

**ÍNDICE**

<b>TABELAS E GRÁFICOS</b>	<b>05</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>06</b>
<b>1. O PETRÓLEO NO BRASIL</b>	<b>09</b>
<b>2. A LEGISLAÇÃO: CONCEITOS E MOTIVAÇÕES</b>	<b>11</b>
2.1 A evolução da legislação: ordem cronológica das mudanças	13
2.2 A Nova Lei do Petróleo: Lei 9.478/97	17
<b>3. O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A ECONOMIA DO PETRÓLEO</b>	<b>23</b>
3.1 O Impacto da Economia do Petróleo nas Finanças Públicas do Estado	28
3.2 A Economia do Petróleo e a esfera Municipal	32
3.3 Macaé e Campos dos Goytacazes – Estudo de Caso	35
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>56</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>59</b>

## Tabelas e Gráficos

<b>TABELAS</b>		
<b>Nº</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>PÁG.</b>
<b>01</b>	Atividades Econômicas e Taxa de Crescimento	<b>25</b>
<b>02</b>	Atividades Econômicas e Taxa de Crescimento	<b>25</b>
<b>03</b>	Valores dos Royalties e Participações Especiais de 1993 a 2001 (R\$ Milhões)	<b>29</b>
<b>04</b>	Grupos de Estudo	<b>34</b>
<b>05</b>	População Urbana x População Rural	<b>37</b>
<b>06</b>	Participações Governamentais e Receita Orçamentária	<b>40</b>
<b>07</b>	Valores de IPTU e ISS	<b>43</b>
<b>08</b>	Resultado Orçamentário Detalhado	<b>46/47</b>

<b>GRÁFICOS</b>		
<b>Nº</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>PÁG.</b>
<b>01</b>	Comparativo de Crescimento entre alguns setores produtivos	<b>26</b>
<b>02</b>	PIB Industrial e Participação da Extração de Petróleo – 1996 a 1999	<b>26</b>
<b>03</b>	Evolução dos Royalties e Participações Especiais	<b>29</b>
<b>04</b>	Participação das Compensações Financeiras na Receita Orçamentária Total	<b>30</b>
<b>05</b>	Evolução do PIB	<b>36</b>
<b>06</b>	Número Índice – Ano Base – 1990	<b>36</b>
<b>07</b>	Variação % do PIB	<b>37</b>
<b>08</b>	População Urbana x População Rural	<b>38</b>
<b>09</b>	Evolução Demográfica	<b>39</b>
<b>10</b>	Evolução das Participações Governamentais	<b>41</b>
<b>11</b>	Período 1993-2001	<b>42</b>
<b>12</b>	ICMS arrecadado	<b>43</b>
<b>13</b>	Macaé	<b>44</b>
<b>14</b>	Campos	<b>44</b>
<b>15</b>	Variação Absoluta da Receita Total de IPTU e ISS	<b>46</b>
<b>16</b>	Conta-Corrente Macaé	<b>48</b>
<b>17</b>	Conta Corrente Campos	<b>48</b>
<b>18</b>	Resultado Orçamentário Macaé	<b>49</b>
<b>19</b>	Resultado Orçamentário Campos	<b>49</b>
<b>20</b>	Abastecimento de Água - % de Domicílios Atendidos	<b>51</b>
<b>21</b>	% de domicílios atendidos por Sistemas de Esgoto Sanitário	<b>52</b>
<b>22</b>	IDH	<b>53</b>

## INTRODUÇÃO

Só na segunda metade do século XIX os métodos primitivos de exploração de petróleo, de pouquíssimo rendimento, deram lugar à ousada idéia de perfurar poços mais profundos. Foi um ex-maquinista de trem, o americano Edwin Drake, quem passou à História como o autor da façanha. Perfurado em 1859, na Pensilvânia, nos Estados Unidos, o poço aberto por Drake com um equipamento que funcionava como um bate-estaca, pelo sistema de percussão, produziu 19 barris por dia.

Cinco anos depois da descoberta de Drake, funcionavam nos Estados Unidos 543 companhias dedicadas ao novo ramo de atividade. O petróleo passou então a ser utilizado em larga escala, substituindo os combustíveis disponíveis, principalmente o carvão, na indústria, e os óleos de rícino e de baleia, na iluminação. Com a invenção dos motores a explosão, no final do século, as aplicações do petróleo multiplicaram-se rapidamente e dez países já extraíam petróleo de seus subsolos.

O petróleo se tornaria a principal matéria-prima do século XX, capaz de transformar as relações econômicas do mundo, dando impulso à industrialização e ao progresso tecnológico.

A implantação de bases de apoio para a exploração e produção de petróleo e gás natural gera diversos transtornos e custos para o Estado e municípios envolvidos em virtude do movimento macroeconômico proporcionado e das oportunidades envolvidas, tais como: aumento da população, elevação do custo de vida, intensificação do tráfego de veículos pesados, agravamento da violência urbana e a possibilidade de danos ambientais.

É localmente que se repercutem todas as externalidades negativas ligadas à utilização dos hidrocarbonetos como combustíveis. Os custos sociais são sentidos principalmente pelos habitantes das cidades na forma de congestionamento, acidentes, doenças respiratórias e psicológicas. São “deseconomias de rede” que só poderão ser ultrapassadas com maciço investimento público.

Sendo assim, tais modificações regionais devem ser reparadas pelo poder público, criando condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável destas áreas através de políticas apropriadas.

De acordo com o modelo adotado pelo Brasil, o Estado, detentor dos recursos minerais, através de um contrato de concessão, transfere a sua exploração a terceiros,

remunerando-se através de participações governamentais exigíveis do concessionário. As participações governamentais são, portanto, pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural, devidos aos Estados, Municípios e instituições governamentais.

O contrato de concessão ora firmado disporá sobre quatro formas de participações governamentais as quais o concessionário se encontra obrigado a repassar às partes envolvidas: bônus de assinatura, royalties, participações especiais e pagamento pela retenção ou ocupação de área.

Dentre os quatro tipos de participações governamentais explicitados acima deve-se ressaltar que há diferenças significativas entre as mesmas no que diz respeito à periodicidade de pagamento. Enquanto os royalties e a taxa pela retenção e ocupação de área são pagos invariavelmente todos os meses, estando presentes em todos os contratos de concessão de exploração e produção de petróleo e gás natural, as participações especiais são pagas somente em casos de lucratividade elevada, de acordo com uma tabela de alíquotas progressivas incidente sobre o volume medido de produção. Por outro lado, o bônus de assinatura nada mais é do que o valor ofertado para a obtenção da concessão de uma determinada área, sendo pago no ato de assinatura do contrato de concessão.

Todas as disposições referentes a estas participações governamentais estão descritas na Lei 9.478/97, isto é: periodicidade de pagamento, montantes totais, partes envolvidas e todas os aspectos técnicos pertinente ao processo de concessão do direito de explorar determinadas áreas e “bens” do território nacional.

Analisando-se a evolução das normas que regem este setor produtivo, temos que, ao longo do tempo, as normas não apenas determinaram uma progressiva ampliação da área sobre a qual incide o pagamento dos royalties como também proporcionaram um aumento nos percentuais a eles correspondentes, ao passo que tornavam mais freqüentes os pagamentos devidos. Em última instância, estes movimentos se traduziram num aumento do volume total de royalties pagos aos Estados e Municípios beneficiados pelos mesmos.

Em adição ao impacto fiscal positivo advindo dos royalties e participações especiais, o Estado também vem se beneficiando dos maciços investimentos realizados pela indústria petrolífera, decorrentes do aumento da produção e das reservas identificadas.

Do Estado Monopolista ao Regulador, a nova realidade da indústria do petróleo no Brasil, após a quebra do monopólio da Petrobras, realça o objetivo de criar um ambiente institucional propício à atração de novas empresas.

Dessa forma, quais foram os impactos sócio-econômicos nas regiões produtoras de petróleo? De que forma a economia do petróleo contribuiu para a evolução ou a degradação da economia local? Há reflexos desse aporte de capital advindo da economia do petróleo no Índice de Desenvolvimento Humano?

Para efeitos deste trabalho, dedicaremos a nossa análise ao Estado do Rio de Janeiro, Estado este que é o maior produtor de petróleo do Brasil. Assim, identificamos dois Municípios relevantes no Estado do Rio de Janeiro que recebem royalties e participações especiais e faremos uma análise que se baseará na evolução dos indicadores sócio-econômicos destas cidades, realçando, para efeitos de comparação, o período em que iniciou-se o fluxo de recursos extras oriundos do petróleo.

A sinalização da descoberta de reservas de petróleo, em função de todos os efeitos gerados pela Economia do Petróleo, por si só já é significativa para a economia da região. Os agentes econômicos instalados nestas localidades antecipam alguns efeitos a serem sofridos pela economia local e temos a valorização das terras da região, uma explosão do mercado imobiliário, obras de infra-estrutura, criação de novas empresas, entre outros. Esses efeitos podem gerar, por outro lado, reações negativas da economia local, tais como: elevação do custo de vida, crescimento demográfico da região em função de imigração, violência urbana, êxodo rural e degradação ambiental.

Logo, o anúncio de uma descoberta pode gerar um ambiente de especulação propício a realização de novos negócios na região, fruto de comportamento estratégico dos agentes econômicos.

## 1. O Petróleo no Brasil

No Brasil, o interesse pela pesquisa de petróleo começou no século XIX. As primeiras concessões foram registradas em 1858, para a pesquisa e lavra nas proximidades de Ilhéus, na Bahia, área hoje conhecida como Bacia de Camamu. Daí até 1907, foram registradas concessões na região costeira dos estados da Bahia e do Maranhão, e em São Paulo, nas proximidades da cidade de Rio Claro.

As atividades eram amadoras e desorganizadas, com recursos escassos e sem equipamentos adequados. Porém, entre 1892 e 1897, Eugênio Ferreira de Camargo, um rico fazendeiro de Campinas, São Paulo, entusiasmado com notícias vindas do exterior, obteve uma concessão na região de Bofete (SP), na Bacia do Paraná, e perfurou o que é considerado o primeiro poço de petróleo do Brasil, tendo este poço 498 metros de profundidade. Assim como esta iniciativa, na primeira fase de busca de petróleo no Brasil a maioria das tentativas foi feita por particulares.

