

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA**

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

**OS IMPACTOS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO
NA ECONOMIA E NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO
ESPÍRITO SANTO E DE SEUS MUNICÍPIOS**

VITÓRIA
2005

SÁVIO BERTOCHI CAÇADOR

**OS IMPACTOS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO NA ECONOMIA E
NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESPÍRITO SANTO E DE SEUS
MUNICÍPIOS**

Monografia apresentada ao Departamento de
Economia da Universidade Federal do Espírito
Santo, como requisito parcial para obtenção do
Grau de Bacharel em Ciências Econômicas.
Orientador: Prof. Dr. Robson Antonio Grassi.

VITÓRIA
2005

A José Miguel, Elenir e Pedro, minha
família.

A Nara, amor de minha vida.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a minha família e a minha namorada pelo apoio e paciência nos momentos de dificuldade na execução deste trabalho.

Meus sinceros agradecimentos também ao Professor Robson A. Grassi, pela orientação dedicada e segura, pelas boas discussões acadêmicas acerca do tema em questão nesta monografia e pela sua grata amizade.

Ao Rodrigo V. Serra, professor da Universidade Cândido Mendes de Campos de Goytacazes (RJ), pelas dicas importantes e valiosas.

E, por fim, agradeço a todos os professores – em especial, aos Professores Arlindo Villaschi Filho, Angela Morandi e Haroldo Correa Rocha – e colegas – em particular, aos colegas da Empresa Júnior de Economia e do PET-Economia – que conheci durante essa minha jornada pelo curso de Economia da UFES. Afinal de contas, essa monografia não é mero resultado de uma única disciplina mas, sim, o produto de quatro anos de intenso aprendizado.

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

Figura 1.1: Fluxo de pagamento dos <i>royalties</i>	31
Gráfico 2.1: Evolução da distribuição dos <i>royalties</i> sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários (1994-2003)	39
Gráfico 2.2: Preços médios do petróleo brasileiro e preços médios do <i>Brent Dated</i> (1999-2003).....	42
Gráfico 2.3: Taxa média de câmbio comercial para compra (1997-2003)	44
Tabela 1.1: Limites de isenção das participações especiais	30
Tabela 2.1: Evolução da produção e das reservas de petróleo e gás natural no Brasil (1994-2003).....	40
Tabela 2.2: Preços médios de referência do gás natural (1999-2003).....	43
Tabela 2.3: Produção e reservas de petróleo e de gás natural nas Unidades da Federação (2003)..	45
Tabela 2.4: Distribuição de <i>royalties</i> as Unidades da Federação (1996-2003).....	46
Tabela 2.5: Distribuição de Participações Especiais aos Estados (2000-2003)..	47
Tabela 2.6: Produção e reservas de petróleo e de gás natural no Espírito Santo (1994-2003)..	50
Tabela 2.7: Evolução da receita do governo do Espírito Santo em comparação com a arrecadação de <i>royalties</i> e participações especiais (1998-2003)	53
Tabela 2.8: Principais itens de arrecadação do governo do Espírito Santo em comparação com a receita de <i>royalties</i> + participações especiais (1998-2003).....	54
Tabela 3.1: Distribuição de <i>royalties</i> aos municípios pertencentes às Unidades da Federação (1996-2003)	61
Tabela 3.2: Distribuição de participações especiais aos municípios (2000-2003).....	62
Tabela 3.3: Distribuição dos <i>royalties</i> entre os municípios capixabas (2000-2003).....	64
Tabela 3.4: Principais itens da Receita da Prefeitura de Linhares (2000-2003)	67
Tabela 3.5: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Linhares (2000-2003).....	67
Tabela 3.6: Principais itens da Receita da Prefeitura de São Mateus (2000-2003).....	69
Tabela 3.7: Principais itens da Despesa da Prefeitura de São Mateus (2000-2003).....	70
Tabela 3.8: Principais itens da Receita da Prefeitura de Jaguaré (2000-2003).....	72
Tabela 3.9: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Jaguaré (2000-2003).....	73
Tabela 3.10: Principais itens da Receita da Prefeitura de Aracruz (2000-2003).....	74
Tabela 3.11: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Aracruz (2000-2003).....	74
Tabela 3.12: Principais itens da Receita da Prefeitura de Presidente Kennedy (2000-2003).....	75
Tabela 3.13: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Presidente Kennedy (2000-2003).....	76
Tabela 3.14: Principais itens da Receita da Prefeitura de Conceição da Barra (2000-2003).....	77
Tabela 3.15: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Conceição da Barra (2000-2003).....	78

LISTA DE SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

ANP	Agência Nacional do Petróleo
bpd	barris de petróleo diários
CFT	Certificados Financeiros do Tesouro
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética
Condensado	frações líquidas do gás natural obtidas no processo de separação normal do campo, mantidas na fase líquida na condição de pressão e temperatura de separação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGP-DI/FGV	Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – da Fundação Getúlio Vargas
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPES	Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transferência de Bens Imóveis
ITCD Direitos	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou
LGN	Líquido de Gás Natural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal

MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MMA	Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal
MME	Ministério das Minas e Energia
MP	Medida Provisória
P.E.	Participações Especiais
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Prefeitura Municipal de Aracruz
PMCB	Prefeitura Municipal de Conceição da Barra
PMJ	Prefeitura Municipal de Jaguaré
PML	Prefeitura Municipal de Linhares
PMPK	Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy
PMSM	Prefeitura Municipal de São Mateus
QPM-ICMS	Quota Parte Municipal no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
SEPLOG	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão do Estado do Espírito Santo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
STF	Supremo Tribunal Federal
TCE's	Tribunais de Contas Estaduais
TCE-ES	Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo
TCE-RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União
UPGN	Unidade de Processamento de Gás Natural

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
CAPÍTULO 1 – ROYALTIES NO BRASIL: CONCEITOS, EVOLUÇÃO LEGAL E CRÍTICAS.....	13
1.1. INTRODUÇÃO.....	13
1.2. ROYALTIES: OS FUNDAMENTOS ECONÔMICOS DE SUA COBRANÇA.....	14
1.3. ROYALTIES: DAS INDENIZAÇÕES ÀS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS.....	21
1.3.1. Primeiras legislações.....	21
1.3.2. A reforma institucional do Setor Petrolífero no Brasil.....	26
1.3.3. Aplicação e fiscalização das participações governamentais.....	31
1.3.4. Comentários.....	33
1.4. CONCLUSÃO.....	36
CAPÍTULO 2 – O IMPACTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA E NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO..	38
2.1. INTRODUÇÃO.....	38
2.2. MOTIVOS PARA O CRESCIMENTO DOS ROYALTIES.....	39
2.3. A DISTRIBUIÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS ENTRE OS ESTADOS.....	44
2.4. CONTRIBUIÇÕES DO SETOR PETROLÍFERO PARA ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.....	47
2.4.1. As atividades petrolíferas no Espírito Santo: breve histórico e perspectivas.....	47
2.4.2. As participações governamentais e as finanças públicas do Espírito Santo.....	52
2.5. CONCLUSÃO.....	57
CAPÍTULO 3 – O IMPACTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA E NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS MAIS BENEFICIADOS.....	59
3.1. INTRODUÇÃO.....	59
3.2. A DISTRIBUIÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS ENTRE OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	60
3.3. A REPARTIÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS ENTRE OS MUNICÍPIOS CAPIXABAS.....	63
3.3.1. Quadro geral da distribuição das participações governamentais entre as cidades capixabas.....	63
3.3.2. Os municípios capixabas que mais arrecadaram participações governamentais.....	65
3.4. CONCLUSÃO.....	79
CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	84
ANEXO I.....	95

ANEXO II.....	98
ANEXO III	100
ANEXO IV.....	102

INTRODUÇÃO

O Espírito Santo está vivendo um momento ímpar em termos de desenvolvimento econômico. Depois do ciclo do café, que predominou até os anos 1960, e dos “Grandes Projetos”, que teve início nos anos 1970 e está rendendo bons frutos até a atualidade, iniciou-se o seu terceiro ciclo ou eixo de desenvolvimento baseado nas atividades petrolíferas. Apesar destas terem começado a cerca de quarenta anos atrás, só recentemente elas passaram a ganhar vulto.

Na segunda metade da década de 1990, com descobertas tanto em terra quanto em mar, as atividades petrolíferas no Estado, capitaneadas sobretudo pela Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS), revigoraram-se e estão ganhando musculatura. Enquanto algumas das jazidas recentemente descobertas já estão sendo lavradas, existe a expectativa de se encontrar mais petróleo e gás natural, principalmente na plataforma continental. Isto é fruto da busca pela auto-suficiência energética do Brasil, que há anos tenta não depender mais das importações de petróleo, que tem seus preços freqüentemente ajustados pelo mercado internacional em função da amiúde instabilidade de sua oferta.

Sabe-se que a indústria petrolífera, assim como todo o setor energético, desempenha um papel importantíssimo em termos de infra-estrutura e desenvolvimento econômico. Não somente porque o petróleo e o gás natural são as principais fontes de energia atualmente, mas também pelos muitos derivados que estes proporcionam para uma gama imensa de outros segmentos produtivos. Trata-se, então, de uma indústria que possui um largo raio de alcance, afetando várias cadeias de produção, o balanço de pagamentos e as finanças públicas com o seu crescimento.

Com relação às finanças públicas, a expansão da indústria petrolífera no Brasil pode impactá-la de duas formas distintas, a saber: primeiro, por meio do aumento da arrecadação de tributos, como, por exemplo, o ICMS; e, segundo, com o recebimento das participações governamentais devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural. E este segundo impacto é o que interessa para o presente trabalho.

A cobrança dos *royalties* existe desde a edição da Lei nº 2.004, de 1953. Apesar disto, estes só passaram a ganhar expressividade em termos monetários após a publicação da Lei nº 9.478, de 1997. Com esta última lei, que reformulou o quadro institucional do setor petrolífero nacional, foram estabelecidas as chamadas participações governamentais, vale dizer: bônus de

assinatura, pagamento pela ocupação ou retenção da área, *royalties* e participações especiais. Destas quatro, apenas os recursos originados das duas últimas são repartidos entre União, Estados e municípios.

No ano de 2003, por exemplo, foram 10 Unidades da Federação e 794 municipalidades beneficiadas ao todo entre *royalties* e participações especiais. No caso dos primeiros, os Estados receberam R\$ 1,143 bilhão, enquanto que os municípios ficaram com R\$ 1,474 bilhão. Já no caso das participações especiais, quatro Unidades da Federação auferiram R\$ 1,998 bilhão, ao passo que apenas 14 cidades receberam R\$ 499 milhões. Dentre estes dois casos está o Estado do Espírito Santo e 71 de seus municípios. Destes, porém, apenas seis arrecadaram montantes significativos no quadriênio 2000-2003: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra.

Dessa forma, está delimitado o objeto de investigação do presente trabalho. Em linhas gerais, serão estudados os seguintes casos: o do Espírito Santo, no período de 1998 a 2003, e o das seis cidades mencionadas no parágrafo anterior, entre os anos 2000 e 2003. E a questão central que permeia este estudo é: qual(is) o(s) impacto(s) que as participações governamentais geraram para as finanças públicas, assim como para a economia local, dos governos do Espírito Santo e daqueles seis municípios?

Em outras palavras, a problemática em questão não reside apenas no impacto em termos de aumento da receita pública gerado pelos *royalties* e as participações especiais, mas principalmente sobre a aplicação destes recursos. Estes têm significado um reforço nos cofres públicos de alguns Estados e municípios, e num momento singular do pacto federativo brasileiro. Isto porque desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 vêm sendo descentralizadas tanto as receitas quanto as responsabilidades (despesas). Ou seja, esses dois entes da federação estão ganhando importância cada vez maior no processo de desenvolvimento econômico do país.

A despeito da legislação vigente acerca do assunto ser extremamente tímida no que tange à aplicação que tais recursos devem ter, este trabalho propõe uma alternativa para tal. Com base em LEAL & SERRA (2003), é proposto que as compensações financeiras advindas das atividades petrolíferas sejam investidas na diversificação produtiva das economias locais dos entes beneficiados. A justificativa é que o esvaziamento econômico das regiões petrolíferas é inexorável, dado que um dia o petróleo e o gás natural irão acabar.

Outros dois pontos frágeis do problema que ora se apresenta são: a fiscalização e o controle das verbas das participações governamentais e a dependência de tais recursos. Quanto ao primeiro, a responsabilidade era, até recentemente, do Tribunal de Contas da União (TCU). Este, contudo, não possui infra-estrutura necessária para exercer tal função. E em 2003, tal responsabilidade passou para os Tribunais de Contas Estaduais (TCE's). É neste cenário de falta de transparência na utilização deste dinheiro que consiste a fragilidade desta questão.

Apesar dos recursos das participações governamentais proporcionarem maior capacidade de investimento, é preciso ter cautela. Isto porque já existem casos de governos estaduais e, sobretudo, municipais de grande dependência de tais recursos na composição de suas receitas. E, em se tratando de Espírito Santo, dos seis municípios pesquisados, quatro já têm forte dependência das participações governamentais.

De forma a realizar o proposto anteriormente, esta monografia divide-se, além da introdução e da conclusão, em três capítulos. O primeiro capítulo apresentará, num primeiro momento, quais os fundamentos econômicos para cobrança dos *royalties*, em que serão expostas quatro explicações diferentes, a saber: os *royalties* como instrumento de captura de renda diferencial da atividade petrolífera; como mecanismo internalizador de custos sociais (ou de externalidades negativas); como receita pela concessão de patrimônio público; e, por fim, como instrumento de promoção da justiça intergeracional.

Posteriormente, com a intenção de se levantar os pontos críticos referentes, sobretudo, à aplicação desses recursos, far-se-á uma breve resenha sobre a evolução da legislação brasileira concernente ao assunto. Começar-se-á pela Lei nº 2.004 de 1953, passando pelas Leis nº 3.257 de 1957, nº 7.453 de 1985, nº 7.525 de 1986, nº 7.990 de 1989, e finalizando com a Lei nº 9.478 de 1997.

Já no segundo capítulo serão analisados quais os impactos que as participações governamentais (*royalties* mais participações especiais) já estão gerando na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo, e quais são as perspectivas para os próximos anos. Além disto, aponta-se quais os motivos para o crescimento da arrecadação de *royalties* após a edição da Lei nº 9.478, de 1997, e como está a sua distribuição, bem como das participações especiais, entre as Unidades da Federação.

Finalmente, o terceiro capítulo objetiva estudar quais os impactos das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) em alguns municípios capixabas selecionados, vale dizer: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra. Ademais, apresentar-se-á a distribuição das receitas advindas das atividades petrolíferas entre o conjunto dos municípios beneficiados do Brasil.

1. ROYALTIES NO BRASIL: CONCEITOS, EVOLUÇÃO LEGAL E CRÍTICAS

1.1 Introdução

Neste primeiro capítulo será discutida a questão dos *royalties* e demais participações governamentais no Brasil. Num primeiro momento, analisaremos o porquê da cobrança dos *royalties*, isto é, buscaremos apresentar fundamentos econômicos que explicam o seu pagamento. Adianta-se que serão expostas quatro explicações diferentes, a saber: os *royalties* como instrumento de captura de renda diferencial da atividade petrolífera; como mecanismo internalizador de custos sociais (ou de externalidades negativas); como receita pela concessão de patrimônio público; e, por fim, como instrumento de promoção da justiça intergeracional.

Posteriormente, será feita uma breve resenha sobre a evolução da legislação brasileira concernente ao assunto. Começar-se-á pela Lei nº 2.004 de 1953, passando pelas Leis nº 3.257 de 1957, nº 7.453 de 1985, nº 7.525 de 1986, nº 7.990 de 1989, e finalizando com a Lei nº 9.478 de 1997. A intenção é levantar os pontos críticos referentes, sobretudo, à sua aplicação, isto é, como a legislação determina que as receitas dos *royalties* sejam aplicadas; e à sua distribuição espacial, ou seja, o seu repasse a Estados e municípios produtores e/ou impactados pelas atividades petrolíferas.

Sendo assim, este capítulo está dividido em três seções, além desta introdução. Na primeira serão explanados os fundamentos econômicos para a cobrança dos *royalties*. Já na segunda seção será apresentada a evolução do arcabouço legal brasileiro sobre os *royalties*. E, enfim, apresentar-se-á as considerações finais.

1.2. *Royalties*: os fundamentos econômicos de sua cobrança

A expressão *royalties* geralmente é associada a direitos autorais, propriedade intelectual ou patente industrial. Em outras palavras, trata-se de uma soma de dinheiro que é paga pelo usuário ao escritor de um livro, ao compositor de uma música, a um inventor ou ao detentor de alguma marca ou patente durante o período em que vigorar os direitos do proprietário sobre a mesma. Tal visão é reforçada pelos significados contidos em alguns dicionários¹.

Entretanto, o verbete *royalties* também se relaciona à indústria mineral. Tanto é assim que a etimologia desta palavra vem do termo em inglês “*royal*”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei”. Em seu sentido original, era o direito que o rei tinha de receber pela exploração dos minerais existentes em suas terras.

No que tange à indústria do petróleo, a cobrança de *royalties* iniciou-se em 1901 no Irã. O Xá concedeu uma área que cobria três quartos (3/4) do território de seu país a um especulador inglês, pelo prazo de 60 anos, em troca de um bônus e 16% sobre os lucros da companhia. Portanto, “a origem do pagamento de *royalties* sobre a produção de petróleo reside na convicção de que estes pagamentos são decorrentes do privilégio de usar ou desenvolver um recurso natural não renovável” (NAVARRO, 2003, p. 34). Ainda segundo este autor, embora há quem considere os *royalties* um imposto, pois eles somente são pagos após a descoberta de petróleo ou gás natural, eles deveriam ser considerados um pagamento ou participação baseado nos direitos de produção.

Todavia, acredita-se que a origem do pagamento de *royalties* é mais abrangente que a citada no parágrafo anterior. Em função disto, nesta seção buscaremos explicar os fundamentos econômicos para sua cobrança. Tais fundamentos, conforme LEAL & SERRA (2003), são explicados por quatro alternativas diferentes, quais sejam: na primeira alternativa ele seria qualificado como um instrumento de captura de rendas extraordinárias; já a segunda alternativa demonstra que os *royalties* cumprem uma função de internalizar custos sociais; a terceira forma de analisar qual o objetivo dos *royalties* diz, por sua vez, que eles devem ser entendidos como uma receita oriunda da alienação de um patrimônio público; e, finalmente,

¹ Ver, por exemplo, os significados contidos nos dicionários Michaelis, Aurélio e Oxford (língua inglesa).

os *royalties* podem ser considerados um instrumento de promoção da justiça intergeracional.² Então vejamos.

a) *Instrumento de captura de rendas diferenciais*

O conceito de renda na Ciência Econômica está entre os mais antigos objetos de pesquisa dos economistas. Tal conceito recebeu ao longo da história do pensamento econômico várias explicações. David Ricardo foi um dos primeiros a analisar a origem da renda, em particular a da renda da terra. Para este autor, resumidamente, “a renda decorria do fato de as terras marginais menos férteis determinarem o preço do produto agrícola, implicando remunerações acima do custo de produção para os proprietários das terras mais férteis, que seriam, dessa forma, premiados por as possuírem” (POSTALI, 2002, p. 13).

Ora, considerando que as terras férteis estão presentes em quantidade limitada na natureza, o crescimento da população e um conseqüente incremento da demanda por produtos agrícolas exigiriam que a produção se estendesse por terras menos férteis, em que esforços adicionais seriam necessários para se obter uma mesma quantidade de produto. Esta demanda maior provocaria um acréscimo no preço dos produtos agrícolas, de tal forma que os proprietários das terras mais férteis, onde o custo de produção seria menor que o das terras menos férteis, aufeririam um ganho adicional. Este ganho ficou conhecido como renda diferencial.

Dando continuidade a sua investigação acerca da renda, Ricardo escreveu a respeito da renda das minas. Nas palavras do próprio autor, “as minas, como a terra, geram normalmente uma renda a seus proprietários, e essa renda, como a da terra, é o efeito e não a causa do elevado valor de seus produtos” (RICARDO, 1996, p. 61). Isto porque as jazidas minerais, assim como a terra, possuem a característica comum de serem ofertadas pela natureza em uma quantidade fixa, limitada. Logo, os mesmos princípios descritos anteriormente sobre a renda da terra eram válidos para os da renda das minas.

Nesse sentido, vale a pena enumerar as fontes da renda diferencial na indústria petrolífera, uma vez que esta integra a indústria extrativista mineral. De acordo com Chevalier (1977) *apud* DUTRA & CECCHI (1998, p. 21), as rendas diferenciais auferidas pelas empresas do

² Ressalta-se que LEAL & SERRA (2003) não explicitaram em seu texto se tais fundamentos econômicos para a cobrança dos *royalties* petrolíferos são um caso geral, isto é, se são aplicados ou tem sua origem em outros países, ou se servem apenas ao caso específico do Brasil. Estes fundamentos são apontados somente como os objetivos gerais que embasam a cobrança dos *royalties*.

setor petrolífero se originam de pelo menos quatro diferentes fontes, a saber: a) as rendas minerais diretamente ligadas ao volume e a disposição geológica da reserva, visto que estes estão entre os fatores que influenciam a viabilização ou não da extração de petróleo e/ou gás natural; b) as rendas de qualidade relacionadas à composição do petróleo e do gás natural, dado que neste caso existe uma relação positiva entre preço e qualidade; c) as rendas de posição, essencialmente geográficas, que estão expressivamente concentradas no Oriente Médio³; e d) as rendas tecnológicas que envolvem desde a imagem comercial da empresa até as competências específicas de cada uma delas.

Além disso, as firmas da indústria petrolífera possuem uma característica estrutural que ajuda a explicar a sua configuração oligopolística. Trata-se de uma indústria capital-intensiva, em que os investimentos atingem cifras elevadas, são de lenta maturação e dificilmente podem ser fracionados. Conseqüentemente, o capital fixo apresenta tamanha significância que acaba por tornar pouco relevantes os custos variáveis. Ademais, tais companhias são, na sua maioria, verticalizadas, obtendo as chamadas economias de integração.

Por conseguinte, a indústria petrolífera detém substanciais barreiras à entrada, afastando a concorrencial potencial e protegendo as empresas já instaladas no mercado. Tais barreiras podem ser institucionais como, por exemplo, *royalties*, direitos de propriedade mineral e monopólios de empresas estatais, ou mesmo econômicas, destacando-se as significativas economias de escala, as economias de diferenciação (refere-se a produção de uma mesma mercadoria que pode ser desdobrada de diversas formas⁴) e o risco, custo fixo inicial e indivisibilidade dos investimentos, que pelo mencionado anteriormente, dificultam a entrada de novos concorrentes.

Dessa forma, a tributação sobre o setor petrolífero permitiria ao Estado apropriar-se das rendas diferenciais obtidas por algumas empresas em benefício da sociedade como um todo. Com este objetivo normalmente se faz uso dos *royalties* que, embora não sejam tributos, possuem um nítido objetivo fiscal, quando são cobrados por governos, e não por proprietários privados. Vale lembrar que no caso brasileiro a modalidade de participação governamental

³ Os dados contidos no “BP Statistical Review of World Energy 2003” indicam que aproximadamente 65,4% da reservas provadas de petróleo no mundo estão no Oriente Médio.

⁴ Podem ser citados como exemplo a gasolina, que é aditivada ou não, e o óleo combustível, que pode conter baixo, médio ou alto teor de enxofre.

que mais se aproxima do objetivo de capturar rendas diferenciais é a participação especial, o que será mais bem examinado na subseção 1.3.4.

b) Mecanismo de internalização de custos sociais

O modo de produção capitalista possui algumas características que lhe são marcantes, dentre as quais podemos citar a intensa degradação ao meio ambiente. Isto é consequência das atividades de consumo e de produção em relação à natureza. Esta exerce basicamente três funções: a prestação de serviços diretos ao consumo, o fornecimento de insumos para a produção e a recepção de resíduos provenientes tanto da produção quanto do consumo.

Das inúmeras atividades econômicas existentes, a indústria petrolífera figura entre as mais poluidoras do sistema econômico. Seja nas atividades de extração e produção – estas duas atividades em conjunto são também conhecidas por montante ou *upstream*, por estarem no começo da cadeia produtiva do setor –, seja no refino e no transporte – também chamadas por jusante ou *downstream*, que inclui ainda a atividade de distribuição. Os piores danos comumente acontecem durante o transporte de combustível, com vazamentos em grande escala de oleodutos e navios petroleiros.

Além disso, o consumo intenso de derivados do petróleo, tanto no processo produtivo de vários segmentos industriais como pela população em geral (no uso de automóveis, por exemplo), está entre os maiores emissores de gás carbono. A título de ilustração, as estatísticas contidas na “BP Statistical Review of World Energy 2003” indicam que cerca de 62% da energia primária⁵ consumida no mundo provém do petróleo e do gás natural.

Por conseguinte, as condições de vida humana são deterioradas dia após dia. Pode-se citar como exemplo a poluição de oceanos e rios, o que limita as fontes de água limpa, alimento e lazer. Ademais, outras atividades importantes como a pesca ficam seriamente comprometidas. De uma forma geral, então, a indústria petrolífera e o uso de seus derivados geram danos ambientais que exigem despesas de manutenção de equipamentos públicos que, por sua vez, recaem sobre a sociedade como um todo.

⁵ Segundo os critérios contidos no “BP Statistical Review of World Energy 2003”, energia primária compreende petróleo, gás natural, carvão, energia nuclear e energia hidroelétrica. Em outras palavras, foram considerados apenas combustíveis negociados comercialmente. Desta maneira, fontes de energia como madeira e turfa (ou carvão vegetal), que são importantes em alguns países, não foram levados em conta.

Este tipo de situação na Microeconomia recebe o nome de “externalidade negativa”. Esta existe, na opinião de OLIVEIRA (1998, p. 569), “(...) quando a atividade de um agente econômico afeta negativamente o bem-estar ou o lucro de outro agente e não há nenhum mecanismo de mercado que faça com que este último seja compensado por isso”. O exemplo clássico para ilustrar uma externalidade negativa é a poluição provocada ou por uma firma, ou pelo uso de um automóvel.

Tais externalidades negativas podem causar ineficiência econômica, que pode ser, por exemplo, o excesso de produção que faz com que a emissão de poluentes seja elevada. Isto porque quando elas se encontram presentes, o preço de uma mercadoria não reflete necessariamente seu valor social. Em outras palavras, na composição do preço estaria contido apenas o custo marginal de produção (CMg), e não o custo marginal social (CMgS). Este, por seu turno, é a soma do CMg e do CMgE – custo marginal externo, aquele que mede o nível de externalidade que um agente impõe sobre outro.

Desse modo, caberia indagar qual o nível eficiente de produção do ponto de vista social. Tal nível corresponderia àquele em que o preço se torna igual ao CMgS, isto é, o CMg somado ao CMgE. Mas quando este nível de produção eficiente não é atingido, o que fazer para corrigir esses desvios da eficiência de mercado engendrados pela poluição? Neste caso, a teoria microeconômica sugere, ainda tendo em vista o objetivo de se alcançar o nível eficiente de emissão de poluentes, três medidas possíveis: padrão de emissão de poluentes, permissões transferíveis para emissões e imposto sobre emissão de poluentes. Entretanto, em função do objetivo deste trabalho, apenas esta última medida será mais bem investigada⁶.

