

## Os estados e municípios devem receber *royalties* de petróleo?

Marcos Mendes<sup>1</sup>  
Marcos Kohler<sup>2</sup>

Ao final de 2010 o Congresso Nacional aprovou um conjunto de leis conhecido como “novo marco regulatório do petróleo”, que é um conjunto de regras a serem seguidas na exploração do petróleo recém-descoberto na camada pré-sal<sup>3</sup>. O único ponto que restou pendente foi o critério de divisão dos *royalties* recebidos pelo setor público entre estados e municípios. Há uma disputa em que, de um lado estão os estados e municípios que se situam em frente aos campos marítimos de petróleo e que se julgam no direito de receber a maior parte dos recursos, e de outro lado estão os demais estados e municípios, que pleiteiam uma distribuição equitativa entre todos. Para entender essa disputa, é importante responder, primeiro, à pergunta que dá título ao texto: por que os estados e municípios deveriam receber rendas derivadas da exploração de petróleo?

Vejam os que são os *royalties*. Eles são um pagamento mensal feito ao governo pelas empresas que exploram petróleo. No Brasil cobra-se, também, a chamada “participação especial”, que é uma espécie de tributação sobre o lucro, incidente no caso dos poços de alta produtividade. A primeira justificativa para o pagamento de *royalties* e participação especial (doravante chamaremos os dois tipos de pagamento apenas de *royalties*, para simplificar) é que o petróleo é uma riqueza de propriedade do Estado, que deve ser remunerado pela sua extração. Colabora o fato de que é grande a diferença entre o custo de extração do petróleo e o seu preço no mercado internacional. A alta margem de lucro permite que o governo se aproprie de parte dos ganhos sem que a atividade deixe de ser atrativa para as empresas exploradoras.

O segundo ponto é que esses recursos são finitos: o petróleo que se extrai da terra hoje não estará disponível para as gerações futuras. Por isso, a cobrança de *royalties* e outras compensações financeiras pagas pelos extratores de recursos naturais ao governo (existem compensações similares na extração mineral e no uso de recursos hídricos) têm o papel fundamental de equilibrar os interesses da geração presente e das gerações futuras. Trata-se de impor um custo adicional à extração dos recursos hoje, para dosar o ritmo de seu consumo e permitir que as gerações futuras também disponham de recursos naturais.

Em geral, são apontadas três justificativas para que os estados e municípios participem das receitas de *royalties*. A primeira está associada à exploração de um recurso que pertence ao ente federativo. Como no Brasil os recursos do subsolo pertencem à União, essa justificativa não se aplica.

A segunda justificativa é que os *royalties* pagos a municípios e estados servem para compensá-los pelos danos ambientais e sociais (atração excessiva de mão-de-obra para a região, com os associados problemas de criminalidade, desemprego, etc), além de garantir condições à expansão da urbanização necessária para receber mais população e mais empresas ligadas à exploração de petróleo.

A terceira é que os estados e municípios produtores poderiam utilizar os *royalties* para construir uma base econômica que preparasse a localidade para quando as

---

<sup>1</sup> Consultor-Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia pela USP.

<sup>2</sup> Consultor-Legislativo do Senado. Mestre em Economia pela UFMG.

<sup>3</sup> Para uma discussão dessas leis ver, neste site, o texto “[Qual a diferença entre regime de partilha e regime de concessão na exploração do petróleo?](#)”, de Paulo Springer de Freitas.

jazidas se esgotarem, evitando o esvaziamento econômico da região após o fim da exploração.

Porém esses argumentos não parecem fortes para o caso brasileiro. Primeiro porque, pelas regras atualmente vigentes (que valem para os poços de petróleo que não estão no pré-sal), há um descasamento entre os municípios beneficiados e a efetiva localização e impacto da extração de petróleo. Parte relevante do *royalty* é atribuída aos municípios que estejam mais próximo do poço situado na plataforma continental, sem que, necessariamente, o petróleo extraído daquele poço seja processado, embarcado ou gere qualquer impacto adverso de ordem econômica ou ambiental no município. Esse critério, conforme registra (Serra 2006, p. 213) “*não tem associação com o impacto local da atividade de exploração de petróleo e acaba por tornar alguns municípios privilegiados recebedores de um ‘maná’*”: recebem dinheiro sem ter o correspondente impacto negativo. Ainda segundo Serra (2006, p. 217), no caso dos municípios, apenas 26% do total dos *royalties* referentes à produção terrestre de petróleo guardam alguma relação com a intensidade do impacto local da atividade de exploração, com esse percentual caindo para 8,75% no caso da exploração em plataforma continental.

