO CONGRESSO NACIONAL PROPÕEM MUDANÇAS NA FORMA DE DISTRIBUIÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO. GRUPOS MAIS ORGANIZADOS TENDEM A MANTER O ATUAL MODELO DE PAGAMENTO, MAS A PRESSÃO DOS DEMAIS GRUPOS AUMENTA

continuação da página 8

da deputada Rose de Freitas PMDB/ES (PL4887/2005), por exemplo, defende a distribuição dos royalties offshore, na razão inversa segundo IDH-municipal; já o projeto do deputado Mauro Passos PT/SC (PL 1618/2003), de caráter ainda mais ousado, visa a criação, de forma gradativa, de um fundo de 40% dos recursos dos royalties a ser repartido entre os estados e municípios que não são considerados afetados pela atividade de escoamento da produção de petróleo.

Quanto a projetos que visam a vinculação dessas receitas a algum órgão ou função de governo, podemos destacar o PL 1428/2003, do deputado Benedito de Lira PP/AL, que retira 5% do percentual dos royalties destinados ao Ministério de Ciência e Tecnologia (órgão que atualmente recebe 25% do total dos royalties excedentes) e o destina à Secretaria Nacional de Aquicultura e Pesca com vistas ao desenvolvimento de programas e projetos que incentivem o setor pesqueiro. Existem também projetos que defendem a desvinculação ainda maior que a atual na aplicação dos royalties, como o proposto por Paulo Feijó PSDB/RJ – PL 2356/2000 - que defende a utilização da compensação financeira pela extração de petróleo e gás com despesa do quadro permanente de pessoal.

Tendo como marco teórico algumas contribuições da ciência

política, podemos levantar algumas hipóteses para entender por que as regras atuais de rateio dos royalties, benéficas a tão poucos municípios da federação, ainda não sofreram mudanças.

A primeira hipótese relaciona-se à inércia legislativa, ou seja, simplesmente pela dificuldade em se modificar uma lei vigente e alterar direitos. A segunda, e

QUANDO DINHEIRO VIRA INSUMO DA POLÍTICA, GRUPOS MENOS ORGANIZADOS TÊM MENOS CHANCES

mais complexa, é entender a atuação da Ompetro - Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Limítrofes da Bacia de Campos – como um lobby em defesa dos direitos já adquiridos.

Para a compreensão da segunda hipótese, a perspectiva teórica de Mancur Olson (1999) e de estudos sobre o funcionamento dos lobbies como o de Sckopol e Fiorina (1999) reforça a idéia de que pequenos grupos, quando movidos por interesse especial ou em defesa de direitos adquiridos, têm um poder desproporcional em relação a grandes grupos ou de interesses não organizados.

Sckopol e Fiorina inspiram-se

nos institucionalistas históricos, valorizando o estudo da formação dos grupos de interesse e o processo de lobby. Ressaltam que quando o dinheiro se torna um importante insumo de participação política, o sistema de participação torna-se ainda mais desigual, com prejuízo dos grupos menos favorecidos. Seus estudos empíricos demonstram maior sucesso quanto à conquista de benefícios legislativos para pequenos grupos ativos e organizados, gerando, em contrapartida, graves distorções no processo democrático.

Estas hipóteses são ainda reforçadas pelo que Rezende (2002) denomina custos de atuação relativos às políticas públicas que concentram recursos em poucos grupos e dispersam os “custos” pelo conjunto da sociedade, o que dificulta a atuação dos não beneficiados porque, para estes, o custo per capita das políticas públicas parece insignificante. Ex: Se o setor A recebe incentivos do governo federal em detrimento de todos os demais setores, as iniciativas para a manutenção do benefício por parte dos grupos pertencentes ao setor A, que provavelmente estarão mais organizados em prol destes benefícios comuns, serão mais fortes que a mobilização dos demais setores econômicos, pois o que individualmente os membros do setor A ganham é muito maior do que, individual-

mente, perdem os membros dos demais setores.

