

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

MAZELAS DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS NO BRASIL E
ENSINAMENTOS A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS SULAMERICANA

Rodrigo Valente Serra (CEFET - Campos / Ucam - Campos)

Natália Mothé (CEFET - Campos)

Diego Morett (CEFET - Campos)

Mazelas da Distribuição Espacial das Rendas Petrolíferas no Brasil e Ensinamentos a partir das Experiências Sulamericanas da Colômbia e Venezuela.

Em quase todos os países petrolíferos, o setor público, por possuir a titularidade sobre as jazidas minerais, são grandes beneficiários das compensações financeiras relativas a exploração destes recursos exauríveis: os *royalties* no Brasil e as *regalias* na Colômbia e Venezuela. Neste artigo, em sua primeira parte, são apresentadas duas grandes mazelas do regime de distribuição e aplicação destas compensações no Brasil, a saber, a hiperconcentração espacial de riqueza em poucos municípios privilegiados e a notória desvinculação destes recursos às políticas adequadas de promoção da justiça intergeracional, para as quais, entendemos, deveriam ser, idealmente, canalizadas estas riquezas. Em sua segunda parte, a partir da análise dos regimes de distribuição e aplicação destas compensações na Colômbia e Venezuela, são iluminados instrumentos e instituições que, se utilizados no Brasil, poderiam mitigar as mazelas acima anunciadas. De forme subsidiária o artigo intenta promover, dentro do espírito da integração sulamericana, uma aproximação dos investigadores destes países para o aprimoramento da gestão destes fabulosos e estratégicos recursos públicos.

Mazelas da Distribuição Espacial das Rendas Petrolíferas no Brasil e Ensinamentos a partir das Experiências Sulamericanas da Colômbia e Venezuela.

As duas principais participações governamentais associadas à produção de petróleo e gás no Brasil, os *royalties*ⁱ e as participações especiaisⁱⁱ (doravante nomeadas em conjunto de rendas petrolíferas) possuem uma forma de distribuição espacial geradora de grandes iniquidades. Forjam, de fato, ilhas de elevadíssimas receitas públicas, isto é, com ampla capacidade de investimento, avizinhas por municípios relativa ou absolutamente pobres, em termos orçamentários, como ocorre, por exemplo, na região de influência da Bacia de Campos, investigada neste estudo. Desequilíbrios estes, como sabido, desde a antiga incorporação dos modelos gravitacionais à análise regional, geradores de exacerbados deslocamentos espaciais de fatores produtivos e de uma rede urbana piramidal, ou hierarquizada.

O sobrefinanciamento das esferas municipais, *per si*, já poderia justificar a importância da denúncia que se deseja realizar a partir deste documento. Isto em virtude do sobrefinanciamento municipal, na escala concretizada pela distribuição das rendas petrolíferas, potencializar tanto a renúncia fiscal como o desperdício do gasto público.

Contudo, ao tratar das rendas petrolíferas, o sobrefinanciamento gerado por sua distribuição espacial deve ser compreendido de maneira particular, também como uma impropriedade na alocação de uma receita baseada na extração de um bem finito. Portanto, ao atravessar o presente debate com o necessário componente moral, a má distribuição das rendas petrolíferas passa a ser, também, desperdício de uma riqueza que, idealmente, deveria compor um fundo de promoção da justiça intergeracional.

Justiça intergeracional é a idéia força que se deseja enaltecer nesta seção introdutória. Deve-se a Hotelling (1931), Hartwick (1977), Martin Aliez (1989) e Postali (2002) a inspiração para o entendimento de que a geração de uma receita tributária sobre a extração de um bem finito deve financiar às gerações futuras, no sentido de torná-las menos dependentes daquele recurso mineral. Portanto, a importância sobre a distribuição das rendas do petróleo, para além de seus desdobramentos espaciais mais imediatos, é justificada também pelo nexos temporal, que faz

das companhias petrolíferas pagadoras de compensações extraordinárias, em acréscimo ao conjunto ordinário de tributos incidentes sobre qualquer atividade produtiva.

Mas não é apenas sobre denúncias que se sustenta o presente estudo. Em adição a esta seção introdutória, a segunda e terceira seções dedicam-se à revelação das mazelas antes anunciadas, contudo, a quarta seção tem um caráter propositivo: buscando, a partir da investigação dos regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas na Colômbia e Venezuela, sugestões de instrumentos para mitigar os efeitos deletérios, quer sobre a distribuição espacial desta riqueza, quer em relação ao desvio da função moralmente legítima de promover a justiça intergeracional.

De fato, encontram-se duas justificativas para tratar destas duas experiências sulamericanas. A primeira, mais prosaica, deve-se à vontade de valorizar a temática do XII ENA (Integração Sulamericana), sendo a escolha destes dois casos uma seleção realizada dentro de uma investigação internacional mais ampla, a qual vem sendo desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa que subsidia este estudo. O afã seria o de atrair a atenção de pesquisadores sulamericanos para a importância da interlocução sobre a conformação e os destinos dos fundos públicos formados pelas rendas petrolíferas e/ou minerais.