A partir de 1907, além da iniciativa particular, as pesquisas também foram realizadas por órgãos públicos, principalmente pelo Serviço Geológico e Mineralógico do Brasil (SGMB – criado em 1907), pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM – criado em 1933) e pelo Governo do Estado de São Paulo.

A primeira sondagem oficial, ou seja, realizada por um órgão público, foi em 1919. Perfurado na região de Marechal Mallet, no Estado do Paraná, o poço chegou aos 84 metros de profundidade, sendo abandonado no ano seguinte. Até o final dos anos 30, estrangeiros e brasileiros, além dos órgãos oficiais, realizaram uma série de pesquisas na Bahia, Sergipe, Alagoas e Amazonas, sempre com resultados desanimadores.

Na década de 30, surgiu no Brasil a tendência à nacionalização dos recursos do subsolo. Em 1938, toda a atividade petrolífera passou, por lei, a ser obrigatoriamente realizada por brasileiros, sendo ainda neste ano, criado o Conselho Nacional do Petróleo (CNP) para avaliar os pedidos de pesquisa e lavra de jazidas de petróleo. O decreto de criação do CNP também declarou de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo e regulou as atividades de importação, exportação, transporte, distribuição e comércio de petróleo e derivados e o funcionamento da indústria do refino. Além disso, as jazidas de petróleo, embora ainda não localizadas, passaram a ser consideradas patrimônio da União.

A descoberta de petróleo em Lobato, na Bahia, foi outro acontecimento notável do período, pois mesmo sendo uma descoberta subcomercial, incentivou novas pesquisas do CNP na região do Recôncavo baiano, o que acabou por originar, em 1941, o campo de Candeias, o primeiro a produzir petróleo no Brasil.

No final da década de 40, cresceu a polêmica sobre a melhor política a ser adotada pelo Brasil em relação à exploração de petróleo. Havia grupos que defendiam o regime do monopólio estatal, enquanto outros eram favoráveis à participação da iniciativa privada. Depois de uma intensa campanha popular, o Presidente Getúlio Vargas assinou a 03 de outubro de 1953, a Lei 2.004, que instituiu o monopólio estatal da pesquisa e lavra, refino e transporte do petróleo e seus derivados, além de criar a Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras – para exercê-lo.

Em 1963, o monopólio foi ampliado, abrangendo as atividades de importação e exportação de petróleo e seus derivados. Em agosto de de 1997, em função da Lei 9.478, o Brasil passou a admitir a presença de outras empresas para competir com a Petrobras em todos os ramos da atividade petrolífera.

## 2. A LEGISLAÇÃO: CONCEITOS E MOTIVAÇÕES

As dificuldades de geração de receita dos Estados e Municípios e as novas tendências do Brasil com relação a atuação do Estado na economia transformaram a política energética nacional, criando alternativas para a participação de grupos diferentes das empresas estatais neste ramo de atividade.

Ao longo dos anos, a legislação que rege a “indústria de petróleo” no Brasil vem sendo modificada e adaptada às necessidades vigentes dos Estados e Municípios envolvidos nas atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural.

Royalties e participações especiais são espécies de compensação financeira devidas ao Estado pela exploração e produção de petróleo e gás natural por parte das empresas concessionárias destas atividades.

Até pouco tempo, no sistema tributário brasileiro, a existência dos royalties era mais alegórica do que efetiva. As mudanças são recentes e, assim como no Imposto de Importação, apontam para uma pressão crescente por parte do poder público. Desde sua implantação, em 1952, a base de incidência e a carga de imposição eram consideravelmente limitadas. A imposição atingia apenas os hidrocarbonetos extraídos “em terra” e a alíquota fixada era de apenas 5%. A soma arrecadada, por sua vez, era distribuída entre diferentes órgãos federais, estaduais e municipais.

Em 1980, quase metade da produção já era oriunda de reservas localizadas no mar (41,5%), porém, sobre esse petróleo, não recaía nenhuma obrigação similar. Dez anos depois, em 1989, a produção marinha perfazia mais de 75% da produção total e, só então, foi promulgada a Lei 7.990, estendendo a cobrança dos royalties sobre as quantidades produzidas nas costas do país. Assim mesmo, o seu efetivo recolhimento só começou a ser feito a partir de janeiro de 1991.

O royalty é um recurso mais que secular, apesar de não ser exatamente um imposto, ou uma taxa, pelo menos economicamente. Tem como função indenizar o proprietário do solo e do subsolo, pelo direito de se extrair um recurso que não é renovável. Juridicamente, é uma compensação pecuniária pelo uso de um bem cuja propriedade é de outro. Além disso, no Brasil, como o subsolo é da União, os royalties indenizam o uso para fins econômicos de um bem coletivo.

Em todas as definições está claro que existe:

- 1º) Cessão de direito
- 2º) Compensação financeira
- 3º) Efeitos econômicos positivos
- 4º) Externalidades negativas, que por sua vez podem ser definitivas
- 5º) Dimensão essencialmente local, tanto das externalidades positivas quanto das negativas, relacionadas à produção de petróleo e de gás natural.

É o que explica a repartição dos recursos arrecadados pelos royalties entre numerosos beneficiários, principalmente Estados e Municípios.

Foram os Estados e Municípios as duas esferas de poder que mais deixaram de se aproveitar das rendas geradas pelo petróleo até a década de 90, devido à isenção quanto aos royalties que beneficiava a produção no mar. A partir de 1991, imposição começa a ser recolhida e beneficia principalmente os municípios do Norte Fluminense.

Durante a década de 90, vencida a luta pela extensão da base de incidência dos royalties, de forma a recair também sobre a produção marítima, os Municípios e os Estados partiram para uma segunda batalha: a elevação da carga tributária. Entre 1994 e 1997, a redação da Lei Complementar que regula o setor de petróleo foi a oportunidade encontrada por estas partições para reclamar de uma “espoliação de recursos naturais estratégicos”, pagas com indenizações irrisórias. Os Estados e municípios obtiveram êxito em suas ações, já que, no projeto ora em tramitação, a incidência é dobrada e a distribuição dos recursos considera a natureza essencialmente local e temporária das atividades de extração.

Dentre os aspectos modificados na legislação há de se destacar quatro pontos básicos:

- 1) Percentuais incidentes sobre o valor do óleo
- 2) A periodicidade dos pagamentos
- 3) A forma de distribuição dos recursos
- 4) As atividades em que podem ser aplicados os percentuais

Todo o conjunto de normas que regem a matéria dos royalties evoluiu da Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953

Esta Lei teve como principal atribuição a definição como monopólio da União das atividades relacionadas ao petróleo, estabelecendo que este monopólio seria exercido pelo Conselho Nacional do Petróleo e uma sociedade anônima por ações denominada PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS.

Enquanto o Conselho Nacional do Petróleo teria a responsabilidade de superintender as medidas concernentes ao abastecimento nacional de petróleo, a Petrobrás teria a finalidade de desenvolver a pesquisa, a lavra, a refinação, o comércio e o transporte do petróleo provenientes do território brasileiro.

Quanto aos valores a serem repassados pela Petrobrás e suas subsidiárias aos Estados e territórios onde forem realizadas as atividades prementes, destinaria-se 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás, sendo os valores dos produtos fixados pelo Conselho Nacional do Petróleo e os montantes repassados trimestralmente.

Deste montante arrecadado, seria distribuído 20% (vinte por cento) proporcionalmente aos Municípios, de acordo com a produção de óleo de cada um. Além disso, ficava pré-determinado que os recursos obtidos deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias.

Até atingir o formato da legislação atual, a Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, a Lei 2.004/53 sofreu alterações gradativas nos pontos básicos supracitados, através de revogações, emendas e outros instrumentos legais pertinentes. Vejamos algumas destas mudanças.

## **2.1. A Evolução da Legislação: ordem cronológica das mudanças**

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE), por intermédio do seu Conselheiro Sérgio F. Quintella, realizou um diagnóstico sobre as mudanças ocorridas na Lei que rege o mercado de petróleo no Brasil, desde 1953 até os dias atuais. Para tal, destacou os principais aspectos legais que foram modificados ao longo do tempo e que efetivamente interferem (ou podem vir a interferir) nas receitas orçamentárias dos Estados e Municípios. Foram destacados os seguintes aspectos:

- nome dado aos royalties de petróleo quanto a classificação do recurso financeiro;
- fonte de pagamento do recurso aos Estados e Municípios, isto é, qual a origem dos recursos; o percentual a ser aplicado sobre uma determinada base de cálculo;
- qual a base de cálculo deste percentual (sobre que valor);
- a periodicidade do pagamento;
- qual(is) a(s) esfera(s) de governo tem (têm) direito ao royalty;

- de que maneira este recurso originário da fonte pagadora deve ser distribuído entre as diversas esferas governamentais merecedoras do recurso;
- a forma de utilização dos recursos (onde aplicar os recursos)

Assim, o Conselheiro Sérgio Quintella preparou um resumo cronológico das mudanças legislativas, enfatizando estes aspectos supra-citados, resumo este que apresentamos abaixo, conforme fora apresentado em sua versão original.

Destacamos ainda, que para a melhor identificação das mudanças processadas, “grifamos” em “azul”, baseado nos 07 (sete) aspectos enfocados, as alterações na Lei do Petróleo.

Pelo fato da última mudança ocorrida ter modificado profundamente o mercado de petróleo e gás no Brasil, analisaremos a LEI N° 9.478/1997 em separado, não fazendo apenas alusões aos aspectos acima. Ou seja, no caso da “Nova Lei do Petróleo” o que se observou foi uma reestruturação do mercado nacional, a começar pela quebra do monopólio estatal.