A finalidade de um imposto sobre emissão de poluente é justamente internalizar os custos sociais que recaem sobre os bens públicos, bem como sobre a sociedade como um todo. Tal imposto, que tem sua origem na chamada taxa pigouviana⁷, é aquele que incide sobre cada unidade de poluição emitida que deve igualar-se ao custo marginal social dessa poluição no nível ótimo de emissão (OLIVEIRA, 1998, p. 575).

⁶ Ver mais informações sobre padrão de emissão de poluentes e permissões transferíveis para emissões em PINDYCK & RUBINFELD (1994, cap. 18).

⁷ Este nome foi dado em homenagem ao economista Arthur Cecil Pigou que sugeriu essa taxa em 1920, no clássico artigo “The Economics of Welfare”.

Portanto, acredita-se que os *royalties* cobrados da indústria petrolífera seguem o princípio de internalização dos custos sociais. Ora, se estes custos normalmente têm reflexos negativos sobre a sociedade em geral, nada mais justo que a existência de um mecanismo como o *royalty*, além de outros tributos e taxas, para minimizá-los, proporcionando benefícios para os prejudicados.

c) Receita originária de alienação de patrimônio público

Uma outra justificativa para se cobrar *royalties* das firmas produtoras de petróleo e gás natural depende do quadro institucional do país, ou seja, se a propriedade sobre os recursos minerais é privada ou pública. No caso da propriedade dos recursos naturais do subsolo ser pública, os *royalties* podem ser compreendidos como o fluxo de pagamentos associado ao preço de venda de um bem do patrimônio público.

Tal ponto de vista é compartilhado por Schantz Jr. (1994) *apud* LEAL & SERRA (2003, p. 168): “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. Is the price of in-ground minerals i.e. the mineral rent”.

Esse é o caso do Brasil, dado que o Artigo 176 da Constituição Federal prevê que “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 a União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”. Então, a União cede uma concessão a alguma empresa para a exploração e produção de petróleo e gás natural, recebendo em troca uma compensação por isto – os *royalties*.

d) Instrumento de promoção da justiça intergeracional

Finalmente, uma quarta função pode ser atribuída à cobrança dos *royalties* sobre a extração petrolífera, que é funcionar como um instrumento de promoção da justiça intergeracional. Contudo, para explicar melhor tal função é necessário retomar o conceito de renda das minas mencionado anteriormente no tópico acerca dos *royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais.

A renda proveniente da atividade mineradora decorreria de um natural progresso econômico. Isto exigiria a exploração de jazidas mais profundas e constantemente menos produtivas, a um custo crescente, fazendo com que os proprietários das minas mais produtivas fossem premiados com um benefício oriundo da diferença entre os preços e os seus custos de produção, menores que os das minas marginais.

Além disso, esse conceito de renda pode ser aplicado quando a análise ocorre ao longo do tempo e mesmo em ambientes competitivos⁸. Isto, por sua vez, nos remete “ao conceito de *custo de uso*, isto é, um tipo particular de custo de oportunidade, com características temporais: a extração de um recurso não-renovável hoje acarreta um custo de oportunidade de extraí-lo amanhã” (POSTALI, 2002, p. 17). Este custo de uso pode ser considerado como parte da renda, também denominada de renda de Hotelling⁹, pois seria uma compensação ao proprietário da jazida pela redução de seu valor devido à extração de seus recursos¹⁰.

Assim, ao se introduzir a questão temporal relativa à escassez do petróleo e do gás natural, os *royalties* devem oferecer um retorno superior à rentabilidade normal dos investimentos. Consoante com DUTRA & CECCHI (1998, p. 27), “caso contrário, o proprietário não terá interesse em ceder a alguém a concessão da lavra, sendo mais interessante aguardar pela futura valorização do mineral; uma vez que a solução econômica para a raridade crescente dos recursos naturais não-renováveis é a elevação de seus preços (...)”.

Para demonstrar como é importante essa relação entre *royalty* e promoção de justiça intergeracional, vale citar POSTALI (2002, p. 21): “A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores”.

Logo, o que se entende por justiça intergeracional se relaciona à aplicação que se dá aos *royalties*. Sendo assim, acredita-se que uma nação deva investir esses recursos dos *royalties*

⁸ No caso da renda da terra, por exemplo, esta só existe em virtude do monopólio da propriedade de um fator exclusivo e em período curto de tempo.

⁹ Cf. HOTELLING (1931).

¹⁰ Isto porque Hotelling, fazendo uso das leis de oferta e demanda, acredita que os preços dos recursos minerais serão maiores no futuro.

na diversificação da economia no sentido de fortalecer as atividades mais dependentes de trabalho e capital físico do que de recursos naturais. Em outras palavras, tendo em vista que o esvaziamento econômico das regiões petrolíferas é indubitável, dado que um dia o petróleo e o gás natural irão acabar, sugere-se que sejam investidos recursos na diversificação produtiva visando o período posterior ao da economia petrolífera.

Para responder sobre a aplicação dos recursos dos *royalties*, bem como se existe algum nexo econômico que sustente sua cobrança no Brasil, é preciso analisar melhor como o tema é abordado pela legislação brasileira. Dito de outra forma, as perguntas que devem ser respondidas na seção seguinte são: a legislação brasileira que trata das participações governamentais guarda alguma relação com as quatro explicações para a cobrança dos *royalties* (instrumento de captura de rendas diferenciais; mecanismo de internalização de custos sociais; receita originária de alienação de patrimônio público; e instrumento de promoção da justiça intergeracional) explanadas anteriormente? E porque as esferas subnacionais recebem participações governamentais?

1.3. *Royalties*: das indenizações às participações governamentais

1.3.1. Primeiras legislações

Em 3 de outubro de 1953, no governo de Getúlio Vargas, foi instituída a Lei nº 2.004 – conhecida também como “Lei do Monopólio do Petróleo”. A principal atribuição de tal legislação foi dispor acerca da Política Nacional do Petróleo. Em linhas gerais, o cerne desta política era o monopólio da União sobre a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e outros hidrocarbonetos fluidos e gases raros, bem como sobre a sua refinação e o seu transporte marítimo ou por meio de condutos (fosse este petróleo, nos dois casos, nacional ou estrangeiro). Este monopólio seria exercido por intermédio do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), como órgão de orientação e de fiscalização, e pela PETROBRAS e suas subsidiárias, como órgãos de execução.

Todavia, no que concerne ao escopo deste trabalho, o que mais nos interessa nessa lei é o seu Artigo 27. Este estabeleceu que nos Estados e Territórios onde se fizesse a lavra de petróleo, xisto betuminoso e a extração de gás a PETROBRAS e suas subsidiárias eram obrigadas a pagar trimestralmente uma indenização de 5% sobre o valor desses recursos extraídos. Os valores (ou os preços) destes minerais, por sua vez, eram fixados pelo CNP. Além disto,

Estados e Territórios tinham que distribuir 20% do que recebiam proporcionalmente aos municípios, segundo a produção de óleo de cada um deles. Por fim, estes entes da federação (Estados, Territórios e municípios) deveriam aplicar os recursos oriundos desta indenização, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

No entanto, esse Artigo 27 da Lei 2.004/53 foi modificado pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957. A mudança residiu na forma como os recursos seriam repartidos entre Estados, Territórios e municípios. Aos dois primeiros (Estados e Territórios) a PETROBRAS e suas subsidiárias ficaram obrigadas a pagar uma indenização de 4% sobre o valor do óleo, do xisto ou do gás extraído, ao passo que para aqueles últimos (municípios) a indenização seria de 1% sobre a mesma lavra ou extração.

Essas duas leis anteriores foram modificadas, por sua vez, pela Lei nº 7.453 de 27 de dezembro de 1985. Nesta lei foram estabelecidas três modificações principais. A primeira trata da aplicação dos recursos advindos da indenização, em que Estados, Territórios e municípios deveriam empregá-los, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Ademais, a segunda modificação inserida pela referida legislação foi a indenização a Estados, Territórios e municípios confrontantes, quando o óleo, o xisto betuminoso e o gás forem extraídos na plataforma continental, nos mesmos 5%. A distribuição seria da seguinte forma: 1,5% aos Estados e Territórios; 1,5% aos municípios e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1% ao Ministério da Marinha, para fiscalizar e proteger as atividades econômicas das referidas áreas; e 1% para constituir um Fundo Especial a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e municípios.

Finalmente, a Lei 7.453/85 estabeleceu também que “os Estados, Territórios e municípios centrais, em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás, farão jus à indenização prevista no *caput* deste artigo”.

Já a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, apresentou, diferentemente da lei anterior, um conceito para Estados, Territórios e municípios confrontantes com poços de extração de óleo,

xisto betuminoso ou gás na plataforma continental¹¹. Estes devem ser contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços.

Outro conceito importante, que foi introduzido pela Lei 7.453/85 mas que só foi explicado pela Lei 7.525/86, é o de área geoeconômica de um município confrontante. Esta foi definida a partir de critérios referentes às atividades de produção de uma dada área de produção petrolífera marítima e os impactos dessas atividades sobre áreas vizinhas. Desta forma, os municípios que integram tal área geoeconômica foram divididos em zona de produção principal, zona de produção secundária e zona limítrofe à zona de produção principal.

Em primeiro lugar, considerou-se como zona de produção principal de uma certa área de produção marítima de petróleo, o município confrontante e os municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos: 1) instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; 2) instalações relacionadas às atividades de apoio a exploração, produção e ao escoamento do petróleo e gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios.

Em segundo lugar, a Lei 7.525/86 considerou como zona de produção secundária “os Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção marítima, ficando excluída, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades”.

Por fim, fazem parte da zona limítrofe à zona de produção principal os municípios contíguos aos municípios que a integram e aqueles atingidos pelos efeitos sociais ou econômicos da produção ou exploração do petróleo ou do gás natural.¹²

¹¹ O objetivo desta Lei 7.525/86 foi complementar e explicar melhor alguns pontos da Lei 7.453/85. Logo, permaneceu a alíquota básica de 5%, e os pontos divergentes, como o critério de distribuição da produção em mar e a aplicação dos recursos pelos governos arrecadadores, são apresentados a seguir.

¹² Ressalta-se que a Lei 7.525/86 incumbiu, por meio de seu Artigo 9º, a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) das seguintes responsabilidades: 1) traçar as linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e municípios confrontantes, de acordo com a linha geodésica ortogonal à costa ou segundo o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental; 2) definir a

Além disso, a legislação aqui em questão alterou em parte também a divisão da indenização. O percentual de 1,5% atribuído aos municípios confrontantes e respectivas áreas geoeconômicas, o que foi introduzido pela Lei 7.453/85, passou a ser repartido da seguinte maneira: a) 60% ao município confrontante juntamente com os demais municípios que integram a zona de produção principal, dividido, entre todos, na razão direta da população de cada um, além de assegurar ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 da cota deste item; b) 10% aos municípios da zona de produção secundária, rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos; e c) 30% aos municípios pertencentes à zona limítrofe à zona de produção principal, dividido, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios da zona de produção secundária.

No que tange ainda à distribuição, o Fundo Especial de 1% para Estados, Territórios e municípios previsto na Lei 2.004/53 também sofreu mudanças. A nova repartição deste passou a privilegiar mais os municípios, uma vez que estes passaram a receber 80% dos recursos, enquanto que os 20% restantes ficam para os Estados e Territórios.

Por fim, salienta-se uma importante modificação na aplicação dos recursos dessa indenização repassados para Estados, Territórios e municípios. Estes deveriam investir tais recursos exclusivamente, e não mais preferencialmente como nas legislações anteriores sobre o assunto, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

A Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, apresentou importantes alterações no arcabouço legal que rege o pagamento dos *royalties* no Brasil. A primeira delas foi que a PETROBRAS e suas subsidiárias deveriam pagar uma compensação financeira, e não uma indenização como vinha sendo tratado o tema. O percentual da compensação financeira, porém, continuava o mesmo, ou seja, 5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído tanto nos territórios (produção *onshore*) de Estados, Distrito Federal¹³ e municípios como na plataforma continental (produção *offshore*).

abrangência das áreas geoeconômicas, assim como os municípios incluídos nas zonas de produção principal, secundária e limítrofe.

¹³ Destaca-se que o Artigo 27 da Lei 2.004/53, previa que os *royalties* eram destinados para Territórios, além de Estados e municípios, e não para o Distrito Federal.

Outra diferença importante consistia na distribuição dos recursos entre os entes da federação beneficiados. O Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991, que regulamentou a Lei 7.990/89, apresentou tal alteração, que no caso da produção *onshore*¹⁴, seria a seguinte: a) 70% para os Estados produtores; b) 20% para os municípios produtores; e c) 10% para os municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Já no que se refere à produção *offshore*, a repartição passou a vigorar como segue: a) 30% aos Estados e Distrito Federal; b) 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas – vale lembrar que a divisão destes 30% segue os mesmos critérios expostos anteriormente na Lei 7.525/86; c) 10% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás natural operados pela PETROBRAS; d) 20% ao Ministério da Marinha a fim de atender encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das áreas em questão; e e) 10% para constituir um Fundo Especial¹⁵ a ser distribuído entre os Estados, Territórios e municípios¹⁶.

Destaca-se ainda que a periodicidade do pagamento das compensações financeiras também foi alterada. Esta passou a ser efetuada mensalmente, e não trimestralmente como antes, até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador.

Finalmente, a legislação aqui em questão dispensou muito pouca atenção ao destino que Estados, Distrito Federal e municípios deveriam dar aos recursos da compensação financeira. A lei em questão estabeleceu apenas que estava proibida a aplicação de tais recursos em pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal.

¹⁴ O que inclui, além da produção em terra, a lavra em rios, lagos, ilhas fluviais e lacustres.

¹⁵ De acordo com o Decreto nº 1 de 11 de janeiro de 1991, que regulamentou a Lei 7.990/89, a distribuição será consoante aos critérios estabelecidos para o rateio dos recursos dos Fundos de Participação Especial dos Estados e municípios, isto é, 20% para os Estados e 80% para os municípios.

¹⁶ O Artigo 9º desta Lei previu também que os Estados transfeririam 25% da parcela da compensação financeira que lhes é atribuída aos municípios.

1.3.2. A reforma institucional do Setor Petrolífero no Brasil

Na década de 1990 o setor petrolífero assistiu a uma reforma em seu quadro institucional. Este processo teve início com a Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995, que:

(...) pôs fim a mais de 40 anos de monopólio estatal da Petrobrás em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados no Brasil. Até então, apenas a distribuição era permitida à iniciativa privada. A emenda não revoga a propriedade exclusiva da União sobre todos os recursos minerais existentes no subsolo e na plataforma continental brasileira, mas autoriza a contratar empresas constituídas sob lei nacional para levar avante as mencionadas atividades (POSTALI, 2002, p. 86-87).

Tal flexibilização foi regulamentada pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como “Lei do Petróleo”, que parece estar de acordo com a onda liberal que invadiu o Brasil nos anos 1990. Ademais, países como Índia, China, além de outros no Leste Europeu e na América Latina abriram suas atividades de exploração e produção a agentes externos¹⁷. Desta forma, a grande justificativa deste novo aparato legal foi o de atrair investimentos estrangeiros para o setor a fim de desenvolvê-lo, sobretudo com vistas ao aproveitamento do potencial das bacias sedimentares brasileiras¹⁸.

Nesse sentido, a Lei do Petróleo representa uma tentativa de enquadrar o setor petrolífero nos princípios e objetivos da Política Energética Nacional, destacando-se: 1) preservar o interesse nacional; 2) garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo território de acordo com o Parágrafo 2º do Artigo 177 da Constituição Federal; 3) incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural; 4) promover a livre concorrência; 5) atrair investimentos na produção de energia; e 6) ampliar a competitividade do país no mercado internacional (Lei 9.478/97; Artigo 1º).

Para levar adiante esses princípios e objetivos foram criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP)¹⁹, além de mudanças no papel exercido pela PETROBRAS. Desta maneira, coube ao CNPE, órgão vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro das Minas e Energia (MME), a responsabilidade de formular políticas para o setor energético que visem: 1) promover o aproveitamento racional

¹⁷ Cf. COUTINHO *et al* (2000, p. 1).

¹⁸ Cf. POSTALI (2002, p. 86) e COUTINHO (2000, p. 1).

¹⁹ O CNPE e a ANP foram implantados por intermédio dos Decretos nº 2.455 e 2.457, ambos editados em 14 de janeiro de 1998.

dos recursos energéticos do país; 2) garantir o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país; 3) rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis; 4) estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, do carvão e da energia termonuclear; e 5) estabelecer diretrizes para a importação e exportação de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, a fim de atender as necessidades de consumo interno (Lei 9.478/97; Artigo 2º).

Já à ANP, autarquia federal vinculada ao MME, coube as atribuições de regular, contratar as concessões de exploração, desenvolvimento e produção e fiscalizar as atividades econômicas da indústria do petróleo. Dentre as funções desta agência reguladora, sobressaem-se: a) delimitar os blocos para a concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção; b) elaborar editais e promover as licitações para as referidas concessões, celebrar os respectivos contratos e fiscalizar seu cumprimento; c) expedir autorizações para as atividades de refino, processamento, transporte, importação e exportação; d) estabelecer critérios para cálculo das tarifas de transporte por condutos, e instruir processos com vistas à declaração de utilidade pública para fins de desapropriação e instituição de servidão administrativa das áreas necessárias à exploração, construção de refinarias, de dutos e terminais; e) fiscalizar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis (COUTINHO *et al*, 1998; p. 1).

Por fim, a Lei do Petróleo estabeleceu que a PETROBRAS não seria mais a executora do monopólio estatal. Mesmo assim ela permaneceu sob controle acionário da União e vinculada ao MME apesar de se ter como objetivo estimular a competição no setor. Contudo, ela recebe tratamento igual ao dispensado às outras operadoras privadas em processos licitatórios, embora situações de empate serem decididas em seu favor. Além disto, a estatal poderá criar subsidiárias ou se associar com outras empresas nacionais e estrangeiras, majoritária ou minoritariamente, para exercer suas atividades dentro e fora do país.

Depois de expor a nova configuração legal da indústria petrolífera no Brasil, em que novos atores surgiram e outro teve o seu papel revisto, analisar-se-á a Lei 9.478/97, do Artigo 45 ao Artigo 51. Estes artigos tratam das participações governamentais, que foram definidas pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998 – conhecido também como Decreto das Participações Governamentais –, isto é, os pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural. Tais

participações, que devem estar contidas no contrato de concessão e previstas no edital de licitação, são: i) bônus de assinatura; ii) *royalties*; iii) participação especial; e iv) pagamento pela ocupação ou retenção de área²⁰.

O bônus de assinatura corresponde ao montante ofertado pelo licitante vencedor na proposta para obtenção da concessão, que não pode ser inferior ao valor mínimo fixado pela ANP no edital de licitação. O valor do bônus de assinatura do licitante vencedor, que deve refletir o grau de atratividade econômica do bloco licitado, tem que ser pago no ato da assinatura do respectivo contrato de concessão e em parcela única. Segundo o Artigo 15 da Lei 9.748/97, o montante arrecado com o bônus de assinatura será destinado ao Tesouro Nacional e constituirá em receita da ANP. Isto porque o Artigo 10 do Decreto 2.705/98 prevê que está constituirá uma das fontes de recursos da mesma.

Os *royalties* constituem compensação financeira devida pelos concessionários à União a serem pagos mensalmente, a partir do mês em que um determinado campo começar a produzir. O seu valor será determinado multiplicando-se o equivalente a 10% do volume total da produção mensal de petróleo e gás natural do campo pelos seus respectivos preços de referência. Com relação ao petróleo será adotada, como preço de referência, a média ponderada dos preços de venda (sem tributos) praticados pela empresa no respectivo mês ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior. No caso do gás natural, o preço de referência será igual à média ponderada dos preços de venda (sem tributos) acordados nos contratos de fornecimento entre concessionário e compradores, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás até os pontos de entrega.

No entanto, a alíquota dos *royalties* pode variar até um mínimo de 5% sobre o volume de produção do campo. Para fazer isto a ANP levará em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores como produção em áreas remotas, produção de gás natural não associado ou de petróleo pesado, dificuldades operacionais, inexistência de infra-estrutura para escoar a produção, distância até o mercado etc (BARBOSA, 2001, p. 20). Cabe lembrar que quando a parcela do valor dos *royalties* previstos no contrato de concessão equivaler a esse mínimo de 5% a sua distribuição seguirá o estabelecido na Lei 7.990/89.

²⁰ Salienta-se que apenas os *royalties* e o pagamento pela ocupação ou retenção de área são obrigatórios, ficando a cobrança dos demais a critério da ANP.

A parcela do valor *royalty* que, por sua vez, exceder a 5% da produção terá distribuição diferenciada em função da localização do campo. Se a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres a partilha terá a seguinte forma: a) 52,5% para os Estados produtores; b) 15% aos municípios produtores; c) 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; e d) 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) para financiar programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

Já quando a lavra ocorrer na plataforma continental, a divisão obedecerá a estes critérios: a) 22,5% aos Estados produtores confrontantes; b) 22,5% aos municípios produtores; c) 15% ao Ministério da Marinha para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; d) 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; e) 7,5% para constituir um Fundo Especial a ser dividido entre todos os Estados, Territórios e municípios; e f) 25% ao MCT para financiar programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo.

A participação especial constitui, por seu turno, compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. A sua apuração será feita mediante aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita líquida trimestral de cada campo²¹. Tais alíquotas variam em função da localização da lavra, do número de anos de produção e do respectivo volume de produção trimestral fiscalizada. Vale lembrar que a apuração desta modalidade de participação governamental é feita pelo próprio concessionário, que deve encaminhar à ANP os demonstrativos de produção e os respectivos comprovantes de recolhimento.

O princípio da participação especial é, de acordo com POSTALI (2002; p.96), permitir ao governo obter uma parcela maior da renda dos projetos mais lucrativos. As suas alíquotas podem ser de 0%, 10%, 20%, 30%, 35% e 40%. As faixas de isenção para o pagamento desta participação estão resumidas na TABELA 1.1 que segue abaixo. Esta, por seu turno, salienta que: em primeiro lugar, tanto na produção *onshore* quanto na *offshore* os limites de isenção das participações especiais são regressivos, ou seja, diminuem com o aumento dos anos de produção; e, em segundo lugar, as faixas de isenção aumentam em função da profundidade batimétrica da perfuração.

²¹ Conforme a Lei 9.478/97, receita líquida de produção é a receita bruta de produção, deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Tabela 1.1: Limites de isenção das participações especiais

	<i>em milhares de m³ de equivalente-petróleo</i>			
Bacia	1º Ano	2º Ano	3º Ano	Após o 3º Ano
<i>Onshore</i>	450	350	250	150
<i>Offshore</i> até 400m	900	750	500	300
<i>Offshore</i> acima de 400m	1.350	1.050	750	450

Fonte: POSTALI (2002, p. 96).

Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção: I) 40% para o MME, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural a serem promovidos pela ANP; II) 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo; III) 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a respectiva plataforma continental; e IV) 10% para o município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a respectiva plataforma continental.

Finalmente, a Lei 9.478/97 prevê uma quarta modalidade de participação governamental, o pagamento pela ocupação ou retenção de área do bloco localizado em terra. Este valor deve ser pago anualmente pelos concessionários, a partir da data de assinatura do contrato de concessão, disposto no edital de licitação e no próprio contrato de concessão, aos proprietários da terra em questão. Os valores unitários por quilômetro quadrado ou fração da área de concessão devem ser fixados no edital e no contrato de concessão, sendo aplicáveis às fases de exploração, produção e desenvolvimento.

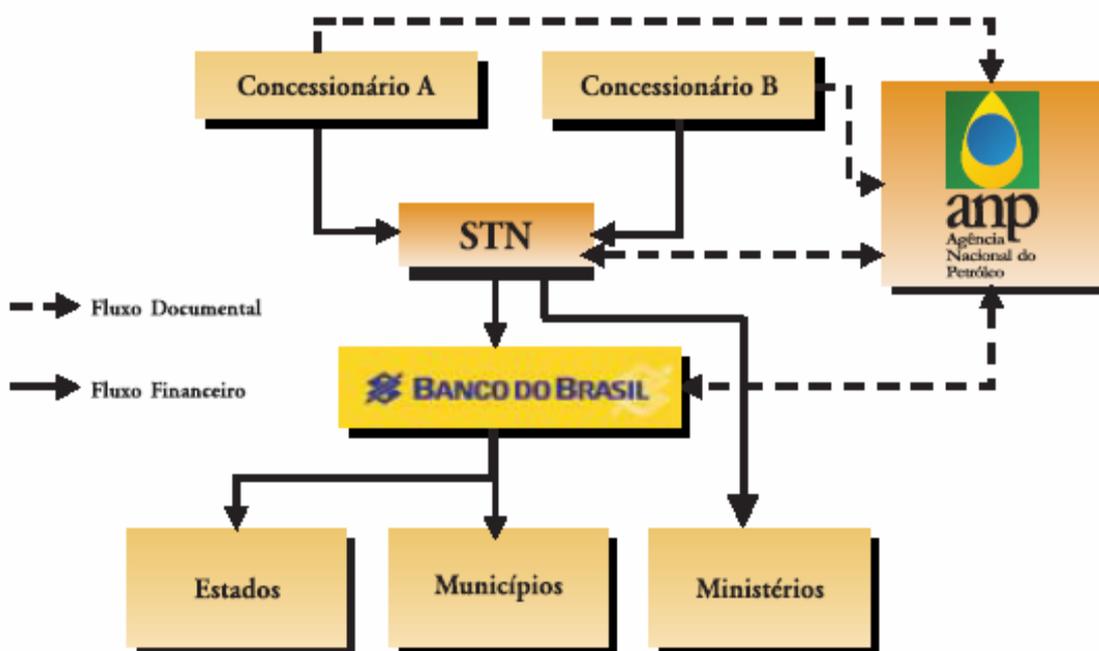
Para a fixação desses valores unitários, que serão reajustados anualmente pelo Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI) – da Fundação Getulio Vargas, a ANP levará em consideração as características geológicas, a localização da bacia sedimentar em que o bloco objeto da concessão se situar e outros fatores pertinentes, obedecendo as seguintes faixas de valores: I) fase de produção: R\$ 10,00 a R\$ 500,00 por km² ou fração; II) prorrogação da fase de exploração: 200% do valor fixado para a fase de exploração; III) período de desenvolvimento da fase de produção: R\$ 20,00 a R\$ 1.000,00 por km² ou fração; e IV) fase de produção: R\$ 100,00 a R\$ 5.000,00 por km² ou fração.

Além disso, constará do contrato de concessão cláusula que determine o pagamento aos proprietários da terra de participação equivalente, em moeda corrente, a um percentual

variável entre 0,5% e 1% da produção de petróleo e gás natural, a critério da ANP. Por fim, o pagamento pela ocupação ou retenção de áreas será distribuído na proporção da produção realizada nas propriedades regularmente demarcadas na superfície do bloco.

Depois de exposto os principais pontos da Lei 9.478/97 sobre as participações governamentais, vale a pena observar a FIGURA 1 na página seguinte. Esta demonstra tanto o fluxo financeiro como o fluxo de documentos entre os agentes envolvidos no processo. Os concessionários informam a ANP os dados que esta necessita para calcular os valores dos *royalties* a serem pagos. A ANP, por sua vez, deve informar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) o montante que tem que ser pago pelos concessionários. Já a STN repassará estes valores para os Ministérios que têm direito a receber tais recursos e para o Banco do Brasil, que distribuirá o restante para Estados e municípios beneficiários.

