

Royalties do Petróleo e o Desenvolvimento Socioeconômico: o Caso do Espírito Santo*

Sávio Bertochi Caçador**

Robson Antonio Grassi***

Sumário: 1. Introdução; 2. Fundamentos econômicos para a cobrança dos *royalties* petrolíferos; 3. Os *royalties* petrolíferos do Brasil: legislação e dificuldades de aplicá-los no desenvolvimento socioeconômico; 4. O caso do estado do Espírito Santo e dos seus municípios; 5. Conclusão.

Palavras-chave: *Royalties* do petróleo. Finanças públicas. Desenvolvimento.

Keyword: Oil royalties. Public finances. Development.

Códigos JEL: H29; Q32; O20.

A reforma institucional implementada no setor petrolífero nacional na segunda metade da década de 1990 gerou impactos de dois tipos: em primeiro lugar, impulsionou a produção de petróleo e gás. Além disso, como consequência desta maior produção e de mudanças na legislação, gerou um aumento expressivo no montante de participações governamentais arrecadadas, sobretudo *royalties*. Tais recursos têm sido importantes para as finanças públicas de alguns Estados e muitos municípios país afora. No entanto, a aplicação destes recursos pelas administrações públicas, de um modo geral, tem sido falha, ou seja, em muitos casos não se tem observado a questão da justiça intergeracional e os recursos dos *royalties* não são investidos, de forma clara para a sociedade, na busca do desenvolvimento econômico. Este trabalho tem por objetivo apresentar os vários tipos de dificuldades (institucionais e políticas) que levam os governantes a seguirem esta problemática tendência, e, dentro deste contexto, analisar o caso recente do estado do Espírito Santo e dos municípios capixabas.

* Os autores agradecem os comentários de Rodrigo Valente Serra (UCAM-Campos) a uma primeira versão do artigo, obviamente isentando-o de eventuais erros remanescentes.

** Mestrando em Economia da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

*** Professor do Mestrado em Economia da UFES.

The institutional reform implemented in the national oil industry in the second half of nineties generated two kind of impacts. Firstly, it stimulates the oil and gas production; moreover, as a consequence of this larger production and changes in legislation, it did the government participation grow substancially, mainly royalties. Such resources have been important for the public finances of some states and many cities in Brazil. However, the aplication of this resources by public administrations, by and large, have been failed, i.e., in many cases the intergenerational question has not been observed and the resources of royalties are not invested, in a clear way for society, in the search of economic development. This paper aims to present some types of difficulties (institutional and political) that induce the governants to follow that problematic trend, and, within this context, analyse the recent case of Espírito Santo state and its cities.

1. Introdução

O tema dos *royalties* do petróleo, assim como o setor petrolífero nacional, vem ganhando importância desde a reforma institucional do setor em meados dos anos 1990. Cada vez mais a imprensa, o meio acadêmico, a sociedade e o meio político têm se interessado pela questão. O motivo principal muito provavelmente reside nos montantes expressivos que a arrecadação desses recursos vem atingindo ano após ano.

Os números não deixam margem à dúvida. Comparando-se os dados da arrecadação total em 1997 (R\$ 190 milhões) com os de 2005 (R\$ 6,206 bilhões), tem-se um crescimento médio anual de cerca de 395%. Em 2005, além da União, 10 Unidades da Federação e 900 municipalidades foram beneficiadas com *royalties*. Logo, além das cifras expressivas e da base de distribuição significativa, o impacto que estes recursos representam para as finanças públicas, sobretudo para um Estado e alguns municípios arrecadadores, tem despertado a atenção e o interesse de muitos segmentos da sociedade.

Mas, juntamente com estas constatações, têm crescido também as discussões e os problemas em torno dos *royalties*, principalmente no que tange à sua aplicação. Embora a legislação vigente sobre o assunto seja clara quando diz que está terminantemente proibido o emprego destes

recursos para pagamento de dívidas e para o quadro permanente de pessoal, ainda existe um espaço grande para que os gestores públicos façam uso inadequado dos *royalties*. Pode ser dado como exemplo o uso desses recursos no custeio ou manutenção do poder público, o que representaria um custo de oportunidade muito alto para o Estado ou município, uma vez que eles poderiam ser investidos em áreas de maior prioridade, o que promoveria um maior desenvolvimento socioeconômico.

É cada vez mais consensual que uma nação e/ou seus entes federativos (Estados e municípios) devam investir os recursos dos *royalties* em áreas como educação, saúde, saneamento básico, infra-estrutura, ciência e tecnologia e diversificação produtiva. Em outras palavras, tendo em vista que o esvaziamento econômico das regiões petrolíferas é indubitável, dado que um dia o petróleo e o gás natural irão acabar, sugere-se que sejam investidos recursos nas áreas citadas anteriormente, com vistas ao período posterior da economia petrolífera.

Todavia, parece que essa idéia não é sempre seguida pelos administradores públicos dos Estados e municípios brasileiros que arrecadam *royalties*. Dito de outra forma, essa “riqueza” não está sendo transformada em desenvolvimento socioeconômico de forma consistente e, portanto, a questão da justiça intergeracional, ou seja, garantir que as gerações futuras não sejam prejudicadas pela ausência de recursos naturais que estão sendo explorados hoje, tem sido pouco levada em consideração.

Para verificar essa hipótese empiricamente, escolheu-se como estudo de caso o estado do Espírito Santo e alguns de seus municípios, – por terem sido os maiores arrecadadores de *royalties* nos últimos cinco anos. Essa escolha baseia-se nos seguintes motivos: 1) após sucessivas descobertas de campos de petróleo e gás em território capixaba a partir do final dos anos 1990, o Estado já possui a segunda maior reserva de hidrocarbonetos do país (vide Tabela 2 em anexo); 2) em função dessas descobertas, projeta-se que o Espírito Santo será o segundo maior produtor de petróleo e gás do país em cerca de cinco anos (ver JARDIM & ARAÚJO, 2006); 3) apesar da produção de óleo e gás no Estado ainda ser modesta,

se comparada com a do Rio de Janeiro por exemplo, o governo estadual e alguns municípios vêm arrecadando cada vez mais *royalties* desde o ano 2000 (ver Tabelas 3 e 4 em anexo).

Então, a pergunta que norteia o texto é a seguinte: quais são os motivos e/ou as dificuldades que impedem que os gestores públicos apliquem plenamente os *royalties* petrolíferos no processo de desenvolvimento socioeconômico? Para responder a esta questão, o texto foi dividido em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção são apresentados os fundamentos econômicos para a cobrança dos *royalties*. Já na terceira seção são explanadas a legislação brasileira sobre os *royalties* e as principais dificuldades institucionais e políticas para que os governantes apliquem os recursos arrecadados com os *royalties* na busca pelo desenvolvimento socioeconômico. Na quarta seção é apresentado o caso do Espírito Santo e de seus municípios, bem como seus pontos de convergência com as idéias apresentadas neste trabalho. Por fim, o último tópico traz as considerações finais.

2. Fundamentos econômicos para a cobrança dos *royalties* petrolíferos

O objetivo desta seção é fundamentar, em termos de teoria econômica, quais as razões para se cobrar *royalties* da exploração de petróleo e gás. O motivo disto é que, a partir da apresentação das razões para a cobrança dos *royalties*, pode-se explicitar quais são as possíveis aplicações destes recursos. Dessa forma, será mostrado que a aplicação da renda petrolífera para o desenvolvimento socioeconômico de um país, Estado ou município é totalmente justificável.

Baseando-se em Leal & Serra (2003), tais fundamentos são explicados por quatro vertentes diferentes, quais sejam: a) os *royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais; b) como mecanismo de internalização de custos sociais; c) receita originária de alienação de patrimônio público; e d) instrumento de promoção da justiça intergeracional.

2.1. *Royalties* como instrumento de captura de rendas diferenciais

Quanto ao primeiro fundamento, este tem origem no conceito de renda ricardiano. Considerando que as terras férteis estão presentes em quantidade limitada na natureza, o crescimento da população e um conseqüente incremento da demanda por produtos agrícolas exigiriam que a produção se estendesse por terras menos férteis, em que esforços adicionais seriam necessários para se obter uma mesma quantidade de produto. Esta demanda maior provocaria um acréscimo no preço dos produtos agrícolas, de tal forma que os proprietários das terras mais férteis, onde o custo de produção seria menor que o das terras menos férteis, aufeririam um ganho adicional, que ficou conhecido como renda diferencial.

