

Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil¹

José Agostinho Anachoreta Leal^{2*}
Rodrigo Valente Serra^{3*}

Resumo

No último ano (jun/2001 a jun/2002) foram repassados à União, Estados e Municípios cerca de R\$ 4,15 bilhões a título de pagamento de *royalties* e participações especiais como contrapartida do consumo de petróleo e gás no país. O presente artigo visa contribuir para o debate acerca da política nacional de petróleo e gás natural, indagando sobre o nexo econômico que fundamenta a distribuição espacial dos royalties petrolíferos. O texto traz à tona uma experiência internacional diferenciada de gestão destes recursos e avalia os usos destas receitas pelos municípios da Região Norte Fluminense onde se concentra a produção petrolífera nacional.

Palavras Chaves: Royalties Petrolíferos, Federalismo, Desenvolvimento Regional.

Abstract:

In the last year (june 2001 to june 2002), R\$ 4,15 billions in royalties and other special payments related to the national petroleum and natural gas consumption were done to the brazilian central government and to state and county governments. This article aims to contribute to the debate about the petroleum and natural gas national policy, asking for the economic fundamentals that must guide the petroleum royalties spatial distribution. The text rightlights a diferent international experience in royalty administration and evaluates how the counties of Norte Fluminense Region (where are concentrated the petroleum nacional production) are using those receipts.

Key Words: Royalties from Petroleum, Federalism, Regional Development

Área de Classificação da ANPEC: Macroeconomia, Desenvolvimento e Economia do Setor Público

Código JEL: O 020

¹ Artigo apresentado no XXX Encontro Nacional da ANPEC. Nova Friburgo (RJ), Dez/2002. Estudo apoiado pela Fenorte/Fenorte/Tecnorte, através da participação dos bolsistas de iniciação tecnológica: Karina González, Jacqueline Barcellos e David Tavares.

² Doutor em Economia (IE/UFRJ).

³ Doutorando em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente (IE/Unicamp).

* Ambos, professores do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes (RJ).

Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil

Introdução:

Nó último ano (jun/2002 a jun/2003) foram repassados à União, estados e municípios cerca de R\$ 4,15 bilhões a título de pagamento das participações governamentais (*royalties + participações especiais*) como contrapartida da produção de petróleo e gás natural no país⁴. Deste volume, cerca de 24% foram repassados para os municípios produtores e suas regiões geoeconômicas, 35% para as Unidades da Federação e 41% ficaram na esfera federal.

A ocorrência de petróleo na plataforma continental brasileira, especialmente concentrada, aliada ao critério de distribuição das participações governamentais entre os municípios produtores e suas áreas geoeconômicas vem permitindo a conformação de regiões petrolíferas especiais – nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Bahia. Especiais, fundamentalmente, porque seus municípios apresentam uma receita orçamentária *per capita* significativamente superior à média dos municípios brasileiros.

O volume de recursos repassados aos municípios pertencentes àquelas regiões petrolíferas é, pois, de tal magnitude e possui um grau de concentração que torna oportuna a análise dos critérios vigentes e alternativos para distribuição das participações governamentais. Isso porque, independente das motivações técnicas e políticas que conformaram a distribuição vigente para aquelas transferências, para os municípios beneficiários tais recursos podem representar a oportunidade de promoção do desenvolvimento social e econômico local, e, na melhor das hipóteses, prepará-los para a fase de esgotamento das reservas petrolíferas⁵.

Adicionalmente, um maior ou menor nível de concentração espacial na distribuição das participações governamentais entre os municípios reflete-se em diferentes cenários para o desenvolvimento das regiões petrolíferas, imprimindo sobre estas, graus diferenciados de polarização regional. Portanto, a discussão sobre os critérios de rateio dos referidos recursos traduz o interesse em debater dois cenários para o crescimento econômico regional das áreas produtoras: um especialmente concentrado, com alguns municípios polarizando o crescimento regional; outro mais equilibrado, com uma melhor distribuição espacial da capacidade de investimento público.

