

CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS E SOBREFINANCIAMENTO DAS ESFERAS DE GOVERNO LOCAIS: EVIDÊNCIAS E SUGESTÕES PARA CORREÇÃO DE RUMO

Rodrigo Valente Serra¹

No ano de 2004 foram recolhidos pela Secretaria do Tesouro Nacional cerca de R\$ 11,1 bilhões a título de rendas públicas petrolíferas, tratadas pela legislação pertinente como *participações governamentais* (PGs)² no resultado econômico da atividade de *exploração e produção do petróleo e gás natural* (E-P). Para um melhor dimensionamento da importância destes recursos, vale lembrar que foram superiores ao total das despesas de investimento do governo federal empenhadas em 2004, as quais somaram a quantia de R\$ 10,87 bilhões³.

Os *royalties* (incidentes sobre o preço de mercado do petróleo e do gás natural) e as participações especiais (incidentes sobre o lucro⁴ auferido nos campos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade) são as mais importantes das PGs⁵, sendo responsáveis, respectivamente, pelo recolhimento de R\$ 5,04 bilhões e de R\$ 5,27 bilhões, para o mesmo ano de 2004.

Somadas, estas rendas foram assim distribuídas: 38,7% coube à União, 36,1% aos estados, 21,6% aos municípios, sendo destinado o resíduo de 3,6% ao Fundo Especial. Contudo, para uma noção do rateio final destas rendas entre as três esferas de governo é preciso considerar: i) que a função do Fundo Especial é redistribuir sua dotação entre todos os estados e municípios brasileiros, respeitando as regras de rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); ii) que um quarto dos *royalties* destinados diretamente aos estados devem ser transferidas aos seus municípios, tal como prevê a regra constitucional sobre a distribuição da cota parte do ICMS entre os municípios. Considerando, portanto, estas citadas transferências verticais, o rateio final de 2004 das rendas petrolíferas reservou 38,7% à União, 32,9% aos estados e 28,4% aos municípios.

O que reflete este rateio? Uma estrutura de repartição centralizada ou descentralizada? Acredita-se que somente é possível responder a esta questão tomando-se uma posição sobre a função ideal destes instrumentos tributários: *royalties* e participações especiais. Nossa posição culmina na defesa de uma interpretação destes instrumentos como financiadores de políticas de promoção da justiça intergeracional⁶, dado que sua incidência recai sobre a extração de um recurso finito. Sendo este nosso posicionamento, a esfera central de governo seria aquela capaz de coordenar e operar, com vantagens em relação às esferas de governo subnacionais (GSNs), políticas de promoção da justiça intergeracional, como, por exemplo, a montagem de um fundo para financiamento da P&D no campo das fontes alternativas de energia. Também em virtude desta interpretação, a leitura que fazemos quanto à repartição das rendas petrolíferas é a de que esta vem resultando em um sobrefinanciamento das esferas de governo subnacionais.

¹ Doutor pelo Instituto de Economia da Unicamp (IE/Unicamp), professor e pesquisador do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes (RJ).

² Neste artigo, rendas públicas petrolíferas serão tratadas, abreviadamente, como rendas petrolíferas e como sinônimo das participações governamentais (PGs).

³ Não incluindo as despesas de investimento das estatais. (Ver *Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal, 2004*. Disponível em www.tesouro.fazenda.gov.br)

⁴ Rigorosamente, as participações especiais incidem sobre a receita bruta, *deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor*. (art. 50, Lei 9.478/97).

⁵ O pagamento pela ocupação ou retenção de área e o bônus de assinatura são as duas outras PGs, não tratadas neste estudo.

⁶ Devo a Postalí (2002) e a Martinez-Alier (1989) a assunção deste posicionamento de tomar a política de promoção da justiça intergeracional como política coerente com a gênese da renda mineral.

A aludida magnitude das rendas petrolíferas funcionaria, *per si*, como justificativa para a avaliação de como estão sendo repartidas e aplicadas. A finitude de sua fonte geradora potencializa a urgência desta avaliação. Nesta direção o presente estudo tem duplo objetivo:

Na seção II são apresentadas as normas de distribuição das rendas petrolíferas, demonstrando que, em função da presença de um forte determinismo físico nas regras de rateio destas rendas (determinismo este que valoriza a proximidade física dos estados e municípios com os campos petrolíferos), vem sendo forjado um quadro de elevada concentração espacial de receitas públicas nas regiões petrolíferas nacionais. Concentração esta que, por extensão, faz emergir a preocupação quanto ao grau de sobrefinanciamento dos GSNs.

De caráter mais propositivo, a seção III, oferece um conjunto de sugestões para arquitetura de um regime de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas que valoriza a função da promoção da justiça intergeracional e, concomitantemente, minimiza iniquidades relativas à distribuição espacial da riqueza e à malversação do uso destes valiosos fundos públicos.

Questionar a forma de rateio e aplicação de um fundo público, da magnitude como a deste, formado pelas rendas petrolíferas, é, pois, equivalente a indagar sobre estratégias de desenvolvimento. Com orgulho, muitos olhares reverenciam a chegada da tão sonhada oferta auto-suficiente de petróleo, mas não pode esta alegria obscurecer o fato de que esta colossal extração de riqueza finita representa um saque feito à conta das futuras gerações. Como deve haver uma identidade entre desenvolvimento e cuidado com as gerações futuras, deve também haver uma convergência entre as políticas de rateio e aplicação das rendas petrolíferas e as políticas compensatórias intergeracionais. Alternativa esta que coloca a questão do âmbito de coordenação destas políticas, lembrando que a distribuição das rendas petrolíferas não é matéria livre do debate sobre as tensões de nosso pacto federativo.

II – As Normas de Distribuição das Rendas Petrolíferas e seus Desdobramentos Espaciais

“O que não é possível, nem justificável, é que Estados (petrolíferos) que servem de suporte, de apoio, que têm suas estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infra-estruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus, altos para os seus parques cofres, nada recebam a não ser o orgulho de dizer: ‘temos petróleo’. Não é lícito, portanto, que esses Estados, sem nada, ainda arquem com os ônus de suportar essas despesas, sem nenhuma retribuição àquilo que a natureza colocou no confronto de seus territórios.” (Discurso do Senador José Sarney, Anais do Congresso Nacional, 1971, vol. 5, pág. 79)

Eis a visão triunfante que determinou a escolha de critérios para repartição espacial das rendas públicas do petróleo no país: uma visão que naturaliza os recebimentos destas receitas pelos territórios impactados pelo segmento de exploração e produção de petróleo e gás natural (E-P).

Esta reivindicação, embora plenamente compreensível como argumento de congressistas, governadores e prefeitos em defesa da elevação de receitas para suas bases territoriais/eleitorais, incorre num equívoco

interpretativo (proposital?) sobre a especificidade dos *royalties*⁷. Verifica-se que o pleito para o beneficiamento dos *royalties* pelos GSNs associa estes recursos aos impactos de adensamento causados pela atividade de E-P: "*estruturas modificadas pela presença de uma nova tecnologia que lá aporta e, por isso mesmo, modifica os níveis de vida, obrigando que as infra-estruturas estaduais sejam reforçadas, com ônus, altos para os seus parques cofres*".

Vale lembrar, contudo, que a elevação do fluxo de renda local e regional, gerado pela presença do segmento de E-P, provoca o crescimento da base tributária permitindo o aumento da arrecadação através dos instrumentos impositivos clássicos. No caso do Brasil, o aumento da arrecadação ocorre, principalmente, através do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e das receitas tributárias municipais.