Dando continuidade à sua investigação acerca da renda, Ricardo escreveu a respeito da renda das minas. Nas palavras do próprio autor, “as minas, como a terra, geram normalmente uma renda a seus proprietários, e essa renda, como a da terra, é o efeito e não a causa do elevado valor de seus produtos” (RICARDO, 1996). Isto porque as jazidas minerais, assim como as terras, possuem a característica comum de serem ofertadas pela natureza em uma quantidade fixa, limitada, o que permite compatibilizar os princípios de renda da terra e de renda das minas.

Nesse sentido, vale a pena enumerar as fontes da renda diferencial na indústria petrolífera, uma vez que esta integra a indústria extrativista mineral. De acordo com Dutra & Cecchi (1998), as rendas diferenciais auferidas pelas empresas do setor petrolífero se originam de pelo menos quatro diferentes fontes, a saber: a) as rendas minerais diretamente ligadas ao volume e à disposição geológica da reserva, visto que estes estão entre os fatores que influenciam a viabilização ou não da extração de petróleo e/ou gás natural; b) as rendas de qualidade relacionadas à composição do petróleo e do gás natural, dado que neste caso existe uma relação positiva entre preço e qualidade; c) as rendas de posição, essencialmente geográficas, que estão expressivamente concentradas no Oriente Médio; e d) as rendas tecnológicas que envolvem desde a imagem comercial da empresa até as competências específicas de cada uma delas.

Dessa forma, a tributação sobre o setor petrolífero permitiria ao Estado apropriar-se das rendas diferenciais obtidas por algumas empresas em benefício da sociedade como um todo. Com este objetivo normalmente faz-se uso dos *royalties* que, embora não sejam tributos, possuem um nítido objetivo fiscal, quando são cobrados por governos, e não por proprietários privados.

Uma vez que a indústria petrolífera possui algumas fontes de renda diferencial, é justo que alguns Estados e municípios recebam uma compensação financeira além dos *royalties*. Este papel é exercido, na legislação brasileira, pela cobrança das chamadas participações especiais (serão definidas na próxima seção do artigo), em que apenas alguns Estados e municípios, pela suas produções elevadas, têm direito a receber atualmente. Por terem origem de campos com produção elevada, o que pode significar uma maior pressão sobre o meio ambiente, a aplicação recomendável para estes recursos é na preservação ambiental.

2.2. Mecanismo de internalização de custos sociais

O segundo fundamento econômico para a cobrança dos *royalties* e a internalização de custos sociais, focaliza a questão ambiental. Das inúmeras atividades econômicas existentes, a indústria petrolífera figura entre as mais poluidoras do sistema econômico, seja nas atividades de extração e produção, seja no refino e no transporte. Além disso, o consumo intenso de derivados do petróleo, tanto no processo produtivo de vários segmentos industriais como pela população em geral (no uso de automóveis, por exemplo), está entre os maiores emissores de gás carbono.

Esse tipo de situação recebe na Microeconomia o nome de “externalidade negativa”, que pode causar ineficiência econômica. Isto porque quando ela se encontra presente, o preço de uma mercadoria não reflete necessariamente seu valor social. Em outras palavras, na composição do preço estaria contido apenas o custo marginal de produção (CMg), e não o custo marginal social (CMgS). Este, por seu turno, é a soma do CMg e do CMgE – custo marginal externo, aquele que mede o nível de externalidade que um agente impõe sobre outro.

Desse modo, caberia indagar qual o nível eficiente de produção do ponto de vista social. Tal nível corresponderia àquele em que o preço se torna igual ao CMgS. Mas quando este nível de produção eficiente não é atingido, o que fazer para corrigir esses desvios da eficiência de mercado engendrados pela poluição? Neste caso, a teoria microeconômica sugere, ainda tendo em vista o objetivo de se alcançar o nível eficiente de emissão de poluentes, três medidas possíveis: padrão de emissão de poluentes, permissões transferíveis para emissões e imposto sobre emissão de poluentes. Entretanto, em função do objetivo deste trabalho, apenas esta última medida será melhor investigada.¹

A finalidade de um imposto sobre emissão de poluente é justamente de internalizar os custos sociais que recaem sobre os bens públicos, bem como sobre a sociedade como um todo. Tal imposto é aquele que incide sobre cada unidade de poluição emitida que deve igualar-se ao custo marginal social dessa poluição no nível ótimo de emissão (OLIVEIRA, 1998). Portanto, acredita-se que os *royalties* cobrados da indústria petrolífera seguem também o princípio de internalização dos custos sociais. Ora, se estes custos normalmente têm reflexos negativos sobre a sociedade em geral, nada mais justo que a existência de um mecanismo como o *royalty*, além de outros tributos e taxas, para minimizá-los, proporcionando benefícios para os prejudicados.

A aplicação de recursos, neste caso, aborda a questão ambiental, uma vez que a extração de petróleo e gás, quando poluentes, geram externalidades negativas para a sociedade. Sendo assim, os *royalties* teriam a finalidade de um imposto sobre emissão de poluente é justamente internalizar os custos sociais que recaem sobre os bens públicos, bem como sobre a sociedade como um todo.

2.3. Receita originária de alienação de patrimônio público

Uma terceira justificativa para se cobrar *royalties* das firmas

¹ Ver mais informações sobre padrão de emissão de poluentes e permissões transferíveis para emissões em Pindyck & Rubinfeld (1999, cap. 18).

produtoras de petróleo e gás natural depende do quadro institucional do país, ou seja, se a propriedade sobre os recursos minerais é privada ou pública. No caso da propriedade dos recursos naturais do subsolo ser pública, os *royalties* podem ser compreendidos como o fluxo de pagamentos associado ao preço de venda de um bem do patrimônio público.

Tal ponto de vista é originária de Schantz Jr. (2004) apud Leal & Serra (2003):

One broad view is that a royalty is payment for publicly owned wealth that is liquidated when minerals are extracted and sold. According to this view, the federal royalty is analogous to royalties often collected by private landowners. Is the price of in-ground minerals i.e. the mineral rent (SCHANTZ JR., p. 18, 1994).

Esse é o caso do Brasil, dado que o Artigo 176 da Constituição Federal prevê que “as jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra”. Então, a União cede uma concessão a alguma empresa para a exploração e produção de petróleo e gás natural, recebendo em troca uma compensação por isto – os *royalties*.

Como no Brasil a propriedade dos recursos naturais do subsolo é pública, os *royalties* podem ser compreendidos como o fluxo de pagamentos associado ao preço de venda de um bem do patrimônio público. Dessa forma, tal fluxo de pagamento acaba por se constituir em receita para os cofres públicos, que devem aplicar tais recursos na melhoria do bem-estar da população.

2.4. Instrumento de promoção da justiça intergeracional

Finalmente, uma quarta função pode ser atribuída à cobrança dos *royalties* sobre a extração petrolífera, que é a de funcionar como um instrumento de promoção da justiça intergeracional. Contudo, para explicar melhor tal função é necessário retomar o conceito de renda das minas mencionado anteriormente.

A renda proveniente da atividade mineradora decorreria de um natural progresso econômico. Isto exigiria a exploração de jazidas mais profundas e constantemente menos produtivas, a um custo crescente, fazendo com que os proprietários das minas mais produtivas fossem premiados com um benefício oriundo da diferença entre os preços e os seus custos de produção, menores que os das minas marginais.

