

Royalties da Indústria do Petróleo: Contribuição Efetiva ao Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Sergipanos?

Dart Cléia Ferreira Nogueira

- Pós-graduanda em Gerência de Projetos pela Fanese/SE;
- Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Sergipe (UFS);
- Atualmente vinculada ao Banco do Brasil.

José Ricardo de Santana

- Doutor em Economia de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas/São Paulo;
- Mestre em Economia pela Universidade Federal do Ceará;
- Bacharel em Economia pela Universidade Federal de Sergipe;
- Atualmente vinculado ao Departamento de Economia e ao Núcleo de Pós-Graduação em Economia da UFS.

Resumo

Este artigo aborda o tratamento dado à aplicação dos *royalties* do petróleo na legislação brasileira. O objetivo é verificar se os preceitos vigentes na legislação têm conduzido os gestores públicos a aplicar tais recursos de forma a motivar novas atividades econômicas e gerar um processo de desenvolvimento sustentável, conforme preceitua a literatura sobre o assunto. Como estudo de caso, são analisados os municípios sergipanos mais beneficiados pelas receitas dos *royalties*. Os dados apresentados mostram que, embora os *royalties* sejam significativos na receita destes municípios, não se verifica, como regra geral, o aumento dos investimentos públicos e a geração de novas atividades produtivas, em decorrência da elevação desses recursos.

Palavras-chave:

Royalties; Desenvolvimento sustentável; Finanças municipais; Sergipe.

1 – INTRODUÇÃO

O sistema federativo brasileiro tem colocado importantes restrições financeiras aos entes municipais. A possibilidade de ampliar as receitas municipais através do recebimento de *royalties* de petróleo, por exemplo, é sempre um elemento de peso no sentido de viabilizar o atendimento às demandas de bens e serviços públicos colocadas pela sociedade. A receita de *royalties* mostra-se cada vez mais expressiva, atingindo o patamar superior a R\$ 7,0 bilhões, em 2006, no Brasil, como mostra o Gráfico 1. O aumento dos *royalties* decorre da expansão da produção nacional e das elevações nos preços internacionais do produto.

Deve-se atentar, contudo, para o fato de que as receitas de *royalties* decorrem da exploração de recursos naturais não-renováveis e, por conseqüência, constituem receita temporária. Dessa forma, é importante que a aplicação dos recursos daí provenientes seja feita em atividades que gerem novas oportunidades econômicas, capazes de substituir a atividade de extração mineral quando não mais for possível a exploração dos recursos naturais naquela localidade. Ou seja, é importante que os recursos sejam aplicados de forma a gerar um processo de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo.

Neste artigo, partindo-se da concepção de desenvolvimento sustentável, é analisado o trata-

mento dado à aplicação dos *royalties* do petróleo na legislação brasileira. O objetivo é verificar se os preceitos vigentes na legislação têm conduzido os gestores públicos à aplicação dos recursos financeiros de forma a motivar novas atividades econômicas, capazes de gerar um processo de desenvolvimento sustentável ao longo do tempo. Como estudo de caso, são analisados dados dos municípios sergipanos mais beneficiados pelas receitas dos *royalties*.

Além dessa introdução, o artigo está composto de mais quatro seções. A segunda seção faz uma breve revisão da literatura sobre o conceito de desenvolvimento sustentável e suas implicações nas ações dos gestores públicos. A terceira seção analisa, à luz das mudanças institucionais no setor de petróleo no Brasil, a forma como os *royalties* são tratados na legislação. A quarta seção investiga os impactos do recebimento de *royalties* a partir do caso dos municípios sergipanos mais beneficiados por este tipo de recurso. Uma seção final resume as conclusões.

2 – DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GESTÃO LOCAL

A percepção do gestor público, normalmente centrada no curto prazo, em função da necessidade de atendimento a demandas imediatas, precisa ga-

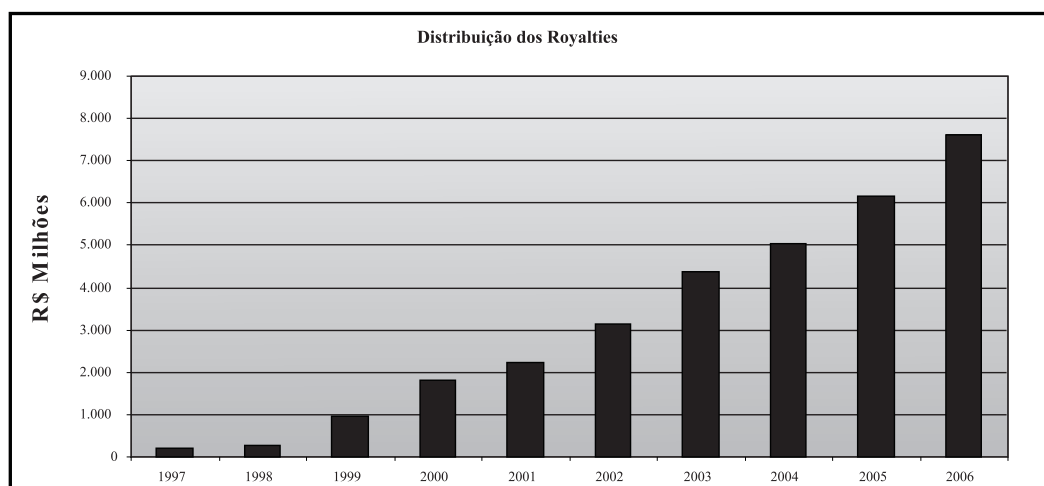


Gráfico 1 – Brasil: distribuição da arrecadação dos *royalties* da produção de petróleo e gás natural para os estados e municípios, 1997 - 2006.

Fonte: ANP (2006).

nhar uma maior amplitude, quando se trata da exploração de recursos naturais não-renováveis. Trata-se de uma atividade que se exaure com o tempo e que faz jus, portanto, a uma compensação financeira à localidade onde ocorre. Entretanto, é preciso deixar claro que não se trata de uma compensação ao setor público, mas à sociedade, em particular, às gerações futuras. O conceito de desenvolvimento sustentável é bastante útil nesse sentido.

2.1 – A Preocupação com o Desenvolvimento Econômico Sustentável

Na concepção clássica, o desenvolvimento econômico é definido pelo aumento do fluxo de renda real, representando incremento na quantidade de bens e serviços por unidade de tempo à disposição de determinada coletividade (FURTADO, 1961). A essa definição, agregaram-se, mais recentemente, componentes relacionados à importância das mudanças qualitativas associadas à melhoria das condições de vida da população e à distribuição espacial dos resultados. Para Franco (2002), a noção de desenvolvimento engloba variadas dimensões econômicas, sociais, políticas, espaciais e culturais que possibilitarão um progresso sólido e durável, não restrito apenas à elevação da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB).

De acordo com Sachs (1993), para ser sustentável, o desenvolvimento deve ser capaz de prosseguir, de forma praticamente permanente, com um processo de aumento do produto, melhoria dos indicadores sociais e preservação do meio ambiente. A abordagem do desenvolvimento sustentável, segundo Rohde (1998), defende o atendimento das necessidades da população atual sem o comprometimento da satisfação das gerações futuras. O desenvolvimento sustentável centra sua atenção na relação dos homens com a natureza, preconizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais.

Essa preocupação com o meio ambiente ganhou impulso nos anos 1960, ante a percepção de que as estratégias de desenvolvimento focadas na industrialização geravam riscos da degradação do meio ambiente e não obtinham êxito na diminuição

dos índices de pobreza. As discussões levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a promover, em 1972, a Conferência sobre o Meio Ambiente. Naquela oportunidade, os países do sul afirmaram que a solução da poluição não era frear o desenvolvimento, e sim direcioná-lo à preservação do meio ambiente e dos recursos não-renováveis (ANDRADE *et al.*, 2000).

Diante da falta de sustentabilidade do modelo de crescimento vigente, tornou-se necessário pensar numa forma de prover uma qualidade de vida moderada e socialmente justa, a partir do conceito de desenvolvimento sustentável. Para Franco (2000), sustentabilidade refere-se principalmente a um padrão de organização de um sistema que se mantém ao longo do tempo, em virtude de ter adquirido certas características que lhe conferem capacidades autocriativas, auto-organizacionais e reprodutivas, criando as condições para sua continuidade. Assim, de uma forma mais ampla, a sustentabilidade não diz respeito apenas à preservação ou à conservação de recursos naturais limitados e não-renováveis que, se forem gastos sem previsão de seu esgotamento, farão falta para as gerações futuras. Desse modo, cabe a necessidade de conscientização sobre os impactos ambientais que a atividade econômica produz e a busca de soluções que possam minimizá-los (OLIVEIRA, 1998).

