

ARTIGO

Comentários sobre o papel dos royalties e participações no Estado do Rio de Janeiro

>Vania Cristina Azamor Pinto

Introdução

O debate sobre a questão atual e de opiniões tão controvertidas que gira em torno da aplicação dos royalties e das participações especiais no Estado do Rio de Janeiro como decorrência da atividade petrolífera, encontra-se em evidência graças a vários fatores. O vertiginoso aumento das receitas, a partir do ano de 2.000, provenientes dos dois tipos de participações governamentais mencionadas, tem como fatores diretamente a ele relacionados:

- Mudança na legislação ocorrida em agosto de 1.997, através da Lei nº 9.478 de 06/08/97 que criou dois novos tipos de indenização: royalties excedentes, os quais elevam-se acima dos 5% da produção de petróleo; e participações especiais;
- Significativo aumento da produção na Bacia de Campos;
- O barril de petróleo ter seu valor mais que dobrado no mercado internacional e
- A expressiva e constante desvalorização cambial ocorrida a partir de janeiro de 1.999.

Esse artigo, objetiva oferecer alguma contribuição para o citado debate, tendo por base a nova realidade descrita no parágrafo anterior e o suporte obtido de fontes primárias e secundárias, sobre as transformações e o aquecimento da atividade petrolífera fluminense e alguns desdobramentos para as finanças do Estado e dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras.

A razão da escolha desses três municípios reside no fato de terem sido de janeiro a junho de 2.002, em ordem decrescente, os maiores beneficiários de royalties e participações especiais, quando receberam 65,10% do total repassado aos municípios fluminense, conforme Quadro A. E durante o ano de 2.001 estes mesmos municípios responderam por cerca de 62% do total pelos municípios recebidos, conforme Quadro B.

Devem ser lembrados os fatores que situam-se como pano de fundo dessa nova realidade na economia fluminense, pois dizem respeito a impactos sobre ela de caráter fortemente político.

O primeiro impacto foi de origem internacional, a crise do petróleo na década de 70 e os choques de preços do petróleo em 1.973 e em 1.979, marcando e impondo um ritmo fortemente recessivo a economia, não somente fluminense, mas a nacional, ao mesmo tempo em que impôs ao Brasil a busca de esforços para aumentar a produção desse produto internamente, com vistas a reduzir o peso deste na Balança Comercial.

O segundo impacto, em parte decorrente do primeiro, foi a crise do Estado, seja enquanto elemento de alavancagem do crescimento econômico (o Estado-Empresário), seja enquanto elemento cumpridor de tarefas de conteúdo social (o Estado do Bem Estar Social), somada a incapacidade da indústria em absorver uma mão de obra crescente.

Independente dos entendimentos quanto aos papéis que devam assumir os setores públicos e privados, há questões que se impõem e sobre as quais a sociedade brasileira, e em especial, a fluminense deve refletir, são elas:

- Como fazer com que os recursos gerados com petróleo criem riqueza em outros setores da economia e bem estar social?
- Como tornar os recursos (royalties e participações especiais) oriundos dessa atividade econômica, meios de geração e estímulo de outras atividades que permitam a sustentação das economias regionais/locais (estado e municípios diretamente afetados), numa perspectiva de longo prazo e de desenvolvimento sustentável¹?

A reflexão acima proposta deve envolver os mais diferentes atores sociais, dado que o novo quadro favorável relativo ao segmento no Estado, pode ser a base para a reversão, a médio prazo, de alguns indicadores sócio-econômicos negativos registrados nas últimas décadas.

I) Antecedentes Históricos

Logo após o primeiro choque do petróleo, em 1973, somada aos esforços de aumentar a produção interna, verificou-se a descoberta de novos campos, alguns deles gigantes, na bacia de Campos. Desde então, o Rio de Janeiro vem aumentando sua participação no total nacional. Dados recentes (2.001), mostram que cerca de 88% (11,4 bilhões de barris) das reservas provadas de petróleo no país estão localizadas no Estado e que este responde por 80% do petróleo e por 42% do gás natural produzidos no país².

Por outro lado, nem a imposta fusão da Guanabara com o Rio de Janeiro, em 1975, nem as tentativas de industrialização, alguns anos depois, atenuaram a grande diferença sócio-econômica entre as duas regiões e nos anos que se sucederam o que se verificou foi seu esvaziamento econômico e financeiro e uma atrofia de seu peso político³.