Além disso, esse conceito de renda pode ser aplicado quando a análise ocorre ao longo do tempo e mesmo em ambientes competitivos.² Isto, por sua vez, nos remete “ao conceito de *custo de uso*, isto é, um tipo particular de custo de oportunidade, com características temporais: a extração de um recurso não-renovável hoje acarreta um custo de oportunidade de extraí-lo amanhã” (POSTALI, p. 7, 2002). Este custo de uso pode ser considerado como parte da renda, também denominada de renda de Hotelling, pois seria uma compensação ao proprietário da jazida pela redução de seu valor devido à extração de seus recursos.³

Assim, ao se introduzir a questão temporal relativa à escassez do petróleo e do gás natural, os *royalties* devem oferecer um retorno superior à rentabilidade normal dos investimentos. Consoante com Dutra & Cecchi,

[...] caso contrário, o proprietário não terá interesse em ceder a alguém a concessão da lavra, sendo mais interessante aguardar pela futura valorização do mineral; uma vez que a solução econômica para a raridade crescente dos recursos naturais não-renováveis é a elevação de seus preços [...] (DUTRA & CECCHI, p. 65, 1998).

Para demonstrar como é importante essa relação entre *royalty* e promoção de justiça intergeracional, vale citar Postali (2002):

A idéia de que a extração presente impossibilita que gerações futuras usufruam dos benefícios do recurso traz à tona questões de justiça intergeracional e

² No caso da renda da terra, por exemplo, esta só existe em virtude do monopólio da propriedade de um fator exclusivo e em período curto de tempo.

³ Isto porque Hotelling, fazendo uso das leis de oferta e demanda, acredita que os preços dos recursos minerais serão maiores no futuro.

equidade, no sentido de se perguntar o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores (p. 79).

2.5. Conclusão

Do exposto até aqui, conclui-se que os três primeiros motivos para a cobrança de *royalties* já são suficientes para se fundamentar a sua cobrança. Porém, considera-se que a questão da justiça intergeracional revela-se o mais importante dos motivos por também fundamentar a aplicação dos recursos dos *royalties* no desenvolvimento socioeconômico. A razão é que ela se relaciona com o futuro da região produtora de petróleo. Como estes recursos minerais são escassos e um dia irão acabar, as gerações futuras não podem ser prejudicadas pela ausência destes recursos não-renováveis no futuro.

Assim, a geração atual deve investir os *royalties* em áreas que trarão benefícios tanto para a geração atual quanto para as gerações futuras, como por exemplo, educação, saúde, infra-estrutura, ciência e tecnologia e diversificação produtiva. Logo, a aplicação da renda petrolífera para o desenvolvimento socioeconômico de um país, Estado ou município é totalmente justificável.

Contudo, entre teoria e prática comumente existem diferenças e distâncias muito grandes. E o caso aqui em questão parece seguir esta máxima. Como será demonstrado nos tópicos seguintes, existem várias fontes possíveis de dificuldades, ou subterfúgios em algumas situações, para que os governantes dos Estados e municípios arrecadadores de *royalties* petrolíferos não apliquem estes recursos no processo de desenvolvimento socioeconômico, principalmente dificuldades de ordem institucional e política.

3. Os *royalties* petrolíferos do Brasil: legislação e dificuldades de aplicá-los no desenvolvimento socioeconômico

3.1. A nova institucionalidade do setor petrolífero no final dos anos 1990

Na década de 1990 o setor petrolífero brasileiro assistiu a uma reforma em seu quadro institucional. Esta teve início em 1995 com a Emenda Constitucional n. 9, que permitiu à iniciativa privada, além da distribuição, a participação em atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e seus derivados, até então consideradas monopólio estatal.⁴ Tal flexibilização foi regulamentada pela Lei n° 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como “Lei do Petróleo”, que parece estar de acordo com a “onda liberal” que passou a caracterizar o setor público do Brasil a partir dos anos 1990. Nesse sentido, a Lei do Petróleo representa uma tentativa de enquadrar o setor petrolífero nos princípios e objetivos da Política Energética Nacional.⁵

Para levar adiante esses princípios e objetivos, foram criados o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), além disso, mudanças ocorreram no papel exercido pela Petrobrás. Desta maneira, coube ao CNPE a responsabilidade de formular políticas para o setor energético nacional.⁶ Já à ANP, coube as atribuições de regular, contratar as concessões de exploração, desenvolvimento e produção, bem como fiscalizar as atividades econômicas da indústria do petróleo (COUTINHO ET AL, 1998, p. 1).

Por fim, a Lei do Petróleo estabeleceu que a Petrobrás não seria mais a executora do monopólio estatal. Mesmo assim, ela permaneceu

⁴ Vale observar que a emenda não revogou a propriedade exclusiva da União sobre os recursos minerais existentes no subsolo e na plataforma continental brasileira, mas a autorizou a contratar empresas constituídas sob lei nacional para praticar as atividades mencionadas.

⁵ Cf. Artigo 1° da Lei n°. 9.478/97.

⁶ Cf. Artigo 2° da Lei n°. 9.478/97.

sob controle acionário da União, apesar de se ter como objetivo estimular a competição no setor. Contudo, ela recebe tratamento igual ao dispensado às outras operadoras privadas em processos licitatórios, embora situações de empate sejam decididas a seu favor. Além disso, a estatal poderia criar subsidiárias ou se associar com outras empresas nacionais e estrangeiras, majoritária ou minoritariamente, para exercer suas atividades dentro e fora do país.

Depois de expor a nova configuração legal da indústria petrolífera no Brasil, em que novos atores surgiram e outro teve o seu papel revisto, analisar-se-á a Lei n°. 9.478/97, no que tange às participações governamentais, isto é, os pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural. Tais participações, que devem estar contidas no contrato de concessão e previstas no edital de licitação, são: i) bônus de assinatura; ii) *royalties*; iii) participação especial; e iv) pagamento pela ocupação ou retenção de área.⁷ No entanto, neste trabalho serão estudados apenas o item ii e iii, porque representam a quase totalidade das participações governamentais arrecadadas pelo estado do Espírito Santo e seus municípios.

Os *royalties* constituem compensação financeira devida pelos concessionários à União a serem pagos mensalmente, a partir do mês em que um determinado campo começa a produzir. O seu valor é determinado multiplicando-se o equivalente a 10% do volume total da produção mensal de petróleo e gás natural do campo pelos seus respectivos preços de referência. Com relação ao petróleo, é adotado, como preço de referência, a média ponderada dos preços de venda (sem tributos) praticados pela empresa no respectivo mês ou um preço mínimo estabelecido pela ANP, aplicando-se o que for maior. No caso do gás natural, o preço de referência é igual à média ponderada dos preços de venda (sem tributos) acordados nos contratos de fornecimento entre concessionário e compradores, deduzidas as tarifas relativas ao transporte do gás até os pontos de entrega.

⁷ Salienta-se que apenas os *royalties* e o pagamento pela ocupação ou retenção de área são obrigatórios, ficando a cobrança dos demais a critério da ANP.

No entanto, a alíquota dos *royalties* pode variar até um mínimo de 5% sobre o volume de produção do campo. Para fazer isso, a ANP leva em conta riscos geológicos, expectativas de produção e outros fatores como produção em áreas remotas, produção de gás natural não associado ou de petróleo pesado, dificuldades operacionais, inexistência de infra-estrutura para escoar a produção, distância até o mercado etc. (BARBOSA, 2000:20). Cabe lembrar que quando a parcela do valor dos *royalties* previstos no contrato de concessão equivale a esse mínimo de 5%, a sua distribuição segue o estabelecido na Lei nº. 7.990/89. A parcela do valor do *royalty* que, por sua vez, excede a 5% da produção, tem distribuição diferenciada em função da localização do campo e obedece aos critérios da Lei nº. 9.478/97.

A participação especial constitui, por seu turno, compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários nos casos de grande volume de produção ou de grande rentabilidade do campo. A sua apuração é feita mediante aplicação de alíquotas progressivas sobre a receita líquida trimestral de cada campo. Tais alíquotas variam em função da localização da lavra, do número de anos de produção e do respectivo volume de produção trimestral fiscalizada. O princípio da participação especial é, de acordo com Postali (2002, p. 96), permitir ao governo obter uma parcela maior da renda dos projetos mais lucrativos.

3.2. Dificuldades institucionais e políticas para se empregar os recursos dos royalties na busca do desenvolvimento socioeconômico

O assunto finanças públicas é sempre alvo de debates acalorados e controversos. E isso vale também para o tema do federalismo fiscal. Desde o nascimento do sistema federativo brasileiro em 1891, criado logo após a proclamação da República como resposta a diferenças regionais e necessidades administrativas, nunca se chegou a um consenso fiscal. Ratificam esta assertiva Serra & Afonso (1999, p. 5), ao afirmarem que “desde sua criação, o sistema federativo brasileiro tem percorrido ciclos nítidos de contração e descontração, em relação ao poder central”.