O conceito de desenvolvimento sustentável passa então a ser entendido pela ótica de um projeto destinado a reduzir a pobreza, satisfazer as necessidades básicas e melhorar a qualidade de vida da população. Para Sachs (1993), o desenvolvimento sustentável é visto a partir das dimensões social, econômica, espacial e ecológica.

Na visão social, o objetivo é melhorar os níveis de distribuição de renda com o intuito de diminuir a exclusão social e a distância econômica que motiva a separação das classes sociais. Na visão econômica, o objetivo é o aumento na eficiência do sistema, tanto na alocação de recursos quanto na sua gestão. A visão espacial é direcionada ao tratamento equilibrado da ocupação rural e urbana, bem como de uma melhor distribuição territorial das atividades econômicas e assentamentos humanos. E a visão ecológica objetiva preservar o meio ambiente,

sem, contudo, comprometer a oferta dos recursos naturais necessários à sobrevivência humana. A sustentabilidade ecológica, segundo Leff (2001), surge, então, como um critério normativo para a reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e um suporte para alavancar um processo de desenvolvimento mais duradouro.

2.2. – Políticas Locais Rumo ao Desenvolvimento Econômico Sustentável

A necessidade de uma estratégia de integração das questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento econômico ocasionou a definição de uma agenda global para se atingir o desenvolvimento sustentável. Esta agenda, intitulada de Agenda 21, foi definida em 1992 e reflete o consenso mundial e o compromisso político com o desenvolvimento e cooperação ambiental. O objetivo é colocar em prática os programas que visem a frear o processo de degradação ambiental, promovendo um novo padrão de desenvolvimento, de forma a conciliar métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica (BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E GESTÃO, 2007).

Na Agenda 21 brasileira, destacam-se como elementos prioritários:

- a) ética política para o planejamento rumo ao desenvolvimento sustentável;
- b) planejamento de sistemas de produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício;
- c) programas de inclusão social;
- d) sustentabilidade urbana e rural;
- e) preservação dos recursos naturais e minerais. Esses elementos devem ser a base para que sejam traçadas políticas de desenvolvimento sustentável baseadas em três pressupostos de um novo paradigma de políticas públicas.

No primeiro pressuposto, a chamada questão social não será resolvida somente pelo Estado, sendo imprescindível a parceria com a sociedade. No segundo pressuposto, uma intervenção eficiente do Estado na área social exige articulação intra-estatal entre as diversas ações que são empreendidas, dos diversos órgãos governamentais, nos três níveis de governo. No terceiro pressuposto, o enfrentamento da pobreza requer convergência e integração das ações, pois nenhum resultado ponderável, em termos de melhoria efetiva das condições de vida das populações marginalizadas, poderá ser obtido apenas por decisão e no plano abstrato da união e dos estados federados, sem que se façam convergir ações para promover o desenvolvimento integrado local (ROCHA; VARELA, 2003).

Nesse sentido, na avaliação de Coelho (1996) e Dowbor (1996), a atuação dos governos municipais, apesar das limitações, seria determinante na implementação de ações capazes de romper os “circuitos fechados de acumulação” e estimular o desenvolvimento local, contemplando fatores como a qualidade de vida, socialização do poder, acesso aos serviços públicos e aos benefícios da tecnologia. A promoção do desenvolvimento estaria baseada no aumento da produção e na democratização do acesso à riqueza.

Segundo Franco (2000), este processo se traduziria num aumento dos seguintes tipos de “capitais”: renda, capital empresarial, capital social, capital humano e capital natural. No que se refere ao desenvolvimento local, o capital natural deve ser um elemento de destaque, uma vez que se relaciona com a dotação de recursos naturais da localidade e será objeto de atividades econômicas exploratórias. Nesse processo, dois aspectos devem ser observados.

Em primeiro lugar, como mostra Moura (2001), a exploração dos recursos naturais representa um reforço nas receitas estaduais e municipais que pode proporcionar valores extremamente altos de rendas em alguns municípios e conduzir ao êxito na promoção de melhorias na qualidade de vida dos seus habitantes. Em segundo lugar, o capital natural constitui um fator limitado, exigindo a gestação de ações que, no médio e longo prazos, estimulem outras atividades capazes de dar sustentação às

economias locais, quando da exaustão dos recursos naturais, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável. Dessa forma, a sustentabilidade do processo de desenvolvimento municipal requer uma aplicação adequada de recursos, a fim de estimular atividades que possam prosperar mesmo após a exaustão dos recursos naturais.

Para Franco (2002), as ações nesse sentido deveriam abranger o fortalecimento das economias de aglomeração, através de programas de qualificação e criação de emprego e renda, apoio à modernização do tecido empresarial, construção do território por um conjunto de organizações e de serviços, acionamento de uma governança associando as esferas públicas e privadas e criação de instrumentos institucionais visando adaptar as mudanças e antecipar os problemas e desafios que figuram entre os fatores possíveis para o desenvolvimento local. A idéia está fundamentada no aumento do acesso das pessoas não apenas à renda, mas ao conhecimento e à possibilidade de influenciar nas decisões do poder público.

Para isso, um passo importante, na concepção de Rocha e Varela (2003), pode ser a integração dos municípios ou regiões em territórios de forma a viabilizar políticas de desenvolvimento integradas, visto que muitos problemas seriam de interesses comuns. Os autores acreditam que seria importante um trabalho de conscientização junto aos gestores públicos, a fim de destacar a importância de criação e expansão das vocações locais, promovendo maiores opções de desenvolvimento para as gerações futuras, com mecanismos adicionais aos recursos provenientes de compensações financeiras.

De um modo geral, os municípios deveriam ser incentivados também a adotarem políticas públicas de desenvolvimento local e setorial diferenciada em função do considerável volume de recursos que recebem, partindo de algumas propostas de estratégias de ação, dentre elas:

- a) estimular os personagens locais a demonstrarem suas vocações, estratégias de desenvolvimento sustentável e modalidades de superação de obstáculos a este desenvolvimento;

- b) incentivar os responsáveis municipais a realizarem seus projetos de desenvolvimento sustentável;
- c) identificar, conscientizar e organizar redes de municípios beneficiados pelos recursos, cada vez mais elevados, provenientes da produção em seus territórios, na busca de instrumentos regionais e nacionais de desenvolvimento.

3 – EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NÃO-RENOVÁVEIS E O PAGAMENTO DE ROYALTIES DO PETRÓLEO

No processo de estímulo ao desenvolvimento econômico, um ponto relevante de interesse dos gestores públicos, como abordado anteriormente, está no incentivo a atividades econômicas e na obtenção de receitas para o setor público. Nesse particular, a exploração de recursos não-renováveis desponta na economia brasileira como uma atividade importante, por estimular o setor produtivo e gerar receitas para o estado. No caso específico do petróleo, a sua elevada participação na matriz energética nacional coloca a atividade de exploração do produto como importante fonte de receita, merecendo destaque na análise do setor.

3.1 – Importância da Exploração de Petróleo no Brasil

A exploração de petróleo ocupa lugar de destaque entre os recursos energéticos no Brasil. Isso pode ser percebido pelo peso deste produto na matriz energética nacional e pelos impactos econômicos decorrentes da sua exploração.

A matriz energética nacional¹ reflete a composição da oferta interna de energia (OIE), que apresenta a soma do consumo final de energia utilizada por

¹ A matriz energética nacional é resultado do planejamento energético integrado na área de energia, ligado ao planejamento estratégico de um país. Na definição de uma política, consideram-se os cenários internacionais, regionais e suas configurações globais, como também aspectos tecnológicos condicionados ao uso e à produção de energia no presente e futuro, em médio e longo prazo, impactando o ambiente de produção no curto, médio e longo prazo.

um país. O Brasil vem reduzindo a utilização de fontes de energias não-renováveis e diminuindo a sua dependência externa em relação a este tipo de energia. A Tabela 1 apresenta a participação de cada setor que compõe a Matriz Energética brasileira na oferta interna de energia em 1997 e 2005, com destaque para o petróleo e derivados neste mesmo período.

A oferta interna de energia total no Brasil, em 2005, atingiu 218,6 milhões de toneladas equivalentes de petróleo. Deste total, 97,7 milhões de TEP, ou seja, 44,7% correspondem à oferta interna de energia renovável, que era de 43% em 1997. Essa proporção é das mais altas do mundo, contrastando significativamente com a média mundial, de 13,3%, e mais ainda com a média dos países que compõem a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômicos – OCDE, de apenas 6%. Entre as fontes não-renováveis, apenas o gás natural apresentou uma expansão significativa na oferta interna, passando de 6,3 milhões de TEP, em 1997 para 20,4 milhões de TEP, em 2005, com uma variação de aproximadamente 5,7% na participação do total da oferta interna. Em 2005, a dependência externa líquida de petróleo e derivados reduziu-se

para 6,9%. O expressivo crescimento na produção de petróleo de 13,1%, entre 1997 e 2005, associado à quase estabilidade no consumo total de derivados, explica a redução da dependência externa.

