

PETRÓLEO E GÁS NATURAL NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS DO RIO DE JANEIRO¹

Jorge Henrique Muniz da Conceição
Marcelo Franca de Faria Mello
Marcelo Martinelli Murta
Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth

RESUMO: O artigo examina as razões do aumento, nos últimos dez anos, dos *royalties* e participações especiais pagos ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção de petróleo e gás natural, apresentando algumas perspectivas para o futuro próximo. A análise quantitativa empreendida permite dimensionar a importância de tais receitas nas finanças públicas, fornecendo indicações de que elas permanecerão substanciais até o início da próxima década. Refletir sobre a expressividade e a previsibilidade das participações governamentais é o ponto nodal deste trabalho, cuja principal conclusão é a de que planejamento e investimento conscientes são ferramentas indispensáveis para evitar o cometimento de erros e a perda de oportunidades, como já ocorreu em outros ciclos extrativistas no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: petróleo; gás natural; participações governamentais; finanças públicas; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

Entre 1996 e 2005, o estado do Rio de Janeiro² e um conjunto de nove municípios fluminenses confrontantes com a província petrolífera da Bacia de Campos – Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra – registraram contínuo e vigoroso aumento de receitas oriundas de participações governamentais incidentes sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural.

A abrupta elevação das receitas teve como marco inicial o ano de 1998, logo após a edição da Lei Federal nº 9.478/97 – conhecida como a Lei do Petróleo – que, entre outras importantes medidas, ampliou as alíquotas básicas de *royalties* de 5% para até 10% do valor da produção e criou o pagamento de participações especiais sobre o lucro obtido em campos de grande produção ou rentabilidade³.

¹ Artigo coordenado por Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth inserido na linha de pesquisa “Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos *royalties* do petróleo e gás natural”, desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão – ECG, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ. Apoio metodológico de Renata de Oliveira Razuk.

² Doravante RJ.

³ Além dessas medidas, a Lei nº 9.478/97, analisada com mais detalhes na próxima seção, revogou a Lei nº 2.004/53 (que criou a Petrobras), instituiu o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Desde a entrada em vigor da nova legislação – com a abertura do mercado interno, o conseqüente aumento dos volumes produzidos e a evolução favorável dos preços do petróleo no mercado internacional –, os recursos das participações governamentais recebidos pelo governo do estado do Rio – nas modalidades de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais – evoluíram de R\$74 milhões em 1996 para R\$4 bilhões em 2005⁴, montante que correspondeu a mais de 13% do valor total da receita estadual do exercício. No mesmo período, os valores das referidas participações governamentais distribuídos aos nove municípios fluminenses que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, acima mencionados, também registraram um aumento expressivo, elevando-se, em moeda de dezembro de 2005, de R\$1,5 milhão em 1996 para R\$1,7 bilhão em 2005⁵.

A magnitude dos valores das participações governamentais recebidos pelo RJ e seus municípios – que, em conjunto, chegam a superar o orçamento total de alguns estados da Federação, como Mato Grosso do Sul e Alagoas – sugere a importância desses recursos e evidencia como as finanças públicas fluminenses vêm se tornando significativamente dependentes da exploração e produção de petróleo e gás natural. Os impactos positivos dessas atividades sobre as finanças públicas vão além dos ingressos dos recursos propriamente ditos, beneficiando de forma significativa a situação patrimonial dos entes, em especial a do estado do Rio de Janeiro.

O estabelecimento do novo marco institucional em que se processaram as relevantes mudanças no setor do petróleo e gás natural analisadas adiante remonta à aprovação da Emenda Constitucional nº 9, de 09/11/1995, que flexibilizou o monopólio do petróleo. Pelo novo dispositivo aprovado, em lugar do monopólio que era exercido pela Petrobras desde 1953, a União – que permaneceu proprietária dos depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional – passou a poder contratar com empresas nacionais e estrangeiras⁶ a exploração das atividades ligadas ao petróleo e gás, relacionadas no art. 177 da Constituição Federal como sendo de seu monopólio, mediante concessão ou autorização.

Vale comentar que a abertura do mercado brasileiro de petróleo faz parte do processo de reformas estruturais da economia que ocorreu nos anos 90 e teve por objetivo incentivar a entrada de novos investimentos, aumentar a concorrência e acabar com as distorções nas políticas de preços e subsídios. Até então, as importações e exportações constituíam

⁴ Pela conversão para reais em dezembro de 2005; valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ.

⁵ Em 2005, o montante repassado aos 92 municípios fluminenses totalizou R\$ 2,3 bilhões (valores atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ).

⁶ Desde que constituídas sob leis brasileiras e tenham sede e administração no país – possibilidade também introduzida, à época, pela Emenda Constitucional nº 6/95.

monopólio da Petrobras⁷ e o país estava fechado ao fluxo de investimento privado para os setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte e importação de petróleo e derivados, bem como no segmento de gás natural, configurando alta dependência do petróleo importado.

Os efeitos da mudança no aparato legal que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural foram posteriormente ampliados em razão do expressivo aumento de produção que se seguiu na Bacia de Campos, da elevação das cotações do petróleo no mercado internacional e da acentuada desvalorização cambial do real em relação ao dólar americano ocorrida em janeiro de 1999.

Apesar do significativo reforço dos cofres estadual e dos municípios fluminenses promovido pelo ingresso desses recursos, vários trabalhos acadêmicos, pesquisas, artigos e estudos técnicos têm questionado a qualidade da aplicação das expressivas receitas provenientes do petróleo – principalmente por parte das administrações municipais⁸. Muitos desses estudos constataram que, em grande parte dos casos, os gastos efetuados com essas receitas – finitas, por derivarem de recursos naturais não-renováveis – não têm buscado garantir um desenvolvimento futuro sustentável daquelas economias e alertam para a iminência do momento em que os valores pagos a título de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais declinarão; tendo em vista o progressivo e esperado esgotamento das reservas no longo prazo.

É nesse cenário que as limitações ao desenvolvimento sustentável – que já se fazem sentir –, correm o risco de serem ampliadas. O comportamento que teria sido observado nos municípios mais beneficiados pelo ingresso de recursos do petróleo e gás natural poderá, num futuro próximo, se repetir em municípios fluminenses das regiões Metropolitana, Costa Verde e Baixadas Litorâneas, em função da extração e produção, em larga escala, de petróleo e gás natural na Bacia de Santos, com expectativa de início para 2010.

Sendo assim, o presente artigo propõe uma reflexão acerca dos impactos e determinantes do aumento das receitas de participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção das reservas de petróleo e gás natural, no passado recente e no momento atual, bem como algumas perspectivas para o futuro próximo.

⁷ A Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras, sociedade por ações, foi instituída pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, e aprovada pelo Decreto do Poder Executivo nº 35.308, de 02 de abril de 1954.

⁸ Vide, por exemplo, Pacheco (2003), ANP (2003) e Cruz (2005).

A primeira seção resume as principais alterações no aparato legal que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural e a distribuição das compensações financeiras aos entes da federação, desde meados dos anos 80.

Na segunda seção, são apresentados dados relativos à evolução da exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos e no país, enquanto, na terceira, faz-se um resumo da evolução dos preços do petróleo, fator determinante – em conjunto com as mudanças na legislação, o aumento da produção e a desvalorização cambial – para o significativo crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

A quarta seção trata dos impactos, sobre as finanças públicas fluminenses, das mudanças analisadas nas seções precedentes, evidenciando o expressivo crescimento das receitas provenientes dessas atividades nos últimos anos e a tendência de manutenção do crescimento em 2006. Na quinta e última seção, encerrando a análise do período, será destacada a importância do petróleo para a economia do estado e dos municípios fluminenses, no passado recente e no presente.

À guisa de conclusão, o trabalho procura, dentro das limitações que serão oportunamente apontadas e não obstante a indisponibilidade de dados necessários para uma projeção mais consistente e precisa dos valores e cenários futuros, avançar no debate sobre as perspectivas para essas atividades no Rio de Janeiro, nas Bacias de Campos e de Santos, a partir do início da próxima década, esboçando estimativas de valores que deverão ser pagos ao estado e municípios quando entrarem em operação importantes campos petrolíferos e de gás na Bacia de Santos – o que beneficiará municípios de outras regiões do estado.

Considerando a importância do petróleo e do gás natural e o caráter finito desses recursos, seria fundamental que, a partir dos diagnósticos elaborados, fosse possível identificar e propor ações efetivas no sentido de fortalecer as vocações econômicas estadual e municipais, com a diversificação das atividades agrícolas, industriais e de serviços, criando condições de manutenção do desenvolvimento social e econômico no tempo; mesmo quando esgotadas as reservas e encerrado o ciclo de exploração das riquezas provenientes das jazidas de hidrocarbonetos.

Nesse contexto, o artigo que ora se apresenta – inserido na linha de pesquisa intitulada “Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos *royalties* do petróleo e gás natural”, desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão (ECG), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) – constitui um primeiro relatório, parcial, sobre a análise dos impactos socioeconômicos decorrentes do ingresso e utilização dessas receitas por parte

do estado e dos municípios do Rio de Janeiro. O tema representa objeto de permanente preocupação por parte do TCE-RJ e, por sua relevância para a economia estadual e para as gerações futuras, é desdobramento obrigatório do projeto em andamento e resultará em novos trabalhos.

É na direção de contribuir para incentivar a reflexão e o debate acerca de assunto tão relevante para as finanças fluminenses e, principalmente, para a promoção do desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro e de seus municípios, que a ECG e, por conseguinte, o TCE-RJ pretendem avançar.

PASSADO RECENTE E PRESENTE: DETERMINANTES E IMPACTOS

MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO QUE REGULA O SETOR

O aparato legal e institucional que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural no Brasil, como já apontado, foi sensivelmente alterado nas últimas décadas. Tais modificações operaram no seguinte sentido: a progressiva ampliação da área e das atividades sobre as quais incide o pagamento das compensações financeiras; o aumento nos percentuais a elas correspondentes; e a redução do prazo de recolhimento dos pagamentos devidos, resultando em expressivo aumento do volume total das participações governamentais pagas aos beneficiários.

O conjunto de normas legais referentes ao pagamento de *royalties* tem origem na Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que, entre outras disposições relevantes, criou a Petrobras e a obrigatoriedade de que a empresa e suas subsidiárias pagassem, trimestralmente, aos estados e territórios brasileiros onde estivessem localizadas a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás, indenização correspondente a 5% sobre o valor do óleo, do xisto ou do gás extraídos; cabendo 20% do que recebessem aos municípios, ou seja, 1% do total dos *royalties*, segundo a produção de óleo de cada um.

A Lei dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo, estabelecia o monopólio da União sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo e definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), além de estabelecer que a União estava autorizada a constituir empresa estatal para execução do monopólio, incluindo a execução de quaisquer atividades correlatas ou afins àquelas monopolizadas. Cuidou ainda de estabelecer que os

recursos recebidos pelos entes beneficiados deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias⁹.

Com o início da exploração e produção de petróleo no mar, a Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, sujeitou também esse tipo de atividade ao pagamento de *royalties*, mantendo o mesmo percentual de 5%, assim distribuídos: 1,5% da arrecadação aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituir um Fundo Especial, a ser repartido entre todos os estados e municípios da Federação.

Acompanhando as mudanças na distribuição dos recursos, com ampliação dos beneficiários, essa lei estabeleceu que os valores da indenização recebidos pelos estados, territórios e municípios passariam a ser aplicados, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico¹⁰.

A Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, por sua vez, estabeleceu normas complementares às então vigentes, introduzindo os conceitos de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, conceitos estes aplicados até hoje na distribuição dos *royalties* decorrentes da produção marítima de petróleo e gás natural (Gutman e Leite, 2003).

Para fins de cálculo dos valores indenizatórios, a Lei atribuiu à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a responsabilidade pelo traçado das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios confrontantes. Os critérios utilizados foram: a linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos estados onde se localizam os municípios confrontantes; ou o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental, isto é, seqüência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos municípios confrontantes no território de cada estado. O Decreto 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios a ser utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.

O IBGE ainda ficou responsável, com base nas informações sobre a exploração de novos poços e instalações e reativação ou desativação de áreas de produção fornecidas pela Petrobras (que detinha o monopólio dessas atividades à época), pela definição da abrangência

⁹ Art. 27, §§ 1 a 4 da referida Lei.