Desses ciclos, o último foi inaugurado com a Constituição de 1988 e nele imperaram as forças da descentralização. Todavia, passados alguns

anos do início desta nova etapa do federalismo fiscal brasileiro, muitos problemas persistem. Enquanto as demandas de Estados e municípios por maior participação no bolo tributário nacional foram atendidas, a descentralização das responsabilidades públicas não foi muito bem definida, provocando desequilíbrios tanto verticais quanto horizontais que ainda precisam ser corrigidos.

Somam-se a esses desequilíbrios fiscais a estagnação econômica pela qual o país vem passando desde a década de 1980. Estes dois fatores, em conjunto, além de outros menos importantes, ajudam a explicar o que ficou conhecido como “guerra fiscal”, vale dizer, a disputa entre esferas subnacionais mediante manipulação de impostos e concessão de subsídios com a intenção de atrair investimentos privados para seus territórios. A falta de visão de longo prazo de alguns governantes tende a levar as administrações públicas estaduais e municipais a enfrentar problemas financeiros, que provavelmente emergiram do mau uso do dinheiro público em muitos casos.

Então surge a pergunta: o que têm a ver os *royalties* petrolíferos com isso tudo? Bem, como a legislação proíbe apenas que tais recursos sejam direcionados para o pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal, os governantes, principalmente daqueles Estados e municípios com dificuldades financeiras, podem aplicar os recursos arrecadados com os *royalties* para reequilibrar as contas, ao invés de usá-los em projetos de investimento.

Não se deve esquecer também que em 2001 foi promulgada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Embora a LRF seja muito positiva para as instituições orçamentárias do país, ela pode ter um lado negativo quando o assunto é *royalties*, qual seja: compelidos pelas punições previstas nesta lei, os administradores públicos podem empregá-los em despesas de custeio, e não em investimentos.

Além disso, cogita-se uma hipótese preocupante. O que impede que a operação de antecipação do pagamento de *royalties*, que já é possível

para os Estados (conforme veremos mais à frente nesta seção), seja estendida para os municípios num futuro próximo? Com isso, os municípios poderiam também utilizar os recursos dos *royalties* para ajustar suas contas, deixando a questão do desenvolvimento de lado.

Existem também obstáculos de ordem política que podem impedir a aplicação dos *royalties* petrolíferos em projetos voltados para o desenvolvimento econômico. Pode parecer estranho à primeira vista pensar que um governante teria motivações para não fazer uma boa gestão destes recursos, mas apontaremos justamente o contrário. Deve-se levar em consideração que, dentre outros fatores, a democracia brasileira ainda está em processo de amadurecimento, a corrupção persiste e é comum em alguns casos o uso da máquina pública para fins que não o do bem-estar público.

Nesse sentido, o trabalho de Mendes (2004) pode ser bastante elucidativo. O autor realizou um estudo econométrico acerca das eleições municipais de 2000 com a intenção de analisar se os prefeitos recebem do sistema político-eleitoral incentivos para gerir adequadamente as escassas verbas públicas. Partindo da premissa de que o principal objetivo de um político é a reeleição ou a ascensão a cargos mais importantes, ele assume que o prefeito sempre tomará decisões levando em conta o efeito das mesmas sobre suas chances eleitorais.

A primeira constatação do pesquisador é que o comportamento fiscal mais relacionado com o sucesso eleitoral é a expansão da despesa pública. Nas palavras de Mendes (2004, p. 4): “em média, um prefeito que tenha reduzido em 10% a despesa corrente ao longo do mandato, teve uma probabilidade de reeleição de 28%. Já aquele que aumentou a despesa em 50% teve a probabilidade de reeleição ampliada para 43%”. Por outro lado, o estudo apontou uma correlação muito fraca entre a probabilidade de reeleição e bons resultados de políticas públicas.

Mas por que o eleitor brasileiro premia o aumento do gasto público? Mendes (2004) acredita que isso esteja relacionado ao modelo de federalismo fiscal adotado no país. Segundo o autor, 93% dos municípios

têm nas transferências federais pelo menos 85% de suas receitas. Por conseguinte, o incremento da despesa não será financiado pela ampliação dos tributos pagos pelos eleitores locais, mas, sim, por verba federal, custeada por todos os cidadãos do país.

Mais uma vez cabe a pergunta: qual a relação disso tudo com os *royalties* petrolíferos? Ora, os recursos arrecadados pelas prefeituras com os *royalties* seguem a mesma lógica descrita no parágrafo anterior, qual seja, é possível que a administração municipal amplie as despesas sem onerar o contribuinte local. Deve-se ponderar que este aumento nos gastos públicos não significa que as despesas com investimento e, conseqüentemente, a aplicação de recursos em projetos de desenvolvimento, serão também ampliadas.

Outro ponto que explica porque os recursos das participações governamentais não são aplicados em políticas públicas voltadas para o desenvolvimento socioeconômico reside na legislação permissiva quanto à aplicação e na fiscalização ainda tímida do seu uso. A Lei n.º. 9.478/97 ampliou a abrangência da aplicação dos recursos, pois não fez nenhuma referência acerca de setores nos quais os recursos das participações governamentais deveriam ser empregados. Entretanto, permanecem vigentes as restrições impostas pelo Artigo 8º da Lei n.º. 7.990/89, que veda tão somente a aplicação dos recursos em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, o que abre grandes oportunidades para o seu mau uso.

E tal flexibilização na aplicação dos recursos das participações governamentais foi dilatada ainda mais em 2001, com a publicação da Medida Provisória (MP) n.º 2.103. O Artigo 16 desta autoriza a União a adquirir dos Estados créditos relativos às participações governamentais. Em troca, a União utilizará em pagamento Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente utilizados pelos governos estaduais para o pagamento de dívidas com a União e suas entidades, ou na capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministério da Fazenda. Vale citar que os governos dos estados do Rio de Janeiro (nas gestões de Anthony Garotinho, Benedita da Silva e Rosinha Mateus) e do Espírito Santo (na administração de Paulo Hartung) já realizaram este

tipo de operação, comumente chamada de antecipação do pagamento de *royalties*.

Quanto à fiscalização, que até recentemente era feita pelo Tribunal de Contas da União (TCU), esta passou a ser realizada pelos Tribunais de Contas Estaduais (TCEs), segundo decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) de 2003. Tal fato ocorreu a partir de um mandato de segurança impetrado pelo Tribunal de Contas do estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) contra o TCU. O STF deferiu tal mandato com a justificativa de que a Constituição Federal alterou a matéria concernente aos *royalties* do petróleo, que foram alçados à condição de receita própria dos Estados e municípios, decorrentes da compensação financeira a estes devida pela União, em razão da exploração econômica dos recursos naturais existentes em seus territórios. Dado que os recursos dos *royalties* pertencem a Estados e municípios, cabe aos TCEs a fiscalização do uso desses recursos.

Mas, segundo Menezes (2005), a polêmica sobre de quem é a competência para a fiscalização da aplicação dos *royalties* foi reacendida por um projeto de lei que tramita no Congresso Nacional. As principais justificativas, segundo o autor do projeto, deputado Luiz Carlos Hauy, do Paraná, são a fiscalização insuficiente por parte dos TCEs e a falta de clareza na legislação acerca de qual é o órgão competente para exercer tal fiscalização.

Ademais, deve-se levar em consideração também a falta de transparência nas contas públicas do Brasil como um todo, e não apenas na questão dos *royalties*. Surgiram recentemente algumas iniciativas no sentido de facilitar o acesso da população a essas informações, como o Portal das Contas Públicas, iniciativa do TCU; e o Portal da Transparência, implementado pela Controladoria-Geral da União. O primeiro traz várias informações, inclusive de receita e de despesa, das contas da União, Estados e Distrito Federal e municípios. Já o segundo, disponibiliza dados acerca da aplicação dos recursos do Governo Federal.⁸

⁸ Ver mais informações em: <<http://www.contaspublicas.gov.br>> e <www.portaldatransparencia.gov.br>.