¹ Villarim, Tagore de Siqueira. Desenvolvimento Sustentável: Antecedentes Históricos e Propostas para a Agenda 21. Revista do BNDES, R.J., volume 8, nº15, junho 2.001. Pg. 259.

² Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2.002/Agência Nacional do Petróleo – Rio de Janeiro: ANP,2.002.

³ Lessa, Carlos. O Rio de todos os Brasis. Uma reflexão em busca de auto-estima. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2000. Pgs. 13 e 14.

No entanto, a partir de 1.999 as receitas provenientes de royalties e, a partir de 2.000, também de participações especiais têm sido responsáveis por participações crescentes na receita total do Estado e de 2/3 de seus municípios, em especial daqueles localizados no litoral norte do Estado.

Quem sabe o aquecimento da atividade petrolífera fluminense, sua importância no contexto nacional, e uma preocupação permanente de governantes, empresários e técnicos, ligados a essa atividade no estado, em torná-la sustentável e geradora de bem-estar social, possam ser capazes de dissolver ou amenizar desequilíbrios e distâncias socioeconômicas no Estado do Rio de Janeiro?

II) O Papel dos royalties e participações especiais nas finanças do Estado e dos Municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras

II.A) A obtenção dos royalties e participações especiais

As participações governamentais estudadas neste trabalho são royalties e participações especiais, escolhidas por representarem significativo volume de recursos para o Rio de Janeiro, onde todo o Petróleo encontrado até o momento está localizado em sua plataforma continental.

Os royalties constituem uma compensação financeira devida pelas concessionárias que produzem petróleo ou gás natural. Sua apuração é mensal e é feita pela ANP, em consonância com a Lei nº 9.478/97, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo⁴.

As parcelas dos royalties, sobre lavra em plataforma continental, dividem-se em 5% e acima de 5% sobre o valor da produção, sendo que a primeira destina-se, entre outros, a estados e municípios confrontantes com poços produtores e a segunda, que não pode ultrapassar a 10%, destina-se, entre outros, a estados e municípios confrontantes com campos produtores.

Quanto aos estados e municípios, as parcelas de 5% têm a seguinte distribuição: 30% aos estados confrontantes com poços, 10% aos municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo ou gás natural e 30% aos municípios confrontantes com poços. As parcelas acima de 5%, tem a seguinte distribuição: 22% aos estados confrontantes com campos; 22,5% aos municípios

⁴ Barbosa, Décio Hamilton -coord. geral. Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural / Agência Nacional do Petróleo - ANP. R.J., ANP, 2.001, pg.

confrontantes com campos e 7,5% aos municípios afetados pela operação de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

As participações especiais são um tipo de compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade. Elas são aplicadas sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Estas têm apuração e distribuição trimestral e, no caso de estados e municípios onde ocorrer a produção, distribuem-se, respectivamente, na proporção de 40% e 10%.

Verifica-se que, em 2.001, entre royalties e participações especiais, o Estado do Rio de Janeiro obteve um reforço em seus cofres da ordem de R\$1.145 (um bilhão, cento e quarenta e cinco milhões), sendo R\$461,5 milhões de royalties e R\$683 milhões de participações especiais, conforme Quadro A. No mesmo ano, os sessenta e um (61) municípios fluminenses com direito ao recebimento de repasse de royalties e participações especiais obtiveram R\$670 milhões, sendo R\$498 milhões de royalties e R\$ 171 milhões de participações especiais, de acordo com Quadro B.

Assim, em 2.001, foram recebidos pelo Estado e os municípios fluminenses R\$ 1.815 (um bilhão, oitocentos e quinze milhões) com esses dois tipos de compensação financeira, o que representa um crescimento de quase 75% em relação ao que foi recebido no ano anterior (2.000), quando foram recebidos 1.050 (um bilhão e cinqüenta milhões).

Em 2.001, destacaram-se os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras, cujos recebimentos desses dois tipos de repasse alcançaram as cifras, respectivamente, de R\$207 milhões, R\$115 milhões e R\$92.3 milhões. Esses três municípios apresentaram, em 1.997, desequilíbrio orçamentário configurado em despesas maiores que suas receitas. Em Macaé, esse desequilíbrio se repetiu ainda em 1.998.