A hipótese mais geral da investigação é a de que os critérios vigentes de repartição das participações governamentais contribuem para uma elevação do grau de polarização

⁴ Como para parâmetro para o dimensionamento destes repasses em relação à disponibilidade orçamentária da federação, vale lembrar que representam 75% da programação de despesa (PLO/2002) para o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no país, orçada em R\$ 5,5 bilhões.

⁵ A valorização da investigação sobre os critérios de repartição das participações governamentais entre os municípios, e não entre estados ou órgãos da União, atende à dupla estratégia de: i) reduzir o escopo analítico deste artigo; ii) iluminar as evidências sobre a conformação de regiões petrolíferas polarizadas, as quais, de forma mais gritante, podem vir a exigir, em prazo mais curto, uma readequação do regime de distribuição das referidas compensações financeiras.

espacial da riqueza no interior das regiões produtoras, sendo, portanto, preterido um desenho institucional que possibilitasse uma distribuição espacialmente mais equânime dos referidos recursos.

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 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.

De forma objetiva, a primeira indagação que norteou a feitura do presente artigo pode ser assim traduzida: quais as justificativas econômicas que fundamentam a repartição espacial das participações governamentais no Brasil? Limita-se, contudo, o artigo, a investigar o instituto dos royalties, renunciando, novamente por uma necessidade de redução do seu escopo, à análise das participações especiais.

Notadamente, ocorre com frequência uma confusão interpretativa sobre a natureza deste instrumento: a rigor, os *royalties* não devem ser interpretados como uma compensação sobre os impactos negativos do adensamento causados pela acelerada dinâmica de crescimento das áreas produtoras de petróleo e gás natural. Afinal, existem instrumentos clássicos para isso: o adensamento provoca um incremento na renda que se reverte em uma maior base de arrecadação. Alternativamente, os *royalties* distribuídos aos municípios têm como função compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um recurso não renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva.

A segunda indagação teve como motivação justamente saber se os investimentos na Região Norte Fluminense estão sendo orientados em direção a uma diversificação da base produtiva regional. O fato da Região Norte Fluminense ser a maior produtora de petróleo e gás natural do país, e, conseqüentemente, concentradora de grande parte dos *royalties* cabíveis à esfera municipal, permite reconhecer a hipótese de que, a médio e longo prazo, o rumo das políticas nacionais de petróleo e gás natural, pelo menos no que concerne à questão da distribuição dos *royalties*, está atrelado à capacidade de aproveitamento desses recursos para uma efetiva diversificação produtiva espacial.

O eventual insucesso das prefeituras do Norte Fluminense em promover uma diversificação produtiva pode comprometer a própria forma legal de repartição dos

royalties petrolíferos. Uma consideração adicional pode reforçar esta causalidade: o fato de se encontrar, através da análise de experiências internacionais, sistemas de repartição dos *royalties* bastante heterogêneos, onde a compensação local é diferentemente valorizada. Esta heterogeneidade internacional, especula-se, pode ser alimentadora de propostas de modificação no critério nacional vigente para o rateio dos *royalties*. Propostas estas que ganhariam força na proporção direta da incapacidade de governos locais da região Norte Fluminense em promover um efetivo desenvolvimento para a região beneficiária.

É claro que, em nenhum momento, desconsidera-se a importância da capacidade política dos grupos regionais em defenderem a forma de repartição vigente, sejam quais forem os resultados da aplicação dos *royalties*. Contudo, não é despropositado imaginar, por exemplo, uma frente municipal, formada por municípios não beneficiários dos *royalties*, reivindicando uma maior pulverização espacial na distribuição destes recursos, fundamentando tal pleito em modelos internacionais alternativos e na possível incapacidade do Norte Fluminense em promover uma efetiva diversificação de seu parque produtivo.

Na organização deste artigo, reservou-se à seção II a feitura de uma breve análise conceitual do instituto do royalty de uma forma geral, e, em especial, sobre suas particularidades no âmbito da indústria petrolífera, com o propósito de iluminar o debate acerca da fundamentação econômica que rege a distribuição destas compensações financeiras; encerrando-se a seção com a apresentação do peculiar regime de repartição dos royalties para estado norte americano do Alaska, uma vez que, ao contrário do caso brasileiro, este modelo, a princípio, aponta para uma orientação pró-diversificação produtiva das regiões produtoras de petróleo e gás natural.