Do que foi dito acima, poderia ser deduzido que os GSNs impactados pela atividade de E-P não seriam merecedores das PGs. Não é este, contudo, nosso entendimento. Encontram-se, sim, razões para o pagamento de rendas minerais aos GSNs, mas em função de outro princípio compensatório: o princípio da promoção da justiça intergeracional nos territórios impactados pelo segmento de E-P, como já defendido na introdução deste estudo.

Nesta seção será evidenciado que a política energética nacional, longe da neutralidade espacial, é geradora de importantes impactos sobre a distribuição territorial da riqueza. Um dos mais claros desdobramentos da política atual de distribuição das PGs entre os GSNs é a hiperconcentração espacial destes recursos em poucas regiões, sobretudo no Estado do Rio Janeiro, por ser este responsável por mais de 81% da produção petrolífera nacional.

Baseada em uma concepção compensatória enviesada, a norma de distribuição das PGs acaba por "escolher" os estados e municípios beneficiários em função de critérios de proximidade (dos campos petrolíferos em relação ao território continental). Tais critérios impõem, portanto, um verdadeiro "determinismo físico" sobre as regras de rateio das rendas petrolíferas. Um determinismo cujo principal desdobramento é hiperconcentração de receitas públicas em alguns pontos do território. Fato que, somado a outras fragilidades da norma de distribuição destas receitas, dificultam a adoção de uma efetiva política de promoção da justiça intergeracional nas regiões que dão suporte ao segmento de E-P.

Para uma sintética sistematização do rateio das rendas petrolíferas entre os beneficiários, importa chamar atenção para o registro de que hoje existem duas lógicas, duas diferenciadas estruturas, para repartição dos *royalties*: a alíquota mínima de 5% é distribuída de acordo com a Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91, e a alíquota excedente a 5%⁸ é distribuída de acordo com a Lei 9.478/97 (Lei do Petróleo) e o decreto 2.705/98.

A coexistência destas duas estruturas de distribuição dos *royalties* faz com que o rateio final destes recursos entre as esferas governamentais varie em função da alíquota vigente nos campos petrolíferos, o que pode ser verificado através da análise das Tabelas I.A e I.B. Tomando como exemplo um campo petrolífero hipotético, cuja alíquota dos *royalties* seja igual a 10% (ou, de outra forma, cuja alíquota dos *royalties excedentes* seja igual a 5%), procurou-se demonstrar a estrutura final de rateio destes recursos entre as esferas governamentais.

⁷ O que hoje se conhece como *royalties* petrolíferos, já foi tratado como *indenização*, desde a criação da Petrobras (1953) até 1989; depois nominado como compensação financeira, até a Lei do Petróleo, de 1997, quando se inaugura o termo *royalty*, vivo até hoje. As participações especiais somente foram criadas com a mesma Lei do Petróleo.

⁸ A Lei do Petróleo elevou a alíquota dos *royalties*, antes fixada em 5% do valor da produção, para uma alíquota que varia entre 5% e 10%.

Tabela I.A - Repartição dos *royalties* entre os beneficiários. (hipótese: alíquota = 10%) Produção Terrestre (*onshore*).

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91).	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98).	Rateio final dos <i>royalties</i> entre os beneficiários
Estados produtores	70,0%	52,5%	61,3%
Municípios produtores	20,0%	15,0%	17,5%
Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.	10,0%	-	5,0%
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural	-	7,5%	3,7%
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25,0%	12,5%
Total	100,0%	100,0%	

Elaboração própria a partir de Barbosa (2001).

Tabela I.B - Repartição dos *royalties* entre os beneficiários (hipótese: alíquota = 10%). Produção na Plataforma Continental (*offshore*).

Beneficiários	Distribuição da alíquota de 5% (Lei 7.990/89 e Decreto 01/91).	Distribuição da alíquota excedente a 5% (Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98).	Rateio final dos <i>royalties</i> entre os beneficiários
Estados confrontantes	30,0%	22,5%	26,25%
Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas	30,0%	22,5%	26,25%
Municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo.	10%	-	5,00%
Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo.	-	7,5%	3,75%
Ministério (Comando) da Marinha	20%	15%	17,50%
Ministério da Ciência e Tecnologia	-	25,0%	12,50%
Fundo Especial	10%	7,5%	8,75%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboração própria a partir de Barbosa (2001).

Com relação às participações especiais, criadas pela Lei do Petróleo (9.478/97), estas funcionam como uma espécie de imposto incidente sobre lucros extraordinários auferidos pelos campos petrolíferos de elevada produção ou elevada 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).⁹ Como pode ser notado pela Tabela II, as participações especiais possuem uma estrutura de repartição mais centralizada, com uma distribuição entre União (Ministério das Minas e Energia e Ministério do Meio Ambiente), Estados e Municípios de, respectivamente, 50%, 40% e 10%.

Se, contudo, as PGs forem tomadas de forma agregada, um dos principais destaques da Tabela II é a demonstração de que os interesses dos representantes dos entes subnacionais lograram¹⁰ uma verdadeira

⁹ Para uma visão mais detalhada das normas de distribuição dos *royalties* ver Barbosa (2001) e das regras de repartição das participações especiais ver e Gutman e Leite (2003).

¹⁰ Até 1985 os *royalties* incidentes sobre a produção marítima eram integralmente revertidos para a União.

descentralização das rendas públicas do petróleo, detendo estados e municípios cerca de 60,7% desta riqueza. Note que a parcela do Fundo Especial deve ser também creditada aos entes subnacionais, pois, como alertado anteriormente, este fundo redistribui as rendas petrolíferas entre a totalidade dos estados e municípios, tal como se estas fossem um reforço ao Fundo de Participação dos Estados e ao Fundo de Participação dos Municípios.

A segunda evidência que se quer destacar com a Tabela II é a de que a distribuição regional das PGs é extremamente concentrada. Esta distribuição espacial dos recursos é o resultado combinado da ocorrência espacialmente concentrada das jazidas de petróleo e gás, principalmente na plataforma continental, e da norma de distribuição vigente das rendas petrolíferas entre os entes subnacionais.

Tabela II - Distribuição das Participações Governamentais (*royalties* + participações especiais), 2003. (R\$ correntes)