Em uma conjuntura que nos

CONJUNTURA FAZ CRER QUE FIM DOS ROYALTIES ESTÁ MAIS PRÓXIMO QUE O FIM DO PETRÓLEO

faz crer que o fim dos royalties está mais próximo que o fim do petróleo, os municípios petrolíferos, ou melhor, petro-rentistas, agem de forma a defender a apropriação destes recursos, baseada no critério normativo de sorte geográfica como um direito legítimo.

CARLA PONTES É SOCIOLOGA E PESQUISADORA DO PROGRAMA DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES/UCAM-CAMPOS.

BIBLIOGRAFIA

FIORINA, M. CIVIC ENGAGEMENT IN AMERICAN DEMOCRACY. EDITED BY THEDA SKOCPOL. WASHINGTON, NEW YORK: BOOKING INSTITUTIONS PRESS; RUSSELL SAGE FOUNDATION, 1999.

OLSON, M. A LÓGICA DA AÇÃO COLETIVA. OS BENEFÍCIOS PÚBLICOS E UMA TEORIA DOS GRUPOS SOCIAIS. SÃO PAULO. EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO, 1999.

REZENDE, F., CUNHA, A. CONTRIBUÍNTES E CIDADÃOS COMPREENDENDO O ORÇAMENTO FEDERAL. RIO DE JANEIRO: EDITORA FGV, 2002.

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

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

ARTIGO DE PESQUISADORES DA UNIVERSIDADE SALVADOR RECONSTITUI A TRAJETÓRIA
LEGAL DA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES NO BRASIL E DISCUTE A LÓGICA DO
PAGAMENTO A PARTIR DE DIFERENTES MARCOS REGULATÓRIOS

Artigo

Considerações sobre a distribuição das Participações Governamentais de Petróleo no atual arcabouço regulatório*

ANDRÉA CAMPOS REIS

PAULO SÉRGIO VIEIRA DE MELLO ROCHA

LUIZ ERALDO ARAÚJO FERREIRA

JAMES SILVA SANTOS CORREIA

A existência das compensações financeiras pelo exercício das atividades de petróleo remonta ao ano de 1921 quando o Del 4.265, conhecido como Código de Minas, previa: pagamento de taxa fixa anual para autorização para pesquisa e concessão¹; pagamento de taxa anual² por ocupação da área E&P; e imposto sobre produção anual. Na época do citado decreto as atividades de petróleo podiam ser exercidas por pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira. As condições para o exercício da atividade e as compensações financeiras sofreram alterações com o passar do tempo até o ano de 1953 quando foi promulgada a

o para os Estados⁴ e Territórios onde ocorresse a lavra⁵.

A partir desta lei são asseguradas as participações dos Estados, Territórios e Municípios na arrecadação das compensações financeiras pelo exercício das atividades de petróleo em um contexto onde, em razão do monopólio, toda a renda auferida pelo exercício da atividade cabia à União.

A forma de distribuição foi sendo modificada posteriormente⁶, mas sempre dentro da lógica de contemplar diferencialmente aqueles que sofriam diretamente os impactos negativos da atividade, favorecendo o seu desenvolvimento social sob a forma de determinação da aplicação do recurso⁷.

Em 1995 a Emenda Constitucional nº 9 confere nova redação ao art. 177 da Constituição, possibilitando que, sem prejuízo do monopólio sobre a propriedade do bem petróleo, a União poderá contratar com empresas estatais ou privadas para o exercício das atividades de petróleo⁸.

Em 1997 a Lei 9.478, conhecida como a “Nova Lei do Petróleo”, vem regulamentar a nova situação estabelecida pela EC 9 revogando a Lei 2.004/1953. Calcada na Constituição⁹ que assegura à União, Estados, Distrito Federal e Municípios participação nos resultados da exploração de petróleo e gás natural, a Lei 9.478/1997 amplia o leque das compensações financeiras, denominando-as como Participações Governamentais, restabelecendo algumas que não mais eram cobradas e instituindo as chamadas Participações Especiais¹⁰, além de determinar

novos percentuais de incidência das compensações e novos percentuais de distribuição entre os entes da União (Tabela 1). A lógica de distribuição entre os entes da federação é a mesma da época da Lei 2.004/1953 em um contexto totalmente diverso, quando hoje, as atividades podem ser exercidas por agentes privados, proprietárias da renda auferida.

