

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A Evolução da Arrecadação de *Royalties* do  
Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o  
Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de  
Janeiro**

CAMILA FORMOZO FERNANDES  
Matrícula nº 103082612

ORIENTADOR: Helder Queiroz Pinto Jr.

JANEIRO 2007



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

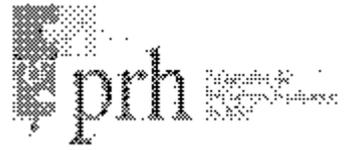
**A Evolução da Arrecadação de *Royalties* do  
Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o  
Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de  
Janeiro**

---

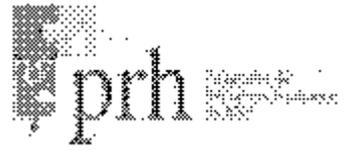
CAMILA FORMOZO FERNANDES  
Matrícula n° 103082612

ORIENTADOR: Helder Queiroz Pinto Jr.

JANEIRO 2007



*As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor*



Para minha mãe e meu irmão, que sempre acreditaram em mim, e para meu pai (*in memoriam*), pela educação que me foi dada e que me permitiu chegar até aqui.



## AGRADECIMENTOS

Este trabalho foi realizado no âmbito do Programa de Recursos Humanos da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, estruturado através da parceria ANP/FINEP/UFRJ e que vem contribuindo para a formação de profissionais especializados na indústria do petróleo e gás natural. O programa, além de oferecer disciplinas eletivas relativas ao setor, possibilita ao aluno participar de seminários e congressos, que auxiliam a compreensão das características e dificuldades da indústria petrolífera. Portanto, agradeço primeiramente à ANP/FINEP/UFRJ, pela oportunidade que me foi oferecida, e a todos os professores, funcionários e alunos ligados ao PRH-21.

Agradeço em especial ao professor Helder Queiroz Pinto Jr., não só pela orientação na elaboração desta monografia, mas pela orientação ao longo de três anos durante os quais trabalhamos juntos, pelos ensinamentos e pela confiança depositada em mim.

Agradeço à Mariana Iooty de Paiva Dias, que contribuiu para a realização deste trabalho.

Devo também um agradecimento a todos os professores do Instituto de Economia pelo excelente curso que me foi oferecido.

Finalmente, gostaria de agradecer à minha família e aos meus amigos, pela paciência e pelo apoio de sempre.



## RESUMO

As mudanças instituídas pela Lei do Petróleo, de 6 de agosto de 1997, promoveram um intenso crescimento nas compensações financeiras pagas pelo concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo – os *royalties* e as participações especiais – à União, estados e municípios brasileiros. Neste contexto, o presente trabalho tem por objetivo analisar a evolução da arrecadação dos *royalties* do petróleo e seus principais determinantes, a partir da Lei do Petróleo, e os impactos da indústria petrolífera e das referidas participações governamentais sobre o desenvolvimento econômico do Estado do Rio de Janeiro. Será realizado um estudo sobre a influência dos *royalties* e das participações especiais sobre a economia dos municípios do Norte Fluminense.

Tendo isso em vista, foi realizada a análise de dados relativos aos *royalties* e às participações especiais, assim como foram examinadas as finanças do estado e dos municípios do Norte Fluminense, além de indicadores sociais.

Os resultados obtidos mostraram que o crescimento dos *royalties* beneficiou os orçamentos municipais, possibilitando às localidades beneficiadas ampliar seus gastos em educação e saúde e, portanto, melhorar as condições de vida da população. Por outro lado, não foram verificados investimentos na direção da diversificação produtiva, fundamental para um desenvolvimento sustentável nesses municípios.



## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL.....</b>	<b>11</b>
I.1 – A LEI DO PETRÓLEO .....	11
I.1.1 – A FLEXIBILIZAÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL .....	11
I.1.2 – AS PARTICIPAÇÕES GOVERNAMENTAIS .....	13
I.1.2.1 – OS <i>ROYALTIES</i> .....	14
I.2 – UM BREVE HISTÓRICO DA ARRECADAÇÃO DE <i>ROYALTIES</i> .....	17
I.3 – CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	22
<b>CAPÍTULO II – OS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO SOBRE A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.....</b>	<b>24</b>
II.1 – A EVOLUÇÃO DA ECONOMIA FLUMINENSE NO SÉCULO XX E NO INÍCIO DO SÉCULO XXI.....	24
II.2 – A BACIA DE CAMPOS E A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA PETROLÍFERA NO ERJ .....	31
II.2.1 – A INFLUÊNCIA DOS <i>ROYALTIES</i> NAS FINANÇAS DO ESTADO.....	34
II.3 – RESTRIÇÕES À APLICAÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> .....	37
II.4 – CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	38
<b>CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS <i>ROYALTIES</i> DO PETRÓLEO SOBRE OS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE.....</b>	<b>40</b>
III.1 – O NORTE FLUMINENSE.....	40
III.2 – A INFLUÊNCIA DOS <i>ROYALTIES</i> NA ECONOMIA DO NORTE FLUMINENSE .....	44
II.2.1 – AS FINANÇAS MUNICIPAIS.....	49
III.3 – O DESENVOLVIMENTO LOCAL.....	56
II.3.1 – INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS.....	57
III.4 – CONCLUSÃO DO CAPÍTULO .....	62
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>63</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>66</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO II.....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO III.....</b>	<b>71</b>
<b>ANEXO IV .....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXO V.....</b>	<b>72</b>



## ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1.1 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO MENSAL DE <i>ROYALTIES</i> (EM R\$ CORRENTES) E MÉDIA MENSAL DA TAXA DE CÂMBIO COMERCIAL (R\$/US\$) .....	18
GRÁFICO 1.2 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE <i>ROYALTIES</i> (EM R\$ CORRENTES) E COTAÇÃO MÉDIA MENSAL DO PETRÓLEO BRENT DATED NO MERCADO SPOT (US\$/BARRIL) .....	18
GRÁFICO 1.3 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO MENSAL DE <i>ROYALTIES</i> COM E SEM CORREÇÃO PARA INFLAÇÃO (R\$ MILHÕES).....	19
GRÁFICO 1.4 - PRODUÇÃO NACIONAL DE PETRÓLEO (MIL DE BARRIS/DIA).....	20
GRÁFICO 1.5 - PRODUÇÃO NACIONAL DE GÁS NATURAL (MILHÕES M <sup>3</sup> ).....	21
GRÁFICO 2.1 - PARTICIPAÇÃO DO ERJ NO PIB BRASILEIRO (%).....	26
GRÁFICO 2.2 - VARIAÇÃO DO EMPREGO FORMAL POR SETORES DE ATIVIDADE SELECIONADOS – 1998-2004 (%).....	28
GRÁFICO 2.3 - DISTRIBUIÇÃO DE <i>ROYALTIES</i> (R\$ MILHÕES).....	33
GRÁFICO 2.4 - DISTRIBUIÇÃO DA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL (R\$ MILHÕES) .....	34
GRÁFICO 2.5 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO.....	36
GRÁFICO 3.1 - INVESTIMENTOS PER CAPITA (R\$).....	48
GRÁFICO 3.2 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	61
TABELA 2.1 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO ERJ NO VALOR DE TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL BRASILEIRO.....	24
TABELA 2.2 - PARTICIPAÇÃO DO ERJ NA RENDA TERCIÁRIA NACIONAL POR RAMOS SELECIONADOS .....	25
TABELA 2.3 - PIB, A PREÇO BÁSICO, SEGUNDO SETORES DE ATIVIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO .....	26
TABELA 2.4 - DISTRIBUIÇÃO DO PIB FLUMINENSE PELAS REGIÕES DE GOVERNO (%).....	27
TABELA 2.5 - PRINCIPAIS PRODUTOS EXPORTADOS.....	30
TABELA 2.6 - EXPORTAÇÕES DO ERJ POR SEGMENTOS PRODUTORES (US\$).....	30
TABELA 2.7 - EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E DAS RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MILHÕES DE BARRIS).....	32
TABELA 2.8 - EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO E DAS RESERVAS PROVADAS DE GÁS NATURAL NO BRASIL E NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MILHÕES DE M <sup>3</sup> ).....	32
TABELA 2.9 - ARRECADAÇÃO DE IMPOSTOS X <i>ROYALTIES</i> NO ERJ (R\$ MIL).....	35
TABELA 2.10 - <i>ROYALTIES</i> X RECEITAS CORRENTES, POR REGIÃO ESTADUAL (R\$ MIL) .....	36
TABELA 3.1 - PIB, POR SETOR DE ATIVIDADE (R\$ MIL) – NORTE FLUMINENSE .....	46
TABELA 3.2 - PIB PER CAPITA (R\$).....	47
TABELA 3.3 - ARRECADAÇÃO DE <i>ROYALTIES</i> E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS PER CAPITA (R\$ MIL).....	50
TABELA 3.4 - <i>ROYALTIES</i> X RECEITAS TOTAIS.....	51
TABELA 3.5 - RECEITAS TRIBUTÁRIAS X <i>ROYALTIES</i> , 2004 (R\$ MIL) .....	52
TABELA 3.6 - TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO X <i>ROYALTIES</i> 1999-2004 (R\$ MIL) .....	54
TABELA 3.7 - TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO X <i>ROYALTIES</i> 1999-2004 (R\$ MIL).....	55
TABELA 3.8 – RECEITAS TRIBUTÁRIAS MUNICIPAIS, TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS X <i>ROYALTIES</i> – 1999-2004 (R\$ MIL).....	56
TABELA 3.9 - ÍNDICE DE QUALIDADE DOS MUNICÍPIOS (IQM).....	58
TABELA 3.10 - DESPESAS POR FUNÇÃO (R\$ MIL) .....	59
TABELA 3.11 - GASTOS POR FUNÇÃO X REPASSES FUNDEF E SUS (R\$ MIL) – 1999-2003 .....	60



## INTRODUÇÃO

O processo de flexibilização do monopólio das atividades da indústria petrolífera, introduzido através da Emenda Constitucional nº 9/95, colocou fim a mais de 40 anos do monopólio estatal exercido pela Petrobras. A Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), que complementou a Emenda Constitucional nº9/95, tinha por objetivos o estímulo à concorrência, a atração de investimentos e a regulamentação das participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural. No âmbito desta lei, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), responsável pelo exercício da regulação das atividades do setor.

A partir desta lei, foram introduzidas três novas participações governamentais – o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial – e foi ampliada a alíquota básica dos *royalties* de 5% para 10%. Além disso, através das Portarias nº 155 e nº 206, instituídas em 1998 e em 2000, respectivamente, foram estabelecidos pela ANP os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros, a ser adotado para fins de cálculo dos *royalties*. Assim, a metodologia de cálculo do preço mínimo passou a levar em consideração o preço do petróleo tipo Brent e a taxa de câmbio real/dólar. Portanto, a valoração do petróleo produzido em campos brasileiros para fins de arrecadação de *royalties*, assim como a própria arrecadação, passou a oscilar de acordo com essas variáveis.

Essas mudanças promoveram um crescimento extraordinário das compensações financeiras pagas pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo à União, estados e municípios brasileiros.

O Rio de Janeiro é o maior estado produtor de petróleo do Brasil, sendo responsável por mais de 80% da produção nacional. É nesse Estado em que está localizada a principal bacia produtora de petróleo do país, a Bacia de Campos, onde se encontram cerca de 80% das reservas provadas deste produto e mais de 40% das reservas provadas de gás natural. Dessa forma, o estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses são os principais beneficiários dos *royalties* do petróleo.



A grande questão que se coloca é o destino da aplicação desses recursos excedentes. Nesse sentido, a Lei do Petróleo, apesar de estabelecer a forma de distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados. Surge daí a necessidade de uma efetiva fiscalização tributária para que esses recursos sejam bem alocados.

Nesse contexto, este trabalho examina a evolução da arrecadação dos *royalties* do petróleo no Brasil e o impacto dessas receitas sobre a economia do estado do Rio de Janeiro e, desse modo, pretende verificar se a aplicação desses recursos está beneficiando o desenvolvimento do estado e dos municípios fluminenses.

Tendo em vista esse objetivo, a presente monografia será dividida em três partes. O primeiro capítulo analisa a arrecadação dos *royalties* do petróleo no Brasil, a partir da Lei do Petróleo, assim como seus principais determinantes. O segundo capítulo mostrará a influência da indústria do petróleo na mudança observada na trajetória econômica do estado e os impactos dos *royalties* sobre as suas finanças. Finalmente, o último capítulo estudará os impactos das indenizações petrolíferas sobre a economia dos municípios do Norte Fluminense.



## **CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO NO BRASIL**

Neste capítulo é examinado em que medida as mudanças instituídas com a Lei do Petróleo afetaram a arrecadação das participações governamentais no Brasil. Em seguida, é analisada a evolução do recolhimento dos *royalties* do petróleo no país, a partir de 1998, ano de introdução de mudanças no cálculo do referido tributo, examinando sua relação com as evoluções das cotações internacionais do petróleo e da taxa de câmbio R\$/dólar e com o volume de produção nacional de petróleo.

### **I.1 – A Lei do Petróleo**

Seguindo uma tendência verificada em diversos países, foram adotadas no Brasil, na década de 1990, políticas de cunho liberal que transformaram a configuração da indústria petrolífera brasileira. Com o objetivo de atrair investimentos para o setor, o governo federal começou a desenhar um novo modelo para a indústria do petróleo (POSTALI, 2002).

Neste contexto, a Lei nº 9.478 (Lei do Petróleo), de 6 de agosto de 1997, consolida este novo cenário institucional no que diz respeito à indústria do petróleo no Brasil, estabelecendo as diretrizes para a sua regulação. Esta lei regulamenta a Emenda Constitucional nº 9, de novembro de 1995, que quebra o monopólio estatal exercido pela Petrobras sobre as atividades petrolíferas.

#### **I.1.1 – A flexibilização do monopólio estatal**

Segundo Postali (2002), em relação à indústria petrolífera brasileira, historicamente, o governo federal desenvolveu uma estratégia nacionalista (apoiada no pressuposto de que as riquezas do subsolo constituem propriedade da União), visando à apropriação dos benefícios econômicos do petróleo e do gás natural. Tal estratégia foi baseada no monopólio das atividades de exploração e produção de petróleo no Brasil, com o objetivo de abastecer o mercado interno e garantir os interesses do país. Visando



alcançar tais metas, foi criado em 1938 o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), destinado a traçar diretrizes para a viabilização da indústria nacional de petróleo.

Dessa forma, devido à mobilização de diversos segmentos da sociedade e às crises geradas pela escassez do petróleo na década de 1950, foi proposta, pelo então presidente Getúlio Vargas, a criação de uma companhia estatal encarregada da exploração de petróleo, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras). Assim, através da Lei n° 2.004, de 3 de outubro de 1953, foi criada a Petrobras e estabelecido o monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas.

De outubro de 1953, com a entrada em vigor da Lei n° 2.004, até 9 de novembro de 1995, data da promulgação da Emenda Constitucional n° 9, o monopólio da União sobre a exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural foi exercido exclusivamente pela Petrobras. Através desta emenda, que alterou o artigo 177 da Constituição de 1988, foi permitida a participação das empresas privadas nas atividades de E&P, colocando fim a mais de 40 anos de monopólio estatal exercido pela Petrobras nessas atividades. No entanto, foi mantido o monopólio da União sobre as reservas minerais (PACHECO, 2003).

O processo de flexibilização do monopólio das atividades da indústria petrolífera foi regulamentado pela Lei n° 9.478/97, a Lei do Petróleo, que complementou a Emenda Constitucional n° 9/95. Este novo marco regulatório objetivou o estímulo à concorrência, a atração de investimentos na produção de energia e a regulamentação das participações governamentais sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural.

A Lei do Petróleo também foi responsável pela criação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis<sup>1</sup> (ANP) cuja finalidade é “*promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo*” (art. 8°, Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997). A ANP, entidade reguladora governamental, tem a incumbência de realizar as licitações para a concessão

---

<sup>1</sup> Redação dada pelo art.5° da Lei n° 11.097, de 13 de janeiro de 2005, que alterou a Lei n° 9.478/97.



de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, celebrar os contratos delas decorrentes e fiscalizar a sua execução.

Segundo este novo modelo, o Estado passa a desempenhar a função de regulador, transferindo as atividades de exploração e produção às empresas através de contratos de concessão celebrados com a ANP. Assim, os concessionários das atividades de E&P devem pagar, além dos tributos exigidos de qualquer empresa que opere sob a legislação brasileira, uma compensação financeira à sociedade. Esta compensação financeira são os *royalties*, estabelecidos pela Lei do Petróleo (BARBOSA, 2001).

### **I.1.2 – As participações governamentais**

Através da Lei nº 9.478/97, regulamentada pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998, foi modificada a metodologia para o cálculo das participações governamentais. A seção VI do capítulo V da Lei do Petróleo trata, nos artigos 45 a 51, dessas participações, que constituem a remuneração do concedente pela concessão contratada e que compreendem os *royalties*, as participações especiais, o bônus de assinatura e o pagamento pela ocupação ou retenção de área, tendo sido essas três últimas introduzidas pela Lei do Petróleo.

O bônus de assinatura é o pagamento ofertado na proposta para a obtenção da concessão e é feito anteriormente ao início da exploração. O bônus tem um valor mínimo estabelecido no edital da licitação do bloco e deverá ser pago no ato da assinatura do contrato de concessão pela empresa vencedora da licitação. A arrecadação do bônus de assinatura até a 7ª Rodada de Licitações, realizada em outubro de 2005, superou o montante de R\$3 bilhões (ANP, 2005).

O pagamento pela ocupação ou retenção de área é feito anualmente pelos concessionários, cujo valor inicial é estabelecido no edital da licitação e no contrato de concessão e é fixado por quilômetro quadrado ou fração da área do bloco. A arrecadação proveniente desses pagamentos, entre 1998 e 2005, totalizou R\$839,3



milhões. O pagamento pela ocupação ou retenção de área, assim como o bônus de assinatura, constitui receita da ANP.

A participação especial (PE) é a compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou grande rentabilidade. A PE é regulamentada pelo Decreto nº 2.705/98 e é distribuída da seguinte maneira: 40% para o Ministério de Minas e Energia; 10% para o Ministério do Meio Ambiente; e, 40% aos estados e 10% aos municípios com produção em terra ou confrontantes com a plataforma continental onde se realiza a produção (art.50, Lei nº 9.478/97). Desde o período inicial de sua arrecadação (2000) até 2005, a PE totalizou um montante de R\$22,5 bilhões.

Dessa forma, o Decreto nº 2.705/98 estabeleceu novas fontes de receitas através da introdução, pela Lei do Petróleo, de três novas participações governamentais – o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial. Com relação aos *royalties*, foi incluído como novo beneficiário o Ministério da Ciência e Tecnologia e foi destinada aos estados e municípios uma nova alíquota. Além disso, foi estabelecido um novo critério para o cálculo do preço de referência do petróleo brasileiro, que passou a considerar o preço do petróleo no mercado internacional.