Na seção III é realizada uma breve recuperação histórica da evolução da legislação pertinente, culminando na proposição de questionamentos sobre a adequação entre a magnitude do repasse de royalties aos municípios e os efetivos impactos sobre estes oriundos das atividades petrolíferas.

Na seção IV, é acompanhada a evolução recente da estrutura de despesas dos municípios pertencentes à região produtora do Norte Fluminense, a fim de verificar como evoluiu a capacidade de investimento daqueles municípios. A última seção dedica-se aos comentários finais.

II. Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição dos Royalties

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.⁶

⁶Ver, 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”.

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 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 justiça e magnitude do referido instrumento, o qual, como será visto a seguir, possui propriedades fiscais e extrafiscais.

Buscando seguir uma ordenação cronológica, é plausível defender que a cobrança de *royalties* pode ser primeiramente 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 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 à cartelização, e, conseqüentemente, da aferição de rendas extraordinárias 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 (vinculadas 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 constituído⁷.

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 “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).

Embora seja permitido associar o *royalty* com a função de captura de ganhos extraordinários das firmas petrolíferas, certo é que as *participações especiais* (instituída também pela Lei 9.478, 1997) cumprem mais diretamente este objetivo, pois, explicitamente, funcionam como um imposto adicional sobre os lucros extras advindos da exploração de jazidas com elevados patamares de produção.

Uma segunda função passível se ser atribuída aos *royalties* é sua propriedade de “internalizar” os custos sociais relacionados à utilização de derivados de petróleo (poluição do ar, custos de manutenção de rodovias e demais externalidades negativas) tal como proposto desde Pigou. A extração de petróleo e o consumo de seus derivados provocam degradações ambientais e exigem despesas de manutenção de equipamentos públicos que recaem sobre o conjunto da sociedade.

⁷ Um detalhamento das rendas diferenciais associadas à indústria petrolífera pode ser encontrado em Dutra e Cecchi (1998).

As imposições fiscais sobre as firmas produtoras de petróleo e sobre os consumidores de derivados funcionam como forma de restabelecer o equilíbrio de mercado, adicionando ao preço dos bens parcela adicional direcionada ao financiamento público dos investimentos necessários à minimização dos aludidos custos sociais. Portanto, a cobrança de royalty pode atender, complementarmente aos demais tributos e taxas incidentes sobre a atividade de produção das firmas petrolíferas, ao princípio de internalização dos custos sociais associados àquela indústria.

Ao se introduzir a dimensão de escassez do petróleo e do gás, pode o royalty ainda 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 Hotelling (Dutra e Cecchi [1998] e Neher [1990]).

No Brasil, sendo os recursos minerais propriedades da União, a fundamentação proposta por Hotelling 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*.

Seguindo a interpretação de Hotelling realizada por Neher (1990) é possível identificar o *royalty* como o preço do bem mineral *in the ground*, ou seja, em sua forma estéril, ou inexplorada. Para isso deve-se partir da identidade entre o preço do produto mineral extraído (P) e a soma dos custos de extração (c) e do preço do produto *in the ground* (p).

$$P = c + p$$

Assumindo custos de produção (exploração) fixos, uma expectativa de elevação do preço do produto mineral extraído deve ser acompanhada de um aumento do preço do produto *in the ground*:

$$P_{t+1} = c + p_{t+1}$$

Ora, uma vez que Hotelling demonstrou, na hipótese de uma expectativa de elevação do preço do produto mineral extraído, a necessidade de elevação dos royalties (r), a condição para o equilíbrio do mercado é existir uma identidade entre p e r .

Cabe destacar que quando as jazidas são nacionalizadas, como ocorre no Brasil, onde são propriedades da União⁸, os *royalties* podem ser compreendidos como o fluxo de

⁸Artigo 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”.

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.