Figura 1.1: Fluxo de pagamento dos *royalties*



Fonte: BARBOSA (2001, p. 40)

1.3.3. Aplicação e fiscalização das participações governamentais

Por último, cabe tecer algumas considerações sobre a aplicação e a fiscalização do uso das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) originárias das atividades petrolíferas. Em primeiro lugar, a análise da evolução legal das indenizações ou compensações financeiras petrolíferas demonstra que a questão da aplicação dos recursos

recebeu pouca atenção ao longo do tempo. Isto fica evidente quando se constata que até 1986 não existia instrumento legal que se referia ao controle e a fiscalização de tais recursos. Foi somente a partir deste ano, em que foi promulgada a Lei 7.525/86, que a fiscalização passou a ser feita pelo TCU. Desta forma, o gestor público possuía total liberdade para gastar tais receitas extraordinárias, desde que observado o interesse público.

Com a edição da Lei 9.478/97 a situação se agravou, uma vez que a abrangência da aplicação dos recursos foi ampliada, pois não fez nenhuma referência acerca de setores nos quais os recursos das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) deveriam ser empregados. Entretanto, permanecem vigentes as restrições impostas pelo Artigo 8º da Lei 7.990/89, que veda a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

E tal flexibilização na aplicação dos recursos das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) foi dilatada ainda mais em 2001, com a publicação da Medida Provisória (MP) nº 2.103. O Artigo 16 desta autoriza a União a adquirir dos Estados créditos relativos às participações governamentais. Em troca, a União utilizará em pagamento Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente utilizados pelos governos estaduais para o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, ou na capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministério da Fazenda. Vale citar que os governos dos Estados do Rio de Janeiro (nas gestões de Anthony Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha Mateus) e do Espírito Santo (na administração de Paulo Hartung) já realizaram este tipo de operação, comumente chamada de antecipação do pagamento de *royalties*²².

Quanto à fiscalização, que até recentemente era feita pelo TCU, esta passou a ser realizada pelos TCE's segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2003. Tal fato ocorreu a partir de um mandato de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) contra o TCU. Este deferiu tal mandato com a justificativa de que a Constituição Federal alterou a matéria concernente aos *royalties* do petróleo, que foram alçados à condição de receita própria dos Estados e municípios, decorrentes da compensação financeira a estes devida pela União, em razão da exploração econômica dos recursos naturais

²² O caso do Espírito Santo será mais bem analisado no próximo capítulo.

existentes em seus territórios. Dado que os recursos dos *royalties* e participações especiais pertencem a Estados e municípios, cabe aos TCE's a fiscalização da receita obtida.

1.3.4. Comentários

Após a exposição dos pontos fundamentais da legislação brasileira acerca dos *royalties* nas últimas cinco décadas, alguns comentários são necessários, principalmente sobre a norma vigente, qual seja, a Lei 9.478/97²³. Retomando primeiramente a questão deixada em aberto no final da seção anterior – se existe algum fundamento econômico para a cobrança dos *royalties* no Brasil –, a resposta é positiva. Em primeiro lugar, o conceito de *royalty* como instrumento de captura de rendas diferenciais se assemelha bastante à modalidade de participações governamentais denominada de participação especial, uma vez que se trata de uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo.

Além disso, no que tange à sua distribuição, parte é destinada para o MME e o MMA. Para o primeiro, os recursos devem ser empregados no financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural a serem promovidos pela ANP, enquanto que para o segundo Ministério tais recursos teriam que ser destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo. Portanto, ambas as finalidades têm um cunho ambiental pelo fato de estarem preocupados em pesquisar e estudar formas mais limpas de extrair o petróleo, além de formas mais eficientes de recuperar as áreas atingidas negativamente pelo setor petrolífero, o que denota uma intenção de internalizar custos sociais.

Os *royalties*, entendidos aqui como uma das quatro modalidades de participações governamentais, são também comparáveis ao conceito de *royalty* como mecanismo internalizador de custos sociais. Tal informação é subsidiada pelos seguintes elementos: a legislação estabelece que cada campo deve ter uma alíquota fixa, que é multiplicada pelo preço de venda de referência do petróleo ou do gás natural, tal como uma taxa pigouviana; além disto, cabe lembrar que uma fatia dos recursos é repassada para o MCT a fim de

²³ Vale lembrar que está em tramitação no Congresso Nacional desde 2003 o Projeto de Lei nº 1.618, de autoria do Deputado Mauro Passos. Contudo, como ainda não foi apresentado nada de concreto e definitivo, a investigação ficará limitada à Lei 9.478/97, ou seja, à matriz legal vigente a respeito das participações governamentais.

financiar programas de pesquisa científica e desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo – tecnologias estas que podem, quiçá, poluir menos.

Quanto ao conceito de *royalty* como fluxo de receitas proveniente da alienação de patrimônio público – no caso brasileiro concessão –, o bônus de assinatura é o seu similar na legislação nacional. Embora o bônus de assinatura não possa ser considerado um fluxo *strictu sensu*, visto que ele é pago somente uma vez pelo concessionário no ato da assinatura do respectivo contrato de concessão, ele sinaliza um preço que o licitante vencedor tem que pagar para obter a concessão.

No que concerne aos *royalties* como questão de justiça intergeracional, a legislação brasileira não guarda nenhuma relação. Isto porque desde a Lei 2.004/53 até a Lei 9.478/97 pouca atenção se deu a sua aplicação. Esta última lei, por exemplo, nada determinou no que diz respeito à aplicação das participações governamentais. O critério vigente, então, é o do Artigo 8º da Lei 7.990/89 que apenas veda o uso destes recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Ademais, não existe nenhum nexos econômico que sustente a distribuição das participações governamentais aos Estados e municípios produtores. Muitos argumentam que tais montantes destinam-se aos governos estaduais e locais para que eles possam prover a infra-estrutura necessária à população. A justificativa seria o provável aumento na demanda por serviços públicos resultante do adensamento urbano engendrado pela economia petrolífera.

Entretanto, esse adensamento urbano é compensado pelo incremento da base tributária causado pela elevação do fluxo de renda. Um argumento para explicar a necessidade de direcionar parte expressiva das participações governamentais às regiões produtoras é a qualidade do adensamento urbano, e não sua magnitude. Por se tratarem de recursos finitos, o esvaziamento econômico é inexorável e tais participações, então, deveriam ser empregadas tendo em vista a fase posterior a economia petrolífera.

Mesmo assim, tal argumento tem suas restrições pois os recursos das participações governamentais ainda estariam polarizados no interior das regiões produtoras. A razão disto é que o petróleo e o gás natural são de todos os brasileiros, e não exclusivamente da população de alguns Estados e municípios. Desta forma, deve-se compensar a geração futura do país.

Mas então qual seria a explicação para as esferas subnacionais receberem as participações governamentais (*royalties* + participações especiais)? SERRA (2003) fornece uma resposta satisfatória, a saber: o federalismo fiscal brasileiro. A explicação para o pagamento de participações governamentais a Estados e municípios reside muito mais no pacto federativo nacional do que numa solução de instrumento fiscal compensatório, capaz de amenizar os impactos da atividade petrolífera sobre o território.

Embora seja correta a idéia de que os demais entes da federação, e não somente a União, sejam beneficiários das participações governamentais, os fundamentos que sustentam esta idéia não parecem informar os parâmetros legais para a distribuição entre tais entes. Corrobora tal afirmativa a pouca atenção que a Lei 9.478/97 dispensou à aplicação dos *royalties*, proibindo apenas o uso destes recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. Desta maneira, portanto, tais recursos podem ser usados de formas diversas mas sem amenizar os impactos negativos advindos da indústria petrolífera.

Reforça a tese aqui apresentada a seguinte assertiva:

“A Constituição de 1988 inaugurou nova etapa do federalismo fiscal brasileiro que ainda não foi, todavia, concluída. Nela, as demandas de Estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas, mas as dificuldades encontradas para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada de uma concomitante descentralização das responsabilidades públicas, em especial no campo das políticas sociais, provocou desequilíbrios que ainda precisam ser corrigidos” (REZENDE, 2001, p. 333).

Sendo assim, parece plausível que a distribuição das participações governamentais a Estados e municípios não apenas “pegou carona” na onda descentralizadora característica dos anos 1980, conforme SERRA (2003, p. 7) afirma, como se intensificou com a Lei 9.478/97. A razão disto é que as alíquotas dos *royalties* foram majoradas em relação à legislação anterior, além de se instituir a participação especial. Conseqüentemente, tais recursos passaram a atingir cifras expressivas, adquirindo significativa importância nos orçamentos de alguns Estados e municípios.

1.4. Conclusão

O objetivo central deste capítulo foi buscar fundamentos econômicos que expliquem o pagamento das participações governamentais pelos concessionários produtores de petróleo e gás natural no Brasil. Para se alcançar tal intento foram expostas quatro possíveis explicações para a cobrança dos *royalties*, vale dizer: os *royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais da atividade petrolífera; como mecanismo internalizador de custos sociais (ou de externalidades negativas); como receita pela concessão de patrimônio público; e, por fim, como instrumento de promoção da justiça intergeracional.

Ademais, essas quatro explicações foram confrontadas com a legislação que regula a cobrança dos *royalties* atualmente – a Lei 9.478/97 e o Decreto 2.705/98. Desta comparação se conclui que três das quatro alternativas foram observadas pelos legisladores, quais sejam, os *royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais da atividade petrolífera, como mecanismo internalizador de custos sociais e como receita pela concessão de patrimônio público.

A ausência de características que refletem a questão da justiça intergeracional está patente na fraquíssima preocupação da legislação em vigor a respeito da aplicação dos recursos das participações governamentais. Como visto anteriormente na subseção 1.3.4, está excluído apenas o emprego de tais recursos em pagamento de dívida – que não seja com a União – e no quadro permanente de pessoal, o que abre grandes oportunidades para o seu mau uso. E se este for levado a efeito, Estados e municípios beneficiados podem perder não somente a oportunidade de alavancar o seu desenvolvimento econômico e social, mas também de preparar as respectivas economias locais para o fim do ciclo petrolífero. Por isto, a fim de evitar o seu mau uso e condizente com a problemática da justiça intergeracional, tais recursos deveriam ser utilizados com vistas à diversificação produtiva, tendo como horizonte o período posterior ao da economia petrolífera que certamente virá.

Finalmente, esse ponto fraco da legislação, o da aplicação das participações governamentais, abriu espaço para se questionar o porquê de Estados e municípios serem beneficiados com as receitas dos *royalties* e das participações especiais. A resposta para esta pergunta está na descentralização das receitas e das despesas (ou responsabilidades) governamentais que caracterizou os anos 1980. Em função da estagnação econômica que perdurou até os anos 1990, a demanda da população por políticas sociais aumentou substancialmente. Isto rebateu

de certa forma tanto na distribuição dos recursos dos *royalties* e das participações especiais quanto no incremento da alíquota deste primeiro em relação à legislação anterior.

Portanto, embora se advogue a idéia de que Estados e municípios devam receber esses recursos das participações governamentais, a legislação não oferece nenhum fundamento econômico que sustente tal vínculo – isto foi consequência da descentralização fiscal que vem ocorrendo desde o fim do regime militar. Porém, a parte repassada à União possui nexos, vale dizer, fins compatíveis com os objetivos deste instrumento arrecadatório. Sendo assim, defende-se a tese de que ao menos parte dos recursos que Estados e municípios beneficiários têm direito seja aplicada na diversificação produtiva. Nesta linha, serão estudados mais a fundo os casos do Espírito Santo e de seus municípios nos dois próximos capítulos.

2. O IMPACTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA E NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2.1. Introdução

O objetivo deste capítulo é estudar quais os impactos que as participações governamentais (*royalties* mais participações especiais) já estão gerando na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e quais são as perspectivas para os próximos anos. Apesar destes recursos ainda não representarem cifras substanciais (eles atingiram cerca de 1,37% da receita total do Estado em 2003), em função da modesta produção atual de petróleo e gás natural no Estado, algumas considerações já podem ser feitas, sobretudo no que tange à esfera pública.

Tal preocupação tem relevância porque, como visto no capítulo anterior, o ciclo econômico das atividades petrolíferas tem, por definição, um tempo limitado, em virtude da finitude do petróleo e do gás natural. Desta maneira, é de fundamental importância que o governo estadual empregue bem estes recursos, fazendo um planejamento voltado para a diversificação produtiva das atividades econômicas que constituem vocação do Espírito Santo e que podem ser potencializadas e desenvolvidas.

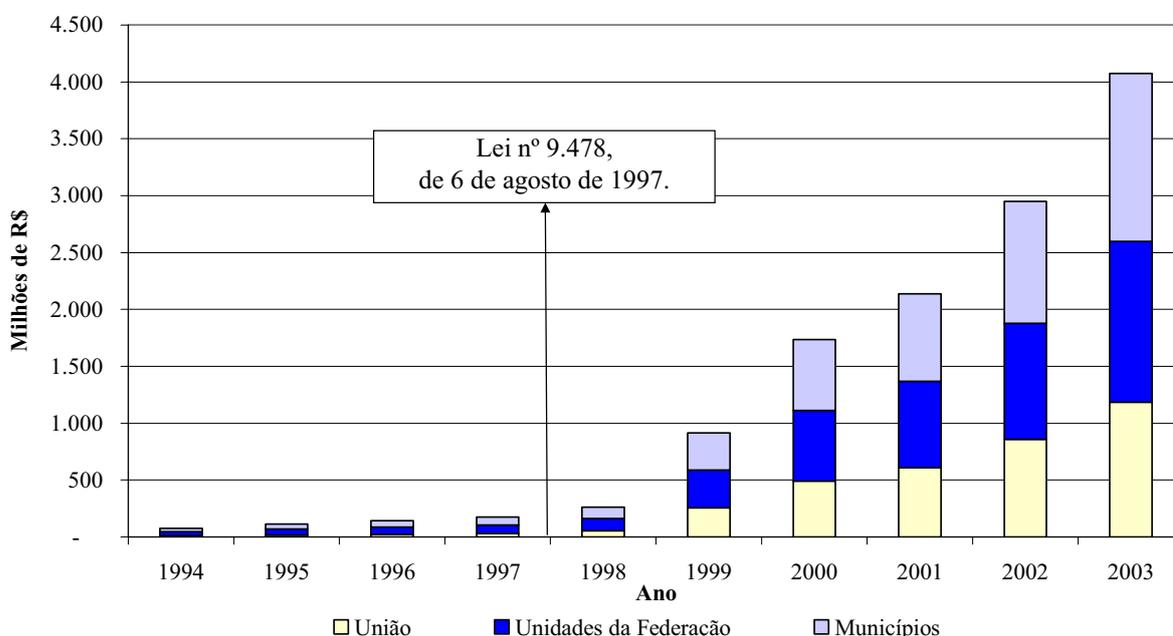
Para cumprir tal objetivo, o presente capítulo possui mais quatro seções, a saber: na primeira serão apresentados os motivos que levaram ao crescimento da arrecadação de *royalties* de uma forma geral. Já na segunda seção, será demonstrado como estes *royalties* e as participações especiais, nova modalidade de participações governamentais, são distribuídos entre as Unidades da Federação. Na terceira seção, serão apontadas as contribuições do setor petrolífero para o Espírito Santo, com destaque para o impacto das participações governamentais nas finanças públicas do Estado. E, por fim, a conclusão.

2.2. Motivos para o crescimento dos *royalties*

A discussão em torno dos *royalties* no Brasil passou a ganhar mais peso apenas recentemente, uma vez que depois da edição da Lei 9.478/97 estes começaram a atingir montantes cada vez mais expressivos ano após ano. Como foi visto no Capítulo 1, tal lei permite que a alíquota básica varie entre 5% – a alíquota básica praticada até então – e 10% – a alíquota máxima da legislação em vigor. No ano de 2003, por exemplo, os 10 Estados beneficiários da arrecadação dos *royalties* auferiram cerca de R\$ 1,413 bilhão, ao passo que os 794 municípios beneficiários receberam aproximadamente R\$ 1,475 bilhão.

O GRÁFICO 2.1 abaixo mostra bem a evolução dos *royalties* arrecadados pelos entes federativos nos últimos dez anos. Nele fica claro o incremento substantivo da arrecadação a partir de 1998, ou seja, após a publicação da Lei 9.478/97. Comparando-se os dados da arrecadação total em 2003 (R\$ 4,396 bilhão) com os de 1994 (R\$ 80,2 milhões), tem-se um crescimento de mais de 5.300%.

Gráfico 2.1: Evolução da distribuição dos *royalties* sobre a produção de petróleo e gás natural, segundo beneficiários (1994-2003)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

O GRÁFICO 2.1 demonstra também que a Lei do Petróleo alterou a ordem dos entes federados mais beneficiados. Após a vigência desta os municípios se tornaram os maiores arrecadadores de *royalties*, com um aumento de aproximadamente 4.990% entre os anos de

2003 (R\$ 1,475 bilhão) e 1994 (R\$ 30 milhões). Em segundo vem os Estados, que dos pouco mais de R\$ 34 milhões arrecadados em 1994 passaram a receber, em 2003, cerca de R\$ 1,413 bilhão, uma diferença em torno de 4.030%. E, apesar de ser o beneficiário que obteve a maior variação de arrecadação entre 1994 (R\$ 10,9 mi) e 2003 (R\$ 1,186 bi) – aproximadamente 10.700% –, a União está em último no ranking dos beneficiários de *royalties*.

Além disso, outros fatores exerceram influência no aumento significativo das receitas de *royalties* no período analisado (1994-2003), vale dizer: o incremento da produção brasileira de petróleo e de gás natural; a substancial variação positiva dos preços tanto do petróleo quanto do gás natural; e, por fim, a depreciação do Real frente ao Dólar norte-americano a partir da maxidesvalorização de janeiro de 1999.

A produção de petróleo no Brasil, conforme exposto na TABELA 2.1 abaixo, passou de cerca de 243 milhões de barris, em 1994, para mais de 546 milhões de barris, em 2003, constituindo uma variação de aproximadamente 125%. Por sua vez, a produção de gás natural dobrou em igual período. Vale ressaltar ainda que a corrida brasileira pela auto-suficiência energética resultou não apenas em ampliação da produção de petróleo e gás natural, mas também na busca incessante por novas fontes de recursos minerais.

Tabela 2.1: Evolução da produção e das reservas de petróleo e de gás natural no Brasil (1994-2003)

Ano	Produção de petróleo (1) (mil barris)	Reservas provadas de petróleo (milhões de barris)	Produção de gás natural (2) (milhões de m ³)	Reservas provadas de gás natural (milhões de m ³)
1994	242.709	5.374	7.712	198.761
1995	251.709	6.223	8.066	207.964
1996	285.590	6.681	9.167	223.562
1997	305.983	7.106	9.825	227.650
1998	354.655	7.357	10.788	225.944
1999	400.782	8.153	11.855	231.233
2000	450.626	8.465	13.283	220.999
2001	471.862	8.496	13.999	222.731
2002	530.855	9.805	15.525	244.547
2003	546.074	10.602	15.792	245.340

(1) Inclui condensado e não inclui LGN.

(2) O valor total de produção inclui os volumes de reinjeção, queima e perdas.

Fonte: Elaboração própria a partir de ANP (2004).

A TABELA 2.1 corrobora tal afirmação, visto que as reservas provadas de petróleo e gás natural têm registrado acréscimos constantes ao longo do último decênio. As reservas de petróleo praticamente dobraram neste período, enquanto que as de gás natural aumentaram em

cerca de 25%. Em ambos os casos grande parte está localizada em mar. Segundo dados da ANP (2004) referentes ao ano de 2003, 91% das reservas brasileiras de petróleo e quase 70% das de gás natural estão concentradas na plataforma continental.

Mas essas informações não expressam apenas que a busca brasileira pela auto-suficiência energética tem sido bem sucedida. Em outras palavras, significam também que os novos campos descobertos podem ser desenvolvidos²⁴, traduzindo-se em ampliação cada vez maior da produção nacional. Isto, por seu turno, refletirá positivamente na arrecadação de *royalties*.

Além da modificação na alíquota e do crescimento da produção de petróleo e gás natural, outro fator relevante de mudança ocorrida no cálculo dos *royalties* concerne ao preço do petróleo e do gás natural para fins de indenização. De acordo com o que já foi mencionado no Capítulo 1, a implementação da Lei 9.478/97 alterou também o padrão de valoração do petróleo e do gás natural. No caso do primeiro será adotado como preço de referência, mensalmente e para cada campo, a média ponderada dos preços de venda (sem tributos) praticados pela empresa no respectivo mês ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior.

Conforme BARBOSA (2001, p. 25) esse preço mínimo do petróleo é fixado pela ANP com base no valor mensal de uma cesta-padrão, proposta pelo concessionário, composta por até quatro tipos de cotados no mercado internacional, cujas características físico-químicas sejam similares as do petróleo produzido. Se o concessionário não apresentar a cesta-padrão nestes moldes, a ANP fixará o preço mínimo do petróleo segundo seus próprios critérios. Tais critérios, que foram estabelecidos pela Portaria nº 206, de 29 de agosto de 2000, dizem que será usado como referência a média mensal das cotações diárias do preço do petróleo tipo *Brent Dated*²⁵ e a este será somado (ou subtraído) um diferencial de qualidade.

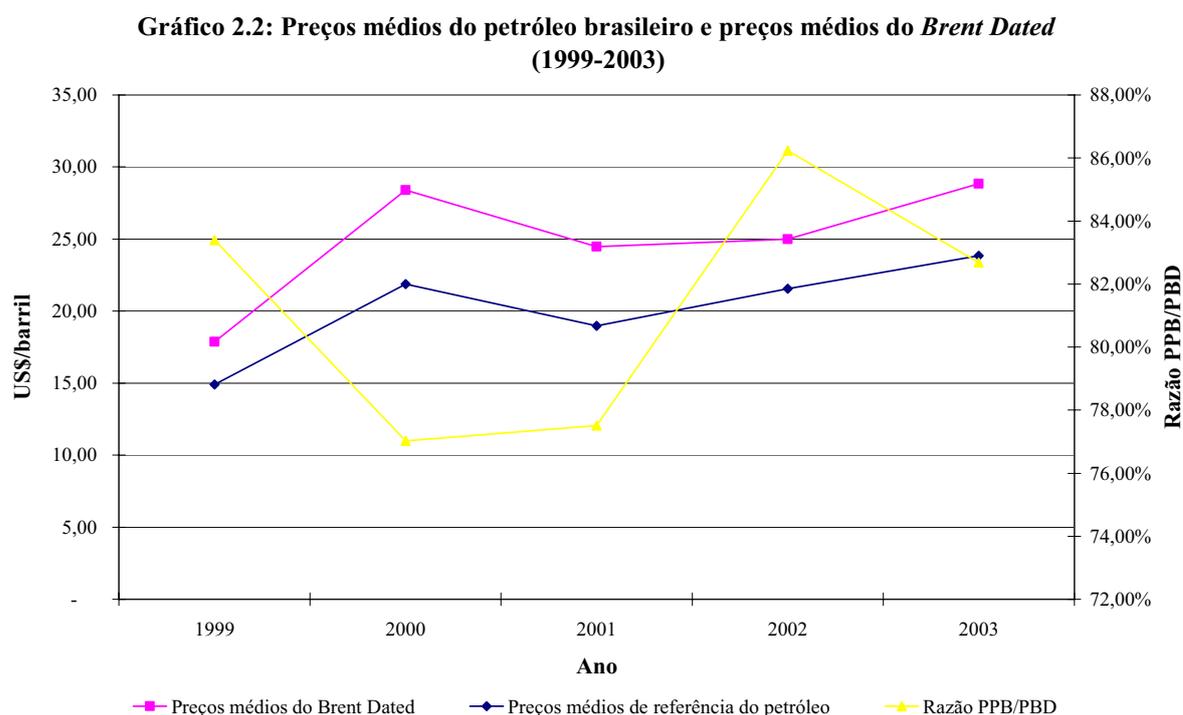
E consoante o GRÁFICO 2.2 da página seguinte, a elevada cotação nos últimos anos do *Brent Dated* tem puxado para cima a cotação dos preços médios do petróleo nacional. Nos anos de 2002 e 2003, a título de exemplo, ambos ficaram na faixa entre US\$ 20,00 e US\$ 30,00 o

²⁴ Para a indústria petrolífera, desenvolvimento significa o conjunto de atividades e investimentos destinados a viabilizar as atividades de produção de um campo de petróleo ou gás.

²⁵ Tecnicamente, é a mistura de tipos de petróleo produzidos no Mar do Norte, oriundo dos sistemas petrolíferos *Brent* e *Ninian*, com grau API de 39,4 e teor de enxofre de 0,34%. A cotação *Brent Dated* é publicada diariamente pela *Platt's Crude Oil Marketwire*, que reflete o preço de cargas físicas do petróleo *Brent* embarcada de 7 a 17 dias após a data da cotação, no Terminal de *Sullom Voe*, na Grã-Bretanha (BARBOSA, 2001, p. 150).

barril. Por conseguinte, a razão entre o preço médio do petróleo brasileiro e o *Brent*, que expressa o quanto do primeiro é influenciado por este último, ficou acima dos 80% nestes últimos dois anos.

Dessa forma, fica claro que após a vigência da Lei do Petróleo (Lei 9.478/97) e do Decreto das Participações Governamentais (Decreto 2.705/98), os preços do petróleo brasileiro para cálculo dos *royalties* ficaram alinhados com os preços do petróleo internacional.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Já no caso do gás natural, o preço de referência leva em consideração a existência ou não da operação de venda. Ao contrário do petróleo, não existe preço mínimo para o gás natural. Se houver venda a preço de mercado, o preço de referência é a média ponderada dos preços de venda praticados pelo concessionário no mês. Este preço de venda se refere ao gás natural na saída da concessão, o que exclui os custos de transporte do mesmo, incorridos fora da área de concessão. Contudo, tal preço não exclui os custos de transferência dentro da concessão, isto é, os custos de transporte em gasodutos de propriedade do produtor. Ademais, o preço de venda é livre de tributos.

E se não houver venda ou a venda não refletir as condições de mercado, o preço de referência do gás natural, estabelecido pela Portaria ANP nº 45, de 15 de março de 2000, será o preço do mesmo na entrada do gasoduto de transporte, o que, por sua vez, foi fixado pela Portaria

Interministerial (Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda) nº 3, de 17 de fevereiro de 2000.

De acordo com BARBOSA (2001, p. 31), a Portaria Interministerial nº 3/2000 estabeleceu o preço máximo de venda do gás natural do produtor (concessionário) para a companhia estadual de distribuição de gás, a ser praticado no ponto de transferência de custódia (*city gate*), e decompõe este preço em duas parcelas: o preço do gás natural na entrada do gasoduto de transporte e a tarifa de transporte de referência entre os pontos de recepção e de entrega do gás. Além disto, esta Portaria indexou o preço do gás natural na entrada do gasoduto de transporte ao preço internacional do óleo combustível.

Por fim, a TABELA 2.2 abaixo mostra que os preços médios de referência do gás natural têm oscilado bastante nos últimos cinco anos. Entretanto, comparando-se os números de 2003 e 1999 a variação foi de aproximadamente 73%. Tal fato também contribuiu para o acréscimo dos *royalties* incidentes sobre a produção de gás natural em igual período.