#### **I.1.2.1 – Os *royalties***

Os *royalties* constituem-se em uma das formas mais antigas de pagamento de direitos sobre atividades econômicas. A palavra *royalty* vem do inglês “*royal*”, que significa “da realeza” ou “relativo ao rei” e refere-se ao fluxo de pagamentos ao proprietário de um ativo não renovável que o cede para ser explorado, usado ou comercializado por terceiros (LEAL e SERRA, 2003).

Os *royalties* do petróleo são compensações financeiras pagas aos estados e municípios brasileiros, ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia pelos concessionários das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural. Ao se introduzir a dimensão de escassez do petróleo e do gás, os *royalties*



podem ser encarados como uma forma de apropriação pela sociedade de parcela da renda gerada pela exploração e produção desses recursos não renováveis.

Os *royalties* são calculados mensalmente para cada campo produtor, aplicando-se a alíquota sobre o valor da produção. O valor da produção, por sua vez, é obtido multiplicando-se os volumes de petróleo e gás natural produzidos durante o mês pelos respectivos preços de referência relativos a esse mês. De acordo com o artigo 7º, do Decreto nº 2.705/98, o preço de referência do petróleo produzido em cada campo será igual à média ponderada dos seus preços de venda praticados pelo concessionário ou ao seu preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior.

O pagamento dos *royalties* foi estabelecido pela Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953 (lei de criação da Petrobras). Através desta lei, foi determinado o pagamento de 4% sobre o valor da produção terrestre de petróleo e gás natural aos estados e 1% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra destes hidrocarbonetos.

Posteriormente, com o início da produção *offshore*, a Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985, determinou a obrigatoriedade do pagamento de *royalties* incidentes sobre a produção marítima de petróleo e gás natural, no mesmo percentual de 5%. Esta arrecadação era distribuída da seguinte forma: 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geo-econômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituir um Fundo Especial a ser rateado entre todos estados e municípios da Federação.

Em 28 de dezembro de 1989, através da Lei 7.990, foi introduzida uma nova alteração na distribuição dos *royalties*. Esta lei estabeleceu que deveria ser destinado aos municípios onde existissem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural uma parcela de 0,5%. Em consequência, o percentual dos estados foi reduzido de 4% para 3,5%, quando a lavra ocorresse em terra, e o percentual do Fundo Especial foi reduzido de 1% para 0,5%, quando a lavra ocorresse na plataforma continental.



Finalmente, a Lei do Petróleo aumentou para 10% a alíquota básica dos *royalties* (que pode ser reduzida pela ANP a um mínimo de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores). A lei manteve os critérios de distribuição dos *royalties* para a parcela de 5% adotados pela Lei 7.990/89 e introduziu uma nova forma de distribuição para a parcela acima de 5%.

Segundo o artigo 48 desta lei, a distribuição da parcela dos *royalties* que representar 5% do valor de produção entre seus beneficiários é feita da seguinte forma:

- a) Quando a lavra ocorrer em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: 70% aos estados produtores; 20% aos municípios produtores e 10% aos municípios onde estiverem localizadas instalações de embarque e desembarque de petróleo.
- b) Quando a lavra ocorrer na plataforma continental: 30% aos estados confrontantes com poços; 30% aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geo-econômicas; 20% ao Comando da Marinha; 10% aos municípios onde se localizarem instalações de embarque e desembarque de petróleo e 10% ao Fundo Especial, a ser distribuído entre os estados e municípios.

O artigo 49 da mesma lei estabelece a distribuição da parcela dos *royalties* que exceder a 5% do valor de produção:

- a) Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres: 52,5% aos estados produtores; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 15% aos municípios produtores; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo.
- b) Quando a lavra ocorrer na plataforma continental: 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 22,5% aos estados confrontantes; 22,5% aos municípios confrontantes; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e 7,5% ao Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados e municípios.



A partir de 6 de agosto de 1998, o pagamento dos *royalties*, que até então era feito diretamente aos beneficiários, passou a ser efetuado junto à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa aos beneficiários através do Banco do Brasil.

O pagamento dos *royalties* obedece a seguinte sistemática: seus valores são creditados aos beneficiários no segundo mês a partir do mês em que ocorre a produção; assim, por exemplo, os *royalties* referentes à produção petrolífera no mês de junho/2006 somente serão conhecidos em agosto/2006; da mesma forma, os *royalties* para o mês de competência de julho serão conhecidos apenas em setembro.

## **I.2 – Um breve histórico da arrecadação de *royalties***

A ANP, através das Portarias nº 155 e nº 206, instituídas em 1998 e em 2000, respectivamente, estabeleceu os critérios para a fixação do preço mínimo do petróleo produzido em campos brasileiros, a ser adotado para fins de cálculo dos *royalties*. Por esta portaria, a metodologia de cálculo do preço mínimo é dada por uma fórmula paramétrica que utiliza como referência o preço do petróleo tipo Brent e considera a taxa de câmbio real/dólar (ambos os valores cotados no mês de competência da produção):

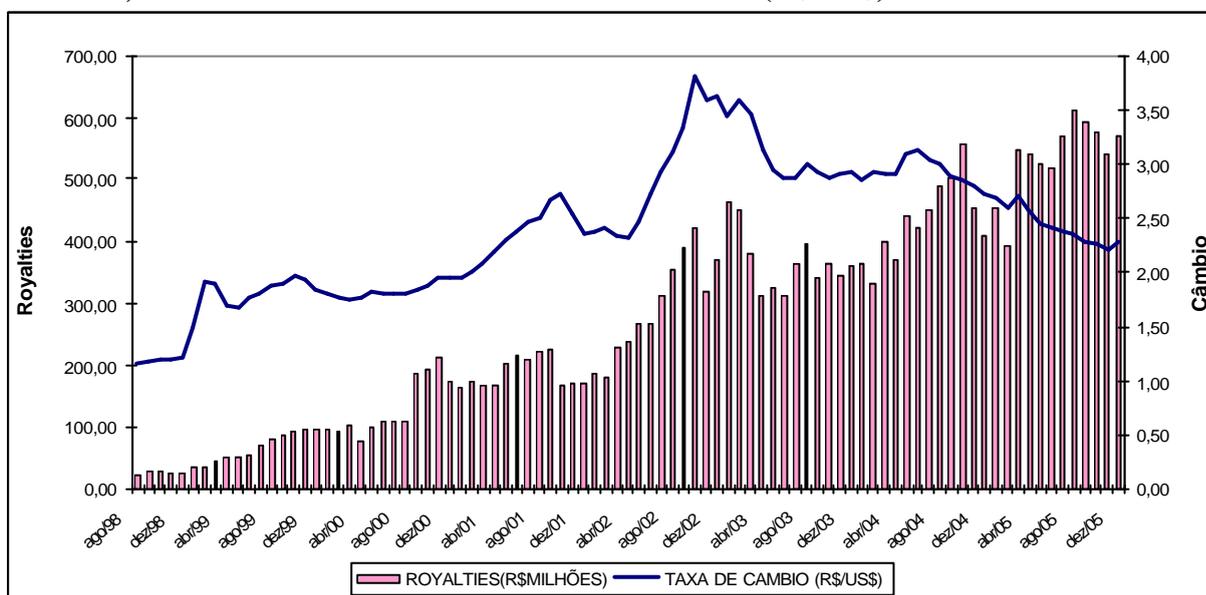
$$\mathbf{P_{min} = TC \times 6,2898 \times (PBrent + D)}, \text{ onde:}$$

P<sub>min</sub> - é o preço mínimo do petróleo nacional no campo, em reais por metro cúbico; TC - é o valor médio mensal das taxas de câmbio diárias para compra do dólar americano, fixadas pelo Banco Central do Brasil, para o mês; PBrent - é o valor médio mensal dos preços diários do petróleo Brent, cotados na PLATT'S CRUDE OIL MARKETWIRE, em dólares americanos por barril, para o mês; D - é o diferencial entre os preços do petróleo nacional e do petróleo Brent, em dólares americanos por barril.

Com isso, a valoração do petróleo produzido no país para fins de arrecadação de *royalties*, assim como a própria arrecadação, passou a oscilar de acordo com essas variáveis.

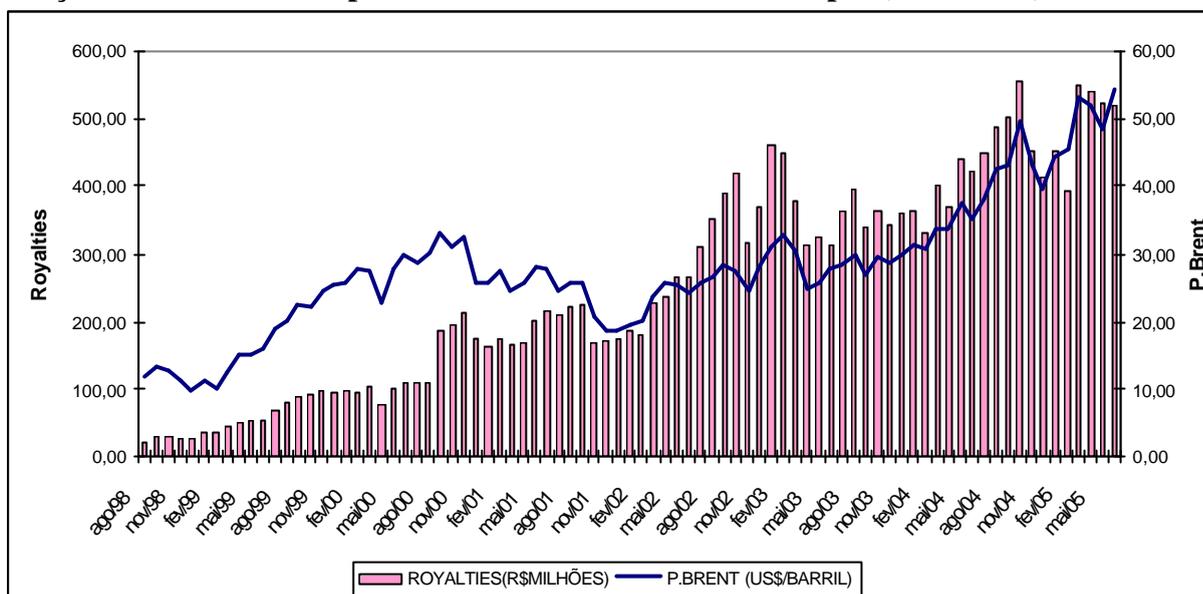
A introdução dessas mudanças aliada ao aumento da produção de petróleo e à ampliação da alíquota básica para 10% possibilitou um incremento dos *royalties*. Para ser ter uma idéia da magnitude das mudanças ocorridas, em 1997, a arrecadação desses recursos foi de, aproximadamente, R\$ 190 milhões. No ano de 2006, esse montante superou R\$ 6 bilhões. Os gráficos abaixo mostram a série dos valores totais mensais de *royalties* arrecadados no Brasil, a evolução da taxa de câmbio real/dólar e a cotação do petróleo Brent.

**Gráfico 1.1 – Evolução da arrecadação mensal de *royalties* (em R\$ milhões correntes) e média mensal da taxa de câmbio comercial (R\$/US\$)**



Fonte: ANP e IPEADATA

**Gráfico 1.2 – Evolução da arrecadação de *royalties* (em R\$ milhões correntes) e cotação média mensal do petróleo *Brent Dated* no mercado Spot (US\$/barril)**



Fonte: ANP e EIA/DOE

A partir dos gráficos 1 e 2, é pode-se perceber a influência dos preços relativos entre as moedas e do petróleo internacional sobre o total apurado dos *royalties*. No entanto, é possível observar que, apesar da forte desvalorização da moeda americana frente ao real desde meados de 2004, a arrecadação em 2005 cresce em relação aos anos anteriores. O efeito negativo do câmbio sobre a arrecadação de *royalties* foi anulado, em grande parte, pelo movimento ascensional do preço internacional do petróleo.

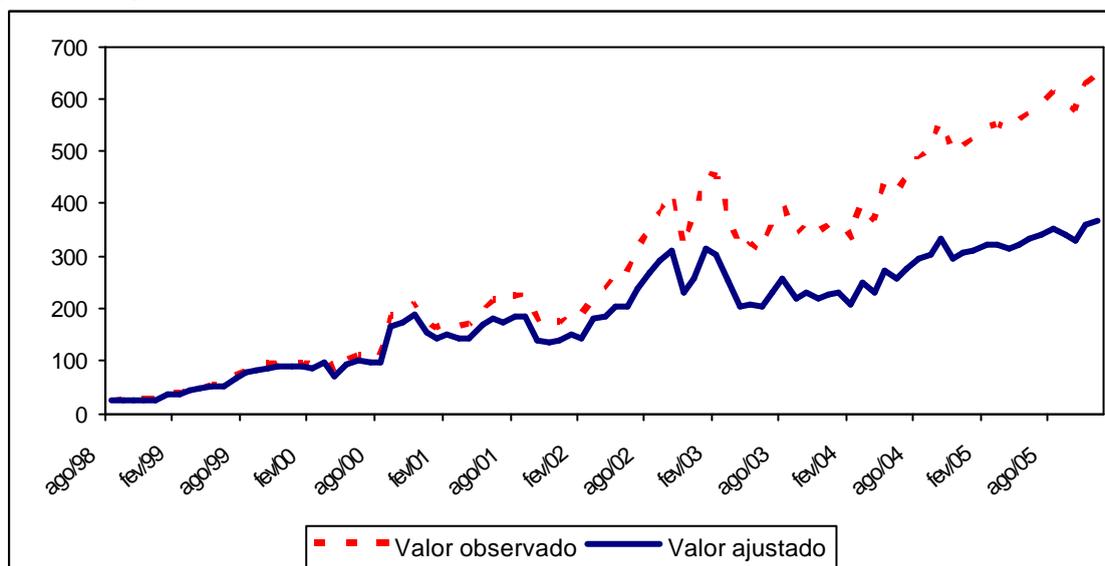
É importante notar que a modificação da metodologia de cálculo do *royalties* impactou positivamente a arrecadação dessas receitas. No mês de agosto de 1998, ano de introdução dessas mudanças, o volume de *royalties* arrecadado foi de R\$ 21,96 milhões. Já em dezembro de 2005 esse montante mensal ficou em torno de R\$ 610,86 milhões. No mesmo período, o câmbio passou de R\$1,17/US\$ para R\$ 2,28/US\$ e o petróleo Brent saltou de US\$ 11,91 para US\$ 56,84 o barril.

Vale ressaltar o fato de que a atual conjuntura internacional de elevados preços do petróleo vem produzindo efeitos positivos em termos de arrecadação fiscal. O aumento dos preços internacionais do petróleo tem favorecido os montantes de *royalties* recebidos pelos estados e municípios brasileiros. Neste sentido, a indústria de petróleo

contribuiu significativamente para o incremento do orçamento dos beneficiários dos *royalties* do petróleo.

Mesmo quando são considerados controles de variação inflacionária, o aumento no montante arrecadado é significativo. Entre agosto de 1998 e dezembro de 2005, a variação real na arrecadação representou uma variação de aproximadamente 1570%, o que demonstra um efetivo incremento nessas receitas. O gráfico abaixo mostra as séries mensais de *royalties* observadas (a preços correntes) e ajustadas (correção para inflação utilizando como base o INPC de agosto de 1998).

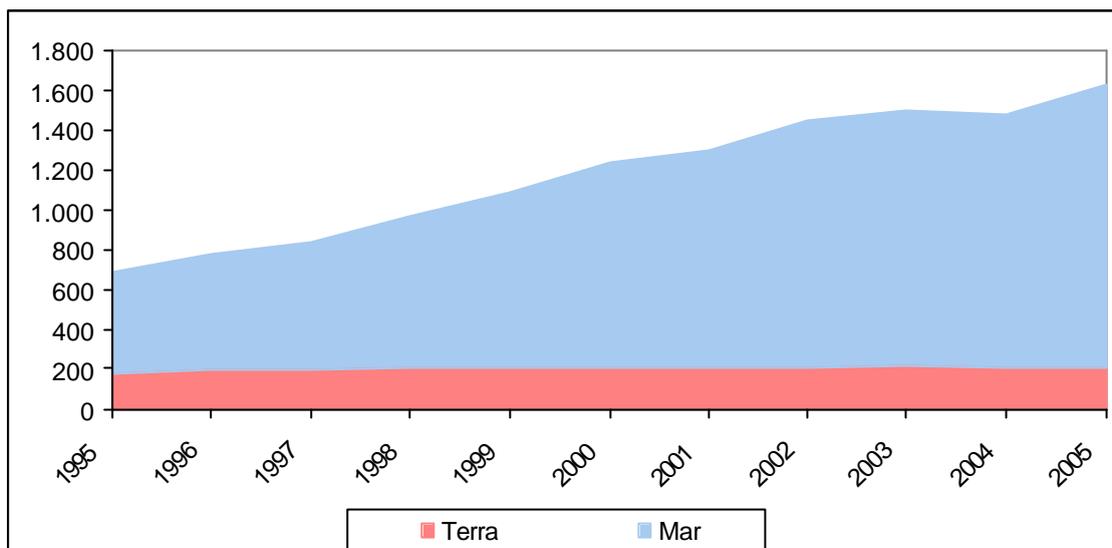
**Gráfico 1.3 – Evolução da arrecadação mensal de *royalties* com e sem correção para inflação (R\$ milhões)**



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP e do IPEADATA

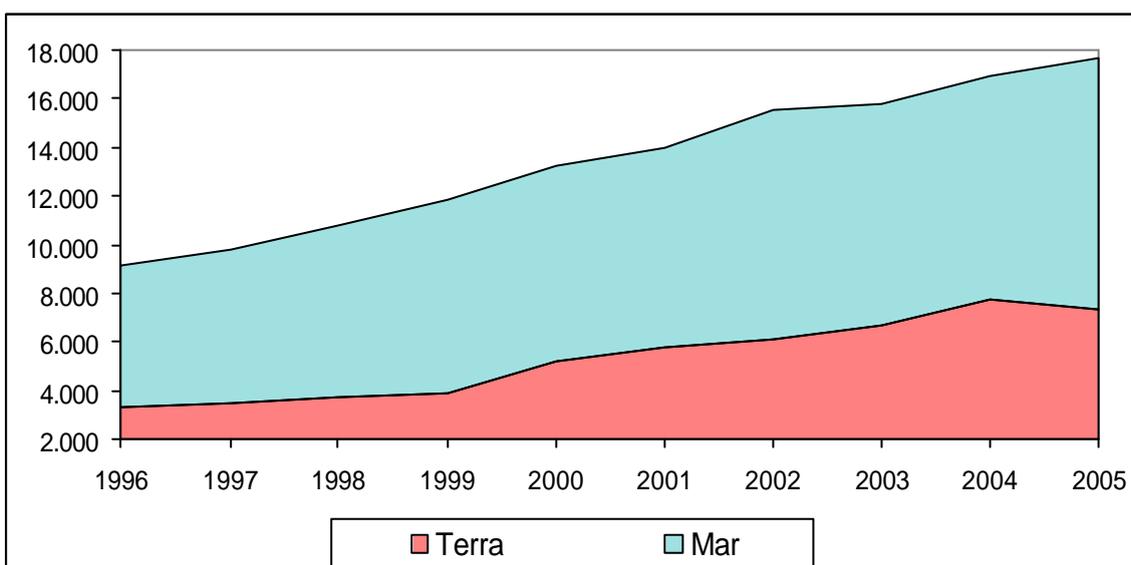
Outro fator que contribuiu para a elevação das receitas provenientes dos *royalties* foi o aumento do volume da produção nacional de petróleo e de gás natural. Nos últimos dez anos a produção mais do que duplicou, passando de um nível de 690 mil barris/dia, em 1995, para o patamar de 1,6 milhões de barris diários, em 2005. A produção de gás natural também aumentou entre 1996 e 2005, passando de 9 milhões de m<sup>3</sup> para 18 milhões de m<sup>3</sup>. O gráfico abaixo apresenta a evolução da produção de petróleo nos últimos anos.