A segunda é a oportunidade e importância de aprender com os mais próximos (territorial, política e culturalmente), fugindo às insinuantes buscas das longínquas experiências dos países setentrionais. Experiências estas que, geralmente, não só costumam parametrizar a análise, como apontar saídas excessivamente irreprodutíveis em países marcados por desigualdades sócio-espaciais imensas.

II - A hiperconcentração das rendas petrolíferas no Brasil

No Brasil, dado o elevado grau de descentralização fiscal e autonomia política das *esferas de governo subnacionais* (GSNs), a distribuição das rendas petrolíferas toma estas esferas como importantes beneficiárias, conforme Tabela I, que apresenta a distribuição dos *royalties* e participações especiais incidentes sobre a produção de petróleo e gás.

Tabela I – Distribuição das Rendas Petrolíferas segundo Beneficiários, 2005.

Beneficiário	Rendas Petrolíferas (R\$ 1.000)			
	Royalties	Participações Especiais	Total	
			Abs	%
Ministério da Ciência e Tecnologia	770.013		770.013	5,8%
Comando da Marinha	929.769		929.769	7,1%
Ministério das Minas e Energia		2.786.799	2.786.799	21,2%
Ministério do Meio Ambiente		696.700	696.700	5,3%
Fundo Especial	411.147		411.147	3,1%
Unidades da Federação	1.984.329	2.786.799	4.771.128	36,2%
Municípios	2.110.827	696.700	2.807.527	21,3%
Total	6.206.085	6.966.998	13.173.083	100,0%

Fonte: ANP

No que tange a distribuição especial destas rendas aos GSNs, já são variados os estudos que demonstram as razões para que a distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil tenha como resultado uma forte polarização das receitas públicas nos estados e municípios ditos petrolíferos. Em Piquet (2003), encontra-se um conjunto de estudos que demonstram ser esta concentração fruto da combinação de dois fatores básicos:

- i) a ocorrência (ainda) espacialmente concentrada das jazidas de petróleo e gás em alguns pontos da Plataforma Continental; reservando à Bacia de Campos uma participação relativa de 83% do petróleo produzido no país;
- ii) o fato das regras de rateio das rendas petrolíferas privilegiarem o critério da proximidade física em relação aos campos de petróleo e gás para definição dos estados e municípios beneficiários.

O segundo fator não pode, obviamente, ser visto como corolário do primeiro. A negação do benefício das rendas petrolíferas às *esferas de governo subnacionais* (GSNs) ou a pulverização espacial destas rendas entre os GSNs, através de mecanismos universalistas, são

duas possibilidades radicalmente opostas ao modelo de repartição vigente no Brasil, não raras de serem encontradas entre as nações petrolíferas.

Não se trata, com estas observações, de execrar, *a priori*, o fato do regime de distribuição das rendas petrolíferas no país incluir os GSNs como beneficiários. De fato, levando em consideração o inexorável vindouro abandono dos territórios petrolíferos pelos capitais envolvidos na presente atividade de exploração e produção, torna-se legítima a oferta de recursos adicionais ao tesouro dos GSNs, no sentido de capacitá-los para enfrentar o futuro sem petróleo. Ou seja, é possível encontrar motivos legítimos para o fato das rendas petrolíferas beneficiarem os caixas dos GSNs, o que não é razoável, contudo, é apoiar a forma concreta como este benefício se efetiva.