Participações Governamentais (PG) formam o conjunto de diferentes tipos de pagamentos, a título de compensação financeira, que incidem sobre a atividade de exploração e produção de petróleo, e que revertem para a sociedade. Essas participações se dividem em: Bônus de assinatura, Royalties, Participação Especial e Pagamento pela ocupação ou retenção da área. São regulamentadas pelo Decreto-Federal 2.705, de 3 de agosto de 1998, que estabelece os critérios de distribuição que, segundo Menezello (2000), visam assegurar a maximização dos resultados na exploração e produção.

Analisando o conceito de cada Participação Governamental e comparando-a com a forma de distribuição (Tabela 2), algumas discrepâncias podem ser observadas.

Pagamento por ocupação e retenção da área: esta participação é um pagamento pela ocupação da área onde se desenvolve a atividade, seja no período de exploração, desenvolvimento ou produção. É apurado e reajustado a cada ano a partir da data de assinatura do contrato. Considerando que na produção onshore o território onde a atividade

desenvolvida é efetivamente do Município, por que essa participação é direcionada para a ANP?!; Caso não seja encontrado petróleo, os Municípios produtores que sofrem os impactos negativos desde a exploração, nada receberão, pois, como já foi dito, a participação que contempla essa fase é destinada à ANP?!

Royalties: cobrados com o fim de compensar o proprietário (União)¹¹ pelo uso do recurso exaurível¹², por que a maior parte dessa compensação — cerca de 87% na produção onshore¹³ — vai para os Estados produtores e Municípios produtores e afetados e não para a sociedade como um todo — proprietária do recurso?!

Considerando a natureza exaurível do bem (petróleo) e o conceito de compensação financeira dos royalties, o uso deste recurso deveria buscar indenizar as futuras gerações que não poderão usufruir o bem, assim a renda daí auferida deveria ser aplicada, também, no sentido do desenvolvimento de fontes alternativas para quando da exaustão do bem (petróleo).

Serra (2003) analisa o nexo da distribuição dos royalties entre os Municípios, chegando à conclusão que “o pagamento de royalties aos municípios se encontra fora da lógica interna da atividade petrolífera e de seus impactos territoriais”.

Em realidade, não estão sendo questionados aqui os montantes de incidência das participações, nem que aos Estados e Municípios produtores ou afetados pelas atividades do setor não caiba um

COMPENSAÇÕES

FINANCEIRAS PELA

ATIVIDADE DO

PETRÓLEO EXISTEM

DESDE 1921 NO PAÍS

lei 2004, que trouxe mudanças profundas.

Essa Lei determinou que apenas à União competia o exercício das atividades de petróleo. Com essa exclusividade, perdeu-se o sentido de cobrança das compensações financeiras as quais foram retiradas pela referida Lei, mantido apenas o pagamento anual sobre a produção, reduzindo-o para uma incidência de 5%³ e destinando-

**TABELAS MOSTRAM OS PERCENTUAIS E DESTINOS ATUAIS DA DIVISÃO DAS PARTICIPAÇÕES DO PETRÓLEO ENTRE OS DIFERENTES ÓRGÃOS DO GOVERNO .
AUTORES DEFENDEM O DEBATE COM A SOCIEDADE**

continuação da página 10

valor específico e diferenciado como compensação aos impactos negativos. O questionamento é sobre a forma de distribuição atual das Participações Governamentais entre os entes da União, e a busca de uma outra distribuição mais equânime e condizente com o fim para o qual foram criadas, e sobre a pertinência – e urgência – já mencionada por Serra (2003), de um maior debate sobre a distribuição das Participações Governamentais.