Até o presente momento, diante dos alternativos objetivos apresentados para a cobrança dos *royalties*, não há qualquer justificativa para fundamentar a repartição destas compensações financeiras recolhidas pela União entre estados e municípios. 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. Como sintetizaram Giambiagi e Além (1999) o principal aspecto do processo de descentralização promovido pela Constituição de 1988 foi “... o aumento da participação dos estados e municípios na arrecadação do governo federal, através do aumento das alíquotas de transferência dos fundos de participação”.(p. 259). A hipótese aqui sugerida é de que a regulamentação da 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) dos autores, 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*.

No caso da extração de petróleo, especialmente na plataforma continental (*offshore*), o processo de implantação da atividade, 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 infra-estrutura 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 direct 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.”⁹

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.

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.¹⁰ Trata-se aí, evidentemente, de uma questão de reforma e adequação da estrutura tributária.

Recusando o sentido econômico acima referido, propõe-se, alternativamente, que o objetivo essencial dos *royalties* seja o de prover os governos locais e regionais dos recursos necessários para financiar investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza mineral exaurida. Por isso, acredita-se, o melhor uso das receitas provenientes dos *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. Finalidade esta que parece fundamentar o modelo de repartição de *royalties* no estado norte americano do Alaska, como será visto a seguir.

II. 2 Aplicações de *royalties* nos EUA: o exemplo do Fundo Permanente de Dividendos do Estado do Alaska

Nos EUA, os percentuais referentes à cobrança de *royalties* sobre petróleo e gás natural são de: i) 12,5% para a produção em terra (*onshore*); ii) 16,67% para a produção no mar, na plataforma continental (*offshore*).¹¹

⁹ 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.

¹⁰ “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)

¹¹Fonte: American Petroleum Institute (API) – “Questions and Answers on *Royalty* Valuation” – <http://www.api.org>.

A regra de distribuição dos recursos arrecadados com base na produção *onshore* segue a regra de distribuição dos *royalties* sobre a mineração em geral: 50% se destina ao estado da federação no qual está localizada a jazida; 40% vai para um fundo federal (Reclamation Fund of the U.S. Treasury) que financia projetos de aproveitamento e recuperação de recursos hídricos em 17 estados do oeste americano; e 10% constituem recursos não vinculados do Tesouro americano (Treasury's General Fund).¹²

Em relação aos recursos arrecadados com base na produção *offshore*, os estados costeiros recebem 27% do que é produzido nos campos petrolíferos situados em perímetros definidos na legislação (que variam entre 3 e 6 milhas de distância da costa). A maior parte dos recursos arrecadados com base na produção *offshore* vai para contas vinculadas do Tesouro americano: um fundo para ampliação e conservação de áreas federais de recreação (Land and Water Conservation Fund) e um fundo de preservação do patrimônio histórico (Historic Preservation Fund).

Verifica-se pelo que foi exposto acima que, nos EUA, boa parte da arrecadação obtida com os *royalties* sobre a mineração e a extração de petróleo está vinculada a objetivos de ampliação e conservação do patrimônio ambiental (parques, áreas de preservação, etc.) e histórico e dos recursos hídricos. Essa vinculação é coerente com a idéia de que os *royalties* constituem venda de patrimônio público e que, portanto, as receitas aferidas devem ser aplicadas na ampliação e conservação de outras formas de patrimônio público.

Por outro lado, verifica-se também que a partilha das receitas provenientes dos *royalties* com os estados “produtores” propicia o atendimento do objetivo econômico específico que foi apontado no item anterior: propiciar aos governos locais uma fonte de financiamento dos investimentos que gerem riqueza alternativa para substituir a riqueza mineral exaurida. Nesse sentido, o exemplo do Estado do Alaska é especialmente ilustrativo.

O Estado do Alaska instituiu um fundo permanente (Permanent Fund Dividends) com parte dos recursos dos *royalties* cujos dividendos são distribuídos igualitariamente e diretamente à população residente no estado. Interessa ressaltar aqui o caráter de permanência do fundo, cujos recursos, portanto, são considerados onerosos, exigindo retorno financeiro adequado. Do saldo acumulado, 45% são aplicados em papéis de renda fixa, entre 35 e 40% em ações de empresas americanas, aproximadamente 10% em ações de empresas estrangeiras e o restante em empreendimentos imobiliários.