¹⁰ Art. 1, § 3 da referida Lei.

das áreas geoeconômicas, bem como dos municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária¹¹.

Em 1988, a Constituição Federal¹² assegurou aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da Administração Direta da União participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, então, compensação financeira por essa exploração; que viria a ser posteriormente instituída pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 01, de 11 de janeiro de 1991.

De acordo com esse Decreto, a alíquota de 1,5% devida aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas¹³ passou a ser repartida entre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal (60%)¹⁴, os integrantes da Zona de Produção Secundária (10%)¹⁵, e aqueles integrantes da Zona Limítrofe (30%)¹⁶.

A aprovação dessas normas alterou a distribuição dos *royalties*, incluindo entre os beneficiários os municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa mudança, reduziu-se de 1% para 0,5% o percentual relativo ao Fundo Especial, destinando-se os demais 0,5% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque. Complementando essa regulamentação, a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterou a periodicidade dos pagamentos da indenização, de trimestral para mensal, vedando aos entes a aplicação desses recursos em pagamento de dívidas ou no quadro permanente de pessoal, mas sem especificar em que áreas deveriam ser aplicados.

Finalmente, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aumentou de 5% para 10% a alíquota básica dos *royalties*¹⁷, mantendo inalterados os critérios de distribuição para a parcela do valor dos *royalties* – prevista no contrato de concessão – que representam os 5% estipulados pela Lei nº 7.990/89, acima resumidos, e introduziu uma forma diferenciada de distribuição para a parcela que excede os 5%, dependendo se a lavra ocorre em terra ou na plataforma continental.

¹¹ Arts. 9 e 10 da referida Lei.

¹² Arts. 20, § 1, e 21, inc. XIX.

¹³ Art. 5 da referida Lei.

¹⁴ Rateados entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrasse as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural 1/3 (um terço) da cota desse item.

¹⁵ Rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos.

¹⁶ Rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da Zona de Produção Secundária.

¹⁷ A lei prevê que esta alíquota poderá ser reduzida pela ANP até um limite de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

As regras introduzidas pela Lei nº 9.478/97 e atualmente em vigor incluem a indicação dos pagamentos a serem feitos pelas empresas exploradoras aos entes da federação – a título de compensação financeira pelo resultado da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural –, as chamadas participações governamentais¹⁸, quais sejam: bônus de assinatura – pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, pago na assinatura do contrato (art. 46); *royalties* – incidentes sobre a produção comercial de cada campo de petróleo e gás natural, em montante correspondente a um mínimo de 5% e um máximo de 10% da produção, calculado em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo (arts. 47 a 49); participação especial – calculada sobre os lucros dos campos de grande volume de produção ou grande rentabilidade (art. 50); e pagamento pela ocupação ou retenção de área – fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, a ser pago anualmente, podendo ser aumentado pela ANP no caso de prorrogação do prazo de exploração. Além dessas, a Lei estabeleceu o pagamento, aos proprietários de bloco localizado em terra, de participação equivalente a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP (art. 52).

Como já foi comentado, embora tenha estabelecido a alíquota básica dos *royalties* em 10%, a Lei do Petróleo manteve os mesmos critérios de distribuição da parcela até 5% anteriormente definidos pela Lei nº 7.990/89. Por outro lado, para a parcela do valor dos *royalties* que excede a cinco por cento da produção, a Lei estabeleceu, no seu art. 49, que quando a lavra ocorre no mar – caso do estado do Rio de Janeiro –, deverão ser pagos, desse valor, 22,5% aos estados e 22,5% aos municípios, todos eles produtores confrontantes; 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 7,5% para a constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios; e, por fim, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os municípios produtores e os confrontantes com campos petrolíferos de elevada produção e alta rentabilidade passaram a fazer jus, ainda, às participações especiais, caso de alguns dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos – o que tende a acentuar a concentração na distribuição dos recursos do petróleo entre os municípios beneficiários desta região. Em contraste com a forma como são calculados e pagos os *royalties*, a participação

¹⁸ O regime de participações governamentais foi regulamentado pelo Decreto nº 2.705/98, que definiu os critérios para o seu cálculo e sua cobrança.

especial é aplicada sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, ou seja, o lucro do campo, que é apurado deduzindo-se da receita bruta da produção os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Os recursos das participações especiais são calculados por campo, utilizando alíquotas progressivas, que variam de zero a 40%, em razão do tempo e da localização da lavra, segundo o Decreto 2.705/98 (art. 21) – sendo os procedimentos detalhados nas Portarias da ANP (Gutman e Leite, 2003).

De acordo com o art. 50 da Lei, 40% dos recursos das participações especiais vão para o estado onde ocorrer a produção em terra ou que seja confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção e 10% vão para o município com aquelas mesmas características. Os 50% restantes vão para a União, sendo 40% ao Ministério de Minas e Energia e 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal¹⁹.

Além dessas disposições, a Constituição de 1988 assegurou ao conjunto dos municípios brasileiros (não só os produtores) a transferência de 25% da parcela do valor dos *royalties* até 5% recebida pelos respectivos estados, mediante os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS, dispositivo regulamentado pelo art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89.

Em suma, as mudanças na legislação elevaram o valor dos *royalties* recolhidos para as três esferas governamentais – beneficiando mais os municípios, nessa repartição –, além de terem contribuído para reduzir o lapso temporal entre o fato gerador e o pagamento das compensações financeiras e promover um processo rápido de correção dos *royalties* em função da variação dos preços internacionais do petróleo e gás natural.

A tabela a seguir resume a distribuição das participações governamentais relativas ao ano de 2005, aos estados e municípios e ao total do Brasil. A última linha do quadro evidencia a importância, por sua materialidade, dos *royalties* e das participações especiais, responsáveis por 47% e 52%, respectivamente, do total das participações governamentais pagas a todos os entes da federação no ano, somando R\$13,3 bilhões. Na última coluna, resta demonstrada a posição de destaque do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, beneficiados com 46,2% do total distribuído.

¹⁹ Pela Lei, os recursos do Ministério de Minas e Energia destinam-se ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural e os do Ministério do Meio Ambiente, 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.

Tabela 1: Valores das participações governamentais distribuídas – Brasil-2005.**(Em mil R\$ correntes)**

Entes	<i>Royalties e Royalties Excedentes (A)</i>	Participações Especiais (B)	Taxa de Ocupação ou Retenção de Área (C)	Total de Participações Governamentais (A+B+C)	% no total distribuído
Total: municípios Brasil	2.110.827,1	696.699,5		2.807.526,6	21,1%
Municípios RJ	1.446.810,5	675.060,1		2.121.870,6	16,0%
Total: estados Brasil	1.984.329,4	2.785.864,6		4.770.194,0	35,9%
Estado RJ	1.318.598,3	2.699.306,0		4.017.904,3	30,2%
Total: estados e municípios Brasil	4.095.156,5	3.482.564,1	-	7.577.720,6	57,0%
Total: Brasil	6.206.086,1	6.965.128,4	125.299,8	13.296.514,3	100,0%
% no total distribuído	47%	52%	1%	100,0%	

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006)

AUMENTO NA PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO

A produção comercial de petróleo na Bacia de Campos, no litoral do estado do Rio de Janeiro, teve início em agosto de 1977, no poço 3-EM-1-RJS, situado no campo de Enchova, com vazão de 10 mil barris/dia.

A história da exploração da Bacia, no entanto, começou muitos anos antes, em 1968, quando foi perfurado o primeiro poço submarino. Os esforços da Petrobras para a prospecção de hidrocarbonetos na região foram intensificados nos anos 70, como parte de uma estratégia política de investimentos voltados para aumentar a produção interna de petróleo e gás natural e, dessa forma, reduzir os impactos negativos do aumento dos valores da importação de petróleo e seus derivados sobre a balança comercial brasileira, que se seguiram à abrupta elevação dos preços do petróleo no mercado internacional em 1973²⁰. Portanto, buscava-se, primordialmente, reduzir a dependência nacional do petróleo importado e, conseqüentemente, o *déficit* na balança comercial.

O primeiro sucesso foi obtido em 1974, com a descoberta do poço 1-RJS-9-A, que deu origem ao campo de Garoupa, situado em lâmina d'água de 100 metros. Em 1984, foi descoberto o primeiro campo gigante do país – Albacora –, em região de águas profundas. Posteriormente, foram localizados os também gigantes campos de Marlim (em 1985) e Roncador (em 1996), levando a Petrobras a investir em pesquisas pioneiras para o desenvolvimento de tecnologia de exploração nessas condições – que a tornariam empresa líder mundial em explorações marítimas de grandes profundidades. Essa posição foi

²⁰ Em 1973, na época do “primeiro choque do petróleo”, o Brasil importava cerca de 80% do petróleo consumido.

conquistada em 2000, quando a empresa iniciou a produção em Roncador, com lâmina d'água de 1.877 metros de profundidade.

Considerada a maior reserva petrolífera da Plataforma Continental brasileira, a Bacia de Campos tem cerca de 100 mil quilômetros quadrados e se estende do estado do Espírito Santo até Arraial do Cabo, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Em 2005, já estavam em operação mais de 400 poços de óleo e gás, 30 plataformas de produção e 3.900 quilômetros de dutos submarinos (Informe da Petrobras, 2006).

Com o início das operações da plataforma P-50 no campo de Albacora Leste – que possui capacidade de produzir cerca de 180 mil barris/dia de petróleo e seis milhões de metros cúbicos de gás natural/dia –, em 21 de abril de 2006, atingiu-se o objetivo da auto-suficiência nacional na produção de petróleo, ou seja, a partir dessa data, o Brasil passa a produzir tanto petróleo quanto consome.

Apesar dessa importante conquista, permanece a necessidade de importação de petróleo “leve”, em virtude de a maior parte do óleo produzido no país ser “pesado” ou “ultrapesado” e a capacidade nacional de refino – instalada na década de 70, quando a maior parte dos investimentos da Petrobras ainda se concentrava na garantia do abastecimento dos derivados, e antes de ser conhecido o potencial da Bacia de Campos – ter sido projetada para o processamento de óleos mais “leves”, tais como os que eram importados à época e considerados de qualidade superior.

O crescimento, nos últimos anos, da produção brasileira de petróleo do tipo “pesado”, tal como o encontrado no campo de Marlim, na Bacia de Campos, agravou ainda mais a situação de insuficiência da capacidade de refino nacional frente a uma demanda crescente por derivados de petróleo. Desde o início dos anos 80, subsequente à ocorrência dos dois choques do petróleo, a composição dos investimentos da Petrobras passa a priorizar os investimentos nas atividades de exploração e produção, principalmente *offshore*, que permitem a redução da dependência energética externa brasileira²¹.

Em razão de suas características de densidade não serem compatíveis com a capacidade técnica (limitada) das refinarias nacionais, os crescentes volumes de petróleo produzidos na Bacia de Campos não podem ser inteiramente processados no país, tornando-se necessária a exportação de parte da produção doméstica, de menor valor, e a importação de um óleo mais leve, de maior valor agregado, para ser misturado ao produzido internamente, adequando este último à capacidade de refino nacional.

²¹ Em 1983, no auge desse processo, os investimentos da Petrobras nesse segmento chegaram a representar 93% do total, ao passo que, em 1971, 74% do total dos investimentos da Petrobras foram direcionados para as atividades de refino e demais atividades ligadas ao abastecimento de derivados (Aragão, 2005).

Cabe destacar que a Petrobras anunciou recentemente (Spitz, 2006) a descoberta de mais um campo de petróleo leve na Bacia do Espírito Santo – a 12 quilômetros do campo de Golfinho –, que promete ser de excelente qualidade (38° API). Tal fato, somado a outras descobertas recentes, permitiu elevar as reservas potenciais do campo para volumes entre 310 e 330 milhões de barris de óleo equivalente (boe), atingindo as reservas potenciais da província de petróleo leve daquela Bacia patamares de 600 milhões.

O novo desafio que se coloca para o Brasil, portanto, é o domínio de tecnologias relativas a outras etapas importantes do processo, como o refino e o transporte, para garantir o abastecimento nacional de petróleo e seus derivados e reduzir a dependência externa com relação a estes últimos. Nesse sentido, a Petrobras, em parceria com o grupo Ultra e o BNDES, deu início à implantação de uma refinaria conjugada a um pólo petroquímico em Itaboraí, na região Metropolitana, que deverá refinar diariamente mais de 150 mil barris de petróleo pesado, ampliando o consumo interno do óleo de baixo grau API produzido no país e, conseqüentemente, diminuindo os excedentes dos hidrocarbonetos exportados atualmente.