**Gráfico 1.4 – Produção Nacional de Petróleo (mil de barris/dia)**



Fonte: ANP

**Gráfico 1.5 – Produção Nacional de Gás Natural (milhões m<sup>3</sup>)**



Fonte: ANP

Do total produzido no Brasil em 2005, o estado do Rio de Janeiro foi responsável por uma parcela superior a 80%, produzindo, aproximadamente, 1,4 milhões de barris por dia. Além disso, atualmente, é responsável por 45% do gás natural produzido no país. Fica evidente a importância da Bacia de Campos, localizada na plataforma continental do litoral fluminense, se estendendo do estado do Espírito Santo até o município do Cabo Frio, no Rio de Janeiro, e possuindo cerca de 80% das reservas provadas de petróleo e mais de 40% das reservas provadas de gás natural no Brasil.



No ano de 2005 foram arrecadados, em termos de *royalties*, cerca de R\$ 6,21 bilhões. O Estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 1,32 bilhões, o que corresponde a mais da metade do total distribuído entre os estados. Dos R\$ 2,11 bilhões destinados aos municípios, R\$ 1,45 bilhão corresponde aos municípios fluminenses (40% do total arrecadado no país). O Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses constituem-se nos principais beneficiários desses recursos. Nesse sentido, é importante observar que:

*“Uma das potencialidades responsáveis pelo desencadeamento do processo de desenvolvimento local para os municípios fluminenses é o petróleo, um bem mineral estratégico, finito e não-renovável. É de conhecimento, entretanto, que em algumas décadas a produção, assim como os recursos, entrarão em declínio até extinguirem-se.”*  
(PACHECO, 2003, p.29)

Vale ressaltar ainda que, sendo o petróleo um recurso natural não renovável, sua exploração hoje significa uma renúncia imposta às gerações futuras para a utilização desta riqueza. As referidas participações governamentais devem servir, portanto, como instrumento de ressarcimento às próximas gerações e, por isso, devem ser aplicadas, principalmente, em investimentos pró-diversificação produtiva.

No entanto, a Lei do Petróleo, apesar de estabelecer a forma de distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados. Surge daí a necessidade de uma efetiva fiscalização tributária para que esses recursos sejam bem alocados.

Os governos beneficiados deveriam aproveitar o significativo aumento da arrecadação e o momento de alta de preços do petróleo para a realização de programas visando aumentar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), investindo parte desses recursos em educação, saúde, saneamento básico e infra-estrutura. Além disso, é de fundamental importância que municípios produtores de petróleo empreendam esforços de arrecadação própria para que se estabeleçam fluxos de receitas sustentáveis.

### I.3 – Conclusão do capítulo

A reforma institucional da indústria de petróleo e gás no Brasil, introduzida pela Emenda Constitucional nº 9/95 e regulamentada pela Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), modificou o papel do Estado nesse setor, que passou de agente produtor para agente regulador, permitindo a participação de empresas privadas nas atividades de exploração e produção, até então sob monopólio da Petrobras.

A Lei do Petróleo produziu mudanças significativas na arrecadação fiscal da União, estados e municípios, no que se refere à indústria petrolífera. A introdução de novas compensações governamentais – o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial – aliada à modificação na metodologia do cálculo dos *royalties*, impactou positivamente os orçamentos das três esferas de governo.

No que se refere aos *royalties*, participações governamentais mais expressivas, a evolução dos preços internacionais do petróleo e do comportamento da taxa de câmbio, somada ao aumento do volume de produção, possibilitou um significativo incremento nos montantes arrecadados, beneficiando, principalmente, o estado do Rio de Janeiro (principal estado produtor de petróleo no país) e seus municípios.

Neste sentido, a grande questão que se coloca é o destino da aplicação destes recursos excedentes. Isto traduz a necessidade de uma efetiva fiscalização tributária para que os recursos sejam bem alocados, favorecendo, sobretudo, o desenvolvimento econômico dos estados e municípios. Somando, ainda, o fato de que estas receitas são finitas, dado que o petróleo é um recurso natural esgotável, eleva-se a importância e a necessidade de uma eficiente aplicação presente dos recursos.

## CAPÍTULO II – OS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO SOBRE A ECONOMIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo faz uma breve análise da mudança observada na trajetória de crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro e examina os impactos da indústria petrolífera sobre a evolução da dinâmica econômica fluminense. Em seguida, é analisado o impacto dos *royalties* do petróleo sobre as finanças do estado.

### II.1 – A evolução da economia fluminense no século XX e no início do século XXI

De acordo com SILVA (2004), o Brasil passou durante a década de 1980 por uma das maiores crises econômicas de sua história contemporânea. Esses anos foram caracterizados pela queda da taxa de crescimento do PIB, acentuada elevação da dívida externa, redução dos níveis de emprego e pela intensificação da inflação. Os anos 1990 herdaram os principais desafios da década anterior: estabilização monetária e retomada da trajetória de modernização e crescimento. Em relação ao Estado do Rio de Janeiro, a crise dos anos 80 intensificou o retrocesso relativo de sua dinâmica industrial, iniciado nas primeiras décadas do século XX, transformando o caráter de seu esvaziamento de relativo para real em praticamente todos os setores. As tabelas 2.1 e 2.2 a seguir apresentam essa trajetória de esvaziamento relativo para a indústria e o terciário fluminense, entre 1939 e 1980.

**Tabela 2.1 – Participação Relativa do ERJ no Valor de Transformação Industrial Brasileiro**

	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Extrativa mineral	15,5	4,6	5,3	3,3	2,2	1,4
Transformação	28,2	20,6	17,6	15,7	13,5	10,1
Total	27,9	20,3	17,3	15,3	13,2	9,7

Fonte: SILVA (2004)

Desde as décadas iniciais do século XX, ao mesmo tempo em que São Paulo assume o posto de principal economia industrial do país, o Rio de Janeiro passa a apresentar evidentes sinais de retrocesso industrial relativo. A participação relativa fluminense na produção industrial brasileira declinou 27,9% para 9,7%, entre 1939 e 1980.

De modo similar à indústria fluminense, o setor terciário sofreu processo de perdas de participação relativa na renda nacional. Esse processo de esvaziamento relativo do terciário tornou-se inevitável em virtude da acelerada expansão urbana verificada nas demais economias regionais brasileiras. A participação do Estado do Rio de Janeiro na renda terciária nacional, entre 1939 e 1980, declinou de aproximadamente 28% para 18%. A tabela abaixo mostra a evolução dos ramos do setor de serviços.

**Tabela 2.2 – Participação do ERJ na Renda Terciária Nacional por Ramos Selecionados**

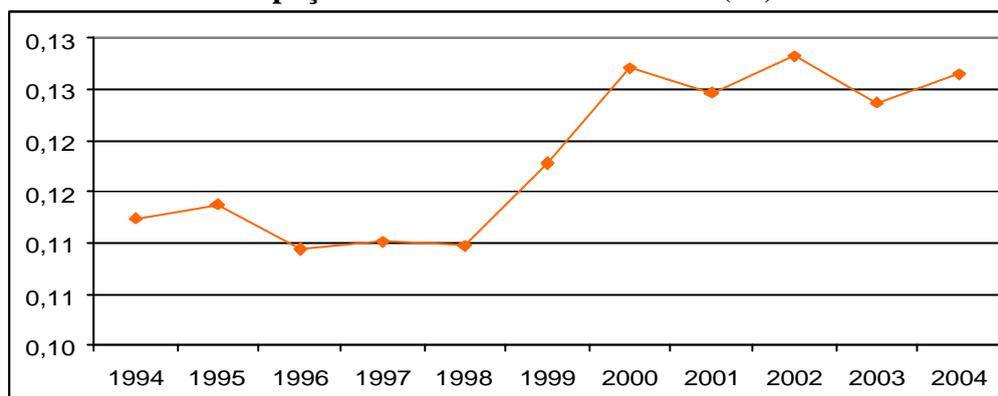
	1939	1949	1959	1970	1975	1980
Adm. Pública	0,35	0,42	0,37	0,27	0,24	0,21
Comércio Interno	0,26	0,21	0,16	0,15	0,16	0,13
Transp. e comunicações	0,27	0,27	0,27	0,19	0,17	0,14
Total Serviços	0,28	0,27	0,24	0,21	0,20	0,18

Fonte: SILVA (2004)

Ao longo da década de 1990, o comportamento da economia fluminense caracterizou-se por dois momentos distintos: o primeiro se refere à permanência do ambiente crítico vivido nos anos 1980, e um segundo caracterizado por uma inflexão positiva em sua trajetória de esvaziamento econômico (SILVA, 2004). Essa inflexão positiva pode ser observada a partir da segunda metade da década de 1990, quando a economia do estado do Rio de Janeiro passou a emitir alguns sinais de recuperação, ganhando, inclusive, participação relativa no conjunto nacional.

É possível dimensionar melhor esta inflexão analisando as taxas de expansão da renda regional e nacional. Entre 1994 e 2004, a expansão acumulada da economia nacional foi de 369,01%, enquanto que para a expansão do PIB fluminense essa taxa foi de, aproximadamente, 428%. Por outro lado, a taxa de crescimento acumulada entre 1985 e 1993 foi menor no Estado do Rio de Janeiro em relação ao Brasil.

**Gráfico 2.1 – Participação do ERJ no PIB Brasileiro (%)**



Fonte: IBGE, Contas Regionais.

Essa dinâmica se deu principalmente em virtude da aceleração da cadeia petrolífera. Esse segmento industrial apresenta forte influência sobre a economia, seja pelos ganhos obtidos diretamente da atividade extrativa e pelo seu efeito multiplicador sobre as demais cadeias produtivas, seja por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e as contas públicas. A tabela a seguir mostra os valores do PIB para alguns setores de atividade do Estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 2.3 – PIB, a preço básico, segundo setores de atividade do Estado do Rio de Janeiro**

Setores de atividade	Estimativas do PIB, a preço básico, em valores correntes (R\$ milhões)									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Agropecuária	437	443	490	459	483	604	785	959	953	
Indústria	27.763	32.400	32.158	39.638	51.605	64.799	79.929	95.049	113.001	
Ind. Extrat. e de Transformação	18.228	20.618	19.666	26.626	38.486	50.250	61.351	75.025	90.398	
Extração de petróleo e gás	3.093	3.297	2.053	7.806	18.402	21.983	30.821	38.153	45.410	
Serviços	63.956	68.907	76.342	81.552	84.739	93.367	107.652	118.644	125.533	
PIB a preços de mercado	99.144	107.217	115.966	129.790	146.081	167.641	196.518	225.644	252.946	

Fonte: CIDE, 2006

É possível observar que a indústria extrativa e de transformação foi umas das atividades que mais cresceram no período analisado: de 1996 a 2004, seu crescimento acumulado foi de 396%. Dentro deste setor, a atividade mais significativa foi a extração de petróleo e gás, apresentando um crescimento de 1368% no período. Essa atividade foi responsável, em 2004, por cerca de 50% do total gerado pela indústria extrativa e de transformação, sendo que em 1996 essa participação foi de 17%. Com relação ao PIB estadual, a participação dessa atividade passou de 3%, em 1996, para 18%, em 2004.

Com a expansão continuada da atividade de extração de petróleo e gás natural no Estado do Rio de Janeiro, a parcela industrial do PIB fluminense (cujos quatro subsetores componentes são: extrativa, transformação, construção e serviços industriais de utilidade pública) aumentou, passando de 28% para, aproximadamente, 45% do PIB estadual, entre 1996 e 2004. Ao mesmo tempo, o setor de serviços reduziu sua participação no PIB do estado de 65% para cerca de 50%, no mesmo período.

Se forem analisados os dados de PIB por região de governo, torna-se ainda mais evidente a contribuição do setor petrolífero para a mudança na trajetória de crescimento econômico no estado. A tabela a seguir mostra a participação das regiões de governo (vide Anexo I) no PIB fluminense.

**Tabela 2.4 – Distribuição do PIB Fluminense pelas Regiões de Governo (%)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Bacia de Campos (1)	10,89	18,57	18,99	16,45	17,77	18,96
Baixadas Litorâneas	2,06	1,80	1,78	1,90	2,17	2,11
Centro-Sul Fluminense	0,81	0,73	0,69	0,73	0,84	0,79
Costa Verde (2)	1,33	1,12	1,22	1,58	1,33	1,44
Médio Paraíba	6,00	5,67	5,94	6,58	7,74	8,41
Metropolitana	72,05	66,58	65,90	66,65	63,59	61,90
Noroeste Fluminense	0,87	0,72	0,69	0,65	0,78	0,70
Norte Fluminense	2,34	2,00	2,28	2,82	2,95	3,00
Serrana	3,65	2,81	2,52	2,66	2,83	2,69
<b>ERJ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(1) – Refere-se à extração de petróleo e gás natural na Bacia de Campos.

(2) – Até 2001, essa região era denominada Baía da Ilha Grande.

Fonte: CIDE, 2006

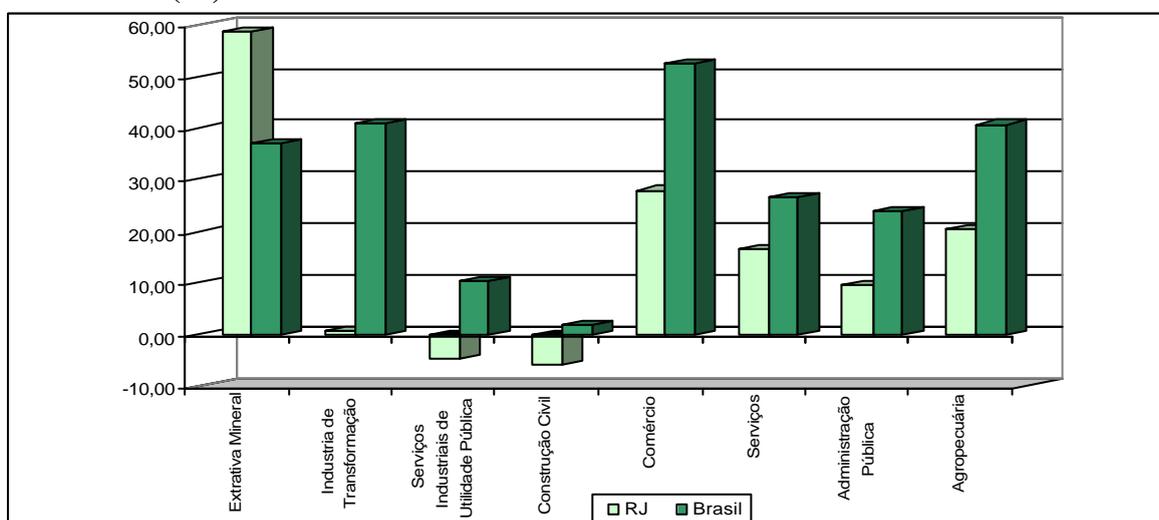
A região metropolitana do estado, em 1999, foi responsável por 72% do PIB fluminense. Em 2004, esse percentual passa a ser de 62%, o que representa uma relativa desconcentração econômica para outras regiões de governo. A região da Bacia de Campos possui a segunda maior participação no PIB do estado, ficando atrás apenas da Região Metropolitana. Um outro importante aspecto é o crescimento da participação da Bacia de Campos no PIB do estado – entre 1999 e 2004, essa região quase dobra a sua participação, passando de 10,89% para 18,96%. Fica evidente a importância do setor petrolífero para o crescimento da economia fluminense.

Através dessa análise, é possível concluir que o crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos esteve calcado, principalmente, na dinâmica

expansiva de um único setor – a indústria do petróleo. Para SILVA (2004), essa condição merece cautela quanto à sua capacidade multiplicadora e/ou indutora. Sendo uma indústria muito intensiva em capital e tecnologia, os impactos diretos sobre empregos (visto que a mão de obra requerida é altamente qualificada) são pequenos em proporção ao valor da produção, embora tenham significado a nível local – a Bacia de Campos possui hoje cerca de 40 mil habitantes.

No entanto, examinando o crescimento do número de empregados por setores de atividades entre 1998 e 2004, pode-se observar que, no estado, a indústria extrativa mineral (representada, principalmente, pela extração de petróleo e gás natural) apresentou a maior variação no nível de emprego formal, aumentando 59% em relação ao ano de 1998. No Brasil, para essa mesma indústria, o número de empregados aumentou 37% entre 1998 e 2004. O gráfico abaixo mostra a variação no emprego formal, por setores de atividades, entre esses dois anos.

**Gráfico 2.2 – Variação do Emprego Formal por Setores de Atividade Selecionados – 1998-2004 (%)**



Fonte: CAGED

Pode-se observar que, excluía a indústria extrativa mineral, para os demais setores analisados o crescimento da população ocupada foi maior no Brasil do que no Rio de Janeiro. Isso demonstra a relevância dessa indústria para o crescimento do emprego no estado, mesmo considerando verdadeira a hipótese de que os impactos diretos da indústria petrolífera sobre o número de empregados sejam limitados.



Além disso, deve-se levar em consideração outros impactos de diversas naturezas sobre as atividades econômicas: injeção de renda e tributos diretos na economia, encomendas de serviços e bens de capital a montante e indução de investimentos a jusante. Além disso, o petróleo possui o papel de principal vetor energético da economia (ARAÚJO, 2001).

No que se refere à indução de investimentos, em 2005, o Rio de Janeiro foi o segundo colocado na lista dos estados com maior volume de investimentos em infraestrutura, com cerca de R\$ 13 bilhões, enquanto que São Paulo, primeiro colocado, possuía mais do que o dobro para a conclusão de obras em execução ou ainda em projeto. Em 2006, no entanto, essa situação se inverteu – O Rio de Janeiro assumiu a liderança do ranking, com mais de R\$ 34 bilhões a serem investidos nos próximos anos, sendo o motivo dessa espetacular ascensão do estado os grandes projetos petroquímicos<sup>2</sup>.

O setor petrolífero também contribuiu significativamente para as exportações do estado. Dentre os doze produtos mais importantes da pauta de exportações do Rio de Janeiro no ano de 2005, os produtos ligados à indústria petrolífera lideraram a lista – os óleos brutos de petróleo foram o item mais importante da pauta de exportação do estado, em 2005, com mais de US\$ 3,5 bilhões exportados, representando mais de 43% da pauta estadual. Esse volume de exportações representou um incremento de mais 57% em relação a 2004 e, praticamente, determinou o bom desempenho da balança comercial fluminense.