Tabela 2.2: Preços médios de referência do gás natural (1999-2003)

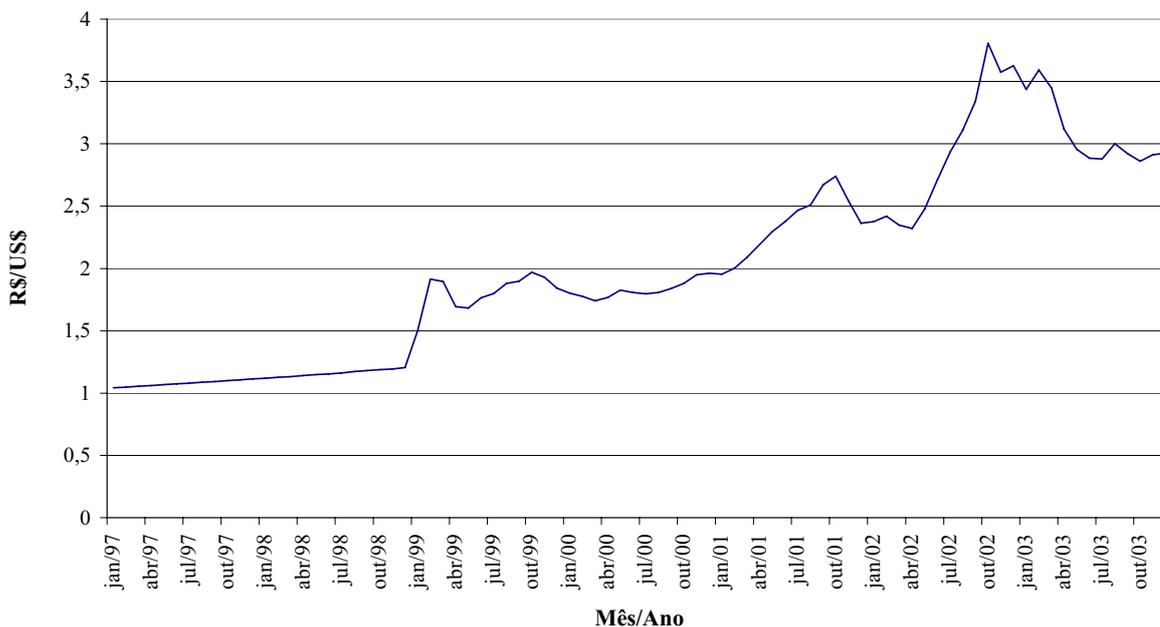
					<i>US\$/mil m³</i>
1999	2000	2001	2002	2003	
63,98	80,49	79,75	68,46	110,88	

Fonte: ANP (2004).

Finalmente, cabe lembrar que os preços tanto do petróleo quanto do gás natural estão cotados em dólares norte-americanos e que devem ser convertidos para a moeda nacional pela média mensal das cotações diárias da taxa de câmbio para compra. Sendo assim, é importante destacar que desde a maxidesvalorização de janeiro de 1999 – que culminou com a mudança do regime cambial brasileiro de fixo para flutuante –, segundo o GRÁFICO 2.3 na página seguinte, esta taxa vem sofrendo constantes elevações em função da depreciação do real frente ao dólar.

Conforme os dados coletados (GRÁFICO 2.3), US\$ 1,00 equivalia a R\$ 1,04 em janeiro de 1997, saltando para R\$ 1,50 dois anos depois (janeiro de 1999) – um acréscimo de cerca de 44%. A taxa média de câmbio comercial para compra continuou se elevando até alcançar o pico de R\$ 2,74 em outubro de 2001. Depois disto, em outubro de 2002 esta taxa atingiu outro cume, R\$ 3,80 – uma variação de aproximadamente 265% em relação à taxa de câmbio de janeiro de 1997.

Gráfico 2.3: Taxa média de câmbio comercial para compra (1997-2003)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IPEADATA (2004).

2.3. A distribuição das Participações Governamentais entre os Estados

Conforme visto no Capítulo 1 deste trabalho, os Estados têm direito a uma parcela dos recursos arrecadados de duas modalidades de participações governamentais, os *royalties* e as participações especiais. No caso do primeiro, a repartição varia de acordo com a alíquota e o local de produção: se a alíquota for igual a 5%, os Estados produtores ficarão com 70% dos recursos quando a produção for em terra e 30% quando for em mar. Se, por sua vez, a alíquota for superior a 5%, os Estados produtores deterão 52,5% do montante arrecadado quando a lavra for em terra e 22,5% quando for na plataforma continental. Em se tratando ainda de produção *offshore*, existe um Fundo Especial a ser repartido entre Estados e municípios que pode ter alíquota de 10% (para *royalty* igual a 5%) e 7,5% (para *royalty* maior que 5%).²⁶

Como consequência lógica dos critérios estabelecidos pela legislação em vigor, os Estados que mais se beneficiam dos *royalties* são justamente aqueles que mais produzem petróleo e gás natural. Esta assertiva ganha força quando se comparam os dados da TABELA 2.3 e da TABELA 2.4, em que os cinco maiores produtores são também os que mais se favoreceram dessas receitas extraordinárias. Vale destacar a situação do Estado do Rio de Janeiro, que

²⁶ Segundo o Decreto nº 1 de 1991, 20% dos recursos desse Fundo Especial estão reservados para os Estados.

produziu, em 2003, cerca de 82% e 42% do petróleo e do gás natural, respectivamente, e concentrou mais de 64% dos *royalties* distribuídos aos Estados no mesmo ano.

Tabela 2.3: Produção e reservas de petróleo e de gás natural nas Unidades da Federação (2003)

Unidades da Federação	Produção de petróleo (1) (mil barris)	Reservas provadas de petróleo (milhões de barris)	Produção de gás natural (2) (milhões de m ³)	Reservas provadas de gás natural (milhões de m ³)
Rio de Janeiro	446.238	8.854	6.660	119.257
Rio Grande do Norte	28.575	332	1.269	20.440
Bahia	16.058	214	2.166	25.668
Espírito Santo	15.800	725	509	17.495
Amazonas	15.410	111	2.993	49.075
Sergipe	13.490	241	733	3.386
Ceará	5.416	73	100	1.139
Alagoas	2.776	13	918	5.266
Paraná	1.777	24	56	61
São Paulo	534	4	388	3.508

Notas: a) reservas em 31/12 e inclui condensado, no caso do petróleo.

b) As reservas do campo de Roncador estão apropriadas totalmente no Estado do Rio de Janeiro por simplificação.

c) As reservas do campo de Tubarão estão apropriadas totalmente no Estado do Paraná por simplificação.

(1) Inclui condensado e não inclui LGN.

(2) O valor total de produção inclui os volumes de reinjeção, queima e perdas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Mas apesar do Rio de Janeiro ser o Estado que mais recebeu *royalties* em valores absolutos, outras Unidades da Federação se destacaram pelo expressivo acréscimo relativo no período de 1996 a 2003. A TABELA 2.4 na página seguinte revela que o Espírito Santo e o Amazonas foram os que obtiveram os maiores incrementos no período em questão, o primeiro crescendo aproximadamente 3.950% e, o segundo, 3.400%²⁷. Entretanto, estes dois Estados ainda possuíam uma participação pífia em relação ao total repassado em 2003.

Fazendo uso da TABELA 2.3 mais uma vez, é possível fazer algumas projeções acerca da arrecadação de *royalties*. Os seus dados indicam que o Rio de Janeiro e o Espírito Santo são responsáveis por 84% e 7% das reservas provadas de petróleo, respectivamente, ao passo que no caso do gás natural, Rio de Janeiro, Amazonas, Bahia, Rio Grande do Norte e Espírito Santo detêm, nesta mesma ordem, 49%, 20%, 10%, 8% e 7% das reservas provadas em 2003. Tais números apontam que, com o desenvolvimento destas reservas, a arrecadação de *royalties* irá aumentar significativamente nos próximos anos, e o Espírito Santo será um dos maiores beneficiários.

²⁷ Tais números foram descobertos a partir da diferença entre os *royalties* recebidos em 2003 e os recebidos em 1996.

Tabela 2.4: Distribuição de royalties as Unidades da Federação (1996-2003)*em mil reais a preços correntes*

Unidades da Federação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Participação Relativa ao Total em 2003
Amazonas	2.583	3.742	6.587	20.274	48.561	59.679	70.308	90.480	6,40%
Ceará	1.046	1.298	1.600	4.267	6.688	8.579	9.357	14.154	1,00%
Rio Grande do Norte	12.450	13.924	18.623	49.698	85.150	90.134	103.435	140.946	9,97%
Alagoas	1.124	1.083	1.656	5.206	9.463	11.742	14.398	23.037	1,63%
Sergipe	4.918	4.935	6.223	16.446	28.800	31.831	39.810	55.526	3,93%
Bahia	9.181	9.181	12.433	33.954	58.857	70.990	77.689	114.993	8,14%
Espírito Santo	1.464	1.489	2.166	7.446	13.919	24.347	31.131	59.279	4,19%
Rio de Janeiro	29.176	38.618	55.942	190.041	367.806	461.458	671.656	907.744	64,23%
São Paulo	845	859	1.000	2.088	1.839	2.184	2.497	4.000	0,28%
Paraná	924	966	617	1.019	2.151	1.496	660	3.017	0,21%
Santa Catarina	-	-	39	4	53	40	19	-	0,00%
TOTAL	63.711	76.095	106.885	330.444	623.287	762.479	1.020.960	1.413.174	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Nota: Tabela elaborada de acordo com o critério de regime de caixa.

Já a participação especial é uma modalidade de participação governamental em que sua fonte geradora são os campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade. Sua alíquota pode variar de 0% a 40%, dependendo do número de anos de produção, a localização da área e do volume de produção. E no que diz respeito ainda às participações especiais, 40% dos recursos arrecadados serão destinados aos Estados beneficiários.

De acordo com PACHECO (2003, p. 44), “estão sujeitos à participação especial os campos em terra com produção acima de 10 bpd, os campos marítimos com profundidade batimétrica média até 400 metros e produção acima de 20 mil bpd e os campos marítimos com profundidade batimétrica média maior de 400 metros e produção acima de 31 mil bpd”²⁸. Ainda segundo o autor, o primeiro pagamento de participação especial só foi realizado em fevereiro de 2000, referente à produção do último trimestre de 1999, quando se apurou lucro extraordinário nos campos de Marlim (400 mil bpd) e Albacora (180 mil bpd).

Nesse sentido, a TABELA 2.5 traz os dados sobre as participações especiais para os Estados entre os anos de 2000 e 2003. Vale notar que mesmo sendo uma participação governamental de base trimestral e com uma base arrecadatória para a sua cobrança aparentemente diminuta, tendo em vista que existem poucos campos de produtividade e/ou lucratividade elevada, o

²⁸ A abreviação bpd utilizada neste parágrafo significa barris de petróleo diários.

valor total foi mais de 41% superior ao total de *royalties* remetidos às Unidades da Federação em 2003.

Tabela 2.5: Distribuição de Participações Especiais aos Estados (2000-2003)

em reais a preços correntes

Unidades da Federação	2000	2001	2002	2003	Participação Relativa ao Total em 2003
Amazonas	5	4.987.151	6.374.779	21.764.883	1,09%
Rio Grande do Norte	-	788.500	-	7.532.118	0,38%
Espírito Santo	-	97.445	2.067.847	8.379.876	0,42%
Rio de Janeiro	415.495.228	682.945.848	995.630.018	1.961.296.962	98,12%
TOTAL	415.495.233	688.818.943	1.004.072.644	1.998.973.839	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Todavia, essa tabela comprova também que são pouquíssimas as Unidades da Federação que possuem campos de elevada produtividade e/ou lucratividade. No recebimento desta participação governamental lidera absoluto o Rio de Janeiro, que arrecadou em 2003 cerca de R\$ 1,9 bilhão, representando mais de 98% do total repassado aos Estados. Os demais beneficiários (Amazonas, Espírito Santo e Rio Grande do Norte) recebem ainda poucos recursos em termos de participações especiais.

2.4. Contribuições do setor petrolífero para o Estado do Espírito Santo

2.4.1. As atividades petrolíferas no Espírito Santo: breve histórico e perspectivas

Embora muitos especialistas considerem que o Espírito Santo esteja na fase embrionária do processo de desenvolvimento da indústria petrolífera atualmente, os primeiros registros da presença da PETROBRAS no Espírito Santo datam de 1957. Uma equipe de sete pessoas chegou à cidade de São Mateus para realizar levantamentos gravimétricos²⁹, compreendendo toda a área terrestre da bacia sedimentar capixaba, que se prolongaram até 1960.

Nessa mesma época, começou a trabalhar a primeira equipe sísmica³⁰ em território capixaba, a ES-21. Posterior a isto se teve os trabalhos de perfuração de poços, que foram iniciados em 1959 com o 2-CBST-1ES, em Conceição da Barra. Apesar de não obterem sucesso, um grupo

²⁹ Na indústria petrolífera, a fase de exploração consiste em um conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural. E para avaliar tais áreas, utiliza-se de medições gravimétricas, magnéticas e sísmicas, que permitem o mapeamento das estruturas rochosas e composição do subsolo.

³⁰ Cf. nota 28 deste capítulo.

de engenheiros e técnicos concluiu que valeria a pena continuar investigando a existência de petróleo na região.

E somente dez anos depois do início das atividades exploratórias, em 1967, foi descoberto óleo no município de São Mateus, no poço 2-NTS-1ES. Este foi o quarto poço perfurado entre Conceição da Barra e São Mateus. Embora os técnicos tenham previsto a descoberta de petróleo numa profundidade superior aos 3.400 metros, os primeiros vestígios apareceram quando a perfuração alcançou os 2.038 metros.

A exploração continuou através do trabalho de várias equipes sísmicas abrindo caminhos por toda a região entre Linhares e Conceição da Barra, principalmente no trecho entre a costa e a Rodovia BR 101. Nova descoberta só foi anunciada pela PETROBRAS em 1972, num poço da Fazenda Cedro, também em São Mateus.

Nesse período tiveram início também as atividades exploratórias na plataforma continental. Em 1968 foi perfurado o primeiro poço *offshore* do Brasil (1-ESS-1), na costa de São Mateus, a 55 quilômetros do litoral. Contudo, não foi encontrado petróleo em quantidade suficiente para produção comercial. Um ano depois, em 1969, descobriu-se petróleo no Campo de Guaricema (no poço 1-SES-1), ao largo da costa de Sergipe, em lamina d'água de 60 metros de profundidade. Este é considerado o marco histórico da descoberta de petróleo em mar aberto no país.

Posteriormente a esse primeiro ciclo exploratório, marcado pela descoberta de campos terrestres, seguiu-se um período de crescimento da produção decorrente do desenvolvimento dessas jazidas. A lavra das jazidas petrolíferas, que teve início em 1973 na cidade de São Mateus, atingiu o seu pico em 1984 (7.927 bpd). Desde então, a produção veio declinando até alcançar o seu patamar mais baixo em 1997 (3.100 bpd). Neste período, a atividade petrolífera foi quase encerrada no Espírito Santo.

Quanto ao gás natural, foi construído um gasoduto de São Mateus a Vitória em 1981, e no ano seguinte ocorreu o seu primeiro fornecimento à Aracruz Celulose. Em 1988, a PETROBRAS descobriu a primeira acumulação de gás natural no mar capixaba, que recebeu o nome de Cangoá. Outro momento importante foi em 1993, quando o governo do Espírito Santo assinou contrato de concessão com a PETROBRAS Distribuidora para a distribuição de gás natural em seu território, em consonância com a nova legislação sobre o assunto estabelecida pela

Constituição de 1988. E, por fim, novo campo de gás natural só foi descoberto em 1996, na Foz do Rio Doce, distante 12 quilômetros do campo de Congoá, e recebeu o nome de Peroá.

Depois de expormos esse breve histórico das atividades petrolíferas no Espírito Santo, serão apresentadas as atuais perspectivas. Segundo dados da ANP (2004), o Espírito Santo possuía, em 2003, 37 campos de petróleo e gás natural na fase de produção³¹. Estes campos, por sua vez, se traduzem em 429 poços produtores, sendo 425 em terra e apenas 4 no mar. Além disto, estavam na etapa de desenvolvimento da fase de produção mais dois campos, o de Congoá e o de Peroá³².

Apesar do seu quase encerramento na segunda metade dos anos 1990, devido ao baixo nível de produção, as atividades petrolíferas no Estado se revigoraram e vêm crescendo desde então. Novos campos, tanto de petróleo como de gás natural, foram descobertos, aumentando as reservas provadas capixabas, destacando-se: no ano de 1996, foram descobertos os campos de Peroá³³ (gás natural) na Foz do Rio Doce, em Linhares, e o de Fazenda Alegre (petróleo), em Jaguaré, com cerca de 100 milhões de barris de reservas; em 2001, a PETROBRAS descobriu o campo de Jubarte, no litoral Sul do Estado, com reservas de 600 milhões barris de petróleo; no ano seguinte foi a vez do campo de Cachalote, com 300 milhões de barris de petróleo; e, em 2003, foi anunciada a descoberta de óleo leve no litoral de Aracruz (campo de Golfinho), com aproximadamente 450 milhões de barris³⁴.

As informações acima são confirmadas pela TABELA 2.6. Esta revela que a produção de petróleo e de gás natural cresceu rapidamente entre os anos de 2000 e 2003, no primeiro caso uma variação de cerca de 240% e, no segundo, de mais de 60%. Os dados sobre reservas no mesmo período são ainda mais surpreendentes: as reservas provadas de petróleo deram um

³¹ O campo de Jubarte pertence geologicamente à Bacia de Campos mas, geograficamente, grande parte está vinculado à Bacia Sedimentar do Espírito Santo. Entretanto, como o critério da ANP privilegiou o aspecto geológico, o campo de Jubarte foi considerado totalmente vinculado à Bacia de Campos.

³² Constam dos dados da ANP (2004) também que estava, em 2003, na etapa de desenvolvimento o campo de Cachalote. Este pertence geologicamente à Bacia de Campos mas, geograficamente, está vinculado à Bacia Sedimentar do Espírito Santo. Porém, como a ANP utilizou o critério geológico, o campo de Cachalote foi considerado totalmente vinculado à Bacia de Campos.

³³ Os campos de Congoá e Peroá (gás natural) acumulam, em conjunto, reservas de aproximadamente 15 bilhões de m³ cúbicos.

³⁴ Porém, a descoberta não teve sua comercialidade declarada ainda. Além disto, segundo ZANDONADI (2004b), a PETROBRAS afirmou que a reserva de óleo leve no Estado pode chegar a 1 bilhão de barris.

salto de aproximadamente 1.030%, enquanto que as de gás natural variaram em mais de 110%, o maior incremento entre os Estados e, em ambos os casos, concentrados no mar.

Tabela 2.6: Produção e reservas de petróleo e de gás natural no Espírito Santo (1994-2003)

Ano	Produção de petróleo (1) (mil barris)	Reservas provadas de petróleo (milhões de barris)	Produção de gás natural (2) (milhões de m ³)	Reservas provadas de gás natural (milhões de m ³)
1994	3.555	14	240	2.572
1995	3.337	13	223	2.353
1996	3.311	14	263	7.176
1997	3.100	18	264	7.341
1998	3.447	33	291	5.808
1999	3.994	53	306	7.963
2000	4.668	64	317	8.303
2001	7.149	75	389	11.787
2002	10.121	618	421	16.277
2003	15.800	725	509	17.495

Nota: reservas em 31/12 e inclui condensado, no caso do petróleo.

1) Inclui condensado e não inclui LGN.

2) O valor total de produção inclui os volumes de reinjeção, queima e perdas.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Em outras palavras, essas informações justificam a nomeação de “nova província petrolífera” concedida ao Espírito Santo. E os dados sobre investimento do setor energético no Estado indicam que as atividades petrolíferas continuarão em ascensão. Uma pesquisa do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves (IPES, 2004) aponta que para os próximos cinco anos o setor de energia investirá R\$ 18,4 bilhões (o que representa o maior volume de investimentos dentre os setores investigados), distribuídos em 47 projetos e estimativas de empregar 5.727 pessoas.

De acordo com ZANDONADI (2004d), o Planejamento Estratégico da PETROBRAS prevê investimentos de US\$ 6 bilhões no Espírito Santo até 2010. Os principais destaques são: a ampliação do gasoduto Cacimbas-Vitória (que aumentará a oferta dos atuais 1,2 milhão de m³/dia para 2,7 milhões de m³/dia de gás natural), a reforma da plataforma P-34 (que substituirá a unidade de produção Seillean que está no campo de Jubarte, produzindo cerca de 20,5 mil barris/dia, e produzirá aproximadamente 60 mil barris/dia) e o início da exploração do campo de Golfinho (a previsão é produzir 150 mil barris/dia já em 2006), no litoral de Aracruz.

Entretanto, Wagner Trindade (coordenador de Pesquisa e Desenvolvimento de Produção do Centro de Pesquisas da PETROBRAS) *apud* CARVALHO (2004), alerta: “é preciso lembrar que o mar do Espírito Santo reúne duas características que exigem maior prazo e gastos para a exploração: as reservas estão situadas em águas muito profundas e são de um óleo extremamente pesado”. Isto significa que o preço de produção do barril pode atingir um nível maior, aumentando os custos no longo prazo e elevando o prazo de maturação dos investimentos, retardando o impacto sobre a produção.

Tanto é assim que a PETROBRAS está desenvolvendo, em conjunto com a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), um Centro de Excelência em Petróleo (óleo pesado) em Vitória (EXCELÊNCIA, 2004). O projeto da estatal inclui a parceria com empresas privadas, como a Schlumberger, e a Universidade de Calgary, do Canadá, que detém conhecimento e tecnologia em extração de óleo pesado. A justificativa é, além das recentes descobertas de óleo pesado no litoral capixaba, descentralizar investimentos em pesquisa e desenvolvimento, muito focados na Bacia de Campos.

Dessa forma, as expectativas com relação às atividades petrolíferas e o desenvolvimento do Espírito Santo, nos próximos anos, são altamente positivas. Em CALIMAN (2000b), por exemplo, apresentou-se a previsão de que o Estado chegará a produzir 500 mil barris por dia de petróleo e 30 milhões de m³ de gás natural, entre 2005 e 2010. Além disto, ele acredita que os impactos mais duradouros virão dos desdobramentos de novos negócios originários, sobretudo, do aproveitamento do gás natural, e não dos *royalties*. Portanto, ele defende a idéia de que Estado e municípios capixabas deverão prestar mais atenção à capacitação local para o aproveitamento das oportunidades que se apresentarão, do que com os *royalties*.

Ademais, esse mesmo autor expôs, em outro texto (CALIMAN, 2001), que o gás natural pode representar mais para o Estado em termos de desenvolvimento econômico que o petróleo. Isto porque o gás natural está mais presente na matriz energética capixaba, o que “poderá proporcionar as condições ideais para inúmeros novos negócios e expansão dos já existentes”. Ele pode ser o insumo chave para a diversificação do parque industrial, especialmente dos segmentos de geração de energia elétrica, siderurgia (complexo minero-siderúrgico) e metal mecânico.

Por fim, a probabilidade de que a indústria extrativa mineral, o que inclui a indústria petrolífera, aumente sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) do Espírito Santo é

muito grande. Os dados do IBGE, de 2000, mostram que esta representa apenas 0,77% do PIB estadual, empregando 10.898 pessoas, ou 0,8% da população ocupada no Estado.

2.4.2. As participações governamentais e as finanças públicas do Espírito Santo

De acordo com o que foi exposto na seção anterior, o setor petrolífero no Estado ainda está num estágio embrionário de desenvolvimento. Contudo, os dados apresentados não deixam dúvida de que o Espírito Santo tem potencial para desenvolver tal setor, colhendo os frutos que o crescimento deste traz em termos de efeito multiplicador sobre as demais cadeias produtivas. Além disto, tal setor possui, inerentemente, um potencial de indução de progresso tecnológico e uma grande capacidade para a multiplicação de emprego e renda.

Mas tais impactos econômicos também são sentidos no acréscimo de receitas para Estados e municípios. Então, cabe perguntar: qual é a importância das participações governamentais (*royalties* + participações especiais), oriunda das atividades petrolíferas, para as finanças públicas do Espírito Santo? Isto vem sendo fiscalizado pelo órgão com competência para tal?

Os dados contidos na TABELA 2.7 da página seguinte demonstram de forma clara que a arrecadação de participações governamentais por parte do governo do Espírito Santo cresceu substancialmente no período de 1998 a 2003 – mais precisamente 3.023%. Como já foi visto neste capítulo, existem vários fatores que trabalharam em conjunto para o incremento das participações governamentais como um todo neste período em questão. Mas no caso específico do Estado, o maior responsável por tal acréscimo foi justamente o progresso das atividades petrolíferas, e nem tanto a depreciação cambial e/ou a elevação dos preços médios de referência do petróleo e do gás natural presente nos últimos anos. Apesar deste espantoso incremento, os montantes nominais são ainda inexpressivos, tendo alcançado em 2003 pouco mais de R\$ 67,6 milhões.

Em contrapartida, a receita total do governo estadual aumentou cerca de 73% entre 1998 e 2003. Isto foi impulsionado, sobretudo, pela ampliação de aproximadamente 100% das Receitas Correntes, a principal componente da arrecadação estadual (respondeu, em 2003, por

mais 98% do total arrecadado)³⁵. Todavia, poderia ser melhor, não fosse o decréscimo de pouco mais de 7% das Receitas de Capital (representou quase 8% da receita total em 2003)³⁶.

Tabela 2.7: Evolução da receita do governo do Espírito Santo em comparação com a arrecadação de *royalties* e as participações especiais (1998-2003)

em mil a preços correntes

Descrição	1998	Participação em relação ao total	1999	Participação em relação ao total	2000	Participação em relação ao total
Receita Corrente	2.429.036	85,48%	2.547.790	97,11%	3.055.037	90,55%
Receita de <i>Royalties</i> + P.E.	2.166	0,08%	7.447	0,28%	13.918	0,41%
Receita de Capital	412.585	14,52%	75.884	2,89%	318.756	9,45%
Receita Total	2.841.621	100%	2.623.674	100%	3.373.793	100%

Descrição	2001	Participação em relação ao total	2002	Participação em relação ao total	2003	Participação em relação ao total
Receita Corrente	3.581.731	96,98%	3.823.447	96,09%	4.875.733	98,90%
Receita de <i>Royalties</i> + P.E.	24.444	0,66%	33.198	0,83%	67.659	1,37%
Receita de Capital	111.702	3,02%	155.507	3,91%	383.026	7,77%
Receita Total	3.693.433	100%	3.978.954	100%	4.929.918	100%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPLOG (2004) e ANP (2004).

Nota: Nesta tabela, as participações especiais (P.E.) só foram arrecadadas e contabilizadas nos anos de 2001, 2002 e 2003.

Entretanto, a informação mais interessante que a TABELA 2.7 traz é a relação entre as participações governamentais e a receita total. Mesmo tendo crescido significativamente no período analisado, passando de 0,08%, em 1998, para 1,37%, em 2003, as participações governamentais de fato pouco influenciam na receita do governo estadual. A título de comparação, no Estado do Rio de Janeiro, o maior beneficiário do país, as participações governamentais representaram quase 5% do total arrecadado, no 1º semestre de 2000³⁷.