O projeto, denominado Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, demandará investimentos de US\$3,5 bilhões na primeira etapa, quando está prevista a implantação de uma central de matérias-primas que produzirá 1,3 milhão de toneladas/ano de eteno e 900 mil toneladas/ano de propeno²². O empreendimento deverá gerar importantes receitas de impostos para o governo estadual, na medida em que, ao contrário do petróleo e dos combustíveis dele derivados sobre os quais incide ICMS apenas no local de consumo, o ICMS incide sobre os produtos petroquímicos também no local de sua produção.

Entre 2007 e 2011, a Petrobras pretende investir pesadamente em exploração e produção, tanto no Brasil como no exterior, para dobrar a atividade exploratória – o que significa buscar novas áreas para sustentar, no longo prazo, o crescimento da produção –; e também antecipar, o máximo possível, a produção de óleo leve e de gás natural e, adicionalmente, obter a recuperação de campos maduros, evitando o declínio da produção. A concretização dos planos de investimentos programados pela Petrobras será de especial relevância para a economia fluminense, como se deduz da análise dos dados relativos à participação da produção estadual de petróleo e gás natural no total produzido pelo país, analisados na seqüência.

De fato, no ano de 2005, o Brasil produziu 617,2 milhões de barris de óleo equivalentes (boe) de petróleo, dos quais 519,4 milhões só no Rio de Janeiro – volume significativamente superior aos 262 milhões de barris produzidos neste estado em 1998,

²² http://www.arenariaenossa.com.br/noticias_interno.asp?ID=244

primeiro ano de vigência da nova legislação. Além de responder por 84,2% da produção nacional de petróleo em 2005, o estado do Rio de Janeiro (leia-se a Bacia de Campos) também foi responsável por 48,7% da produção de líquido de gás natural (LGN) e 45% da de gás natural²³.

A concentração da produção no RJ deriva diretamente da concentração das reservas: ao final de 2004, 79,4% das reservas provadas²⁴ de óleo, condensado e gás natural estavam situadas ali. Em 31 de dezembro de 2005, as reservas provadas nos campos da Petrobras no Brasil atingiram 13,232 bilhões de barris de óleo equivalente (boe), dos quais 86% de óleo e condensado e 14% de gás natural²⁵, em virtude tanto de novas descobertas em blocos exploratórios e em áreas de concessão de campos de produção como de revisões em campos existentes em 2005.

A importância da Bacia de Campos pode ser mais bem avaliada quando se comparam os volumes totais relativos à produção de petróleo e gás natural do país com os da referida Bacia, compreendendo o período de 1973-2005 e constantes da tabela a seguir.

Tabela 2: Produção de Petróleo e Líquido de Gás Natural (LGN) no país comparada com os volumes produzidos na Bacia de Campos – 1973 a 2005.

(barris/dia)					
Ano	Produção Petróleo e LGN (1) - Bacia de Campos	Produção Petróleo e LGN (1) - Total Brasil	% Produção Bacia de Campos/ Total Brasil	Produção Petróleo e LGN sem Bacia de Campos	% Produção sem Bacia de Campos
1973	0	170.053	0,0%	170.053	100,0%
1975	0	171.485	0,0%	171.485	100,0%
1977	2.792	159.564	1,7%	156.772	98,3%
1979	16.021	165.401	9,7%	149.380	90,3%
1981	53.935	213.087	25,3%	159.152	74,7%
1983	145.441	328.931	44,2%	183.490	55,8%
1985	337.171	556.777	60,6%	219.606	39,4%
1987	351.838	588.368	59,8%	236.530	40,2%
1989	356.370	616.844	57,8%	260.474	42,2%
1991	411.804	646.730	63,7%	234.926	36,3%
1993	426.108	668.291	63,8%	242.183	36,2%
1995	474.501	716.161	66,3%	241.660	33,7%
1997	607.626	869.308	69,9%	261.682	30,1%
1999	857.580	1.131.836	75,8%	274.256	24,2%
2001	1.052.524	1.335.794	78,8%	283.270	21,2%
2003	1.252.373	1.540.122	81,3%	287.748	18,7%

²³ <http://www.anp.gov.br>

²⁴ Reservas de petróleo e gás natural que, com base na análise de dados geológicos e de engenharia, se estima recuperar comercialmente de reservatórios descobertos e avaliados, com elevado grau de certeza; e cuja estimativa considere as condições econômicas vigentes, os métodos operacionais usualmente viáveis e os regulamentos instituídos pelas legislações petrolífera e tributária brasileiras (conceito ANP).

²⁵ Segundo o critério SPE (Society of Petroleum Engineers), também adotado pela ANP. Para cada barril de óleo equivalente extraído no ano de 2005, foram apropriados 1,311 barris de óleo equivalente, resultando em um Índice de Reposição de Reservas (IRR) de 131,1%. Por esse mesmo critério, a relação Reserva-Produção (R/P) ficou em 19,7 anos.

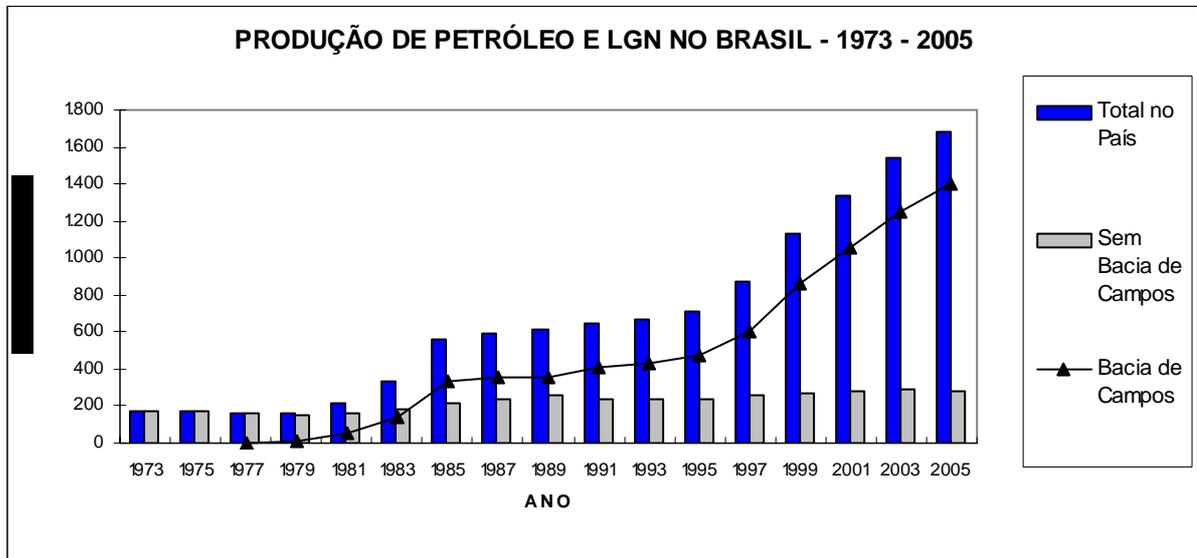
Ano	Produção Petróleo e LGN (1) - Bacia de Campos	Produção Petróleo e LGN (1) - Total Brasil	% Produção Bacia de Campos/ Total Brasil	Produção Petróleo e LGN sem Bacia de Campos	% Produção sem Bacia de Campos
2005	1.404.744	1.684.055	83,4%	279.310	16,6%

Fonte: <http://www2.petrobras.com.br>

(1) LGN: líquido de gás natural (GLP e C5+); não inclui condensado.

O gráfico 1, por sua vez, ilustra a escalada da extração na Bacia de Campos, que permitiu elevar a representatividade da produção local de petróleo na produção nacional de 1,7% em 1977 para 83,4% em 2005.

Gráfico 1: Produção de petróleo e LGN (1) – Bacia de Campos e Brasil – 1973 a 2005.



Fonte: <http://www2.petrobras.com.br>

(1) LGN: líquido de gás natural (GLP e C5+); não inclui condensado.

Os números revelam que, a partir do início da exploração comercial em 1977, a produção na Bacia de Campos expandiu-se continuamente – apesar da relativa estagnação no período 1985-1993 –, atingindo 1,4 milhão de barris por dia em 2005; ao passo que as demais regiões produtoras, somadas, mantiveram o mesmo patamar de produção nos últimos vinte anos, produzindo, em média, 250 mil barris de petróleo por dia, entre os anos de 1985 e 2005.

ELEVAÇÃO NO PREÇO DO PETRÓLEO

A elevação de preço do petróleo no mercado internacional nos últimos anos constituiu fator determinante – em conjunto com as mudanças na legislação, o aumento da produção e a

desvalorização cambial – para o significativo crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro.

Tal fato se justifica tendo em vista que a fórmula adotada para a fixação do preço mínimo do petróleo, base para a apuração dos *royalties* e participações especiais, leva em consideração, dentre outros fatores, a cotação do Petróleo Brent²⁶ no mercado internacional e a qualidade do óleo bruto, classificado quanto ao grau de densidade API²⁷. O preço do gás natural, por outro lado, é apurado com base na Portaria ANP nº 45/00 a partir do valor estabelecido nos contratos de venda do produto, ou, no caso de sua inexistência, no preço referencial do gás natural na entrada do gasoduto de transporte, estabelecido por Portaria Interministerial dos Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda.

A tendência de crescente elevação da cotação internacional do petróleo aumentou a rentabilidade apurada para fins de participações especiais nos campos da Bacia de Campos que recebem participações governamentais sobre o lucro da exploração, principalmente em Albacora, Marlim e, mais recentemente, Roncador, contribuindo decisivamente para as consecutivas elevações dos valores de participações governamentais recebidos pelo estado do Rio de Janeiro no período de 1999-2005. Com isso, as participações especiais pagas em 2005 ao RJ (R\$2,7 bilhões), representaram mais que o dobro de receita auferida com *royalties* e *royalties* excedentes (R\$1,3 bilhão).

A tabela seguinte demonstra a evolução comparada, para o período de 1999-2005, de indicadores selecionados – de câmbio, volume de produção e cotação do petróleo no mercado internacional –, determinantes do valor das participações governamentais recebida pelo governo estadual, indicadas na última linha da tabela.

Tabela 3: Evolução comparada de indicadores de câmbio, volume de produção de petróleo e LGN da Bacia de Campos, valor do barril de petróleo no mercado internacional e total das participações governamentais recebidas pelo estado do Rio de Janeiro – 1999-2005

DESCRIÇÃO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	% 2005/ 1999
Taxa de câmbio média do ano – R\$ X US\$ (1)	1,81	1,83	2,35	2,92	3,19	2,95	2,52	39,2%
Preço (referência ANP) do barril de petróleo – US\$ (1)	15,12	22,54	19,06	21,12	23,86	29,13	40,08	165,1%
Produção de petróleo e LGN da Bacia de Campos – mil barris/dia (2)	858,0	992,0	1.053,0	1.214,7	1.252,4	1.203,7	1.404,7	63,7%

²⁶ Mistura de petróleos produzidos no Mar do Norte e oriundos dos sistemas petrolíferos Brent e Ninian, com grau API de 39,4 e teor de enxofre de 0,34%.

²⁷ Escala hidrométrica idealizada pelo American Petroleum Institute – API, juntamente com a National Bureau of Standards, e utilizada para medir a densidade relativa de líquidos no teor. Petróleo leve = grau API>31°; petróleo mediano = 31°>grau API>22°; petróleo pesado = 21°>grau API>10° e petróleo extrapesado = grau API<10°.

Total das participações governamentais recebidas pelo RJ – R\$ milhões correntes (1)	190,04	783,30	1.144,40	1.667,29	2.689,04	3.086,34	4.017,90	2.014,2%
--	--------	--------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------------

Fontes:

(1) http://www.anp.gov.br/participacao_gov/index.asp

(2) <http://www2.petrobras.com.br/portal/frame.asp?pagina=/ri/port/DestaquesOperacionais/ExploracaoProducao/ExploracaoProducao.asp>.

A comparação da evolução dos valores entre 1999 e 2005 permite constatar a espetacular elevação do valor das participações governamentais pagas ao governo do estado. A última coluna da tabela mostra que, no mesmo período, o real depreciou-se 39,2% em relação à moeda norte-americana – não obstante a apreciação observada desde 2003 –, enquanto o preço médio do barril do petróleo no mercado internacional aumentou 165,1%.