A Tabela 1 mostra um movimento de queda relativa do petróleo na matriz energética, que não é exclusividade da economia brasileira. Dois fatores comandam esse processo em escala mundial. Em primeiro lugar, a preocupação em reduzir os danos ambientais relacionados à produção, ao transporte e ao consumo de petróleo e seus derivados. Em segundo lugar, a busca de fontes alternativas de energia que diminuam a dependência em relação ao petróleo importado e aumentem a confiabilidade e a segurança na oferta de energia. A despeito disso, o petróleo ainda ocupa o posto de principal produto na matriz energética nacional, com 38,4%, em 2005, o que ressalta a sua importância econômica.

O setor petrolífero apresenta ainda forte influência na economia, seja pelo seu impacto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas, ou por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos, a pesquisa e desenvolvimento tecnológico e as contas públicas. A política de investimentos e os preços dos derivados

Tabela 1 – Brasil: Estrutura da Matriz Energética, 1997-2005 (milhões de TEP*)

TIPOS DE ENERGIA	1997		2005	
	Valor	Participação	Valor	Participação
OFERTA TOTAL	175,7	100%	218,6	100%
ENERGIA NÃO-RENOVÁVEL	100,8	57%	121,0	55%
Petróleo e derivados	80,9	46%	84,0	38%
Gás natural	6,3	4%	20,4	9%
Carvão mineral e derivados	12,5	7,1%	13,9	6,4%
Urânio (U3O8) e derivados	1,1	0,7%	2,6	1,2%
ENERGIA RENOVÁVEL	74,8	43%	97,7	44,7%
Energia hidráulica e eletricidade	25,5	14,5%	32,7	15%
Lenha e carvão vegetal	21,4	12,2%	28,6	13,1%
Produtos de cana-de-açúcar	24,7	14,1%	30,4	13,9%
Outras renováveis	3,2	1,8%	6,0	2,7%

Fonte: Brasil. Ministério de Minas e Energia (2006a; 2006b).

Nota: *Milhões de toneladas equivalentes de petróleo.

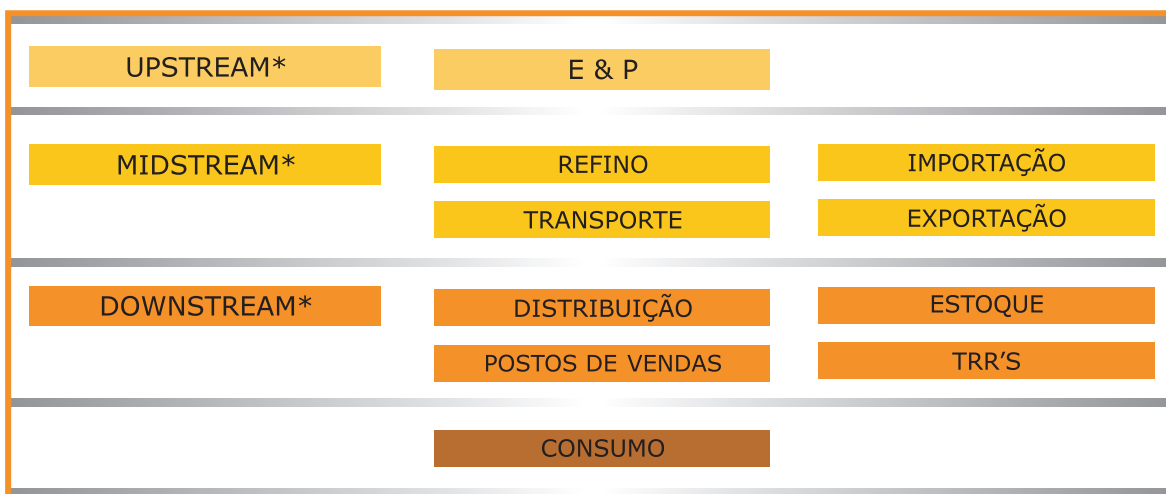
formam poderosas ferramentas utilizadas pelo governo brasileiro para promover o desenvolvimento nacional, dotando o setor do petróleo e gás natural brasileiro de um considerável potencial de alavancagem econômico-financeira.

A inserção do setor de petróleo na cadeia produtiva nacional tanto se deu na condição de fornecedor de combustíveis, derivados e matéria-prima, quanto na de consumidor de bens e serviços especializados e não-especializados. Com isso, as atividades das empresas petrolíferas proporcionam impactos significativos sobre o desenvolvimento econômico e social, por meio de novas oportunidades empresariais, abertura de empregos diretos e indiretos, incremento da renda e crescimento do mercado consumidor local (OLIVEIRA, 1998). Além disso, como destaca Machado (2003), há benefícios sobre as finanças públicas nas três esferas de governo. Por um lado, através da arrecadação de impostos associados ao montante de negócios realizados pela cadeia produtiva e de fornecedores, como ICMS, IR, IPI. Por outro lado, por via de pagamento de *royalties* sobre o valor da produção de petróleo e gás natural, que representa hoje uma importante fonte de recursos para os Estados e, sobretudo, municípios envolvidos nas áreas de produção.

3.2 – Regulamentação do Pagamento de *Royalties* do Petróleo no Brasil

A arrecadação de *royalties* foi reformulada com as mudanças institucionais ocorridas nos anos 1990 no país, chegando-se a uma metodologia específica de cálculo, a partir da definição do mercado de petróleo e gás natural. Este mercado apresenta uma estrutura que compreende três etapas denominadas de *upstream* (exploração e produção), *midstream* (refino, importação, exportação e transporte) e *downstream* (distribuição, estoque e postos de vendas), conforme definido pela Lei 9.478/97, apresentadas no Quadro 1.

As mudanças institucionais ocorridas ao longo da década de 1990 tiveram impactos significativos sobre a indústria do petróleo, trazendo alterações na titularidade dos direitos, leis contratuais, normas e costumes, a inserção de novos agentes (públicos e privados), entre outras. A repercussão deu-se de forma particularmente sensível no segmento exploração e produção (E&P), em face da modificação nas condições de exercício do monopólio estatal, a adoção de um modelo de concessões, a criação de um órgão regulador para o setor, entre outras inovações institucionais, sendo tais eventos subordinados a um conjunto de princípios e objetivos para a política energética do País.



Quadro 1 – Estruturas de Mercado do Petróleo e Derivados.

Fonte: ANP (2006).

Nota: * Monopólio da União.

** Regulado pela ANP.

As modificações introduzidas por esta lei e por ações regulatórias determinadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), criada para regular o referido setor, têm entre seus principais objetivos tornar o setor mais competitivo e dinâmico no Brasil², permitindo investimentos privados e/ou fomentando o surgimento de novos agentes em todos os seus segmentos e, em especial, contribuindo para o crescimento da geração de emprego e renda. A partir de novembro de 1995, como apresenta Cunha (2001), o Brasil admite a idéia da presença de outras empresas, que passam a concorrer com a Petrobras em todas as atividades petrolíferas. O início do processo de regulamentação do mercado propõe a ação estatal como supervisora da atividade econômica, em que, como defende Thomas (2001), a intervenção deve ocorrer para a correção de imperfeições no funcionamento do mercado ou para coordenar as transações entre os agentes.

Em seu art. 21, a Lei 9.478/97 dispôs que o monopólio mantém-se com a União, mas flexibiliza a entrada de outras empresas na execução de atividades de exploração e produção, estabelecendo um novo modelo para este tipo de exploração e produção. O Estado, que é o detentor dos recursos minerais, compartilha estas atividades com empresas privadas, através de um processo precedido de rodadas licitatórias e estabelecidos contratos de concessão³ com a ANP.

2 Tal fato tem respaldo na aprovação da Emenda Constitucional nº 09, de 09 de novembro de 1995, dando nova redação ao parágrafo 1º, do art. 177 da Constituição Federal de 1988:

“(...) Art. 177 - *Constituem Monopólio da União:*

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem (...).”

3 Contratos de concessão são contratos firmados entre a agência reguladora, aqui a ANP, e as empresas especializadas em exploração e desenvolvimento de petróleo e gás natural, após licitações efetuadas pela ANP decorrentes da disponibilidade de blocos exploratórios existentes nas Bacias sedimentares brasileiras por tempo determinado (ANP, 2006).

No art. 26, aos concessionários implica a obrigação de explorar por sua conta e risco e, em caso de êxito, produzir petróleo ou

A sistemática de concessão foi incorporada ao sistema a partir da flexibilização do monopólio do petróleo, servindo como meio de controle das negociações da agência reguladora com as empresas privadas na área de exploração e produção de petróleo e gás natural, sendo este processo, então, denominado de rodadas licitatórias. O termo “rodada de licitação ou leilões” denomina o conjunto de negociações para definir a participação da Petrobras no novo cenário. Até então, a Petrobras era a única executora do monopólio que a União exercia sobre as atividades de exploração e produção de petróleo (ANP, 2006).