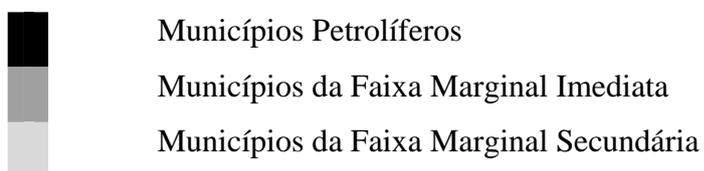
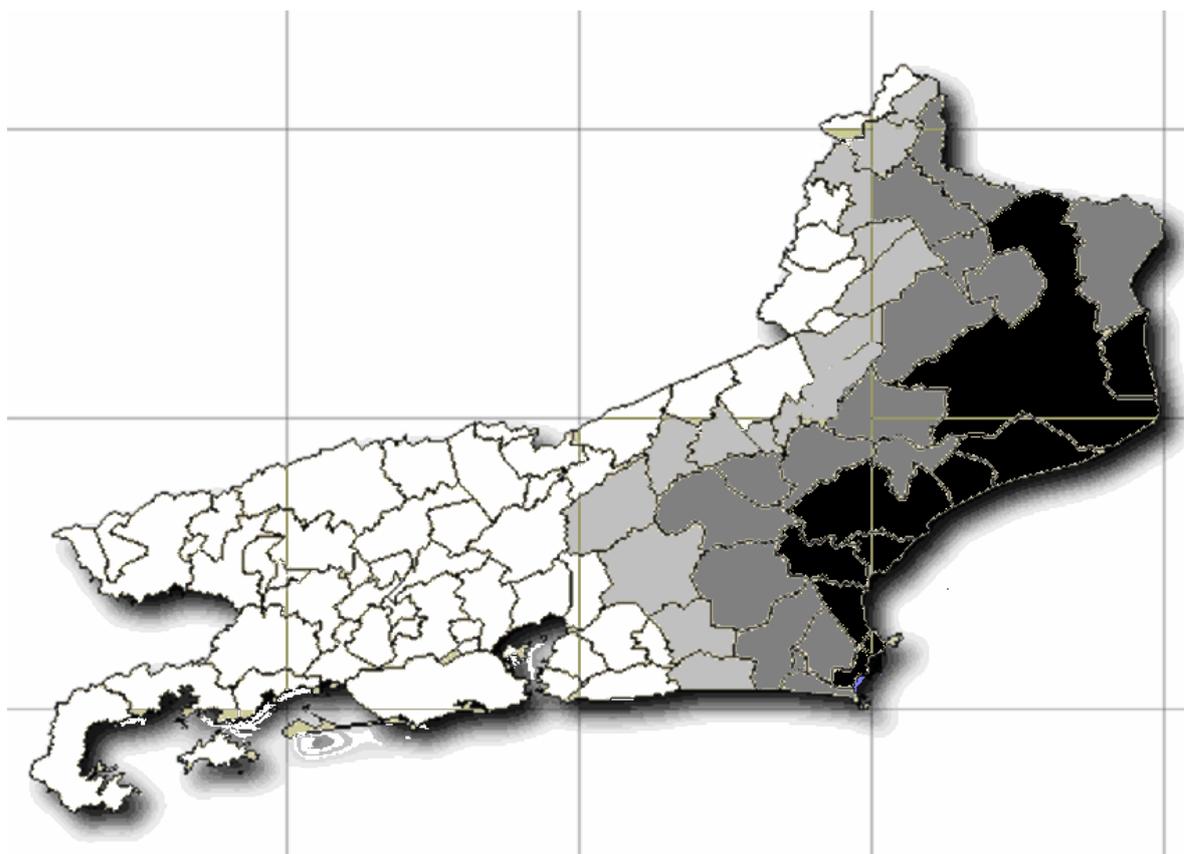
Não é razoável, fundamentalmente, porque o rateio das rendas petrolíferas, incidentes sobre a produção de petróleo e gás na plataforma continental, está, em grande medida, atrelada à proximidade física entre os campos petrolíferos e os estados e municípios costeiros. Trata-se, pois, da forte presença de um determinismo físico no interior das regras de rateio das rendas petrolíferasⁱⁱⁱ.

Tratando-se, mais especificamente, dos beneficiários municipais, verifica-se que, de fato, a proximidade física não é o único critério para rateio das rendas petrolíferas, mas é o principal. Há municípios que recebem rendas petrolíferas por serem cortados por dutos, por possuírem instalações de apoio a atividade de exploração ou por serem palco de operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, contudo, o seletivo grupo de congrega os maiores recebedores destas rendas é composto pelos municípios mais próximos dos campos petrolíferos, ou de frente para estes. Neste grupo, deve ser ressaltado, há municípios que somente estão próximos (ou de frente) aos campos de petróleo, não possuindo qualquer sinal da presença de capitais petrolíferos em seus territórios.

Para evidenciar a elevada polarização espacial da riqueza nas regiões de influência das bacias petrolíferas, tomemos o caso da Bacia de Campos^{iv}, que concentra cerca de 83% da produção nacional de petróleo. Uma vez destacado os municípios litorâneos posicionados próximos ou de frente para os poços (os mais agraciados pelas rendas petrolíferas), denominando-os como **Municípios Petrolíferos**, para fins analíticos, foram construídos dois novos recortes municipais, conforme Figura 1: i) **Municípios da Faixa Marginal Direta**, composto pelos

municípios territorialmente contíguos aos Municípios Petrolíferos; ii) **Municípios da Faixa Marginal Secundária**, composto pelos municípios territorialmente contíguos aos Municípios da Faixa Marginal Direta.

Figura I – Recortes Territoriais Analíticos da Região de Influência da Bacia de Campos



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (Cidades@)

A partir destes recortes, percebe-se, através da Tabela II, que, entre os anos de 1999 e 2004, as receitas públicas do seletto grupo dos Municípios Petrolíferos cresceu em ritmo bastante acelerado e superior aos dois outros grupos de municípios. Em termos nominais, as receitas públicas dos Municípios Petrolíferos, tomados em conjunto, experimentaram uma elevação de cinco vezes, com destaque para Rio das Ostras, que observou um avanço espetacular de nove vezes. Para o mesmo quinquênio, a variação das receitas orçamentárias dos demais grupos de município, em conjunto, sofreram uma elevação de apenas 2,2 vezes.

E não pode haver dúvidas que este ritmo de crescimento das receitas orçamentárias foi alavancado pelas rendas do petróleo, bastando para isso verificar, ainda com base na Tabela II, o grau de dependência dos Municípios Petrolíferos em relação às rendas do petróleo, que, em alguns casos, superam 60% de suas receitas totais, como nos casos de Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes.