A TABELA 2.8, por sua vez, aponta um outro aspecto das participações governamentais em relação aos principais itens de arrecadação do governo do Espírito Santo. Embora sejam insignificantes em comparação com o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), as participações já equivalem a 87% do valor arrecadado com o Imposto sobre a

³⁵ As Receitas Correntes compreendem a receita tributária, a de contribuições, a patrimonial, a de serviços, as transferências correntes e outras receitas correntes.

³⁶ As Receitas de Capital compreendem as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, amortização de empréstimos, de transferências de capital e outras receitas de capital.

³⁷ Cf. COSTA FILHO & MURTA (2000, p. 9)

Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), a 61% da receita das taxas e 14,4 vezes ao Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD).

Logo, o aspecto mais positivo das participações governamentais nas finanças públicas, que é o aumento da capacidade de investir do poder público, não foi verificado no orçamento do Estado do Espírito Santo. Dessa forma, o sistema econômico capixaba ainda não desfrutou dos efeitos benéficos típicos de uma alta arrecadação com participações governamentais, o que ocorre no Estado do Rio de Janeiro, grande beneficiário destes recursos.

Tabela 2.8: Principais itens de arrecadação do governo do Espírito Santo em comparação com a receita de *royalties* + participações especiais (1998-2003)

Descrição	1998	1999	2000	2001	2002	2003
IPVA	84.065.566	71.862.718	78.247.367	55.874.135	66.224.691	77.804.124
ITCD	2.648.051	2.941.124	3.165.390	3.964.595	5.054.883	4.684.265
ICMS	1.517.875.667	1.550.383.640	1.992.133.532	2.411.699.129	2.364.263.655	2.897.949.011
Taxas	36.443.216	42.251.227	55.291.122	64.766.165	97.181.462	110.937.502
Receita de <i>Royalties</i> + P.E.	2.166.480	7.446.500	13.918.490	24.443.985	33.198.847	67.658.876

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPLOG (2004) e ANP (2004).

Nota: Nesta tabela, as participações especiais (P.E.) só foram arrecadadas e contabilizadas nos anos de 2001, 2002 e 2003.

Mesmo sendo recursos pouco expressivos, o governo estadual – administração Paulo Hartung – fechou um contrato de compra e venda de *royalties* com o governo federal em 4 de julho de 2003³⁸. O acordo permitiu ao Estado receber R\$ 351 milhões, cuja fonte foram os *royalties* previstos para os próximos seis anos (entre 2004 e 2010), que serviu para quitar os salários atrasados dos servidores públicos, amortizar a dívida com a União e capitalizar o fundo previdenciário dos servidores (DALVI, 2003b).

Apesar de DALVI (2003b) afirmar que, no contrato de compra e venda de *royalties* firmado entre o governo do Espírito Santo e a União, parte dos recursos seriam utilizados para o pagamento de salários dos servidores estaduais, isto parece incorreto senão inconstitucional. Dito de outra forma, a MP 2.103/01 permite apenas que tais créditos sejam empregados no pagamento de dívidas com a União ou na capitalização dos fundos de previdência estaduais. O secretário da Fazenda do Estado do Espírito Santo, José Teófilo de Oliveira, ratifica tal

³⁸ Segundo LISBOA (2003, p. 26), esse tipo de contrato já foi praticado pelo governo do Estado do Rio de Janeiro em anos anteriores.

assertiva ao afirmar que os recursos de antecipação dos *royalties* foram destinados para quitar dívida estadual junto à União e à capitalização do Fundo Estadual de Previdência³⁹.

A expectativa, no entanto, é de que o Espírito Santo irá receber recursos expressivos nos anos seguintes, quando o setor petrolífero estiver mais bem desenvolvido. Os cálculos do governo estadual indicam que deverão ser arrecadados US\$ 8 bilhões nos próximos 15 anos que, segundo Júlio Bueno, Secretário Estadual de Desenvolvimento Econômico e Turismo, serão empregados, principalmente, em investimentos (DALVI, 2003c).

Esse é o motivo pelo qual o economista Ignacy Sachs disse que o “primo pobre” da Região Sudeste tem tudo para se transformar no “tio rico”⁴⁰. Mas ao mesmo tempo ele alerta que “é preciso saber usar esses recursos para alavancar uma estratégia de desenvolvimento que resista ao esgotamento dessa fonte de recursos não-renováveis”. Neste sentido, Sachs defende a idéia de que é preciso ordenar o litoral capixaba, compatibilizando petróleo, portos, praia, pesca e piscicultura.

Mas, e quanto à fiscalização desses recursos no Espírito Santo? Apesar de ainda não serem expressivos, a legislação em vigor estabelece que os TCE’s fiscalizem a utilização dos recursos das participações governamentais, sobretudo os *royalties*, por parte dos governos estaduais e municipais. De acordo com DALVI (2003a), o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) só começou a fiscalizar o destino destes recursos dado pelo governo estadual em 2004, sendo antes objeto de acompanhamento do TCU.

De acordo com DOS SANTOS (2003) e com o texto da Seção 1.3.3 do Capítulo 1, a aplicação dos recursos oriundos da exploração e produção de petróleo e gás natural somente passou a ser objeto de fiscalização a partir da Lei 7.525/86, por intermédio do TCU. Deste ano até 1992, este órgão expediu várias resoluções com o intuito de tecer instruções acerca da prestação de contas sobre tais recursos. E após 1992 ele editou outras normas internas regulando a matéria, inclusive dispensando a apresentação de contas anuais, mas mantendo a obrigação de se elaborar Demonstrativo de Receita e Despesa por questões de controle e transparência contábil. Ademais, até a promulgação da Lei 9.478/97, estes recursos eram

³⁹ Cf. DE OLIVEIRA (2004, p. 64).

⁴⁰ Cf. SACHS (2004).

vinculados, isto é, tinham destinação definida e deveriam ser movimentados em conta específica⁴¹.

Entretanto, a competência do TCU de fiscalizar os recursos das participações governamentais que alguns Estados e municípios recebem foi questionada em julho de 2002 pelo TCE-RJ. Este argumentou que, de acordo com a Constituição de 1988, tais recursos passaram a condição de receita constitucional própria dos Estados e municípios. Deste modo, o controle externo dos atos da administração pública estadual e municipal é exercido pelos TCE's.

Logo, essa situação foi válida também para o Espírito Santo. Segundo José Antônio de Rezende, coordenador da controladoria geral técnica do TCE-ES, *apud* DALVI (2003a), “a utilização desses recursos não estava sendo acompanhada pelo Tribunal de Contas da União”, pois o mesmo não possuía estrutura para cumprir tal função. Sendo assim, os governantes locais poderiam ter desviado recursos. Contudo, ele garantiu que, se no futuro forem constatadas irregularidades na aplicação das participações governamentais por parte do governo estadual e municípios, os responsáveis serão punidos pelo órgão.

⁴¹ De acordo com DOS SANTOS (2003), a legislação em vigor (Lei 7.525/86) antes da Lei 9.478/97 previa que os recursos dos *royalties* só poderiam ser aplicados por Estados e municípios em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

2.5. Conclusão

A principal finalidade deste capítulo foi estudar quais os impactos que as participações governamentais (*royalties* mais participações especiais) já estão gerando na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e quais são as perspectivas para os próximos anos. Expôs-se que estes recursos vêm aumentando expressivamente desde 1998, após a promulgação da Lei 9.478/97, que reformou institucionalmente o setor petrolífero no Brasil e dispôs sobre as participações governamentais.

Como mencionado, essa legislação provocou as seguintes alterações, a saber: a alíquota básica de *royalties* pode variar de um mínimo de 5% (a alíquota básica praticada anteriormente) até um máximo de 10%, levando-se em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores; a influência do preço do petróleo cotado no mercado internacional (*Brent Dated*) – que sofreu um acréscimo substancial nos últimos cinco anos – no preço do petróleo praticado no país; e, enfim, a conversão de valores em dólares norte-americanos para o real, que, o que ocorre tanto nos preços do petróleo quanto do gás natural, depreciou-se desde a maxidesvalorização de 1999.

Além disto, outro ponto foi fundamental para que as participações governamentais sofressem tal incremento entre 1998 e 2002, vale dizer: o grande aumento da produção de petróleo e gás natural no país. No caso específico do Espírito Santo, tal afirmativa tem muita mais significância tendo em vista que a produção capixaba era inexpressiva até 1996, mas vem ganhando força desde 1997. Nessa linha, cabe destacar que as perspectivas para o setor petrolífero são promissoras, com expectativa de se produzir 500 mil bpd de petróleo e 30 milhões de m³ de gás natural entre 2005 e 2010. Esta afirmativa é ratificada pelos investimentos já anunciados para o setor nos próximos anos.

Embora os recursos das participações governamentais tenham crescido bastante de 1998 a 2003, estes estão concentrados no Estado do Rio de Janeiro, quando se investiga a sua repartição entre as Unidades da Federação. A explicação é que este Estado é o maior produtor nacional de petróleo e gás natural.

Quanto ao Espírito Santo, as participações governamentais acenderam muito entre 1998 e 2003. No entanto, isto não foi suficiente para impactar de maneira significativa as contas públicas do governo estadual, visto que sua participação foi de apenas 1,37% na sua Receita

Total em 2003. Por conseguinte, ainda não se constatou um aumento na capacidade de investir do poder público capixaba e efeitos positivos para a população capixaba como um todo. Mas a expectativa é de que o montante destes recursos seja expressivo nos próximos anos.

Mesmo assim, com recursos ainda inexpressivos se comparados com sua Receita Total, o governo do Espírito Santo não está gastando-o de forma correta. Em outras palavras, em vez de empregar tais receitas na diversificação produtiva – como foi sugerido no Capítulo 1 deste trabalho –, o governo estadual preferiu usá-lo para sanear suas contas, pagando parte de suas dívidas com a União e capitalizando o fundo de previdência dos servidores.

E apesar das participações governamentais não serem ainda significativas nas finanças públicas do Espírito Santo, as perspectivas são promissoras. Porém, mesmo com o governo estadual sinalizando que esta receita será empregada em investimentos – depois de finalizado o acordo com a União –, não foi apresentado ainda um projeto que trate do destino destes recursos. Em conformidade com a problemática da justiça intergeracional, apresentado no capítulo anterior, recomenda-se que estes recursos sejam empregados na diversificação econômica, de modo a preparar a economia capixaba para o período posterior ao ciclo petrolífero.

Por fim, quanto à fiscalização do uso dos recursos das participações governamentais arrecadada pelo governo do Espírito Santo, é lamentável a sua precariedade em anos anteriores. Ora, esta receita poderia estar sendo empregada incorretamente, ou até mesmo desviada. Espera-se que, sob a competência do TCE-ES, tal atribuição seja levada a efeito e a legislação respeitada. Além disto, outros meios de se fiscalizar tais recursos, incluindo a participação da sociedade, podem e devem ser utilizados.

3. O IMPACTO DAS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ECONOMIA E NAS FINANÇAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS CAPIXABAS MAIS BENEFICIADOS

3.1. Introdução

O intuito deste capítulo é analisar o impacto das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) em alguns municípios capixabas selecionados. Os critérios de seleção empregados foram: o volume de recursos arrecadados entre os anos de 2000 e 2003, a importância das atividades petrolíferas para a cidade e a perspectiva futura de receita. Por conseguinte, foram escolhidos como objeto desta investigação seis municípios, a saber: São Mateus, Linhares, Jaguaré, Aracruz, Conceição da Barra e Presidente Kennedy.

Além disso, para efeito de comparação, apresentar-se-á a distribuição das receitas advindas das atividades petrolíferas entre o conjunto dos municípios beneficiados do Brasil. À semelhança do exposto no Capítulo 2, tais recursos estão espacialmente concentrados. Os municípios fluminenses contemplados, especialmente os da região norte, auferiram nada menos que cerca de 68% do total de *royalties* repassado em 2003.

Desse modo, para alcançar esse objetivo, o capítulo está dividido em três seções, além desta introdução: na primeira será estudada a repartição das participações governamentais entre os municípios brasileiros. A segunda seção, por sua vez, investiga o impacto destes recursos nas finanças e na economia dos municípios capixabas selecionados. Por fim, tem-se a conclusão.

3.2. A distribuição das Participações Governamentais entre os municípios brasileiros

Segundo o exposto no Capítulo 1 deste estudo, os municípios, bem como Estados e a União, têm direito à parte dos recursos arrecadados de duas modalidades de participações governamentais, os *royalties* e as participações especiais. No primeiro caso, se a alíquota for igual a 5% a partilha será assim: os municípios produtores ficarão com 20% dos recursos e os municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo e/ou gás natural quando a produção for *onshore*. Por sua vez, se a produção for na plataforma continental, os municípios produtores e suas respectivas áreas geoeconômicas auferirão 10% dos *royalties* arrecadados.

Se, por outro lado, a alíquota for superior a 5% e a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, os municípios produtores deterão 15% do montante arrecadado e os municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural ficarão com 7,5%. Caso a produção seja *offshore*, 22,5% aos municípios produtores e 7,5% irão para os municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e/ou gás natural. Concernente ainda à produção *offshore*, existe um Fundo Especial a ser repartido entre Estados e municípios que pode ter alíquota de 10% (para *royalty* igual a 5%) e 7,5% (para *royalty* maior que 5%).⁴²

Por conseguinte, os municípios que mais se beneficiam dos recursos dos *royalties* são exatamente aqueles que mais produzem petróleo e gás natural ou são afetados de alguma forma por operações referentes a esta atividade. Esta situação é idêntica à dos Estados, em que também impera a regra de que os maiores produtores de petróleo e gás natural são os grandes arrecadadores de *royalties*, o que já foi explicado no Capítulo 2.

A TABELA 3.1 na página seguinte mostra que municípios do Estado do Rio de Janeiro, especialmente os da região norte – que são confrontantes com a Bacia de Campos –, são os grandes beneficiários. Eles receberam quase R\$ 998 milhões, em 2003, o que significou cerca de 68% do total destinado aos municípios brasileiros. Além disto, esta cifra é aproximadamente 3.050% maior do que esse Estado auferiu no ano de 1996.

Em seguida vêm os municípios do Rio Grande do Norte e da Bahia com, respectivamente, 6,58% (ou R\$ 97 milhões) e 5,4% (ou R\$ 80 milhões) do total arrecadado. Vale destacar

⁴² Segundo o Decreto nº 1 de 1991, 80% dos recursos desse Fundo Especial estão reservados para os municípios.

também a inclusão de cidades do Pará e do Amapá no seletor grupo das beneficiadas com os *royalties* e, em termos de crescimento, os municípios de Santa Catarina, que presenciaram uma variação de quase 8.000% na arrecadação desta participação governamental⁴³. Embora os municípios contemplados destes três Estados (Pará, Amapá e Santa Catarina) não tenham produzido petróleo ou gás natural em 2003, eles foram beneficiados por terem sido afetados por atividades petrolíferas de alguma forma.

Tabela 3.1: Distribuição de *royalties* aos Municípios pertencentes às Unidades da Federação (1996-2003)

em mil reais a preços correntes

Municípios pertencentes às Unidades da Federação	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Participação Relativa ao Total em 2003
Amazonas	877	1.220	2.160	7.514	16.577	20.265	24.839	37.782	2,56%
Pará	-	-	-	-	-	-	640	1.070	0,07%
Amapá	-	-	-	-	-	-	113	189	0,01%
Ceará	1.475	1.335	1.684	4.831	9.098	11.633	12.005	19.363	1,31%
Rio Grande do Norte	6.001	6.552	8.937	26.429	43.778	47.435	67.217	97.011	6,58%
Paraíba	258	341	425	940	1.793	2.206	320	0	0,00%
Pernambuco	1.289	1.829	2.550	5.640	10.756	13.235	1.921	343	0,02%
Alagoas	738	826	1.104	2.934	4.989	5.982	14.097	20.183	1,37%
Sergipe	3.498	3.615	4.588	13.590	20.995	22.162	40.395	54.025	3,66%
Bahia	4.437	4.798	6.679	18.720	31.334	39.032	54.192	79.644	5,40%
Minas Gerais	454	632	791	1.764	3.365	4.148	603	1.771	0,12%
Espírito Santo	1.791	2.219	2.883	7.618	14.132	19.668	28.453	52.078	3,53%
Rio de Janeiro	31.641	41.986	60.652	206.708	397.059	497.353	740.207	997.787	67,66%
São Paulo	2.603	3.199	5.154	20.376	49.910	63.863	57.090	73.959	5,02%
Paraná	914	1.106	1.065	1.939	3.943	3.702	980	1.978	0,13%
Santa Catarina	258	341	776	3.816	6.273	8.181	16.192	20.812	1,41%
Rio Grande do Sul	1.031	1.365	1.908	4.621	8.857	10.434	11.171	16.624	1,13%
TOTAL	57.266	71.364	101.355	327.440	622.860	769.298	1.070.436	1.474.619	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Nota: Tabela elaborada de acordo com o critério de regime de caixa.

Os municípios do Espírito Santo, por seu turno, são apenas o sexto do país em termos de *royalties*, recebendo pouco mais R\$ 52 milhões ou aproximadamente 3,5% do total repartido entre os municípios. Apesar disto, o montante destinado para os municípios capixabas variou cerca de 2.800% entre 1996 e 2003. Este espantoso crescimento, concentrado sobretudo nos últimos quatro anos da série, é mais uma amostra do impulso que as atividades petrolíferas ganharam recentemente no Estado.

⁴³ Este variação de cerca de 8.000% corresponde à diferença verificada na TABELA 3.1 entre os anos de 1996 e 2003.

Já a participação especial é uma modalidade de participação governamental em que sua fonte geradora são os campos com grande volume de produção ou grande rentabilidade. Sua alíquota pode variar de 0% a 40%, dependendo do número de anos de produção, da localização da área e do volume de produção – ou seja, os campos em terra com produção acima de 10 barris por dia (bpd), os campos marítimos com profundidade batimétrica média até 400 metros e produção acima de 20 mil bpd e os campos marítimos com profundidade batimétrica média superior a 400 metros e produção acima de 31 mil bpd. Cabe lembrar que neste caso, 10% dos recursos arrecadados serão repassados aos municípios produtores, seja à produção localizada em terra, seja à produção localizada em mar.

Tabela 3.2: Distribuição de participações especiais aos municípios (2000-2003)

em reais a preços correntes

Municípios	2000	2001	2002	2003	Participação Relativa ao Total em 2003
Coari (AM)	1	1.246.788	1.593.694	5.441.221	1,09%
Areia Branca (RN)	-	43.829	-	390.175	0,08%
Mossoró (RN)	-	153.297	-	1.492.855	0,30%
Jaguareé (ES)	-	-	516.962	1.239.640	0,25%
Presidente Kennedy (ES)	-	24.361	-	855.329	0,17%
Armação dos Búzios (RJ)	-	23	817.973	3.522.756	0,70%
Cabo Frio (RJ)	-	161	5.157.027	21.797.515	4,36%
Campos dos Goytacazes (RJ)	54.743.190	88.549.704	128.734.941	253.489.479	50,72%
Carapebus (RJ)	591.202	660.169	993.069	1.670.949	0,33%
Casemiro de Abreu (RJ)	-	-	1.216.887	4.826.366	0,97%
Macaé (RJ)	17.365.853	30.503.046	41.058.101	72.301.137	14,47%
Quissamã (RJ)	5.971.792	6.668.440	9.226.872	16.504.450	3,30%
Rio das Ostras (RJ)	25.201.770	44.266.690	61.702.631	114.414.895	22,89%
São João da Barra (RJ)	-	88.229	-	1.796.693	0,36%
TOTAL	103.873.808	172.204.736	251.018.157	499.743.460	100,00%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004).

Nessa linha, a TABELA 3.2 indica uma vez mais a concentração ou polarização das participações governamentais no interior das regiões petrolíferas. Dos catorze municípios agraciados com tais recursos em 2003, nove são fluminenses⁴⁴. Estes nove municípios em conjunto detiveram nada menos que cerca de 98% (ou pouco mais de R\$ 490 milhões) do valor repassado as cidades a título de participações especiais. A prefeitura de Campos dos

⁴⁴ Mencionou-se no Capítulo 2 que apenas quatro Estados recebem Participações Especiais e que este baixo número é consequência da também diminuta quantidade de campos com elevada produtividade e/ou lucratividade. Como decorrência lógica também são poucos os municípios beneficiados com tais recursos.

Goytacazes sozinha faturou mais de 50% (aproximadamente R\$ 253,4 milhões) dos quase R\$ 500 milhões repassados em 2003.

Além disso, ressalta-se a presença de outros municípios na TABELA 3.2. Nota-se que apesar de receberem recursos relativamente modestos em termos nominais – se comparados à maioria dos municípios fluminenses –, são cifras que vêm crescendo e ganhando significância. Na cidade de Coari, no Amazonas, por exemplo, as participações especiais passaram do simbólico R\$ 1,00 arrecadado em 2000 para os quase R\$ 5,5 milhões em 2003.

No caso do Espírito Santo, apenas os municípios de Jaguaré e Presidente Kennedy já fizeram jus ao recebimento de participações especiais. O primeiro em função do Campo de Fazenda Alegre (produção *onshore*) e o segundo devido ao Campo de Jubarte (produção *offshore*). Em termos absolutos são até valores expressivos por se tratarem de cidades de pequeno porte, em que tais recursos podem significar muito para as finanças das respectivas prefeituras. Porém, em termos relativos ao Total de 2003, os números explicam por si só a sua baixa representatividade: 0,25% (Jagaré) e 0,17% (Presidente Kennedy).

Finalmente, salienta-se o aumento expressivo tanto dos *royalties* como das participações especiais remetidas aos municípios nos últimos anos. No que se refere ao primeiro, o montante total saltou de ínfimos R\$ 57,2 milhões, em 1996, para substanciais R\$ 1,4 bilhão, em 2003, uma ampliação de aproximadamente 2.500%. Já no caso das participações especiais a variação foi bem menor, cerca de 380% entre 2000 e 2003.

3.3. A repartição das Participações Governamentais entre os municípios capixabas

3.3.1. Quadro geral da distribuição de participações governamentais entre as cidades capixabas

De acordo com o que já foi visto no Capítulo 2, as atividades exploratórias tiveram início no Espírito Santo no final dos anos 1950 e se descobriu petróleo pela primeira vez no final dos anos 1960. De lá para cá muitas mudanças ocorreram nas atividades petrolíferas no Estado, que teve seus momentos de alta, como na primeira metade dos anos 1980, e períodos de baixa, como nos anos 1990 – até 1997, para ser mais exato. Mas desde o final dos anos 1990, com novas descobertas tanto em terra quanto em mar e o anúncio de grandes investimentos – por parte da PETROBRAS principalmente –, a economia petrolífera retomou uma trajetória de ascendência.

Com isso, a configuração espacial da atividade petrolífera no Estado está sendo redesenhada. Antes desse *boom* atual grande parte desta se concentrava no norte capixaba. Atualmente, contudo, municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e da região sul estão sendo impactados pela economia petrolífera⁴⁵.

Portanto, vem se alterando não somente o quadro dos municípios contemplados com as participações governamentais (*royalties* mais participações especiais), como também os valores por eles recebidos, o que provavelmente continuará ocorrendo em ambos os casos nos próximos anos.⁴⁶ Corrobora estas informações a TABELA 3.3, que traz dados sobre a distribuição dos *royalties* entre os municípios capixabas. Como se vê, existem seis cidades que entre 2000 e 2003 permaneceram como as grandes arrecadoras do Estado: Aracruz, Conceição da Barra, Jaguaré, Linhares, Presidente Kennedy e São Mateus. Ressalta-se que o caso individual de cada um destes será mais bem examinando na Seção 3.3.1.

Tabela 3.3: Distribuição dos *royalties* entre os municípios capixabas (2000-2003)

<i>em reais a preços correntes</i>						
Municípios	2000	2001	2002	2003	% em 2003	Variação 2003/2000
Aracruz	1.968.388,36	2.561.061,94	644.849,93	3.858.345,58	7,41%	96,02%
Anchieta	1.714,39	0,00	0,00	287.084,69	0,55%	16.645,59%
Conceição da Barra	336.668,48	378.759,42	606.288,41	886.134,39	1,70%	163,21%
Itapemirim	473,49	334,51	759,79	864.801,16	1,66%	182.544,02%
Jaguaré	401.592,89	2.718.503,93	5.496.916,52	8.462.081,79	16,25%	2.007,13%
Linhares	4.684.187,02	5.580.806,08	11.373.081,08	17.171.747,98	32,97%	266,59%
Presidente Kennedy	458.020,27	655.657,41	186.727,01	3.275.332,03	6,29%	615,11%
São Mateus	2.651.421,86	3.342.991,73	9.461.857,56	14.750.064,56	28,32%	456,31%
Serra	1.793.299,79	2.205.772,86	320.206,87	0,00	0,00%	-100,00%
Vitória	1.808.159,65	2.205.772,86	320.206,87	0,00	0,00%	-100,00%
Demais municípios	28.429,04	18.734,90	42.167,94	2.522.758,97	4,84%	8.773,88%
TOTAL	14.132.355,24	19.668.395,64	28.453.061,98	52.078.351,15	100,00%	268,50%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2004a).

Há também o caso Anchieta, que recebeu poucos recursos entre 2000 e 2002, mas se tornou grande beneficiário em 2003. Mesmo assim, sua participação no total repassado aos municípios capixabas neste ano ainda é pequena: 0,55%. Por outro lado, existe a situação de

⁴⁵ Cf. ANEXO IV.

⁴⁶ Contudo, não se sabe ao certo em que medida ocorrerá essas variações, uma vez que não existem previsões de quanto tempo irá durar o ciclo petrolífero no Espírito Santo e, tampouco, nos seus municípios. Um dos motivos é que as estatísticas sobre produção e reserva de petróleo e gás natural no Estado estão em constante mudança, o que dificulta executar cálculos prospectivos sobre *royalties* e participações especiais.

Serra e Vitória, que auferiram montantes nominais substanciais entre 2000 e 2002, mas tiveram suas receitas de *royalties* abruptamente eliminadas em 2003.

Esse declínio na arrecadação de *royalties* se deveu, segundo BORGES & VILLELA (2002, p. 40-41), à Portaria nº 29 da ANP, de 22 de janeiro de 2001, que passou a vigorar em março de 2002. O argumento da mesma, baseado no Artigo 19 do Decreto 1/91, é que esses municípios, e também Aracruz, não possuíam instalações de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural. Tais instalações devem ser: monobóias, quadros de bóias múltiplas, píeres de atracação, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de petróleo ou gás natural.

E no caso das instalações terrestres, estas devem estar, obrigatoriamente, vinculadas a um campo produtor e realizar as funções de coleta e transferência do petróleo ou do gás natural produzidos. De fato, o que se encontra em Aracruz, Serra e Vitória são os *city-gates*, instalações com o objetivo de entregar gás natural às companhias distribuidoras estaduais. Logo, não lhes são devidos *royalties*. Entretanto, Aracruz continuou recebendo-os por ser limítrofe a Linhares, município considerado produtor de petróleo e gás natural.

Vale destacar também os demais municípios recebedores de *royalties*. Segundo dados da ANP, foram 65 cidades, que arrecadaram individualmente menos de R\$ 64.769,19 em 2003, mas que auferiram, em conjunto, mais de R\$ 2,5 milhões. Embora este montante tenha sido mais de 8.700% superior ao de 2000, sua participação em relação ao total continuou inexpressiva, cerca de 4,8%.