<b>LEI 2.004/53</b>	
<b>Nome do Pagamento</b>	Indenização
<b>Quem Paga</b>	Petrobrás e subsidiárias
<b>Percentual</b>	5%
<b>Sobre que valor</b>	Valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás
<b>Periodicidade do Pagamento</b>	Trimestral
<b>Quem recebe</b>	Estados, territórios e Municípios com lavra de petróleo
<b>Forma de Distribuição</b>	Estados e territórios distribuirão trimestralmente 20% do que receberem aos municípios, proporcionalmente, segundo a produção de óleo de cada um deles
<b>Onde aplicar os recursos</b>	Produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias

<b>LEI 3.257/57 – Modificou o artigo 27 da Lei 200453</b>	
<b>Nome do Pagamento</b>	Indenização
<b>Quem Paga</b>	Petrobrás e subsidiárias
<b>Percentual</b>	5%

<b>Sobre que valor</b>	Valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás
<b>Periodicidade do Pagamento</b>	Trimestral
<b>Quem recebe</b>	Estados, territórios e Municípios com lavra de petróleo
<b>Forma de Distribuição</b>	<b>Estados e territórios (4%); Municípios (1%)</b>
<b>Onde aplicar os recursos</b>	Produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias
<b>LEI 7453/85 – Modificou o art. 27 da Lei 2004/53</b>	
<b>Nome do Pagamento</b>	Indenização
<b>Quem Paga</b>	Petrobrás e subsidiárias
<b>Percentual</b>	5%
<b>Sobre que valor</b>	<b>Valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás, (1) onde se fizer a lavra ou (2) na plataforma continental confrontante aos Estados, territórios e Municípios</b>
<b>Periodicidade do Pagamento</b>	Trimestral
<b>Quem recebe</b>	Estados, territórios e Municípios com lavra de petróleo
<b>Forma de Distribuição</b>	<b>(1) Estados e territórios (4%); Municípios (1%) (2) Estados e territórios (1,5%); Municípios (1,5%); Ministério da Marinha (1%) e Fundo Especial para todos os Estados, territórios e Municípios (1%)</b>
<b>Onde aplicar os recursos</b>	<b>Preferencialmente em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio-ambiente e saneamento básico.</b>
<b>OBS:</b>	
(1) Percebe-se claramente uma diferenciação na distribuição dos royalties de acordo com a “origem” da produção, isto é, caso a produção seja realizada em solo brasileiro ou na plataforma continental.	
(2) Farão jus também, à indenização, nos mesmos 5%, os Estados, territórios e Municípios centrais em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás.	

**LEI 7.525/86 – normas complementares para o art. 27 da Lei 2.004/53**

Esta Lei normatizou diversos dispositivos da Lei 2004/53, dentre os quais destacamos:

- (1) Definiu as áreas a serem consideradas para efeito da indenização a ser calculada sobre o valor do óleo de poço ou de xisto betuminoso e do gás natural extraído da plataforma continental
- (2) Especificou a distribuição do Fundo Especial de 1%: 20% para os Estados e Territórios e 80% para os Municípios
- (3) Nova redação ao §3º do art. 27 da Lei 2.004/53: “§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.*”

<b>LEI 7990/89 – Instituiu compensação financeira e modificou o art. 27 da Lei 2004/53</b>	
<b>Nome do Pagamento</b>	<b>Compensação Financeira</b>
<b>Quem Paga</b>	Petrobrás e subsidiárias
<b>Percentual</b>	5%
<b>Sobre que valor</b>	Valor do óleo extraído ou do xisto ou do gás
<b>Periodicidade do Pagamento</b>	<b>Mensal</b>
<b>Quem recebe</b>	<p>(1) Estados, Distrito Federal e Municípios com lavra de petróleo ou onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural operados pela Petrobrás</p> <p>(2) Estados, Distrito Federal e Municípios confrontantes com plataforma continental onde houver extração de óleo, xisto betuminoso ou gás</p>
<b>Forma de Distribuição</b>	<p>(1) Os 5% serão assim distribuídos: 70% aos Estados produtores, 20% aos Municípios produtores e 10% aos Municípios onde se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural</p> <p>(2) Os 5% serão assim distribuídos: Estados e Distrito Federal (1,5%); Municípios produtores (1,5%), Municípios com instalações de embarque e desembarque (0,5%), Ministério da Marinha (1%) e Fundo Especial a ser distribuído a todos os Estados, territórios e Municípios (0,5%)</p>
<b>Onde aplicar os recursos</b>	<b>Vedada a aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal</b>

**OBS:**

- (1) Farão jus também, à compensação, nos mesmos 5%, os Estados, territórios e Municípios centrais em cujos lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres se fizer a exploração de petróleo, xisto betuminoso ou gás
- (2) Os Estados transferirão aos Municípios 25% da compensação financeira que lhes é atribuída pelo art. 7º desta Lei.

**LEI 8.001/90 – Deu nova redação ao artigo 8º da Lei 7.990/89**

Esta Lei alterou o prazo para o pagamento das compensações financeiras pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural, o qual deverá ser efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos municípios e aos órgãos da Administração Direta da União até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador. O prazo original na Lei 7990/89 era até o último dia útil do mês subsequente ao do fato gerador.

**2.2. A Nova lei do Petróleo: Lei 9.478/97**

O Brasil, durante a década de 90, tornou-se um dos países emergentes mais promissores na geração de oportunidades de negócios, em virtude da abertura de sua economia e do programa de privatizações em curso.

O setor de petróleo e de gás brasileiro tem evidenciado enorme potencial de alavancagem econômico-financeira, face ao seu impacto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas e a sua capacidade crescente de atrair importantes investimentos. As principais empresas internacionais do setor consideram o Brasil como um dos melhores mercados para a realização de investimentos.

Este rápido e efetivo processo de expansão do setor de petróleo e de gás que indicam investimentos da ordem de US\$ 70 a 80 bilhões de dólares dentro de cinco a sete anos, colocam a indústria do petróleo entre os segmentos mais dinâmicos da economia nacional, tendo como fator estimulador deste setor a reforma na “Lei do Petróleo”.

A Lei 9.478/97 – “Nova Lei do Petróleo” - mudou por completo a indústria do setor de petróleo e gás no Brasil, flexibilizando o monopólio estatal e atraindo investimentos externos mediante concessões públicas de blocos para a exploração e produção do petróleo “brasileiro” por novas empresas estrangeiras ou nacionais.

Diante do novo conceito de Estado proposto pelo Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Estado deveria eximir-se da atuação direta na economia, permitindo que os grupos privados assumissem este papel desde que este mesmo Estado viabilizasse e administrasse esta nova relação entre o poder público e a setor privado.

Assim, a Nova Lei do Petróleo tinha como princípios e objetivos fundamentais as seguintes questões:

*“Art. 1º. As políticas nacionais para o aproveitamento racional das fontes de energia visarão aos seguintes objetivos:*

- I. preservar o interesse nacional;*
- II. promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;*
- III. proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;*
- IV. proteger o meio-ambiente e promover a conservação de energia;*
- V. garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do §2º do art. 177 da Constituição Federal;*
- VI. incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;*
- VII. identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país;*
- VIII. utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;*
- IX. promover a livre concorrência;*
- X. atrair investimentos na produção de energia;*
- XI. ampliar a competitividade do País no mercado internacional “*

Com efeito, o artigo 2º criou o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), que objetivava dentre outras coisas coordenar a exploração dos recursos que compõe a matriz energética do Brasil, preservando e formulando políticas em conformidade com os objetivos do artigo 1º.

Uma vez estipuladas as políticas a serem seguidas e as metas a serem atingidas, precisava-se fiscalizar e regular o setor, sendo criada para este fim a AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). A ANP seria “os olhos” do governo no setor de petróleo e gás; regularia o setor, promoveria estudos para identificar novos blocos das Bacias Sedimentares brasileiras, elaboraria e promoveria licitações para a concessão de exploração destes blocos (lembrando que a União continuava a deter o Monopólio da Pesquisa), comunicaria ao governo federal os casos de não cumprimento de metas de contrato, e tantas outras atribuições.

Quer dizer, o governo manteve o monopólio das informações, isto é, a realização de pesquisas e identificação de novos poços de petróleo estariam a cargo da Petrobrás, a qual alimentaria a ANP de dados do território nacional. Diante deste monopólio, a ANP seria a fonte oficial do governo de divulgação dos resultados das pesquisas de campo e das descobertas dos novos poços de petróleo.

O fato de manter para si o monopólio das informações é bastante importante para tentar combater ao máximo as especulações em torno de novas descobertas. Uma vez anunciada uma nova descoberta de reservas de petróleo em uma determinada região, descoberta esta que seja rentável comercialmente, pode-se ocorrer uma antecipação dos efeitos e impactos da Economia do Petróleo naquela região, a qual pode ser maléfica enquanto não houver contra-partida financeira (no caso os royalties) para a região. Dado o volume de investimentos para se iniciar a prospecção do petróleo, o governo deve ter certeza absoluta para anunciar as mais novas fontes de petróleo do Brasil.

O Governo mantém para si as rédeas da especulação do setor e concede a exploração sob forma de concessão, firmando contratos que têm metas, duração, planos de desenvolvimento, estimativas de investimento etc.e, em troca, terá direito às participações governamentais: bônus de assinatura, royalties, participação especial e pagamento pela retenção ou ocupação de área.