Sem pretender tomar como modelo ideal, o uso dos *royalties* petrolíferos pelo governo do Estado norte americano do Alaska demonstra como este pode ser efetivamente direcionado para sustentação econômica regional pós-esgotamento das reservas. Neste Estado os *royalties* vão para um fundo de investimento onde os dividendos são periodicamente distribuídos entre os cidadãos residentes, como uma espécie de política de renda mínima. Como apenas os dividendos são distribuídos, a filosofia do instrumento é criar um fundo perpétuo suficientemente amplo para garantir um nível de renda aos moradores do Alaska, quando a curva de recebimento dos *royalties* começar a cair.

¹²Fonte: Minerals Management Service (MMS), U.S. Department of the Interior – <http://www.mms.gov>.

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

Esta seção tem um duplo objetivo: i) sistematizar a evolução da legislação pertinente, valorizando seus impactos sobre a magnitude e forma de distribuição dos *royalties*; ii) levantar a fragilidade deste conjunto de critérios 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.

Três fatores recentes fizeram os repasses de *royalties* sofrer 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)

Beneficiário	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Estado	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 indenizações¹³. 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, 12/12/85).

A mesma Lei também previa que os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico. Observa-se que o termo preferentemente não amarra objetivamente os recursos das indenizações a qualquer função específica de governo. 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

¹³ O termo *royalties* não estava ainda incorporado na legislação.

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 (Nº 7.453/85) as indenizações não estavam limitadas aos municípios confrontantes aos poços, mas estendiam-se à sua área geoeconômica. Somente na Lei Nº 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 geoeconômica¹⁴. Deve-se registrar, contudo, que a repartição (entre União, Estados, Territórios e Municípios) das indenizações prevista na lei anterior (Nº 7.453/85) manteve-se intacta.

Outra importante novidade trazida pela Lei Nº 7.525/86 é a substituição do termo preferentemente pelo termo exclusivamente, no que diz respeito à destinação dos recursos provenientes das indenizações: “ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”.(Lei 7.525/86). Esta mudança é de crucial importância para subsidiar o proposto debate acerca dos nexos econômicos que permitem justificar a distribuição municipal de *royalties*.

Em 1989 a Lei Nº 7.990 (28/12/1989) reorganiza a distribuição das compensações financeiras¹⁵ vinculadas à produção petrolífera. Para a produção em terra a compensação financeira - ainda fixada em 5% do valor dos bens extraídos – era assim distribuída: i) 70% aos Estados produtores; 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores; 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Já 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 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)

¹⁴ 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.

¹⁵ Nota-se que o termo *compensação financeira* vem substituir o antigo termo *indenização*, presente na legislação até 1986.

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 produtor¹⁶.

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

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.

¹⁶ Observe, 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 atividade petrolífera sejam pouco expressivas em seu território.

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



Fonte: ANP (2001)

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%. Esta 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 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.

A lei de 1989 traz ainda nova mudança para a destinação dos recursos provenientes das compensações financeiras, suprimindo a exigência setorial de aplicação. A vinculação

deixa de existir, sendo substituída por uma vedação à aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

O Decreto Nº 01, de 11 de Janeiro de 1991, ratifica a distribuição das compensações financeiras conforme previsto na lei anteriormente analisada e determina procedimentos para rateio das compensações dos municípios produtores e de sua área geoeconômica. Além disso, o que é oportuno ressaltar, determina que os 0,5% reservados ao Fundo Especial, administrado pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, serão distribuídos de acordo com os critérios estabelecidos para o rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, obedecida a seguinte proporção: i) 20% (vinte por cento) para os Estados; ii) 80% (oitenta por cento) para os Municípios.

O referido decreto inova na determinação dos critérios para determinação dos preços das *commodities* sobre os quais incidirão as compensações financeiras, a serem fixados pelo DNC¹⁷. Adicionalmente, é previsto neste mesmo instrumento, que o pagamento das compensações financeiras será efetuado mensalmente, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. Alterando-se, portanto, a determinação anterior, que definia o prazo dos repasses até o último dia útil do mês subsequente.