Os outros produtos ligados à indústria petrolífera/petroquímica representaram 17% das exportações do estado e acumularam alta de 37% em relação a 2004. A dependência do petróleo fica mais uma vez evidente: cinco entre os 10 principais produtos da pauta pertencem à cadeia petrolífera, incluindo a extração e o refino. Juntos, eles representaram quase cinco bilhões de dólares, o equivalente a 60% de tudo o que

---

<sup>2</sup> Somente uma das obras, o Complexo Petroquímico Integrado do Rio de Janeiro, representa mais da metade de todo o investimento previsto para o estado. Trata-se do empreendimento mais caro em projeto no Brasil (R\$ 8,2 bilhões). Quando estiver pronto, em 2012, o complexo terá condições de processar 150 mil barris de petróleo pesado por dia, o correspondente a 7% da atual capacidade do país. (Portal Exame, disponível em: <http://portalexame.abril.com.br>).

foi exportado pelo Estado do Rio de Janeiro, em 2005. A tabela a seguir apresenta os principais produtos exportados do Estado do Rio de Janeiro.

**Tabela 2.5 – Principais Produtos Exportados**

Produtos	2004		2005		Variação 2004-2005 (%)
	US\$	%	US\$	%	
OLEOS BRUTOS DE PETROLEO	2.243.409.298	31,93	3.541.495.261	43,23	57,86
CONSUMO DE BORDO - COMBUSTIVEIS E LUBRIF.P/AE "FUEL-OIL"	335.269.743	4,77	536.053.193	6,54	59,89
OUTRAS GASOLINAS	460.465.897	6,55	375.344.669	4,58	-18,49
CONSUMO DE BORDO - COMBUSTIVEIS E LUBRIF.P/EMB	70.674.221	1,01	276.474.702	3,38	291,2
OUTROS LAMIN.FERRO/ACO,L>=6DM,QUENTE,ROLOS,E<	190.754.161	2,72	265.213.869	3,24	39,03
LAMIN.FERRO/ACO,L>=6DM,ESTANHADO,E<0.5MM	166.075.322	2,36	191.459.930	2,34	15,28
LAMIN.FERRO/ACO,L>=6DM,GALVAN.OUTRO PROC.E<4.	139.882.516	1,99	172.165.207	2,1	23,08
BARCOS-FAROIS/QUINDASTES/DOCAS/DIQUES FLUTUAN 1	141.979.650	2,02	158.042.638	1,93	11,31
CHASSIS C/MOTOR DIESEL E CABINA,5T<CARGA<=20T	1.176.414.164	16,75	148.085.836	1,81	-87,41
AUTOMOVEIS C/MOTOR EXPLOSAO,1500<CM3<=3000,AT	56.621.026	0,81	106.730.767	1,3	88,5
PRODS.SEMIMANUFAT.DE FERRO/ACO,N/LIGADOS,CARB	34.997.378	0,5	87.979.524	1,07	151,39
<b>TOTAL</b>	<b>7.025.189.314</b>	<b>100</b>	<b>8.191.295.242</b>	<b>100</b>	<b>16,6</b>

Fonte: SECEX

Analisando por setores, o maior crescimento de exportações foi registrado na indústria extrativa mineral, com 53,07% de aumento em relação a 2004, impulsionado pelos óleos brutos de petróleo. O bom desempenho deste setor teve como consequência o aumento de sua participação nas exportações do estado, passando de 40,05%, em 2004, para 52,58%, em 2005.

**Tabela 2.6 – Exportações do ERJ por segmentos produtores (US\$)**

	2004	2005	Variação 2004-2005 (%)	Participação sobre o total	
				2004 (%)	2005 (%)
Indústria Extrativa Mineral	2.813.538.812	4.306.704.217	53,07	40,05	52,58
Indústria Metalúrgica	1.106.431.183	1.256.134.288	13,53	15,75	15,33
Indústria Química	1.045.283.508	1.410.636.489	34,95	14,88	17,22
Material de transportes	1.418.829.046	571.748.938	-59,70	20,20	6,98
Indústria Mecânica	319.482.102	288.805.328	-9,60	4,55	3,53
Indústrias Diversas	259.949.826	278.776.538	7,24	3,70	3,40
Alimentos (Manufaturados ou não-manufaturados)	61.656.748	78.489.444	27,30	0,88	0,96
<b>Total</b>	<b>7.025.171.225</b>	<b>8.191.295.242</b>	<b>16,60</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: TCE-RJ

Soma-se a isso o fato de que entre as cinco principais empresas exportadoras do Estado do Rio de Janeiro três estão ligadas à indústria do petróleo – a Petrobras, responsável por cerca de 51% das exportações do estado, a Petrobras Distribuidora S.A., com 6,53%, e a Shell Brasil LTDA, respondendo por 4,81% das exportações<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Fonte: TCE-RJ, 2005.

## II.2 – A Bacia de Campos e a evolução da indústria petrolífera no ERJ

A produção de petróleo no Brasil teve início na década de 1940, após a descoberta do campo de Lobato, em 1939, no Recôncavo Baiano (BA), que, no entanto, foi considerado não comercial. Dois anos mais tarde, foi descoberto o primeiro campo comercial no Brasil, em Candeias, também no Recôncavo. Em 1954, primeiro ano da existência da Petrobras, a produção nacional atingia cerca de 2,7 mil barris por dia<sup>4</sup>.

Segundo ARAÚJO (2001), o choque de preços do petróleo em 1973 lançou o desafio à Petrobras de ampliar a produção interna de óleo e gás natural para reduzir os impactos da importação de petróleo sobre a balança comercial. Os investimentos em exploração possibilitaram a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, em 1974. O desenvolvimento da produção na plataforma continental foi resultado de um grande esforço da Petrobras, que acabou por consolidar a companhia no cenário internacional. Assim, com as novas descobertas, sobretudo na Bacia de Campos, a produção nacional atingiu em 2005 o nível de 1,63 milhão de barris de petróleo por dia e 18 milhões de m<sup>3</sup> de gás natural.

O Estado do Rio de Janeiro, embora tenha sediado a Petrobras desde a sua fundação, começou a pesar na indústria petrolífera nacional somente após as primeiras descobertas na Bacia de Campos, em 1974, e o início da produção em Enchova, em 1977. O desenvolvimento dos campos *offshore* e, em particular, a descoberta dos campos gigantes da Bacia de Campos transformaram o estado no principal produtor de petróleo do país.

A Bacia de Campos possui hoje uma área com cerca de 100 mil Km<sup>2</sup> e se estende do Estado do Espírito Santo até o município de Cabo Frio, no Rio de Janeiro. Atualmente, encontram-se em operação mais de mil poços de petróleo e gás natural, 40 unidades de produção de petróleo, gerando diariamente mais de um milhão de barris de óleo e cerca de 18 milhões de metros cúbicos de gás natural<sup>5</sup>. Desde o início de sua produção, a Bacia de Campos se consolidou como a mais importante província

---

<sup>4</sup> Fonte: PETROBRAS, 2006

<sup>5</sup> Fonte: PETROBRAS, 2006



petrolífera do país, respondendo hoje por cerca de 85% da produção de petróleo e mais de 40% da produção de gás natural no Brasil.

A produção de petróleo no estado Rio de Janeiro, representado pela Bacia de Campos, no período entre 1995 e 2005, passou de 171 para 502 milhões de barris, denotando um crescimento de 194%, representando hoje mais de 80% da produção nacional. Com relação ao gás natural, a produção fluminense, nesse mesmo período, aumentou 152% e corresponde atualmente a 45% da produção nacional.

**Tabela 2.7 – Evolução da Produção e das Reservas Provasdas de Petróleo no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro (milhões de barris)**

	Produção			Reservas Provasdas		
	RJ	BR	RJ/BR (%)	RJ	BR	RJ/BR (%)
<b>1995</b>	171	252	67,8	5.234	6.223	84,1
<b>1996</b>	197	286	68,9	5.701	6.681	85,3
<b>1997</b>	218	306	71,3	6.154	7.106	86,6
<b>1998</b>	262	355	73,9	6.362	7.357	86,5
<b>1999</b>	309	401	77,1	7.104	8.153	87,1
<b>2000</b>	359	451	79,6	7.366	8.465	87,0
<b>2001</b>	380	472	80,6	7.376	8.496	86,8
<b>2002</b>	438	531	82,6	8.174	9.805	83,4
<b>2003</b>	446	546	81,7	8.854	10.602	83,5
<b>2004</b>	443	541	82,0	8.931	11.243	79,4
<b>2005</b>	502	596	84,2	9.533	11.773	81,0

Fonte: ANP

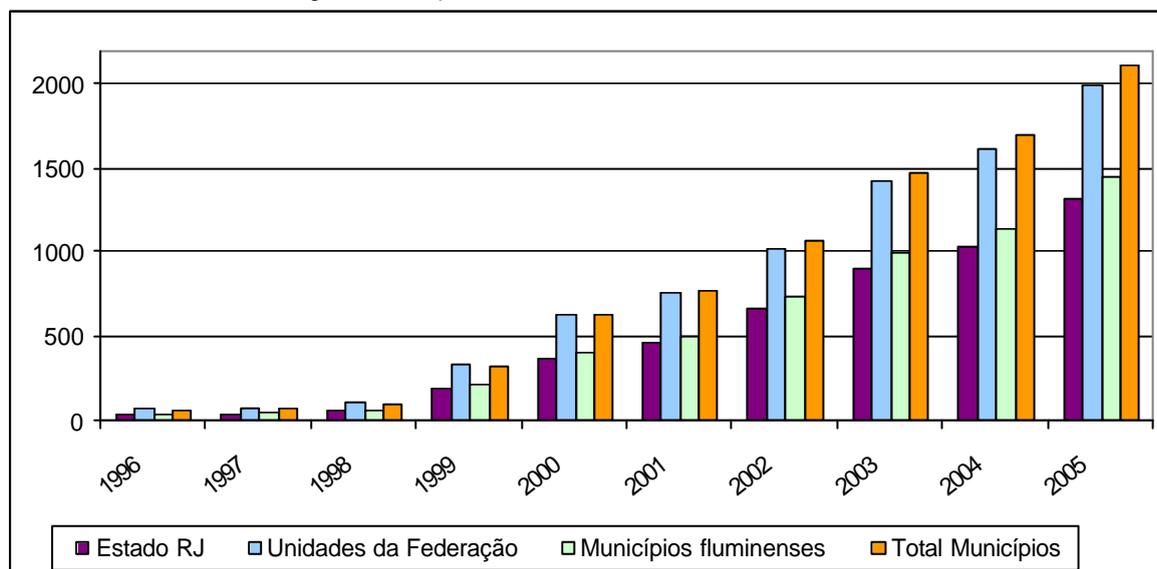
**Tabela 2.8 – Evolução da Produção e das Reservas Provasdas de Gás Natural no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro (milhões de m<sup>3</sup>)**

	Produção			Reservas Provasdas		
	RJ	BR	RJ/BR (%)	RJ	BR	RJ/BR (%)
<b>1995</b>	3.165	8.066	39,2	82.924	207.964	39,9
<b>1996</b>	3.577	9.167	39,0	88.687	223.562	39,7
<b>1997</b>	3.876	9.825	39,5	94.203	227.650	41,4
<b>1998</b>	4.544	10.788	42,1	94.419	225.944	41,8
<b>1999</b>	5.528	11.855	46,6	104.904	231.233	45,4
<b>2000</b>	5.721	13.283	43,1	103.515	220.999	46,8
<b>2001</b>	5.968	13.999	42,6	106.246	222.731	47,7
<b>2002</b>	6.886	15.525	44,4	116.339	244.547	47,6
<b>2003</b>	6.660	15.792	42,2	119.257	245.340	48,6
<b>2004</b>	6.779	16.971	39,9	119.049	326.084	36,5
<b>2005</b>	7.967	17.699	45,0	145.378	306.395	47,4

Fonte: ANP

A importância da atividade petrolífera para a economia fluminense ultrapassa o caráter especificamente produtivo, ou seja, os ganhos obtidos diretamente da atividade extrativa e do seu impacto sobre outras cadeias produtivas. Atualmente, a importância da atividade atinge de modo direto as finanças públicas, tendo em vista a determinação legal do repasse de compensações financeiras pelos concessionários das atividades de exploração e produção aos estados e municípios pertencentes ao circuito produtivo. É importante ressaltar que o estado do Rio de Janeiro e os seus municípios são os principais beneficiários dos repasses feitos em forma de *royalties* e participações governamentais.

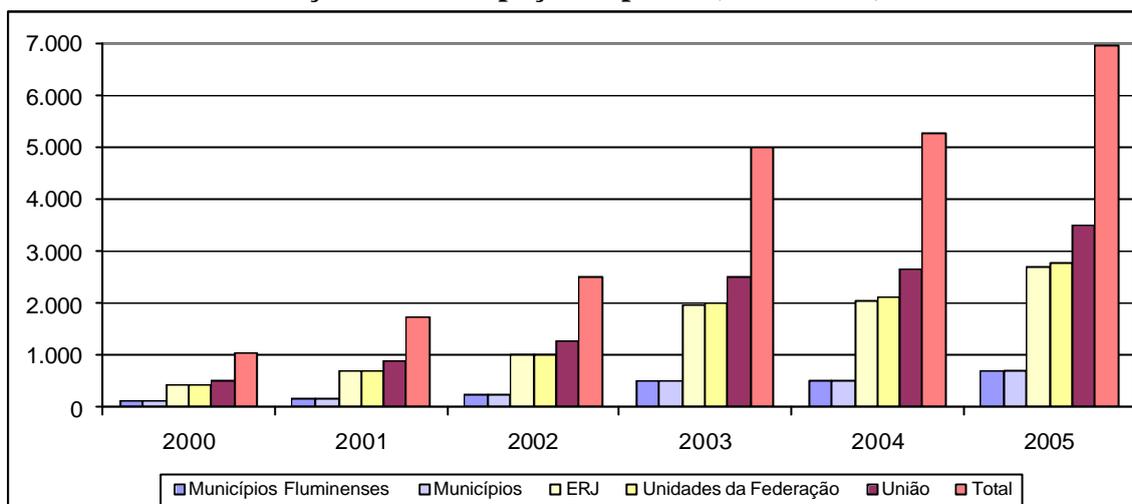
**Gráfico 2.3 – Distribuição de *Royalties* (R\$ milhões)**



Fonte: ANP

No ano de 2005 foram distribuídos, a título de royalties, cerca de R\$ 6,21 bilhões. O estado do Rio de Janeiro recebeu R\$ 1,32 bilhões, 66,5% do total distribuído entre as Unidades da Federação contempladas. Dos R\$ 2,11 bilhões destinados aos municípios, R\$ 1,45 bilhão corresponde aos municípios fluminenses (40% do total arrecadado no país), valor relativamente alto, se comparado às demais arrecadações. Estas receitas vêm sendo beneficiadas tanto pelo aumento da produção quanto pela elevação do preço internacional do petróleo observada no período recente, não obstante a apreciação do real nos últimos meses.

**Gráfico 2.4 – Distribuição da Participação Especial (R\$ milhões)**



Fonte: ANP

A partir de 2000, além dos *royalties*, uma nova compensação financeira passou a ser paga aos estados e municípios produtores de petróleo e gás natural – a participação especial (PE). A participação especial (PE) é a compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou grande rentabilidade. Como visto na tabela acima, o estado do Rio de Janeiro e seus municípios recebem junto com a União, praticamente, a totalidade desses repasses. Ao restante das Unidades da Federação é destinado pouco mais de 1% do total distribuído, ao passo que os municípios não pertencentes ao estado do Rio recebem menos de 1% da PE distribuída.

### II.2.1 – A influência dos *royalties* nas finanças do estado

Como visto no gráfico 2.2, observou-se um vigoroso crescimento das receitas provenientes dos *royalties* recebidas pelos estados e municípios brasileiros. No Estado do Rio de Janeiro, líder no ranking nacional no que se refere aos repasses de *royalties*, a arrecadação desses recursos saltou de cerca de 29 milhões, em 1996, para mais de 1,3 bilhão, em 2005, denotando um crescimento de, aproximadamente, 4420% entre esses dois anos. A importância desses recursos pode ser melhor analisada através da evolução da relação entre os *royalties* e as receitas tributárias do estado.

A tabela abaixo mostra a arrecadação dos impostos de competência estadual – o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão “Causa Mortis” e Doação de Bens e Direitos (ITD) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) – e a arrecadação de *royalties* e participações especiais no Estado do Rio de Janeiro. Em 1998, os *royalties* e a PE correspondiam a menos de 1% dos impostos estaduais. Em 2005, esse percentual foi 26 vezes maior.

**Tabela 2.9 – Receitas Tributárias do Estado X *Royalties* (R\$ mil)**

	IPVA	ICMS	ITD	IPVA+ICMS+ITD	<i>Royalties</i> *	<i>Royalties</i> */IPVA +ICMS+ITD (%)
<b>1998</b>	357.076	5.876.682	64.278	6.298.036	37.295	0,59
<b>1999</b>	359.101	6.878.616	60.881	7.298.598	220.702	3,02
<b>2000</b>	504.613	7.704.850	66.367	8.275.830	554.315	6,70
<b>2001</b>	594.048	9.005.187	71.648	9.670.883	734.574	7,60
<b>2002</b>	672.083	10.073.513	82.698	10.828.294	1.083.474	10,01
<b>2003</b>	719.791	10.763.213	93.947	11.576.951	1.615.655	13,96
<b>2004</b>	806.842	12.486.322	102.745	13.395.909	1.799.518	13,43
<b>2005</b>	899.564	14.103.165	111.733	15.114.462	2.294.063	15,18

\**Royalties* = *Royalties* + PE

Fonte: CIDE, 2006

Enquanto o crescimento acumulado da arrecadação desses impostos no Rio de Janeiro, entre 1998 e 2005, foi de 140%, o montante recebido pelo estado das indenizações petrolíferas cresceu 6.051% nesse período. Isso confirma a importância da indústria do petróleo para o Rio de Janeiro não apenas em termos de crescimento do produto, mas também no que diz respeito às finanças públicas.

A crescente importância dos *royalties* do petróleo para o setor público estadual também pode ser dimensionada a partir dos dados abaixo. A tabela 2.10 mostra a razão entre os *royalties* arrecadados e o total de receitas correntes<sup>6</sup> para as oito regiões de governo. É possível perceber que, para todas as regiões, essa relação aumentou entre 1999 e 2004. No caso das regiões limítrofes à Bacia de Campos, esse percentual atingiu cerca de 60% no Norte Fluminense e 40% nas Baixadas Litorâneas, em 2004.

<sup>6</sup> As receitas correntes são compostas pela receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial, receita agropecuária, receita industrial, receita de serviços e pelas transferências correntes.