De acordo com a Monografia de Final de Curso “*O Papel das Participações Governamentais na Nova Configuração da Indústria de Petróleo*”, de autoria de Cristina Reis Neves, do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro:

*“ A legislação vigente (LEI nº 9.478/97) determina que os recursos provenientes dos royalties sobre a produção de petróleo e gás natural sejam destinados aos Estados e ao Distrito Federal; aos Municípios; a um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios; ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Ministério (hoje Comando) da Marinha.*

*A ANP pode estabelecer no edital de licitação a redução, em até cinco pontos percentuais, da alíquota deste tributo, se julgar que as condições de produção e os riscos geológicos justifiquem tal medida. Os recursos arrecadados pelo Governo correspondentes a até 5% são aplicados em conta única do Tesouro Nacional, com a seguinte distribuição:*

*I – Quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:*

- 3,5% aos Estados produtores;*
- 1% aos Municípios produtores;*
- 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de petróleo bruto ou gás natural.*

*II – Quando a lavra ocorrer na plataforma continental:*

- 1% ao Ministério (hoje Comando) da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das atividades econômicas das referidas áreas;*
- 1,5% aos Estados e Distrito Federal;*
- 0,5% aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque e desembarque de óleo bruto ou gás;*
- 0,5% ao Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados e Municípios, obedecendo a seguinte proporção: 20% aos Estados e 80% aos Municípios*
- 1,5% aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas, partilhados da seguinte forma: 60% ao Município confrontante juntamente com os demais Municípios que integram a zona de produção principal, 10% aos Municípios*

*integrantes da zona de produção secundária e 30% aos municípios limítrofes à zona de produção principal.*

*A parcela correspondente aos 5% restantes deve ser distribuída da seguinte forma:*

*I – quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres:*

- *52,5% ao Estados onde ocorrer a produção;*
- *15% aos Municípios onde ocorrer a produção;*
- *7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP;*
- *25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria de petróleo.*

*II – quando a lavra ocorrer na plataforma continental:*

- *22,5% aos Estados produtores confrontantes;*
- *22,5% aos Municípios produtores;*
- *15% ao Ministério (hoje Comando) da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção;*
- *7,5% aos Municípios que sejam afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP;*
- *7,5% para constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os Estados, Territórios e Municípios;*
- *25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia, para financiar programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria de petróleo”.*

Com relação às participações especiais, a LEI 9.478/1997 decorre da seguinte forma :

*“Art. 50. O edital e o contrato estabelecerão que, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, haverá o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.*

*§1º. A participação especial será aplicada sobre a receita bruta da produção, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.*

*§2º. Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção:*

*I – 40% ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art 8º;*

*II – 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo;*

*III – 40% para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;*

*IV – 10% para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção.*

Dessa forma, a LEI 9.478 de 1997 buscava fazer com que a mudança da lógica da prospecção de petróleo, no sentido de não ser mais apenas a União a beneficiária desta atividade, abrindo ao capital privado a oportunidade de prospectar petróleo em terras brasileiras, retivesse de outra forma os lucros a serem auferidos com a prospecção de petróleo que não fosse de cunho estatal. Beneficiava-se novas autarquias, novas esferas governamentais e outras entidades do Estado, universalizando o benefício dos royalties.

### 3. O ESTADO DO RIO DE JANEIRO E A ECONOMIA DO PETRÓLEO

Na plataforma continental do Estado do Rio de Janeiro repousam as principais reservas de petróleo do Brasil, mais especificamente localizadas na Bacia de Campos, Bacia esta que faz com que o Rio de Janeiro receba o “título” de maior produtor de petróleo do Brasil. A região da Bacia de Campos se mostra tão importante para a economia do Estado que é considerada uma região geoeconômica independente.

Segundo a Fundação Universitária José Bonifácio, “é importante realçar a capacidade indutora da Economia do Petróleo, que afeta um conjunto importante de cadeias produtivas. Impactos econômicos diretos e indiretos podem ser assinalados nos ramos de perfuração, perfilagem e cimentação de poços; na indústria de cimento; no ramo de metalurgia (ferrosos e não ferrosos); no de mecânica – máquinas, veículos, embarcações, equipamentos; na indústria química; na indústria têxtil; na construção civil; nos sistemas financeiro, de seguros e de transportes; nos serviços de prospecção geofísica e especializados; no comércio atacadista e varejista; e nos serviços em geral.”

A citada capacidade indutora da economia do petróleo pode originar três tipos de impactos de investimento, conforme nomenclatura estipulada pelo estudo do Instituto de Economia da UFRJ:

- Impactos Diretos: correspondem ao valor das compras de bens e serviços efetivamente realizadas no país, valoradas a preços básicos (ex-impostos e outras margens). São impactos diretos, por exemplo, o aumento da produção de aço ou do emprego no setor siderúrgico, associados a aquisições decorrentes de um certo volume de investimentos no setor petrolífero.
- Impactos Diretos e Indiretos: valor dos impactos diretos somados ao valor da produção, pessoal ocupado etc., gerado nos diversos setores para atender à expansão original provocada pelos impactos diretos.
- Impactos Diretos, Indiretos e Efeito-Renda: valor dos impactos diretos e indiretos somado ao valor gerado em todos os setores para atender ao aumento da renda e, portanto, do consumo final motivado pela expansão inicial.”

O Instituto de Economia da UFRJ ainda destaca o fato de que “a relação entre os efeitos diretos e indiretos (...) indica que, para cada unidade monetária utilizada para investimento no setor, 2,6 unidades monetárias adicionais são geradas como efeito indireto. Com relação aos impostos, para cada unidade monetária arrecadada em função de novos investimentos, 1,8 adicionais são apropriadas pelo governo.”

Percebe-se, portanto, que as economias que estiverem ligadas de alguma forma ao petróleo possuem perspectivas de melhorias positivas.

Voltando-se ao caso específico do Estado do Rio de Janeiro, temos que durante a década de 90 houve uma evolução significativa da produção de petróleo no Estado (muito em função dos investimentos maciços feitos pela Petrobrás para a expansão das suas atividades petrolíferas em águas profundas e devido aos investimentos paralelos em P&D): “a produção de óleo mais que duplicou ao longo da década, atingindo a marca de 360 milhões de barris ao seu final. Já em 2002, a produção anual foi de 440 milhões de barris. O Estado do Rio de Janeiro é auto-suficiente na produção de petróleo e seus derivados, já ultrapassando a marca de um milhão de barris de petróleo por dia, o que representa mais de 80% da produção total de petróleo do país, além de 15 milhões de metros cúbicos de gás por dia, ou 42% da produção de gás natural.

Em 25 anos de atividade exploratória, a região produziu 3,7 bilhões de barris de petróleo e reduziu a dependência do país da importação de petróleo de cerca de 80% para 20%, gerando, por conseguinte, importantes impactos na economia estadual.”

De acordo com a Fundação Centro de Informações de Dados do Estado do Rio de Janeiro/Secretaria de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (CIDE/RJ), a indústria extrativa mineral (petróleo e gás natural) do Rio de Janeiro registrou um crescimento de 190,1% no período 1991-2000, enquanto que a indústria em geral cresceu apenas 48,38%. A CIDE/RJ mostra ainda que a variação acumulada média mensal da indústria extrativa mineral foi de 15,6%, enquanto que a da indústria em geral foi de 6,7%.

Tais dados denotam uma crescente importância da indústria extrativa mineral na composição do PIB do Estado do Rio de Janeiro.

Uma análise mais profunda das tendências da economia fluminense realizada pela Fundação Universitária José Bonifácio revela que para o período de 1996 a 1999 sobressai-se ainda mais no conjunto dos setores econômicos do Estado o comportamento positivo da indústria extrativa.

Enquanto o PIB do Estado teve um crescimento de 32,7% no período supracitado, diversos setores tiveram desempenho abaixo do crescimento global do Estado, tais como:

<b>ATIVIDADES</b>	<b>CRESCIMENTO</b>
Agricultura	10,59%
Comércio	12,51%
Construção Civil	18,39%
Aluguéis	21,40%
Prestação de Serviços	25,04%
Intermediação Financeira	25,72%

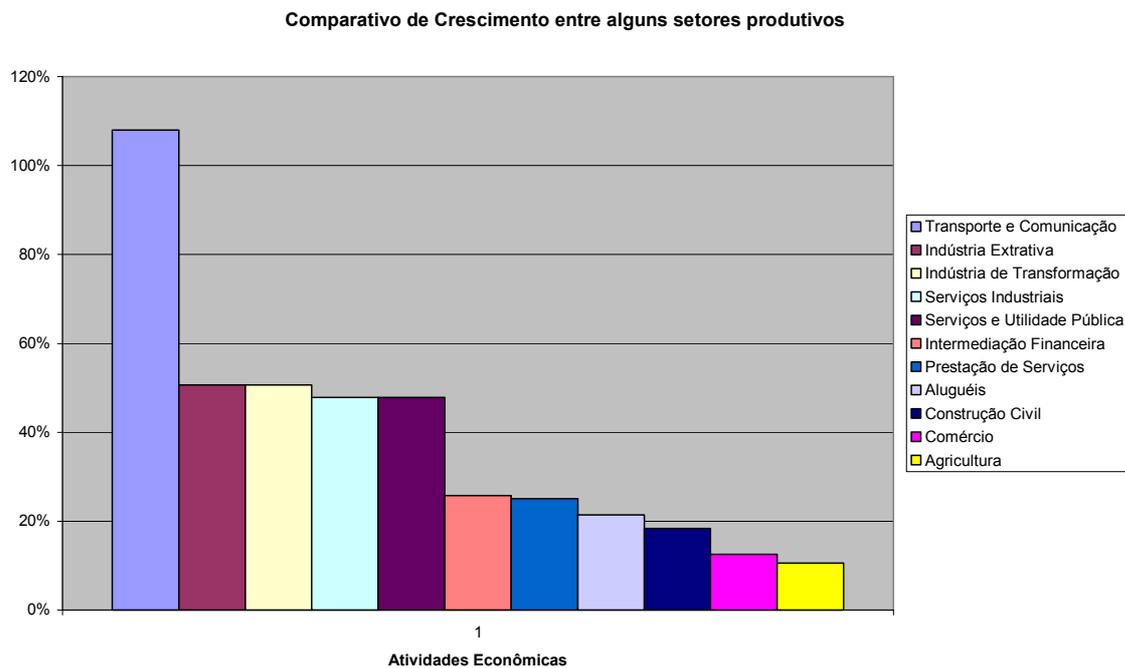
**Tabela 01**

Por outro lado, os “sustentadores” do crescimento do Estado foram:

<b>ATIVIDADES</b>	<b>CRESCIMENTO</b>
Indústria Extrativa	50,63%
Indústria de Transformação	50,63%
Serviços Industriais	47,85%
Serviços de Utilidade Pública	47,85%
Transporte e Comunicação	108%