Em 1997, a Lei nº 9.478/97, revogatória da Lei nº 2.004/53, passa a dispor sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, promovendo, assim, inteira reformulação na indústria petrolífera brasileira e instituindo as chamadas participações governamentais, regulamentadas nesta lei pelo Decreto 2.705/98, que dispõe, em seu art. 1º, incisos II e III, sobre *royalties* e participações especiais, respectivamente. No inciso II, os *royalties* são caracterizados como compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural a serem pagas mensalmente, em montante correspondente a 10% da produção de petróleo ou gás natural em relação a cada campo produtivo. No inciso III, as Participações Especiais ficam caracterizadas, também, como compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural, porém de natureza extraordinária, a serem pagas trimestralmente, com aplicação de alíquota progressiva sobre a receita líquida trimestral e a receita bruta da produção, em que são deduzidos os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos. Isso pode chegar a 40% da receita líquida

gás natural em determinado bloco, conferir-lhe-á propriedade desses bens extraídos, com encargos relativos ao pagamento dos tributos incidentes e das participações legais ou contratuais correspondentes.

Desta forma, os contratos de concessões só extinguir-se-ão entre as partes por vencimento do prazo contratual, por acordo, por motivos de rescisão previstos em contrato e ao término da fase exploratória, sem que tenha alcançado êxito na descoberta comercial, conforme definido no contrato (Art. 28, incisos I, II, III e IV, Lei 9.478/97).

da do campo quando os campos alcançarem grande volume de produção ou grande rentabilidade.

Não apenas a abertura para a entrada de empresas privadas na atividade de exploração e produção e seus trâmites legais foram considerados marco dessas mudanças institucionais, mas as alterações promovidas nos critérios de cálculo e distribuição no pagamento dos *royalties*. Alguns elementos importantes nesse sentido foram a introdução do preço de referência⁴ do petróleo e gás natural, as cotações do petróleo no mercado e o aumento considerável da produção de petróleo e gás natural em todo o país como critérios de cálculo para obtenção dos *royalties*, razão do incremento em sua arrecadação hoje. Um ponto importante a considerar é o aumento da alíquota de *royalties* de 5% para 10%, com novos critérios de distribuição entre os agentes envolvidos.

O pagamento de *royalties* sobre o valor da produção terrestre (*onshore*) de petróleo e gás natural foi inicialmente estabelecido na Lei nº 2.004, de 1953, mesma lei que criou a Petrobras. A Lei nº 7.453, de 1985, determinou que a produção no mar (*offshore*) também estivesse sujeita ao pagamento de *royalties*. A distribuição da parcela de *royalties* em 5% está apresentada na Lei nº 7.990, de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 01, de 1991, segundo os critérios abaixo apresentados:

a) quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres (considerada produção terrestre ou *onshore*): 70% destinam-se aos estados produtores, 20% aos municípios produtores e 10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;

b) quando a lavra ocorrer na plataforma continental (considerada produção marítima ou *offshore*): 30% destinam-se aos Estados confron-

tantes com poços, 30% aos municípios confrontantes com poços, 20% ao Comando da Marinha, 10% para o Fundo Especial para ser distribuído entre todos os estados e municípios e 10% para municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Sendo que, desses 30% destinados aos municípios confrontantes com poços produtores, 60% serão rateados entre os municípios integrantes da zona produtora principal⁵, 10% aos municípios da zona produtora secundária⁶ e 30% aos municípios limítrofes à zona de produção principal⁷.

O resumo encontra-se no Quadro 2.

A distribuição atual dos *royalties* foi determinada pela Lei nº 9.478, de 1997, que estabelece um aumento na alíquota básica de *royalties*, passando de 5% para 10%, podendo a ANP reduzi-la até um mínimo de 5% devido aos riscos geológicos⁸. O critério de distribuição para parcela até 5% foi mantido conforme o adotado na lei anterior, porém, em seu art. 49, estabelece uma forma diferenciada de distribuição para a parcela que exceder a 5% da produção:

a) quando a lavra ocorrer em terra ou lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres (considerada produção terrestre ou *onshore*): 52,5% destinam-se aos Estados produtores, 15% aos municípios produ-

4 Preço mínimo do petróleo extraído de cada campo sendo fixado pela ANP com base no valor médio mensal de uma cesta-padrão composta de até quatro tipos de petróleo similares cotados no mercado internacional (art. 7º, parágrafo 5º, Capítulo IV, do Decreto nº 2.705/98). Sendo a cada mês publicado, pela ANP, o preço referente a cada campo e recalculado a partir das cotações diárias publicadas no Platt's.

5 Conjunto dos municípios onde estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos: instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural (excluído os dutos) e instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento de gás natural, tais como portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, armazéns etc.

6 Conjunto dos municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos (incluindo as estações de compressão e bombeio), destinados, exclusivamente, ao escoamento da produção de uma dada área de produção petrolífera marinha.

7 Conjunto de municípios contíguos àqueles que integram a Zona de Produção Principal, bem como os que sofram consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo ou gás natural.

8 É caracterizado quando ocorre informação geológica combinada com circunstâncias sociais e econômicas. Risco geológico é "todo processo, situação ou evento no meio geológico, de origem natural, induzida ou mista, que pode gerar um dano econômico ou social para alguma comunidade e em cuja previsão, prevenção ou correção há de se empregar critérios geológicos".

Lei \ Beneficiários	Estados Produtores	Municípios Produtores	Município com instalações	Fundo Especial	Comando Marinha
Produção de petróleo em terra (onshore)					
Lei 2.004/53	80%	20%	-	-	-
Lei 7.990/89	70%	20%	10%	-	-
Produção de petróleo em mar (offshore)					
Lei 7.453/85	30%	30%	-	20%	20%
Lei 7.990/89	30%	30%	10%	10%	20%

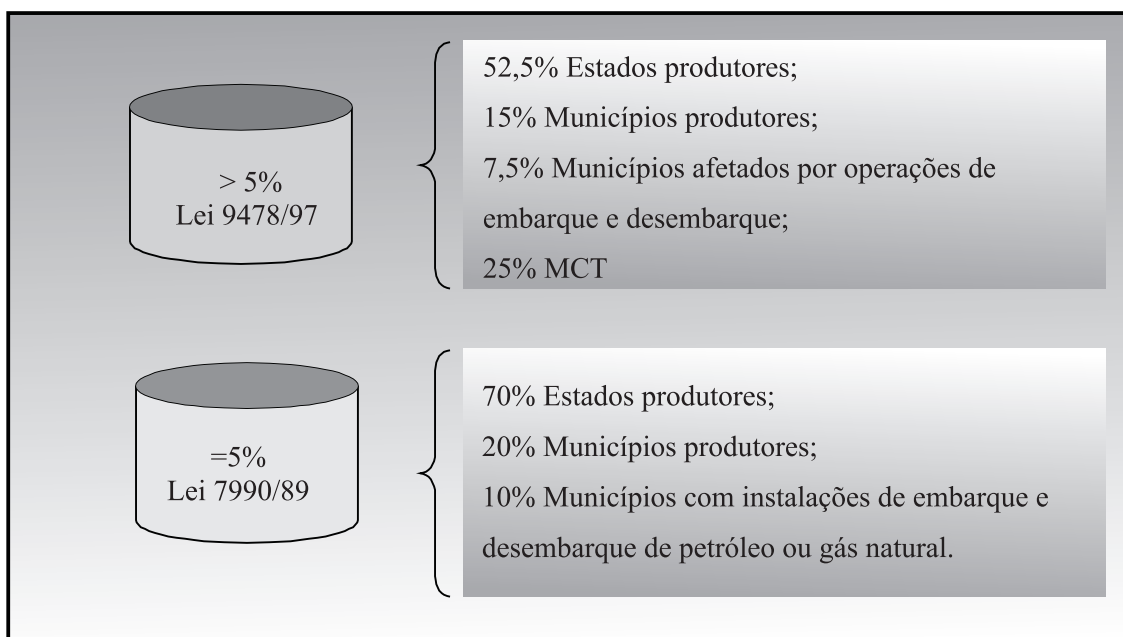
Quadro 2 – Brasil: Percentuais da Distribuição dos *Royalties* de Petróleo, 1989 (alíquota de 5%)

Fonte: Brasil (1989).

tores, 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico na área de petróleo, gás natural e derivados. Sendo que, destes 7,5% a serem repassados aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, 40% serão para os municípios onde se localizar a instalação de em-