Tamanha diferença entre a magnitude e o ritmo de crescimento das receitas públicas no interior da região de influência da Bacia de Campos, formada pelos três recortes apresentados, tenderá a provocar, segundo o predito pelos modelos gravitacionais de análise regional (ver Andrade et. al.), um quadro de polarização espacial da riqueza ainda maior, trazendo hiperdeslocamentos de pessoas e capitais no interior desta região, e os conseqüentes custos sociais associados a estes fenômenos.

Tabela II – Variação das Rendas Petrolíferas e das Rendas Orçamentárias segundo Recortes

Recortes Municipais Selecionados	Rendas Petrolíferas (R\$)		Receita Orçamentária (R\$)		Dependência em Relação as Rendas Petrolíferas	Crescimento Nominal 2004/1999
	1999	2004	1999	2004		
	(A)	(B)	(C)	(D)		
Armação de Búzios	6.774,18	35.042,01	22.371,00	75.127,07	46,6%	3,36
Cabo Frio	13.175,05	96.317,09	63.483,00	244.118,35	39,5%	3,85
Campos dos Goytacazes	48.660,78	521.578,48	155.631,00	759.447,00	68,7%	4,88
Carapubus	6.166,15	23.727,40	13.983,48	43.344,91	54,7%	3,10
Casimiro de Abreu	6.052,28	30.968,26	23.126,00	77.186,91	40,1%	3,34
Macaé	34.757,68	287.551,20	92.773,72	564.641,61	50,9%	6,09
Quissamã	14.647,95	64.723,75	30.787,59	119.976,35	53,9%	3,90
Rio das Ostras	17.654,90	211.181,94	36.250,32	332.373,17	63,5%	9,17
São João da Barra	5.361,64	37.236,22	18.563,69	64.035,00	58,1%	3,45
Municípios Petrolíferos	153.250,62	1.308.326,36	456.969,80	2.280.250,36	57,4%	4,99
Araruama	1.156,90	4.601,12	35.591,74	71.011,00	6,5%	2,00
Arraial do Cabo	884,69	3.739,02	13.869,00	25.180,14	14,8%	1,82
Bom Jesus do Itabapoana	986,77	3.706,45	13.910,38	29.637,76	12,5%	2,13
Cardoso Moreira	714,56	2.811,79	9.600,00	17.928,00	15,7%	1,87
Conceição de Macabu	850,66	3.195,22	8.964,32	20.816,80	15,3%	2,32
Iguaba Grande	680,53	2.939,60	10.047,00	25.779,29	11,4%	2,57
Italva	748,58	2.811,79	7.305,12	15.963,41	17,6%	2,19
Itaperuna	1.224,95	4.601,12	41.585,95	51.023,73	9,0%	1,23
Nova Friburgo	1.361,06	5.112,35	67.397,55	135.340,09	3,8%	2,01
Santa Maria Madalena	714,56	2.683,98	9.473,61	19.826,62	13,5%	2,09
São Fidélis	1.020,79	3.834,26	14.169,49	34.428,89	11,1%	2,43
São Francisco do Itabapoana	986,77	3.962,07	15.095,00	32.790,54	12,1%	2,17
São Pedro da Aldeia	1.088,85	4.217,69	19.923,77	52.101,14	8,1%	2,62
Silva Jardim	1.742,05	9.746,98	12.972,69	33.630,08	29,0%	2,59
Trajano de Moraes	714,56	2.683,98	8.402,35	16.903,46	15,9%	2,01
Faixa Marginal Direta	14.876,27	60.647,45	288.307,98	582.360,93	10,4%	2,02
Bom Jardim	884,69	3.323,03	11.513,64	23.051,46	14,4%	2,00
Cambucí	782,61	2.939,60	9.545,79	17.707,22	16,6%	1,85
Cordeiro	816,64	3.195,22	6.147,82	15.903,12	20,1%	2,59
Duas Barras	680,53	2.683,98	7.118,53	17.589,62	15,3%	2,47
Itaocara	884,69	3.323,03	11.038,62	20.037,46	16,6%	1,82
Laje do Muriaé	680,53	2.556,18	6.358,87	13.325,02	19,2%	2,10
Macuco	680,53	2.556,18	5.704,18	12.456,05	20,5%	2,18
Miracema	918,71	3.450,84	9.436,88	19.498,00	17,7%	2,07
Natividade	782,61	2.939,60	9.409,00	20.439,57	14,4%	2,17
Porciúncula	782,61	2.939,60	7.854,00	20.052,03	14,7%	2,55
Rio Bonito	1.054,82	4.089,88	19.865,25	51.619,00	7,9%	2,60
São José de Ubá	680,53	2.556,18	5.417,35	11.240,92	22,7%	2,07
São Sebastião do Alto	680,53	2.556,18	7.501,74	15.828,07	16,1%	2,11
Squarema	1.054,82	4.089,88	23.942,87	58.181,01	7,0%	2,43
Sumidouro	748,58	2.939,60	10.462,63	20.066,13	14,6%	1,92
Teresópolis	1.293,01	4.984,54	64.246,95	132.722,82	3,8%	2,07
Varre-Sai	680,53	2.556,18	6.069,84	75.261,25	3,4%	12,40
Faixa Marginal Secundária	14.086,96	53.679,69	221.633,95	544.978,74	9,8%	2,46

Selecionados de Municípios, 1999 a 2004.