**Tabela 2.10 – Royalties X Receitas Correntes, por Região Estadual (R\$ mil)**

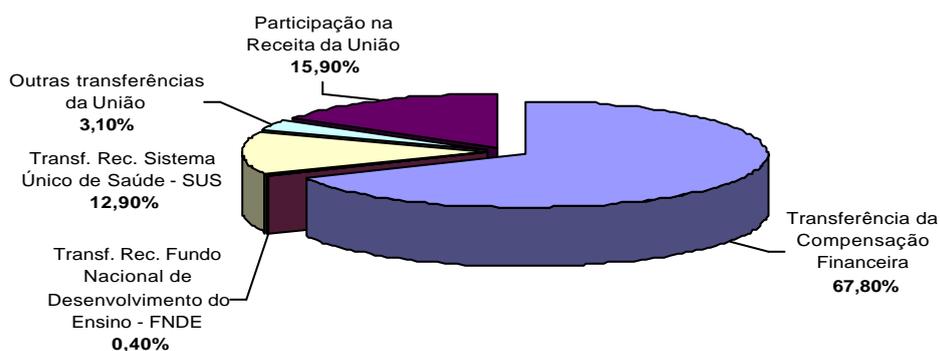
	1999		Roy/RC (%)	2004		Roy/RC (%)
	Rec.correntes	Royalties*		Rec.correntes	Royalties*	
Baixas Litorâneas	321.221	53.865	16,77	1.082.755	431.539	39,86
Centro-Sul Fluminense	104.832	372	0,35	211.183	3.791	1,80
Costa Verde	170.950	3.130	1,83	405.556	31.817	7,85
Médio Paraíba	444.436	4.016	0,90	750.338	28.116	3,75
Metropolitana	4.948.128	20.779	0,42	8.943.709	234.569	2,62
Noroeste Fluminense	120.945	11.288	9,33	250.842	45.633	18,19
Norte Fluminense	284.281	113.923	40,07	1.622.515	967.904	59,65
Serrana	344.888	13.328	3,86	666.491	56.149	8,42

\*Royalties = Royalties + PE

Fonte: CIDE, 2006

As transferências correntes recebidas pelo estado são compostas pelas transferências intergovernamentais (que por sua vez são compostas pelas transferências da União e multigovernamentais), pelas transferências de instituições privadas, do exterior, de pessoas e de convênios. Dentre elas, em 2005, a principal fonte de recursos foi originada das transferências da União, respondendo por 87% do total das transferências correntes (vide Anexo II). O gráfico abaixo mostra as parcelas das transferências da União.

**Gráfico 2.5 – Transferências da União**



Fonte: TCE-RJ

Pelo gráfico acima, pode-se observar que a parcela da transferência da compensação financeira é responsável por cerca de 68% das transferências da União. O montante da Transferência da Compensação Financeira, por sua vez, é formado majoritariamente pelas receitas de indenização pela exploração de petróleo e gás



natural, ou seja, os *royalties* e as participações especiais. Estas expressivas receitas corresponderam a 13,7% das receitas totais em 2005<sup>7</sup>.

### **II.3 – Restrições à aplicação dos *royalties***

No que se refere às restrições ou limitações impostas à aplicação dos recursos provenientes dos *royalties*, a Lei n° 2.004, que criou a Petrobras e obrigou o pagamento de *royalties* sobre a produção de petróleo, xisto betuminoso e gás natural pela empresa e suas subsidiárias aos estados e municípios, determinou em seu artigo 27 que estes recursos deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e rodovias.

Em 1985, a Lei n° 7.453 (art. 1°) modificou o artigo 27 da Lei n° 2.004/53. Segundo a nova redação, os estados, territórios e municípios deveriam aplicar essas participações governamentais, preferentemente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.

É importante destacar que, até o ano de 1985, não existia legislação no que diz respeito ao controle e à fiscalização da aplicação dos *royalties*. No entanto, com a promulgação da Lei n° 7.525 em 1986, foi atribuída ao Tribunal de Contas da União (TCU) a competência de fiscalização dos recursos. Além disso, a lei alterou o § 3° do art.27 da Lei 2.004/53 (modificado pela Lei n° 7.453/85). Segundo a Lei n° 7.525, ressalvados os *royalties* destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos deveriam ser aplicados pelos estados, territórios e municípios, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico.

Em 1989, através da Lei n° 7.990, foi instituída a compensação financeira sobre a exploração de petróleo e gás natural e modificada a redação do artigo 27 da Lei n° 2004/53 e seus §§ 4° e 6°, no entanto, manteve inalterado o § 3°, mencionado acima.

---

<sup>7</sup>Fonte: TCE-RJ



Além disso, através de seu art. 8º, foi vedada a aplicação dos *royalties* em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Finalmente, com a Lei do Petróleo, foi ampliado o poder de atuação dos administradores públicos no que diz respeito à aplicação dos recursos provenientes das indenizações petrolíferas, pois esta não especificou os setores nos quais esses recursos deveriam ser aplicados. Contudo, a lei manteve as restrições quanto à destinação dos recursos para o pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal.

Em relação à fiscalização dos recursos provenientes da compensação financeira sobre a exploração e produção de petróleo e gás natural, até recentemente, essa competência ficava a cargo do TCU. No entanto, em fevereiro de 2002, foi decidido, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que caberia ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) fiscalizar a aplicação dos *royalties* do petróleo pelo estado. O argumento utilizado para que a mudança fosse alcançada foi que esses recursos constituem-se hoje receita própria dos estados e municípios. Portanto, como os *royalties* do petróleo pertencem ao estado, compete ao Tribunal de Contas local a fiscalização da receita arrecadada.

#### **II.4 – Conclusão do capítulo**

O Estado do Rio de Janeiro passou, desde as primeiras décadas do século XX, por um processo de esvaziamento econômico relativo. O estado sofreu perdas de participação relativa nos seus setores mais dinâmicos – a sua participação na renda terciária Nacional, entre 1939 e 1980, declinou de aproximadamente 28% para 18%, enquanto que na produção industrial brasileira a parcela fluminense declinou de 27,9% para 9,7%, no mesmo período.

No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, o estado apresentou uma inflexão positiva em sua trajetória de esvaziamento econômico, quando passou a emitir alguns sinais de recuperação, ganhando participação relativa no conjunto nacional. Essa dinâmica se deu principalmente em virtude da expansão da indústria do



petróleo. Esse segmento industrial apresentou forte influência sobre a economia estadual, tanto através dos ganhos obtidos diretamente das atividades petrolífera, como pelos seus efeitos sobre as contas públicas.

O Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses são os principais beneficiários dos recursos provenientes dos *royalties* e da participação especial. Em termos de *royalties*, a arrecadação do estado entre 1996 e 2005 passou de, aproximadamente, R\$ 29 milhões para mais de R\$ 1,3 bilhão. No que diz respeito à PE, em 2005, a arrecadação estadual foi de R\$ 2,7 bilhões. Essas participações governamentais constituem, portanto, importantes fontes de recursos para o orçamento estadual.

A este respeito, atualmente, a única restrição à aplicação dessas receitas é que estas não sejam utilizadas em quitação de dívidas e em pagamento de pessoal, cabendo ao TCE-RJ a indispensável tarefa de fiscalizar a aplicação dessas compensações financeiras, visto que as limitações legais para a utilização desses recursos não são suficientemente especificadas.



### **CAPÍTULO III – ANÁLISE DOS IMPACTOS DOS *ROYALTIES* DO PETRÓLEO SOBRE OS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE**

Neste capítulo será feita uma análise dos impactos dos *royalties* sobre os nove municípios do Norte Fluminense, dentre os quais cinco pertencem à zona de produção principal – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra – e os demais – Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana – são pertencentes à zona limítrofe à de produção principal.

A importância da análise dos municípios do Norte Fluminense se encontra no fato de que àqueles que pertencem à zona de produção principal é devida uma maior parcela dos *royalties* em comparação aos municípios pertencentes à zona limítrofe e, portanto, os impactos decorrentes dessas indenizações petrolíferas sobre os dois conjuntos de municípios serão diferentes.

#### **III.1 – O Norte Fluminense**

O Estado do Rio de Janeiro é dividido em oito regiões de governo – Baixadas Litorâneas, Médio Paraíba, Costa Verde, Metropolitana, Norte Fluminense, Noroeste Fluminense, Centro-Sul Fluminense e Serrana – constituídas por 92 municípios (vide Anexo I). A região do Norte Fluminense é formada por nove municípios – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

Nesta seção será feita uma breve análise do histórico econômico dos municípios do Norte Fluminense, tendo como base os Estudos Sócio-econômicos municipais elaborados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

A história econômica do Norte Fluminense é marcada pela dependência de seus municípios da monocultura da cana de açúcar. Essa região vivenciou períodos áureos em séculos passados, no entanto, após sucessivas crises, sua economia se estagnou. Atualmente, ela é impulsionada pela indústria do petróleo.



O município de Campos dos Goytacazes teve como primeira atividade econômica a criação de gado e, posteriormente, a cultura da cana de açúcar. Além da riqueza trazida pela expansão da produção canavieira, a pecuária sempre apresentou um papel importante na economia regional, assim como o cultivo do café. Essas atividades econômicas contribuíram para transformar este município em um grande difusor de povoamento por toda a área do Noroeste Fluminense.

Campos possui atualmente cerca de 420 mil habitantes e é, em termos demográficos, o principal centro urbano do interior do Estado do Rio de Janeiro. Apesar da estagnação econômica vivenciada nas últimas décadas, com a descoberta de petróleo e gás natural na Bacia de Campos, este município se beneficia cada vez mais das indenizações petrolíferas.

Assim como Campos, Macaé teve no cultivo da cana de açúcar a sua base econômica, responsável por um crescimento demográfico expressivo nos séculos XVIII e XIX, desempenhando o papel de porta de entrada e saída do Norte Fluminense.

Até o início do século XX, a economia do município de Macaé estava baseada na produção da cana de açúcar, do café, na pecuária e na pesca. Desde a década de 70, com a descoberta de petróleo na região e com a instalação da base de operações da Petrobras em seu território, Macaé passou a ter novas perspectivas de desenvolvimento econômico, com a expansão do mercado de trabalho e o aumento da população e da receita arrecadada. Mais de quatro mil empresas se instalaram no município e a população foi multiplicada por três - hoje são quase 200 mil habitantes. Surgiram hotéis de luxo e uma série de empreendimentos do setor de serviços, principalmente no ramo de restaurantes.

Quissamã é um município historicamente agrícola, tendo na cana-de-açúcar uma importante atividade econômica, principalmente até o início da década de 90. Essa localidade teve como primeira atividade econômica a criação extensiva de gado. Posteriormente, com a implantação de engenhos de açúcar, houve grande prosperidade



na região, até a crise de 29. A partir daí, Quissamã passou por um longo período de estagnação, só interrompido na década de 70 com o Programa Pró-Álcool.

Atualmente, a maior arrecadação do município é proveniente das atividades petrolíferas desenvolvidas na Bacia de Campos, já que boa parte dos maiores campos de petróleo estão no litoral quissamaense. Os *royalties* do petróleo são grandes impulsionadores do desenvolvimento desse município.

A origem dos municípios de Quissamã e Carapebus encontra-se ligada à de Macaé, município ao qual pertenciam até recentemente, como sedes distritais. Assim como na maioria dos municípios da região Norte Fluminense, Carapebus tem sua história econômica ligada à cultura canavieira. A Usina de Carapebus, fundada em 1927, época em que ainda existiam nesta região muitas outras usinas de açúcar, foi a primeira fonte de renda e de emprego do então distrito de Macaé (Carapebus obteve autonomia municipal somente em 1997). Outras importantes atividades econômicas da região foram a agropecuária e a pesca, que ainda hoje sustentam diversas famílias no município.

Assim como tiveram Quissamã e Carapebus suas origens ligadas à cidade de Macaé, a origem do município de Cardoso Moreira encontra-se ligada à de Campos. Sua ocupação mostrou-se lenta, sendo seus primeiros habitantes criadores de gado. Posteriormente, a região progrediu com a cultura da cana-de-açúcar. Esta foi inicialmente apoiada nos engenhos a vapor, que mais tarde foram substituídos por usinas de açúcar. Recentemente, várias dessas antigas usinas foram absorvidas pelas maiores, concentrando a produção em menor número de estabelecimentos. Além disso, a pecuária sempre manteve papel importante na economia da região, e o café foi o principal responsável pela prosperidade do antigo distrito de Cardoso Moreira.

O povoamento e o desenvolvimento dos municípios de São Francisco de Itabapoana e Conceição de Macabu também estiveram ligados à expansão da cultura canavieira. A expansão econômica de Conceição de Macabu contou com rodovias e trilhos da Estrada de Ferro Leopoldina, que liga a capital ao norte do Estado e, daí, ao Espírito Santo. O centro urbano de deste município desenvolveu-se à margem direita do



Rio Macabu. A presença de um relevo mais movimentado em torno do núcleo estimulou a ocupação de vales próximos para áreas residenciais. Em relação aos *royalties* do petróleo, os dois municípios, juntamente com Cardoso Moreira e São Fidélis, ocupam posições desfavoráveis em relação aos demais municípios do Norte Fluminense.

A economia do atual município de São Fidélis se desenvolveu, inicialmente, baseada na agricultura, que era realizada em fazendas, por colonos brancos, ou em roças, pelos indígenas orientados pelos religiosos. O município foi constituído de terras desmembradas de Campos dos Goytacazes e atingiu o seu maior desenvolvimento no período de 1864 a 1870, quando recebeu foros de cidade. Era o mais importante município da região por possuir grande comércio, um porto fluvial, hospedarias, armazéns, e representações de firmas comerciais do Rio de Janeiro, denominadas Casas Comissárias, que financiavam e compravam a produção de toda a região.

A cidade de São João da Barra, na época vila de São João da Praia, foi a única região do estado formada exclusivamente por pescadores. Até meados do século XIX, época da expansão dos engenhos a vapor, o porto de São João da Barra foi o escoadouro natural da produção de açúcar do Norte Fluminense, mas, a partir desse período, não conseguiu mais desempenhar essa função, devido ao assoreamento da barra e aumento do calado dos navios. Após o fechamento da companhia de navegação, os problemas só não foram maiores em virtude da estrada de ferro e da indústria de bebidas.

Ao final do século XIX, a construção do canal Macaé - Campos e a implantação da ferrovia, por meio da qual toda a produção açucareira passou a ser exportada, fizeram com que a cidade perdesse a importância portuária que mantinha, passando a desempenhar papel de centro de comércio e serviços da população, em grande parte dedicada à agricultura e pecuária. Hoje, a cidade sofre a concorrência do centro polarizador de Campos, que inibe as funções urbanas de São João da Barra. No entanto, o município é um importante instrumento de contribuição para a indústria de petróleo.



Apesar de possuir relativa importância no mercado internacional como agroindústria açucareira, o Norte Fluminense sofre hoje com a crise dessa atividade econômica. A dependência dessa região à monocultura da cana de açúcar fez com que se tornasse exposta ao ciclo de duas *commodities* no mercado internacional – o açúcar e o álcool. Hoje, os municípios dessa região têm no petróleo e nas indenizações petrolíferas uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico.

### **III.2 – A influência dos *royalties* na economia do Norte Fluminense**

Como anteriormente mencionado, a partir da Lei do Petróleo, os *royalties* se tornaram uma importante fonte de receitas para as três esferas de governo, especialmente para o orçamento dos municípios fluminenses, que são os principais beneficiários desses recursos. No ano de 2005, esses municípios receberam R\$ 1,45 bilhão a título de *royalties*, representando 40% do total arrecadado pelo país neste mesmo ano.

No entanto, o impacto dessas participações governamentais sobre as finanças municipais não ocorre de forma homogênea, em decorrência dos critérios diferenciados de distribuição, sendo maior para o conjunto dos municípios pertencentes à zona de produção principal.

Como no estado do Rio de Janeiro a produção de petróleo e gás é feita na plataforma continental, a porcentagem dos *royalties* que cabe aos municípios beneficiários, como visto no Capítulo I, é a seguinte: para a parcela de 5%, 30% correspondem aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geo-econômicas; e, para a parcela acima de 5%, 22,5% são destinados aos municípios confrontantes e 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo. No caso da parcela acima de 5%, 25% cabem ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 22,5% aos estados confrontantes; 22,5% aos municípios confrontantes; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e 7,5% ao Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados e municípios.

Em relação às áreas geo-econômicas, os municípios podem pertencer à zona de produção principal<sup>8</sup>, à zona de produção secundária<sup>9</sup> ou zona limítrofe à zona de produção principal<sup>10</sup>.

Para os 30% (da parcela de 5%) destinados aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geo-econômicas, a distribuição é feita da seguinte maneira: 60% são destinados ao município confrontante, junto com os demais municípios que integram a zona de produção principal, rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se um terço desse valor ao município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural<sup>11</sup>; 10% correspondem aos municípios integrantes da zona de produção secundária, rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos; e 30% são destinados aos municípios limítrofes à zona de produção principal, rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da zona de produção secundária.

Como visto na seção anterior, todos os municípios pertencentes ao Norte Fluminense, à exceção de São João da Barra, originalmente voltado para a pesca e hoje para o turismo, tiveram como principal base econômica a cultura da cana de açúcar. Os engenhos existentes eram a maior fonte de emprego local e o grande gerador de renda.

---

<sup>8</sup> Conjunto formado pelos municípios confrontantes com os poços produtores e os municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos:

a) Instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluídos os dutos. Estas instalações industriais devem atender, exclusivamente, à produção petrolífera marítima.

b) Instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento do petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritório. (BARBOSA, 2001).

<sup>9</sup> Conjunto dos municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, destinados, exclusivamente, ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima. (BARBOSA, 2001).

<sup>10</sup> Conjunto dos municípios contíguos aos que integram a zona de produção principal, bem como municípios que, embora não atendendo ao critério de proximidade, possam ser social ou economicamente atingidos pela produção ou exploração do petróleo ou do gás natural, segundo critérios adotados pelo IBGE. (BARBOSA, 2001).

<sup>11</sup> Caso a indenização decorrente do 1/3 seja inferior àquela obtida com a aplicação do coeficiente individual de participação, o município receberá em função de sua população.



Apesar dessa região ainda ser economicamente caracterizada por esta atividade, o avanço do setor petróleo e gás possibilitou ao Norte Fluminense, em particular os municípios da Zona de Produção Principal, experimentar uma nova trajetória de desenvolvimento, baseada principalmente nos recursos provenientes das participações governamentais.

Os vultosos investimentos voltados para pesquisa e desenvolvimento do setor petrolífero no Brasil, a partir de meados do século XX, produziram um grande avanço neste setor, principalmente a partir da década de 1980, com a grande evolução das tecnologias de prospecção em águas profundas e, posteriormente, ultraprofundas. Como consequência, houve um aumento de suma importância na capacidade de produção, que atinge nos dias atuais mais de 1,5 milhão barris de óleo por dia em águas continentais no Norte Fluminense.