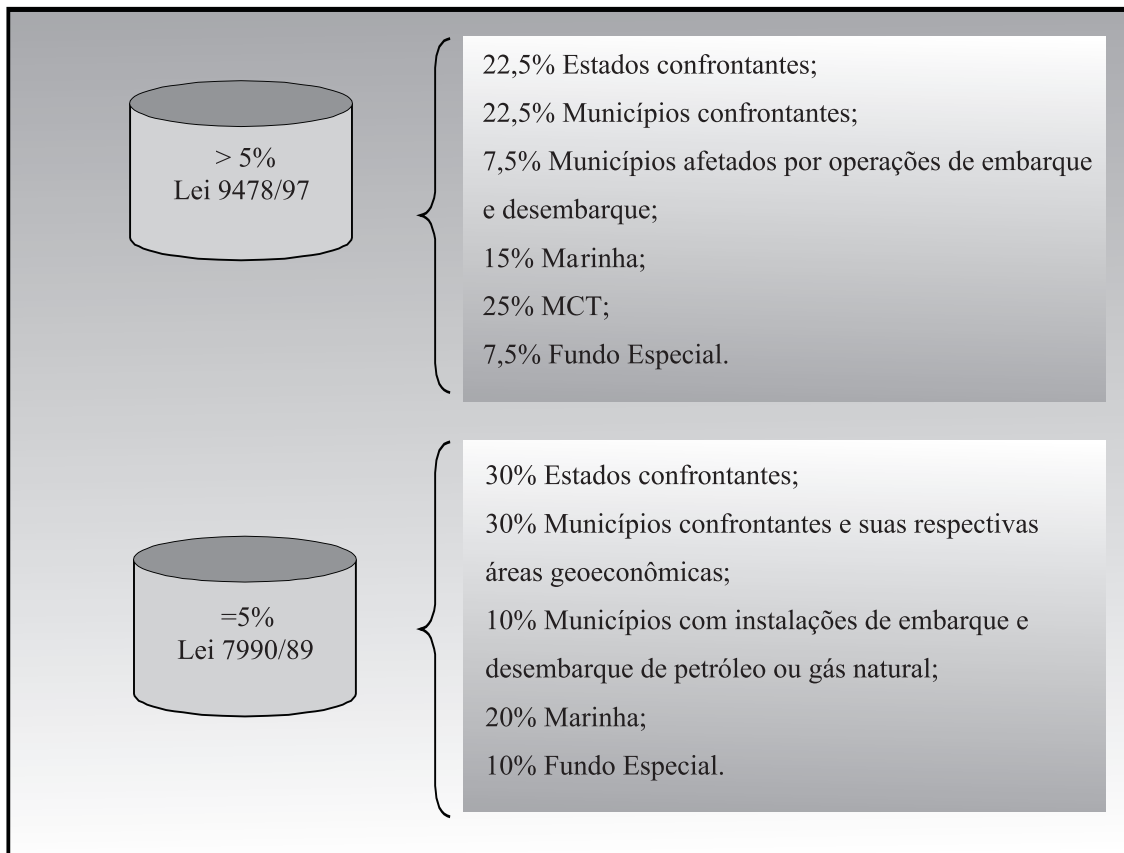
barque e desembarque e os 60% aos municípios pertencentes à zona de influência de instalação, segundo portaria da ANP nº 29, de 22 de fevereiro de 2001 (ver Quadro 3);

b) quando a lavra ocorrer em plataforma continental (considerada produção marítima ou *offshore*): 22,5% destinam-se aos Estados produtores confrontantes, 22,5% aos municípios produtores confrontantes, 15% ao Ministério da Marinha para atender aos encargos de fiscalização



Quadro 3 – Critério de Distribuição para Produção de Petróleo em Terra ou *Onshore* – Alíquota de 10%

Fonte: ANP (2006).



Quadro 4 – Critério de Distribuição para Produção de Petróleo no Mar ou Offshore – Alíquota 10%.

Fonte: ANP (2006).

das áreas de produção, 7,5% aos municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, 7,5% ao Fundo Especial para ser distribuído entre os Estados, territórios e municípios e 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia para financiamento de programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico na área de petróleo, gás natural e derivados (ver Quadro 4).

Assim, com um maior investimento no setor petrolífero, a estatística é de que a produção só tenda a aumentar, gerando mais recursos, inclusive sob a forma de *royalties* e participações especiais. Estas duas fontes de recursos constituem-se em um dos principais benefícios da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural, no que se refere ao incremento de receitas das localidades afetadas, e já começam a gerar efeitos positivos nas economias dos municípios mais beneficiados.

3.3 – Controvérsia Jurídica sobre a Aplicação dos *Royalties* nos Municípios

A abordagem sobre as participações governamentais, especificamente os *royalties*, requer, antes de tudo, a definição da natureza jurídica destes recursos como compensação financeira da exploração de recursos minerais, o que, para alguns juristas, pode ser caracterizado como impostos, taxas ou contribuições.

Para Xavier (1986), a natureza jurídica das compensações financeiras é de tributo, caracterizando-as como um imposto, cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte. Seu fundamento não consiste na remuneração da atividade de polícia consistente na concessão de lavra, mas, sim, na exploração dos recursos minerais, que prescinde de uma atividade de Administração,

manifestando assim a capacidade contributiva de um imposto.

O disposto na Lei 7.990/89 cria uma contraprestação com fundamento na vantagem econômica decorrente da utilização de certos bens do domínio público pelos particulares, na modalidade de uso especial, como sendo uma participação direta nos resultados da exploração ou uma compensação financeira. Ao optar-se pela compensação financeira, prevista no *caput* do art. 20 do Código Tributário brasileiro, conclui-se que os Estados, municípios e distrito federal não figuram como credores da união, nos termos de uma relação financeira de participação, mas, sim como titulares de créditos tributários próprios em relação aos contribuintes, como também uma relação de participação entre estados e municípios, previsto na Lei nº 7.990/89, art 8º (XAVIER, 1986).

Segundo Cunha (2001), a natureza jurídica das compensações financeiras também é de tributo, porém caracterizado como contribuições sociais de intervenção no domínio econômico, por ser fato gerador de atividade específica do poder tributante indiretamente relativo ao contribuinte. E assim são contribuições, por possuírem os elementos que as caracterizam como tal: a) sujeito passivo (concessionário de exploração e produção de petróleo e gás natural) e b) sujeito ativo (sendo a União através do Ministério da Minas e Energia, que financia estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural; do Ministério da Marinha, que atende aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; do Ministério do Meio Ambiente, que desenvolve estudos e projetos relacionados à preservação do meio ambiente; e Ministério da Ciência e Tecnologia, que financia programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, Estados, distrito federal e municípios).

A palavra *royalty* é considerada um anglicismo que significa da realeza ou relativo ao rei e refere-se à contrapartida ao direito real para uso de minerais (direito sobre a coisa), concedido pelo governante a uma pessoa ou corporação. Atualmente, nos países que não adotaram a monarquia, o Estado assumiu o papel de soberano nesse ínterim (BARBOSA, 2001).

O Decreto nº 2.705/98, em seu art. 11, vem dispor a respeito dos *royalties* como uma forma de compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo e gás natural a ser paga mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção pela empresa exploradora ao governo, com objetivo de beneficiar gerações futuras, por ser o petróleo um bem exaurível.

O art. 27, da Lei nº 2.004/53 diz que há obrigatoriedade de pagar aos Estados e territórios o percentual de 5% sobre o valor do óleo extraído ou do xisto betuminoso ou gás. Em seu § 4º dispôs que aos Estados, territórios e municípios deverão aplicar os recursos fixados neste artigo, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias. Na Lei nº 7.453, de 1985, este item passa a ter a seguinte redação: “§ 3º Os Estados, Territórios e Municípios deverão aplicar os recursos previstos neste artigo preferentemente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (Art. 27, § 3º, da Lei 7.453/85).

Com a promulgação da Lei nº 7.525/86, que atribui a competência de controle e fiscalização da aplicação dos recursos ao Tribunal de Contas da União, passa a vigorar a redação: “§ 3º Ressalvados os recursos destinados ao Ministério da Marinha, os demais recursos previstos neste artigo serão aplicados pelos Estados, Territórios e Municípios, exclusivamente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico” (Art. 7º, § 3º, da Lei nº 7.525/86).

A obrigatoriedade de destinação setorial dos recursos oriundos dos *royalties* começa a se modificar a partir da Lei nº 7.990, de 1989, que mantém a redação do § 3º da lei anterior, mas, em seu art. 8º, dá nova regulamentação ao uso dos recursos, ao dizer que: “O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos de Administração Direta

da União até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador, vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal” (Art. 8º, da Lei nº 7.990/89).

A possibilidade de utilização dos recursos provenientes dos *royalties* é ampliada em 2001, quando o art. 8º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.195, altera o art. 8º da Lei nº 7.990/89, permitindo que os recursos oriundos dos *royalties* do petróleo e gás natural fossem aplicados no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, como também para capitalização de fundos de previdências.