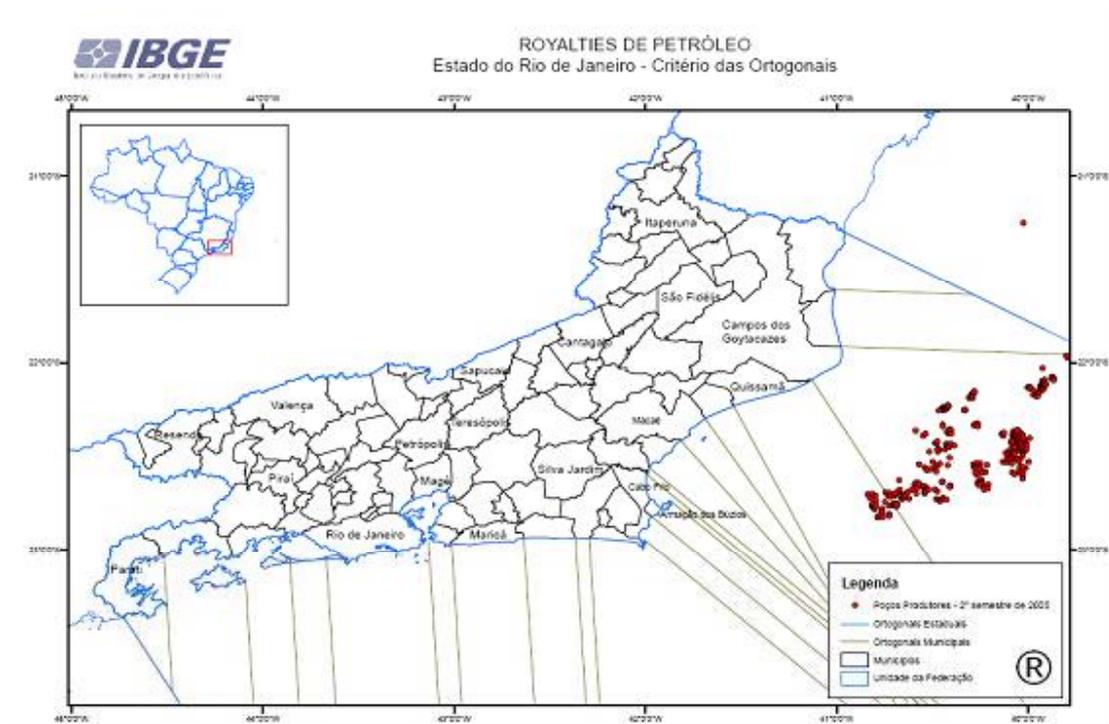
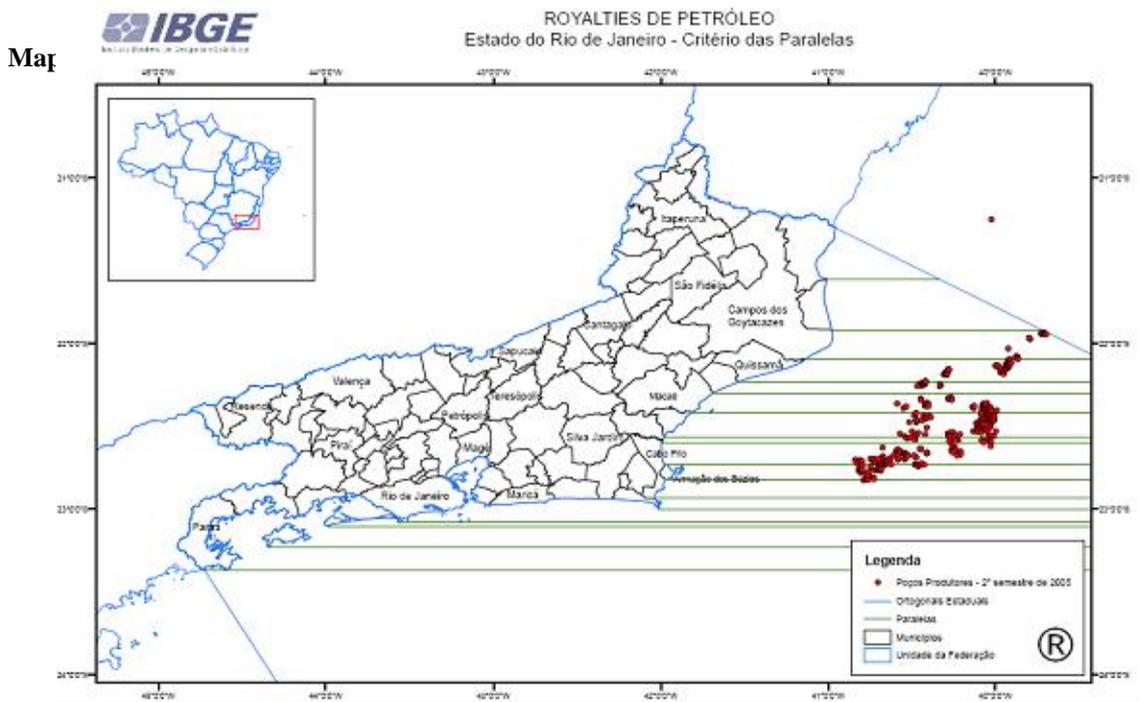
As mudanças na legislação, com a abertura do mercado e o aumento dos investimentos, e a evolução dos indicadores analisados certamente contribuem para esclarecer a elevação de 63,7% no volume produzido na Bacia de Campos. O crescimento dos fatores que influenciam o cálculo dos *royalties* e das participações especiais – exceto pela apuração de rentabilidade dos campos para fins de cálculo das participações especiais –, explica a expansão de 2.014,2% nos valores recebidos.

Cabe mencionar ainda a tendência de crescimento do preço do petróleo no mercado internacional em 2006, refletindo a instabilidade política e a insegurança militar no Oriente Médio²⁸, principal região produtora mundial, bem como o aquecimento da demanda de petróleo e seus derivados, que se refletem no preço referência para cálculo dos *royalties* pela ANP, tendo atingido U\$57,49 em junho de 2006.

PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS PAGAS AO ESTADO E MUNICÍPIOS EM FACE DA PRODUÇÃO DA BACIA DE CAMPOS

Ao longo do decênio 1996-2005, acompanhando o aumento dos volumes de produção e as mudanças institucionais e legais nesse mercado, registrou-se a já mencionada elevação contínua e crescente dos valores percebidos pelo estado do Rio de Janeiro e, principalmente, por um restrito grupo de municípios fluminenses, a título de compensações financeiras decorrentes da exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, mais especificamente nos campos de petróleo e gás natural visualizados nos mapas a seguir:

²⁸ Segundo notícias veiculadas na imprensa, em meio à escalada da violência entre Israel e Líbano no Oriente Médio, o preço do petróleo nos EUA bateu recorde de US\$ 76,70 por barril em junho de 2006.



Fonte: Mapas gentilmente cedidos pela Diretoria de Geociências do IBGE.

Como se pode observar pelos mapas, os nove municípios anteriormente mencionados são confrontantes, de forma ortogonal ou paralela, com os campos e poços produtores da

Bacia de Campos, integrando a Zona de Produção Principal da Bacia. Os critérios para definição das áreas passíveis de indenização – resumidos na primeira seção do presente artigo – foram estabelecidos na Lei nº 7.525/86. Tendo em vista que as regras de rateio das rendas petrolíferas ali definidas privilegiam o aspecto físico (proximidade geográfica), tanto os municípios produtores (*onshore*) ou confrontantes (*offshore*) quanto os que concentram instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás²⁹ e/ou os que possuem campos de alta rentabilidade, beneficiados com as participações especiais³⁰, são os maiores beneficiários das participações governamentais pagas pelos concessionários.

Participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro

As receitas de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais brutas auferidas pelo estado do Rio de Janeiro elevaram-se, em termos reais, de R\$74 milhões em 1996 para mais de R\$4,0 bilhões em 2005, um crescimento de aproximadamente R\$3,9 bilhões em apenas 10 anos³¹. Dos expressivos montantes anuais das participações governamentais a que o estado faz jus devem ser deduzidas as parcelas relativas ao PASEP (1% do total) e à cota-parte dos municípios (25% sobre a parcela de *royalties* até 5% recebida pelo estado).

Além dessas parcelas, também são deduzidos os valores devidos pelo estado à União como ressarcimento do valor antecipado pelo Tesouro Nacional no processo de renegociação da dívida estadual em 1999, tendo como garantia direitos futuros de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais que, de acordo com cálculo realizado pela ANP, deveriam ser pagos à Fazenda estadual pelas concessionárias entre os anos 2000 e 2021.

Para tanto, o RJ firmou, em 1999, Contrato de Cessão de Créditos com a União³², por meio do qual o governo federal antecipou o pagamento daqueles recursos, que viabilizaram a renegociação da dívida (pagamento da conta gráfica). O saldo remanescente foi convertido em Certificados Financeiros do Tesouro – CFTs, incorporados ao patrimônio do Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, dando início ao processo de capitalização do Fundo.

Observe-se que os resgates mensais dos CFTs com vencimento entre 2000 e 2014, embora decrescentes ao longo do período, têm representado importante fonte de recursos para

²⁹ No caso do RJ, os municípios de Niterói e Rio de Janeiro são considerados Zona Principal de Produção.

³⁰ Serra (2005) apresenta uma visão crítica dessas regras de rateio, apontando o “brutal determinismo físico”, que resultaria em um “sobrefinanciamento das esferas de governo subnacionais”, e apresenta sugestões para distribuição e aplicação das rendas petrolíferas “que valoriza a função da promoção da justiça intergeracional e, concomitantemente, minimiza iniquidades relativas à distribuição espacial da riqueza e à malversação do uso destes valiosos fundos públicos”.

³¹ Valores atualizados para a moeda nacional em 31/12/05, com base na variação do IGP-DI médio ponderado da FGV-RJ.

³² Contrato celebrado entre a União e o estado do Rio de Janeiro em 29 de outubro de 1999, com interveniência da Agência Nacional de Petróleo, do Banco do Brasil e do Banco Banerj S.A.

o Rioprevidência, permitindo honrar parcela considerável dos compromissos do Fundo com o pagamento de benefícios previdenciários dos inativos e pensionistas do Estado.

A partir de 2006, os ressarcimentos ao Tesouro Federal, iniciados em 2000 e com previsão de término em 2021, também serão progressivamente decrescentes, seguindo a previsão elaborada à época da assinatura do contrato entre a União e o estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, tendo em vista as reservas de petróleo e gás da Bacia de Campos então conhecidas, estimou-se que o ápice das receitas das participações governamentais a que o estado teria direito, ocorreria em 2005. Atualmente, considerando os novos campos declarados comerciais até 2005, a previsão é de que o auge ocorra em 2011.

A tabela a seguir apresenta os valores das participações governamentais recebidas pelo RJ e, em sua última coluna, o valor líquido, após a dedução da parcela dos *royalties* até 5% transferida aos 92 municípios fluminenses por disposição legal e dos pagamentos feitos à União a título de ressarcimentos relativos ao contrato anteriormente descrito.

Tabela 4: Valores das participações governamentais recebidas pelo estado do Rio de Janeiro e valor líquido do estado após a dedução da parcela transferida aos municípios (*) e dos ressarcimentos à União.

(Em mil R\$ de 31/12/05)

Ano	<i>Royalties</i> e <i>Royalties</i> Excedentes (A)	Participações Especiais (B)	Total Participações Governamentais (A) + (B)	Cota-Parte dos Municípios sobre a Parcela Estadual de <i>Royalties</i> (*)	Ressarcimentos à União	Valor Líquido do Estado após deduções da Cota-Parte dos Municípios e Ressarcimento à União
1996	73.948	-	73.948	-	-	73.948
1997	90.706	-	90.706	-	-	90.706
1998	126.480	-	126.480	(32.037)	-	94.442
1999	385.973	-	385.973	(28.423)	-	357.550
2000	656.571	741.701	1.398.272	(95.292)	(634.324)	668.655
2001	746.408	1.104.665	1.851.073	(107.539)	(1.071.796)	671.738
2002	957.177	1.418.872	2.376.049	(137.326)	(1.365.757)	872.967
2003	1.053.437	2.276.085	3.329.522	(151.361)	(1.511.180)	1.666.982
2004	1.104.994	2.168.990	3.273.985	(159.071)	(1.786.486)	1.328.428
2005	1.320.049	2.702.275	4.022.324	(190.463)	(1.953.603)	1.878.258

(*) Cota-parte sobre a parcela estadual de *royalties* até 5% (Decreto nº 1, 11/01/91, art. 23).