Porém, nos anos seguintes, suas receitas passam a superar de maneira efetiva e crescente suas despesas, em razão do extraordinário apoio aos cofres municipais decorrentes dos repasses pela atividade petrolífera. Por conta disso, há um indício de que eles se tornem responsáveis por investimentos em setores econômicos e sociais, que possam desencadear a melhora das condições de vida da população fluminense em alguns aspectos setoriais, ainda que um aumento de receita ou mesmo o alcance de superávit financeiro não garanta a obtenção de alguns índices setoriais mais favoráveis.

II.B) O Destino dos Royalties e das Participações Especiais

A lei federal nº 7.453 de 27 de dezembro de 1985 estabeleceu que estes recursos deveriam ser aplicados *preferencialmente* em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento d'água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico. No entanto, hoje há uma jurisprudência estabelecida pelo Tribunal de Contas da União que considera apenas o que estabelece a lei federal nº 8.001 de 13 de março de 1.990 em seu artigo 3º, o qual veta a aplicação dos recursos obtidos com as compensações financeiras em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, sendo aceito, portanto sua utilização para pagamento de despesas de custeio⁵.

Quanto às participações especiais, a legislação que rege a matéria não estabelece aplicação específica desses repasses, ainda que seu crescimento venha se dando de forma geométrica. Observa-se que, desse tipo de participação governamental os principais beneficiados no contexto nacional são os cinco municípios fluminenses: Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã e Carapebus.

Nesse sentido, urge a construção de planejamentos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro que norteiem as políticas públicas e, em última estância, o destino desses recursos, de modo a se tornarem meios capazes de desencadear um desenvolvimento sustentável.

Sabe-se também, que garantir a injeção de investimentos na extração, produção e refino do petróleo e do gás natural e em outras atividades econômicas potencialmente existentes e complementares a essa no Estado do Rio de Janeiro, é fator necessário, mas não suficiente ao seu desenvolvimento sustentável.

Nos últimos anos, ainda que em sua maior parte voltados para o município sede e alguns não concluídos, podem ser citados os seguintes investimentos em curso no Estado: Programa Despoluição da Baía de Guanabara, Programa Estadual de Transportes, Programa de Expansão do Metrô, Programa Nova Escola, construção de Delegacias Legais e um novo prédio para a Polícia Técnica, início da construção do Batalhão da Polícia Militar no Complexo da Maré, recuperação do emissário submarino de Ipanema e a construção da rede de saneamento e o interceptor da Barra da Tijuca⁶.

No que refere aos municípios confrontantes a bacia de Campos, as informações sobre o destino dos royalties e participações especiais são indicações pontuais, visto que não

⁵ Entrevista concedida pelo Dr. Alfredo Renault, superintendente da Agência Nacional de Petróleo- ANP, em 10 de janeiro de 2.002.

⁶ Quintella, Conselheiro Sergio F.. Análise da Situação Financeira e Patrimonial do Estado. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Outubro de 2.001. Capítulo III - Investimentos. Pg 39 e 40.

estão expressas em fontes oficiais de informações, pois tratam-se de investimentos municipais recentes.

Em Campos dos Goytacazes, por exemplo, sabe-se que esses recursos estão sendo destinados a projetos de saneamento básico, pavimentação de estradas e ao desenvolvimento das atividades agrícolas, entre outros.

A prefeitura de Macaé vem cuidando de consolidar sua posição de foco de atração de capitais voltados para o segmento, através da melhoria das vias que dão acesso à cidade; da ampliação e modernização do aeroporto; do projeto para a construção de um porto e uma estação aduaneira. Além disso, a administração municipal de Macaé construiu um hospital municipal e a obra de seu centro administrativo está em andamento. Enquanto Rio das Ostras tem apresentado um significativo incremento nos gastos com a função transportes, além de ter sido realizado obras de urbanização e pavimentação no município.