Por fim, vale salientar o crescimento no montante total destinando aos municípios espírito-santenses. A TABELA 3.3 indica que tal cifra variou quase 270% no período entre 2003 (R\$ 52 milhões) e 2000 (R\$ 14,1 milhões). Afora outros fatores pertinentes como variação cambial e dos preços de referência do petróleo e gás natural, esse é mais um indicativo da evolução da economia petrolífera no Espírito Santo, que vem aumentando sua produção nos últimos anos.

3.3.2. Os municípios capixabas que mais arrecadaram participações governamentais

Nesta seção serão estudados os casos dos municípios espírito-santenses que mais se beneficiaram das participações governamentais. A amostra se limita a seis cidades que foram as grandes arrecadadoras entre 2000 e 2003: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz,

Presidente Kennedy e Conceição da Barra. Desta forma, ficaram fora da investigação Anchieta, Itapemirim, Serra e Vitória e demais municípios⁴⁷. No caso dos dois primeiros, eles só receberam recursos expressivos em 2003, ao contrário de Serra e Vitória, que não receberam mais *royalties* nesse ano. Os demais municípios não arrecadaram mais do que de R\$ 64.769,19 naquele ano. Então vejamos.

a) *Linhares*

Neste estudo foi selecionada uma amostra de seis municípios capixabas para investigação. Destes, a cidade de Linhares é a que possui a maior diversificação em suas atividades econômicas. Destaca-se, por exemplo, na agricultura (grande produtor nacional de mamão e maracujá) e tem também um setor terciário bem estruturado, reunindo bancos, comércio varejista diversificado, faculdades etc.

E no setor secundário possui unidades instaladas que vão desde segmentos tradicionais (alimentação, bebidas e têxtil) até mais sofisticados (química). Neste setor são dois os segmentos mais relevantes: o pólo moveleiro, um dos mais importantes do país, e a indústria extrativa mineral (indústria petrolífera). O complexo petrolífero de Lagoa Parada, da PETROBRAS, constitui-se de escritórios, estação coletora, infra-estrutura para produção, refino e embarque e uma Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN). Além disto, 60% do petróleo produzido no Estado é processado lá⁴⁸.

Em função disso, Linhares é o município capixaba que mais arrecadou *royalties* em 2003. A TABELA 3.4 mostra que neste ano a cidade recebeu mais de R\$ 17 milhões, ante uma receita de modestos R\$ 4,6 milhões em 2000 – uma variação em torno de 266%, a mais substancial dentre os principais itens da receita da administração pública local. Conseqüentemente, a rubrica *royalties* passou a ter grande importância no orçamento da Prefeitura Municipal de Linhares (PML), respondendo, em 2003, por quase 19% do seu total. Sua significância só não é maior porque as transferências provenientes da Quota Parte Municipal no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (QPM-ICMS) são bastante expressivas, representando 28,5% da sua Receita Total.

⁴⁷ Cf. TABELA 3.3 da Seção 3.3.1 deste capítulo.

⁴⁸ Essas informações sobre a economia do município de Linhares foram extraídas de PML (2004).

Tabela 3.4: Principais itens da Receita da Prefeitura de Linhares (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Variação 2003/2000
Receita Tributária	9.220	13,5%	9.475	13,0%	8.792	11,0%	10.800	11,8%	17,1%
IPTU	1.139	1,7%	1.277	1,8%	789	1,0%	1.044	1,1%	-8,3%
ITBI	586	0,9%	599	0,8%	782	1,0%	834	0,9%	42,3%
ISS	2.199	3,2%	2.457	3,4%	3.019	3,8%	4.306	4,7%	95,8%
Taxas	5.296	7,8%	5.142	7,0%	4.202	5,3%	4.615	5,0%	-12,9%
FPM	13.078	19,2%	14.030	19,2%	15.667	19,7%	13.737	15,0%	5,0%
QPM-ICMS	21.658	31,8%	24.174	33,1%	22.392	28,1%	26.048	28,5%	20,3%
Saldo Fundef	307	0,5%	541	0,7%	433	0,5%	722	0,8%	135,2%
Royalties (1)	4.684	6,9%	5.581	7,7%	11.373	14,3%	17.172	18,8%	266,6%
Receita Total (2)	68.143	100,0%	72.954	100,0%	79.625	100,0%	91.550	100,0%	34,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) Os valores dos *royalties* estão em preços correntes.

(2) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

A Receita Total, por sua vez, cresceu mais de 34% no período de 2000 a 2003. De acordo com a TABELA 3.4, os responsáveis por isto foram os aumentos na arrecadação com o Imposto sobre Serviços (ISS), com a QPM-ICMS e, sobretudo, com os *royalties*. Com uma receita maior, a PML pode dilatar também suas despesas. A TABELA 3.5 ratifica essa afirmativa: a Despesa Total variou aproximadamente 35% no intervalo de 2000 a 2003.

Tabela 3.5: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Linhares (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Variação 2003/2000
Pessoal (1)	28.786	42,7%	33.146	46,1%	34.443	44,8%	38.615	42,5%	34,1%
Custeio (2)	23.860	35,4%	26.584	37,0%	28.902	37,6%	33.895	37,3%	42,1%
Encargos e Amortizações das Dívidas	936	1,4%	842	1,2%	650	0,8%	494	0,5%	-47,2%
Investimentos (3)	13.802	20,5%	11.327	15,8%	12.892	16,8%	17.810	19,6%	29,0%
Despesa Total (4)	67.385	100,0%	71.898	100,0%	76.887	100,0%	90.813	100,0%	34,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004).

(1) inclui inativos, pensionistas e salário-família.

(2) exceto os gastos com pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

(3) toda a despesa de capital, exceto as amortizações com a dívida.

(4) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Outras evidências retiradas da TABELA 3.5 são o declínio dos gastos com Encargos e Amortizações de Dívidas, o incremento nas despesas com Pessoal e Custeio. Mas o ponto a ressaltar é o salto de cerca de 29% nos Investimentos feitos pela PML. Infelizmente, são poucas as informações disponíveis acerca da natureza destes investimentos. Porém, conforme ZANDONADI *et al* (2004), a prioridade tem sido na área da saúde e em obras de infraestrutura, visando melhorar a condições de vida da população linharenses.

Vale a pena observar ainda alguns dados *per capita*, recurso muito utilizado em estudos de finanças públicas, a fim de evitar distorções advindas das diferentes dimensões dos municípios. Neste sentido, o ANEXO I compara a evolução das Receitas Totais *per capita* no quadriênio 2000-2003. Linhares, por exemplo, teve uma variação de quase 72% no período, passando da vigésima sétima para a décima quinta no ranking estadual. Já no ANEXO II, vê-se que as Despesas com Investimentos por habitante também aumentaram bastante (60%), variando de R\$ 95,3 para R\$ 152,3 em igual período.

E de acordo com o ANEXO III, esses números são compatíveis com os municípios capixabas de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) elevado. Comparada aos dez primeiros municípios no ranking estadual do IDH-M 2000, Linhares, que ocupou a 19ª posição neste ranking, só perde em termos de receita *per capita* para Vitória, Anchieta e Ibiraçu⁴⁹.

Sendo assim, parece que a administração pública local tem se preocupado mais em dotar a cidade de melhores serviços públicos. De um lado, isto é positivo porque a população está adquirindo melhor qualidade de vida mas, por outro lado, a PML não tem como garantir que isto será sustentado nos próximos anos. A razão é que grande parte de sua receita está calcada nos *royalties*, uma fonte que se findará quando o ciclo da economia petrolífera se encerrar.

O ideal seria procurar diversificar as atividades econômicas da cidade numa tentativa de gerar um fluxo contínuo de renda, engendrando outras fontes de arrecadação. Desta forma, a prefeitura conseguiria não somente manter as condições do seu serviço público, mas também ampliá-los.

b) São Mateus

Como foi mencionado no Capítulo 2, as atividades petrolíferas tiveram início no final dos anos 1970 no Espírito Santo, uma vez que se descobriu petróleo na cidade de São Mateus. Segundo informações da própria Prefeitura Municipal de São Mateus (PMSM), as principais atividades econômicas da cidade são o comércio (principal centro comercial do

⁴⁹ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi criado originalmente para medir o nível de desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação (alfabetização e taxa de matrícula), longevidade (esperança de vida ao nascer) e renda (PIB *per capita*). Para auferir o nível de desenvolvimento municipal foi criado o IDH-M, em que os mesmos indicadores são utilizados, porém com algumas modificações, a fim de torná-los mais adequados para avaliar a condição social de núcleos sociais menores. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total).

extremo norte capixaba) e a produção petrolífera. Existem atualmente 145 poços em produção e há 35 empreiteiras trabalhando a serviço da PETROBRAS. Ademais, localiza-se na costa mateense a Plataforma de Cação, que produz 2,8 mil barris por dia, e a estatal pretende construir no município o Terminal Norte Capixaba, que irá embarcar o óleo produzido no campo de Fazenda Alegre, em Jaguaré.

Por ser fortemente afetado pela atividade petrolífera, São Mateus foi a segunda maior arrecadadora de *royalties* no Espírito Santo em 2003, segundo BORGES & VILLELA (2004, p. 45) e a TABELA 3.3 apresentada anteriormente. Além disto, ela concentrou pouco mais de 28% do total repassado aos municípios espírito-santenses. Nesta linha, a TABELA 3.6 abaixo mostra, dentre outros pontos, a evolução da receita de *royalties* da cidade: cerca de 264% entre 2000 e 2003, ou seja, o item da receita que mais cresceu.

Tabela 3.6: Principais itens da Receita da Prefeitura de São Mateus (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IGP-DI

Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Receitas Correntes	48.644	98,8%	52.553	93,5%	62.657	96,1%	62.957	99,5%	29,4%
Receita Tributária	7.458	15,1%	7.279	12,9%	6.873	10,5%	7.305	11,5%	-2,1%
IPTU	771	1,6%	586	1,0%	487	0,7%	446	0,7%	-42,2%
IRRF	0	0,0%	0	0,0%	505	0,8%	625	1,0%	23,8%
ITBI	455	0,9%	473	0,8%	347	0,5%	379	0,6%	-16,7%
ISS	2.244	4,6%	2.705	4,8%	2.811	4,3%	3.461	5,5%	54,2%
Taxas	3.989	8,1%	3.517	6,3%	2.724	4,2%	2.393	3,8%	-40,0%
Transferências Correntes	34.486	70,0%	39.702	70,6%	39.139	60,0%	35.215	55,7%	2,1%
União	12.738	25,9%	15.796	28,1%	15.973	24,5%	14.222	22,5%	11,7%
FPM	9.209	18,7%	9.644	17,2%	11.159	17,1%	14.222	22,5%	54,4%
Estado	16.655	33,8%	16.429	29,2%	15.394	23,6%	13.784	21,8%	-17,2%
QPM-ICMS	14.684	29,8%	14.831	26,4%	13.867	21,3%	12.552	19,8%	-14,5%
Outras Receitas Correntes	6.700	13,6%	5.572	9,9%	16.645	25,5%	20.436	32,3%	205,0%
<i>Royalties</i>	4.079	8,3%	4.660	8,3%	11.715	18,0%	14.857	23,5%	264,2%
Receitas de Capital	604	1,2%	3.665	6,5%	2.561	3,9%	297	0,5%	-50,8%
Receita Total	49.248	100,0%	56.218	100,0%	65.218	100,0%	63.254	100,0%	28,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de PMSM (2004).

Como decorrência desse incremento expressivo, os *royalties* passaram a ser o principal item individual da receita de São Mateus em 2003⁵⁰. Neste ano eles representaram mais de 23% da Receita Total (R\$ 14,8 milhões). Em termos comparativos, tal cifra superou o conjunto dos

⁵⁰ Nota-se que os itens Receitas Correntes, Receitas Tributárias, Transferências Correntes, Outras Receitas Correntes e Receita de Capital, são o somatório de suas respectivas rubricas.

impostos e taxas municipais, o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) proveniente da União, a QPM-ICMS originária do governo estadual e as Receitas de Capital.

Logo, os *royalties* influenciam significativamente as finanças públicas de São Mateus. Contemplada com esta receita extra em seu orçamento, a administração local adquiriu uma capacidade maior de investimento porque, vale lembrar, a legislação em vigor proíbe a aplicação destes recursos no pagamento de funcionários e de dívida. Porém, a realidade foi bem diferente.

A TABELA 3.6 demonstra que, enquanto os demais itens da despesa aumentaram entre 2000 e 2003, a rubrica Investimento e Inversões Financeiras decresceu quase 11%. É certo que ela atingiu o pico de R\$ 9,7 milhões em 2002. Contudo, isto representou apenas 14% da Despesa Total naquele ano e 8,7% em 2003. Isto, por sua vez, foi bem inferior aos gastos com Pessoal e Custeio neste último ano.

Tabela 3.7: Principais itens da Despesa da Prefeitura de São Mateus (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IGP-DI

Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Pessoal	20.296	39,6%	23.811	42,9%	26.972	38,2%	25.867	40,4%	27,4%
Pessoal Ativo	19.369	37,8%	22.659	40,8%	25.046	35,5%	23.803	37,1%	22,9%
Custeio	23.718	46,2%	24.557	44,3%	32.376	45,9%	31.394	49,0%	32,4%
Serviços de terceiros e encargos	19.653	38,3%	18.774	33,8%	24.482	34,7%	22.720	35,5%	15,6%
Juros e Amortização da Dívida	1.005	2,0%	1.250	2,3%	1.415	2,0%	1.219	1,9%	21,3%
Investimento e inversões financeiras	6.288	12,3%	5.854	10,6%	9.775	13,9%	5.606	8,7%	-10,8%
Despesa Total	51.308	100,0%	55.471	100,0%	70.538	100,0%	64.085	100,0%	24,9%

Fonte: Elaboração própria a partir de PMSM (2004).

Além disso, os dados contidos em PMSM (2004) apresentam os gastos da prefeitura por áreas ou funções da administração. Deste ponto de vista, as principais despesas seguem esta ordem: 30% em educação, 14,8% na administração, 14,5% em urbanismo e 13,7% em saúde.

Mesmo com essa ponderação, algumas informações presentes em ZANDONADI *et al* (2004) preocupam. Eles apontam em que estava sendo aplicado o dinheiro dos *royalties* pela administração local (mandato 2001-2004), destacando-se: obras de asfaltamento e calçamento, aquisição de duas máquinas do tipo retroescavadeira e duas motoniveladoras, paisagismo, limpeza pública, a reforma do Mercado Municipal e o Programa Luz no Campo.

De acordo com a idéia defendida nos capítulos anteriores de que os recursos das participações governamentais deveriam ser aplicados na diversificação produtiva, tendo-se em vista o período posterior ao da economia petrolífera, as ações da Prefeitura de São Mateus são bem tímidas como demonstrado no parágrafo antecedente. A bem da verdade, esses gastos podem representar um aumento na qualidade de vida da população. Contudo, cabe perguntar: será que as administrações futuras conseguirão mantê-la?

E, por fim, nos dados *per capita*, São Mateus apresentou um quadro singular. Apesar desta cidade ter assistido a um crescimento de 58% na sua receita *per capita*, os investimentos por habitante aumentaram apenas a metade (25%) no quadriênio 2000-2003. Paradoxalmente, São Mateus ocupou a trigésima sexta posição no ranking estadual do IDH-M 2000.

c) Jaguaré

No pequeno grupo de municípios capixabas impactados pelas atividades petrolíferas, um dos mais recentes integrantes é Jaguaré. Esta história começou em 1996, quando foi descoberto pela PETROBRAS o campo de Fazenda Alegre. A produção deste corresponde ao maior volume produzido em terra do Estado (27 mil barris por dia), respondendo por 60% do total produzido na região norte.

Conseqüentemente, de acordo com dados da Prefeitura Municipal de Jaguaré (PMJ, 2004), o segmento petrolífero já é a segunda principal atividade econômica do município, perdendo apenas para a cafeicultura. E suas perspectivas são bem promissoras, uma vez que a PETROBRAS está construindo uma estação de tratamento de óleo (separará o volume produzido em óleo, gás e água) que irá acarretar num aumento da produção e proporcionará mais segurança no transporte de petróleo e gás natural. A conclusão da obra, com custos estimados de R\$ 230 milhões, está prevista para o final de 2005.

Por esses motivos, Jaguaré é o terceiro maior arrecadador de participações governamentais (*royalties* mais participações especiais) no Estado, ficando atrás apenas de Linhares e São Mateus, respectivamente. Os dados da TABELA 3.8 indicam que tais recursos variaram espantosos 2.300% entre os anos de 2000 e 2003, ascendendo de meros R\$ 402 mil neste primeiro ano para pouco de R\$ 9,7 milhões naquele último. Este substancial crescimento resultou numa expressiva importância na composição da receita da administração local: em

2003, por exemplo, os recursos das atividades petrolíferas representaram pouco mais de um terço (36%) da Receita Total da Prefeitura de Jaguaré.

Tabela 3.8: Principais itens da Receita da Prefeitura de Jaguaré (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Receita Tributária	388	3,2%	522	3,0%	507	2,2%	1.028	3,8%	164,9%
IPTU	24	0,2%	34	0,2%	42	0,2%	43	0,2%	79,2%
ITBI	32	0,3%	106	0,6%	42	0,2%	59	0,2%	84,4%
ISS	62	0,5%	111	0,6%	182	0,8%	712	2,6%	1.048,4%
Taxas	270	2,2%	271	1,6%	241	1,1%	214	0,8%	-20,7%
FPM	3.642	30,1%	3.900	22,7%	4.384	19,3%	3.988	14,8%	9,5%
QPM-ICMS	5.004	41,4%	6.222	36,2%	6.304	27,8%	8.558	31,8%	71,0%
Saldo Fundef	-327	-2,7%	-361	-2,1%	-359	-1,6%	-663	-2,5%	102,8%
Royalties + P.E. (1)	402	3,3%	2.719	15,8%	6.014	26,5%	9.702	36,0%	2.313,4%
Receita Total (2)	12.081	100,0%	17.188	100,0%	22.684	100,0%	26.943	100,0%	123,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) O município de Jaguaré arrecadou participação especial em 2002 e 2003. Os valores estão em preços correntes.

(2) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Como deixa bem claro a TABELA 3.8, são cifras superiores aos demais itens da receita municipal. Significam, por exemplo, mais de nove vezes a sua Receita Tributária, quase 2,5 vezes a receita com o FPM e aproximadamente 15% superior ao arrecadado com a QPM-ICMS. Ultrapassou, desta forma, aquela que era a sua principal fonte arrecadatória.

Outro ponto que merece destaque é o aumento de 123% da Receita Total entre 2000 e 2003, reflexo, sobretudo, do incremento das participações governamentais. E isto impactou também as despesas da prefeitura jaguareense. Como aponta a TABELA 3.9, a Despesa Total cresceu bastante também no mesmo período (145%), conseqüência, principalmente, dos aumentos das Despesas de Custeio (188%) e Investimentos (721%).

Portanto, a informação positiva é que as despesas com investimento cresceram significativamente. No entanto, os dados de BORGES & VILLELA (2004) não estão desagregados, impossibilitando saber que tipos de investimentos estão sendo realizados. Apesar disto, espera-se que ao menos parte destes investimentos esteja sendo direcionada para uma diversificação da base produtiva de Jaguaré, visando um fluxo contínuo de renda e, por conseqüência, de base arrecadatória. Isto porque a extinção das atividades petrolíferas no município representaria, de imediato, a perda de mais de um terço da arrecadação municipal.

Tabela 3.9: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Jaguaré (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Pessoal (1)	5.606	49,4%	5.705	33,8%	6.273	28,3%	6.324	22,7%	12,8%
Custeio (2)	4.640	40,9%	7.761	46,0%	10.266	46,3%	13.387	48,0%	188,5%
Encargos e Amortizações das Dívidas	127	1,1%	52	0,3%	114	0,5%	146	0,5%	15,0%
Investimentos (3)	977	8,6%	3.367	19,9%	5.537	25,0%	8.022	28,8%	721,1%
Despesa Total (4)	11.349	100,0%	16.885	100,0%	22.190	100,0%	27.880	100,0%	145,7%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004).

(1) inclui inativos, pensionistas e salário-família.

(2) exceto os gastos com pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

(3) toda a despesa de capital, exceto as amortizações com a dívida.

(4) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Por fim, Jaguaré apresenta um caso a parte entre os municípios analisados. Embora tenha um IDH-M baixo em 2000 (0,691), ela atingiu uma receita *per capita* altíssima em 2003 – R\$ 1326,8, a quarta maior do Estado – para os padrões do Espírito Santo. As Despesas com Investimento por habitante também surpreenderam: elas variaram 960% entre os anos 2000 e 2003, alcançando R\$ 395,1 neste último ano – o maior do Estado.

d) Aracruz

A cidade de Aracruz se destaca, principalmente, pelo setor industrial por sediar a fábrica da Aracruz Celulose S.A., grande exportadora nacional de pasta de celulose. É forte também a presença do setor terciário, o que se depreende da arrecadação significativa com o ISS e com a QPM-ICMS, que juntos responderam por 66,5% do total arrecadado em 2003.

No que diz respeito à atividade petrolífera, o município não possui nenhuma relevância atualmente, uma vez que não é produtor nem possui instalações de embarque ou desembarque de gás natural. Todavia, as perspectivas são promissoras e este quadro será revertido. Conforme o ANEXO IV, está situado no litoral de Aracruz o Campo de Golfinho e o ES-132, que iniciarão a produção em 2006, visando a extração de 200 mil barris de óleo leve por dia. O ES-138, campo de gás, deverá iniciar a produção em 2011.

Mesmo assim, a cidade recebe *royalties* atualmente por ser limítrofe a Linhares, considerado produtor. A TABELA 3.10 demonstra que a compensação financeira devidas pelas atividades petrolíferas variou 96% entre 2000 e 2003. Porém, houve uma queda de quase 75% na arrecadação no biênio 2001/2002 pelos motivos já expostos na Seção 3.3.1 anterior.

Tabela 3.10: Principais itens da Receita da Prefeitura de Aracruz (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Receita Tributária	8.467	12,6%	10.655	12,5%	12.556	13,3%	11.457	12,4%	35,3%
IPTU	719	1,1%	804	0,9%	551	0,6%	786	0,9%	9,3%
ITBI	277	0,4%	490	0,6%	468	0,5%	353	0,4%	27,4%
ISS	5.125	7,7%	7.260	8,5%	9.911	10,5%	7.612	8,3%	48,5%
Taxas	2.346	3,5%	2.101	2,5%	1.626	1,7%	2.706	2,9%	15,3%
FPM	7.285	10,9%	7.834	9,2%	8.768	9,3%	7.987	8,7%	9,6%
QPM-ICMS	21.838	32,6%	47.703	55,8%	54.963	58,0%	53.665	58,2%	145,7%
Saldo Fundef	1.544	2,3%	-387	-0,5%	-1.664	-1,8%	-362	-0,4%	-123,4%
Royalties (1)	1.968	2,9%	2.561	3,0%	645	0,7%	3.858	4,2%	96,0%
Receita Total (2)	66.955	100,0%	85.441	100,0%	94.713	100,0%	92.257	100,0%	37,8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) Os valores estão em preços correntes.

(2) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Salienta-se que os *royalties* não exercem influência substancial na receita da Prefeitura Municipal de Aracruz (PMA), visto que eles representaram pouco mais de 4% da Receita Total em 2003. Apesar disso, tratou-se de um reforço nos cofres públicos, colaborando para o crescimento de cerca de 38% na Receita Total de Aracruz no quadriênio investigado.

Por conseguinte, o impacto não foi tão relevante sobre a Despesa Total. A TABELA 3.11 aponta que esta se ampliou 27% no período 2000/2003, bem menos que a variação da Receita Total. Os pontos negativos são o incremento vertiginoso dos gastos com Encargos e Amortizações Financeiras (242%) e o decréscimo de 32,5% nas despesas com Investimentos.

Tabela 3.11: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Aracruz (2000-2003)

em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Pessoal (1)	29.403	43,7%	35.170	41,1%	50.212	48,6%	43.223	50,5%	47,0%
Custeio (2)	28.794	42,8%	45.193	52,9%	43.289	41,9%	33.406	39,1%	16,0%
Encargos e Amortizações das Dívidas	1.000	1,5%	2.085	2,4%	2.294	2,2%	3.421	4,0%	242,1%
Investimentos (3)	8.103	12,0%	3.028	3,5%	7.503	7,3%	5.468	6,4%	-32,5%
Despesa Total (4)	67.299	100,0%	85.476	100,0%	103.298	100,0%	85.518	100,0%	27,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) inclui inativos, pensionistas e salário-família.

(2) exceto os gastos com pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

(3) toda a despesa de capital, exceto as amortizações com a dívida.

(4) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Se dividirmos os valores dos Investimentos realizados com o dos *royalties* arrecadados em 2003, teremos um número maior que 1 – de fato, 1,41. Isto significa que ao menos uma parte relevante destes últimos estão sendo aplicados em investimentos.

Por fim, Aracruz apresenta um dado negativo. Embora sua receita *per capita* tenha crescido 72% entre 2000 e 2003 – alcançou R\$ 1348,8 neste último ano, a terceira maior do Estado –, as Despesas com Investimento por habitante decresceram quase 19% no mesmo período.

e) Presidente Kennedy

Presidente Kennedy é um município de apenas 9.555 habitantes, segundo dados do Censo de 2000 do IBGE, situado no litoral sul do Espírito Santo. Destes, cerca de 7.025 (73%) vivem na zona rural. No que se refere à atividade econômica, de um modo geral ela é diminuta. A história da economia petrolífera é recente, com a descoberta do chamado Parque das Baleias (Campos de Jubarte, Cachalote e Baleia Franca).

Desses três campos, só o de Jubarte já está produzindo. Segundo o ANEXO IV são 19 mil barris de petróleo e 300 mil metros cúbicos de gás por dia. A partir de 2005, com a P-34, a produção será de 50 mil e 600 mil, respectivamente. Já os campos de Baleia Franca e Cachalote somente começarão a produzir em 2009.

Tabela 3.12: Principais itens da Receita da Prefeitura de Presidente Kennedy (2000-2003)

Em mil reais médios de 2003 - IPCA

Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Variação 2003/2000
Receita Tributária	242	3,8%	332	4,1%	676	8,5%	296	2,6%	22,3%
IPTU	94	1,5%	93	1,2%	126	1,6%	71	0,6%	-24,5%
ITBI	59	0,9%	37	0,5%	52	0,7%	53	0,5%	-10,2%
ISS	65	1,0%	45	0,6%	399	5,0%	69	0,6%	6,2%
Taxas	24	0,4%	157	2,0%	99	1,2%	104	0,9%	333,3%
FPM	2.384	37,3%	2.619	32,6%	2.920	36,5%	2.513	22,0%	5,4%
QPM-ICMS	1.979	30,9%	2.043	25,4%	1.897	23,7%	1.982	17,3%	0,2%
Saldo Fundef	335	5,2%	438	5,4%	366	4,6%	527	4,6%	57,3%
<i>Royalties</i> + P.E. (1)	458	7,2%	680	8,5%	187	2,3%	4.130	36,1%	801,7%
Receita Total (2)	6.396	100,0%	8.042	100,0%	7.992	100,0%	11.447	100,0%	79,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) O município de Presidente Kennedy arrecadou participação especial em 2001 e 2003. Os valores de royalties + P.E. estão em preços correntes.