Na utilização efetiva dos recursos, a ANP, ao interpretar a legislação, concluiu que aos gestores estaduais e municipais fora conferida maior liberdade no uso das receitas, desde que, pelos preceitos legais, os recursos sejam utilizados no atendimento ao interesse público. A flexibilização na aplicação dos recursos dos *royalties* vem sendo ampliada com a edição da Medida Provisória (MP) n.º 2.103, de 2001, passando a ser apenas reeditada. Segundo seu art. 16, a União ficou autorizada a adquirir dos Estados, créditos relativos aos *royalties*. Em troca, a União utiliza em pagamento, Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), que serão obrigatoriamente empregados pelas Unidades da Federação, para o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, ou na capitalização dos fundos de previdência, a critério do Ministro de Estado da Fazenda.

Além da mudança no entendimento quanto à obrigatoriedade de aplicação setorial dos recursos oriundos dos *royalties*, outro ponto importante refere-se à fiscalização da aplicação destes recursos. A competência pela fiscalização era do Tribunal de Contas da União (TCU), com participação dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), até 2002, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) deferiu por unanimidade, explícito na Decisão 101/02, que caberia aos Tribunais de Contas dos Estados fiscalizarem a aplicação dos *royalties* do petróleo em cada unidade federativa. O argumento apresentado por vários juristas foi o de que a Constituição Federal modificou a matéria referente a estes recursos, que foram alçados à condição de receita própria dos

Estados e municípios, decorrentes da compensação financeira, a estes devidas pela união, em razão da exploração econômica dos recursos naturais existentes nos seus respectivos territórios. Entendeu-se então que, como os recursos dos *royalties* pertencem ao Estado, caberia ao Tribunal de Contas local a competência de fiscalizá-los.

4 – IMPACTOS DOS *ROYALTIES* NAS FINANÇAS PÚBLICAS: O CASO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS

O pagamento de *royalties* constitui atualmente uma importante fonte de receita para os Estados produtores, principalmente naqueles onde a indústria extrativa mineral representa uma importante atividade econômica, como é o caso do Estado de Sergipe. Essa fonte de arrecadação tende a manter-se importante, levando-se em consideração a manutenção dos preços do produto e o aumento na sua exploração⁹. No Estado, os principais municípios beneficiados são apresentados na Tabela 2.

O aumento dos repasses de *royalties* foi significativo no Estado de Sergipe, existindo ainda a expectativa de um salto significativo nestes valores, com o início da produção do campo de Piranema, no município de Estância. Em 2006, foram distribuídos aproximadamente R\$ 90,6 milhões em *royalties*, tendo como municípios mais beneficiados Aracaju, Carmópolis, Pirambu, Japaratuba e Divina Pastora. O incremento ocorreu devido ao aumento da produção do Estado e incorporação das variáveis preço referencial com base no mercado internacional e taxa de câmbio, após promulgação da Lei 9.478/97, introduzindo um novo modelo de cálculo para obtenção destes recursos. Isso em números apresentou um incremento de aproximadamente R\$ 74,1 milhões, entre 1999 e 2006.

A fim de verificar o peso que estes recursos podem gerar em nível municipal, a arrecadação de *royalties* foi colocada em termos *per capita*. Nesta

9 Com base em informações apresentadas em palestras do gerente geral da UN/SEAL/Petrobras, em 2007, o propósito é elevar significativamente os investimentos em recuperação de campos maduros *onshore* e ampliação da produção *offshore*. Prova disso é a entrada em operação do campo de Piranema, inaugurando em Sergipe a produção em águas profundas.

Tabela 2 – Sergipe: Distribuição de *Royalties* por Municípios Beneficiados, entre 1999-2006 (em R\$ milhões)

Beneficiados/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aracaju	4,4	6,3	6,4	11,5	14,7	15,6	19,0	18,0
Barra dos Coqueiros	0,7	1,0	1,1	1,7	2,1	2,1	2,3	2,6
Brejo Grande	0,2	0,4	0,4	0,7	1,0	1,0	1,1	1,0
Carmópolis	1,2	2,1	2,2	3,9	5,7	6,7	8,1	18,0
Divina Pastora	0,5	0,8	0,9	1,6	2,6	3,1	3,8	4,1
Itaporanga D'Ajuda	0,8	1,2	1,1	1,5	1,7	1,9	2,0	2,3
Japarutuba	1,7	2,9	3,2	4,4	6,0	6,8	8,1	8,7
Maruim	0,2	0,3	0,4	0,7	1,0	1,1	1,2	1,3
Pirambu	0,4	0,8	0,8	7,9	11,1	11,4	13,9	13,2
Rosário do Catete	0,3	0,03	0,8	1,1	1,5	1,7	2,0	2,2
Siriri	0,4	0,7	0,8	1,2	1,7	2,1	2,4	2,5
Campo de Carmópolis	6,3	10,4	10,9	14,7	17,8	19,0	21,3	31,7
Estado*	16,5	28,8	32,0	39,8	51,6	63,7	74,6	90,6

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria de Estado da Fazenda (2006) e UNCAM (2006).

Nota: *Total do Estado.

condição, o município de Aracaju tem uma arrecadação relativa baixa, atingindo R\$ 35,00 por habitante, em 2006. Para alguns municípios do interior do Estado, contudo, a arrecadação com *royalties* chega a superar R\$ 1.000,00, em 2006, como é o caso de Carmópolis, Pirambu e Divina Pastora. Em Japarutuba, a receita de *royalties per capita* chega à metade deste valor, como apresenta a Tabela 3.

4.1 – Importância dos *Royalties* nas Receitas Municipais

A análise dos números já apresentados no item anterior mostra o potencial de arrecadação dos *royalties*, importante reforço no orçamento, no sentido de que possibilita o equilíbrio orçamentário dos municípios mais beneficiados. Uma idéia mais clara sobre a importância dos *royalties* em relação às receitas municipais pode ser sentida comparando-se a participação da arrecadação de *royalties* em relação às receitas tributárias. A Tabela 4 apresenta o peso da arrecadação dos *royalties* nas receitas dos municípios.

Os dados da Tabela 4 mostram que, dos onze principais beneficiários, quatro possuem representatividade significativa (acima de 20%) na sua recei-

ta dos repasses dos *royalties* no período analisado, chegando a casos como Carmópolis e Pirambu, onde os *royalties* representam, respectivamente, 49% e 88% da receita total destes municípios.

Outro indicador importante para avaliar a importância dos *royalties* está na comparação desta fonte de recursos com as transferências da União, que constituem, de modo geral, a fonte mais importante de recursos para os municípios. As transferências da União são formadas pelos Impostos de Renda Retido na Fonte (IRRF), Impostos Territoriais Rurais (ITR), Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços sobre exportação (ICMS exp.) e os Fundos de Participação de Municípios (FPM). Os dados da Tabela 5 mostram os repasses dos *royalties* em relação às transferências da União.

Em quatro municípios, os recursos oriundos dos *royalties* representam mais de 40% da receita obtida através das transferências constitucionais sobre a receita da União, que são a principal receita dos municípios. Os dados apresentados mostram um rápido crescimento da importância dos *royalties* nas receitas municipais. Isso tem conduzido a situa-

Tabela 3 – Sergipe: Valores de *Royalties Per Capita* nos Municípios do Estado – 1999-2006 (R\$/hab)

Beneficiados/Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Aracaju	16,30	22,03	20,39	32,57	35,35	34,65	39,40	35,61
Barra dos Coqueiros	63,77	92,72	88,78	118,88	123,84	114,17	112,62	120,91
Brejo Grande	50,83	80,08	85,02	125,54	153,3	155,26	159,16	138,70
Carmópolis	220,8	353,03	337,17	518,61	642,75	682,25	753,81	1.573,07
Divina Pastora	237,89	400,6	421,88	634,84	864,13	944,91	1.064,1	1.105,31
Itaporanga D'Ajuda	57,01	76,67	62,41	76,97	74,33	75,29	73,26	78,34
Japaratuba	203,62	317,19	323,99	398,75	465,01	482,15	538,1	559,53
Maruim	20,72	35,71	38,01	58,76	73,58	74,97	81,16	81,88
Pirambu	92,25	164,05	150,06	1.347,68	1.561,72	1.453,78	1.605,77	1.423,78
Rosário do Catete	73,94	128,81	156,26	201,74	227,23	233,04	255,06	263,67
Siriri	88,54	151,49	165,00	237,67	286,38	323,64	338,76	335,37
Campo de Carmópolis	643,39	1.054,52	1.099,87	1.307,22	1.532,23	1.590,43	1.747,57	2.601,26
Estado*	1.634,14	2.528,18	2.529,72	4.266,23	5.005,15	5.054,31	5.514,91	6.214,24

Fonte: UNCAM (2006).