Considerações Finais

Como já ficou patente nesse trabalho, os cofres públicos estadual e dos três municípios fluminenses destacados encontravam-se em condições bastante positivas em 2.001, o que possibilitou a realização de investimentos. Em 2.002, parte dos repasses destinados ao Estado passaram a compor o Fundo Refinaria Norte Fluminense –RENORTE, através da lei nº 3.785 de 20/03/02; assim como passaram a ser objeto de créditos antecipados assumidos pelo RIOPREVIDÊNCIA para solver insuficiências financeiras, conforme Lei nº 3.934 de 05/09/02 e Decreto nº 31.808 de 06/09/02. Porém, como já foram discutidas, as condições positivas resultantes da obtenção dos *royalties e participações especiais ligadas à atividade têm, no melhor das hipóteses, um prazo determinado* (que varia entre 16 e 30 anos, segundo os técnicos entrevistados); *assim como há fatores determinantes e exógenos que lhes conferem um grau significativo de vulnerabilidade.*

Por isso, é urgente a necessidade da adequada aplicação dos recursos, no sentido do fomento e da injeção desses recursos disponíveis (*royalties e participações especiais*) em atividades já existentes e exploradas, identificadas como relevantes e consistentes no Estado, nos municípios confrontantes à bacia de Campos e nos demais municípios que os recebem, bem como em novas atividades identificadas como passíveis de serem desenvolvidas. Neste sentido, planejamentos que abordem e definam escolhas e prioridades segundo diretrizes amplas, sustentáveis e criativas; são mais que bem vindos. *O que importa é a definição de prioridades* para que a aplicação dos recursos obtidos seja resultante de uma perspectiva de sustentação e de compromisso, tanto com a população

presente, quanto com as populações futuras; bem como com todos os seres vivos existentes nesse meio ambiente. Essa perspectiva deve ser aprofundada e detalhada através de estudos, planos e projetos estratégicos construídos para e com a sociedade.

Dessa vez no Estado, outras regiões além da Região Metropolitana, principalmente a Região Norte, estão sofrendo impacto de novos e grandes negócios, crescimento e diversificação da produção das suas empresas, instalação de grandes companhias petrolíferas estrangeiras e conseqüentemente, de toda a infra-estrutura e serviços que a atividade exige. Assim, *não resta dúvida que os ventos estão a favor da Economia Fluminense e que, por conseguinte, deve ser bastante reduzida a taxa de desemprego fluminense*, vez que o Estado do Rio de Janeiro responde por uma parte bastante expressiva do petróleo gerado no país e que, por isso, estão aqui se instalando, não somente todas as grandes empresas voltadas para a exploração e a produção do petróleo e gás natural, bem como demais empresas que dão suporte aquelas.

Urge pois a construção de um planejamento prospectivo das regiões diretamente afetadas com a atividade petrolífera e seus derivados, que abranja aspectos não somente econômicos, mas políticos, sociais, populacionais, ambientais, urbanísticos e institucionais. Isso preocupa, na medida que as cidades, as instituições/organizações locais (sejam públicas ou privadas) e as pessoas precisam estar preparadas para se inserirem, se envolverem ou conviverem com o novo quadro gerado por esse *boom*. Esta, pois, deve ser uma das ações efetivas da Administração Estadual em conjunto com representações da sociedade, com a Organização dos Municípios da Zona Produtora de Petróleo - OMPETRO composta pelos municípios de Campos, Macaé, São João da Barra, Carapebus, Armação de Búzios, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Rio das Ostras e Quissamã; bem como com demais fluminenses com direitos ao recebimento de tais repasses.

- Artigo resultante da Monografia apresentada à Fundação Escola de Serviço Público - FESP para conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública -CEAP VIII, lato sensu, em 10 de abril de 2.002.
- Vania Cristina Azamor Pinto é economista e administrador de empresas, trabalha na Subsecretaria de Desenvolvimento Econômico da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEPDET.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO - ANP. Royalties e Participações Especiais. Disponível: <http://www.anp.gov.br> .[capturados em 04 de fevereiro de 2.002].

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DO PETRÓLEO 2002. Rio de Janeiro: Agência Nacional de Petróleo - ANP, 2002.

ARAÚJO, João Lizardo de. *Indústria do Petróleo e Economia do Estado do Rio de Janeiro*. Um Estado em Questão: os 25 anos do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 2.001.

BARBOSA, Décio Hamilton - coordenação geral. *Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural*. Agência Nacional do Petróleo - ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais - SPG. R.J. / 2.001.

JARÁ, Carlos Júlio. *A Sustentabilidade do Desenvolvimento Local. Desafios de um processo em Construção*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) / Recife: Secretaria de Planejamento do Estado de Pernambuco, 1998.

LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis. Uma reflexão em busca da auto-estima*. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2.000.

MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 1.999-2.008. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Energia, da Indústria Naval e do Petróleo – SEINPE, 2001.