Finalmente, o que é de especial relevância, o decreto em análise mostra-se ambíguo quanto às destinações das compensações financeiras. No capítulo que trata da Compensação pela Exploração do Petróleo, do Xisto Betuminoso e do Gás Natural, fica determinado que as compensações financeiras recebidas por Estados e Municípios deverão ser aplicadas exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico. Contudo, no capítulo das Disposições Gerais, fica apenas vedado a aplicação das compensações financeiras em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Isto certamente definiu um espaço legal ambíguo, e, por isso, mais permissível às destinações das compensações financeiras.

Chega-se à Lei Nº 9.478 (06/08/1997), de crucial importância aos propósitos desta investigação. Esta lei, que derruba o monopólio estatal de exploração do petróleo (ver nota de rodapé nº 4), 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*¹⁸ 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.

¹⁷ Art. 22. O DNC fixará os valores do óleo de poço ou petróleo bruto, do óleo de xisto betuminoso e do gás natural, de produção nacional, observados os seguintes critérios:

I - O valor do petróleo bruto será o da paridade na boca do poço produtor, definido como a diferença entre o custo CIF do petróleo importado, expresso em moeda nacional e utilizado como base para fixação dos preços dos derivados produzidos no País, e o custo médio de transferência entre os poços produtores e os pontos de embarque;

II - O valor do óleo de xisto betuminoso extraído das bacias sedimentares terrestres será igual ao fixado para o petróleo bruto, nos termos do inciso anterior;

III - O valor do gás natural, referido à pressão absoluta de 1.033 Kg/cm² e temperatura de 20°C, será igual à média ponderada dos preços de venda fixados pelo DNC para os diferentes usos do produto, dela deduzidos o custo médio de transferência entre os poços produtores e os respectivos pontos de entrega. (Decreto Nº 01, de 11/01/91)

¹⁸ Observa-se aqui a substituição do termo *compensação financeira* pelo termo *royalty*.

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. Deve-se registrar ainda que eventuais desperdícios concernentes à atividade produtiva não serão deduzidos da parcela de royalty devida pela empresa produtora¹⁹.

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.

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 indústria 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

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. Embora estes recursos comecem a tomar vulto, com o ritmo de entrada de

¹⁹ “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”. (§ 3º, Art. 47, Lei 9.478)

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 nexos econômico para este instrumento.

Quanto à destinação das receitas governamentais provenientes do pagamento dos *royalties* a Lei 9.478/97 é omissa, não fazendo qualquer referência a vinculações ou vedações específicas a funções ou programas de governo.

Finalmente, o Decreto Nº 2.705 (03/08/1998), no que respeita aos interesses deste estudo, vem definir os critérios para medição dos volumes produzidos e para definição dos preços sobre os quais incidirão as alíquotas dos *royalties*. Ressalta-se que este decreto determina um ajustamento bastante veloz entre a variação dos preços das *commodities* e a correção dos valores dos *royalties* a serem cobrados.

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.

Pois foi este conjunto de modificações legais que, em grande parte, permitiu a configuração de um espaço regional diferenciado – o Norte Fluminense – em termos de capacidade de investimento público per capita. A ocorrência desta região especial traz à tona dúvidas acerca dos argumentos econômicos que justificariam sua existência: i) o impacto ambiental requer uma elevação da capacidade de investimento público local deste patamar para acionar medidas preventivas e compensatórias?; ii) ou é o impacto sobre a demanda por bens e equipamentos públicos gerados pela dinâmica acelerada de crescimento urbano desta região que justifica o volume de *royalties* a ela repassados?; iii) alternativamente, o volume de *royalties* seria justificado pelo fato de esta região seguir uma trajetória de crescimento econômico baseado na exploração de um recurso não renovável?; iv) há algum nexos econômico que justifica este volume extraordinário de receitas dos municípios regionais?

Talvez, se no tocante à destinação dos recursos dos *royalties* à legislação tivesse sido menos vacilante, fosse possível arriscar uma interpretação sobre as intenções dos legisladores, calcadas, é certo, em alguma fundamentação econômica. Contudo, como foi visto, ora a legislação determinava as ações de governo que poderiam ser implementadas com recursos dos *royalties*, ora simplesmente vedava alguns usos (pagamento de dívidas e pagamento de pessoal do quadro permanente). E, salvo falha desta investigação, o último instrumento legal que abordou este ponto – Decreto 01, de 11/01/1991 - mostrou-se literalmente ambíguo. Assim, sem de forma alguma tomar uma posição, a priori, contrária à concentração de recursos no Norte Fluminense, acredita-se que a forma legal de distribuição dos *royalties* vigente carece de debate sobre seus nexos econômicos.