Beneficiários	Royalties	Participações Especiais	Total das Participações Governamentais	
	A	B	C = A + B	C (%)
Comando da Marinha	644.705.207,56	-	644.705.207,56	6,9%
Ministério da Ciência e Tecnologia	541.526.524,36	-	541.526.524,36	5,8%
Ministério das Minas e Energia	-	1.998.974.000,00	1.998.974.000,00	21,3%
Ministério do Meio Ambiente	-	499.734.400,00	499.734.400,00	5,3%
Total União	1.186.231.731,92	2.498.708.400,00	3.684.940.131,92	39,3%
			-	
Amazonas	90.479.836,67	21.765.000,00	112.244.836,67	1,2%
Ceara	14.153.663,74		14.153.663,74	0,2%
Rio Grande do Norte	140.945.914,14	7.532.200,00	148.478.114,14	1,6%
Alagoas	23.036.530,39		23.036.530,39	0,2%
Sergipe	55.525.782,13		55.525.782,13	0,6%
Bahia	114.992.895,59		114.992.895,59	1,2%
Espírito Santo	59.278.535,24	8.379.900,00	67.658.435,24	0,7%
Rio de Janeiro	907.744.089,66	1.961.297.000,00	2.869.041.089,66	30,6%
São Paulo	4.000.068,61		4.000.068,61	0,0%
Paraná	3.016.769,17		3.016.769,17	0,0%
Total Estados	1.413.174.085,34	1.998.974.100,00	3.412.148.185,34	36,4%
			-	
Municípios do Amapá	188.772,48		188.772,48	0,0%
Municípios do Amazonas	37.782.212,10	5.150.541,90	42.932.754,00	0,5%
Municípios do Pará	1.069.710,72		1.069.710,72	0,0%
Municípios do Ceará	19.362.941,74		19.362.941,74	0,2%
Municípios do Rio Grande do Norte	97.010.603,69	2.831.035,48	99.841.639,17	1,1%
Municípios de Pernambuco	343.221,46		343.221,46	0,0%
Municípios de Alagoas	20.183.466,67		20.183.466,67	0,2%
Municípios de Sergipe	54.024.845,55		54.024.845,55	0,6%
Municípios da Bahia	79.644.021,52	67.515,71	79.711.537,23	0,9%
Municípios do Espírito Santo	52.078.351,53	2.385.722,82	54.464.074,35	0,6%
Municípios de Minas Gerais	1.770.817,58		1.770.817,58	0,0%
Municípios do Rio de Janeiro	997.787.349,02	472.535.402,98	1.470.322.752,00	15,7%
Municípios de São Paulo	73.958.505,04		73.958.505,04	0,8%
Municípios do Paraná	1.978.208,20		1.978.208,20	0,0%
Municípios de Santa Catarina	20.811.939,23		20.811.939,23	0,2%
Municípios do Rio Grande do Sul	16.624.201,92		16.624.201,92	0,2%
Total Municípios	1.474.619.168,45	482.970.218,89	1.957.589.387,34	20,9%
			-	
Fundo Especial	322.352.603,68	-	322.352.603,68	3,4%
			-	
Total Geral	4.396.377.589,39	4.980.652.718,89	9.377.030.308,28	100,0%

Fonte: ANP (www.anp.gov.br)

Seguindo a Tabela II observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, cuja fronteira Bacia de Campos foi responsável, em 2003, por cerca 81,3%¹¹ da produção petrolífera nacional, deteve, no mesmo ano, cerca de 43,6% das rendas petrolíferas totais. Contudo, se for considerada apenas a parcela destinada aos entes subnacionais (excetuando o Fundo Especial), a participação do Estado do Rio (incluindo a de seus municípios) atinge 80,8% deste novo total. Havendo, portanto, uma correspondência espacial bastante estreita entre a participação relativa na produção petrolífera e a participação relativa no rateio das rendas petrolíferas destinadas aos entes subnacionais.

Serve ainda esta evidência quanto a concentração espacial das rendas petrolíferas para evidenciar a presença de elementos retóricos nos discursos que querem fazer das PGs instrumentos de distribuição espacial da renda. Se, novamente, é tomada apenas a parcela destinada aos entes subnacionais (excetuando o Fundo Especial) verifica-se o seguinte rateio macro-regional das rendas públicas do petróleo: região Norte (2,9%); NE (11,7%); SE (84,6%); SU (0,8%); CO (0,0%). Este resultado não é, certamente, condizente com políticas regionais compensatórias! Talvez, o que possa fazer sentido nos citados discursos seja a defesa de regiões outrora empobrecidas como o Norte Fluminense, ou o semi-árido do Rio Grande do Norte; somente assim seria possível tratar com seriedade a defesa das PGs enquanto instrumentos de compensação das desigualdades regionais da distribuição da riqueza no país.

A extrema variância entre as somas pagas aos municípios beneficiários reflete, como já argumentado, não só a concentração espacial da produção petrolífera, mas também às regras de distribuição, as quais definem diversas categorias para estes beneficiários. Entre estas categorias, destaca-se a dos *municípios confrontantes e suas áreas geoeconômicas*, os quais, como pode ser recuperado pela Tabela I.B, detêm cerca de 26,25% dos *royalties* destinados a esta esfera governamental, quando a produção dá-se na plataforma continental. Há necessidade, portanto, de precisar esta categoria de beneficiários, para ser possível sustentar a idéia de que as regras de rateio das PGs são reféns de um vigoroso determinismo físico:

Em 1986, a Lei Nº 7.525 (22/07/1986) define com maior precisão a categoria dos beneficiários confrontantes. Estes seriam os "*Estados, Territórios e Municípios contíguos à área marítima delimitada pelas linhas de projeção dos respectivos limites territoriais até a linha de limite da plataforma continental, onde estiverem situados os poços*"(Lei 7.525/86).

Para melhor compreensão da categoria de Estados e Municípios confrontantes, apresenta-se abaixo um mapa ilustrativo (Figura 1), o qual, embora exemplifique a condição específica de município confrontante, serve como recurso também para entendimento da condição de Estado confrontante.

Observa-se que das extremidades de cada município litorâneo partem dois pares de retas. Esses pares representam dois tipos distintos de projeções marítimas dos limites municipais: as projeções ortogonais e as paralelas¹². O par de retas representando as projeções dos limites ortogonais que partem de determinado município garante geometricamente que os poços localizados em seu interior tenham o mesmo município como o território continental mais próximo. Tal solução não atende, absolutamente, a qualquer fundamento econômico para repartição das indenizações entre os municípios. Isto porque não há, a princípio, qualquer relação entre a distância física¹³ que separa o poço petrolífero e o município confrontante e a intensidade da presença de capitais petrolíferos nos municípios beneficiários.

¹¹ Produção Nacional de Óleo Condensado e LGN. Retirado de www.petrobras.com.br (acessado em 28/12/2003).

¹² Os Estados confrontantes são aqueles cujas projeções ortogonais abarcam áreas de produção na plataforma continental. Observa-se que não são válidas as projeções paralelas para esta definição de Estado confrontante.

¹³ Observe, por exemplo, que os limites ortogonais do município de Campos dos Goytacazes abarcam quase a totalidade dos poços da Bacia de Campos, embora as atividades de embarque e desembarque associadas à atividade petrolífera sejam pouco expressivas em seu território.

Figura I – Bacia de Campos. Projeções dos limites municipais ortogonais e paralelos



Fonte: Barbosa (2001)

Quanto à projeção dos limites paralelos municipais, sua justificativa para definição dos municípios confrontantes carece de sentido econômico e mesmo geométrico (físico), devendo, de outra forma, serem buscadas as razões políticas que efetivamente deram ensejo a esta proposta metodológica, tarefa que não poderá ser enfrentada neste artigo¹⁴.