Adicionalmente, a própria atividade petrolífera já estimula bastante a atividade local, aumentando substancialmente a base de arrecadação tributária. No que diz respeito aos impactos ecológicos, a distância entre os campos do pré-sal e a costa, de centenas de quilômetros, torna praticamente impossível associar qualquer dano ecológico ao município confrontante: o município efetivamente afetado dependerá muito mais das correntes marítimas e de outros fatores geológicos do que da proximidade do plataforma de exploração.

Outro problema fundamental é que os critérios de partilha atuais geram grande concentração dos recursos em alguns poucos municípios. De fato, de acordo com Serra (2006, p. 228), 24,3% das rendas petrolíferas devidas a municípios são pagos a um único município: Campos de Goytacazes-RJ e os dez maiores beneficiários dessas rendas detêm 64% do total distribuído.

Some-se a isso o fato de que os valores transferidos são muito elevados: a participação dos estados e municípios produtores, dependendo do tipo de poço explorado, fica entre 50% e 90% do total dos *royalties*. Mesmo antes de os poços do pré-sal começarem a produzir, já ocorre, hoje, com a imposição de *royalties* sobre os campos em atividade, uma transferência a estados e municípios da ordem de R\$ 12,1 bilhões anuais<sup>4</sup>.

Municípios que recebem muito dinheiro de *royalties* sem ter que, ao mesmo tempo, usar esse dinheiro para mitigar os problemas gerados pela exploração do petróleo, acabam atraindo população, que vem em busca de se beneficiar desse dinheiro. O argumento de que o dinheiro do *royalty* é para compensar o aumento de população tem que ser virado de ponta-cabeça: é o dinheiro do *royalty* que atrai população.

Estudo recente<sup>5</sup> mostra que, no caso brasileiro, não se detecta um impacto positivo e significativo da exploração de petróleo nas demais atividades econômicas municipais. Logo, a população não teria sido atraída por novos empregos no setor privado, decorrentes da atividade petrolífera. Os autores mostram que o principal impacto econômico ocorre via orçamento público, com a entrada dos *royalties* nos cofres locais. Seria, então, de se esperar uma expansão dos serviços públicos

---

<sup>4</sup> Fonte: ANP <http://www.anp.gov.br/?id=522>

<sup>5</sup> Francesco Caselli e Guy Michaels *Do oil windfalls improve living Standards? Evidence from Brazil*. NBER Working Paper n° 15550. Disponível em <http://www.nber.org/papers/w15550>

municipais. Mas os pesquisadores não encontram tal efeito. Aparentemente o dinheiro é gasto, mas não produz efeitos em termos de aumento de serviços públicos prestados ou de qualidade de vida local. Pode-se concluir que boa parte do dinheiro é aplicada de forma improdutiva ou é desviada.

Existem evidências a esse respeito na literatura. Sousa e Stosic (2003)<sup>6</sup>, em um estudo que compara a eficiência dos municípios brasileiros, mostram que há grande concentração de municípios que são beneficiários de *royalties* no grupo dos menos eficientes. Mendes (2005)<sup>7</sup> mostra que os principais beneficiários de compensações financeiras relacionadas ao petróleo gastam entre 20% e 50% a mais que a média dos municípios brasileiros com a manutenção de suas câmaras de vereadores.

O que parece ocorrer é que, ainda que mal gasto, parte do dinheiro dos *royalties* continua circulando na área de influência econômica dos municípios beneficiados. Salários públicos elevados, despesas públicas improdutivas e desvios geram uma dinâmica econômica com baixo potencial de geração de riqueza futura, mas que é capaz de fomentar a demanda local por bens e serviços, como construção de residências, despesas no comércio, contratação de empregados domésticos, etc.

Em vez de os *royalties* representarem uma indenização aos municípios pela futura decadência econômica, quando não houver mais petróleo na região, eles criam uma dependência do município em relação a esses recursos no presente. Quando acabar a exploração do petróleo e os *royalties* secarem, esses municípios não terão construído nenhuma base sustentável para sua atividade econômica e irão, efetivamente, entrar em depressão econômica.