Contudo, disponibilizar informações na Internet não é o suficiente. Embora a proposta seja de fomentar o controle social e a participação da sociedade na fiscalização dos gastos públicos, as estatísticas registram que somente 12,4% da população brasileira têm acesso à rede. Logo, conclui-se que ainda resta um longo caminho a ser percorrido para que a sociedade tenha conhecimento de fato do que os governantes estão fazendo com os recursos públicos. Um bom caminho neste sentido já vem sendo posto em prática, mesmo que de forma tímida, como no caso das organizações não-governamentais que fiscalizam as ações do setor público.

Concluindo, dificuldades são muitas, tanto de ordem política quanto institucional, no sentido de que os *royalties* sejam realmente aplicados em projetos de desenvolvimento socioeconômico. São necessários novos processos de divulgação das contas públicas – maior transparência neste processo, o que inclui a pressão da sociedade – e legislação mais restritiva quanto ao uso dos *royalties*. O caso do Espírito Santo e dos seus municípios, que será visto a seguir, é uma boa ilustração destas dificuldades.

4. O caso do estado do Espírito Santo e dos seus municípios

4.1. O caso dos municípios capixabas

As atividades exploratórias tiveram início no Espírito Santo no final dos anos 1950 e se descobriu petróleo no estado pela primeira vez no final dos anos 1960. De lá para cá, muitas mudanças ocorreram nas atividades petrolíferas capixabas, que tiveram seus momentos de alta, como na primeira metade dos anos 1980; e períodos de baixa, como nos anos 1990 – até 1997, para ser mais exato. Mas desde o final dos anos 1990, com novas descobertas, tanto em terra quanto em mar, e o anúncio de grandes investimentos – por parte da Petrobrás principalmente –, a economia petrolífera retomou uma trajetória ascendente.

Com isso, a configuração espacial da atividade petrolífera no Estado está sendo redesenhada. Antes do *boom* atual, grande parte da atividade

se concentrava no norte capixaba. Atualmente, contudo, municípios da Região Metropolitana da Grande Vitória e da região sul estão sendo impactados pela economia petrolífera.⁹

Portanto, vem-se alterando não somente o quadro dos municípios contemplados com os *royalties*, como também os valores por eles recebidos. Corroborando estas informações a Tabela 4 (vide anexo), que traz dados sobre a distribuição dos *royalties* entre os municípios capixabas. Sobre esta tabela dois pontos merecem ser destacados: 1) o crescimento expressivo no montante total destinado aos municípios espírito-santenses – variação média anual de 30% entre 2000 e 2005; e 2) existem sete cidades que entre 2000 e 2005 permaneceram como as grandes arrecadadoras do estado: Aracruz, Conceição da Barra, Itapemirim, Jaguaré, Linhares, Presidente Kennedy e São Mateus – estas cidades responderam por cerca de 93% do total arrecadado em 2005.

Sendo assim, em função desse último ponto, a análise se restringirá a esses sete municípios mencionados. A Tabela 5 (vide anexo) mostra a evolução da razão entre *royalties* e receita total dessas cidades entre 2000 e 2005. Verifica-se que em quatro municípios (Jaguaré, Linhares, Presidente Kennedy e São Mateus) existe uma dependência expressiva dos *royalties*, o que significa um sério risco de descontinuidade na administração dos recursos tributários, uma vez que representam uma fonte de recursos instável – seu valor depende, por exemplo, da produção, da cotação do petróleo e da taxa de câmbio.

Analisando-se o lado da despesa, sobretudo as chamadas despesas de capital (investimentos), nota-se que os dados não são animadores. Apesar da receita de *royalties* ter aumentado para todos esses municípios, conforme mostra a Tabela 4, o que teoricamente ampliaria a capacidade de investimento dos mesmos, a Tabela 6 (vide anexo) revela que São Mateus e Linhares não foram capazes de incrementar a razão investimento/despesa total.

⁹ Cf. Caçador (2005, p. 63-65).

Outra forma de se avaliar se os recursos dos *royalties* estão sendo usados em projetos de investimento é por meio da divisão investimentos/*royalties*. Se o quociente for menor que 1, a administração local não gastou todos os recursos dos *royalties* em investimentos, ao passo que se for maior que 1, dispendeu-se grande parte desses montantes em investimentos. Com base na Tabela 7 (vide anexo), os dados são os seguintes: Aracruz (>1), Conceição da Barra (>1), Itapemirim (>1), Jaguaré (>1), Linhares (>1), Presidente Kennedy (<1) e São Mateus (<1).

Esse indicador fornece uma aproximação razoável da relação investimento/*royalties*. Mas, baseando-se no que foi escrito previamente, podem ser feitas as seguintes considerações. De acordo com os parâmetros utilizados – investimento/despesa total e investimento/*royalties* – pelo menos Presidente Kennedy, Linhares e São Mateus não estariam empregando a totalidade dos *royalties* que receberam na busca pelo desenvolvimento econômico. Obviamente isto não implica dizer que tais cidades não tenham casos de boas iniciativas com o uso de tais recursos, mas está claro que os mesmos não foram usados em sua plenitude em atividades de investimento, por exemplo.

Concluindo sobre o que aconteceu com os sete municípios investigados: todos eles tiveram um aumento em suas receitas de *royalties* e ampliaram também suas despesas, porém, pelo menos uma parte não foi revertida em investimentos. É verdade que alguns municípios incrementaram suas despesas de capital, mas não está claro que todo o montante arrecadado com *royalties* foi direcionado para esse caminho. Estas considerações evidenciam as dificuldades que são encontradas na utilização dos recursos dos *royalties* com a finalidade de se investir no desenvolvimento econômico dos municípios.

Assim, novas medidas têm que ser tomadas pelas autoridades governamentais para se garantir que os recursos dos *royalties* tenham a melhor utilização possível, no caso, em investimentos que realmente impulsionem as economias municipais. Cabe à sociedade acompanhar como o dinheiro é aplicado. Uma idéia neste sentido que pode se tornar interessante refere-se à utilização do Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH) municipal (ao longo dos anos) como indicador aproximado de bom uso dos recursos.

No caso do Espírito Santo, sabe-se que municípios com atividade petrolífera como Jaguaré, Conceição da Barra, Itapemirim e Presidente Kennedy possuem IDH bem abaixo da média verificada para os municípios do Estado. Dado o grande aumento dos recursos disponíveis para investimento, o comportamento desse indicador de desenvolvimento socioeconômico nos próximos anos pode ser utilizado como evidência do bom ou mau uso desses recursos por parte daquelas administrações municipais.

4.2. O caso do governo do Espírito Santo

Apesar do grande crescimento, o pouco tempo de atividades indica que o setor petrolífero no Espírito Santo está ainda num estágio embrionário de desenvolvimento. Contudo, são grandes as expectativas de que o Estado desenvolva tal setor, colhendo os frutos que o seu crescimento traz em termos de efeito multiplicador sobre as demais cadeias produtivas. Além disso, o setor possui, inerentemente, um potencial de indução de progresso tecnológico e uma grande capacidade para a multiplicação de emprego e renda.

Os dados contidos na Tabela 3 (vide anexo) demonstram de forma clara que a arrecadação de *royalties* por parte do governo do Espírito Santo cresceu substancialmente no período de 2000 a 2005: cerca de 37% ao ano, o segundo maior crescimento no período. No caso específico do estado, o maior responsável por tal acréscimo foi justamente o progresso das atividades petrolíferas, e nem tanto a depreciação cambial e/ou a elevação dos preços médios de referência do petróleo e do gás natural presente nos últimos anos.

Entretanto, a informação mais interessante que a Tabela 3 traz é a relação entre os *royalties* e a receita total. Mesmo tendo crescido significativamente no período analisado, passando de 0,4%, em 2000, para 1,0%, em 2005, os *royalties* de fato pouco influenciaram na receita do governo estadual. A título de comparação, no estado do Rio de Janeiro, o

maior beneficiário do país, as participações governamentais representaram quase 4,35% do total arrecadado em 2005.¹⁰

Logo, o aspecto mais positivo dos *royalties* nas finanças públicas, que é o aumento da capacidade de investir do poder público, não foi verificado no orçamento do estado do Espírito Santo. Dessa forma, a economia capixaba ainda não desfrutou dos efeitos benéficos típicos de uma alta arrecadação de *royalties*, o que ocorre no estado do Rio de Janeiro, grande beneficiário destes recursos.