Como previsto em lei anterior (7.453/85), as indenizações não estavam limitadas aos municípios confrontantes aos poços, mas estendiam-se às suas respectivas áreas geoeconômicas. É justamente a Lei Nº 7.525 (22/07/1986), ora em análise, que especifica os critérios para definição destas áreas geoeconômicas, composta por três diferentes zonas:

i) Zona de Produção Principal: conformada pelos Municípios confrontantes e os Municípios onde estiverem localizados 3 (três) ou mais instalações dos seguintes tipos (Art. 4º, Lei 7.525/86):

- instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos;
- instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios;

¹⁴ Sobre o processo de barganha política que resultou nesta metodologia de definição dos municípios confrontantes e suas áreas geoeconômicas ver Serra (2005).

ii) Zona de Produção Secundária: conformada pelos "*Municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, incluindo as respectivas estações de compressão e bombeio, ligados diretamente ao escoamento da produção, até o final do trecho que serve exclusivamente ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marítima, ficando excluídos, para fins de definição da área geoeconômica, os ramais de distribuição secundários, feitos com outras finalidades.*"

iii) Zona Limítrofe (à de produção principal): conformada pelos Municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, "*bem como os Municípios que sofram as conseqüências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural.*"

Com esta complexificação da área sujeita à indenização, a Lei Nº 7.525/86 definiu um conjunto de normas para repartição da alíquota de 1,5% devida aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas. Esta alíquota de 1,5% seria assim repartida (Artº 5, Lei 7.525/86):

- 60% aos municípios da Zona de Produção Principal, "rateados, entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao Município que concentrar as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, 1/3 (um terço) da cota deste item;"
- 10% aos Municípios integrantes da Zona de Produção Secundária, "rateado, entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos";
- 30% aos Municípios integrantes da Zona Limítrofe, "rateado, entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da Zona de Produção Secundária

A combinação destas normas de distribuição da rendas petrolíferas privilegia, portanto, os municípios produtores (*onshore*) ou confrontantes (*offshore*), bem como aqueles municípios que concentram instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás. Se os municípios produtores, ou os confrontantes, obtiverem ainda a sorte de serem beneficiários de campos petrolíferas de alta rentabilidade, receberão ainda as participações especiais. Esta feliz coincidência acontece para alguns dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, o que explica a distribuição extremamente concentrada das rendas petrolíferas entre os municípios beneficiários desta região.

A ocorrência de uma distribuição desigual das rendas petrolíferas entre os municípios não deve ser, a priori, alvo de críticas, a não ser para aqueles defensores de uma distribuição dos *royalties* entre o conjunto dos municípios brasileiros, segundo algum critério de proporcionalidade desvinculado do volume de produção de petróleo e gás. Uma distribuição que se processaria, por exemplo, via reforço do Fundo de Participação dos Municípios.

Mas, ao contrário, se houver o entendimento de que os *royalties* devem ser transferidos para a esfera local a fim de criar fundos para o desenvolvimento de políticas de promoção da justiça intergeracional, deve-se reconhecer a coerência de existirem municípios beneficiários e não beneficiário e, entre os primeiros, promover-se uma distribuição desigual das rendas petrolíferas. Uma distribuição que poderia guiar-se, por exemplo, por algum indicador da presença dos capitais petrolíferos nos municípios, pois a presença destes capitais anuncia o tamanho do esvaziamento econômico dos municípios no momento de esgotamento das jazidas petrolíferas.

Contudo, a legislação vigente associa de forma imprecisa a presença de capitais petrolíferos com o volume de *royalties* transferidos aos municípios, não sendo possível encontrar qualquer associação deste tipo nas regras de rateio das participações especiais.

Em nenhum dos casos de associação entre a presença de capitais petrolíferos e o volume de *royalties* transferidos aos municípios há qualquer consideração sobre a disposição espacial das firmas que atendem direta ou indiretamente ao segmento de E-P. Para o rateio dos *royalties* são considerados apenas a disposição espacial das instalações de embarque e desembarque, bem como as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás. Portanto, as regras de rateio vigentes não estão atentas às possíveis diferenças em termos da ocupação das áreas de produção ou escoamento de petróleo e gás natural. Estas áreas podem ser verdadeiros enclaves econômicos ou áreas, de fato, dinamizadas pelo segmento de E-P.

As fragilidades das regras de associação entre a presença de capitais petrolíferos e a magnitude de *royalties* transferida aos municípios, contudo, não podem esconder uma fragilidade ainda maior, qual seja, a de que na produção *offshore* a maior parte dos *royalties* e a totalidade das participações especiais são transferidas aos municípios segundo um critério simplesmente físico.

Esta *sorte geográfica* resulta em importantes impactos sobre as finanças dos municípios maiores recebedores das rendas petrolíferas. Para avançar esta análise sobre a participação das rendas petrolíferas nas receitas municipais toma-se como referência o comprometimento médio das prefeituras brasileiras com despesas de investimento, que fora de 10,5% das receitas correntes para o período 1998/2003, segundo estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (*Perfil e Evolução das Finanças Municipais 1998-2003*). Com este parâmetro sobre a capacidade média de investimento das prefeituras brasileiras é possível obter uma visão geral sobre os impactos das rendas petrolíferas sobre as receitas dos municípios beneficiários.

A Tabela III mostra a importância relativa das rendas petrolíferas entre os 729 municípios (de um total de 790 beneficiários em 2003) para os quais foi possível obter as informações da STN¹⁵. As linhas mais extremas desta tabela indicam que: i) para 13,3% dos municípios beneficiários as rendas petrolíferas representam uma capacidade de investimento dobrada, em relação à média nacional; ii) para 3/4 dos beneficiários as rendas petrolíferas não atingem o percentual de 1% das receitas totais municipais.

Tabela III - Participação Relativa das Rendas Petrolíferas no Total das Receitas Correntes dos Municípios Beneficiários, 2003.

Rendas Petrolíferas / Receita Total	Frequência	
	Absoluta	Relativa
> 10,5%	97	13,3%
entre 5,0% e 10,5%	23	3,2%
entre 1,0% e 4,9%	67	9,2%
< 1,0%	542	74,3%
Total	729	100,0%

Fonte: ANP e STN.

Da Tabela III se extrai que o nível de dependência dos municípios beneficiários em relação às rendas petrolíferas se manifesta em diferentes magnitudes. Na verdade, a grande maioria destes beneficiários pouco seria impactada pela suspensão do pagamento das rendas petrolíferas aos municípios.

¹⁵ Os demais municípios não enviaram as informações relativas a execução orçamentária de 2003 para a STN. Para três municípios que não enviaram informações à STN, foi possível obter as informações relativas as receitas orçamentárias, as quais podem estar severamente subestimadas (vide o caso de Campos dos Goytacazes na Tabela III).

Uma forma alternativa de investigar a importância das rendas petrolíferas para as finanças dos municípios que lideram a lista dos beneficiários é através da confrontação de suas receitas *per capita* com a situação média nacional. Utilizando-se da mesma base da STN, buscou-se, através das Tabelas V.A e V.B, ilustrar a distância, em termos de aperto orçamentário, existente entre estas duas classes de municípios: os municípios aquinhoados pelas rendas petrolíferas (os cinquenta maiores recebedores de rendas petrolíferas) e os não aquinhoados (reunindo neste grupo os beneficiários das rendas petrolíferas posicionados abaixo do quinquagésimo maior recebedor e os não-beneficiários). Com intuito de minimizar a variância das rendas *per capita* municipais, buscou-se um controle mínimo desta comparação, através da incorporação das dimensões espacial (macro-regional) e escalar (tamanho populacional) dos municípios.

Tabela IV.A - Receitas correntes municipais *per capita*, segundo região e tamanho populacional*. Conjunto dos municípios brasileiros (respondentes à STN), 2003. (R\$)

Região	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Freq. Total
	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	
< 20.000	722,44	245	621,06	1056	917,81	1053	1.034,79	931	1.055,16	315	3600
[20.000;50.000[	474,16	82	445,58	354	714,78	257	734,61	127	676,28	57	877
[50.000;100.000[	526,66	24	408,52	88	803,68	95	664,26	54	632,44	17	278
[100.000;250.000[	555,10	8	487,36	29	864,17	59	762,85	26	583,29	7	129
[250.000;500.000[	461,28	5	370,21	7	751,51	28	859,04	12	441,98	2	54
[500.000;1.000.000]	-	0	542,25	6	837,14	11	-	0	782,34	2	19
> 1.000.000	543,93	1	606,45	3	935,83	3	1.265,99	2	810,32	1	10
Total		365		1543		1506		1152		401	4967

Fonte: STN

* População de 2003 (estimativa da STN).