IV. Breve Investigação Sobre a Destinação dos *Royalties* Municipais

Da seção inicial, concluiu-se que há um sentido econômico para a compensação financeira dos municípios produtores de petróleo e gás natural e de sua região geoeconômica, qual seja, o de incrementar suas estruturas produtivas, preparando-os para uma sustentabilidade econômica independente do próprio setor petrolífero, dada o caráter finito desta atividade²⁰.

Idealmente, a proposta de realização da presente seção imaginava poder ser possível avaliar em que medida os municípios beneficiários estariam ampliando sua capacidade de investimento e, complementarmente, se estes investimentos seguiam uma trajetória de diversificação. No entanto, a restrição de informações²¹ limitou gravemente este propósito, sendo somente possível indagar sobre mudanças na capacidade de investimentos, e assim mesmo, para poucos municípios (embora importantes em termos de arrecadação) e em um curto intervalo temporal.

A Tabela III reúne o conjunto de dados sistematizados na presente etapa da pesquisa, possibilitando extrair algumas considerações relevantes. Primeiramente é reveladora de que a capacidade de investimento dos municípios beneficiários experimentou uma trajetória nitidamente mais favorável do que aquela observada para o conjunto dos municípios do Estado e para a própria Unidade da Federação. Os cinco municípios do Norte Fluminense, em conjunto, elevaram, em termos nominais, sua capacidade de investimento em cerca de 200%. Enquanto foram negativas as evoluções das despesas de investimento para o conjunto dos municípios fluminenses (-6%) e para o Estado (-46%).

Tabela III – Evolução das Receitas de *Royalties* e Participações Especiais e das Despesas de Investimento Segundo Recortes Espaciais Selecionados – Estado do Rio Janeiro: 1997-1999

²⁰ Esse nexos apenas reconhece a coerência econômica dos municípios serem beneficiários dos repasses de *royalties* petrolíferos, não sendo possível, nesta etapa da pesquisa - e sem considerar o confronto político de interesses - determinar um *quantum* para esses repasses. Assim, a intenção proposta na presente seção - de medir a capacidade ampliada de investimento dos municípios beneficiários - longe de procurar perceber desvios em relação a um hipotético valor ótimo, procura, tão somente, saber se os *royalties*, em alguma medida, estão sendo direcionados para ampliar a capacidade de investimento local.

²¹ Os dados disponíveis relativos às finanças municipais não permitiram uma desagregação das despesas de investimento. Além do mais, estes dados, cuja fonte é o TCE/RJ, não estão disponíveis para 2000 e 2001. Quanto às informações das receitas de *royalties*, fornecidas pela ANP, estes estão disponíveis somente a partir de 2000. Restrições que tornaram forçosa a procura de dados através de fontes secundárias e a restrição dos municípios estudados e da série temporal analisada. Também não foi possível desagregar as receitas de *royalties* e das participações especiais.

MUNICÍPIO	Receitas de Royalties e Part. Especiais R\$ mil			Despesas com Investimentos R\$ mil			Investimentos / Royalties			Variação 1997/99	
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	Royalties e Partic.Esp.	Investimento
	CAMPOS DOS GOYTACAZES	3.950	3.205	49.972	8.702	7.181	31.701	2,20	2,24	0,63	1165%
MACAÉ	8.085	11.381	36.571	5.501	6.110	10.555	0,68	0,54	0,29	352%	92%
QUISSAMÁ	2.406	3.710	14.406	2.439	2.558	6.783	1,01	0,69	0,47	499%	178%
CARAPEBUS	556	2.245	6.151	726	2.810	2.538	1,31	1,25	0,41	1007%	250%
RIO DAS OSTRAS	2.336	4.135	19.340	2.329	1.765	7.593	1,00	0,43	0,39	728%	226%
Total dos Municípios	17.334	24.676	126.441	19.697	20.424	59.170	1,14	0,83	0,47	629%	200%
Conjunto dos Municípios do RJ				549.769	561.630	523.225					-5%
Estado do Rio de Janeiro				1.219.880	1.465.114	659.869					-46%

* Todos os municípios destacados pertencem à Região Norte Fluminense

Fonte: ANP e TCE/RJ (2000).