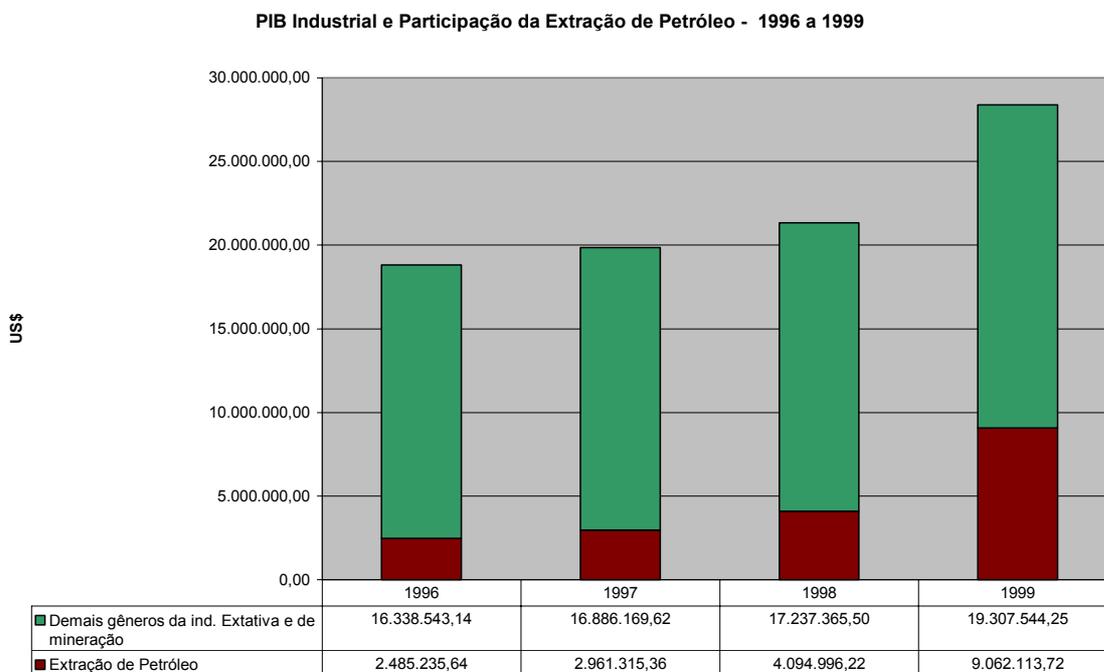
**Tabela 02**

Assim, temos que a economia do petróleo tem ajudado a “erguer” e aumentar a taxa de crescimento do Estado, em função do seu amplo movimento macroeconômico.



**Gráfico 01 - FONTE: SECPLAN – RJ/Fundação Universitária José Bonifácio**

Conseqüentemente, a participação da indústria extrativa mineral no PIB industrial do Estado passou de 13,24%, em 1996, para 31,94%, em 1999.



**Gráfico 02 - FONTE: SECPLAN – RJ/Fundação Universitária José Bonifácio**

Tal fato acabou por sinalizar-se através do crescimento de algumas atividades econômicas na Cidade do Rio de Janeiro, tais como um maior dinamismo do mercado imobiliário, hoteleiro e serviços aeroportuários. Além disso, com a abertura do setor do petróleo, a ANP licitou novos contratos de prospecção de petróleo, o que fez com novas empresas do ramo petrolífero se instalasse no Estado e demandasse mão-de-obra com alto grau de especialização, incrementando as iniciativas de formação destes profissionais especializados.

Outro setor amplamente afetado de forma positiva pela economia do petróleo é a indústria naval, a qual teve a criação de 3.000 novos empregos nos últimos dois anos, em função de encomendas realizadas pela Petrobrás para a renovação de suas embarcações e para o sustento das novas operações iniciadas recentemente.

Espera-se ainda, segundo a Fundação Universitária José Bonifácio, que “as atividades de exploração e produção de petróleo e gás movimentem US\$ 70 bilhões até 2011, apenas com fornecedores nacionais de bens e serviços, já que parte do Norte Fluminense está recebendo empresas em número e qualidade que garantem sustentabilidade de crescimento.

### **3.1. O IMPACTO DA ECONOMIA DO PETRÓLEO NAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO**

Aliado ao movimento macroeconômico, a economia do petróleo também causa um efeito positivo e direto nas finanças públicas do Estado e dos municípios considerados “produtores” de petróleo.

Como observado, existem quatro maneiras dos recursos gerados pela produção do petróleo serem transferidos diretamente para as “contas” do Estado: royalties, participações especiais, bônus de assinatura e pagamentos pela ocupação e retenção de área.

Tais participações governamentais são baseadas no valor da produção gerada, a qual tem como base o preço do barril do petróleo no mercado internacional. Assim, oscilações no preço internacional do petróleo afetam diretamente o valor da produção e, conseqüentemente, o montante total a ser repassado aos Estados e Municípios produtores de petróleo em um determinado período.

Ou seja, em se tratando de finanças do Estado do Rio de Janeiro propriamente dita, uma elevação do preço do barril do petróleo seria benéfico para as regiões produtoras de petróleo. Por outro lado, essa mesma elevação tem fortes impactos na economia nacional, sendo fator gerador de inflação e de perda de bem-estar da sociedade.

Coloca-se lado a lado duas esferas de governo e de poder que tendem a ter reações contrárias em termos de políticas macroeconômicas quando da elevação do preço internacional do petróleo: uma expansionista e outra contracionista.

Tal fato pode ser verificado quando da renegociação da dívida do Estado junto à União, que fez com que os prazos estipulados no acordo entre as partes fossem antecipados haja vista uma variação do preço do barril de petróleo de US\$ 17,00 (período de negociação) para US\$ 25,00 (período das retenções dos royalties e quitação da dívida). Isto é, os cálculos realizados pela ANP baseados nos US\$ 17,00 para efeito de fluxo de caixa positivo da dívida para a União tiveram que ser revistos em função de uma conjuntura internacional, conjuntura esta que possibilitou o equacionamento parcial da dívida do Rio de Janeiro.

Dessa forma, a receita orçamentária do Estado está sujeita a oscilações do mercado internacional de petróleo, o que acaba por fazer que as autoridades de Estado tenham cautela quando da sua programação de investimentos e de gastos, uma vez que o preço do barril de petróleo é bastante volátil.

Outros fatores que contribuem e têm contribuído para a elevação do orçamento do Estado são as novas descobertas da Petrobrás e a exploração desses novos poços de petróleo na Bacia de Campos, que fazem com que amplie-se o volume de produção e a base de cálculo das compensações financeiras. Vale lembrar ainda que apenas no final da década de 90 é que os royalties passaram a ter representatividade no orçamento do Estado.

Valores dos Royalties e Participações Especiais de 1993 a 2001 (R\$ Milhões)									
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>(1)Royalties</b>	49,9	42,1	39,4	45,7	56,1	78,2	238,6	405,9	461,5
<b>(2)Part.Esp.</b>	-	-	-	-	-	-	-	458,5	682,9
<b>(3)C. F.</b>	49,9	42,1	39,4	45,7	56,1	78,2	238,6	864,5	1.144,4
<b>(4)Orçam.</b>	10891,4	10471,5	11170,7	13293,8	20185,5	15684,6	15041,9	12480,8	13658,4
<b>(3)/(4)</b>	0,5%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,5%	1,6%	6,9%	8,4%

Tabela 03 - FONTE: ANP, STN e Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro

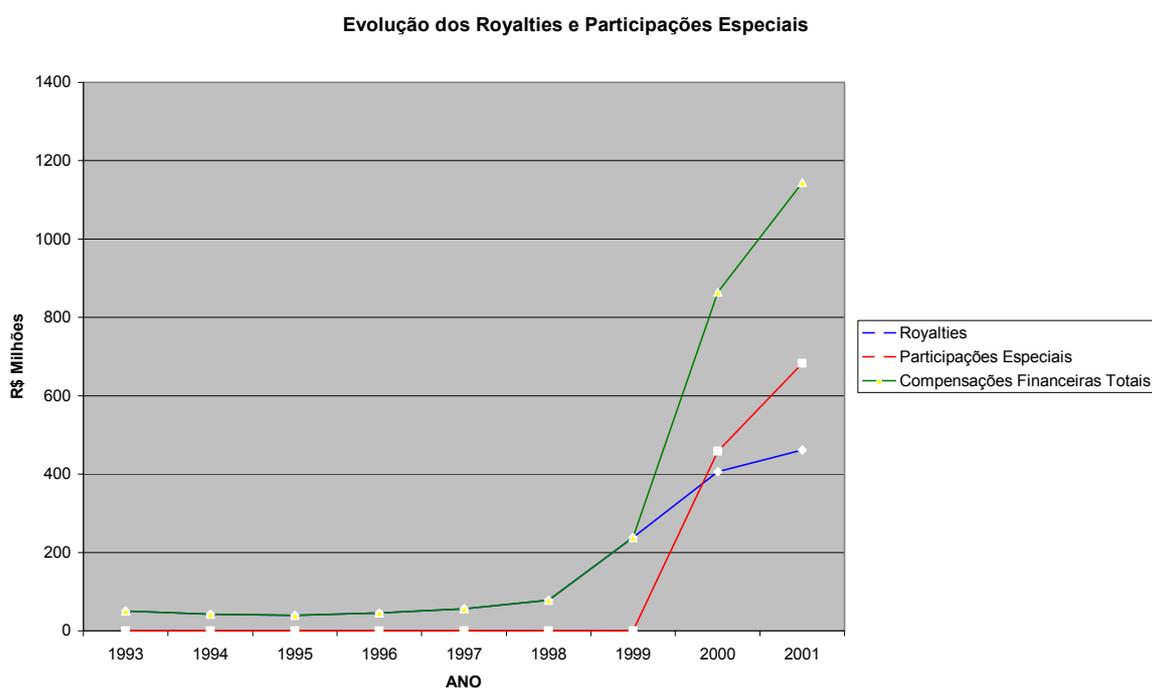
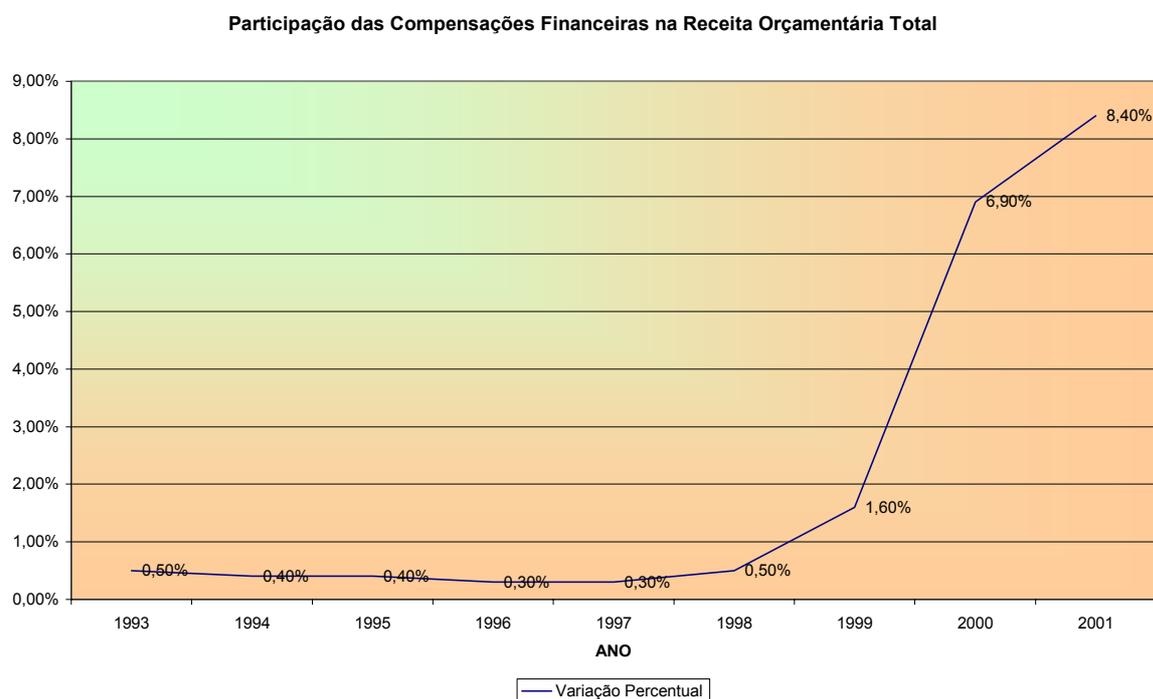


Gráfico 03 - FONTE: Fundação Universitária José Bonifácio



**Gráfico 04**

A relevância para o Estado da crescente elevação da participação dos royalties no seu orçamento se faz sentir pelo fato de que pode-se destinar estes recursos para os encargos da dívida e “liberar os demais recursos do Tesouro para sustentar parcela significativa dos investimentos. O impacto nas finanças estaduais reflete-se, principalmente, no alívio das despesas com juros e encargos financeiros.” Ou seja, inicia-se um processo de investimentos no Estado que tende a gerar perspectivas positivas para a economia fluminense.

Há ainda de ser diferenciado um outro tipo de impacto: o impacto da economia do petróleo nas regiões produtoras de petróleo mais especificamente, isto é, a esfera governamental dos municípios.

Por questões de densidades populacionais, fluxos gerais de circulação de capital e limites geográficos, o Estado absorve os impactos da economia do petróleo numa escala menor que os municípios (tanto os efeitos positivos quanto os negativos), excluindo-se desta categoria a capital do Estado, a Cidade do Rio de Janeiro.

Os impactos são diferenciados e dependem das atividades a que são submetidos os municípios e seus territórios, isto é, da “função” assumida por esta cidade na economia do petróleo. São claros e evidentes os riscos ambientais a que estão expostas estas cidades, pois

além do petróleo ser um recurso natural finito, podemos enumerar uma série de problemas envolvidos nas atividades de prospecção de petróleo. Segundo o IE/UFRJ, podemos destacar:

- Emissão de poluentes do ar em virtude do consumo dos derivados de petróleo
- Lento processo de degradação ambiental dos produtos finais da cadeia de produção
- Emissão de gases que colaboram com o efeito estufa
- Vazamentos de óleo em grande escala

Uma das motivações da existência das participações governamentais diretas na economia do petróleo é exatamente a de propiciar recursos para as regiões que porventura apresentem distúrbios ambientais no seu ecossistema. Por outro lado, a distribuição das participações deixa em muito de levar em consideração as conseqüências sobre a dinâmica regional e a natureza dos problemas urbanos e sociais decorrentes. De acordo com a legislação, o critério de repartição preza pela inserção de um determinado território na Economia do Petróleo, deixando de lado aspectos importantes, tais como: acessibilidade física à localidade, infra-estrutura instalada e relações funcionais urbanas.

O que se pretende ressaltar é que a “repartição dos recursos não tem uma relação tão clara com a repartição dos problemas, acarretando desequilíbrios que concorrem para reduzir a eficácia dos royalties enquanto instrumento de atenuação dos efeitos negativos da atividade petrolífera”, destaca a FUJB. Há cidades que passam a fazer parte da rota da economia do petróleo, mas que não são privilegiadas com recursos financeiros oriundos da economia do petróleo.

A fim de avaliar os impactos diretos da economia do petróleo, faremos uma análise de três municípios do Estado do Rio de Janeiro: Macaé, Campos e Carmo. Estes três Municípios, apresentam de antemão uma diferença clara entre eles: a participação dos royalties na receita orçamentária total de seus exercícios.

### 3.2. A ECONOMIA DO PETRÓLEO E A ESFERA MUNICIPAL

Os Municípios confrontantes com a Bacia de campos vêm sendo os mais impactados pela atividade de exploração de petróleo. No que tange às finanças públicas destes Municípios destaca-se, ao longo da década de 90, o estabelecimento de uma relação de dependência entre o orçamento municipal e todo o conjunto de receitas impactadas pela Economia do Petróleo, como as transferências relativas ao ICMS e a geração de ISS, além dos royalties e das participações especiais.

Ao mesmo tempo que há o inchamento dos orçamentos destes Municípios surgem os questionamentos quanto a durabilidade deste “*Inchaço Milagroso*”, pois os recursos naturais podem se esgotar e toda a Economia do Petróleo em uma determinada região entrar em colapso. Isto é, não se sabe se o desenvolvimento é sustentável a Longo Prazo por motivos naturais e por motivos legislativos (assim como a “Nova Lei do Petróleo”, de 1997, favoreceu estes Municípios, pode haver um outro tipo de resolução que venha a redirecionar as participações governamentais).

Tratar da miopia das autoridades locais para que não se iludam com o transbordamento dos recursos tem tido forte repercussão entre os habitantes, empresários locais, associações e sindicatos de trabalhadores, pois não tem sido empreendido esforços pelas partes competentes no sentido de balancear ou pelo menos viabilizar alternativas para estes Municípios.

Como havia sido mencionado há uma forte diferenciação entre os próprios Municípios no que diz respeito à relação estabelecida entre o desenvolvimento Municipal e a Economia do Petróleo. Enquanto temos em todos os Municípios um desempenho notável das finanças públicas, os impactos macroeconômicos concentram-se em Macaé, base de operações da Petrobrás na região, e irradiam-se para outras localidades do território como um abalo sísmico. Os maiores impactos demográficos e sociais são sentidos no pólo produtivo do petróleo e nos Municípios circunvizinhos, provocando, por exemplo, crescimento demográfico por imigração.

A grande diferença começa a ser sentida desde este ponto: em Macaé os efeitos da economia do petróleo são “devastadores”, abruptos e parte da receita obtida deve ser utilizada para adaptar a cidade às mudanças em voga; nos circunvizinhos, como os impactos são menores, há um percentual maior de recursos que não precisa ser empregado para melhorias

adaptativas, podendo ser destinado para um investimento real em qualidade de vida da população. O próprio prefeito de Macaé reconhece: “Macaé transbordou. Ao se instalar no Município, a Petrobrás foi como uma grande pedra de gelo, colocada de repente num copo pequeno.”

Outro exemplo disso se faz perceber pela Cidade de Campos dos Goytacazes, onde houve um crescimento das receitas de royalties e uma queda do setor sucroalcooleiro. Ou seja, o crescimento se deu em termos das finanças municipais: “a cada dia que passa, a questão da miséria e da fome se torna mais grave. O Município está totalmente desestruturado (...) Somos um Município rico com pessoas miseráveis”, declara uma representante da Associação de Moradores do Parque Prazeres.

A Cidade de Campos ilustra com clareza dois aspectos:

- Se não houver um desenvolvimento sustentável da região de nada adianta o incremento da receita destas localidades. O dispêndio destes recursos extras ora obtidos devem ser não só no sentido de formar um colchão dos efeitos da economia do petróleo, mas também no sentido de fomentar a criação de uma base econômica sólida que permita o desenvolvimento de todos os setores produtivos.
- Quanto mais distante do pólo irradiador da Economia do petróleo, menor a influência e as benesses (ou malefícios) desta atividade industrial. Dessa forma, deve-se atentar para a distribuição dos royalties entre os Municípios beneficiados, pois de nada adianta ter um Município rico em uma determinada região cercado por Municípios pobres; tende-se ao desequilíbrio se isto ocorrer.