Tabela IV.B - Receitas correntes municipais per capita, segundo região e tamanho populacional*. Cinquenta maiores beneficiários das rendas petrolíferas, 2003. (R\$)

Região	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste		Freq. Total
	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	Média	Freq.	
< 20.000	-	-	2.708,53	5	5.852,46	3	n/d	1	-	0	9
[20.000;50.000[	-	-	1.806,44	6	2.770,19	8	1.449,38	2	-	0	16
[50.000;100.000[	779,26	1	535,92	1	1.059,04	9	-	0	-	0	11
[100.000;250.000[	-	-	637,03	1	1.388,97	7	-	0	-	0	8
[250.000;500.000[	-	-	747,67	1	1.030,44	2	-	0	-	0	3
[500.000;1.000.000]	-	-	-	0	665,35	1	-	0	-	0	1
> 1.000.000	589,69	1	-	0	1.139,99	1	-	0	-	0	2
Total		2		14		31		3		0	50

Fonte: STN

* População de 2003 (estimativa da STN).

O confronto entre as duas últimas tabelas evidencia que os cinquenta maiores recebedores de rendas petrolíferas, como regra geral, possuem orçamentos mais confortáveis do que a média nacional, mesmo levando-se em conta as diferenças regionais e de tamanho populacional dos municípios. Esta diferença, ligeira em alguns casos, pode atingir até 6,4 vezes a média dos municípios pequenos (< 20.000 hab.) do Sudeste, ou 4,4 vezes a média dos pequenos municípios nordestinos.

Estas disparidades das receitas *per capita* ganham maior relevância quando se observam os valores individuais dos maiores beneficiados e também quando se constata que muitos destes estão situados na mesma região - muitos destes municípios sendo territorialmente contíguos.

Esta concentração de novos municípios ricos, muitas vezes avizinados por regiões empobrecidas reflete uma outra ordem de problemas. Com a manutenção da forma atual de distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios, a continuidade da atividade de exploração de petróleo em nossa plataforma continental, com duração estimada de pelo menos três décadas, poderá forjar a configuração de novos centros regionais ou mesmo novas metrópoles sujeitas às velhas mazelas de nosso histórico de urbanização: como a hiperconcentração espacial de pessoas e capitais, os hiperdeslocamentos casa-trabalho, violência urbana, poluição atmosférica, entre outras. 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 ter que retornar ao tema como indutor de políticas compensatórias.

Como conclusão para esta seção, vale sintetizar, que a distribuição das PGs foi caracterizada como concentradora espacial de riqueza. Na raiz desta concentração encontra-se a principal fragilidade da norma de distribuição dos *royalties* e participações especiais, qual seja, a de ser refém de um determinismo físico que privilegia critérios de confrontação com os campos petrolíferos (no caso da produção *offshore*) antes de valorizar a efetiva presença dos capitais do segmento de E-P no território. Além disso, como também demonstrado, quando o arcabouço legal incorpora a presença dos capitais petrolíferos como critério para rateio das rendas públicas, o faz de forma limitada.

Em parte este problema poderia ser sanado com a incorporação de indicadores mais aprimorados sobre a presença do segmento de E-P no território. Indicadores que não apenas compreenderiam as instalações de embarque e desembarque, ou instalações industriais de apoio ao setor petrolífero, mas que incorporassem um leque maior de atividades ligadas à cadeia produtiva do petróleo. Enfim, indicadores que fossem sensíveis em relação ao momento de exaustão dos recursos e que, desta forma, possibilitassem a criação de fundos proporcionais à presença de atividades do segmento de E-P nos territórios municipais.

No Brasil existem duas bases estatísticas que poderiam perfeitamente subsidiar uma espécie de rateio dos *royalties* baseada na distribuição espacial da mão-de-obra setorial, a saber, os Censos Demográficos (decenais), do IBGE e os Relatórios Anuais de Informações Sociais - RAIS, do Ministério do Trabalho. A primeira base forneceria informações sobre o município de moradia da mão-de-obra alocada no segmento de E-P, a segunda possibilitaria dimensionar o município onde a mão de obra estaria alocada. Um *mix* entre as duas informações poderia, portanto, ser buscado como critério para rateio das rendas petrolíferas entre os municípios.

Tal alternativa atenderia razoavelmente ao princípio da justiça intergeracional, pois os municípios onde existe maior número de trabalhadores (residindo e/ou trabalhando) envolvidos nas atividades de E-P são, justamente, aqueles com, proporcionalmente, maiores necessidades de promoverem políticas de geração de riqueza alternativa ao setor petróleo, para enfrentamento da futura de escassez das jazidas.

De outra forma, a vinculação das rendas petrolíferas ao princípio da justiça intergeracional poderia ser minimizado, se não com aprimoramentos das próprias regras de rateio, pelo menos com regras de aplicação das rendas petrolíferas mais atentas ao princípio da promoção da justiça intergeracional. São estas possibilidades que norteiam a feitura da próxima seção.

III – Sugestões para Aprimoramento das Regras de Distribuição e Aplicação das Rendas Petrolíferas¹⁶

Culmina este artigo com uma contribuição de caráter mais propositivo, onde são sistematizadas outras fragilidades¹⁷ das normas de distribuição e aplicação das PGs que impedem que estes recursos sejam efetivamente canalizados para políticas de promoção da justiça intergeracional, sendo que, para cada uma dessas fragilidades são sugeridas correções normativas.

Ausência de um teto para o repasse de *royalties* aos municípios

A norma brasileira de distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios não prevê nenhum mecanismo de limitação das somas máximas de repasses para estas esferas governamentais. A questão que parece nortear este debate, é: será que o aumento do volume de petróleo e gás extraído da plataforma continental gera impactos proporcionais no território continental ?

É possível que a elevação da demanda por alguns insumos produtivos cresça proporcionalmente ao volume de petróleo e gás extraído, mas grande parte dos bens e serviços que atendem ao segmento de E-P, como é sabido, sofrerão somente acréscimos marginais em sua demanda, ou permanecerão fixos, até certo limite, como por exemplo, a infra-estrutura de dutos de escoamento.

Uma definição de tetos máximos para os repasses de *royalties* aos municípios, estabelecidos em razão do volume produzido, poderia servir como parâmetro para uma lógica de distribuição mais equânime. No Estado de Dakota do Norte (EUA), por exemplo, são utilizadas regras para limitação do volume de recursos destinados às esferas locais. O imposto sobre a produção bruta (*Gross Production Tax*) repassada às esferas subnacionais são repartidos entre o estado e a municipalidade (*county*) em proporções variadas, em função do valor dos impostos (que em grande parte espelha o volume produzido):

Receita	% County	% Estado
< US\$ 1 milhão	75%	25%
entre US\$ 1 e 2 milhões	50%	50%
> US\$ 2 milhões	25%	75%

Fonte: Dakota do Norte (2002)

Certamente que a lógica de distribuição e os valores limites praticados em Dakota do Norte não devem servir como modelo para o Brasil, onde o grau de autonomia política/financeira, e o nível de encargos próprios aos municípios brasileiros exigem uma outra estrutura de repartição fiscal. O exemplo de Dakota do Norte serve apenas para ilustrar possibilidades de aperfeiçoamento da norma de distribuição das rendas petrolíferas no país.