**Tabela 3.1 – PIB, por setor de atividade (R\$ mil) – Norte Fluminense**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Agropecuária	99.523	89.225	102.368	136.228	208.854	184.392
Administração Pública	171.357	156.836	194.868	231.782	821.432	938.974
Indústria de Transformação	167.163	144.788	343.587	636.049	360.979	404.680
Comércio (1)	172.100	190.092	260.452	385.406	592.914	844.674
<b>Extração de Petróleo - Bacia de Campos</b>	<b>13.763.823</b>	<b>26.856.736</b>	<b>31.462.604</b>	<b>30.188.695</b>	<b>38.153.211</b>	<b>45.410.470</b>

(1) – Comércio varejista + atacadista

Fonte: CIDE, 2006

A tabela acima apresenta a evolução do PIB para alguns setores no Norte Fluminense. É possível observar que a agropecuária foi a atividade que menos se expandiu no período analisado, apresentando um crescimento de cerca de 85%, sendo superado pela indústria de transformação, que apresentou crescimento de 142%. Por outro lado, o PIB administração pública foi o que mais cresceu, superando, inclusive, a expansão do comércio. O crescimento observado no PIB administração pública foi, provavelmente, derivado da expansão dos recursos recebidos pelos governos municipais provenientes dos *royalties* e das participações governamentais, que possibilitou o aumento dos gastos públicos.

Outro importante aspecto a ser observado é o PIB para a extração de petróleo. Entre os setores apresentados acima, é o mais relevante em termos de valores correntes. Apesar de ser contabilizado como uma região a parte – a Bacia de Campos – fica evidente a importância da produção de petróleo para o Norte Fluminense, já que essa região é confrontante com a Bacia de Campos.

No entanto, é importante lembrar que os impactos do setor petrolífero sobre os municípios da região Norte Fluminense não é homogênea. Como dito anteriormente, além de absorverem os impactos diretos da produção de petróleo e gás, os municípios que pertencem à zona de produção principal são os principais beneficiários das participações governamentais. Por esta razão, a análise da região Norte Fluminense será feita através da divisão dos municípios em dois grupos: os municípios pertencentes à zona de produção principal – Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé Quissamã e São João da Barra – e os municípios da zona limítrofe à zona de produção principal – Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana.

**Tabela 3.2 – PIB *per capita* (R\$)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%1997-2004
Campos dos Goytacazes	3.415	4.321	4.128	4.281	4.875	5.143	6.790	7.521	120,23
Carapebus	2.635	3.268	3.071	3.606	3.702	4.609	4.530	4.947	87,72
Cardoso Moreira	2.566	2.406	2.541	3.140	3.307	3.042	4.939	4.258	63,20
Conceição de Macabu	2.191	2.585	2.573	2.602	3.506	3.738	4.702	4.950	105,20
Macaé	5.773	7.380	7.588	8.304	13.749	20.218	22.731	25.921	349,00
Quissamã	3.161	3.437	3.955	4.607	5.237	6.801	7.921	8.686	174,79
São Fidélis	2.379	2.772	2.803	2.666	3.071	3.153	4.304	4.269	80,66
São Francisco de Itabapoana	1.703	2.363	2.655	2.475	2.632	2.831	4.623	5.200	214,38
São João da Barra	3.318	3.834	3.411	3.302	3.475	4.270	4.887	5.139	54,90
Municípios da Zona de Produção Principal	3.660	4.448	4.431	4.820	6.208	8.208	9.372	10.443	185,29
Municípios da Zona Limítrofe	2.210	2.532	2.643	2.721	3.129	3.191	4.642	4.669	111,30

Fonte: CIDE, 2006

Através da análise do PIB *per capita* é possível perceber as disparidades existentes entre os municípios. Macaé possui o maior PIB *per capita* da região, sendo inclusive maior do que o estadual, que em 2004 foi de, aproximadamente, R\$ 17 mil<sup>12</sup>. Esse resultado é derivado, principalmente, dos impactos diferenciados da indústria do petróleo na região. Macaé, também conhecida como a cidade do petróleo, é responsável

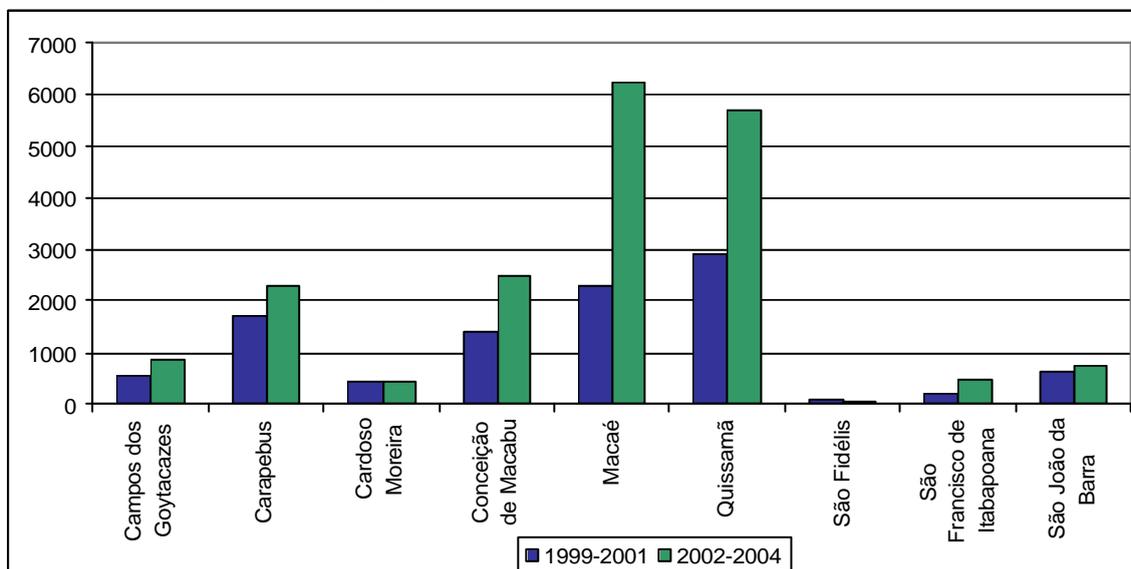
<sup>12</sup> Fonte: CIDE, 2006

pelas principais atividades de extração de petróleo do estado (é a sede, em terra, das atividades *offshore*). Além de possuir o maior PIB *per capita* da região, esse município também apresentou a maior taxa de expansão (349%) no período analisado.

Se forem comparados os dois conjuntos de municípios, observa-se maior PIB *per capita* nos municípios da zona de produção principal, assim como uma maior expansão do PIB *per capita* no período analisado. Esse crescimento médio, entre 1997 e 2004, observado nos municípios produtores superou a expansão verificada no PIB *per capita* estadual (cerca de 147%, no mesmo período).

A indústria do petróleo, além de contribuir para o crescimento do PIB dos municípios do Norte Fluminense, através das compensações financeiras provenientes das atividades petrolífera, amplia a capacidade de investimento das prefeituras. A tabela a seguir mostra os investimentos *per capita* realizados pelos municípios em dois períodos diferentes – de 1999 a 2001 e de 2002 a 2004.

**Gráfico 3.1 – Investimentos *per capita* (R\$)**



Fonte: TCE-RJ

Nos montantes dos investimentos são contabilizadas as despesas reservadas para o planejamento e execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários a realização destas, assim como para programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.



Nesse sentido, os governos locais devem estabelecer um bom planejamento, visando investir em áreas capazes de fomentar o desenvolvimento econômico e melhoria nas condições de vida da população.

Através do gráfico 3.1 acima, é possível observar que, à exceção de Cardoso Moreira e São Fidélis, para os demais municípios houve aumento na capacidade de investimento entre os dois períodos. As duas cidades que mais expandiram seus investimentos foram Macaé, que investiu no período de 1999 a 2001 pouco mais de R\$ 2 mil *per capita*, multiplicando esse valor por três no segundo período, e Quissamã, cujo investimento per capita no primeiro período foi de R\$ 2,9 mil e no segundo, o dobro.

Por outro lado, São Fidélis e Cardoso Moreira tiveram os piores desempenhos. São Fidélis, além ter apresentado baixo investimento *per capita* no primeiro período, reduziu esse valor no segundo período. Apesar das despesas com investimento realizadas em São Francisco de Itabapoana terem sido menores do que em Cardoso Moreira nos anos de 1999-2001, aquele município se recuperou e ultrapassou este nos anos de 2002-2004. Essas observações levam a crer que os *royalties* do petróleo estão influenciando positivamente as despesas com investimentos, visto que nos municípios da zona limítrofe, excetuando Conceição de Macabu, foram verificados investimentos *per capita* menores em relação às localidades pertencentes à zona de produção principal.

### **III.2.1 – As finanças municipais**

Os *royalties* do petróleo vêm se constituindo em importante reforço no caixa dos estados brasileiros e, principalmente, nos cofres municipais. O Estado do Rio de Janeiro e os municípios fluminenses são os principais beneficiários dessas participações governamentais, respondendo, atualmente, por cerca de 70% do total distribuído aos municípios e às Unidades da Federação. A tabela 3.3 abaixo apresenta a evolução da arrecadação de *royalties* e participações especiais *per capita*.

**Tabela 3.3 – Arrecadação de *Royalties* e Participações Especiais *per capita* (R\$)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Campos dos Goytacazes	14	117	360	501	733	1.171	1.268	1.605
Carapebus	91	676	1.266	1.497	2.242	2.700	2.651	3.146
Cardoso Moreira	9	60	122	154	223	291	255	301
Conceição de Macabu	6	45	92	115	161	210	183	216
Macaé	26	239	585	795	1.258	1.804	2.001	2.399
Quissamã	131	994	2.122	2.395	3.215	4.353	4.492	5.194
São Fidélis	4	28	58	72	101	132	115	137
São Francisco de Itabapoana	4	25	52	66	100	131	114	133
São João da Barra	5	180	414	526	188	1.005	1.259	1.526
Municípios da Zona de Produção Principal	53	441	949	1.143	1.527	2.207	2.334	2.774
Municípios da Zona Limitrofe	6	40	81	102	146	191	167	197

Fonte: CIDE, 2006

Assim como no caso do PIB *per capita*, os municípios da zona de produção principal apresentam arrecadações de *royalties* e participações especiais *per capita* maiores do que as dos municípios da zona limítrofe, sendo a média dessas localidades mais de dez vezes inferior à média dos demais municípios do Norte Fluminense.

Os municípios classificados como pertencentes à zona de produção principal, ou municípios produtores, são aqueles cuja localização física se enquadra dentro dos limites das linhas paralelas ou ortogonais traçadas a partir das linhas de seu território, o que lhes confere uma relação de contigüidade com a área marítima onde estão localizados os poços produtores. Desta maneira, por um critério geográfico na definição das linhas paralelas e ortogonais à costa, municípios vizinhos ou com populações de mesma magnitude acabam apresentando grandes diferenças de arrecadação (vide Anexo III).

Um exemplo pode ser dado através da comparação entre Quissamã e São Francisco de Itabapoana. Enquanto o primeiro recebeu em 2005 um montante de R\$ 77 milhões, em termos de *royalties*, o segundo recebeu cerca de R\$ 5,6 milhões no mesmo ano. Apesar disto, o município de Quissamã possui uma população, aproximadamente, três vezes menor do que São Francisco de Itabapoana (vide Anexo IV). Isso rendeu a este último município uma arrecadação *per capita* correspondente a menos de 3% do arrecadado por Quissamã.

Ainda, se forem comparados os municípios de São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, que além de serem cidades vizinhas, possuem populações da mesma magnitude, a situação se repete. O município pertencente à zona limítrofe recebeu em 2005, aproximadamente, 20% do montante arrecadado por São João da Barra. Isto se traduziu em uma arrecadação *per capita* por aquele município cerca de dez vezes menor do que a de São João da Barra.

Ainda assim, todas as cidades do Norte Fluminense apresentaram espetacular crescimento na arrecadação de *royalties* do petróleo *per capita*, revelando o potencial desses recursos para os orçamentos municipais. A tabela a seguir mostra a evolução da participação dos *royalties* do petróleo nas receitas totais<sup>13</sup> municipais. Além disso, contrasta o crescimento dessas receitas e o das indenizações petrolíferas, entre 1999 e 2004.

**Tabela 3.4 – Royalties X Receitas Totais**

	Roy/Receitas Totais		Variação (1999-2004)	
	1999	2004	Rec. Totais	Royalties
Campos dos Goytacazes	31,39%	69,80%	387,98%	985,18%
Carapebus	44,39%	56,14%	210,01%	292,01%
Cardoso Moreira	7,63%	17,78%	82,55%	325,63%
Conceição de Macabu	11,84%	19,17%	148,01%	301,47%
Macaé	37,68%	54,65%	477,95%	738,23%
Quissamã	47,13%	55,52%	283,54%	351,87%
São Fidélis	7,55%	15,06%	103,44%	305,99%
São Francisco de Itabapoana	6,95%	12,41%	155,91%	356,91%
São João da Barra	31,14%	59,25%	268,42%	600,89%
Municípios da Zona de Produção Principal	38,35%	59,07%	325,58%	593,63%
Municípios da Zona Limítrofe	8,49%	16,11%	122,48%	322,50%

*Royalties* = *Royalties* + PE

Fonte: CIDE, 2006

Através da análise da tabela 3.4 é possível perceber a influência dos *royalties* nas receitas totais municipais. No caso dos municípios pertencentes à zona de produção principal, as compensações financeiras provenientes da atividade petrolífera representaram, em 2004, mais da metade das receitas totais. Este fato demonstra a dependência dos orçamentos municipais em relação a esses recursos. É importante ressaltar que da mesma forma que as indenizações petrolíferas se tornaram, em menos de dez anos, a principal fonte de receitas dessas localidades, podem, devido às

<sup>13</sup> Receita total = Receitas Correntes + Receitas de Capital

incertezas inerentes às atividades de E&P do petróleo e do gás natural, retornar aos seus valores iniciais<sup>14</sup>.

É importante também atentar para o fato de que, entre 1999 e 2004, em todos os municípios do Norte Fluminense a expansão verificada nas receitas totais foi menor do que a observada nas referidas participações governamentais. Esses recursos representam hoje importante reforço nos orçamentos dessas cidades. Por outro lado, os municípios pertencentes à zona limítrofe apresentaram um menor comprometimento de suas receitas totais com os recursos petrolíferos.

Outra forma de observar o peso dos *royalties* nas finanças municipais pode ser feita através da análise das receitas próprias dos municípios. A Constituição Federal de 1988, ao definir os municípios como entidades federativas autônomas, alterou substancialmente sua estrutura e funcionamento. Um dos principais aspectos dessa mudança foi a descentralização fiscal. A Constituição de 1988, além de ampliar a competência tributária da esfera municipal de governo, aprofundou o sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas como objetivo o aumento da capacidade de gasto municipal (NAZARETH e PORTO, 2002). A tabela a seguir apresenta a arrecadação das receitas tributárias de competência municipal e dos *royalties*, em 2004.

**Tabela 3.5 – Receitas Tributárias Municipais X *Royalties*, 2004 (R\$ mil)**

	<b>IPTU</b>	<b>ISS</b>	<b>ITBI</b>	<b>Taxas</b>	<b>TRTM (1)</b>	<b><i>Royalties</i> (2)</b>	<b>Total (3)</b>	<b><i>Royalties/</i></b>
								<b>Total</b>
Campos dos Goytacazes	9.307	18.104	1.905	318	29.634	530.121	559.755	0,95
Carapebus	83	495	31	48	656	24.332	24.988	0,97
Cardoso Moreira	65	71	19	48	203	3.188	3.391	0,94
Conceição de Macabu	230	146	39	76	489	3.549	4.038	0,88
Macaé	2.799	72.687	2.463	3.171	81.120	293.027	374.147	0,78
Quissamã	324	2.010	88	40	2.461	66.615	69.076	0,96
São Fidélis	658	223	124	331	1.336	4.340	5.676	0,76
São Francisco de Itabapoana	532	368	137	418	1.455	4.793	6.248	0,77
São João da Barra	482	996	140	221	1.839	37.939	39.778	0,95
Municípios da Zona de Produção Principal	2.599	18.858	925	760	23.142	190.407	213.549	0,89
Municípios da Zona Limítrofe	371	202	80	218	871	3.968	4.838	0,82

(1) Total Receitas Tributárias Municipais = IPTU + ITBI + ISS + Taxas + Contribuição de melhorias

(2) *Royalties* = *Royalties* + PE

(3) *Royalties* + TRTM

Fonte: CIDE, 2006

<sup>14</sup> Em 1997, os *royalties* representavam, para estes municípios, menos de 1% das receitas totais.



A arrecadação tributária municipal provém, basicamente, do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS), do Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” por ato oneroso de Bens Imóveis (ITBI), das Taxas e das Contribuições de Melhoria. Como é possível notar, todos os municípios do Norte Fluminense apresentam arrecadações de *royalties* muito superiores em relação às suas receitas tributárias.

Em Carapebus, essas participações governamentais representam cerca de 90% do total dos seus tributos somados aos *royalties*. Por outro lado, Macaé apresenta um percentual relativamente mais baixo (78%), em comparação aos demais municípios pertencentes à zona de produção principal. Este fato se explica por esta cidade possuir o maior PIB e a segunda maior população da região tendo, portanto, maior potencial para tributar. São Fidélis e São Francisco do Itabapoana também apresentaram menor discrepância entre o total de impostos e os *royalties*. Aqui, no entanto, o motivo é inverso do caso de Macaé. Essas duas localidades possuem baixa arrecadação dos recursos petrolíferos e baixo potencial tributário.

Além das receitas tributárias, os municípios recebem as transferências intergovernamentais correspondentes às arrecadações auferidas pelo Estado e pela União. Dentre as transferências encontram-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A tabela 3.4 mostra as transferências do Estado do Rio de Janeiro aos municípios fluminenses, entre 1999 e 2004, e a arrecadação dos *royalties* do petróleo.

**Tabela 3.6 – Transferências do Estado x *Royalties* 1999-2004 (R\$ mil)**

	ICMS	IPVA	IPI	FUNDEF	Outras	TTE (1)	<i>Royalties</i> (2)	Total (3)	<i>Royalties</i> / Total
Campos dos Goytacazes	538.433	36.881	6.032	127.910	13.462	722.718	1.734.600	2.457.318	0,71
Carapebus	54.185	319	618	6.453	653	62.228	101.269	163.497	0,62
Cardoso Moreira	34.226	366	424	9.945	1.858	46.819	13.812	60.631	0,23
Conceição de Macabu	31.510	850	250	6.740	951	40.301	15.644	55.945	0,28
Macaé	322.871	22.587	3.160	86.566	578	435.762	978.480	1.414.242	0,69
Quissamã	152.310	575	1.060	12.884	4.066	170.895	260.544	431.439	0,60
São Fidélis	44.118	1.770	335	14.588	3.622	64.433	19.025	83.458	0,23
São Francisco de Itabapoana	71.713	664	598	17.410	1.581	91.966	20.481	112.447	0,18
São João da Barra	62.430	893	214	11.124	195	74.856	107.627	182.483	0,59
Municípios da Zona de Produção Principal	226.046	12.251	2.217	48.987	3.791	293.292	636.504	929.796	0,68
Municípios da Zona Limítrofe	45.392	913	402	12.171	2.003	60.880	17.241	78.120	0,22

(1) Total Transferências do Estado

(2) *Royalties* = *Royalties* + PE

(3) *Royalties* + TTE

Fonte: TCE-RJ

Quando comparados às demais fontes de arrecadação municipal, os montantes de *royalties* mantêm-se relevantes e, assim como nos impostos municipais, estes ultrapassaram os valores dos repasses do estado às prefeituras. Os municípios da zona limítrofe apresentaram percentuais nitidamente menores em relação aos municípios produtores, uma vez que os *royalties* são de menor significância em relação ao recebido pelos demais municípios.