QUINTELLA, Conselheiro Sergio F. *Análise da Situação Financeira e Patrimonial do Estado*. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Investimentos. Capítulo III, Outubro de 2.001.

SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA - SEF. Disponível: <http://www.sef.rj.gov.br> [capturado em 26 de fevereiro de 2.002].

VILLARIM, Tagore de Siqueira. *Desenvolvimento Sustentável: Antecedentes Históricos e Propostas para a Agenda 21*. Revista do BNDES, R.J., volume 8, nº15, junho de 2.001.

Quadro A

RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS DA PRODUÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL					
Dez municípios do Estado do Rio de Janeiro (em ordem decrescente de receitas)					
Valores acumulados de janeiro a junho de 2002 (R\$)					
Ordem	Município	Valor(R\$)			%
		Royalty	Participação Especial	Total (Acum.) jan a jun/02	
1º	Campos dos Goytacazes	62.544.766,05	62.769.910,41	125.314.676,46	32,25
2º	Macaé	49.761.624,04	20.056.205,97	69.817.830,01	17,97
3º	Rio das Ostras	27.469.575,14	30.337.786,34	57.807.361,48	14,88
4º	Quissamã	28.654.059,50	4.010.198,90	32.664.258,40	8,41
5º	Cabo Frio	17.772.438,39	3.028.222,26	20.800.660,65	5,35
6º	Armação dos Búzios	9.359.852,14	476.990,00	9.836.842,14	2,53
7º	Casimiro de Abreu	8.388.332,13	707.733,56	9.096.065,69	2,34
8º	Carapebus	6.872.580,75	396.575,51	7.269.156,26	1,87
9º	Duque de Caxias	4.639.593,48	0,00	4.639.593,48	1,19
10º	São João da Barra	3.063.190,91	0,00	3.063.190,91	0,79
Total dos 10 Municípios		218.526.012,53	121.783.622,95	340.309.635,48	87,57
Outros Municípios		48.309.112,24	0,00	48.309.112,24	12,43
Total Municípios		266.835.124,77	121.783.622,95	388.618.747,72	100,00

Fonte: Agência Nacional de Petróleo - ANP

QUADRO 5**RECEITAS NÃO TRIBUTÁRIAS DA PRODUÇÃO DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL****Dez Municípios do Estado do Rio de Janeiro (em ordem decrescente de receitas)****Valores acumulados de janeiro a dezembro de 2.001 (R\$)**

Ordem	Município	Royalty	Participação Especial	Total	%
1º	Campos dos Goytacazes	118.236.702,42	88.549.704,26	206.786.406,68	30,95%
2º	Macaé	84.424.763,71	30.503.045,98	114.927.809,69	17,20%
3º	Rio das Ostras	48.044.104,82	44.266.690,47	92.310.795,29	13,82%
4º	Quissamã	28.130.477,85	6.668.439,83	34.798.917,68	5,21%
5º	Cabo Frio	29.954.639,08	160,94	29.954.800,02	4,48%
6º	Armação dos Búzios	15.607.996,41	22,76	15.608.019,17	2,34%
7º	São João da Barra	15.458.617,05	88.228,75	15.546.845,80	2,33%
8º	Duque de Caxias	14.975.649,39	-	14.975.649,39	2,24%
9º	Casimiro de Abreu	14.495.104,45	-	14.495.104,45	2,17%
10º	Carapebus	12.841.874,03	660.169,06	13.502.043,09	2,02%
Total dos 10 Municípios		382.169.929,21	170.736.462,05	552.906.391,26	82,76%
Outros municípios		115.183.526,67	0,00	115.183.526,67	17,24%
Total Municípios		497.353.455,88	170.736.462,05	668.089.917,93	100,00%

Fonte: Agência Nacional de Petróleo - ANP

QUADRO B

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Acumulado 2.001 (R\$)

RECEITAS NÃO-TRIBUTÁRIAS DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E
GÁS NATURAL

Royalties Estadual	461.457.781,38
Royalties Municipal	497.353.455,88
Participação Especial Estadual	682.945.847,67
Participação Especial Municipal	170.736.461,94
Repasse do Estado para Municípios(Royalties até 5%)	66.359.267,48
Receita Total dos Municípios	563.712.723,36
Receita Líquida do Estado	1.078.044.361,57
Total	1.812.493.546,87

Fonte: Agência Nacional de Petróleo - ANP e Secretaria de Estado de Fazenda - SEF