A FUNDAÇÃO UNIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO (FUJB), da UFRJ, realizou um estudo profundo dos efeitos sócio-econômicos da Economia do Petróleo nos Municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro localizados nas regiões produtoras de petróleo. Para efeitos deste estudo, os Municípios foram segmentados em 03 Grupos de análise distintos, tendo como fator de segmentação um índice de Participação de Receita dos Royalties na Receita Total dos Municípios ( $R_y/R_t$ ), tendo como limitantes os seguintes intervalos:

Tabela 04

GRUPOS DE ESTUDO		
<b>GRUPO 01</b>	<b>GRUPO 02</b>	<b>GRUPO 03</b>
$Ry/Rt > 40\%$	$15\% < Ry/Rt < 40\%$	$Ry/Rt < 15\%$
Macaé	Campos	Carmo
Quissamã	Cabo Frio	Miracema
Rio das Ostras	Casimiro de Abreu	São P. da Aldeia
São J. da Barra		
<b><i>MARICÁ</i></b>	<b><i>ITAPERUNA</i></b>	<b><i>SAPUCAIA</i></b>

**Ry = Receita dos Royalties**

**Rt = Receita Total dos Municípios**

Vale destacar, que além dos Municípios que recebem royalties de petróleo, para cada Grupo estipulado acima, escolheu-se um Município chamado de “Município de Controle”, o qual possui características semelhantes ao do restante do Grupo, porém não é afetado pela Economia do Petróleo de forma acentuada, não recebendo royalties de petróleo. Especificamente, esses Municípios estão em destaque na última linha da Tabela “Grupos de Estudo”.

A fim de que seja dado um novo enfoque aos referidos dados obtidos, faremos uma análise complementar ao estudo realizado pela FUNDAÇÃO UNVIVERSITÁRIA JOSÉ BONIFÁCIO: realizaremos uma comparação do tipo “cross-section”, isto é, analisaremos os indicadores sócio-econômicos do principal Município do Grupo 01 e do Grupo 02 (Macaé e Campos, respectivamente), levantando as similaridades e as peculiaridades de cada localidade.

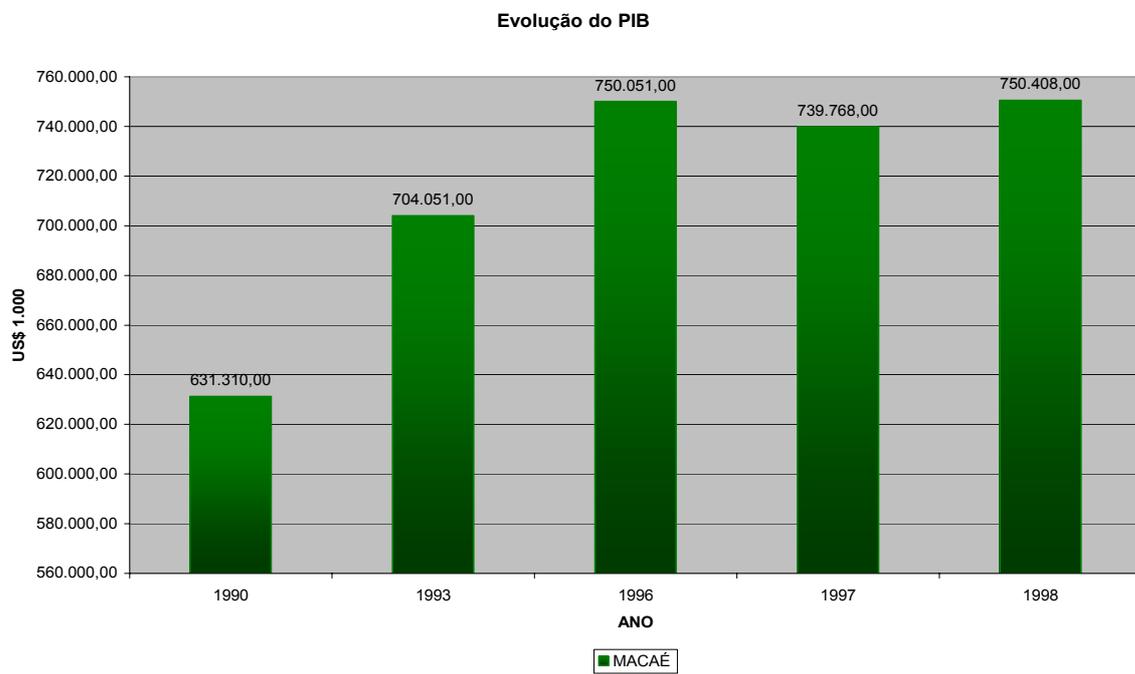
### 3.3. MACAÉ E CAMPOS DOS GOYTACAZES – ESTUDO DE CASO

Macaé e Campos são Municípios que fazem “fronteira” com a região Geoeconômica da Bacia de Campos, região esta que é a maior produtora de petróleo do Estado e, por fazerem fronteira, já há um motivo para receberem royalties de petróleo.

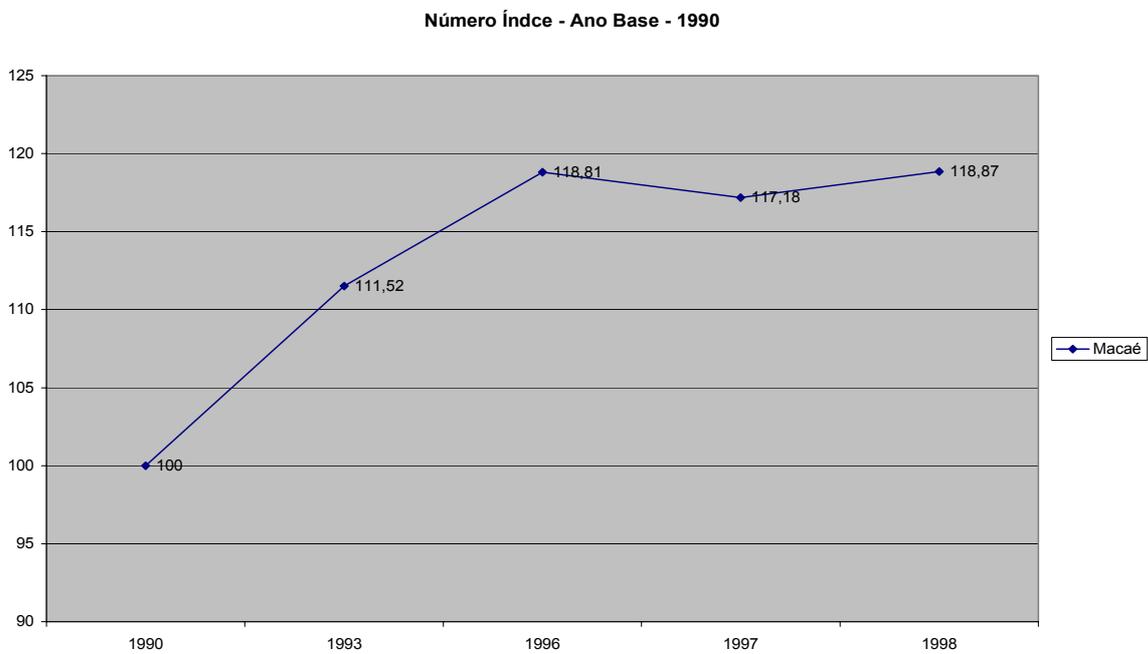
De toda a Economia do Petróleo que movimenta o Estado do Rio de Janeiro, Macaé é a principal Cidade desta “Economia”, uma vez que é nesta Cidade que se encontram instaladas as principais bases de operação das atividades exploratórias. É de Macaé que saem as plataformas e as embarcações de apoio; é para Macaé que se destinam os principais contingentes demográficos que migram para a região em função do petróleo, localizando-se nesta Cidade também, o porto de exportação do petróleo bruto e as instalações de escoamento do gás natural.

De acordo com alguns dados identificados pelo estudo de Faure (IRD – IE/UFRJ – 2002), o PIB da Cidade de Macaé, no período 1975 – 1999, foi multiplicado por sete, enquanto o PIB estadual teve o seu índice multiplicado por apenas três. Houve uma mudança brusca na composição e participação das atividades econômicas da Cidade, assinala o referido estudo: “em 1975 as atividades econômicas em Macaé eram dominadas pelas atividades terciárias desenvolvidas nas áreas urbanas (65%), as atividades agropecuárias eram então importantes, pois elas respondiam por cerca de 20% do PIB. No fim do período (1999) esta estrutura setorial é profundamente modificada: o setor primário responde apenas por 0,5% do PIB, o setor terciário mantém mais ou menos o mesmo nível (...) e o setor secundário ocupa uma importante posição (em função da expansão das indústrias extrativa, de transformação, da construção civil e distribuição de energia)”.

Observando os números de evolução do PIB de Macaé, percebemos um crescimento significativo no período de 1990 a 1998, totalizando uma variação percentual positiva de 18,86% ao término do exercício de 1998. Analisando os gráficos de evolução do PIB, temos ainda que neste período foi quando se deu a guinada das transferências dos royalties para o Município, em função de uma reforma legislativa que permitia que os royalties tivessem a exploração marítima como base de cálculo inclusive.