Finalmente, cabe analisar as transferências da União aos municípios, que somadas aos repasses do estado aos municípios, sempre se constituíram na principal forma de arrecadação municipal<sup>15</sup>. As transferências da União são compostas pelo Fundo de Participação dos Municípios, através do qual a União repassa aos municípios parte dos recursos por ela arrecadados<sup>16</sup>; pelo Imposto de Renda Retido na Fonte; pelo Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; e, pelo ICMS exportação.

<sup>15</sup> No caso dos municípios do Norte Fluminense pertencentes à zona de produção principal, atualmente, as indenizações petrolíferas superam as transferências constitucionais sobre a receita da União e do estado (vide Anexo V).

<sup>16</sup> O FPM corresponde a 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, e é distribuído aos municípios aplicando-se coeficientes individuais estabelecidos pelo TCU.

**Tabela 3.7 – Transferências da União X *Royalties* 1999-2004 (R\$ mil)**

	FPM	IRRF	ITR	ICMS		TTU (1)	<i>Royalties</i> (2)	Total (3)	Royalties/
				Export.	Outras				Total
Campos dos Goytacazes	75.662	4.155	892	7.396	38.701	126.806	1.734.600	1.861.406	0,93
Carapebus	8.360	2.430	43	789	6.667	18.289	101.269	119.558	0,85
Cardoso Moreira	11.184	556	92	335	7.131	19.298	13.812	33.110	0,42
Conceição de Macabu	16.041	806	51	515	11.165	28.578	15.644	44.222	0,35
Macaé	50.106	21.852	483	5.712	11.466	89.619	978.480	1.068.099	0,92
Quissamã	12.638	5.038	114	2.970	9.356	30.116	260.544	290.660	0,90
São Fidélis	24.977	1.089	139	477	10.558	37.240	19.025	56.265	0,34
São Francisco de Itabapoana	19.037	212	132	795	6.005	26.181	20.481	46.662	0,44
São João da Barra	25.728	1.373	126	1.210	3.597	32.034	107.627	139.661	0,77
Municípios da Zona de Produção Principal	34.499	6.970	332	3.615	13.957	59.373	636.504	695.877	0,91
Municípios da Zona Limítrofe	17.810	666	104	531	8.715	27.824	17.241	45.065	0,38

(1) Total Transferências da União

(2) *Royalties* = *Royalties* + PE

(3) *Royalties* + TTU

Fonte: TCE-RJ

A tabela acima apresenta o mesmo resultado verificado na tabela 3.6. Os orçamentos dos municípios que fazem parte da zona limítrofe possuem maior dependência das receitas tributárias e das transferências da União e do estado, uma vez que a arrecadação de *royalties* é baixa. Os demais municípios apresentam alta dependência das receitas petrolíferas. Campos dos Goytacazes e Macaé, por exemplo, têm percentuais de arrecadação de *royalties* em relação à soma dessas receitas com as transferências da União superiores a 90%.

A tabela 3.8 abaixo sintetiza as três anteriores, contrastando as receitas tributárias municipais, transferências do estado e transferências da União e a arrecadação de *royalties* e participações especiais nos municípios do Norte Fluminense.

**Tabela 3.8 – Receitas Tributárias e Transferências Intergovernamentais X Royalties – 1999-2004 (R\$ mil)**

	Receitas Tributárias Municipais	Transferências do Estado	Transferências da União	RTM+TE+ TU	Royalties (1)	Total (2)	Royalties/ Total
Campos dos Goytacazes	135.969	722.718	126.805	985.492	1.734.600	2.720.092	0,64
Carapebus	2.010	62.228	18.498	82.736	101.269	184.005	0,55
Cardoso Moreira	1.327	46.819	19.649	67.795	13.812	81.607	0,17
Conceição de Macabu	2.088	40.301	28.579	70.968	15.644	86.612	0,18
Macaé	241.918	435.762	89.609	767.289	978.480	1.745.769	0,56
Quissamã	8.202	170.895	30.115	209.212	260.544	469.756	0,55
São Fidélis	6.676	64.433	37.239	108.348	19.025	127.373	0,15
São Francisco de Itabapoana	5.466	91.966	26.182	123.614	20.481	144.095	0,14
São João da Barra	6.898	74.856	32.033	113.787	107.627	221.414	0,49
Municípios da Zona de Produção Principal	78.999	293.292	59.412	431.703	636.504	1.068.207	0,60
Municípios da Zona Limítrofe	15.557	60.880	27.912	92.681	17.241	109.922	0,16

(1) *Royalties* = *Royalties* + PE

(2) *Royalties* + RTM + TE+ TU

Fonte: TCE-RJ

Através da análise dos dados apresentados, fica clara a importância das indenizações da indústria petrolífera para os orçamentos municipais. No que se refere aos municípios da zona de produção principal, a dependência em relação a esses recursos é bastante significativa, visto que, em todos os seus municípios, os *royalties* correspondem a cerca de 50% ou mais do total das receitas analisadas.

### III.3 – O desenvolvimento local

Segundo FRANCO (2000), uma comunidade se desenvolve quando torna dinâmica suas potencialidades e, para que isto ocorra, é necessária a reunião de um conjunto de fatores. Um desses fatores é o nível educacional da população – é preciso que haja pessoas com condições de tomar iniciativas, assumir responsabilidades e empreender novos negócios. Sem desenvolvimento humano e social, não há desenvolvimento sustentável.

Para promover o desenvolvimento, não apenas no sentido econômico, é necessária, além da geração de renda, a elevação do nível de escolaridade e a melhora nas condições de vida da população. Em outras palavras, aumentar a produção e democratizar o acesso ao conhecimento e à riqueza.

Um dos papéis economicamente justificáveis para os *royalties* do petróleo é ressarcir as gerações futuras que não poderão usufruir de um recurso natural esgotável, no caso, o petróleo. Uma das formas de se fazer isso é através do aumento da capacidade produtiva da sociedade ou comunidade local, que, por sua vez, pode ser obtido através da melhora de indicadores referentes a essa capacidade produtiva, como saúde e educação (investimento em capital humano).

Nesse sentido, os *royalties* deveriam ser aplicados nas áreas econômica, humana e social, sendo, assim, utilizados de forma sustentável. Na área econômica, os recursos deveriam ser investidos na geração de oportunidades de ocupação e renda para a população presente e possibilidades para a geração futura. Nas áreas humana e social, os recursos deveriam atender aos setores de educação e saúde, que são ingredientes fundamentais para elevação do nível de desenvolvimento humano e fortalecimento social.

### **III.3.1 – Indicadores sócio-econômicos**

Através da análise da trajetória das finanças municipais do Norte Fluminense, foi possível observar que o incremento dos *royalties* e das participações especiais beneficiou os orçamentos dos municípios da região. Essas localidades apresentavam um histórico de carências que, ao longo dos anos, têm sido amenizadas, principalmente, devido à aplicação dos recursos provenientes das indenizações petrolíferas nas áreas sociais e urbanas.

A tabela a seguir apresenta o Índice de Qualidade dos Municípios (IQM) para os municípios do Norte Fluminense. O objetivo do IQM é avaliar os municípios fluminenses quanto ao potencial e condições apresentadas para seu crescimento e desenvolvimento. É analisada a infra-estrutura que cada um apresenta para receber novos investimentos produtivos. Esse índice, criado em 1998, é elaborado a partir da ponderação de sete grupos de indicadores<sup>17</sup> que procuram sintetizar os vários aspectos

---

<sup>17</sup> São eles: centralidade e vantagem locacional, qualificação da mão-de-obra, riqueza e potencial de consumo, facilidades para negócios, infra-estrutura para grandes empreendimentos, dinamismo e cidadania.

das condições básicas consideradas necessárias ao investimento e seu valor varia de zero a um.

Dentre os nove municípios do Norte Fluminense os dois maiores beneficiários dos *royalties* – Campos dos Goytacazes e Macaé – estão entre os dez primeiros no *ranking* do IQM de 2005. A tabela abaixo apresenta o IQM, lançado em 1998, e sua segunda edição, o IQM 2005.

**Tabela 3.9 – Índice de Qualidade dos Municípios (IQM)**

	1998		2005		Diferença 1998-2005
	Valor	Classificação	Valor	Classificação	
Macaé	0,4789	5	0,6386	3	2
Campos dos Goytacazes	0,4245	9	0,4585	9	0
Quissamã	0,2309	45	0,3528	24	21
Conceição de Macabu	0,2521	36	0,2220	51	-15
São João da Barra	0,1512	73	0,1742	62	11
São Fidélis	0,2203	54	0,1644	67	-13
Carapebus	0,1489	74	0,1595	69	5
Cardoso Moreira	0,1017	81	0,0864	82	-1
São Francisco de Itabapoana	0,0000	91	0,0000	92	-1

Fonte: CIDE, 2006

O município de Macaé, que ocupava a quinta posição no estado do Rio de Janeiro, passou para a terceira colocação no *ranking* do IQM, tendo seu índice sido elevado de 0,4789 para 0,6386, entre 1998 e 2005. Campos que, por sua vez, permaneceu na nona posição, aumentou o valor do seu índice de 0,4245 para 0,4585.

Apesar de Campos dos Goytacazes e Macaé estarem entre as primeiras posições do estado, os demais municípios encontram-se em colocações inferiores. No entanto, é importante observar que todos os municípios pertencentes à zona de produção principal melhoraram seus índices, ganhando posições no *ranking* do IQM (à exceção de Campos, que permaneceu em 9º lugar), com destaque para Quissamã, que subiu 21 posições. É importante destacar que esta cidade apresentou extraordinário crescimento das receitas de *royalties* e participações especiais *per capita* nesse período (vide Tabela 3.3). No entanto, todos os municípios que fazem parte da zona limítrofe apresentaram piora em seus índices, perdendo posições no *ranking*.

Cabe ressaltar que este índice não indica uma qualidade maior ou menor do município, mas sim sua posição relativa ao conjunto. Ou seja, não é possível dizer se o município tem ou não determinadas condições, mas sim se elas são melhores ou piores que as de outros municípios fluminenses. Além disso, o IQM não capta todas as informações que são consideradas importantes para a composição de alguns indicadores que compõem o índice, como, por exemplo, estado de conservação das rodovias e disponibilidade de água tratada, devido à inexistência de dados suficientes (CIDE, 2006a).

Por outro lado, é preciso ter em mente que, para se obter desenvolvimento sustentável, a capacidade de atração de investimento é necessária, porém não suficiente. Educação e saúde são pré-requisitos essenciais para o desenvolvimento humano, que, por sua vez, é fundamental para que o desenvolvimento econômico seja sustentável. A educação é considerada um dos investimentos de mais alto retorno, pois cria condições de melhor qualificação para a população e, portanto, contribui para uma inserção produtiva estável. A tabela abaixo mostra a evolução das despesas com Educação & Cultura, e Saúde & Saneamento, entre 1999 e 2003.

**Tabela 3.10 – Despesas por Função (R\$ mil)**

	Educação e Cultura						Saúde e Saneamento					
	1999	2000	2001	2002	2003	Varição 1999-2003 (%)	1999	2000	2001	2002	2003	Varição 1999-2003 (%)
Campos dos Goytacazes	...	55.165	81.648	48.763	107.901	95,60	...	55.094	47.791	28.505	103.926	88,63
Carapebus	3.258	5.070	7.525	6.453	9.348	186,92	2.553	5.225	7.032	10.441	11.396	346,38
Cardoso Moreira	3.126	3.598	4.086	3.558	4.044	29,37	1.698	1.982	2.422	2.984	2.893	70,38
Conceição de Macabu	1.595	2.493	3.712	2.848	3.172	98,87	1.675	2.595	3.568	5.665	5.920	253,43
Macaé	20.125	33.729	46.948	56.727	95.317	373,62	9.538	15.019	34.339	41.593	123.317	1192,90
Quissamã	5.374	10.846	13.910	13.923	20.395	279,51	4.078	10.481	12.926	22.762	26.330	545,66
São Fidélis	2.849	4.310	6.702	6.778	7.683	169,67	1.980	2.543	3.122	4.998	2.994	51,21
São Francisco de Itabapoana	5.050	5.089	8.347	8.729	9.363	85,41	3.313	3.884	4.555	6.458	6.647	100,63
São João da Barra	3.542	7.625	8.613	5.373	8.744	146,87	2.477	4.325	5.165	7.489	8.928	260,44
Municípios da Zona de Produção Principal	8.075	22.487	31.729	26.248	48.341	498,67	4.662	18.029	21.451	22.158	54.779	1075,15
Municípios da Zona Limitrofe	3.155	3.873	5.712	5.478	6.066	92,25	2.167	2.751	3.417	5.026	4.614	112,95

Fonte: CIDE, 2006

Foi verificado, no período analisado, um aumento considerável nos gastos nas duas áreas. Mais uma vez, é notável a diferença entre os municípios da zona de produção principal e os da zona limítrofe – os primeiros obtiveram um aumento médio nos gastos com educação e cultura de, aproximadamente, 500%, enquanto que as

despesas com saúde e saneamento cresceram mais de 1000%. Por outro lado, os municípios da zona limítrofe apresentaram variações de 92,25% e 112,95% para as despesas com educação & cultura e saúde & saneamento, respectivamente.

É importante observar que os gastos com educação e saúde superaram consideravelmente os repasses do FUNDEF e do SUS (Sistema Único de Saúde), respectivamente. O total repassado do FUNDEF a Carapebus, entre 1999 e 2003, correspondeu a menos de 15% dos gastos com saúde e cultura realizados no mesmo período. Já os repasses do SUS a este município representaram apenas 5,12% do total gasto com saúde e saneamento. Outro exemplo é Quissamã, onde os recursos do FUNDEF e do SUS corresponderam, respectivamente, a 15,73% das despesas com educação e cultura e 3% dos gastos com saúde e saneamento. Esses resultados indicam que, pelo menos, uma parte do total gasto nos setores de educação e saúde foi realizada com os recursos provenientes dos *royalties*.

**Tabela 3.11 - Gastos por Função X Repasses FUNDEF e SUS (R\$ mil) – 1999-2003**

	Gastos Educação e Cultura	FUNDEF	Gastos Saúde e Saneamento	SUS
Campos dos Goytacazes	293.477	98.435	235.316	41.450
Carapebus	31.654	4.718	36.647	1.877
Cardoso Moreira	18.412	7.546	11.979	1.389
Conceição de Macabu	13.820	5.204	19.423	1.800
Macaé	252.846	65.141	223.806	12.605
Quissamã	64.448	10.136	76.577	2.297
São Fidélis	28.322	11.591	15.637	3.158
São Francisco de Itabapoana	36.578	13.082	24.857	3.054
São João da Barra	33.897	8.270	28.384	3.570
Municípios da Zona de Produção Principal	135.264	37.340	120.146	12.360
Municípios da Zona Limítrofe	24.283	9.356	17.974	2.350

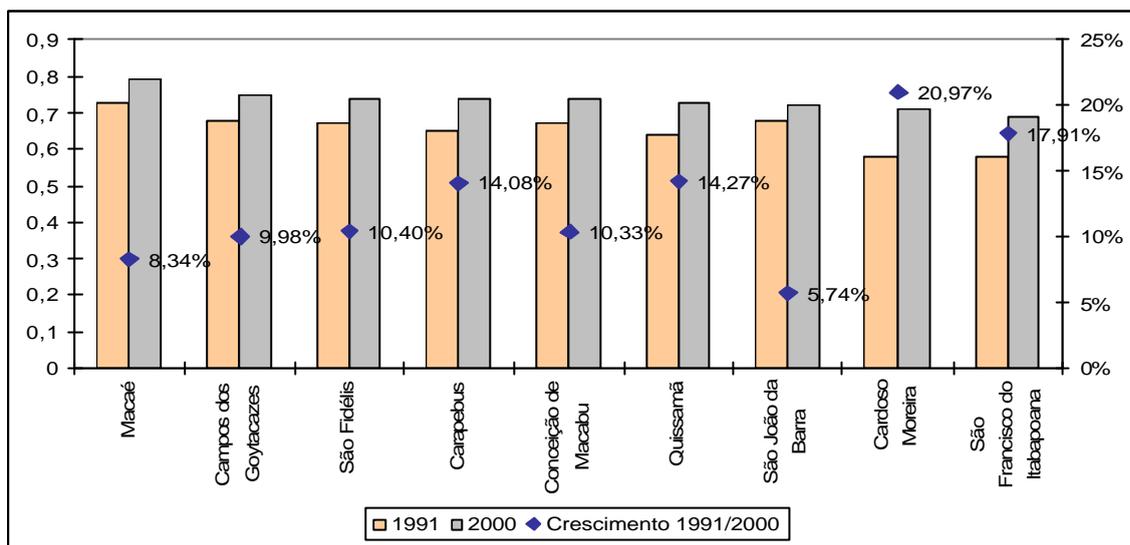
Fonte: CIDE (2006), TCE-RJ e DATASUS

Outros indicadores, que não o PIB ou os dados de finanças públicas, também podem fornecer informações sobre o grau de desenvolvimento de uma sociedade. Os indicadores sociais podem revelar o grau de desenvolvimento humano de uma determinada localidade, indispensável para um desenvolvimento sustentável.

O IDH é um indicador comumente utilizado para avaliar o desenvolvimento humano da sociedade. O objetivo do IDH é oferecer um contraponto ao PIB *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH é utilizado

como um indicador de desenvolvimento humano, pois, além de computar o PIB *per capita*, também leva em consideração as possibilidades de uma vida longa e saudável pela população (longevidade) e o acesso ao conhecimento (educação).

**Gráfico 3.2 – Índice de Desenvolvimento Humano**



Fonte: PNUD

De acordo com o gráfico acima, é possível observar que não há uma disparidade muito grande entre os indicadores dos municípios da Região Norte Fluminense. Ainda assim, algumas particularidades interessantes podem ser destacadas. Todos os municípios melhoraram seus índices. Além disso, Macaé continua apresentando o melhor índice, seguido imediatamente pelo município de Campos dos Goytacazes (maiores beneficiários dos *royalties*) e São Francisco de Itabapoana, município com baixa arrecadação de *royalties*, continua apresentando o pior índice.

É importante ressaltar, no entanto, que não se pode afirmar se essas melhoras foram resultados diretos dos *royalties*. Primeiro, porque o IDH não foi construído no sentido de avaliar as contribuições específicas da indústria petrolífera no desenvolvimento humano. Segundo, porque os recursos distribuídos provenientes das indenizações petrolíferas são relativamente recentes. Ou seja, não houve tempo suficiente para que seu incremento pudesse ser convertido em sensíveis melhorias, visto que as demandas sociais são elevadas.