Fonte: Elaboração própria a partir de Secretaria do Tesouro Nacional, Agência Nacional do Petróleo e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.

Enfim, com a manutenção da forma atual de distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios, sustentada pelo próprio Estado, a continuidade da atividade de exploração de petróleo em nossa plataforma continental, com duração estimada de pelo menos três décadas, pode forjar a configuração de novas metrópoles sujeitas às velhas mazelas de nosso histórico de urbanização. Seria uma grande perda de oportunidade, portanto, o Estado fechar-se ao debate sobre os efeitos de polarização subjacentes a distribuição das rendas petrolíferas no Brasil, sob o risco de retornar ao tema como indutor de políticas compensatórias. (Serra: 2003)

III – A Desvinculação das Rendas Petrolíferas às Políticas de Promoção da Justiça Intergeracional

Certo é que, ao nível federal, há uma vinculação das rendas petrolíferas à determinadas instâncias. Voltando-se à Tabela I, verifica-se que os *royalties* são destinados ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e as participações especiais aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

O repasse de *royalties* ao Comando da Marinha deve ser entendido como nítido resultado da barganha vertical entre as esferas de governo pelas rendas petrolíferas, embora possa haver argumentos, retóricos, de que a atividade de exploração *offshore* exigiria maior fiscalização costeira.

O repasse de *royalties* ao Ministério da Ciência e Tecnologia, antes de guiar-se pelo princípio da promoção da justiça intergeracional, segue o sentido oposto, contribuindo para adensar a própria cadeia produtiva do petróleo e, quiçá, intensificando o próprio ritmo de exploração das jazidas de petróleo e gás. Esta hipótese sustenta-se na expressa determinação legal acerca da utilização dos recursos dos *royalties* pelo aludido ministério: "*Financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo*" (art. 49 da Lei do Petróleo, 9.478/97).

O Ministério do Meio Ambiente, teoricamente, tem parte substancial de seu orçamento coberto pelas receitas das participações especiais. Pode-se aqui classificar esta vinculação

como uma substituição patrimonial, pois os fundos petrolíferos, advindos da exaustão de um recurso mineral finito, poderiam ser revertidos em projetos de preservação e recuperação do patrimônio ambiental.

Ao Ministério das Minas e Energia foi destinada parcela importante das participações especiais para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural. Uma destinação que contribui para estender o estoque de reservas de hidrocarbonetos às gerações futuras, mas também restrita ao segmento de E-P e não a fontes de energia alternativa.

Estas considerações sobre a vinculação das rendas petrolíferas próprias da União tomaram como base a Lei do Petróleo e o seu decreto regulamentador. Contudo, uma lei de 2001 (10.261/01), reeditada posteriormente como medida provisória, tratou de desvincular parcelas importantes destas rendas para despesas, entidades e fundos específicos pertencentes a estes ministérios. Foram desvinculados 25% das receitas de *royalties* destinadas ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e 75% das receitas das participações especiais destinadas aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia.

Já para as esferas subnacionais, não ocorre qualquer tipo de vinculação das rendas petrolíferas, ingressando estes recursos no caixa único destes entes. Há sim, de acordo com a interpretação mais usual, uma vedação (estipulada pela Lei 7990/89) para uso das rendas petrolíferas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal. Tratou, contudo, o processo de repactuação dos débitos dos Estados com a União desde o segundo governo Fernando Henrique Cardoso, de cancelar a vedação da utilização das receitas dos *royalties* para pagamento de dívidas^v.

No que diz respeito aos municípios, a interpretação mais usual é a de que estão sujeitos à preferalada dupla vedação, não podendo utilizar as rendas petrolíferas para quitação de dívidas e pagamento de pessoal direto. Esta última vedação, provavelmente, teve como inspiração a prudência do legislador em evitar que a folha de pagamento ficasse atrelada a recursos erráticos como os originários das rendas petrolíferas. Acontece que, também provavelmente, não imaginou o legislador que as rendas petrolíferas alcançassem uma participação tão elevada nas receitas municipais, fato que vem gerando importantes constrangimentos para muitos municípios beneficiários: se as receitas do petróleo são alocadas na ampliação de

equipamentos e serviços públicos municipais, como providenciar a mão-de-obra necessária para gerir e executar estes equipamentos e serviços ? O que se observa, *in loco*, é uma multiplicação da contratação de pessoas físicas e jurídicas, de forma terceirizada, por muitos dos municípios beneficiários, como forma de sanar o referido desequilíbrio entre a ampliação dos equipamentos e serviços públicos e a impossibilidade de ampliar o quadro de pessoal com recursos das rendas petrolíferas¹.