Porém, mesmo sendo recursos pouco expressivos em termos relativos, o governo estadual – administração Paulo Hartung – fechou um contrato de compra e venda de *royalties* com o governo federal em 4 de julho de 2003. O acordo permitiu ao Estado receber R\$ 351 milhões, cuja fonte foram os *royalties* previstos para o período 2004-2010, que serviram para quitar os salários atrasados dos servidores públicos, amortizar a dívida com a União e capitalizar o fundo previdenciário dos servidores (DALVI, 2003).

Dalvi (2003) afirma que no contrato de compra e venda de *royalties* firmado entre o governo do Espírito Santo e a União, parte dos recursos seriam utilizados para o pagamento de salários dos servidores estaduais, o que parece incorreto senão ilegal. Dito de outra forma, a MP 2.103/01 permite apenas que tais créditos sejam empregados no pagamento de dívidas com a União ou na capitalização dos fundos de previdência estaduais. Porém, o secretário da Fazenda do Estado do Espírito Santo, José Teófilo de Oliveira, afirma que os recursos de antecipação dos *royalties* foram destinados apenas para quitar dívida estadual junto à União e à capitalização do Fundo Estadual de Previdência.¹¹ Mas mesmo assim, pode-se dizer que existem possibilidades de usar os *royalties* para o pagamento de salários, dadas as brechas da lei.

¹⁰ Este valor foi obtido a partir de dados da ANP (2006) e do site <<http://www.financas.rj.gov.br>>.

¹¹ Cf. De Oliveira (2004, p. 64).

Portanto, à semelhança dos municípios analisados anteriormente, o governo estadual também não tem empregado a totalidade dos recursos dos *royalties* na busca do desenvolvimento. Em vez disso, preferiu usar pelo menos uma parte de tais recursos para ajustar as contas do Espírito Santo. Porém, recentemente foram anunciadas algumas medidas para amenizar as desigualdades regionais do Estado, como reservar 30% dos recursos recebidos para um fundo que irá beneficiar 69 municípios capixabas que apresentam uma pequena participação na quota-parte do ICMS e são (no máximo) pequenos recebedores de *royalties*.¹²

Olhando-se a situação atual do desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo, não é difícil constatar que os *royalties* poderiam ter um uso mais produtivo para a população capixaba. Segundo dados do Censo de 2000, publicados no Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), o Espírito Santo possui um IDH de 0,767 (o que indica um médio desenvolvimento humano). Além disso, neste ano 10,9% da população com 15 anos ou mais era analfabeta, 28% da população estava abaixo da linha de pobreza, e 9,5% viviam em domicílios sem água encanada e banheiro.

Ao mesmo tempo, constata-se o pouco desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs) do Estado (com poucas exceções, como o de mármore e granito), que precisam de muitos investimentos para se tornarem mais maduros e aumentarem o seu potencial de geração de empregos e renda. Um bom exemplo neste sentido é o do arranjo metalmeccânico. Estudo recente (Instituto Futura, 2005) aponta que o mesmo, apesar da sua importância histórica para a economia local (inclusive como fornecedor de grandes empresas como CST, Vale do Rio Doce e mais recentemente Petrobrás), padece de deficiências de capacitação gerencial e de mão-de-obra, de falta crônica de mão-de-obra qualificada, de falta de escala, da ausência de pesquisa e desenvolvimento etc. Evidentemente os *royalties* do petróleo poderiam ser aplicados em

¹² Cf. Petróleo, Royalties e Região, Campos de Goytacazes/RJ, ano III, n. 12, junho de 2006.

tentativas de minorar estas deficiências, que são comuns a grande parte dos APLs capixabas.

Outra possível aplicação dos *royalties*, mais estratégica, seria a ampliação dos recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES), um órgão voltado especificamente para incentivos à inovação e capacitação dos agentes locais. Tal instituição veio preencher uma lacuna importante, pois o Espírito Santo, ao contrário de estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, colocou-a em efetivo funcionamento. No estado, somente a prefeitura de Vitória possuía uma política com esta finalidade, configurada no Fundo de Apoio à Ciência e Tecnologia do Município de Vitória (FACITEC), mas que apresenta orçamento e alcance modestos.

Portanto, esses exemplos ilustram como o estado do Espírito Santo poderia ampliar suas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico com mudanças na forma como os recursos dos *royalties* são utilizados atualmente. Existem várias áreas em que o Estado carece de maiores investimentos, que poderiam impulsionar sobremaneira suas possibilidades de desenvolvimento socioeconômico.

5. Conclusão

Para se iniciar a conclusão deste trabalho, vale lembrar primeiramente o seu objetivo. Como foi visto na introdução, a questão central que o permeou foi: quais são as dificuldades para que os gestores públicos apliquem os *royalties* petrolíferos no processo de desenvolvimento?

Em primeiro lugar, vislumbramos vários possíveis empecilhos ou dificuldades para a execução dessa orientação a contento, tanto de ordem institucional como política. Consta-se a existência de legislações pouco claras quanto à aplicação dos *royalties*, fiscalização incipiente e a histórica falta de transparência nas contas públicas do Brasil. Estes fatores em conjunto podem ser vistos como “facilitadores”, isto é, abrem oportunidades para que os governantes utilizem de forma equivocada os *royalties*.

Além disso, o processo de reequilíbrio das contas públicas pode requerer, na visão dos políticos, o uso dos recursos dos *royalties*. Paradoxalmente, a LRF pode ser uma indutora desta prática à medida que exige um maior rigor na busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas.

Por último, movidos por interesses eleitorais, administradores públicos podem utilizar os *royalties* para aumentar as despesas, mas não necessariamente as despesas com investimento, sem observar a questão do desenvolvimento econômico e social.

Enfim, conclui-se, desconsiderando-se aqueles governantes despreparados ou que agem por má fé, que existem realmente fatores concretos que funcionam como facilitadores para que os *royalties* arrecadados não sejam investidos na busca do desenvolvimento – o que foi exemplificado com os casos de alguns municípios capixabas e do governo do Espírito Santo. Sendo assim, é preciso que algumas providências sejam tomadas.

Em primeiro lugar, a legislação precisa ser fortalecida no sentido de incentivar os gestores públicos a investirem os *royalties* na busca pelo desenvolvimento. Faz-se necessária uma revisão da lei que especifique de forma mais detalhada e restritiva as rubricas que permitem a utilização dos *royalties*, destacando-as. Por exemplo, aplicando pelo menos parte dos recursos em setores estratégicos das economias (municipal, estadual e até mesmo nacional) e no incentivo às atividades de capacitação e inovação tecnológica, por exemplo.

E, em segundo lugar, a fiscalização deve estar mais presente, ativa e punitiva. Esta questão evidentemente se insere no contexto do atual modelo de federalismo fiscal brasileiro, que provoca vários tipos de desequilíbrio, como visto, necessitando de reformas urgentes. Não apenas para resolver os problemas inerentes aos *royalties* aqui apresentados, mas para que o país possa ter um sistema fiscal mais justo.

Além disso, é preciso também que a sociedade se mobilize e confira mais de perto o que fazem nossos governantes com os recursos públicos.

Tanto no caso de municípios como de estados, podem ser verificadas as rubricas que estão sendo contempladas com os recursos dos *royalties*, para constatar se as mesmas dizem respeito a investimentos impulsionadores do desenvolvimento. E, no caso mais específico do desenvolvimento social, uma das formas de se fazer tal monitoramento, pelo menos no caso dos municípios, é acompanhar a evolução do IDH local, entre outros indicadores deste tipo.

Referências

ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural 2006*. Rio de Janeiro: ANP, 2006.

BARBOSA, Décio Hamilton. *Guia dos royalties do petróleo e do gás natural*. Rio de Janeiro: Agência Nacional do Petróleo (ANP), 2001. 156 p. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 28 jun. 2004.