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006) e das Demonstrações Contábeis do estado do Rio de Janeiro (1999-2005)

O exame dos dados da tabela anterior permite constatar a magnitude da expansão dos valores ao longo da década, chegando em 2005 ao montante líquido de R\$1,9 bilhão. Em razão da expressividade desses valores, registra-se, no estado e nos municípios, uma crescente dependência das finanças públicas em relação a essas receitas – a ser discutida mais adiante.

No entanto, os impactos positivos advindos da exploração do petróleo e do gás natural para a economia estadual e dos municípios vão muito além das receitas, com reflexos não apenas no nível das atividades econômicas, uma vez que o peso do setor no produto fluminense já alcança 25%, mas também na situação patrimonial dos entes, principalmente do estado, garantindo, entre outros, aportes significativos e a capitalização do Rioprevidência.

A importância da receita das participações governamentais resta evidenciada também quando comparada à receita de ICMS, principal receita própria do estado, como consta do quadro a seguir.

Tabela 5: Receita do ICMS e das participações governamentais – estado do Rio de Janeiro – 1999/2005

(em R\$ milhões correntes)

Ano	Participações Governamentais (A)	ICMS (B)	(A)/(B) %
1999	190	7.949	2,4%
2000	783	8.270	9,5%
2001	1.144	9.240	12,4%
2002	1.667	10.270	16,2%
2003	2.869	11.095	25,9%
2004	3.086	12.922	23,9%
2005	4.018	13.229	30,4%

Fonte (A): ANP (2006)
Fonte (B): Rabello (2006)

A tendência de aumento permanente da relação entre as receitas das participações governamentais e a arrecadação do principal imposto estadual, evidenciada na tabela 5, permite dimensionar a velocidade com que crescem as receitas derivadas da exploração e produção do petróleo e gás natural e sua representatividade para as finanças estaduais em comparação a outras fontes.

Participações governamentais pagas aos municípios do Rio de Janeiro

A próxima tabela apresenta os valores das participações governamentais pagas nos últimos dez anos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos. A última coluna mostra uma estimativa para o ano de 2006, projetada simplesmente multiplicando-se por dois os valores recebidos até junho deste ano (primeiro semestre).

Cabe destacar que tal estimativa, além de não considerar a possibilidade de mudanças nas variáveis que afetam, principalmente, o pagamento das participações especiais, é conservadora, tendo em vista que apenas repete para o segundo semestre de 2006 o recebimento dos mesmos valores apurados no primeiro; não obstante a tendência de

permanente elevação dessas receitas, em face principalmente da espiral crescente dos preços internacionais do petróleo.

Tabela 6: Royalties e participações especiais pagas aos nove municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – 1996/2006 (*) ()**

(Em mil R\$ de 31/12/2005)

Município	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	estimativa 2006 (1)
Armação dos Búzios	4	54	1.987	13.758	21.549	25.246	38.710	42.287	37.173	45.521	52.858
Cabo Frio	190	212	3.645	26.758	41.720	48.452	81.563	103.044	102.173	146.323	192.657
Campos dos Goytacazes	609	630	12.288	98.424	265.567	334.477	429.688	560.773	555.919	670.872	750.702
Carapebus	8	50	1.802	12.523	20.440	21.839	28.647	28.039	25.170	28.242	31.131
Casimiro de Abreu	89	94	1.714	12.292	20.614	23.446	35.823	37.568	32.851	52.761	78.636
Macaé	309	306	8.255	70.593	151.425	185.896	258.076	301.715	306.107	348.253	383.316
Quissamã	139	138	4.189	29.750	55.425	56.287	65.679	72.481	68.659	75.311	73.795
Rio das Ostras	85	86	4.280	35.857	110.162	149.313	195.968	241.289	225.578	262.322	291.627
São João da Barra	72	82	231	10.890	21.891	25.147	7.305	34.336	39.500	45.290	50.298
Total	1.504	1.652	38.390	310.847	708.793	870.102	1.141.459	1.421.533	1.393.129	1.674.897	1.905.019

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANP (2006) e da Fundação CIDE (1987)

(*) Valores atualizados para moeda de poder aquisitivo de 31/12/05, pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ

(**) Regime de caixa

(1) Valores estimados para o ano, com base nas receitas apuradas até o mês de junho

A tabela evidencia expressivo salto no patamar dos valores recebidos registrado ao longo do período 1996/1999, acompanhando as mudanças na legislação analisadas nas seções precedentes, que permitiram a evolução do valor de R\$1,5 milhão em 1996 para R\$311 milhões em 1999.

Em 2000, primeiro ano em que são pagas as participações especiais, o valor recebido pelo conjunto desses municípios é mais do que o dobro do que ingressou nos cofres municipais em 1999. Desde então, os valores vêm crescendo e deverão registrar, até o final de 2006, um aumento em termos reais de cerca de 170% nesses sete últimos anos. A próxima seção analisa o impacto desses pagamentos sobre as finanças e outros indicadores municipais.

IMPORTÂNCIA DO PETRÓLEO PARA A ECONOMIA DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS DO RJ

Depois de registrar, por dois anos consecutivos, taxas de crescimento inferiores à média do país, a economia do RJ destacou-se, em 2005, pela elevação de seu nível de produção de bens e serviços. Estimativas preliminares realizadas pela FGV indicam que o PIB fluminense cresceu 4,62% naquele ano, o dobro da taxa de crescimento computada pelo IBGE para a economia brasileira.

A principal contribuição para essa retomada está na indústria extrativa mineral, setor que vem ganhando participação na economia fluminense de forma nítida. Entre 1998 e 2003, segundo o IBGE, a parcela do PIB do Estado com origem nessa indústria avançou de menos de 5% para mais de 25%. Em 2005, a atividade extrativa expandiu-se a uma taxa aproximada de 15%. A combinação de uma taxa de crescimento tão elevada com uma participação tão ampla é a explicação para o papel desempenhado pelo setor, responsável por cerca de dois terços do aumento do PIB fluminense. Com esse resultado, o estado do Rio de Janeiro passou a ter, em 2005, um PIB estimado em R\$236,2 bilhões, o equivalente a 12,2% do PIB nacional.

A tabela 7 demonstra a tendência de aumento do valor adicionado pela indústria extrativa mineral no PIB estadual nos últimos dez anos, uma evolução espetacular de 4,4% para 25% do total da riqueza gerada no estado.

Tabela 7: PIB-RJ e valor adicionado pela indústria extrativa mineral – preços correntes – 1995/2005

(em R\$ milhões correntes)

Ano	PIB-RJ	Valor adicionado extrativa mineral	Valor adicionado - exceto extrativa mineral	% Valor adicionado extrativa mineral/ PIB
1995	74.412	3.254	71.158	4,4%
1996	86.758	3.908	82.850	4,5%
1997	97.674	4.806	92.868	4,9%
1998	100.651	3.177	97.474	3,2%
1999	114.419	11.669	102.750	10,2%
2000	137.877	23.582	114.295	17,1%
2001	148.033	27.038	120.995	18,3%
2002	170.114	39.104	131.010	23,0%
2003	190.384	47.171	143.213	24,8%
2004	208.694	52.174	156.520	25,0%
2005	236.239	59.060	177.179	25,0%

Fonte (até 2003): IBGE (*apud* Rabello, 2006)

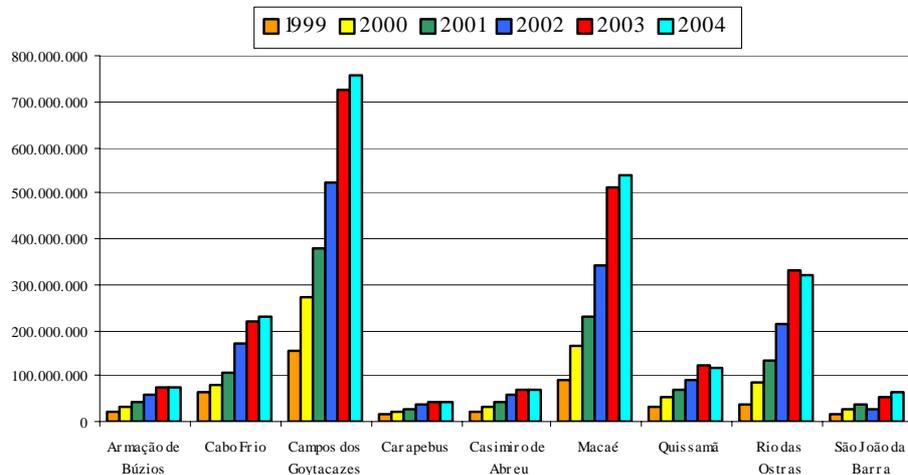
Fonte (2004/2005): dados estimados pela FGV (*apud* Rabello, 2006); admitindo-se que a extrativa mineral coincida com a extração de petróleo e gás.

De acordo com os dados disponíveis nos gráficos a seguir³³, será analisada a evolução socioeconômica dos nove municípios que integram a Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, no período de 1999 a 2004. O primeiro deles apresenta a evolução das receitas totais dos municípios, que os coloca entre os dez que mais cresceram nos seis anos analisados – o município de Porto Real, com a implantação da indústria automobilística, ficou na terceira posição. Quem mais cresceu foi Rio das Ostras (785%), seguido de Macaé (478%), Campos

³³ Os gráficos (2-8) estão baseados nas seguintes fontes de consulta: TCE-RJ (2005); <http://www.ibge.gov.br>; e Fundação CIDE (1987).

dos Goytacazes (388%), Quissamã (283%), Cabo Frio (258%), São João da Barra (245%), Armação dos Búzios (236%), Carapebus (210%) e Casimiro de Abreu (204%).

Gráfico 2 - Evolução da receita total da Administração Direta
Municípios selecionados (R\$)



O crescimento da receita total dos municípios, observado no gráfico 2, foi fortemente influenciado pelo aumento das receitas de *royalties* e participações especiais, o que pode ser verificado na tabela abaixo. Ela mostra o percentual dessas receitas no total arrecadado pelos municípios, variando, em 2004, de um mínimo de 43,8%, em Cabo Frio, a um máximo de 68,9% da receita total, em Campos de Goytacazes.

Tabela 8: Percentual dos *royalties* na receita total da Administração Direta – 1999-2004

Município	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Armação dos Búzios	30,4%	37,8%	37,1%	48,4%	50,1%	47,4%
Cabo Frio	21,0%	29,5%	28,8%	38,7%	42,2%	43,8%
Campos dos Goytacazes	31,4%	55,2%	54,3%	57,6%	66,4%	68,9%
Carapebus	44,4%	53,4%	51,5%	52,7%	58,4%	56,2%
Casimiro de Abreu	26,4%	36,7%	35,1%	42,7%	48,3%	45,8%
Macaé	37,7%	53,0%	50,2%	53,8%	51,6%	54,6%
Quissamã	47,1%	58,5%	51,1%	49,7%	53,7%	55,6%
Rio das Ostras	48,9%	73,3%	73,6%	75,2%	63,6%	66,7%
São João da Barra	29,0%	43,4%	42,4%	19,3%	55,1%	59,4%

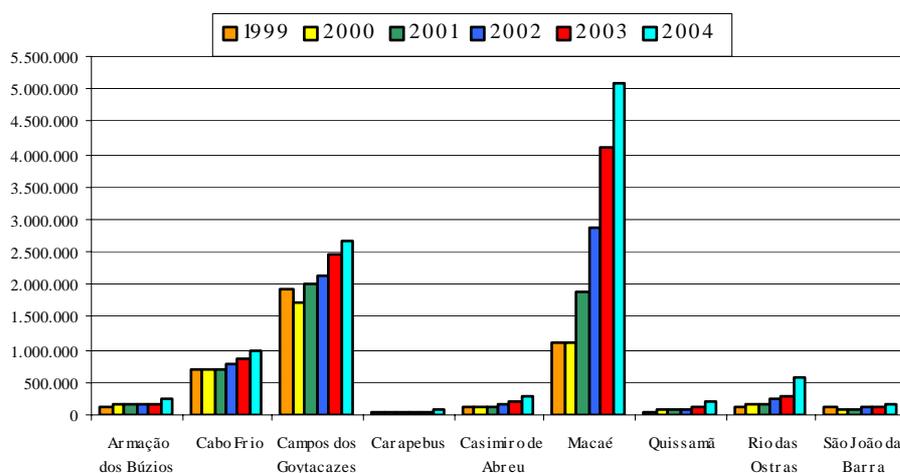
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCE-RJ (2005)

Chama a atenção, no gráfico, a queda das receitas de São João da Barra em 2002, em virtude do naufrágio, naquele mesmo ano, da Plataforma P-36, instalada no campo de Roncador; afetando as finanças, a produção e até mesmo a população do município, que acabou emigrando do município no ano de 2003, como será verificado adiante.