(2) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Entretanto, o Campo de Jubarte já está gerando participações governamentais (*royalties* + participações especiais) para a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy (PMPK).

Respondendo por cerca de 36% da Receita Total em 2003, estas já são a principal fonte de arrecadação do município. Isto é consequência de uma variação de mais de 800% no quadriênio 2000-2003 e de uma fraca base tributária, por ter pouca atividade econômica. As compensações financeiras superaram inclusive a receita com o FPM e com a QPM-ICMS, as duas principais fontes arrecadatórias anteriores. O reflexo de tal incremento está no aumento de quase 80% da Receita Total de Presidente Kennedy entre 2000 e 2003.

Como consequência do incremento da Receita Total, a Despesa Total também aumentou quase 80% entre 2000 e 2003. Neste caso o destaque é o acréscimo de 196% nas despesas com Investimentos em igual período e de 193% com as de Custeio. Se dividirmos os gastos com investimentos pela receita das participações governamentais de 2003, tem-se que apenas 22% destes últimos foram alocados em investimentos. Como também foi grande o aumento nas despesas de custeio, infere-se que parte daqueles recursos foram alocados para cobri-las.

Tabela 3.13: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Presidente Kennedy (2000-2003)

<i>Em mil reais médios de 2003 - IPCA</i>									
Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Pessoal (1)	3.475	59,0%	3.606	43,7%	3.936	42,2%	3.664	34,7%	5,4%
Custeio (2)	1.997	33,9%	3.794	45,9%	3.960	42,5%	5.856	55,5%	193,2%
Encargos e Amortizações das Dívidas	101	1,7%	157	1,9%	183	2,0%	93	0,9%	-7,9%
Investimentos (3)	317	5,4%	704	8,5%	1.245	13,4%	939	8,9%	196,2%
Despesa Total (4)	5.889	100,0%	8.261	100,0%	9.324	100,0%	10.553	100,0%	79,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004*).

(1) inclui inativos, pensionistas e salário-família.

(2) exceto os gastos com pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

(3) toda a despesa de capital, exceto as amortizações com a dívida.

(4) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Por fim, comparando o seu IDH-M com sua Receita *per capita*, Presidente Kennedy apresentou dados espantosos. Embora com um IDH-M baixo em 2000 (0,674) – um dos menores do Estado –, ela atingiu uma receita *per capita* altíssima em 2003 – R\$ 1193,2, a quinta maior do Estado – para os padrões do Espírito Santo. As Despesas com Investimento por habitante também surpreenderam: elas variaram 279% entre os anos 2000 e 2003, alcançando R\$ 97,9 neste último ano – o décimo sexto maior do Estado.

f) *Conceição da Barra*

Conceição da Barra, bem como São Mateus, foi onde a atividade petrolífera teve início no Espírito Santo. Lá está localizada parte da produção terrestre capixaba. Por este motivo o município recebe *royalties*, conforme a TABELA 3.14. Assim como Aracruz, Conceição da Barra não é tão dependente da compensação financeira advinda das atividades petrolíferas, pois esta significou apenas 4,2% da sua Receita Total em 2003.

Os principais itens da receita foram, por seu turno, a QPM-ICMS e o FPM, que juntos significaram cerca de metade da Receita Total de 2003. Por serem recursos oriundos de transferências, nota-se a baixa autonomia fiscal de Conceição da Barra.

Tabela 3.14: Principais itens da Receita da Prefeitura de Conceição da Barra (2000-2003)

<i>em mil reais médios de 2003 - IPCA</i>									
Itens da Receita	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Variação 2003/2000
Receita Tributária	1.191	7,0%	1.807	9,8%	2.186	11,7%	1.849	8,7%	55,2%
IPTU	115	0,7%	149	0,8%	161	0,9%	108	0,5%	-6,1%
ITBI	259	1,5%	59	0,3%	43	0,2%	90	0,4%	-65,3%
ISS	328	1,9%	1.111	6,1%	1.535	8,2%	1.409	6,6%	329,6%
Taxas	489	2,9%	488	2,7%	447	2,4%	242	1,1%	-50,5%
FPM	4.249	25,1%	4.549	24,8%	5.115	27,4%	4.659	22,0%	9,6%
QPM-ICMS	6.564	38,7%	6.496	35,4%	5.430	29,1%	5.886	27,8%	-10,3%
Saldo Fundef	284	1,7%	1.075	5,9%	921	4,9%	1.474	7,0%	419,0%
<i>Royalties</i> (1)	337	2,0%	379	2,1%	606	3,2%	886	4,2%	162,9%
Receita Total (2)	16.943	100,0%	18.362	100,0%	18.686	100,0%	21.191	100,0%	25,1%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) Os valores estão em preços correntes.

(2) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Mesmo sem grande significância, a receita de *royalties* impactou as despesas do município com Investimentos. Estas aumentaram 188,5% entre 2000 e 2003, o maior crescimento entre os itens das despesas da Prefeitura Municipal de Conceição da Barra (PMCB). Outro dado positivo é que a divisão Investimentos sobre *royalties* foi bem superior a 1 em 2003, significando que estes estão sendo empregados em investimentos no município.

Tabela 3.15: Principais itens da Despesa da Prefeitura de Conceição da Barra (2000-2003)

<i>em mil reais médios de 2003 - IPCA</i>									
Itens da Despesa	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	Varição 2003/2000
Pessoal (1)	7.041	47,8%	7.995	44,9%	10.679	56,2%	11.340	48,9%	61,1%
Custeio (2)	6.245	42,4%	7.901	44,3%	6.298	33,1%	8.042	34,7%	28,8%
Encargos e Amortizações das Dívidas	297	2,0%	295	1,7%	427	2,2%	465	2,0%	56,6%
Investimentos (3)	1.152	7,8%	1.629	9,1%	1.602	8,4%	3.324	14,3%	188,5%
Despesa Total (4)	14.735	100,0%	17.820	100,0%	19.005	100,0%	23.171	100,0%	57,3%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e ANP (2004a).

(1) inclui inativos, pensionistas e salário-família.

(2) exceto os gastos com pessoal, inativos, pensionistas e salário-família.

(3) toda a despesa de capital, exceto as amortizações com a dívida.

(4) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Por fim, comparando o seu IDH-M com sua Receita *per capita*, Conceição da Barra apresentou dados interessantes. Embora com um IDH-M baixo em 2000 (0,688) – o que equivaleu a 65º posição no Estado –, ela atingiu uma receita *per capita* alta em 2003 – R\$ 762,5, a 18º maior do Estado – para os padrões do Espírito Santo. As Despesas com Investimento por habitante também surpreenderam: elas variaram cerca de 250% entre os anos 2000 e 2003, alcançando R\$ 119,6 neste último ano – a 12º maior do Estado.

3.4. Conclusão

Como foi mencionado na Introdução, o principal objetivo deste capítulo foi analisar qual a importância das participações governamentais (*royalties* + participações especiais) para os municípios capixabas. Além disto, fez-se uma breve investigação sobre a distribuição destas entre o conjunto das cidades brasileiras que recebem tais recursos, em que se observou que as confrontantes com a Bacia de Campos, no norte fluminense, concentraram mais de 67% do total de *royalties* repassados em 2003.

Em se tratando de Espírito Santo, estudou-se o caso dos 6 municípios que mais receberam participações governamentais entre os anos de 2000 e 2003: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra. Em linhas gerais, notou-se uma forte dependência dos recursos da compensação financeira das atividades petrolíferas, através da relação desta com a Receita Total, em Linhares, São Mateus, Jaguaré e Presidente Kennedy. Apenas Aracruz e Conceição da Barra foram as exceções.

Embora isso tenha sido importante para aqueles quatro municípios, que contaram com mais recursos para investir, isto tem também o seu lado perigoso. Caso esses municípios sofram uma queda abrupta nas receitas de participações governamentais, as suas finanças públicas podem ficar seriamente comprometidas. Em função da magnitude que estes recursos assumiram nos cofres públicos de seus municípios, os gestores municipais podem até entrar em conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esse é um dos motivos pelos quais se defende que tais recursos devem ser empregados na diversificação produtiva. Os objetivos disto são: engendrar novas fontes de receita para a administração pública local, permitindo a manutenção da máquina pública e novos investimentos; diminuir a importância relativa das participações governamentais no orçamento, a fim de não colocar as finanças municipais em sérios problemas.

Mas para isso ocorrer não basta apenas que o TCE-ES fiscalize o bom uso desses recursos. É preciso também que a sociedade civil organizada crie métodos de controlar estes gastos. Afinal de contas, ela é a parte mais afetada, seja de forma positiva, seja de forma negativa. E uma forma de se efetivar tal tarefa é acompanhar a evolução do IDH-M dos municípios beneficiados com as participações governamentais. Dentre outros fatores e dados relevantes, o acréscimo deste indicador pode apontar se os recursos destas estão sendo bem empregados.

CONCLUSÃO

Para se iniciar a conclusão desta monografia, vale lembrar primeiramente quais são os seus objetivos. Como foi visto na introdução deste trabalho, a questão central que o permeou foi: qual(is) o(s) impacto(s) que as participações governamentais geraram para as finanças públicas, assim como para a economia local, dos governos do Espírito Santo e dos seis municípios selecionados – Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra?

Sendo assim, foram confrontadas as quatro explicações apresentadas para a cobrança dos *royalties* com a legislação que a regula atualmente – a Lei 9.478/97 e o Decreto 2.705/98. Desta comparação, se conclui que três das quatro alternativas foram observadas pelos legisladores, quais sejam, os *royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais da atividade petrolífera, como mecanismo internalizador de custos sociais e como receita pela concessão de patrimônio público.

A ausência de características que refletem a questão da justiça intergeracional ficou patente na fraquíssima preocupação da legislação em vigor a respeito da aplicação dos recursos das participações governamentais. Como visto no Capítulo 1, está excluído apenas o emprego de tais recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, o que abre oportunidades para o seu mau uso. De forma alternativa e condizente com a problemática da justiça intergeracional, tais recursos deveriam ser utilizados com vistas à diversificação produtiva, tendo como horizonte o período posterior ao da economia petrolífera que certamente virá.

E esse ponto fraco da legislação, o da aplicação das participações governamentais, abriu espaço para se questionar o porquê de Estados e municípios serem beneficiados com as receitas dos *royalties* e das participações especiais. A resposta para esta pergunta está na descentralização das receitas e das despesas (ou responsabilidades) que caracterizou os anos 1980. Em função da estagnação econômica que perdurou até os anos 1990, a demanda da população por políticas sociais aumentou substancialmente. Isto rebateu de certa forma tanto na distribuição dos recursos dos *royalties* e das participações especiais quanto no incremento da alíquota deste primeiro em relação à legislação anterior.

Portanto, embora se advogue a idéia de que Estados e municípios devam receber esses recursos das participações governamentais, a legislação não oferece nenhum fundamento econômico que sustente tal vínculo – isto foi consequência da descentralização fiscal que vem ocorrendo desde o fim do regime militar. Porém, a parte repassada à União possui nexos, vale dizer, fins compatíveis com os objetivos deste instrumento arrecadatório. Sendo assim, defende-se a tese de que ao menos parte dos recursos que Estados e municípios beneficiários têm direito seja aplicada na diversificação produtiva.

Expôs-se também que as arrecadações de *royalties* e participações especiais vêm aumentando expressivamente desde 1998, após a promulgação da Lei 9.478/97. De acordo com o que foi mencionado, esta legislação provocou as seguintes alterações: a alíquota básica de *royalties* pode variar de um mínimo de 5% (a alíquota básica praticada anteriormente) até um máximo de 10%, levando-se em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores; a influência do preço do petróleo cotado no mercado internacional (*Brent Dated*) – que sofreu um acréscimo substancial nos últimos cinco anos – no preço do petróleo praticado no país; e, enfim, a conversão de valores em dólares norte-americanos para o real que, o que ocorre tanto nos preços do petróleo quanto do gás natural, depreciou-se desde a máxidesvalorização de 1999.

Além disso, outro ponto foi fundamental para que as participações governamentais sofressem tal incremento entre 1998 e 2002, vale dizer: o grande aumento da produção de petróleo e gás natural no país. No caso específico do Espírito Santo, tal afirmativa tem muita mais significância tendo em vista que a produção capixaba era inexpressiva até 1996, mas vem ganhando força desde 1997.

Embora os recursos das participações governamentais tenham crescido bastante de 1998 a 2003, estes estão concentrados no Estado do Rio de Janeiro, quando se investiga a sua repartição entre as Unidades da Federação. A explicação é que este Estado é o maior produtor nacional de petróleo e gás natural.

Quanto ao Espírito Santo, as participações governamentais acenderam muito entre 1998 e 2003. No entanto, isto não foi suficiente para impactar de maneira significativa as contas públicas do governo estadual, visto que sua participação foi de apenas 1,37% na sua Receita Total em 2002. Por conseguinte, ainda não se constatou um aumento na capacidade de investir do poder público capixaba e efeitos positivos para a população capixaba como um

todo. Mas a expectativa é de que o montante destes recursos seja expressivo nos próximos anos.

Mesmo assim, com recursos ainda inexpressivos se comparados com sua Receita Total, o governo do Espírito Santo não está gastando-o de forma correta. Em outras palavras, em vez de empregar tais receitas na diversificação produtiva, o governo estadual preferiu usá-los para sanear suas contas, pagando parte de suas dívidas com a União e capitalizando o fundo de previdência dos servidores.

E no que concerne à fiscalização do uso dos recursos das participações governamentais arrecadadas pelo governo do Espírito Santo, é lamentável a sua precariedade em anos anteriores. Ora, esta receita poderia estar sendo empregada incorretamente, ou até mesmo desviada. Espera-se que, sob a competência do TCE-ES, tal atribuição seja levada a efeito e a legislação respeitada. Além disto, outros meios de se fiscalizar tais recursos, incluindo a participação da sociedade, podem e devem ser utilizados.

Quanto aos municípios, fez-se uma breve investigação sobre a distribuição destas entre o conjunto das cidades brasileiras que recebem tais recursos, em que se observou que as confrontantes com a Bacia de Campos, no norte fluminense, concentraram mais de 67% do total de *royalties* repassados em 2003.

Em se tratando de Espírito Santo, estudou-se o caso dos 6 municípios que mais receberam participações governamentais entre os anos de 2000 e 2003: Linhares, São Mateus, Jaguaré, Aracruz, Presidente Kennedy e Conceição da Barra. Em linhas gerais, notou-se uma forte dependência dos recursos da compensação financeira das atividades petrolíferas, através da relação desta com a Receita Total, em Linhares, São Mateus, Jaguaré e Presidente Kennedy. Apenas Aracruz e Conceição da Barra foram as exceções.

Embora isso tenha sido importante para aqueles quatro municípios, que contaram com mais recursos para investir, isto tem também o seu lado perigoso. Caso esses municípios sofram uma queda abrupta nas receitas de participações governamentais, as suas finanças públicas podem ficar seriamente comprometidas. Em função da magnitude que estes recursos assumiram nos cofres públicos de seus municípios, os gestores municipais podem até entrar em conflito com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Esse é um dos motivos pela qual se defende que tais recursos devem ser empregados na diversificação produtiva. Os objetivos disto são: engendrar novas fontes de receita para a administração pública local, permitindo a manutenção da máquina pública e novos investimentos; diminuir a importância relativa das participações governamentais no orçamento, a fim de não colocar as finanças municipais em sérios problemas.

Mas para isso ocorrer não basta apenas que o Tribunal de Contas Estadual fiscalizar o bom uso desses recursos. É preciso também que a sociedade civil organizada crie métodos de controlar estes gastos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A GAZETA (2003). Petróleo. Vitória: A Gazeta, 3 dez. Caderno Especial. 15 p.

ANP. Agência Nacional do Petróleo (2004). **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2004**. Rio de Janeiro: ANP.

ANP. Agência Nacional do Petróleo (2004a). **Dados estatísticos sobre as participações governamentais**. Disponível em: <www.anp.gov.br/participacao_gov/inde.asp>. Acesso em: 15 out. 2004.

ANP. Agência Nacional do Petróleo. Portaria nº 29, de 22 de janeiro de 2001. Estabelece os critérios a serem adotados a partir de 1º de janeiro de 2002, para fins de distribuição do percentual de 7,5% (sete e meio por cento) sobre a parcela do valor dos royalties que exceder a 5% (cinco por cento) da produção de petróleo ou gás natural de cada campo, a ser efetuada aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural. Rio de Janeiro: ANP, 2001. Disponível em: <www.anp.gov.br/participacao_gov/legis_participacoes.asp>. Acesso em: 05 nov. 2004.

_____. _____. Portaria nº 45, de 15 de março de 2000. Estabelece os preços de referência do gás natural produzido nos campos objeto de concessão pela ANP, a serem adotados a partir de 1º de abril de 2000, para fins de cálculo das participações governamentais. Rio de Janeiro: ANP, 2000. Disponível em: <www.anp.gov.br/participacao_gov/legis_participacoes.asp>. Acesso em: 05 nov. 2004.

_____. _____. Portaria nº 206, de 29 de agosto de 2000. Estabelece os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo, produzido mensalmente em cada campo, a ser adotado para fins de cálculo das participações governamentais.. Rio de Janeiro: ANP, 2000. Disponível em: <www.anp.gov.br/participacao_gov/legis_participacoes.asp>. Acesso em: 05 nov. 2004.

ARAÚJO, Luciene (2003). Especialistas discutem geração de emprego e renda no setor petrolífero. **Gazeta On Line**, Vitória, 6 nov. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/valores/>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BARBOSA, Décio Hamilton (2001). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural**. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo (ANP), 2001. 156 p. Disponível em: <www.anp.gov.br>. Acesso em: 28 jun. 2004.

BARBOSA, D., BASTOS, A.C. (2000). **Impacto da tributação nas atividades de E&P em águas profunda no Brasil**. Monografia de conclusão do Curso de Especialização em Regulação para Petróleo e Gás Natural. Campinas, UNICAMP.

BELESA, Gustavo (2002). ES é a 2º reserva de petróleo. **Gazeta On Line**, Vitória, 6 dez. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/valores/>>. Acesso em: 01 maio 2004.

BIGIO, Marilza (2000). Perigo no mar, em terra, perdas e danos: grande volume de dinheiro não ameniza problemas sociais. **Século Diário**, Vitória (data). Disponível em: <www.seculodiario.com.br/seculo/2000/seculo05/marilza/indez.htm>. Acesso em: 25 nov. 2004.

BORGES, Alberto J. M., VILLELA, Tânia M. C. (orgs.) (2004). **Finanças dos Municípios Capixabas 2004**. v. 10. Vitória: Aequus Consultoria.

_____, _____ (2003). **Finanças dos Municípios Capixabas 2003**. v. 9. Vitória: Aequus Consultoria.

_____, _____ (2002). **Finanças dos Municípios Capixabas 2002**. v. 8. Vitória: Aequus Consultoria.

_____, _____ (2001). **Finanças dos Municípios Capixabas 2001**. v. 7. Vitória: Aequus Consultoria.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1999.

_____. Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991. Regulamenta o pagamento da compensação financeira instituída pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, 1991. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=DEC&numero=1&data=1991&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=DEC&numero=2705&data=1998&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Decreto nº 93.189, de 29 de agosto de 1986. Regulamenta a Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, que dispõe sobre a indenização a ser paga pela PETROBRAS e suas subsidiárias aos Estados e Municípios. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1986. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=DEC&numero=93189&data=1986&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1995. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=EMC&numero=9&data=1995&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1953. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=2004&data=1953&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953 (dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências). **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1957. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=3257&data=1957&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências”. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1985. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=7453&data=1985&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1986. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=7525&data=1986&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1989. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=7990&data=1989&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1990. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=8001&data=1990&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial

[da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=LEI&numero=9478&data=1997&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

_____. Medida Provisória nº 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001. Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?tipo_norma=MPV&numero=2103&data=2001&SUBMIT1=Pesquisar>. Acesso em: 3 out. 2004.

BRASIL será auto-suficiente em petróleo em 2006 (2004). **Gazeta On Line**, Vitória, 16 jun. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/arquivo>>. Acesso em: 27 jun. 2004.

CALIMAN, Orlando (2000a). A economia do Espírito Santo em perspectiva. **Gazeta On Line**, Vitória, 24 jul. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/futuranet>>. Acesso em: 01 maio 2004.

_____. (2000b) O petróleo e o desenvolvimento do Espírito Santo. **Gazeta On Line**, Vitória, 29 jul. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/futuranet/>>. Acesso em: 01 maio 2004.

_____. (2001). O petróleo além do petróleo. **Gazeta On Line**, Vitória, 01 fev. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/futuranet/>>. Acesso em: 01 maio 2004.

CARVALHO, Daniele (2004). Petróleo em alta no ES. **JB OnLine**, Rio de Janeiro, 16 nov. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/jb/papel/economia/2004/11/15/joreco20041115012.html>>. Acesso em: 20 nov. 2004.

CASTRO, Antonio O. (coord.) (2003). **Impactos sociais do desenvolvimento da atividade de exploração e produção de petróleo nas regiões das baixadas litorâneas e do norte fluminense**. Rio de Janeiro. Projeto CTPETRO/Tendências Tecnológicas; nota técnica 13. 53 p. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.com.br>. Acesso em: 14 jun. 2004.

COSTA FILHO, Lélío Martins da, MURTA, Marcelo Martinelli (2000). **Os royalties de petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.com.br>. Acesso em: 25 de jul. 2004.

COUTINHO, Edna Maria B. Gama *et al* (1998). **O que mudou na indústria do petróleo.** BNDES, Informe Infra-estrutura – Área de Projeto de Infra-estrutura – n. 28. 7 p. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2004.

_____ (2000). **Os novos agentes na exploração e produção de petróleo no Brasil.** BNDES, Informe Infra-estrutura – Área de Projeto de Infra-estrutura – n. 49. 9 p. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 05 jun. 2004.

CRESCEM valores de royalties repassados ao Espírito Santo (2004). **Gazeta On Line**, Vitória, 26 maio. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

DALVI, Bruno (2003a). Aplicação de royalties do petróleo será fiscalizada pelo TC-ES. **Gazeta On Line**, Vitória, 08 out. 2003. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

_____ (2003b). Assinado acordo para venda dos royalties do petróleo. **Gazeta On Line**, Vitória, 04 jul. 2003. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

_____ (2003c). Royalties do petróleo no ES poderão render US\$ 8 bilhões. **Gazeta On Line**, Vitória, 19 nov. 2003. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

D'AVILLA, Cristina (2001). **Estado responde por metade das descobertas de óleo e gás no Brasil.** *Gazeta Mercantil*: Espírito Santo, 6, 7 e 8 abril.

DE FRANCO, Augusto (2000). Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável. PNUD, 2000. Disponível em: <<http://dlis.undp.org.br/>>. Acesso em: 5 nov. 2004.

DELMAS, Maria Fernanda (2003). ES desponta no setor de óleo e gás com descobertas de campos. **Gazeta On Line**, Vitória, 05 jun. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

DE OLIVEIRA, José Teófilo (2004). **O ajuste fiscal do governo do Espírito Santo em 2003.** In: BORGES, Alberto J. M., VILLELA, Tânia M. C. (orgs.). *Finanças dos Municípios Capixabas 2004*. v. 10. Vitória: Aequus Consultoria, 2004. p. 63-70.

DOS SANTOS, Heverton Louzada (2004). **A indústria de petróleo e gás natural no Espírito Santo**. 94 f. Monografia de Graduação – Departamento de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

DOS SANTOS, Sérgio Honorato (2003). Fiscalização dos royalties do petróleo – De quem é a competência, afinal? **Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo: Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, ano I, nº 2, p. 4-5, dez. 2003.

DUTRA, Luís Eduardo Duque, CECCHI, José Cesário (1998). **Petróleo, preços e tributos: experiência internacional e política energética nacional**. Rio de Janeiro: Suma Econômica/Tama.

EXCELÊNCIA em óleo pesado (2004). **A Gazeta**, Vitória, p. 10. Caderno de Economia, 10 jun.

FERRARI, Livia (2004). O Espírito Santo avança na corrida por nova refinaria: US\$ 2,5 bilhões de origem árabe podem viabilizar o projeto. **Gazeta Mercantil**, Rio de Janeiro, p. A-1, 02, 03 e 04 abr.

GUTMAN, José, LEITE, Getúlio (2001). **Aspectos legais da distribuição dos royalties**. In: PIQUET, Rosélia (org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond. p. 125-161.

HOTELLING, Harold (1931). **The economics of exhaustible resources**. In: Journal of Political Economic. s/l, v. 39, n. 2, p. 137-175.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil (2004). **Dados sobre a evolução da taxa média de câmbio comercial para compra**. Disponível em: <www.ipeadata.gov.br>. Acesso em: 11 nov. 2004.

IPES. INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES (2004). **Investimentos previstos para o Espírito Santo, 2004-2009: levantamento e dados maio/2004**. Vitória.

LEAL, José Agostinho Anachoreta, SERRA, Rodrigo Valente (2003). **Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos**. In: PIQUET, Rosélia (org.). **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p.163-184.

LISBOA, Márcia (2003). **A festa dos royalties**. In: Rumos. Ano 27, n. 208, maio, p. 26-33.

LOYOLA, Sabrina Aurora Souza (2002). **Os impactos da exploração do petróleo e gás natural no Espírito Santo**. 171 f. Monografia de Graduação – Departamento de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

MELO, Hildete Pereira de, OLIVEIRA, Adílson de, ARAÚJO, João Lizardo de (1994). **O Sonho nacional: petróleo e eletricidade**. Rio de Janeiro: Relume Dumará. Disponível em: <www.ie.ufrj.br>. Acesso em: 24 abr. 2004.

NAVARRO, Carlos Alberto Scherer (2003). **Royalties do petróleo, estudo do caso de Campos do Goytacazes**. 86 f. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Coordenação de Pós-Graduação do curso de Mestrado em Economia Empresarial – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

NOVA fronteira nacional do petróleo (2001). **Gazeta On Line**, Vitória, 27 out. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/valores/>>. Acesso em: 01 de maio de 2004.

NOVAS descobertas de petróleo no ES: Estado tem 16 áreas no leilão da ANP que podem ser uma nova Bacia de Campos (2004). **A Gazeta**, Vitória, p. 10, 10 jun.

O GÁS natural é farto (2003). **A Gazeta**, Vitória, p. 58. Caderno Especial de A Gazeta, 21 set..

OLIVEIRA, Roberto Guena (1998). **Economia do Meio Ambiente**. In: PINHO, Diva Benevides, VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (orgs.). Manual de Economia: equipe de professores da USP. 3 ed. São Paulo: Saraiva. cap. 26, p. 567-581.

ORRICO, José Luiz (2000). O petróleo e os negócios no Espírito Santo. **Gazeta On Line**, Vitória, 31 jul. Disponível em: < <http://gazetaonline.globo.com/futuranet> >. Acesso em: 01 maio 2004.

PACHECO, Carlos Augusto Góes (2003). **A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos**. 139 f. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PETROBRAS abre 8 mil empregos (2005). **A Tribuna**, Vitória, p. 23, 21 jan. 2005.

PETRÓLEO: A alta dos preços já não pesa tanto; A nova estratégia da Petrobrás; O desânimo das multinacionais (2004). **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, jul. v. 58, n. 7, p. 24-51.

PINDYCK, Robert S., RUBINFELD, Daniel L. (1994). **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe (2002). **Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES. 120 p.