Maior vinculação para as rendas petrolíferas

Voltando-se à Tabelas I.A e I.B, da seção anterior, verifica-se que ao nível federal há uma vinculação das rendas petrolíferas à determinadas instâncias: os *royalties* sendo destinados ao Comando da Marinha e ao

¹⁶ Parte destas sugestões encontram-se, originalmente, elaborados em Serra e Patrão (2003).

¹⁷ Outras fragilidades, pois entendemos que a principal delas - o determinismo físico presente nas regras de rateio - foi apresentada na seção III.

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 houvesse um argumento, retórico, de que a atividade *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).

O Ministério do Meio Ambiente 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.

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 pessoal¹⁸. 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.¹⁹

No que diz respeito aos municípios, a interpretação mais usual é de que estão sujeitos a prefalada 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 petrolíferas²⁰.

¹⁸ Esta interpretação, contudo, não é consensual. Manoel (2004), por exemplo, sustenta que não há qualquer vinculação ou vedação para as rendas petrolíferas destinadas aos entes subnacionais, em função da Lei do Petróleo ter revogado tacitamente a Lei 7.990/89.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

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. Controle social este também estruturado de forma frágil pelas normas de aplicação das rendas petrolíferas, como será visto a seguir.

Os Riscos da *Financeirização* das Rendas Petrolíferas

Como visto anteriormente, a Lei 7.990/89, vedava, explicitamente, aos beneficiários das compensações financeiras, a aplicação das mesmas em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal (art. 26, § único). Mas a extensão da crise financeira dos Estados e a instauração de uma *nova ordem das relações entre União e Estados*²¹ pós-Plano Real trataram de superar o referido constrangimento.

Através de medida provisória, sucessivamente reeditada, a partir de 1999, passa a ser permitido à União adquirir dos Estados e Distrito Federal, créditos originários de participações governamentais incidentes sobre a exploração de petróleo, gás natural e recursos hídricos para fins de geração de eletricidade, nas modalidades *royalties*, compensações financeiras e participações especiais²². Tais recursos, entregue aos Estados, seriam destinados à capitalização de seus fundos previdenciários e/ou ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades (através do recebimento pelos Estados dos Certificados Financeiros do Tesouro - CFT da União).

Este episódio inaugura uma nova utilização para as rendas petrolíferas: trata-se de sua *financeirização*. Os Estados poderiam agora hipotecar suas rendas petrolíferas futuras em nome da busca de um equilíbrio financeiro presente. Uma atitude radicalmente contrária à preservação da riqueza para as gerações futuras, como justificada pela própria compreensão do conceito de renda mineral.

Sinteticamente, toma-se a *financeirização* como fenômeno correlato à globalização financeira, a qual pode ser entendida pela confluência de dois movimentos fundamentais, iniciados na década de setenta: a progressiva liberalização (desregulamentação) financeira no ambiente doméstico e a crescente mobilidade dos capitais no plano internacional.

Este processo instaurou um movimento de *financeirização* da economia, defendido pela escola regulacionista francesa²³:

"Estamos nos referindo especificamente à financeirização, entendida como uma norma de ação dos vários agentes econômicos, sejam eles empresas, famílias ou instituições financeiras. A questão essencial é que o aprofundamento das finanças de mercado modifica o comportamento dos vários tipos de agentes, cuja lógica de investimento se transforma e adquire um caráter especulativo. Quanto mais aprofundada a

²¹ O termo é de Lopreato (2002), onde, em seu oitavo capítulo, analisa as imposições externas e internas que alteraram o padrão de negociação das dívidas dos entes subnacionais com a União, a partir do Plano Real.

²² A Medida Provisória 1.868/99, limitava esta operação ao Estado do Rio de Janeiro, fixando também um teto superior para a transferência de crédito. A partir da edição da Medida Provisória 2.103/2001, esta possibilidade é estendida a todos Estados e Distrito Federal, limitando em uma operação de crédito para cada UF. Recentemente esta autorização ganhou o *status* de lei (10.712/2003).

²³ Notabilizada pelos trabalhos de Aglietta (1995); outro importante analista é Chesnais (1999).

liberalização mais a lógica especulativa toma conta dos agentes. Ou seja, com mercados amplos e líquidos o objetivo de qualquer investimento não é o de adquirir ativos que possam produzir um fluxo de rendimentos que capitalizados à taxa de juros corrente supere o valor inicial desembolsado." (Carneiro, 1999: p.7)

Também a ação do Estado acaba por tornar-se refém desta armadilha da *financeirização*. No Brasil, como em grande parte dos países "emergentes", o fato de sua moeda ser não conversível, implica na adoção de uma estratégia macroeconômica de proteção contra a fuga de capitais especulativos. Uma estratégia que se orienta pela estabilidade da moeda, alicerçada em políticas de juros elevados, contingenciamento das despesas públicas e manutenção de reservas cambiais suficientes para sustentar um quadro de convencimento dos detentores dos capitais voláteis que, em última instância, acabam por ser os financiadores dos déficits destes países.

Evidencia-se no país três flagrantes processos de alocação dos recursos dos *royalties* para fins distantes de políticas de promoção da justiça intergeracional, a saber: i) a desvinculação de parte das rendas petrolíferas pertencentes aos Ministérios da Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Marinha, sem alteração da destinação integral a estes ministérios²⁴; ii) o contingenciamento dos recursos para os mesmos ministérios; iii) a utilização dos *royalties* pertencentes aos Estados nas negociações de suas dívidas com a União.

No primeiro caso, tratava-se de uma desvinculação das receitas dos *royalties* pertencentes aos ministérios, em despesas, entidades e fundos específicos. Desvinculação esta que não reduziu as participações relativas dos ministérios no rateio dos *royalties*, mas, sim, possibilitou que estas receitas pudessem ser destinadas a despesas de custeio dos referidos ministérios. Ora, tal desvinculação, trata-se, indiretamente, de uma medida de centralização dos recursos no Tesouro, na medida em que possibilita a diminuição da dotação orçamentária dos ministérios beneficiários dos *royalties*, uma vez que estes passam a poder contar com estes recursos (*royalties*) para cobertura de seus custeios.

Principalmente no que tange à desvinculação operada nos ministérios do Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, a busca de maior autonomia do Tesouro Nacional resulta na possibilidade de uma importante redução de recursos para financiamento de políticas de promoção da justiça intergeracional. Isso pode ser demonstrado pela apresentação das orientações legais, definidas pela Lei 9.478/97, para aplicação dos recursos dos *royalties* por estes ministérios:

Ministério do Meio Ambiente: *"desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo."*

Ministério da Ciência e Tecnologia: *"financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo"*.

Uma vez que estes estudos e projetos possam ser concretizados em tecnologias de produção mais limpas e/ou mais baratas ou na recuperação de danos ambientais ocasionados pela atividade petrolífera, é possível interpretá-los como ações indiretas para promoção da justiça intergeracional. Contudo, a desvinculação dos recursos dos *royalties* cabíveis aos referidos ministérios, limitou esta possibilidade, carreando parte destas receitas para o custeio da máquina estatal.

²⁴ A Lei nº 10.261, de 12/07/2001, desvinculou entre 25% e 70% das receitas daqueles ministérios para o ano de 2001. Esta mesma desvinculação foi estabelecida também para o ano de 2002, por intermédio da Medida Provisória nº2.214, de 31 de agosto de 2001. A determinação do rateio dos *royalties*, tal como demonstrada na introdução deste artigo, foi estabelecida pela Lei 9.478/97, a Lei do Petróleo.