Na busca de sugestões para sanar parte das fragilidades relativas à desvinculação dos rendas petrolíferas vale lembrar que não há qualquer proibição de ordem legal para que estados e municípios, por si, vinculem estas receitas, através, por exemplo, da constituição de fundos específicos para alocação destas rendas. Opção que, além do vínculo à programas e projetos de investimentos atentos à necessidade de operar políticas de promoção da justiça intergeracional, ampliaria o raio de controle social sobre os destinos das rendas petrolíferas.

Em suma, quisemos com estas segunda e terceira seções denunciar que a forma de distribuir e aplicar as rendas do petróleo no Brasil: i) é geradora de sobrefinanciamento para alguns poucos agraciados municípios; ii) é provocadora, crescente, de desigualdades regionais na distribuição do produto e, mais importante, das receitas públicas; iii) é inócua no tocante a criação de garantias para a vinculação desta riqueza à políticas de promoção da justiça intergeracional.

Na seção seguinte, de caráter mais propositivo, será verificado que o regime brasileiro de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas poderia ser incrementado por alguns instrumentos e instituições experimentados na Colômbia e Venezuela. Fato, aliás, que ilumina a possibilidade de um intercâmbio entre aqueles investigadores sulamericanos que estão atentos ao debate sobre a justiça na repartição e destinação das rendas públicas do petróleo.

¹ Vale lembrar que as rendas advindas da cota parte do ICMS petróleo não estão sujeitas à qualquer restrição, minimizando, assim, o referido problema para alguns municípios situados nas regiões petrolíferas brasileiras.

IV - Aprendendo com os regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas na Colômbia e Venezuela

Como explicitado na seção introdutória, estes países compõem um subconjunto de um grupo maior de nações petrolíferas que estão sendo investigadas no âmbito do projeto de pesquisa que alimenta o presente artigo. Mais especificamente, a escolha destes dois países quer não só valorizar a orientação do presente evento (Integração Sulamericana), bem como fugir às tentadoras comparações com os países setentrionais, as quais, muitas vezes, explicitam distâncias abissais no âmbito sócio-cultural, que, de certa forma, desautorizariam a tomada daqueles como parâmetros.

Nosso afã, diante da etapa de nossa pesquisa e em virtude dos limites que impõem um artigo congressual, não poderia ser o de apresentar de forma completa os regimes de repartição e aplicação das rendas petrolíferas naqueles países. Nestes termos, nossa ambição é destacar daqueles regimes instrumentos que, idealmente, poderiam servir para o aprimoramento de nosso processo de dividir e aplicar as rendas do petróleo, sempre com a preocupação em favorecer o enquadramento destas regras ao princípio da justiça intergeracional.

Colômbia: a experiência dos “tetos” e dos “vínculos”

Em 2005, a República da Colômbia ocupava, entre os países Latino Americanos, a quarta posição na produção de petróleo (550 mil b/d) e a sexta na produção de gás (6,8 milhões de m³ diários), realizadas, sobretudo, nos campos de Caño Limón, Cussiana e Cupiaga.

As *regalias*, como são tratadas as *contraprestaciones* devidas ao Estado pelas companhias petrolíferas concessionárias - equivalentes aos nossos *royalties* - a partir do *Plan Nacional de Desarrollo*, implantado no Governo Andrés Pestrana Arango (1998-2002), possuem alíquotas variáveis, entre 5% e 25% do valor total da produção, na proporção do volume produzido em cada campo, sendo, contudo, fixada em 20% para todos os campos já em funcionamento antes de 1999^{vi}.

Já neste ponto é forçoso iluminar que as regras de incidência das *regalias* na Colômbia contribuem para uma exploração menos agressiva as reservas do país, pois as companhias, a partir de 1999, teriam um incentivo adicional para não esgotar rapidamente os campos, não atingindo o volume de produção para o qual a alíquota é máxima. Sem termos segurança sobre se a intencionalidade deste instrumento (as alíquotas variáveis) era mais arrecadatória do que preservacionista, o fato, é que alguma medida nesta direção poderia ser apreciada pelos formuladores de políticas no Brasil, uma vez que, aqui, os royalties possuem uma alíquota também variável (entre 5% e 10%), mas não em função do volume produzido, mas sim em relação a maior ou menor economicidade dos campos^{vii}.

Como no Brasil, os Departamentos (equivalente às nossas UFs) e os municípios colombianos classificados como produtores são também beneficiários das rendas petrolíferas. Contudo, há nesta forma de rateio um instrumento de grande interesse, que são os tetos (*los topes*) departamentais e municipais. O sistema de tetos define um valor fixo máximo de rendas petrolíferas para três tipos de beneficiários: os Departamentos produtores, os municípios produtores e os Municípios Portuários (que operam embarque e desembarque de petróleo e gás). Para além destes tetos máximos, as *regalias* passam a reforçar o caixa de outros beneficiários, a saber, o Fundo Nacional de Regalias, os Departamentos Não-Produtores e os Municípios Não-Produtores.