Recursos de tal expressão para os orçamentos municipais deveriam contribuir para um crescimento equivalente no produto interno bruto de cada município, o que não ocorreu na

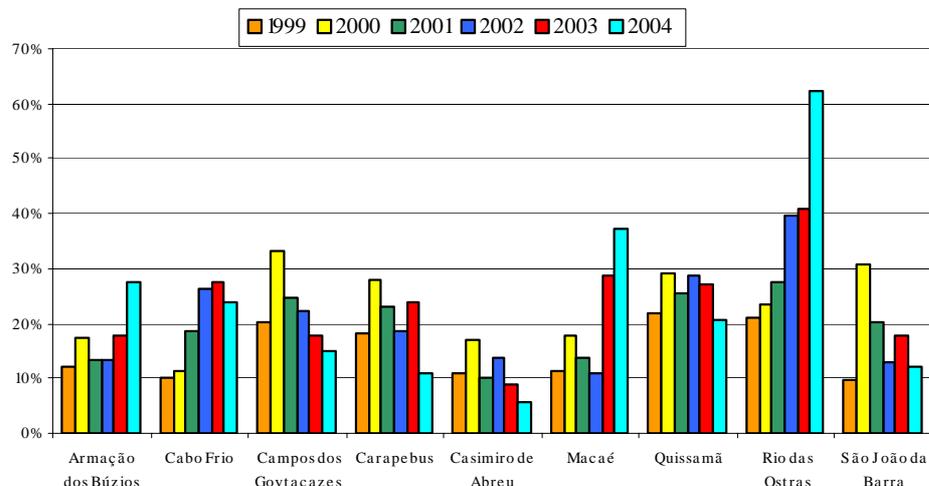
maioria dos casos. Somente Carapebus apresentou crescimento do PIB (235%) maior que o da receita total. Crescimento equivalente à receita ocorreu em Armação dos Búzios e Macaé (232% e 459%, respectivamente). Os demais tiveram crescimento econômico inferior à receita municipal, pela ordem: Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e São João da Barra (140%), Casimiro de Abreu (232%), Quissamã (383%) e Rio das Ostras (476%). O gráfico 3 ilustra a evolução do PIB desses municípios.

Gráfico 3 - Evolução do PIB a preços de mercado
Municípios selecionados (R\$ milhões)



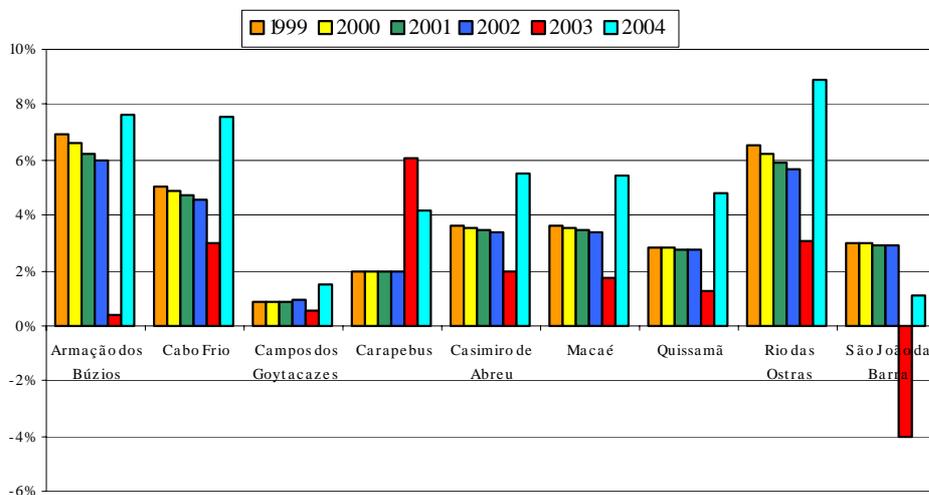
Caberia, então, indagar para onde estão sendo destinados tais recursos e por que eles não vêm contribuindo para um crescimento proporcional das economias locais. Uma das referências para avaliação do esforço que o município efetua para o desenvolvimento sustentável é o indicador de grau de investimento, que reflete a participação dos investimentos na receita total. Nesse sentido, Rio das Ostras se sobressai em relação aos demais, como se pode depreender do gráfico seguinte.

Gráfico 4 - Evolução do grau de investimento
Municípios selecionados (R\$)



Todas essas questões devem também considerar o comportamento do crescimento populacional, donde se destaca, novamente, o de Rio das Ostras (33,4%), seguido de Armação dos Búzios e Cabo Frio (29,6% e 27,1%). Casimiro de Abreu, Macaé, Carapebus e Quissamã cresceram menos (19,2%, 18,9%, 17,1% e 15,2%, respectivamente); mas Campos dos Goytacazes e São João da Barra, muito menos (apenas 4,8% e 3,8%). Neste último município, é possível observar o impacto causado, em 2003, pela interrupção da produção sobre o contingente populacional. A explosão demográfica dos sete outros municípios – que pode ser visualizada com o auxílio do gráfico a seguir – foi bem superior ao crescimento médio da população no estado, de 6,7% no período de 1999-2004.

Gráfico 5 - Evolução da população em relação ao ano anterior
Municípios selecionados



Os *royalties per capita* revertem sobremaneira o quadro apresentado anteriormente em termos de evolução das receitas totais; com o *ranking* de 2004, retratado na tabela 9, sendo liderado por Rio das Ostras, seguido de Quissamã, Carapebus, Macaé, Armação dos Búzios, São João da Barra e Casimiro de Abreu, todos à frente dos ricos municípios de Campos e Cabo Frio.

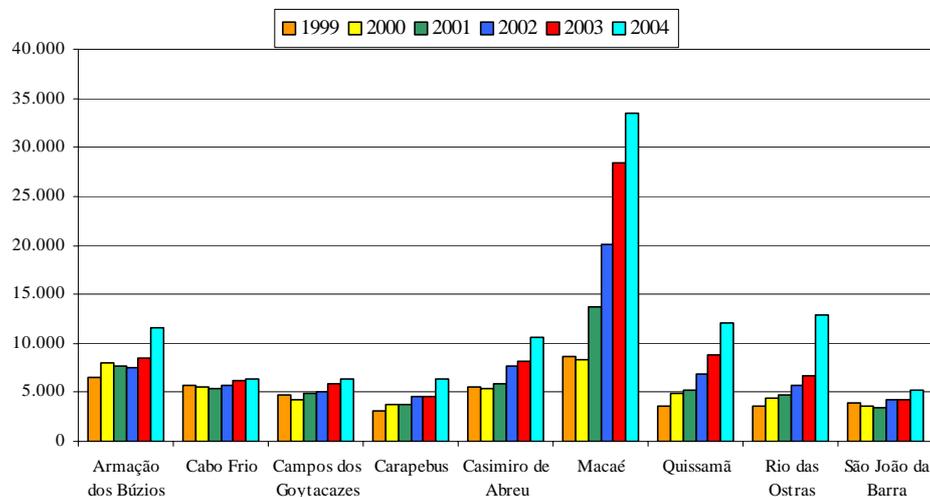
Tabela 9: Royalties per capita – 1999-2004

Município	(em R\$/hab.)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rio das Ostras	517	1.744	2.595	3.933	4.979	4.674
Quissamã	1.109	2.290	2.535	3.207	4.442	4.352
Carapebus	730	1.324	1.532	2.245	2.597	2.448
Macaé	273	651	842	1.303	1.835	1.927
Armação dos Búzios	399	664	807	1.329	1.811	1.607
São João da Barra	200	444	547	177	1.080	1.337
Casimiro de Abreu	286	528	635	1.063	1.394	1.263
Campos dos Goytacazes	121	368	504	728	1.161	1.238
Cabo Frio	110	190	233	477	639	647

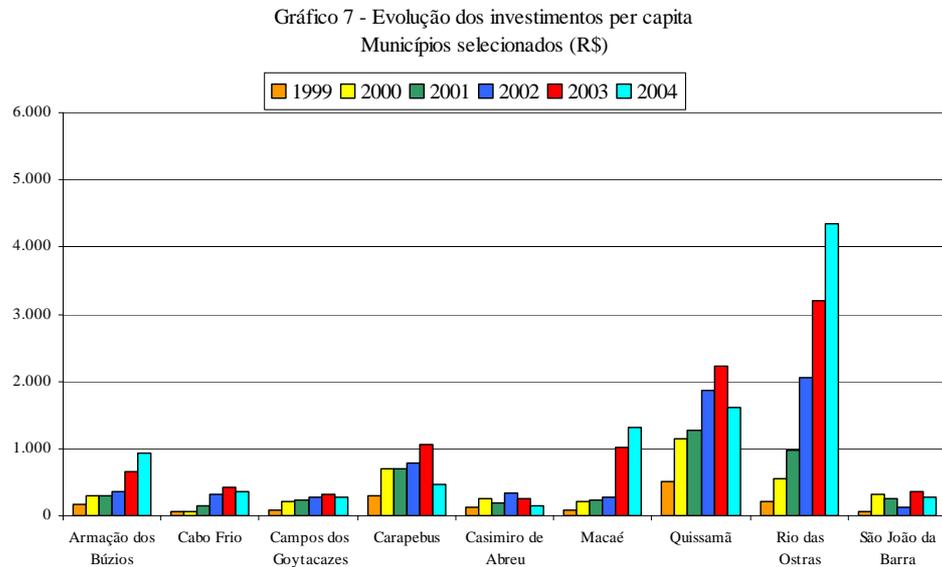
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do TCE-RJ (2005)

O PIB *per capita*, por sua vez (vide gráfico 6), dá relevo a Macaé, Rio das Ostras e Quissamã em termos de crescimento total no período (mais de 200%), seguidos por um segundo grupo formado por Carapebus, Casimiro de Abreu e Armação dos Búzios (na faixa de 100%). Cresceram menos os municípios de Campos dos Goytacazes (33%), São João da Barra (31%) e Cabo Frio (10%).

Gráfico 6 - Evolução do PIB a preços de mercado per capita
Municípios selecionados (R\$)



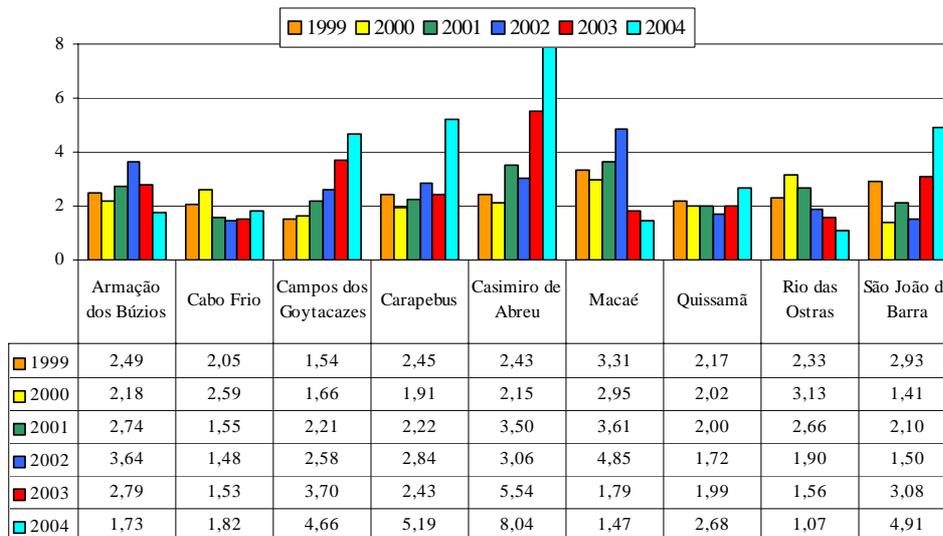
Os investimentos *per capita* mostram que Rio das Ostras retoma a primeira posição, seguida, em 2004, por Quissamã e Macaé. Em outro patamar encontra-se Armação dos Búzios, ao que se seguem Carapebus, Cabo Frio, São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Casimiro de Abreu.