O segundo caso, de contingenciamento, não atinge somente a estes ministérios, mas generaliza-se por toda instâncias e órgãos do governo federal, o que evidencia o seguinte dilema: se, por um lado, a questão do sobrefinanciamento das esferas subnacionais, apresentada na seção II, indica como alternativa interessante um maior grau de centralização das rendas petrolíferas, por outro, a desvinculação das PGs pertencentes à União depõe contra a centralização destas rendas. De fato, o regime tributário do setor petróleo nacional não criou mecanismos legais rígidos para a promoção da justiça intergeracional, em qualquer nível governamental que se queira. Isto equivale a desperdiçar uma política sustentável para o setor energético nacional e para as cidades/regiões petrolíferas.

O terceiro episódio é mais grave, em termos de *financeirização* das receitas das PGs. Com recursos dos *royalties*, o Estado do Rio de Janeiro, já em 1999, antes dos demais Estados²⁵, operou uma securitização de sua dívida com a União. Através desta operação de repactuação da dívida do Estado com a União, esta última antecipou a receita futura de *royalties* sobre o petróleo do Estado do Rio de Janeiro, emitindo os CFTs (Certificados Financeiros do Tesouro), títulos estes utilizados pelo Estado para pagamento de suas obrigações com a própria União, bem como para capitalização do Rio Previdência, o fundo de previdência dos servidores estaduais. Os CFTs antecipados pela União seriam resgatáveis em 181 parcelas mensais, cobrindo o período de novembro de 1999 a dezembro de 2014.

Hipotecou assim, o Estado do Rio de Janeiro, importante parcela de seus recebimentos futuros, com ampla aceitação do governo federal, uma vez que a antecipação de *royalties* tratava-se de um título líquido e certo, e ainda indiretamente indexado ao dólar, uma vez que o *royalty* incide sobre o preço internacional do petróleo.

É claro que não se pode realizar uma crítica simplista da utilização dos *royalties* como garantia para repactuação da dívida dos Estados com a União. As negociações das dívidas dos Estados com a União após o Plano Real não seguiam mais o padrão anterior, onde os governadores acabavam conquistando algum tipo de facilidade, de perdões financeiros, em virtude da forma como se barganhava o apoio das bancadas estaduais em matérias de interesse do governo federal. Entre as mudanças citadas por Lopreato (2002), destacam-se: i) o aprofundamento das medidas de cunho liberal, que exigiam da política macroeconômica coerência e coesão internas, necessitando o *ajuste* federal do *ajuste* das esferas de governo subnacionais; ii) a própria condição débil das finanças estaduais, que ampliou sobremaneira o poder de barganha do governo federal; iii) a adoção de um novo paradigma de repactuação das dívidas, onde o poder federal colocava em negociação, como exigência, o próprio aprofundamento das reformas liberais pelos Estados endividados, conquistando assim, paulatinamente, compromissos de saneamento e privatização de companhias e bancos estaduais.

Portanto, a utilização pelos Estados do expediente de antecipar os *royalties* via injeção de recursos federais, ou abatimento de suas dívidas, pode ser interpretada como conquista dos governadores, em um ambiente tão desfavorável de negociação com o governo federal, principalmente depois de concluídos as privatizações estaduais.

O que pode ser tratado como lamentável é a abertura desta possibilidade de utilização das rendas petrolíferas, de sua *financeirização*; radicalmente contrária a uma política de desenvolvimento preocupada com as gerações futuras. *Financeirização* esta cujo resultado é um recrudescimento da centralização dos *royalties* na instância federal, sem, contudo, vinculação com políticas públicas específicas, a não ser a da proteção macroeconômica.

²⁵ Posteriormente os Estados do Paraná e Mato Grosso do Sul repactuaram com a União suas dívidas, cedendo a totalidade dos *royalties* decorrentes da exploração dos recursos hídricos à que têm direito.

Ausência de mecanismos de controle social específicos

Deve ser sublinhada a total ausência na legislação vigente de qualquer instrumento específico de controle social sobre a destinação dada aos recursos das rendas petrolíferas. É claro que, integrando o caixa único dos tesouros municipais, estes recursos estão sujeitos à fiscalização dos tribunais de contas estaduais. Contudo, para um controle mais efetivo da aplicação dos referidos recursos, seria necessário uma elaboração mais detalhada do plano de contas que contemplasse com clareza a vinculação entre receita e despesa das rendas petrolíferas.

Tomando-se como exemplo as normas de repasses municipais vigentes no Sistema Único de Saúde ou no FUNDEF, verifica-se a exigência legal de conselhos gestores e fiscalizadores das receitas destes programas. A importância dos recursos das participações governamentais para o destino das regiões petrolíferas e suas áreas de influência poderia também justificar mecanismos especiais, previstos em lei, de consulta e fiscalização sobre sua destinação.

A complexidade da discussão política que envolve a decisão do que vem a ser investimentos voltados para a promoção da justiça intergeracional ao nível local, aliado ao próprio processo de ampliação dos espaços democráticos de participação no país, apontam para a oportunidade de se prever em lei arranjos democráticos para decisão sobre a alocação de parte, ou de toda a receita de *royalties* repassada à esfera local.

Ausência de critérios *ex-post* para rateio dos *royalties*.

Ora, como foi argumentado ao longo deste estudo, o desafio imposto aos municípios impactados pela atividade petrolífera é aplicar suas rendas petrolíferas em investimentos que minimizem a tendência de esvaziamento econômico, quando do esgotamento das jazidas. Desafio que, por mais que esteja condicionado a determinações políticas, pode ser minimizado a partir da introdução de critérios para rateio destas rendas entre os municípios que, em algum grau, sejam subsidiados por avaliações periódicas sobre a efetiva aplicação destes recursos²⁶.

A utilização das próprias execuções orçamentárias municipais poderia informar como parte das receitas de *royalties* deveriam ser repartidas entre os municípios. Trata-se, em outros termos, da incorporação de critérios para rateio dos *royalties* que estimulassem, ou premiassem, os governos que promovessem, por exemplo:

- i) uma elevação do nível de arrecadação própria [Receita Própria / (Receita de Transferências – Rendas Petrolíferas)];
- ii) mecanismos de controle social sobre a destinação dada às rendas petrolíferas, tanto ao nível decisório, quanto ao nível da prestação de contas;
- iii) investimentos consorciados com municípios vizinhos, impactados ou não pela atividade petrolífera;

O acompanhamento das variáveis que serviriam de critério para repartição dos *royalties* poderia ser efetuado via estatísticas oficiais ordinárias, da Secretaria do Tesouro Nacional, secretarias estaduais de fazenda, IBGE, ou ainda através de controles extraordinários, financiados com os próprios recursos dos *royalties*.

²⁶ Muitas Unidades da Federação, para rateio da cota parte do ICMS entre seus municípios, incorporam critérios de avaliação *ex-post*, que servem como forma de promover determinadas políticas locais de interesse do Estado.

Notas Finais

A transferência de parte substancial das rendas petrolíferas aos entes subnacionais sofre de uma naturalização prejudicial ao debate sobre a melhor forma de distribuir e aplicar esta riqueza.