Por outro lado, o recente incremento da arrecadação dos *royalties* nessas localidades poderá se traduzir, num período de médio a longo prazo, em significativas melhoras nos seus indicadores sociais, caso esses recursos sejam aplicados hoje em educação, saúde e na elevação das condições de vida da população.

#### **III.4 – Conclusão do capítulo**

Foi visto neste capítulo que os *royalties* do petróleo estão contribuindo fortemente para o incremento dos orçamentos municipais, que cada vez mais se tornam dependentes destes recursos. Além disso, as compensações financeiras da indústria petrolífera vêm contribuindo para a melhora nos indicadores sociais municipais.

Os *royalties* vêm sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, de modo a suprir as carências municipais (função das receitas tributárias). No entanto, essas receitas têm como função compensar os municípios de uma trajetória econômica baseada em um recurso não-renovável, por isso há a necessidade de atrelar sua aplicação à diversificação produtiva das localidades beneficiárias.

Ainda, observa-se uma falta de transparência no que diz respeito à aplicação dos recursos. Como a legislação não determina em quais setores os *royalties* devem ser investidos, a questão gira em torno da boa administração dessas receitas por parte dos gestores públicos, que deve ser feita de maneira transparente e de modo a privilegiar o desenvolvimento sustentável dos municípios.

## CONCLUSÃO

A reforma institucional da indústria de petróleo e gás no Brasil, introduzida pela Emenda Constitucional n° 9/95 e regulamentada pela Lei n° 9.478/97 (Lei do Petróleo), pôs fim ao monopólio estatal exercido pela Petrobras, modificando o papel do Estado nesse setor, que passou de agente produtor para agente regulador.

A Lei do Petróleo produziu mudanças significativas na arrecadação fiscal da União, estados e municípios, no que se refere à indústria petrolífera. A introdução de novas compensações governamentais – o bônus de assinatura, o pagamento pela ocupação ou retenção de área e a participação especial – aliada à ampliação da alíquota básica dos *royalties* de 5% para 10%, impactou positivamente os orçamentos das três esferas de governo.

Em relação aos *royalties*, participações governamentais mais expressivas, a evolução do preço internacional do petróleo e da taxa de câmbio, somada ao aumento do volume de produção, possibilitou um significativo incremento nos montantes arrecadados, beneficiando, principalmente, o estado do Rio de Janeiro (principal estado produtor de petróleo no país) e seus municípios.

O Rio de Janeiro sofreu no século XX um processo de esvaziamento econômico relativo, com perdas de participação relativa nos principais setores. No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, observou-se uma mudança nessa trajetória de esvaziamento econômico, quando o estado passou a emitir alguns sinais de recuperação, ganhando, inclusive, participação relativa no conjunto nacional. Essa dinâmica se deu principalmente em virtude da expansão da indústria do petróleo. A indústria petrolífera apresenta forte influência sobre a economia estadual, tanto através dos ganhos obtidos diretamente das atividades petrolíferas, como pelos seus efeitos sobre as contas públicas.

Em termos de *royalties*, a arrecadação do estado, entre 1996 e 2005, passou de, aproximadamente, R\$ 29 milhões para mais de R\$ 1,3 bilhão. Em relação à PE, em



2005, a arrecadação estadual foi de R\$ 2,7 bilhões. Essas participações governamentais vêm se constituindo em importantes fontes de recursos para o orçamento estadual.

Quando são analisados os orçamentos municipais, os *royalties* do petróleo se tornam ainda mais importantes. Foi verificada nos municípios do Norte Fluminense uma forte dependência destes recursos, que vêm superando em grande medida as receitas tributárias municipais e os repasses intergovernamentais. A diminuição da participação dos tributos na receita total deriva do fato de que essas localidades estão ganhando mais com as participações governamentais e, portanto, não está havendo preocupação por parte dos gestores públicos em garantir receitas próprias.

O extraordinário crescimento dos *royalties* vem permitindo às Prefeituras Municipais ampliar seus gastos sociais. Tanto as despesas com Educação & Cultura, quanto os gastos com Saúde & Saneamento aumentaram consideravelmente nos municípios pertencentes à zona de produção principal da Bacia de Campos, entre 1999 e 2003. Foi verificado nas principais localidades beneficiárias um aumento nos investimentos *per capita*. Além disso, pôde-se observar que os mesmos apresentaram melhoras no Índice de Qualidade dos Municípios.

Portanto, é possível concluir que as receitas provenientes dos *royalties* constituem-se, hoje, em importantes fontes de recursos para o desenvolvimento desses municípios. Nesse sentido, é importante lembrar que essas receitas devem servir como instrumento de ressarcimento às gerações futuras e, portanto, também devem ser aplicadas na diversificação produtiva dos municípios e na construção de infra-estrutura de longo prazo de maturação, para que, futuramente, estabeleçam-se fluxos de receitas sustentáveis.

A aplicação dos *royalties* deve levar em consideração os investimentos necessários à sustentabilidade regional pós-petróleo e, portanto, o planejamento a médio e longo prazos, cabendo aos gestores públicos investir em educação, saúde, saneamento e na diversificação produtiva dos municípios. Nesse sentido, é fundamental a integração entre as políticas sociais locais e os agentes econômicos. As administrações municipais devem promover empreendimentos, buscando desenvolver as potencialidades



municipais e propiciar as relações entre as cidades próximas, de modo a criar economias complementares.

O sistema de planejamento estadual e as prefeituras, atuando conjuntamente, devem sobrepor as reais necessidades de seus habitantes e as carências municipais em termos de infra-estrutura aos interesses político-partidários, para que se possa iniciar um processo de crescimento sustentável da economia e de mudanças sociais voltadas para uma melhor qualidade de vida da população (CIDE, 2006a).

No entanto, observa-se ainda uma falta de transparência no que diz respeito à aplicação dos recursos. A Lei do Petróleo, apesar de estabelecer a forma de distribuição dos *royalties* entre seus beneficiários, não especifica em quais setores esses recursos devem ser aplicados. Atualmente, a única restrição à aplicação dessas receitas é que estas não sejam utilizadas em quitação de dívidas e em pagamento de pessoal, cabendo ao TCE-RJ a indispensável tarefa de fiscalizar a aplicação dessas compensações financeiras, visto que as limitações legais para a utilização desses recursos não são suficientemente especificadas.

A este respeito, faz-se necessária uma efetiva fiscalização tributária para que os recursos sejam bem alocados, favorecendo, sobretudo, o desenvolvimento econômico dos estados e municípios. O fato de que estas receitas são finitas, dado que o petróleo é um recurso natural esgotável, eleva importância e a necessidade de uma eficiente aplicação presente dos recursos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2006**. Rio de Janeiro: ANP, 2006. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em 4 nov. 2006.

AQUINO, C. P. **Um Estudo dos Royalties de Petróleo**: Impactos sobre Indicadores Sociais nos Municípios do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

ARAÚJO, J. Indústria de Petróleo e Economia do Rio de Janeiro. In: FREIRE, A.; MATTA, M.; SARMENTO, C. (coord.). **Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

BARBOSA, D. (coord). **Guia dos Royalties do Petróleo e Gás Natural**. ANP. Rio de Janeiro, 2001. 156p. Disponível em <[http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia\\_Royalties.pdf](http://www.anp.gov.br/doc/conheca/Guia_Royalties.pdf)>. Acesso em: 06 abr. 2006

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para o cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2705.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm) >. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1954. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional de Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L2004.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L2004.htm)>. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985. Modifica o art. 27 e seus parágrafos da Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei n.º 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as contribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima”, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1985. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action> >. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.525, de 22 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei n.º 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei n.º 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1986. Disponível em: <



<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action> >. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1989. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7990.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7990.htm)>. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L9478.htm>>. Acesso em 20 nov. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis n.ºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Lex:** Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2005. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em 22 dez. 2006.

CIDE. Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 2006**. Rio de Janeiro: CIDE, 2006.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **IQM: Índice de Qualidade dos Municípios – Potencial para o desenvolvimento II**. Rio de Janeiro: CIDE, 2006a.

DE AQUINO, C. N. P. **Um Estudo dos *Royalties* de Petróleo: Impactos sobre Indicadores Sociais nos Municípios do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

DE FRANCO, A. **Por que precisamos de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável**. PNUD, 2000. Disponível em <<http://dlis.undp.org.br/>>. Acesso em 22 ago. 2006.

FAURÉ, Y. A.; HASENCLEVER, L. (org). **O Desenvolvimento Econômico Local no Estado do Rio de Janeiro** - Estudos Avançados nas Realidades Municipais. 1. ed. Rio de Janeiro: e-papers, 2005.

FERNANDES, C.; PINTO Jr., H. A Evolução dos Preços do Petróleo e seu Impacto sobre a Arrecadação de *Royalties* no Brasil. **Boletim Petróleo & Gás Brasil**, Rio de Janeiro, p. 4-9, jan/fev. 2006.



FILHO, L. M. C.; MURTA, M. M. **Os Royalties do Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro**. TCE-RJ, 2000. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp>>. Acesso em 20 out. 2006.

IOOTTY, M.; PINTO Jr., H. Projeções para arrecadação de *royalties* em 2003. **Boletim Petróleo & Gás Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5-7, ago. 2003.

LA ROVERE, R. et al. **Alternativas de diversificação para o desenvolvimento econômico regional**: O caso do Norte Fluminense Pós-Royalties. Relatório final. Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 10 abr. 2006.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos *Royalties* Petrolíferos. In: PIQUET, R. **Petróleo, Royalties e Região**. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

NAVARRO, C. A. S. **Royalties do Petróleo, Estudo do Caso de Campos dos Goytacazes**. Dissertação (Mestrado em Economia Empresarial) – Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 2003.

NAZARETH, P. A.; PORTO, L. F. L. **As Finanças dos Municípios Brasileiros: O Caso do Rio de Janeiro**. TCE-RJ, 2002. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp>>. Acesso em 31 out.2006.

O RIO de Janeiro chega ao topo. **Portal Exame**, 16 nov.2006. Disponível em: <[http://portalexame.abril.com.br/servicos/infraestrutura/edicoes\\_2006/m0117028.html](http://portalexame.abril.com.br/servicos/infraestrutura/edicoes_2006/m0117028.html)> Acesso em 15 dez. 2006.

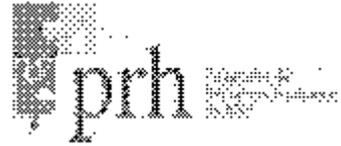
PACHECO, C. A. **A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003.

PINTO Jr., H; IOOTTY, M; FERNANDES, C. Projeções de Arrecadação de *Royalties* do Petróleo no Brasil para os anos de 2004 e 2005. In: Congresso Brasileiro de Energia, 10. 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** [S.l.;s.n.], 2004.

POSTALI, F. A. **Renda Mineral, Divisão de Riscos e Benefícios Governamentais na Exploração de Petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

SILVA, M. F.; MOREIRA, J. G.; GÉLIO, P. H. Arrecadações dos Royalties e Outros Benefícios da Indústria do Petróleo no Brasil após a Flexibilização do Monopólio. In: Congresso Brasileiro de Regulação, 4. 2005, Manaus. **Anais**. Manaus: ARSAM/ABAR, 2005.

SILVA, R. D. **Rio de Janeiro: Crescimento, Transformações e sua Importância para a Economia Nacional (1930-2000)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento



Econômico) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2004.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos 2005**. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team={AB337EB7-3050-4E5A-8A2F-ECFCAD19071E}>>. Acesso em 10 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Contas da Gestão Pública** – Exercício de 2005. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team={D68FA571-9700-4EB3-BF5F-F681809FCAC5}>>. Acesso em 10 dez. 2006.

## ANEXO I – Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro

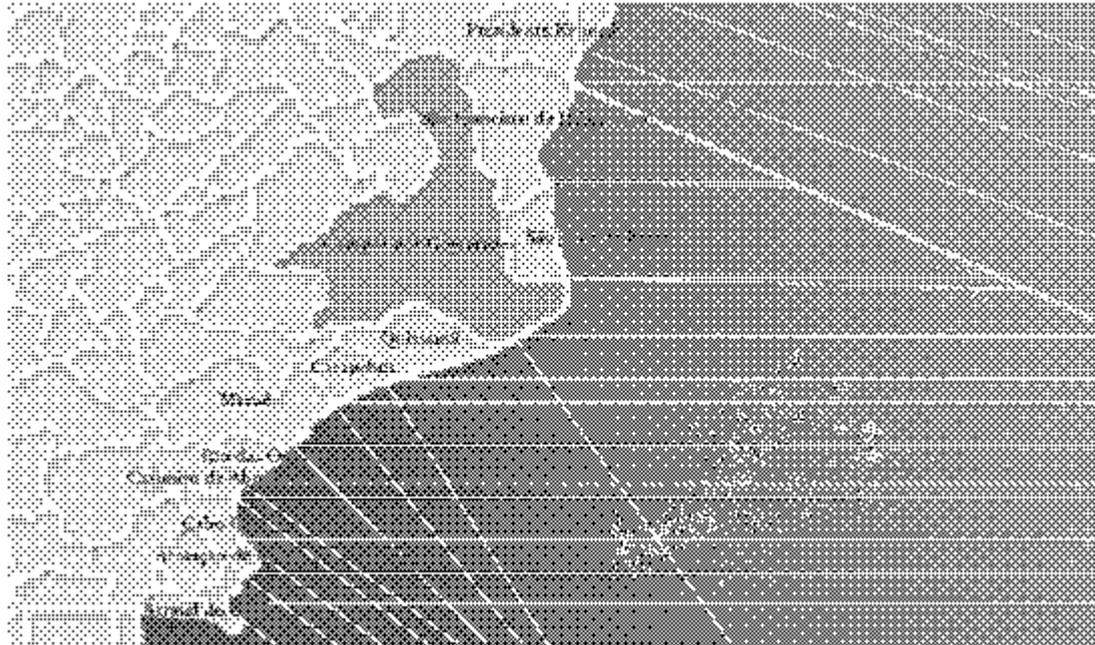
<b>Baixadas Litorâneas</b>	<b>Médio Paraíba</b>	<b>Costa Verde</b>
Araruama	Barra do Pirai	Angra dos Reis
Armação dos Búzios	Barra Mansa	Itaguaí
Arraial do Cabo	Itatiaia	Mangaratiba
Cabo Frio	Pinheiral	Paraty
Cachoeiras de Macacu	Pirai	
Casimiro de Abreu	Porto Real	<b>Noroeste Fluminense</b>
Iguaba Grande	Quatis	Aperibé
Maricá	Resende	Bom Jesus de Itabapoana
Rio Bonito	Rio Claro	Cambuci
Rio das Ostras	Rio das Flores	Italva
São Pedro da Aldeia	Valença	Itaocara
Saquarema	Volta Redonda	Itaperuna
Silva Jardim		Laje de Muriaé
		Miracema
<b>Norte Fluminense</b>		Natividade
Campos dos Goytacazes		Porciúncula
Carapebus		Santo Antonio de Pádua
Cardoso Moreira		São José de Ubá
Conceição de Macabu	<b>Metropolitana</b>	Varre-Sai
Macaé	Belford Roxo	
Quissamã	Duque de Caxias	
São Fidélis	Guapimirim	<b>Serrana</b>
São Francisco de Itabapoana	Itaboraí	Bom Jardim
São João da Barra	Japeri	Cantagalo
	Magé	Carmo
<b>Centro-Sul Fluminense</b>	Mesquita	Cordeiro
Areal	Nilópolis	Duas Barras
Comendador Levy Gasparian	Niterói	Macuco
Engenheiro Paulo de Frontin	Nova Iguaçu	Nova Friburgo
Mendes	Paracambi	Petrópolis
Miguel Pereira	Queimados	Santa Maria Madalena
Paraíba do Sul	Rio de Janeiro	São José do Vale do Rio Preto
Paty do Alferes	São Gonçalo	São Sebastião do Alto
Sapucaia	São João de Meriti	Sumidouro
Três Rios	Seropédica	Teresópolis
Vassouras	Tanguá	Trajano de Moraes

## ANEXO II – Composição das Transferências Correntes – ERJ (2005)

	Arrecadação	Arrecadação/ Receita total
	(R\$)	(%)
Transferências Correntes	6.780.722.372	100,0000
Transf. Intergovernamentais	6.597.752.155	97,3016
Transf. Da União	5.932.182.139	87,4860
Transf. Multigovernamentais	665.570.016	0,9816
Transf. De Inst. Privadas	52.000	0,0008
Transf. Do Exterior	10.602	0,0002
Transf. De Pessoas	264.045	0,0039
Transf. De Convênios	182.643.570	2,6936

Fonte: TCE-RJ

### ANEXO III - Litoral do Estado do Rio de Janeiro e a Bacia de Campos – Limites Ortogonais e Paralelos



Fonte: BARBOSA (2001)

#### ANEXO IV – Arrecadação de *Royalties* e Participação Especial (R\$ mil) e População

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	População (2002)
Campos dos Goytacazes	5.822	48.851	150.391	209.271	306.357	489.609	530.121	670.847	418.043
Carapebus	833	6.207	11.619	13.745	20.577	24.789	24.332	28.878	9.180
Cardoso Moreira	111	749	1.527	1.922	2.786	3.640	3.188	3.771	12.514
Conceição de Macabu	818	6.115	11.819	14.945	26.080	33.618	32.117	53.852	19.437
Macaé	3.842	34.958	85.697	116.413	184.233	264.152	293.027	351.264	146.434
Quissamã	1.940	14.742	31.460	35.511	47.669	64.547	66.615	77.019	14.829
São Fidélis	159	1.069	2.168	2.705	3.790	4.953	4.340	5.140	37.584
São Francisco de Itabapoana	161	1.049	2.170	2.787	4.196	5.486	4.793	5.591	42.020
São João da Barra	154	5.413	12.465	15.842	5.667	30.301	37.939	46.003	30.143

Fonte: CIDE, 2006

#### ANEXO V – Transferências Intergovernamentais X *Royalties* 1999-2004 (R\$ mil)

	Transferências do Estado	Transferências da União	Total	<i>Royalties</i>	<i>Royalties/Total (%)</i>
Campos dos Goytacazes	722.718	126.805	849.523	1.734.600	204
Carapebus	62.228	18.498	80.726	101.269	125
Cardoso Moreira	46.819	19.649	66.468	13.812	21
Conceição de Macabu	40.301	28.579	68.880	15.644	23
Macaé	435.762	89.609	525.371	978.480	186
Quissamã	170.895	30.115	201.010	260.544	130
São Fidélis	64.433	37.239	101.672	19.025	19
São Francisco de Itabapoana	91.966	26.182	118.148	20.481	17
São João da Barra	74.856	32.033	106.889	107.627	101
Municípios da Zona de Produção Principal	293.292	59.412	352.704	636.504	180
Municípios da Zona Limítrofe	60.880	27.912	88.792	17.241	19

Fonte: TCE-RJ