Chega-se, então, a uma questão preocupante, qual seja: a proporção entre os *royalties per capita* e os investimentos *per capita* ao longo do tempo. Quanto mais próxima de 1 for essa razão, mais benefícios permanentes estarão sendo propiciados à população, por meio de investimentos em infra-estrutura, saneamento básico, meio ambiente e planejamento urbano, realizados pelo poder público municipal. Quanto mais ela se distanciar de 1 (i.e., quanto maior for), mais recursos estarão sendo direcionados para atividades de custeio, o que pode vir a trazer problemas no futuro, em especial por conta da tendência declinante na arrecadação de *royalties* a partir de 2012, como se verá adiante.

Verifica-se a partir do gráfico que apenas três municípios apresentam tendência declinante, aproximando-se, ano a ano, da razão 1 nesse indicador: Armação dos Búzios, Macaé e Rio das Ostras. Todos os outros – embora Cabo Frio ainda mantenha uma relação baixa (1,82 em 2004), o índice vem aumentando ultimamente – estão direcionando cada vez mais recursos para custeio.

Gráfico 8 - Evolução da relação royalties per capita/investimentos per capita
Municípios selecionados



A constatação de que a maioria dos municípios tem privilegiado o custeio em detrimento dos investimentos enseja outra questão: a qualidade do custeio é fundamental para a sustentabilidade das economias locais, seja na prestação de serviços de educação, saúde e assistência social, seja na capacitação do funcionalismo público e da própria população local para diversificação de atividades e atração de empresas com fins à geração de trabalho e renda fora da cadeia do petróleo – principalmente para o jovem em busca de seu primeiro emprego. Tais ações requerem maior transparência na prestação de contas à sociedade, planejamento participativo e adoção de políticas públicas harmonizadas e consistentes.

O FUTURO: PERSPECTIVAS DAS BACIAS DE CAMPOS E DE SANTOS

O esforço exploratório e de capacitação tecnológica empreendido no Brasil nos últimos anos contribuiu para se construir uma perspectiva favorável à continuidade de expansão da produção nacional de petróleo e gás natural e, ainda, para se dissiparem os temores de rápido esgotamento das reservas da Bacia de Campos.

Apesar do elevado nível de incerteza que caracteriza as projeções de reservas de hidrocarbonetos – decorrente de indefinições tanto sobre fatores geológicos e desenvolvimento tecnológico como sobre o comportamento futuro de variáveis econômicas que influenciam a demanda e oferta dos recursos –, é possível afirmar que a região deverá manter sua importância estratégica para a economia nacional e regional e para as finanças

públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro, pelo menos até o final da próxima década.

Com o objetivo de proceder à incorporação de direitos de participações governamentais futuras ao patrimônio do Rioprevidência³⁴, o governo do estado elaborou estimativas dos valores a serem recebidos, para dar suporte à contabilização destes ativos. Baseado em Parecer da ANP³⁵ solicitado pelo Poder Executivo, estimou um volume de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais, a serem pagos entre 2006 e 2022 ao estado do Rio de Janeiro, equivalente a R\$66,5 bilhões – na forma indicada na tabela –, utilizando para isso os seguintes parâmetros (seguindo, os dois primeiros, os critérios da ANP e os dois últimos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Finanças): 1) Reservas provadas de petróleo e de gás natural na plataforma continental fluminense; 2) Estimativa do ritmo de produção de petróleo e gás natural elaboradas pelas empresas produtoras; 3) Preço do petróleo no mercado internacional de US\$57,63 o barril; e 4) Taxa de Câmbio (R\$ por US\$) equivalente a R\$2,34.

Tabela 10: Projeção de arrecadação futura de participações governamentais pelo estado do Rio de Janeiro

(em R\$ milhões correntes)

Ano	<i>Royalties e Royalties Excedentes</i>	Participações Especiais	Total	% sobre Total
2006	1.942,9	2.976,5	4.919,4	7,4%
2007	2.203,4	3.327,3	5.530,7	8,3%
2008	2.070,1	3.680,3	5.750,4	8,6%
2009	2.115,9	3.329,2	5.445,1	8,2%
2010	1.956,7	3.466,7	5.423,4	8,2%
2011	1.825,8	4.165,3	5.991,1	9,0%
2012	1.644,5	4.112,0	5.756,5	8,7%
2013	1.451,8	3.625,7	5.077,5	7,6%
2014	1.293,6	3.072,1	4.365,7	6,6%
2015	1.127,7	2.608,2	3.735,9	5,6%
2016	993,8	2.179,0	3.172,8	4,8%
2017	902,3	1.713,5	2.615,8	3,9%
2018	811,5	1.425,0	2.236,5	3,4%
2019	747,0	1.193,3	1.940,3	2,9%
2020	688,7	1.011,8	1.700,5	2,6%
2021	635,4	877,0	1.512,4	2,3%
2022	592,1	748,0	1.340,1	2,0%
TOTAL	23.003,2	43.510,9	66.514,1	100,0%

Fonte: Rabello (2006)

Os R\$66,5 bilhões em participações governamentais a receber foram estimados com base nas reservas totais de petróleo e gás natural da Bacia de Campos conhecidas até 2005,

³⁴ Os direitos foram cedidos ao Fundo nos termos dos Decretos Estaduais nº 35.571, 37.824 e 38.162, todos de 2005.

³⁵ Parecer Técnico ANP nº 086/2005/SGP, de 16/12/2005, contido no Processo Rioprevidência E-01/304.339/05.

ressalvando-se que são montantes brutos, pois deles devem ser descontados 1% de PASEP, a cota-parte dos municípios de 25% dos *royalties* do estado até 5% e os ressarcimentos à União.

Cumprе salientar, entretanto, que existe um alto grau de incerteza nas previsões de arrecadação dos *royalties*, associado ao comportamento das variáveis assumidas, e, maior ainda, a incerteza na estimativa de arrecadação das participações especiais, tendo em vista que a base de cálculo consiste no resultado líquido da produção (receitas menos despesas e custos), enquanto a base de cálculo dos *royalties* está relacionada à receita bruta.

Apesar da grande relevância da principal zona produtora brasileira, especialistas têm apontado que a Bacia de Santos poderá competir em importância com a Bacia de Campos já em meados da próxima década, principalmente em relação ao volume de gás natural produzido – e muitas das áreas mais promissoras daquela Bacia localizam-se no estado do Rio de Janeiro.

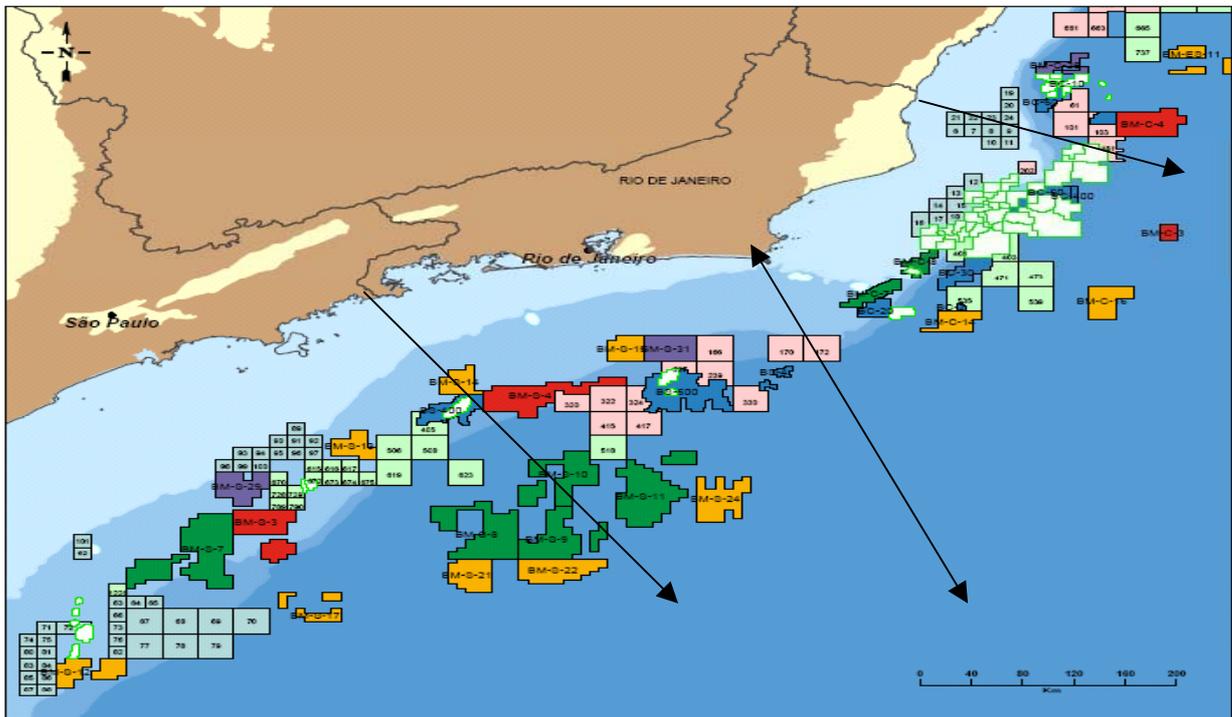
Recentes informes ao mercado produzidos pela Petrobras indicam que fortes investimentos em exploração e produção estão programados para a Bacia de Santos, sendo grande parcela destinada ao RJ. Devem-se adicionar a estes os vultosos investimentos feitos na região por diversas empresas estrangeiras, gerando perspectivas de um grande volume de produção que poderá resultar na ampliação dos volumes extraídos na plataforma continental do Rio de Janeiro – mesmo que cessem as descobertas de novas reservas na área fluminense da Bacia de Campos.

A Bacia de Santos está localizada na porção sudeste da margem continental brasileira, em frente aos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina. A área total da bacia é de 352.260 km², limitada a sul pelo “Alto de Florianópolis” – que a separa da Bacia de Pelotas –, e a norte pelo “Alto de Cabo Frio” – que a separa da Bacia de Campos³⁶.

A figura seguinte apresenta a extensão geográfica das Bacias de Campos e de Santos, evidenciando os blocos de produção, exploração e concessão. As linhas com setas delimitam as divisas ortogonais do estado do Rio de Janeiro com os estados do Espírito Santo e de São Paulo e a linha com seta dupla segrega a Bacia de Campos (ao norte) da Bacia de Santos (ao sul). A título de informação, os municípios fluminenses banhados pela Bacia de Campos são: Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Quissamã, Carapebus, Campos dos Goytacazes, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana; enquanto os banhados pela Bacia de Santos são: Arraial do Cabo, Araruama, Saquarema, Maricá, Niterói, Rio de Janeiro, Mangaratiba, Itaguaí, Angra dos Reis e Paraty.

³⁶ <http://sigep.anp.gov.br/brasil-rounds/round2/Pdocs/Pbacias/Pbacia08.htm>

Figura 2: Bacias de Santos e de Campos



Fonte: http://www.brasil-rounds.gov.br/round7/mapas/Mapa_R7_A0_Blocos.pdf.

A análise até aqui desenvolvida evidencia que a província petrolífera da Bacia de Campos é responsável pelo enorme fluxo de receitas pagas a título de *royalties*, *royalties* excedentes e participações governamentais ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses, sendo mais beneficiados aqueles em área de confrontação geográfica com a Zona de Produção Principal.

A Bacia de Campos vem expandindo os horizontes de sua atual área de produção, tanto para o sul (abaixo de Cabo Frio e Arraial do Cabo) quanto para o norte (já em águas territoriais capixabas). Por sua vez, recentes descobertas na Bacia de Santos em área de confrontação com o litoral fluminense indicam que, em breve, novas fontes de *royalties* e participações especiais deverão ingressar não apenas no estado, mas também em municípios do Rio de Janeiro até então não beneficiados por se situarem fora da atual Zona de Produção Principal.