ANDRÉA CAMPOS REIS É DA UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS – MESTRE EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DA ENERGIA - PRH23/ANP, E PESQUISADORA DO CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA EM PETRÓLEO E GÁS NATURAL – CEPGN.

PAULO SÉRGIO VIEIRA DE MELLO ROCHA E LUIZ ERALDO ARAÚJO FERREIRA SÃO DA UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS – PROFESSORES DOUTORES DO MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DA ENERGIA E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA EM PETRÓLEO E GÁS NATURAL – CEPGN.

JAMES SILVA SANTOS CORREIA É DA UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS – PROF. DR. COORDENADOR DA REDE COOPERATIVA EM ENGENHARIA DE CAMPOS MADUROS – RECAM; COORDENADOR DO PROJETO 02 DA RECAM – ESTUDOS REGULATÓRIOS PARA REVITALIZAÇÃO DE CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO; DO MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DA ENERGIA; E PESQUISADOR DO CENTRO DE ESTUDO E PESQUISA EM PETRÓLEO E GÁS NATURAL – CEPGN.

NOTA DO BPR&R

* ESTE ARTIGO É FRUTO DA PESQUISA “ESTUDOS REGULATÓRIOS PARA REVITALIZAÇÃO DE CAMPOS

MADUROS”, COORDENADA PELO PROF. JAMES SILVA SANTOS CORREIA, CUJO RELATÓRIO PODE SER ACESSADO EM NOSSO BANCO DE ARTIGOS EM WWW.ROYALTIESDOPETROLEO.UCAM-CAMPOS.BR

NOTAS DOS AUTORES

- 1 EQUIVALENTE AO ATUAL BÔNUS DE ASSINATURA, SENDO QUE ESTE É DEVIDO APENAS UMA VEZ, NA ASSINATURA DO CONTRATO.
- 2 - EQUIVALENTE AO ATUAL ROYALTY.
- 3 - O DETERMINADO PELO DEL 3.236/1941 E QUE VALIA ATÉ ENTÃO ERA DE 10% SOBRE A PRODUÇÃO.
- 4 - OS ESTADOS DEVERIAM DESTINAR 20% DO QUE RECEBESSEM PARA OS SEUS MUNICÍPIOS.
- 5 - ANTES O DESTINATÁRIO DOS RECURSOS ORIUNDOS DO PAGAMENTO SOBRE A PRODUÇÃO ERA APENAS A UNIÃO.
- 6 -LEI 3.257/1957 LEI 7.453/1985, LEI 7.525/1986, LEI 7990/1989 E LEI 8.001/1990.
- 7 - A LEI 2.004/1953, ART. 27 DETERMINAVA QUE OS RECURSOS PROVENIENTES DESTA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA FOSSEM APLICADOS “EXCLUSIVAMENTE EM ENERGIA, PAVIMENTAÇÃO DE RODOVIAS, ABASTECIMENTO E TRATAMENTO DE ÁGUA, IRRIGAÇÃO, PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E SANEAMENTO BÁSICO”.

8 - PESQUISA, LAVRA, REFINO DE HIDROCARBONETOS, BEM COMO A IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DOS PRODUTOS E DERIVADOS RESULTANTES DESSAS CITADAS ATIVIDADES E, AINDA, O TRANSPORTE MARÍTIMO DE PETRÓLEO BRUTO NACIONAL OU DE DERIVADOS BÁSICOS PRODUZIDOS NO PAÍS E O TRANSPORTE, POR MEIO DE CONDUTO, DE PETRÓLEO E SEUS DERIVADOS OU GÁS NATURAL.

9 - ART. 20, §1º.