No Brasil, a inexistência destes tetos permite o sobrefinanciamento das esferas subnacionais de governo, o que, para além de ampliar os riscos do desperdício, e da renúncia fiscal, retira da esfera nacional importantes somas que poderiam ser revertidas para políticas de promoção da justiça intergeracional de grande alcance, como por exemplo, a montagem de um fundo de promoção da produção de energias renováveis, de forma garantir um futuro menos dependente do petróleo às futuras gerações.

Para além destes ajustes, os tetos colombianos, se aplicados no Brasil, poderiam trazer algum alento às disputas horizontais e verticais entre os estados e municípios beneficiários e não beneficiários, evitando a polarização de receitas públicas nas regiões petrolíferas, tal como denunciado na segunda seção deste estudo.

No que diz respeito à vinculação das rendas petrolíferas, a preocupação com o destino das regalias é uma questão tão séria na Colômbia, que algumas obras a serem financiadas com

estes recursos, via Fundo Nacional de Regalias (FNR), chegam a ser apontadas no corpo da lei (Lei 141/94). Além disso, deve-se ser notado que o papel do FNR atende, pelo menos de acordo com a sua concepção legal, ao princípio da promoção da justiça intergeracional, uma vez que incorpora entre suas ações a preservação do meio ambiente.

Venezuela: a centralização como alternativa

A Venezuela, país membro da OPEP, ocupa a nona posição mundial na produção de petróleo, o segundo lugar no *ranking* latino americano de produção de petróleo, superada apenas pelo México, sendo o maior produtor sulamericano, com produção diária de aproximados 3 milhões de b/d, no ano de 2005, a qual se realiza, em primazia, na Bacia Maracaibo-Falcón.

As regalias podem variar entre 20% e 30% do valor da produção e possuem como beneficiário exclusivo o Executivo Nacional. O qual, através da constituição do *Fondo para el Desarrollo Económico y Social Del País* (FONDESPA), prevê investimentos expressivos em obras, bens e serviços destinados ao desenvolvimento de infra-estrutura, atividades agrícolas, saúde e educação no país. Esta forma de rateio das rendas petrolíferas já indica uma marcante diferença com o caso brasileiro, motivadora de um debate essencial, que poderia ser provocado pela seguinte indagação: “se o petróleo é nosso, porque os royalties seriam apenas de alguns”?

É verdade que este debate não poderia se afastar de considerações sobre as diferenças entre o grau de autonomia fiscal e política dos GSNs em ambos os países. Como são ainda limitados nossos conhecimentos sobre esta dimensão na Venezuela, procuraremos, aqui, valorizar a discussão sob um outro ponto de vista, a saber, a perda de oportunidade de promover políticas de promoção da justiça intergeracional de longo alcance, quando destina-se, como no Brasil, parte importante das rendas petrolíferas às esferas subnacionais de governo.

Salvaguardamos a opinião de que não se deve execrar, a princípio, a descentralização das rendas do petróleo. Contudo, entre distribuir a renda aos municípios, segundo critérios impróprios de proximidade em relação aos poços e a alternativa de encaminhar este fundo ao governo nacional, a segunda alternativa pode ser alvissareira, sob o ponto de vista da efetiva capacidade de promover a justiça intergeracional. Ora, não são os municípios, definitivamente, que têm a competência e a capacidade de promoverem medidas de longo

alcance na direção de garantir às gerações futuras um ambiente menos dependente das riquezas finitas. No máximo, as esferas municipais poderiam, sim, garantir aos seus futuros munícipes um ambiente mais seguro (social, ambiental e economicamente) para o enfrentamento do momento de exaustão das jazidas petrolíferas, através, por exemplo, de uma política de diversificação produtiva, promovida no âmbito local. Mas para tal, precisariam os municípios das áreas de influência das zonas de produção deterem 1/5 do total das rendas petrolíferas?

Mas também seria ingenuidade acreditar que com as fragilíssimas regras de vinculação das rendas petrolíferas que se destinam ao executivo nacional brasileiro, poderíamos promover, de fato, políticas exemplares de promoção da justiça intergeracional. Neste aspecto deve ser destacada a denuncia feita por Tavares (2005), mostrando o brutal contingenciamento realizado pelo Tesouro Nacional sobre as rendas petrolíferas, as quais deveriam ser destinadas aos órgãos federais, conforme apresentado na Tabela I. Tal contingenciamento, servindo para a geração do superávit primário, funcionaria como uma inversão total de propósitos: ao invés de se promover a justiça intergeracional, se estaria pagando dívidas pretéritas (detidas pelos credores da dívida pública) com as rendas petrolíferas.

Na verdade, seria inglória a tarefa de tentar buscar avaliar se os dispêndios realizados pelo FONDESPA seguem uma orientação na direção de promover a justiça intergeracional na Venezuela. Isto porque, naquele país, as rendas do petróleo se confundem com o próprio orçamento público, não sendo possível, nem razoável, encontrar alguma destinação muito focada destas receitas, na medida em que cerca de 80% do orçamento público se origina da tributação sobre o setor petróleo. De qualquer forma, parece-nos oportuno iluminar, da experiência Venezuelana, a hipótese de criação, no Brasil, de um fundo nacional de investimentos, alimentados com os recursos das rendas do petróleo.