De fato, são significativas as recentes declarações da comercialidade³⁷ de importantes campos localizados na plataforma continental do estado do Rio de Janeiro. Na Bacia de Campos, destaca-se o campo de Papa-Terra (declarado comercial em 27/12/2005), que, quando atingir sua produção estimada de 150 mil barris por dia, deverá gerar para o estado do Rio de Janeiro, apenas de *royalties* (5% do valor extraído) e de *royalties* excedentes

³⁷ http://www.anp.gov.br/petro/declara_comer.asp

(atribuindo a alíquota de 5%), aproximadamente R\$193,8 milhões por ano³⁸ – não sendo computadas possíveis participações especiais, uma vez que não estão disponíveis informações que permitam presumir seus montantes. Com base nos mesmos parâmetros, também deverão ser distribuídos R\$193,8 milhões por ano aos municípios localizados na Zona de Produção Principal, além de R\$64,6 milhões por ano aos municípios com instalações ou afetados pelo embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Os campos de Uruguá e Tambaú, declarados comerciais em 29/12/2005 e localizados no bloco BS-500 da Bacia de Santos, deverão gerar participações governamentais que vão beneficiar, além do estado, municípios das regiões Metropolitana e das Baixadas Litorâneas fluminenses, quando atingidas as metas de produção de 20 milhões de metros cúbicos de gás/dia e de 150 mil a 200 mil barris de petróleo leve/dia³⁹.

Considerando os mesmos critérios utilizados para a projeção de Papa-Terra, acima resumidos, e considerando o preço de R\$0,50 por metro cúbico de gás natural, somente de *royalties* e *royalties excedentes*, estima-se que o estado receberá algo em torno de R\$282,3 milhões anuais, prevendo-se ainda pagamentos adicionais de participações especiais – para os quais não há informações que permitam sua estimativa.

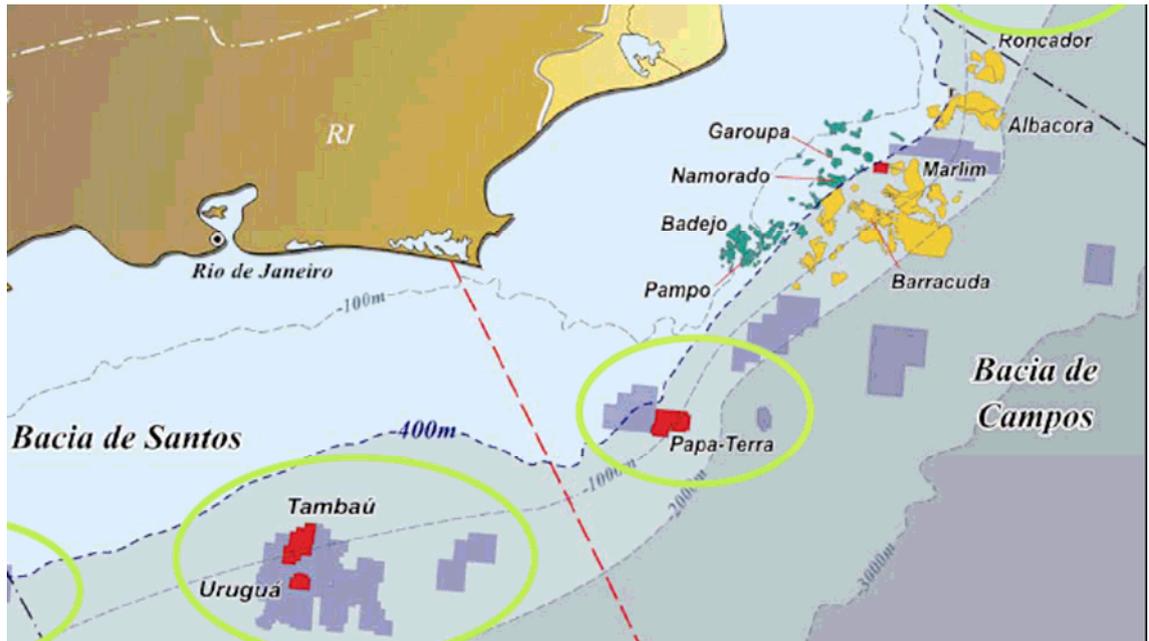
Para os municípios da Zona de Produção Principal, mantidos constantes os parâmetros de produção, cotação do barril do petróleo e preço do gás e câmbio, deverão ser distribuídos montantes anuais em igual valor (R\$282,3 milhões), ao passo que os municípios com instalações ou afetados pelo embarque e desembarque de petróleo e gás natural deverão receber R\$94,1 milhões por ano.

A figura 3 apresenta os campos em operação no litoral fluminense, bem como os novos campos mencionados.

Figura 3: Poços já declarados comerciais nas Bacias de Santos e de Campos

³⁸ Utilizando os seguintes parâmetros: barril de petróleo cotado a US\$57,63; o câmbio R\$ X US\$ em R\$2,34; e alíquota de *royalties* igual a 10%.

³⁹ <http://www.petrobras.com.br/ri>. Plano Diretor para a Bacia de Santos. [2575_pedet_bacia_santos_ComunicadoPetrobras.pdf]



Fonte: Nepomuceno Filho (2006).

Por fim, a ratificar a importância futura que deverá assumir a Bacia de Santos, destaca-se que já foram anunciados achados relevantes nos blocos BS-4 (operado pela Shell) e BM-S-10 (operado pela Petrobras), ambos localizados em área de confrontação com RJ, restando, contudo, ser decretada a comercialidade de ambas as descobertas, de modo a permitir que sejam elaboradas previsões dos direitos de participações governamentais devidos nestes blocos.

CONCLUSÃO

Este artigo é o primeiro resultado do projeto de pesquisa “Eficácia e sustentabilidade da aplicação dos *royalties* do petróleo e gás natural”, que teve como objetivo analisar as bases e os determinantes do expressivo aumento das receitas de participações governamentais pagas ao estado do Rio de Janeiro e aos municípios fluminenses em face da exploração e produção das reservas de petróleo e gás natural, desde um tempo passado recente até os dias atuais.

Para tanto, foram pesquisadas diferentes fontes e reunidas algumas evidências com o intuito de apresentar, de maneira sucinta, o aparato legal e institucional que regula, hoje, as atividades ligadas ao petróleo e gás natural e a distribuição aos entes da federação das compensações financeiras daí advindas; e resumindo como se deu o processo de montagem

desse marco regulatório, desde os anos 80, que permitiu o extraordinário crescimento da exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Campos e em todo o país.

Na tentativa de identificar os determinantes da nova dinâmica econômica, ditada pelas atividades ligadas ao petróleo e gás natural, o artigo procurou relacionar as alterações legais, a evolução dos preços do petróleo no mercado internacional e o movimento da taxa de câmbio ao aumento dos volumes produzidos e ao subsequente crescimento das participações governamentais recebidas pelos governos do estado e dos municípios do Rio de Janeiro; agregando dados relativos aos impactos que estas receitas vêm produzindo sobre a economia e as finanças públicas fluminenses, no passado recente e no presente.

Buscando avançar no debate sobre as perspectivas que se apresentam para os próximos anos, apresentam-se estimativas de valores futuros elaboradas pelo Governo Estadual, que sugerem que o estado do Rio de Janeiro deverá apurar – ressalvado o caráter de incerteza que cerca projeções dessa natureza – direitos de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais, que totalizam R\$66,5 bilhões entre 2006 e 2022, considerando apenas as reservas totais da Bacia de Campos conhecidas até 2005.

Procurou-se ainda estimar, apesar da limitação derivada da ausência de informações necessárias para projeções mais consistentes, os montantes que deverão ser distribuídos a título de *royalties* e *royalties excedentes* ao estado e aos municípios do Rio de Janeiro, no início da próxima década, com a entrada em produção do campo de Papa-Terra (declarado comercial em 27/12/2005), na Bacia de Campos, bem como dos campos Uruguá e Tambaú (ambos declarados comerciais em 29/12/2005), da Bacia de Santos — sendo que estes últimos deverão beneficiar também municípios que atualmente não recebem receitas de participações governamentais expressivas.

Toda a análise quantitativa até aqui empreendida permite dimensionar a grande importância das participações governamentais auferidas sobre a produção de óleo e gás natural para as finanças do estado e dos municípios do Rio de Janeiro e fornece indicações de que tais receitas deverão permanecer substanciais até o início da próxima década, podendo prolongar-se no tempo, desde que descobertas novas reservas.

A previsibilidade do ciclo de tais receitas é fator relevante, pois favorece o planejamento, permitindo que o gestor maximize esforços e recursos que permitam garantir a melhoria das condições de vida da população, especialmente no que diz respeito aos indicadores de saúde e educação, e promover a necessária diversificação das atividades econômicas.

A evolução de indicadores financeiros e populacionais, no período 1999-2004, dos nove municípios fluminenses que mais receberam recursos de *royalties* e participações especiais faz surgir alguns sinais de alerta: embora se registre elevado crescimento dos indicadores populacionais, das receitas totais e da participação percentual dos *royalties* e participações especiais no montante total das receitas municipais, não se verifica, em uma primeira análise, que o grau de investimento tenha evoluído em proporção similar. Também o PIB *per capita* e os *royalties per capita* dos municípios da Zona de Produção principal da Bacia de Campos elevam-se sem correspondência na variação do grau de investimento, sugerindo que parcela de tais receitas está sendo utilizada para financiar gastos correntes.

Compete aos entes beneficiados por esses expressivos rendimentos derivados do petróleo e do gás natural a tarefa de planejar e investir com consciência a fim de que, com o passar do tempo, não fique a sensação de uma oportunidade perdida, tal como ocorreu nos ciclos extrativistas do ouro e da borracha. Mais uma vez, reveste-se de importância crucial a previsibilidade da percepção de tais receitas: o passado recente serve como tábua de reflexão para que erros eventualmente cometidos sejam corrigidos no presente, permitindo lançar as bases para que não se repitam no futuro.

Nessa mesma linha de raciocínio, a experiência da Bacia de Campos deve guiar a condução dos gestores dos municípios banhados pela Bacia de Santos, ainda que não haja definição criteriosa e precisa de como se configurará a repartição das receitas entre todos os entes daquela região. Os gestores precisam estar atentos, desde agora, para a identificação de ameaças e oportunidades que poderão surgir. Os estados e municípios são – ou deveriam ser – os planejadores públicos dotados de maior quantidade de informações relativas à realidade regional e local, capazes assim de identificar de forma mais precisa as carências e potencialidades de cada localidade e, por conseguinte, idealizar políticas e ações públicas mais adequadas, eficientes e eficazes para um desenvolvimento sustentável de suas economias.

Em vista das evidências até aqui analisadas e levando em consideração as expectativas resultantes da tendência já identificada de manutenção – ou até mesmo de um eventual aumento – do ritmo no ingresso de recursos de participações governamentais no futuro próximo, o projeto de pesquisa no âmbito do qual se produziu este artigo deverá voltar-se, em outras oportunidades, para a análise e diagnóstico dos impactos sociais e econômicos – diretos e indiretos – que acompanham a percepção de recursos em montantes tão expressivos sobre a economia e a sociedade fluminenses.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). *Petróleo e Desenvolvimento Municipal: o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados – Relatório da pesquisa qualitativa – municípios do estado do Rio de Janeiro*. IBAM/FUJB/IPEA: Brasília, 2003.

_____. *Anuário Estatístico 2005*. Rio de Janeiro: A Agência, 2006.

ARAGÃO, Amanda Pereira. *Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno Bruto brasileiro: 1955/2004*. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

CRUZ, José Luiz Vianna da. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2005.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE, 1987.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais de distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

INFORME da Petrobras. Disponível em <<http://www2.petrobras.com.br/portal/petrobras.htm>>. Acesso em 25 mai. 2006.

NEPOMUCENO FILHO, Francisco. *Exploração de petróleo e gás: investimentos e obstáculos para os próximos anos*. Palestra apresentada para a Sociedade Brasileira de Planejamento Estratégico e a Universidade de Brasília. Brasília, 01 jun. 2006.

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

RABELLO, Julio Lambertson. *Relatório das contas de gestão do governo - Exercício 2005*. Rio de Janeiro: TCE/RJ, 2006.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). *Demonstrações Contábeis do estado do Rio de Janeiro, exercícios de 1999 a 2005*.

SERRA, Rodrigo Valente. *Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo*. XXXIII Encontro Nacional da ANPEC, Natal (RN), 2005. Disponível também em <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em 10 fev. 2006.

SPITZ, Clarice. Petrobras descobre petróleo leve no Espírito Santo. *Folha Online*, Rio de Janeiro, 18 de abr. de 2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u106961.shtml>>. Acesso em 21 ago. 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). *Estudos Socioeconômicos 2005*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005. Disponível também em <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em 10 ago. 2006