BORGES, Alberto J. M.; VILLELA, Tânia M. C. (Org.). *Finanças dos municípios capixabas 2006*. v. 12. Vitória: Aequus Consultoria, 2006.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 9, de 9 de novembro de 1995. *Lex*: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 03 out. 2004.

_____. Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990. *Lex*: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1990. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 03 out. 2004.

_____. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. *Lex*: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 03 out. 2004.

_____. Medida Provisória n.º 2.103-37, de 26 de janeiro de 2001. *Lex*: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 03 out. 2004.

CAÇADOR, Sávio Bertochi. *Os impactos dos royalties do petróleo na economia e nas finanças públicas do Espírito Santo e de seus municípios mais beneficiados*. 2005. 104 f. Monografia (Graduação em Economia) – Departamento de Economia, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

COUTINHO, Edna Maria B. Gama et al (1998). *O que mudou na indústria do petróleo*. BNDES, Informe Infra-estrutura – Área de Projeto de Infra-estrutura –, n. 28. 7 p. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: 05 jun. 2004.

DALVI, Bruno. Assinado acordo para venda dos royalties do petróleo. *Gazeta On Line*, Vitória, 04 jul. 2003. Disponível em: <<http://www.gazetaonline.com.br/arquivo>>. Acesso em: 27 jun. 2004.

DE OLIVEIRA, José Teófilo. O ajuste fiscal do governo do Espírito Santo em 2003. In: BORGES, Alberto J. M.; VILLELA, Tânia M. C. (Org.). *Finanças dos municípios capixabas 2004*. v. 10. Vitória: Aequus Consultoria, 2004, p. 63-70.

SANTOS, Sérgio Honorato dos. Fiscalização dos royalties do petróleo – De quem é a competência, afinal? Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo: *Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, ano I, v. 2, p. 4-5, dez. 2003.

DUTRA, Luís Eduardo Duque; CECCHI, José Cesário. *Petróleo, preços e tributos: experiência internacional e política energética nacional*. Rio de Janeiro: Suma Econômica, Tama, 1998.

INSTITUTO Futura. *Plano de Desenvolvimento do Arranjo Produtivo Metalmeccânico Capixaba*. Vitória, 2005.

JARDIM, Roberto; ARAÚJO, Frederico. Evolução estimada da produção de óleo e gás natural no Espírito Santo no horizonte 2005-2025. In: SEPLAN/ES. *Planejamento Estratégico do Espírito Santo 2025*. Nota Técnica, 27 de abril de 2006.

LEAL, José Agostinho Anachoreta; SERRA, Rodrigo Valente. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, p. 163-184.

MENDES, Marcos. A prudência fiscal reelege um prefeito? Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo: *Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, ano I, v. 3, p. 4-5, março 2004.

MENEZES, Vitor. De volta ao TCU: Deputado defende que Tribunal fiscalize a aplicação dos royalties. Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo: *Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, ano II, v. 8, p. 2-3, jun. 2005.

OLIVEIRA, Roberto Guena. Economia do Meio Ambiente. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de (Org.). *Manual de Economia: equipe de professores da USP*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. *Microeconomia*. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. *Renda mineral, divisão de riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

RICARDO, David. *Princípios de economia política e tributação*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. (Coleção Os Economistas).

SCHANTZ JR., Radford. Purpose and effects of a royalty on a public land minerals. *Resources Policy*, v. 20, n. 1, p. 35-48, 1994.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 3, n.6, p. 3-30, dez. 1999.

Anexos

Tabela 1
Distribuição de royalties, segundo beneficiários (1997-2005)

Beneficiários	Royalties distribuídos (em R\$ mil)										Participação em 2005	Crescimento médio anual
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Total	192.286	285.702	985.599	1.869.753	2.305.291	3.185.937	4.398.381	5.044.830	6.208.091	-	-	54,4%
Unidades da Federação	76.095	106.885	330.444	623.287	762.479	1.020.960	1.413.174	1.618.686	1.984.329	100,0%	100,0%	50,3%
Amazonas	3.742	6.587	20.274	48.561	59.679	70.308	90.480	113.978	143.046	7,2%	7,2%	57,7%
Ceará	1.298	1.600	4.267	6.688	8.579	9.357	14.154	13.735	13.950	0,7%	0,7%	34,6%
Rio Grande do Norte	13.924	18.623	49.698	85.150	90.134	103.435	140.946	163.848	181.023	1,1%	1,1%	37,8%
Alagoas	1.083	1.656	5.206	9.463	11.742	14.398	23.037	29.053	34.824	1,8%	1,8%	54,3%
Sergipe	4.935	6.223	16.446	28.800	31.831	39.810	55.526	63.659	74.658	3,8%	3,8%	40,4%
Bahia	9.181	12.433	33.954	58.857	70.990	77.689	119.686	148.111	175,5%	7,5%	7,5%	41,6%
Espirito Santo	1.489	2.166	7.446	15.919	24.347	31.131	59.279	51.617	57.284	2,9%	2,9%	57,8%
Rio de Janeiro	38.618	55.942	190.041	367.806	461.458	671.656	907.744	1.041.661	1.318.598	66,5%	66,5%	55,5%
São Paulo	859	1.000	2.088	1.839	2.184	2.497	4.000	3.947	4.148	0,2%	0,2%	21,7%
Pernambuco	966	617	1.019	1.251	1.496	660	3.017	7.503	8.688	0,4%	0,4%	31,6%
Santa Catarina	39	4	53	40	19	-	-	-	-	-	-	-
Municípios pertencentes às Ufs	73.361	103.353	329.439	624.860	771.299	1.072.438	1.476.622	1.702.450	2.112.832	100,0%	100,0%	52,2%
Amazonas	1.220	2.160	7.514	16.577	20.265	24.839	37.782	48.232	58.452	2,8%	2,8%	62,2%
Pará	-	-	-	-	-	640	1.070	1.073	1.205	0,1%	0,1%	-
Amapá	-	-	-	-	-	113	189	189	213	0,0%	0,0%	-
Ceará	1.335	1.684	4.831	9.098	11.633	12.005	19.363	19.651	23.081	1,1%	1,1%	42,8%
Rio Grande do Norte	6.552	8.937	26.429	43.778	47.435	67.217	97.011	112.259	132.556	6,3%	6,3%	45,6%
Paraíba	341	425	940	1.793	2.206	320	-	-	-	-	-	-
Pernambuco	1.829	2.550	5.640	10.756	13.235	1.921	343	10.669	5.340	0,3%	0,3%	14,3%
Alagoas	826	1.104	2.934	4.989	5.982	14.097	20.183	23.376	29.266	1,4%	1,4%	56,2%
Sergipe	3.615	4.588	13.590	20.995	22.162	40.395	54.025	58.720	69.648	3,3%	3,3%	44,7%
Bahia	4.798	6.679	18.720	31.334	39.032	54.192	79.644	87.800	106.102	5,0%	5,0%	47,3%
Minas Gerais	652	791	1.764	3.365	4.148	603	1.771	4.211	5.339	0,3%	0,3%	30,6%
Beneficiários	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Participação em 2005	Crescimento médio anual
Espirito Santo	2.219	2.883	7.618	14.132	19.668	28.453	52.078	61.201	67.762	3,2%	3,2%	53,3%
Rio de Janeiro	41.986	60.652	206.708	397.059	497.353	740.207	997.787	1.138.917	1.446.811	68,5%	68,5%	55,7%
São Paulo	3.199	5.154	20.376	49.910	63.863	57.090	73.959	83.815	99.185	4,7%	4,7%	53,6%
Paraná	1.106	1.065	1.939	3.943	3.702	980	1.978	8.541	8.688	0,4%	0,4%	29,4%
Santa Catarina	341	776	3.816	6.273	8.181	16.192	20.812	21.157	28.489	1,3%	1,3%	73,9%
Rio Grande do Sul	1.365	1.908	4.621	8.857	10.434	11.171	16.624	20.633	28.691	1,4%	1,4%	46,3%
Fundo Especial	14.277	20.449	68.469	131.058	163.036	233.672	322.853	368.742	411.147	6,6%	6,6%	52,2%
União	28.554	55.014	257.247	490.547	858.317	1.186.232	1.354.952	1.699.783	2.100.000	100,0%	100,0%	66,7%
Ministério da C&T	-	14.070	120.240	228.430	282.406	391.573	541.527	619.055	770.013	45,3%	45,3%	64,9%
Comando da Marinha	28.554	40.944	137.007	262.117	326.071	467.345	644.705	735.897	929.769	54,7%	54,7%	54,6%

Fonte: ANP/SPG, conforme as Leis n.º 7.990/89 e n.º 9.478/97 e o Decreto n.º 2.705/98.