Nota: *Total do Estado

Tabela 4 – Sergipe: Porcentagem dos *Royalties* nas Receitas Totais* dos Principais Municípios Produtores do Estado – 2000-2006

Beneficiários/Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Principais Municípios							
Aracaju	3%	3%	4%	4%	4%	4%	4%
Carmópolis	27%	28%	32%	35%	37%	32%	49%
Divina Pastora	27%	26%	32%	39%	37%	34%	39%
Japaratuba	31%	30%	31%	35%	31%	29%	32%
Pirambu	20%	18%	64%	68%	63%	64%	88%

Fonte: UNCAM (2006) e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (2006).

Nota: *Considera como Receita Total a soma das Receitas Correntes mais as Receitas de Capitais (deduzindo das Receitas Correntes as deduções para formação do Fundef).

ções em que os municípios tornam sua arrecadação bastante dependente destes recursos.

Essa dependência das receitas municipais em relação aos repasses dos *royalties* merece especial atenção dos administradores municipais. Muitos gestores, ainda hoje, não têm percebido que os recursos dos *royalties*, da mesma forma que, nesses

últimos anos, tornaram-se imprescindíveis para as receitas municipais, podem, considerando as incertezas do processo de exploração e produção do petróleo e do gás natural, deixar de ser expressivos na composição da suas receitas. Com a exaustão dessa fonte de recursos, dificilmente haverá manutenção de um eficiente desempenho econômico municipal. Daí a importância na gestão de projetos capazes

Tabela 5 – Sergipe: Porcentagem dos *Royalties* nas Transferências da União* dos Principais Municípios Produtores do Estado – 2000-2006

Principais Municípios	Transferências da União*	Royalties	Royalties/Transferências da União
Aracaju	122.374.144,6	11.990.042,2	10%
Carmópolis	8.127.298,1	5.987.075,8	74%
Divina Pastora	3.349.800,8	2.186.540,5	65%
Japaratuba	8.306.589,8	5.236.173,6	63%
Pirambu	4.242.322,7	7.420.761,7	175%

Fonte: UNCAM (2006) e Tribunal de Contas do Estado de Sergipe (2006).

Nota: *Transferências da União = FPM+IRRF+ICMS exp+OUTRAS.

de dar continuidade ao seu desenvolvimento econômico de forma sustentável.

4.2 – Financiamento de Projetos de Investimento a partir dos *Royalties*

Após a análise da importância financeira dos *royalties* nas finanças municipais, o próximo passo é verificar se tais receitas vêm sendo utilizadas de forma a garantir o desenvolvimento no longo prazo, através de projetos que tragam opções para a criação de novas alternativas, capazes de manter a arrecadação e o nível de desenvolvimento municipal. Dada a dificuldade em obter informações específicas sobre a alocação dos recursos provenientes dos *royalties*, buscou-se, como uma primeira aproximação, investigar se os gestores públicos estão elevando os níveis de investimento do município.

Os investimentos são as despesas reservadas ao planejamento e à execução de obras públicas, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. Todo governo municipal deve estabelecer um bom planejamento, para investir em áreas capazes de fomentar o desenvolvimento econômico e a melhoria nas condições de vida de sua população, evitando que valores expressivos acabem sendo gastos em investimentos de pouco

ou nenhum retorno (GIAMBIAGI, 1999). A Tabela 6 mostra a evolução dos investimentos de 1998 para 2005.

O comportamento do investimento não é uniforme entre os municípios que recebem mais *royalties* em Sergipe. Há municípios que apresentam aumento no valor absoluto dos investimentos, com destaque para Carmópolis onde os investimentos em 2005 são oito vezes maiores que o valor de 1998. Em termos *per capita*, somente Aracaju e Carmópolis apresentam aumento nos investimentos. Há, entretanto, situações no extremo oposto, como é o caso de municípios como Divina Pastora e Japaratuba, onde se observa uma queda nominal dos investimentos no período em questão.

A pequena participação das receitas de *royalties* no volume dos investimentos municipais fica evidenciada quando se analisa a razão dos *royalties* em relação aos investimentos. Nesta razão, quanto maior o valor obtido significa que a receita de *royalties* cresce proporcionalmente mais que a expansão dos investimentos. A Tabela 7 apresenta os montantes investidos e o total de *royalties* recebidos em 1998 e 2005.

No caso de Carmópolis, no período 1998-2005, os investimentos crescem em relação aos *royalties*, deixando a razão menor que no período inicial. Em Aracaju, os investimento sobem um

Tabela 6 – Sergipe: Investimentos Correntes e Investimento Per Capita, 1998-2005

Principais Municípios	1998		2005	
	Investimentos (R\$ mil)	Investimento per capita (R\$/Hab)	Investimentos (R\$ mil)	Investimento per capita (R\$/Hab)
Aracaju	14.214.302,00	30,84	47.423.198,86	94,26
Carmópolis	860.374,05	92,39	6.983.074,48	624,55
Divina Pastora	1.471.998,00	450,84	797.963,00	21,53
Japaratuba	2.345.721,48	162,01	1.067.826,19	68,26
Pirambu	1.107.000,00	154,98	1.587.868,00	176,76

Fonte: Tribunal de Contas de Sergipe (2006) e Secretaria do Tesouro Nacional (2006).

Tabela 7 – Sergipe: Investimentos Correntes x Royalties do Petróleo, 1998-2005.

Principais Municípios	1998			2005		
	Investimentos (R\$ mil)* A	Royalties (R\$ mil) B	(%)	Investimentos (R\$ mil)* A	Royalties (R\$ mil) B	(%)
Aracaju	14.214.302,00	4.312.472,00	30%	47.423.198,86	19.048.615,00	40%
Carmópolis	860.374,05	1.155.300,00	134%	6.983.074,48	8.101.353,00	116%
Divina Pastora	1.471.998,00	428.525,00	29%	797.963,00	3.790.095,00	475%
Japaratuba	2.345.721,48	1.622.425,00	69%	1.067.826,19	8.090.646,00	757%
Pirambu	1.107.000,00	342.004,00	31%	1.587.868,00	13.877.302,00	874%

Fonte: Tribunal de Contas de Sergipe (2006) e Secretaria do Tesouro Nacional (2006).

Nota: * Despesas com Investimento = Despesas Classificadas no código 4.4.00.00.00 da portaria nº163*, incluindo as Despesas com Obras e Instalações, Equipamentos e Material Permanente, Aquisição de Imóveis, Inversões Financeiras. Portaria Interministerial STN/SOF nº163/01, de 04 de maio de 2001.

pouco menos que os *royalties*, no mesmo período. Contudo, nos demais municípios, o comportamento dos investimentos está bastante aquém do que se verifica em termos de ascensão dos *royalties*. Nesse sentido, destaca-se o município de Pirambu, onde os *royalties* equivalem a 31% dos investimentos, em 1998, e passam a 874%, em 2005. Os municípios de Divina Pastora e Japaratuba seguem, em proporções um pouco menores, a tendência

de Pirambu. O agravante, no caso daqueles dois municípios, é o fato de que a ascensão da arrecadação de *royalties* é seguida por um movimento contrário de retração dos investimentos. Ou seja, os dados evidenciam que as receitas provenientes de *royalties* estão sendo destinados para fins diversos, e não exclusivamente para ampliação dos gastos com investimentos.

O argumento de contrapeso a essa constatação reside na idéia de que os *royalties* podem, em decorrência da insuficiência de recursos tributários, estar servindo para atender a demanda de bens e serviços públicos, em resposta ao grande déficit social. De acordo com pareceres dos Tribunais de Contas dos Estados, os recursos das participações governamentais estão sendo utilizados conforme a determinação da lei, ou seja, não estão sendo direcionados para pagamento de pessoal e de dívidas.

No entanto, esta constatação não é suficiente para garantir a eficiente alocação dos recursos. Caso a antiga legislação estivesse em vigor (delimitando a utilização dos *royalties* exclusivamente para a rubrica de investimentos), levaria a um crescimento considerável dos valores investidos. Isso sem considerar as dificuldades em fiscalizar a aplicação dos recursos provenientes de *royalties*, que exige a introdução de aperfeiçoamentos nos mecanismos de controle da legislação e, também, um esforço político de toda a sociedade, para averiguar a eficácia dos gastos.

5 – NOTAS CONCLUSIVAS

O artigo abordou a importância da exploração de recursos naturais vinculados a fontes energéticas não-renováveis, em particular o petróleo, para estimular o desenvolvimento econômico. Por um lado, o crescimento desta atividade estimula a economia local e, por outro lado, gera receitas para o Estado, seja através do incremento dos impostos, seja através dos *royalties*. Pela sua importância na matriz energética nacional, a exploração de petróleo tem gerado receitas de *royalties* importantes, superiores a R\$ 7,0 bilhões, em 2006, no Brasil.

O ponto importante a destacar é que as receitas provenientes de *royalties* constituem uma receita temporária, gerada enquanto os recursos não forem exauridos. Isso ressalta a importância da aplicação dos recursos em atividades que gerem novas oportunidades econômicas, capazes de substituir a atividade de extração mineral, quando não mais for possível a exploração dos recursos naturais naquela localidade. Nesse aspecto, merece destaque a abordagem do desenvolvimento sustentável, que defende o atendimento das necessidades da população atual sem o comprometimento da satisfação das gerações futuras.