Manter esse modelo distorcido de distribuição de *royalties*, em um contexto em que os valores se multiplicarão devido à exploração do pré-sal, não parece ser uma boa idéia.

Por outro lado, também não nos parece aconselhável simplesmente dividir os recursos igualmente entre todos os municípios e estados. Se isso for feito, tal receita será mais um recurso a ser aplicado nos gastos correntes, sem perspectiva de que venham a ser adequadamente investidos em favor das gerações futuras.

Para ter uma aplicação eficaz dos recursos dos *royalties* é preciso fazê-lo pensando nas gerações futuras, que não terão a oportunidade de consumir o petróleo que se extrai no presente. Por isso, é recomendável que a receita financeira obtida com os *royalties* seja investida para gerar ativos capazes de impulsionar o crescimento econômico hoje e no futuro: infra-estrutura econômica, conhecimento científico, preservação ambiental.

Parte significativa das políticas geradoras de ativos em favor das gerações futuras diz respeito a ações típicas do Governo Federal. É a esse nível de governo que cabem as principais ações de investimentos em ciência e tecnologia, proteção ambiental e ampliação da infraestrutura (estradas, portos, aeroportos, etc.). É pequeno o papel que os municipais podem fazer nessas áreas; com os governos estaduais tendo algum espaço para atuar em tais áreas.

---

<sup>6</sup> Sousa, M.C.S. e B. Stosic. "Technical Efficiency of the Brazilian Municipalities: Correcting Non-Parametric Frontier Measurements for Outliers. Working Paper nº 293. Departamento de Economia. Universidade de Brasília, 2003.

<sup>7</sup> Mendes, M. (2005) Capture of fiscal transfers: a study of Brazilian local governments. *Economia Aplicada*, v. 9, nº 3, p. 427-444.

Há uma outra área de investimento nas gerações futuras, a educação, para a qual estados e municípios podem contribuir bastante. No entanto, seria importante criar mecanismos que garantissem a efetiva aplicação dos *royalties* nas escolas públicas estaduais e municipais.

Pelo exposto, seria interessante redesenhar a partilha dos *royalties* do pré-sal com base nos seguintes princípios:

- reduzir significativamente a participação de estados e municípios na partilha, passando a utilizar tais recursos em programas federais de pesquisa e desenvolvimento de fontes alternativas de energia (lembrando que a liderança brasileira em biocombustível depende de investimento maciço em pesquisa no setor), programas de preservação ambiental e reforço das verbas para a educação pública;
- os estados devem receber parcela superior à dos municípios, visto que têm maiores atribuições em áreas como preservação ambiental, ciência e tecnologia e infraestrutura;
- a União, por sua vez, deve receber parcela superior à dos estados, tendo em vista o impacto relevante que as receitas do petróleo trazem sobre variáveis macroeconômicas, como demanda agregada e câmbio, e pela maior capacidade técnica de criar e gerenciar fundos que consigam preservar para as gerações futuras a riqueza do petróleo;
- o eventual uso dos recursos no financiamento da educação provida pelos estados e municípios deve se dar por meio da elevação da dotação do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), para garantir que o dinheiro venha a ser efetivamente canalizado para a educação;
- participação adicional de estados e municípios nesses recursos, além das citadas acima, deve restringir-se ao suporte financeiro necessário para que eles expandam sua rede de serviços públicos em função do aumento de demanda decorrente das atividades de exploração; o que significa valores, por cidade, muito inferiores ao que se paga aos atuais principais beneficiários do sistema;
- impor um teto para a participação percentual de cada município na partilha, para evitar o fenômeno dos “municípios milionários”, como é o caso de Campos de Goytacazes-RJ e outros municípios da Bacia de Campos;
- utilizar parte dos recursos atribuídos a estados e municípios para formar um fundo de estabilização, cujos recursos seriam utilizados em períodos de menor arrecadação ou para financiar investimentos em infraestrutura por meio de empréstimos aos próprios estados e municípios para financiamento de obras de infraestrutura.

Para ler mais sobre o tema:

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

Serra, R.V. “Rendas Petrolíferas no Brasil: critérios de distribuição distorcidos induzem ineficiência do gasto”. In *Gasto Público Eficiente: 91 Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. M. Mendes (Org.). Instituto Fernand Braudel/Topbooks, São Paulo, Brasil, 2006.