Nota de Síntese

Mesmo que ainda em formato de um esboço comparativo, este estudo procurou iluminar quão rico pode ser o intercâmbio das experiências dos regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas vivenciadas pelos países sulamericanos.

Evidenciando, primeiramente, a hiperconcentração espacial das rendas do petróleo no Brasil, buscou-se na experiência Colombiana destacar a importância dos mecanismos de tetos, que vêm garantido a este país uma maior universalização, ou um maior espraiamento, dos benefícios advindos dos fundos públicos petrolíferos.

No concernente à questão da vinculação dos recursos, mostrou-se que a legislação brasileira não garante uma adequada aproximação dos dispêndios das rendas petrolíferas em efetivas políticas de promoção da justiça intergeracional. Fato este que destacou a possibilidade, a partir do aprendizado com as experiências colombiana e venezuelana, do estabelecimento de uma espécie de fundo nacional de desenvolvimento no Brasil, dotando a nação de instrumentos mais sólidos para a promoção da justiça intergeracional, financiada com o gigantesco fundo público formado pelas rendas do petróleo.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, T.; HADDAD, P.; FERREIRA, C.; BOISIER, S.. Economia Regional - Teoria e Métodos de Análise. 1a.. ed. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil S/A, 1989. v. 1.

COLÔMBIA. Constituição Nacional. Disponível em < www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/ >. (Acesso em 08/11/2006)

COLÔMBIA. Plano Nacional de Desarrollo. Disponível em < es.wikipedia.org >. (Acesso em 08/11/2006)

HARTWICK, J. *Intergeneration Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources*. The American Economic Review, vol. 67, nº 5, dez/1977. pp. 972-75.

HOTELLING, H. *The Economics of exhaustible resources*. Journal of Political Economy, v. 39, n.2, p. 137-75, abril de 1931.

MARTINEZ-ALIER, J. *Ecological Economics: Energy, Environment and Society*. Basil Blackwell, 1989.

PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

POSTALI, F. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002. 120 p.

SERRA, R. . *Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil*. In: Encontro Nacional da ANPUR, 2003, Belo Horizonte. Anais da ANPUR, 2003.

SERRA, R.; PATRÃO, C. *Impropriedades das normas de distribuição territorial dos royalties no Brasil*. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

TAVARES, W. *O descompasso entre a aplicação e a arrecadação de recursos do Fundo Setorial de Petróleo*. Boletim Petróleo, Royalties e Região, n. 9, set/2005, pp. 2 –3.

VALDERRAMA, J. . Las regalías petroleras: un derecho de los colombianos. Disponível em < www.censat.org >. (Acesso em 24/11/2006)

VENEZUELA. Ley Orgánica de Hidrocarburos. Gaceta Oficial n° 37.323, de 13/11/2001.

VENEZUELA. Decreto n° 1.510, de 02/11/2001.

VERA, E.. *Una alternativa patriótica a las empresas mixtas*. Disponível em < www.aporrea.org >. (Acesso em 14/03/2006)

ⁱ Os royalties incidem sobre o valor da produção (a preços internacionais), com uma alíquota que varia entre 5% e 10%, em função da economicidade dos campos petrolíferos, atestada pela Agência Nacional do Petróleo.

ⁱⁱ As participações especiais funcionam como uma espécie de imposto extraordinário sobre a receita líquida nos campos de alta produção e rentabilidade. As alíquotas das participações especiais variam, progressivamente, de acordo com o tempo de exploração dos campos (1º, 2º, 3º, > 4º ano) e segundo a sua localização (em terra, lâmina d'água < 400 m, lâmina d'água > 400 m).

ⁱⁱⁱ Para uma apresentação do referido determinismo físico presente nas regras de rateio das rendas petrolíferas ver Serra e Patrão (2003).

^{iv} Este quadro, certamente, se repetirá nas demais regiões petrolíferas do país (como na Bacia Potiguar, do Espírito Santo e da Amazônia) dado que as regras de rateio espacial das rendas petrolíferas não variam entre os estados da federação.

^v A autorização para utilização dos *royalties* na quitação de dívidas com a União iniciou-se, estritamente para o Estado do Rio de Janeiro, em 1999, com a Medida Provisória 1868-18/99, diversas vezes reeditada (já estendendo esta possibilidade para as demais Unidades da Federação) até transformar-se na Lei 10.712/2003.

^{vi} Para uma avaliação crítica destas mudanças ver Valderrama (2006).

^{vii} No Brasil são as *participações especiais* que têm alíquotas diferenciadas em relação ao volume de produção, contudo, estas alíquotas incidem sobre a receita líquida e não sobre o valor da produção, o que gera efeitos diferenciados sobre o (de)estímulo em esgotar mais rapidamente um determinado campo.