Alguns mitos e falácias, como esta associação entre os custos de adensamento e o benefício das rendas petrolíferas, foram cercados na segunda seção: não, as rendas petrolíferas não são dos estados e municípios como o “*céu é do condor*”, muito embora inúmeros discursos contribuam para este entendimento. O principal deles evoca a justeza do pagamento das rendas petrolíferas aos governos subnacionais (GSNs) em função dos impactos de adensamento urbano causados pelo segmento de E-P sobre o território. Esta relação de causa e efeito é sempre lembrada escondendo-se o fato de que o próprio adensamento das regiões que dão suporte ao segmento de E-P criam as condições para o alargamento da base de arrecadação de tributos ordinários, como o ICMS, IPVA, ISS e IPTU.

Ética e politicamente defende-se um objetivo específico para as rendas petrolíferas: esta renda, em função de sua gênese estar associada à extração de uma riqueza finita, deveria, na melhor hipótese, servir como fundo para o Estado operar políticas de promoção da justiça intergeracional. Esta escolha deu norte às etapas posteriores do presente estudo

Quais os entes privilegiados pelas rendas petrolíferas no Brasil? Como se distribuem - vertical, horizontalmente e no espaço - estas rendas petrolíferas? Qual a importância relativa e absoluta destas rendas sobre as receitas globais dos seus beneficiários? Estas indagações foram alvo da segunda seção, na qual foi sublinhada a principal fragilidade das normas de rateio das rendas petrolíferas entre os municípios: a presença de um determinismo físico que supervaloriza a proximidade ou a confrontação destes entes com os campos petrolíferos situados na plataforma continental.

A sorte geográfica, em primazia a outros critérios que poderiam estar atentos à necessidade de promoverem-se políticas de justiça intergeracional, é o alicerce das regras de rateio das rendas petrolíferas no âmbito municipal. Não que inexistam outros critérios, como, por exemplo, o benefício aos municípios onde ocorrem operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, mas o fato é que estes são coadjuvantes no processo de distribuição espacial das rendas petrolíferas.

A presença do referido determinismo físico resultou também em uma hiperconcentração territorial de recursos públicos, ajudada, é claro, pela disposição espacialmente concentrada das jazidas petrolíferas nacionais, sendo ainda potencializada pelas regras de rateio da cota-parte do ICMS entre os municípios.

Embora este determinismo físico tenha sido eleito pelo estudo como principal fragilidade do regime de distribuição das rendas petrolíferas no país, deve ser reconhecida a existência de uma fragilidade anterior a esta, a saber: o demasiado avanço do processo de descentralização das rendas petrolíferas. Fosse outra a distribuição destas rendas entre as esferas de governo, na direção de privilegiar as instâncias governamentais superiores, não se estaria diante de um problema de hiperconcentração espacial destes recursos - pelo menos não na magnitude como este fenômeno se manifesta atualmente.

De fato, uma vez que a promoção da justiça intergeracional foi escolhida como política ideal para a aplicação das rendas petrolíferas, é destacada a importância do governo federal, dado o seu potencialmente maior alcance articulador e coordenador de políticas de mais longo prazo, como, por exemplo, a de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de fontes alternativas de energia.

Não se pode, a partir das considerações feitas acima, extrair a conclusão de que o autor possua uma posição anti-municipalista, no que diz respeito à repartição das rendas petrolíferas. Ao contrário, acredita-se que há razões para os municípios receberem parcela das rendas petrolíferas, como forma de prepararem uma estrutura econômica que procure minimizar os efeitos depressivos causados pelo inexorável abandono das regiões produtoras por parte dos capitais petrolíferos.

Se, portanto, são estas as razões para que sejam transferidas parte das rendas petrolíferas para os municípios, não se pode estar de acordo com as regras vigentes para o seu rateio. Para além do destaque dado à presença do determinismo físico nas regras de rateio das rendas petrolíferas, foram levantadas, na última seção, algumas fragilidades adicionais destas regras, apresentadas em seguida sobre a forma indagativa, para as quais buscou-se sugerir aprimoramentos:

- por que não existir um teto para o repasse das rendas petrolíferas aos municípios?
- por que não privilegiar indicadores que mensurem a efetiva presença territorial de capitais e trabalhadores ligados à cadeia produtiva do segmento de E-P ?
- por que não incluir critérios meritórios no processo de rateio das rendas petrolíferas, no sentido de premiar aqueles municípios que gastam estas rendas na promoção da justiça intergeracional ?
- por que não instituir mecanismos de controle social específicos sobre a destinação dada às rendas petrolíferas ?
- por que não vincular, legalmente, parte ou a totalidade das rendas petrolíferas a determinadas funções e programas de governo ao nível local ?
- em que avança a redistribuição das rendas petrolíferas se o contingenciamento dos recursos destinados aos ministérios esvaziam a promoção de políticas de promoção da justiça intergeracional no âmbito do Governo Federal ?

O fato de se estar tratando exclusivamente da distribuição de receitas públicas não pode obscurecer a hipótese do regime de rateio e aplicação das rendas petrolíferas ser mais um episódio de privatização do Estado. Não é apenas tecnicamente capenga um regime que garante receitas expressivas a alguns de seus entes sem ordenar sua aplicação e controle social, é também iníquo, no sentido de facilitar para as elites, políticas e econômicas, o processo de privatização de importantes fundos públicos, os quais, idealmente, deveriam servir para a promoção da justiça intergeracional.

A possibilidade de sustentação destes privilégios para alguns municípios das regiões petrolíferas brasileiras indica, como agenda de pesquisa prioritária, a realização de balanços sobre a destinação dada às rendas petrolíferas por seus beneficiários. A própria força atual do paradigma do crescimento endógeno e das soluções locais para o desenvolvimento estimulam esta agenda de pesquisa. As regiões que congregam os ricos municípios petrolíferos podem servir como importantes laboratórios de pesquisa para a averiguação de como se processa o desenvolvimento local em ambientes onde se verifica uma expressiva capacidade de investimento público, recurso escasso no cenário nacional.

Se for lícita a indicação, o melhor olhar possível sobre este estudo é aquele que o interpreta como um fornecedor de sistematizações para subsidiar o debate acerca da distribuição das rendas petrolíferas no país. Em que pese suas omissões e equívocos, deseja-se que este trabalho sirva para despertar a consciência sobre a urgência em se realizar um amplo debate acerca da necessidade de orientar efetivamente para o público, de forma irrestrita, os expressivos fundos públicos alimentados pelas rendas petrolíferas.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M. *Macroéconomie financière*. Paris: Éditions La Découverte, 1995.

CARNEIRO, R. *A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas*. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 90, out. 1999.

CHESNAIS, F. *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo: Xamã, 1999.

DAKOTA DO NORTE. *Oil and Gas Taxes*. ND (EUA): North Dakota Office of State Tax Commissioner, 2002. 5p. (acessado em www.stated.nd/taxdpt/oilgas/pubs/)

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.

MANOEL, C. *Disciplina Jurídica dos Royalties do Petróleo no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. Monografia de Bacharelado em Direito. Natal (RN): Centro de Ciências Sociais Aplicadas/UFRN, 2004. (acessado em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br)

LEAL, J. A.; SERRA, R. *Uma investigação sobre os critérios de repartição e aplicação dos royalties petrolíferos*. In: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2003.

_____. *Federalismo Fiscal e Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, Jan-Jul 2003.

_____. *Notas sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. In: ANPEC. *Anais do XXX Encontro Nacional da ANPEC*. Nova Friburgo: ANPEC, 2002.

LOPREATO, F. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, IE - Unicamp, 2002.

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

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. *Contribuição Para o Debate Acerca da Distribuição dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas (SP): Instituto de Economia, Doutorado em Economia Aplicada, 2005.

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