10 - SEÇÃO VI, INTITULADA “DAS PARTICIPAÇÕES” DO ART. 45 AO ART. 52

11 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988, ART 20 QUE DIZ QUE OS RECURSOS MINERAIS SÃO BENS DA UNIÃO E NO ART. 176 QUE ASSEGURA QUE AS JAZIDAS, EM LAVRA OU NÃO, CONSTITUEM PROPRIEDADE DISTINTA DO SOLO E PERTENCEM À UNIÃO, SENDO GARANTIDA AO CONCESSIONÁRIO A PROPRIEDADE DO PRODUTO DA LAVRA

12 - DECRETO 2.705/98

13 - AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. GUIA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS – SPG. RIO DE JANEIRO, 2001.

BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO – ANP. GUIA DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E DO GÁS NATURAL. SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE DAS

PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS – SPG. RIO DE JANEIRO, 2001.

LEAL, J.A.; SERRA, R. UMA INVESTIGAÇÃO SOBRE OS CRITÉRIOS DE REPARTIÇÃO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS. IN: PIQUET, R. (ORG) PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. RIO DE JANEIRO: GARAMOND, 2003.

MENEZELLO, MARIA D' ASSUNÇÃO COSTA. COMENTÁRIOS À LEI DO PETRÓLEO – LEI FEDERAL Nº 9.478, DE 6-8-1997. SÃO PAULO: ATLAS, 2000.

REDE COOPERATIVA EM ENGENHARIA DE CAMPOS MADUROS – RECAM, RELATÓRIO TÉCNICO PARCIAL DO PROJETO 02: ESTUDOS REGULATÓRIOS PARA REVITALIZAÇÃO DE CAMPOS MADUROS, COORDENADO PELO PROF. DR. JAMES CORREIA. UNIFACS, 2004.

REIS, A. C. FUNDAMENTOS LEGAIS PARA UMA REGULAMENTAÇÃO ESPECÍFICA PARA CAMPOS MADUROS DE PETRÓLEO E IMPACTO DOS ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DO RECÔNCAVO. 2005, 144f. DISSERTAÇÃO (MESTRADO EM REGULAÇÃO DA INDÚSTRIA DA ENERGIA) – UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS, SALVADOR, 2005.

LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DO SETOR DE PETRÓLEO.

Tabela 1 – Distribuição dos Royalties – campos terrestres

Royalties	Órgãos diretos da União		Estados	Municípios	
	MCT	Marinha		Produtores	Com instalação embarque/ desembarque
até 5% - Lei 7990/89			70%**	10%**	
excedente a 5% - Lei 9478/97, art. 40	25%**		52,50%**	15%**	7,50%

*25% DOS ROYALTIES DOS ESTADOS COM REPASSE AOS MUNICÍPIOS DE, NO MÍNIMO 3/4 PROPORCIONAL À PRODUÇÃO E ATÉ 1/4 DE ACORDO COM LEI ESTADUAL.
**40% DO VALOR RECEBIDO A SER INVESTIDO EM PROGRAMAS DE FOMENTO E CAPACITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NAS REGIÕES N E NE.
FONTE: REIS, A. C. (2005)

Tabela 2 – Participações Governamentais – a quem se destinam

Participações	Órgãos diretos da União						Estado Produtor ou Confrontante	Municípios		
	ANP	MCT	MM	MMA	MME	Fundo Especial		Produtor ou Confrnt	Com equip e inst de emb/ desemb	Afetado por inst de emb/ desemb
Bônus de Assinatura	X									
Pagamento por ocup e	X									
Royalties		X	X			X	X	X	X	
Participação Especial				X	X		X	X		

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA A PARTIR DAS LEIS 7.990/89 E 9.478/97

Petróleo, Royalties & Região

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) 2733-4100
Ano III, Nº 11 - Março/2006

Coordenação: Rodrigo Valente Serra e Denise Cunha Tavares Terra

Editor e Jornalista Responsável: Vítor Menezes (DRT 03141)
Arte, Projeto Gráfico e diagramação: Alessandro Moraes (22) 9908-9725
Bolsistas: Rafael Aviz e Thiago Muniz (FENORTE/TECNORTE) e Felipe Paes Ferreira (CNPq).