Do ponto de vista do gestor público, é preciso ressaltar que a remuneração financeira representada pelos *royalties* não se trata de uma compensação ao setor público, mas à sociedade, em particular às gerações futuras. Nesse sentido, é fundamental que os recursos financeiros sejam aplicados em projetos capazes de romper os “circuitos fechados de acumulação” e estimular o desenvolvimento local.

A aplicação desses recursos depende não apenas da conscientização do gestor público e das pressões da sociedade, mas também da regulamentação sobre a utilização dos *royalties*. Na legislação brasileira, o Estado, que é o detentor dos recursos minerais, compartilha estas atividades com empresas privadas (concessionários), que pagam *royalties* pela exploração dos recursos. Os *royalties* são caracterizados como compensações financeiras devidas pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural a serem pagas mensalmente, em montante correspondente a 10% da produção de petróleo ou gás natural em relação a cada campo produtivo.

As regulamentações iniciais determinavam a aplicação dos *royalties* em determinadas atividades, como na Lei nº 7.453/85, segundo a qual os recursos provenientes de *royalties* deveriam ser aplicados preferentemente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico. A Lei nº 7.990/89 acrescenta o artigo sobre a vedação da aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal. No entendimento dos órgãos fiscalizadores, à exceção do que a lei vedava, os *royalties* poderiam ser aplicados livremente. Mais adiante, a Lei nº 10.195, de 2001, permite que os recursos oriundos dos *royalties* do petróleo e gás natural fossem aplicados no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, como também para capitalização de fundos de previdência.

A análise dos dados dos municípios sergipanos mostra que os *royalties* representam uma parcela significativa dos recursos tributários auferidos por onze municípios do Estado. Para os cinco municípios que mais recebem esse tipo de recurso financeiro, à exceção de Aracaju, os *royalties* ultra-

passam 30% das receitas municipais. Os *royalties* para esses municípios chegam a representar mais de 60% das transferências da União. Isso mostra o peso que tais recursos podem atingir em escala municipal.

Entretanto, a elevação no recebimento de *royalties* não tem como regra geral o aumento dos investimentos nos municípios. Há casos mesmo em que se verifica elevação das receitas de *royalties* com redução dos investimentos públicos municipais. Pelos pareceres dos órgãos fiscalizadores não haveria problemas se os municípios não gastam naquilo que é vedado em lei.

Contudo, percebe-se que a continuidade de tais procedimentos de gestão, onde não se avalia o tipo de aplicação dos *royalties*, deixa sem foco a seleção dos projetos que devem merecer prioridade, comprometendo a sustentabilidade do processo de desenvolvimento econômico local. Ações mais efetivas de conscientização dos gestores públicos, de mudança nos procedimentos de fiscalização e até de alterações na legislação devem fazer parte do rol de medidas que visem a não comprometer o bem-estar das gerações futuras.

Abstract

This article approaches the treatment given to the application of petroleum royalties in the Brazilian legislation. The aim is to verify if the actual rules in legislation have conducted the public managers to apply the resources trying to motivate new economic activities and generate a sustainable development process, according to the literature. As a case of study, the municipalities in Sergipe receiving more royalties were analyzed. The data show that, in spite of being important for the municipality revenues, it was not observed a general rule of increasing the public investment and generating new productive activities caused by increasing the royalties.

Key-words:

Royalties; Sustainable development; Municipal finances; Sergipe.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, R. O. B.; TACHIZAWA, T.; CARVALHO, A. B. **Gestão ambiental**: enfoque estratégico aplicado ao desenvolvimento sustentável. 2. ed. São Paulo: Makron, 2000.

ANP. **Anuário estatístico brasileiro do petróleo e do gás natural 2005**. 2006. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso em: 20 jul. 2008.

BARBOSA, D.; BASTOS, A. C. **Impacto da tributação nas atividades de E&P em águas profundas no Brasil**. Monografia (Especialização em Regulação para Petróleo e Gás Natural) – Unicamp, Campinas, 2000.

BRASIL. **Decreto 2.705, de 03 de agosto de 1998**. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n. 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm>. Acesso em: 29 jul. 2006a.

_____. **Decreto n.º 2.455, de 14 de janeiro de 1998**. Implanta a Agência Nacional do Petróleo – ANP, autarquia sobre regime especial, aprova sua estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos de Comissão e Funções de Confiança e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2455.htm>. Acesso em: 29 jul. 2006.

_____. **Lei 10.195, de 14 de fevereiro de 2001**. Institui medidas adicionais de estímulo e apoio à reestruturação e ao ajuste fiscal dos Estados e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=231859>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

_____. **Lei 2.004, de 03 de outubro de 1953**. Dispõe sobre a política nacional do petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima e dá outras providências. Lex:

Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1953. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=165796>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

_____. **Lei 7.453, de 27 de dezembro de 1985.** Modifica o artigo 27 e seus parágrafos da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, alterada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, que “dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1985. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=129996>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

_____. **Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989.** Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1989. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/L7990.htm>. Acesso em: 29 jul. 2006.

_____. **Lei 7525, de 22 de julho de 1986.** Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1986. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ListaReferencias.action?codigoBase=2&codigoDocumento=130411>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

_____. **Lei 9.478, de 06 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/L9478.htm>. Acesso em: 29 jul. 2006.

_____. **Medida Provisória 2103-39, de 27 de março de 2001.** Dispõe sobre operações financeiras entre o Tesouro Nacional e as entidades que menciona e dá outras providências. Lex: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/MPV/Antigas_2001/2103-39.htm>. Acesso em: 29 dez. 2007.

_____. Ministério das Minas e Energia. **Balanco energético nacional 2005.** 2006^a. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2008.

_____. Ministério das Minas e Energia. **Balanco energético nacional preliminar 2006.** 2006^b. Disponível em: <<http://www.mme.gov.br>>. Acesso em: 15 ago. 2008

_____. Ministério do Meio Ambiente e Gestão. **Agenda 21 brasileira.** 2007. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php>>. Acesso em: 15 abr. 2008.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças públicas:** tabelas. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios>. Acesso em: 15 dez. 2006.

COELHO, F. Reestruturação econômica, políticas públicas e as novas estratégias de desenvolvimento local. *In:* CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Desenvolvimento local:** geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996.

CUNHA, T. A. **As contribuições de intervenção no domínio econômico e a especificidade das contribuições do setor petrolífero.** Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DOWBOR, L. A intervenção dos governos locais no processo de desenvolvimento. *In:* CACCIA-BAVA, S. (Org.). **Desenvolvimento local:** geração de emprego e renda. São Paulo: Polis, 1996.

FRANCO, A. **Pobreza & desenvolvimento local.** Brasília: ARCA, 2002. (Sociedade do conhecimento).

FRANCO, A. **Por que precisamos de desenvolvimento local integrado e sustentável.** 2000.

Disponível em: <<http://dliis.undp.org.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2006.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GIAMBIAGI, F. **Finanças públicas**: teoria e prática. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, G. V. Estimativo da contribuição do setor petróleo ao produto interno bruto do Brasil: 1997-2001. **Nota Técnica ANP**, Rio de Janeiro: ANP, n. 18, mar. 2003.

MOURA, S. **A gestão do desenvolvimento local**: estratégias e possibilidades de financiamento. 2001. Disponível em: <<http://dliis.undp.org.br/>>. Acesso em: 15 ago. 2006.

OLIVEIRA, A. **Energia e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia / Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1998.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado. **Estudos socioeconômicos 1997-2003**. 2003. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2006.

ROCHA, A.; VARELA, M. D. **Utilização de royalties e compensações financeiras da exploração da energia hidroelétrica na promoção do desenvolvimento local**. São Paulo: Sebrae, 2003.

ROHDE, G. M. Mudanças de paradigma e desenvolvimento sustentado. *In*: CAVALCANTI, C. (Org.). **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SACHS, I. As cinco dimensões do eco-desenvolvimento. *In*: SACHS, I. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Studio Nobel, 1993.

SERGIPE. Secretaria de Estado e Fazenda. **Finanças municipais**: tabelas. Disponível em: <<http://www.sefaz.se.gov.br/>>. Acesso em: 15 jul. 2006.

SERGIPE. Tribunal de Contas do Estado. **Finanças municipais**: tabelas. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.se.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

THOMAS, J. E. **Fundamentos de engenharia de petróleo**. Rio de Janeiro: Interciência; Petrobrás, 2001.

UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES. **INFOROYALTIES**: tabelas e gráficos. 2006. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 15 nov. 2008.

XAVIER, A. **Texto natureza jurídica e âmbito de incidência da compensação financeira por exploração de recursos minerais**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

Recebido para publicação em 27.02.2008