Notas: 1. Reais em valores correntes.

2. Foi utilizado regime de caixa na elaboração da tabela.

1 Fundo a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios.

Tabela 2 - Produção e reservas de petróleo e de gás natural no Espírito Santo (2000-2005)

Ano	Variação anual da produção de petróleo	Variação anual das reservas provadas de petróleo	Participação do ES nas reservas provadas de petróleo do Brasil	Variação anual da produção de gás natural (2)	Variação anual das reservas provadas de gás natural	Participação do ES nas reservas provadas de gás natural do Brasil
2000	16,9%	21,5%	0,75%	3,7%	4,3%	3,75%
2001	53,1%	17,2%	0,9%	22,7%	42,0%	13,2%
2002	41,6%	724,0%	6,3%	8,2%	38,1%	6,7%
2003	56,1%	17,3%	6,8%	20,9%	7,5%	7,1%
2004	-26,0%	74,3%	11,2%	0,2%	27,5%	6,8%
2005	5,1%	-6,6%	10,0%	1,8%	45,0%	10,6%

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

Nota: reservas em 31/12 e inclui condensado, no caso do petróleo.

1) Inclui condensado e não inclui LGN.

2) O valor total de produção inclui os volumes de reinjeção, queima e perdas.

Tabela 3 - Evolução da receita do governo do Espírito Santo em comparação com a arrecadação de royalties e as participações especiais (2000-2005)

<i>em mil a preços correntes</i>						
Descrição	2000	Participação em relação ao total	2001	Participação em relação ao total	2002	Participação em relação ao total
Receita Corrente	3.055.037	90,6%	3.581.731	97,0%	3.823.447	96,1%
Receita de Capital	318.756	9,5%	111.702	3,0%	155.507	3,9%
Receita Total	3.373.793	100,0%	3.693.433	100,0%	3.978.954	100,0%
Receita de Royalties + P.E.	13.918	0,4%	24.444	0,7%	33.198	0,8%
Descrição	2003	Participação em relação ao total	2004	Participação em relação ao total	2005	Participação em relação ao total
Receita Corrente	4.875.733	92,2%	5.713.443	96,4%	6.265.756	92,3%
Receita de Capital	383.026	7,8%	211.950	3,6%	519.837	7,7%
Receita Total	4.929.918	100,0%	5.925.393	100,0%	6.785.793	100,0%
Receita de Royalties + P.E.	67.659	1,4%	62.890	1,1%	69.879	1,0%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEPLOG (2004 e 2005) e ANP (2006).

Nota: Nesta tabela, as participações especiais (P.E.) só não foram arrecadadas e contabilizadas no ano de 2000.

Tabela 4 - Distribuição dos *royalties* entre os municípios capixabas (2000-2005)

Em mil reais a preços correntes

Municípios	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Participação relativa em 2005	Variação média anual
Anchieta	1,7	-	-	287	571	579	0,9%	157,2%
Aracruz	1.968	2.561	645	3.858	5.475	6.335	9,4%	21,5%
Conceição da Barra	337	379	606	886	991	1.127	1,7%	22,3%
Itapemirim	-	-	-	865	4.632	3.072	4,5%	-
Jaguará	402	2.719	5.497	8.462	6.386	6.729	9,9%	59,9%
Linhares	4.684	5.581	11.373	17.172	16.177	19.250	28,4%	26,6%
Marataízes				45	608	395	0,6%	-
Presidente Kennedy	458	656	187	3.275	9.643	8.645	12,8%	63,2%
São Mateus	2.651	3.343	9.462	14.750	14.636	17.712	26,1%	37,2%
Serra	1.793	2.206	320	-	-	48	0,1%	-45,3%
Vila Velha	-	-	-	-	-	555	0,8%	-
Vitória	1.808	2.206	320	-	-	555	0,8%	-17,9%
Demais municípios	28	19	42	2.523	2.082	2.760	4,1%	114,9%
TOTAL	14.132	19.668	28.453	52.078	61.201	67.762	100,0%	29,9%

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

Nota: valores referentes ao período gerador da arrecadação de *royalties*, e não ao regime de caixa, que se refere ao período em que os recursos realmente estão disponíveis para os beneficiários.

Tabela 5 - Evolução da razão *royalties*/receita total¹ (2000-2005)

Municípios	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aracruz	2,9%	3,0%	0,7%	4,2%	4,0%	4,1%
Conceição da Barra	2,0%	2,1%	3,2%	4,2%	3,9%	3,7%
Itapemirim (2)	-	-	-	4,5%	15,8%	8,0%
Jaguará	3,3%	15,8%	26,5%	36,0%	18,6%	16,3%
Linhares	6,9%	7,7%	14,3%	18,8%	13,1%	13,0%
Presidente Kennedy	7,2%	8,5%	2,3%	36,1%	42,7%	36,5%
São Mateus	8,3%	8,3%	18,0%	23,5%	17,2%	18,4%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2006) e ANP.

(1) Receita Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

(2) Itapemirim começou a receber *royalties* a partir de 2003.

Tabela 6: Evolução da razão investimento/despesa total¹ (2000-2005)

Municípios	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Aracruz	12,0%	3,5%	7,3%	6,4%	11,7%	18,4%
Conceição da Barra	7,8%	9,1%	8,4%	14,3%	4,5%	11,1%
Itapemirim	-	-	-	8,4%	7,0%	19,4%
Jaguapé	8,6%	19,9%	25,0%	28,8%	15,4%	16,8%
Linhares	20,5%	15,8%	16,8%	19,6%	14,7%	18,0%
Presidente Kennedy	5,4%	8,5%	13,4%	8,9%	25,5%	21,2%
São Mateus	12,3%	10,6%	13,9%	8,7%	9,0%	7,2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados de BORGES & VILLELA (2006) e ANP.

(1) Despesa Total ajustada da duplicidade do Saldo Fundef na sua contabilização.

Tabela 7: Síntese dos Dados e Indicadores dos municípios capixabas que mais arrecadam royalties (2005)

Indicadores	Aracruz	Conceição da Barra	Itapemirim	Jaguapé	Linhares	Presidente Kennedy	São Mateus
Royalties (em R\$ mil de 2005)	R\$ 6.335,3	R\$ 1.127,4	R\$ 3.071,9	R\$ 6.763,4	R\$ 19.249,7	R\$ 11.749,4	R\$ 17.711,8
Variação anual da arrecadação de royalties (2000-2005)	21,5%	22,3%	85%*	59,9%	26,6%	63,2%	37,2%
Royalties/ Receita Total (2005)	8,9%	1,6%	4,3%	9,5%	27,2%	16,6%	25,0%
Investimento/ Receita Total (2005)	14,7%	11,5%	18,6%	17,8%	14,7%	22,5%	7,1%
Receita per capita (2005)	R\$ 2.147,9	R\$ 1.047,8	R\$ 1.202,2	R\$ 1.951,5	R\$ 1.215,4	R\$ 2.461,4	R\$ 951,9
Investimento per capita (2005)	R\$ 316,5	R\$ 120,4	R\$ 223,6	R\$ 347,9	R\$ 228,3	R\$ 555,0	R\$ 67,9
Investimento/Royalties (2005)	>1	>1	>1	>1	>1	<1	<1
Variação anual dos Investimentos (2000-2005)	29,5%	33,4%	136,7%	111,9%	15,3%	276,5%	2,2%
IDH-M (2000)	0,772	0,688	0,687	0,691	0,757	0,674	0,730

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2005a), PNUD (2003) e BORGES & VILLELA (2006).

Notas: 1) os municípios de Jaguapé e Presidente Kennedy receberam royalties e participações especiais em 2005.

* Cálculo feito para o período 2003-2005, pois Itapemirim começou a receber royalties a partir de 2003.