Contudo, o aumento das despesas com investimento dos municípios do Norte Fluminense, quando comparadas às receitas de *royalties* e participações especiais evidencia que estes últimos recursos estão sendo destinados para fins diversos, e não exclusivamente para a ampliação dos gastos com investimento dos municípios beneficiários. É possível observar ainda que, em 1999, a relação *Investimentos / Royalties e Participações Especiais* é inferior a unidade para todos os municípios estudados, o que significa que estes entes destinaram menos recursos às despesas de investimento do que a própria receita oriunda das compensações financeiras da atividade petrolífera. Essa constatação, *a priori*, não deve provocar um juízo negativo, tendo em vista que pode ser decorrente: i) de um fluxo insuficiente de recursos tributários para atender a demanda acrescida de bens e serviços públicos; ii) da existência de grande déficit social herdado de uma fase anterior de estagnação econômica.

Considerações Finais

O presente artigo se propôs a indagar sobre os fundamentos econômicos que hoje norteiam a distribuição espacial dos *royalties* petrolíferos no Brasil, valorizando a investigação sobre a esfera municipal.

A sugestão mais significativa apontada pelo estudo é a de que o regime vigente de distribuição dos *royalties* carece de elementos para montagem de uma sintonia fina entre o volume de recursos repassados aos municípios e os efetivos impactos da indústria petrolífera sobre estes. Entre outras conseqüências, esta carência permite reconhecer a plausibilidade da hipótese de que os critérios vigentes de repartição dos *royalties* podem contribuir para uma elevação do grau de polarização espacial da riqueza no interior das regiões produtoras, cabendo, portanto, a defesa de um redesenho institucional que possibilite uma distribuição espacialmente mais equânime dos referidos recursos.

Destaca-se, entre as contribuições específicas, a defesa da impropriedade de identificar os *royalties* recebidos pelos municípios como compensação: i) à demanda acrescida por equipamentos e serviços públicos; ii) aos danos ambientais provocados pela atividade de produção de petróleo e gás natural; iii) às falhas da estrutura tributária nacional. Alternativamente, foi proposto que os *royalties* distribuídos aos municípios devem ter

como função compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um recurso não renovável; por isso mesmo a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação produtiva. Na análise do modelo de repartição dos *royalties* vigente no Estado do Alaska (EUA), sem querer tomá-lo como paradigma, foi visto que é possível associar efetivamente aqueles recursos com um programa regional de sustentação econômica pós-esgotamento das finitas reservas.

Finalmente, na última seção, dedicada a avaliar em que medida os municípios beneficiários estariam ampliando sua capacidade de investimento, foi demonstrado: i) que os municípios do Norte Fluminense, em conjunto, elevaram seus gastos com investimento acima da média do Estado; ii) que, porém, esses municípios destinaram menos recursos às despesas de investimento do que a própria receita oriunda das compensações financeiras da atividade petrolífera. Constatou-se, assim, que os recursos dos *royalties* estão sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, como se fossem recursos tributários. Não estão sendo canalizados para aplicações de portfólio ou para investimentos auto-sustentáveis, isto é, para investimentos não geradores de demanda adicional por receitas correntes para mantê-los em operação.

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. <http://www.api.org>.

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

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: contractual or realty interest. In: Natural Resources Forum, UK: V. 22, Nº 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 exploitation. 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).

SCHANT Jr. Radford. Purpose and Effects of a Royalty on a Public Land Minerals. In: Resources Policy, v. 20, Nº 1, Butterworth-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: [www.senado.gov.br /web/ senador/ esuplicy/ publicações26.htm](http://www.senado.gov.br/web/senador/esuplicy/publicações26.htm).

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)