PNUD (2003). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília: PNUD. Disponível em: <www.pnud.org.br/atlas/tabelas/index.php>. Acesso em: 10 dez. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JAGUARÉ (PMJ, 2004). **Dados municipais**. Disponível em: <<http://www.jaguare.es.gov.br/Jaguare/Petroleo.asp>>. Acesso em: 10 nov. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES (PML, 2004). **Dados municipais**. Disponível em: <<http://www.linhares.es.gov.br>>. Acesso em: 10 nov. 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS (PMSM, 2004). **Prestação de contas 2003**. Disponível em: <www.pmsm.es.gov.br>. Acesso em: 01 nov. 2004.

PRODUÇÃO cresce rápido (2003). **A Gazeta**, Vitória, p. 60. Caderno especial de A Gazeta, 21 set.

QUEIROZ, Fernanda (2004). Investimentos da Petrobrás no ES vão gerar até 40 mil empregos. **Gazeta On Line**, Vitória, 07 jun. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/arquivo>>. Acesso em: 27 de jun. de 2004.

REZENDE, Fernando (2001). **Finanças Públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas. cap. 18.

RICARDO, David (1996). **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Nova Cultural, Coleção Os Economistas.

SACHS, Ignacy (2004). ES: de primo pobre a tio rico. **A Gazeta**, Vitória, p. 12, 27 jun. Entrevista concedida a Rachel Silva.

SCHANTZ Jr., Radford (1994). **Purpose and effects of a royalty on a public land minerals**. In: Resources Policy, v. 20, n. 1, Butterworth-Heinemann Lt., p. 35-48.

SEBRAE. SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS (2004). **Guia do Gestor de Município Petrolífero**: desenvolvimento com a promoção das micro e pequenas empresas. SEBRAE: Brasília, 2004. 47 p.

SEPLOG. Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão (2004). **Evolução do orçamento do governo do Estado do Espírito Santo**. Disponível em: <www.planejamento.es.gov.br>. Acesso em: 25 ago. 2004

SERRA, Rodrigo Valente (2003). **Desdobramento espacial da produção da exploração e produção de petróleo no Brasil**: em busca de um nexos para a distribuição de royalties entre os municípios. Trabalho apresentado no X Encontro Nacional da Associação Nacional Planejamento Urbano, Belo Horizonte, maio 2003. Disponível em: <www.royaltiesdopetroleo.com.br>. Acesso em: 05 jun. 2004.

SETOR de petróleo e gás deve receber investimentos de US\$ 60 bi (2004). **Gazeta On Line**, Vitória, 08 jun. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

SOARES, Bruno (2004). Estudo mostra riscos do petróleo para o Sul do ES. **A Gazeta**, Vitória, p. 29, 24 out.

TRÊS poços de petróleo são descobertos no Sul do Estado (2003). **Gazeta On Line**, Vitória, 04 jun. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

UMA riqueza petrolífera (2003). **A Gazeta**, Vitória, p. 59. Caderno especial de A Gazeta, 21 set.

VASQUES, Lorena (2004). Especialista traça projeto de utilização de royalties do petróleo no Espírito Santo. **Gazeta On Line**, Vitória, 23 mar. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 27 jun. 2004.

ZANDONADI, Denise (2004a). Obra da refinaria em três meses. **A Gazeta**, Vitória, p. 8, 25 mar. 2004.

_____ (2004b). Petrobrás anuncia que ES tem 1 bilhão de barris de óleo leve. **A Gazeta On Line**, Vitória, 18 ago. 2004. Disponível em: <<http://gazetaonline.globo.com/anterior/040818/>>. Acesso em: 19 ago. 2004.

_____ (2004c). Petrobrás criará 40 mil empregos: a estatal vai gerar postos de trabalho na exploração e na construção da nova sede. **A Gazeta**, Vitória, p. 8, 08 jun. 2004.

_____ (2004d). Petrobrás investirá R\$ 6 bi no ES: planejamento da estatal prevê R\$ 1 bi por ano, até 2010, no Estado. **A Gazeta**, Vitória, p. 9, 19 maio 2004.

_____ (2004e). Petróleo capixaba vai mesmo a leilão: Ministérios excluem 61 blocos do leilão da ANP, mas áreas do Estado ficam. **A Gazeta**, Vitória, p. 11, 20 maio 2004.

_____ (2004g). Renda do petróleo crescerá 10 vezes. **Gazeta On Line**, Vitória, 13 jul. 2004. Disponível em: <www.gazetaonline.com.br/arquivo>. Acesso em: 14 jul. 2004.

ZANDONADI, Denise *et al* (2004). Prefeituras terão receita do ouro negro multiplicada por 10. **A Gazeta**, Vitória, p. 21, 12 set. 2004.

ANEXOS

Anexo I: Quadro comparativo da Receita Total *per capita* (2000-2003)

Municípios	<i>em reais</i>								
	2000	Ranking	2001	Ranking	2002	Ranking	2003	Ranking	Varição 2003/2000
Água Doce do Norte	435,8	32	517,9	36	570,2	42	597,8	51	37,17%
Barra de São Francisco	316,2	68	367,6	73	419,8	71	456,4	72	44,34%
Ecoporanga	423,1	36	539,7	32	593,4	36	659,8	39	55,94%
Mantenópolis	453,3	28	551,4	28	625,5	28	717,1	26	58,20%
Águia Branca	523,5	15	639,9	14	692,2	20	739,2	21	41,20%
Boa Esperança	359,4	56	420,1	64	564,0	45	687,7	31	91,35%
Nova Venécia	416,5	37	468,2	46	537,4	55	553,7	63	32,94%
São Gabriel da Palha	341,2	64	349,7	75	450,9	70	450,0	74	31,89%
Vila Pavão	375,7	50	451,1	53	647,9	24	689,1	30	83,42%
Vila Valério	403,0	45	592,4	20	567,6	43	639,3	40	58,64%
Alto Rio Novo	472,1	26	611,2	16	767,4	10	829,5	10	75,70%
Baixo Guandu	554,8	10	623,2	15	627,4	27	776,0	16	39,87%
Colatina	299,5	71	363,2	74	516,3	58	574,1	55	91,69%
Governador Lindenberg (1)	0,0	78	419,1	65	621,2	30	605,6	49	44,50%
Marilândia	473,9	25	544,9	29	694,1	19	665,1	37	40,35%
Pancas	350,1	61	431,9	62	556,3	48	593,3	52	69,47%
São Domingos do Norte	490,1	20	494,8	41	612,3	32	701,8	29	43,20%
Montanha	352,3	60	446,6	54	656,8	22	715,8	27	103,18%
Mucurici	600,8	5	665,1	10	1.103,3	4	1.048,1	6	74,45%
Pinheiros	341,2	63	443,6	55	493,9	65	572,1	56	67,67%
Ponto Belo	443,6	29	596,5	18	1.092,0	5	743,7	20	67,65%
Conceição da Barra	485,5	21	551,9	27	594,9	35	762,5	18	57,05%
Jaguaré	477,9	23	711,0	6	985,6	7	1.326,8	4	177,63%
Pedro Canário	268,9	75	452,0	52	344,5	77	445,2	76	65,56%
São Mateus	354,4	59	436,5	59	564,9	44	560,3	59	58,10%
Aracruz	782,3	3	1.047,5	3	1.228,5	2	1.348,8	3	72,41%
Fundão	554,5	11	589,4	21	669,4	21	800,5	14	44,36%
Ibiraçu	554,5	12	665,9	9	1.031,2	6	816,5	11	47,25%
João Neiva	524,7	14	595,8	19	731,4	12	868,6	8	65,54%
Linhares	455,3	27	512,9	38	600,6	33	782,8	15	71,93%
Rio Bananal	586,5	8	735,2	4	697,1	18	751,1	19	28,06%
Sooretama	361,7	54	452,4	51	550,3	50	577,7	54	59,72%
Afonso Cláudio	354,9	58	440,0	57	458,1	69	485,9	70	36,91%
Brejetuba	408,9	42	580,4	24	737,0	11	736,8	23	80,19%
Conceição do Castelo	433,1	33	540,9	31	624,6	29	669,9	36	54,68%
Domingos Martins	436,3	31	510,1	40	523,6	57	559,5	62	28,24%
Laranja da Terra	474,7	24	510,2	39	616,5	31	660,6	38	39,16%
Marechal Floriano	614,6	4	702,7	7	829,9	9	848,1	9	37,99%

Anexo I: Quadro comparativo da Receita Total per capita (2000-2003) (continuação)

Municípios	<i>em reais</i>								
	2000	Ranking	2001	Ranking	2002	Ranking	2003	Ranking	Variação 2003/2000
Venda Nova do Imigrante	546,3	13	586,7	23	593,1	37	675,1	34	23,58%
Itaguaçu	395,4	46	435,7	61	646,9	25	610,7	46	54,45%
Itarana	379,7	48	528,5	35	541,8	53	610,5	47	60,78%
Santa Leopoldina	566,2	9	578,4	25	704,3	16	677,8	33	19,71%
Santa Maria de Jetibá	427,5	34	481,7	44	509,9	60	636,9	42	48,98%
Santa Teresa	506,6	16	652,9	12	651,7	23	717,2	25	41,57%
São Roque do Canaã	424,5	35	541,7	30	579,4	38	549,3	64	29,40%
Cariacica	208,9	76	225,3	78	259,8	78	277,3	78	32,74%
Serra	416,7	38	474,6	45	504,9	62	578,9	53	38,92%
Viana	364,6	51	414,3	66	466,3	68	485,9	71	33,27%
Vila Velha	303,1	70	316,3	76	367,6	74	450,4	73	48,60%
Vitória	1.118,2	1	1.163,5	1	1.191,1	3	1.407,3	2	25,85%
Alfredo Chaves	414,8	40	467,9	47	550,7	49	539,6	66	30,09%
Anchieta	880,9	2	1.125,7	2	1.313,6	1	1.541,2	1	74,96%
Guarapari	408,9	43	408,5	67	485,4	67	539,1	67	31,84%
Iconha	407,6	44	482,1	43	572,5	40	776,0	17	90,38%
Piúma	373,5	51	456,5	49	530,2	56	559,6	61	49,83%
Rio Novo do Sul	342,9	62	399,6	70	500,2	63	608,3	48	77,40%
Alegre	282,9	72	372,9	71	406,9	72	629,9	43	122,66%
Divino de São Lourenço	495,3	19	641,1	13	699,5	17	814,5	12	64,45%
Dores do Rio Preto (1)	0,0	77	531,5	34	596,4	34	734,3	24	38,16%
Guaçuí	313,4	69	424,4	63	508,9	61	538,4	68	71,79%
Ibatiba	325,9	66	488,8	42	559,8	46	567,5	57	74,13%
Ibitirama	273,5	73	396,8	70	556,7	47	684,1	32	150,13%
Irupi	422,8	37	587,4	22	635,6	26	672,3	35	59,01%
Iúna	325,4	67	454,9	50	492,2	66	505,1	69	55,22%
Muniz Freire	385,9	47	435,8	60	576,0	39	560,7	58	45,30%
Apiacá	595,7	6	610,2	17	708,5	15	737,9	22	23,87%
Atílio Vivácqua	503,3	18	733,1	5	869,4	8	951,6	7	89,07%
Bom Jesus do Norte	442,3	30	513,4	37	548,2	51	605,0	50	36,78%
Cachoeiro de Itapemirim	366,6	50	400,3	68	395,8	73	447,5	75	22,07%
Castelo	409,8	41	538,8	33	510,8	59	545,4	65	33,09%
Jerônimo Monteiro	360,0	55	442,9	56	572,5	41	621,7	44	72,69%
Mimoso do Sul	357,2	57	438,4	58	498,5	64	560,0	60	56,77%
Muqui	376,5	49	459,1	48	541,2	54	617,1	45	63,90%
São José do Calçado	587,9	7	656,7	11	712,6	14	811,1	13	37,97%

Anexo I: Quadro comparativo da Receita Total per capita (2000-2003) (continuação)

em reais

Municípios	2000	Ranking	2001	Ranking	2002	Ranking	2003	Ranking	Variação 2003/2000
Vargem Alta	482,0	22	553,4	26	545,8	52	702,2	28	45,68%
Itapemirim	340,2	62	369,1	72	362,2	75	638,2	41	87,60%
Marataízes	271,9	74	297,7	77	348,7	76	380,7	77	40,01%
Presidente Kennedy	504,0	17	675,9	8	727,2	13	1.193,2	5	136,75%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004, p.11), (2003, p. 40-41), (2002, p. 38-39), (2001, p. 24-25)

(1) Dados não disponíveis.

**Anexo II: Quadro comparativo da Despesa com
Investimentos *per capita* (2000-2003)**

	<i>em reais</i>				
Municípios	2000	Ranking	2003	Ranking	Variação 2003/2000
Água Doce do Norte	88,4	12	28,8	65	-67,41%
Barra de São Francisco	16,1	68	46,4	51	188,30%
Ecoporanga	17,6	65	64,1	35	263,26%
Mantenópolis	13,4	70	86,3	22	543,17%
Águia Branca	66,7	25	70,5	30	5,64%
Boa Esperança	23,9	58	26,8	68	11,91%
Nova Venécia	100,7	6	72,2	29	-28,33%
São Gabriel da Palha	53,7	36	25,1	71	-53,26%
Vila Pavão	21,0	60	76,4	25	262,97%
Vila Valério	100,0	7	155,9	6	55,89%
Alto Rio Novo	55,2	34	73,7	26	33,50%
Baixo Guandu	70,4	23	8,0	77	-88,64%
Colatina	32,2	47	7,0	78	-78,23%
Governador Lindenberg (1)	0,0	-	51,2	47	-
Marilândia	63,8	26	42,5	54	-33,43%
Pancas	10,9	72	14,4	75	31,51%
São Domingos do Norte	62,4	28	92,9	20	48,82%
Montanha	30,6	49	132,9	9	334,10%
Mucurici	19,5	61	131,6	11	574,42%
Pinheiros	14,0	69	22,2	73	58,45%
Ponto Belo	26,8	52	206,9	4	672,24%
Conceição da Barra	34,3	44	119,6	12	249,09%
Jaguaré	37,3	43	395,1	1	959,91%
Pedro Canário	4,7	76	10,4	76	123,37%
São Mateus	46,9	39	58,6	39	24,83%
Aracruz	98,2	8	79,9	23	-18,65%
Fundão	61,0	29	63,0	36	3,36%
Ibiraçu	92,2	10	72,4	28	-21,47%
João Neiva	67,0	24	73,2	27	9,23%
Linhares	95,3	9	152,3	7	59,74%
Rio Bananal	79,7	19	28,9	64	-63,73%
Sooretama	58,0	31	29,6	62	-48,98%
Afonso Cláudio	25,1	56	61,8	37	146,43%
Brejetuba	88,1	13	317,1	2	259,98%
Conceição do Castelo	25,6	55	46,8	50	82,96%
Domingos Martins	74,4	21	24,7	72	-66,81%
Laranja da Terra	107,3	2	46,1	52	-57,04%
Marechal Floriano	85,5	15	91,8	21	7,36%
Venda Nova do Imigrante	101,6	6	98,6	15	-2,99%
Itaguaçu	63,2	27	51,6	46	-18,40%
Itarana	38,9	42	54,7	42	40,70%
Santa Leopoldina	30,3	50	26,5	69	-12,41%
Santa Maria de Jetibá	13,1	71	56,4	41	329,44%
Santa Teresa	18,5	64	40,0	55	116,35%
São Roque do Canaã	57,1	32	47,4	49	-16,98%
Cariacica	18,7	63	33,4	60	78,55%

**Anexo II: Quadro comparativo da Despesa com
Investimentos *per capita* (2000-2003) (continuação)**

	<i>em reais</i>				
Municípios	2000	Ranking	2003	Ranking	Variação 2003/2000
Serra	84,6	16	109,5	14	29,38%
Viana	52,2	38	68,1	31	30,58%
Vila Velha	81,2	18	65,2	34	-19,71%
Vitória	215,4	1	219,7	3	2,02%
Alfredo Chaves	58,9	30	33,4	61	-43,30%
Anchieta	103,5	3	59,9	38	-42,11%
Guarapari	85,8	14	66,3	32	-22,74%
Iconha	33,6	45	118,2	13	251,45%
Piúma	7,3	74	28,4	67	286,98%
Rio Novo do Sul	31,2	48	52,5	45	68,03%
Alegre	39,0	41	97,8	17	150,94%
Divino de São Lourenço	25,8	54	144,5	8	459,53%
Dores do Rio Preto	54,1	35	53,1	43	-1,84%
Guaçuí	6,2	75	26,4	70	324,82%
Ibatiba	10,2	73	57,5	40	466,33%
Ibitirama (1)	0,0	-	188,8	5	-
Irupi	27,6	51	94,6	19	243,14%
Iúna	24,8	57	36,1	58	45,68%
Muniz Freire	16,3	67	52,5	44	222,36%
Apiacá	102,7	5	65,2	33	-36,49%
Atílio Vivácqua	79,4	20	132,4	10	66,72%
Bom Jesus do Norte	82,6	17	44,4	53	-46,25%
Cachoeiro de Itapemirim	89,7	11	76,5	24	-14,73%
Castelo	55,4	33	39,5	56	-28,65%
Jerônimo Monteiro	32,3	46	18,5	74	-42,65%
Mimoso do Sul	45,7	40	38,3	57	-16,10%
Muqui	16,4	66	29,2	63	78,39%
São José do Calçado	70,5	22	33,8	59	-52,02%
Vargem Alta	52,6	37	96,0	18	82,59%
Itapemirim	22,3	59	51,2	48	129,92%
Marataízes	18,9	62	28,5	66	50,97%
Presidente Kennedy	25,9	53	97,9	16	278,29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004, p. 55).

(1) Dados não disponíveis.

Anexo III: Comparação das Receitas Orçamentárias *per capita*: municípios com grande arrecadação de *royalties* versus demais municípios capixabas

Municípios	IDH-M (2000)	Receita Total em 2003 (em mil reais)	Pop. Estimada 2003 (IBGE)	Receita <i>per capita</i> 2003 (R\$)	Ranking
Vitória	0,856	425.902	302.633	1.407,3	2
Vila Velha	0,817	166.961	370.727	450,4	73
Iconha	0,79	9.222	11.884	776,0	17
Guarapari	0,789	52.092	96.619	539,1	67
Santa Teresa	0,789	14.961	20.861	717,2	25
Anchieta	0,785	31.569	20.483	1.541,2	1
Ibiraçu	0,78	8.467	10.370	816,5	11
Venda Nova do Imigrante	0,778	11.772	17.437	675,1	34
Piúma	0,776	9.345	16.699	559,6	61
Colatina	0,773	61.375	106.902	574,1	55
Aracruz	0,772	92.257	68.397	1.348,8	3
Cachoeiro de Itapemirim	0,77	82.597	184.578	447,5	75
Dores do Rio Preto	0,769	4.752	6.472	734,3	24
Bom Jesus do Norte	0,766	5.817	9.615	605,0	50
João Neiva	0,766	13.779	15.864	868,6	8
Castelo	0,762	18.386	33.714	545,4	65
Serra	0,761	203.597	351.686	578,9	53
Rio Novo do Sul	0,76	7.093	11.661	608,3	48
Linhares	0,757	91.550	116.945	782,8	15
Alfredo Chaves	0,754	7.508	13.915	539,6	66
Marechal Floriano	0,754	11.033	13.009	848,1	9
Fundão	0,752	11.105	13.783	800,5	14
São Roque do Canaã	0,751	6.339	10.667	549,3	64
Cariacica	0,75	94.168	339.612	277,3	78
Itaguaçu	0,748	9.059	14.834	610,7	46
Marilândia	0,745	6.788	10.207	665,1	37
São José do Calçado	0,745	8.569	10.565	811,1	13
Guaçuí	0,743	14.311	26.579	538,4	68
Mimoso do Sul	0,742	15.043	26.864	560,0	60
São Gabriel da Palha	0,742	12.336	27.417	450,0	74
Itarana	0,741	7.170	11.743	610,5	47
Alegre	0,739	20.229	32.112	629,9	43
Nova Venécia	0,738	24.414	44.095	553,7	63
Viana	0,737	27.407	56.405	485,9	71
Domingos Martins	0,736	17.869	31.940	559,5	62
São Mateus	0,73	63.173	95.668	560,3	59
Iúna	0,729	13.676	27.079	505,1	69
Atilio Vivacqua	0,728	8.411	8.839	951,6	7
Vargem Alta	0,727	13.130	18.699	702,2	28
Rio Bananal	0,725	12.468	16.600	751,1	19
Marataizes	0,724	12.586	33.058	380,7	77

Anexo III: Comparação das Receitas Orçamentárias *per capita*: municípios com grande arrecadação de royalties versus demais municípios capixabas (continuação)

Municípios	IDH-M (2000)	Receita Total em 2003 (em mil reais)	Pop. Estimada 2003 (IBGE)	Receita <i>per capita</i> 2003 (R\$)	Ranking
Santa Maria de Jetibá	0,724	19.406	30.470	636,9	42
Apiacá	0,723	5.760	7.806	737,9	22
Muniz Freire	0,723	10.959	19.545	560,7	58
Muqui	0,723	8.446	13.686	617,1	45
Ibatiba	0,721	11.540	20.335	567,5	57
Irupi	0,719	7.131	10.606	672,3	35
Laranja da Terra	0,719	7.284	11.026	660,6	38
Afonso Cláudio	0,717	15.980	32.884	485,9	70
Montanha	0,717	12.164	16.995	715,8	27
Santa Leopoldina	0,711	8.727	12.876	677,8	33
Baixo Guandu	0,71	21.775	28.034	776,0	16
São Domingos do Norte	0,71	5.524	7.871	701,8	29
Conceição do Castelo	0,709	7.387	11.026	669,9	36
Pinheiros	0,709	12.200	21.324	572,1	56
Jerônimo Monteiro	0,706	6.582	10.587	621,7	44
Sooretama	0,702	11.281	19.527	577,7	54
Barra de São Francisco	0,701	17.419	38.170	456,4	72
Vila Valério	0,699	9.006	14.087	639,3	40
Ponto Belo	0,696	4.735	6.367	743,7	20
Ecoporanga	0,695	15.729	23.839	659,8	39
Boa Esperança	0,694	9.572	13.918	687,7	31
Jaguaré	0,691	26.943	20.306	1.326,8	4
Ibitirama	0,69	6.629	9.690	684,1	32
Conceição da Barra	0,688	21.191	27.792	762,5	18
Divino de São Lourenço	0,688	4.106	5.041	814,5	12
Vila Pavão	0,688	5.786	8.396	689,1	30
Itapemirim	0,687	19.177	30.050	638,2	41
Águia Branca	0,686	7.046	9.531	739,2	21
Mantenópolis	0,683	8.366	11.667	717,1	26
Brejetuba	0,68	9.020	12.242	736,8	23
Alto Rio Novo	0,679	5.643	6.803	829,5	10
Mucurici	0,679	6.343	6.052	1.048,1	6
Presidente Kennedy	0,674	11.447	9.593	1.193,2	5
Pedro Canário	0,673	9.861	22.150	445,2	76
Pancas	0,667	11.995	20.217	593,3	52
Água Doce do Norte	0,659	7.631	12.766	597,8	51

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2004) e PNUD (2004).

ANEXO IV: Atividade petrolífera no Espírito Santo: quadro atual e perspectivas

Escritórios	1, em São Mateus, e 5 em Vitória.
Campos em terra	A reserva é de 230 milhões de barris de óleo, que se concentra em Conceição da Barra, Linhares e São Mateus. A produção diária é de 26 mil barris de petróleo, sendo 13 mil barris extraídos do Campo de Fazenda Alegre, em Jaguaré. A partir de 2005, a produção será de 35 mil barris diários. Há ainda produção de gás natural.
Estação de Fazenda Alegre	O projeto, que será concluído em 2005, visa tratar o óleo extraído no Campo de Fazenda Alegre, com previsão de se produzir 20 mil barris diários. O investimento foi de R\$ 448 milhões.
Terminal Norte Capixaba	O Terminal, em São Mateus, vai possibilitar a PETROBRAS embarcar o óleo produzido em Fazenda Alegre. O petróleo chegará por meio de um oleoduto de 3,5 quilômetros de extensão.
Gasoduto Lagoa Parda-Vitória	O gás natural sairá da estação de Lagoa Parda, em Linhares, até Vitória, por um duto com capacidade 1,4 milhão de metros cúbicos diários.
Gasoduto Cacimbas-Vitória	Em fase final de licenciamento, o duto será construído ainda em 2005. O fornecimento de gás natural passará para 2,7 milhões de metros cúbicos diários. O produto será processado na Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas, em Linhares.
Campo de Cação	O campo, próximo a Linhares, produz cerca de 300 barris diários de petróleo leve.
BM-ES-6	A empresa norte-americana El Paso pretende iniciar no final 2005 ou início de 2006 a perfuração de poços no campo, que está localizado no litoral norte capixaba.
Peroá e Cangoá	Com a entrada em operação, em julho de 2005, a produção de gás no Estado poderá chegar a 8 milhões de metros cúbicos. A produção será escoada pelo gasoduto Cacimbas-Vitória. A reserva é de 18 bilhões de metros cúbicos.
BM-ES-5	A firma norte-americana El Paso, junto com a PETROBRAS, está fazendo um cronograma de sondas para perfuração deste campo, confrontante com Aracruz.
Campo de Golfinho, ES-132 e ES-138	Golfinho e o ES-132 iniciarão a produção em 2006, visando a extração de 200 mil barris de óleo leve por dia. O ES-138, campo de gás, deverá iniciar a produção em 2011. Localização: litoral de Aracruz.
BM-ES-9	No litoral da Serra, a PETROBRAS, em conjunto com a Kerr-McGee, já perfurou o 1º poço, o mais profundo do Estado, com 6,8 mil metros. A expectativa é encontrar óleo leve.
P-34	A plataforma, atracada no Porto de Vitória, está sendo reformada para operar em 2005, no campo de Jubarte (litoral sul). O valor da obra é de R\$ 246,4 milhões.
ESS-130	Foi anunciado em 2004 pela PETROBRAS um novo campo, no Parque das Baleias (litoral sul), com reserva de 300 milhões de barris de óleo leve. A produção será em 2011.
Refinaria	Anchieta poderá sediar uma refinaria, no Porto de Ubu. O negócio será feito pelo grupo Arabian Gulf Oil, orçado em US\$ 2,5 bilhões.
BC-10	A produção do campo terá início em 2009, com extração de cerca de 150 mil barris diários. A reserva é estimada em 500 milhões de barris. Localização: litoral sul.
ESS-111, 121 e 125	Ainda em fase de avaliação. A PETROBRAS anunciou em 2002 a descoberta de óleo na região, que somam um potencial de 500 milhões de barris. Localização: litoral sul.
Baleia Franca	Com comercialidade declarada, a produção terá início em 2009. A reserva estimada é de 600 milhões de barris de petróleo. Localização: litoral sul.
Cachalote	A reserva é de 300 milhões de barris de petróleo. A previsão é de que a produção tenha início a partir de 2009. Localização: litoral sul.
Jubarte	O campo produz atualmente, por meio da plataforma Seillean, 19 mil barris de petróleo e 300 mil metros cúbicos de gás por dia. A partir de 2005, com a P-34, a produção será de 50 mil e 600 mil, respectivamente.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de A Tribuna (21 jan. 2005, p. 23).