**Gráfico 05 - FONTE: IPEA**



**Gráfico 06**

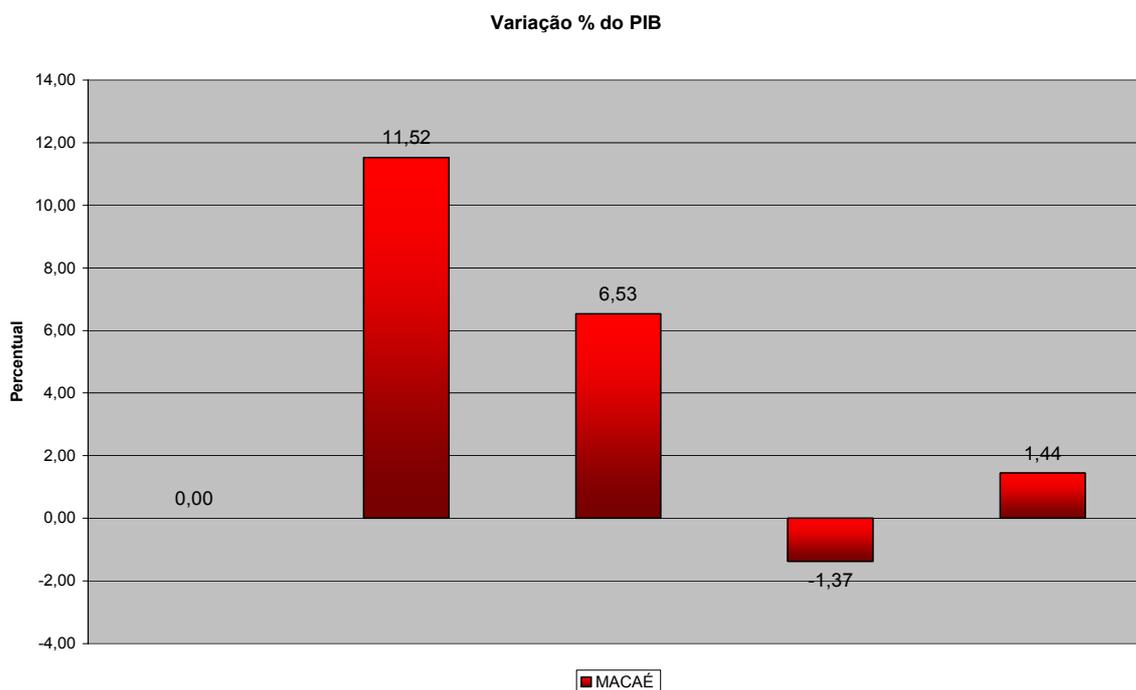
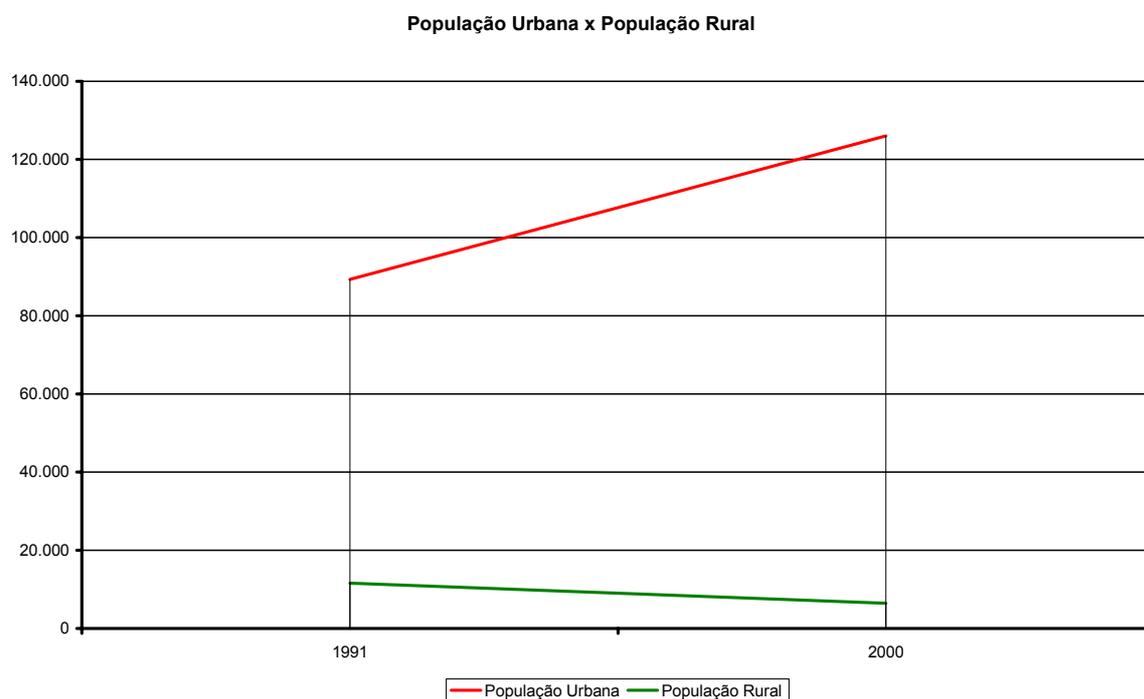


Gráfico 07

Conforme mencionado anteriormente, o estudo de Faure destaca que houve uma transformação profunda no que diz respeito à participação das atividades econômicas na formação do PIB macaense. Tal fato pode ser retratado quando analisamos a distribuição da população de Macaé, comparando as taxas de ocupação urbanas e rurais:

População Urbana x População Rural			
	1991	2000	Variação %
<b>População Urbana (PU)</b>	89.336	126.007	41,04840154
<b>População Rural (PR)</b>	11.559	6.454	-44,16472013
<b>População Total (PT)</b>	100.895	132.461	31,28599039
<b>PU/PT</b>	88,543535	95,127622	6,584087111
<b>PR/PT</b>	11,456465	4,8723775	-6,584087111

Tabela 05 - FONTE: FUJB/UFRJ



**Gráfico 08**

A população urbana de Macaé, teve, portanto, um crescimento de aproximadamente 41,0%, enquanto a população rural teve um decréscimo de aproximadamente 44,4%. Registrou-se ainda que a Cidade apresentou um surto demográfico de 31,3% e uma participação decrescente da população rural de -6,6% sobre a população total. O surgimento de novos postos de trabalho na zona urbana fez com que houvesse um êxodo rural da população local em busca de melhores condições de vida.

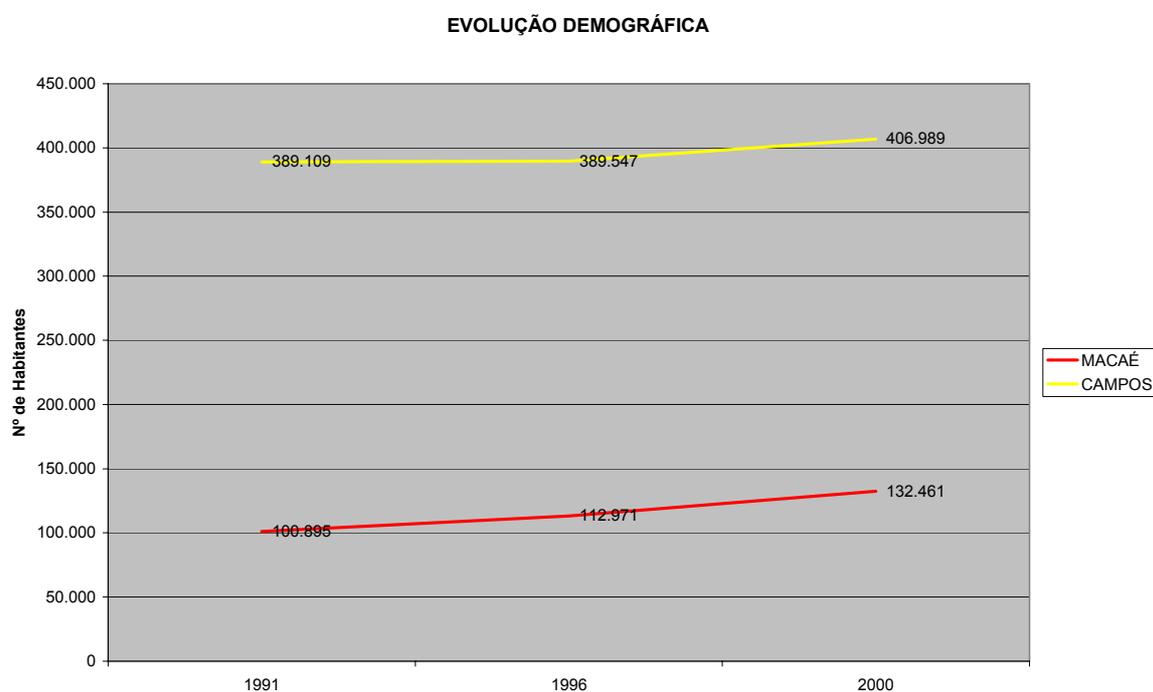
Campos dos Goytacazes é o Município que possui a maior população das Cidades que compõem o Norte Fluminense, sendo a maior expressão econômica desta região e considerada a “Capital do Norte Fluminense”.

Campos, apelido pelo qual é chamado o Município de Campos dos Goytacazes, recebe o maior volume de royalties de todos os Municípios brasileiros; porém, por ser um pólo econômico importante e possuir um orçamento bastante expressivo, a relação “ $R_y/R_t$ ” não é das maiores, o que o enquadra no Grupo 02 da tabela “GRUPOS DE ESTUDO”.

Diferentemente de Macaé, a economia “campista” é muito mais influenciada pelos “canaviais” do que pelo “ouro negro”, além de exibir uma forte influência do setor de serviços. Isto é, a economia de Campos dos Goytacazes tem os royalties de petróleo como

preponderantes para o desenvolvimento municipal; todavia há outras esferas econômicas, tais como os Centros de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Fluminense (UENF), além de estar inserida na rota de investimentos brasileiros ao se tratar de fruticultura, comércio, química, mineração, cerâmica, pecuária e tantos outros setores.

Um indício desta “pulverização” da economia campista e da diferença para a economia macaense pode ser retratada, entre outras coisas, através da evolução demográfica das duas cidades.



**Gráfico 09**

A taxa de variação da população do Município de Macaé foi de 31,3%, enquanto que a do Município de Campos foi de apenas 4,6% no período em destaque. Isso demonstra dois fatos interessantes e abordados: (1) o pólo irradiador da Economia do Petróleo é a Cidade de Macaé; as transformações sócio-econômicas serão muito maiores na Cidade onde as atividades petrolíferas se processam; (2) a influência da Economia do Petróleo é menos sentida em Campos dos Goytacazes.

A FUJB/UFRJ destaca que “o Município é a maior expressão agrícola do Estado do Rio de Janeiro, sendo a agroindústria açucareira responsável por 45% da sua economia, que é

alimentada, também, pelas atividades pesqueiras e de cerâmica vermelha, com 124 fábricas e uma produção anual de 36 milhões de lajotas e seis milhões de telhas. A secular indústria sucroalcooleira da região predomina fortemente no segmento industrial da economia e responde por 35 mil empregos diretos. Campos conta, ainda, com 120 empresas de confecções, uma fábrica de ácido láctico, 60 construtoras e duas centrais de concreto e fundições com capacidade para 12.000 toneladas por ano”.

### Royalties e Receitas Orçamentárias

Apesar de Campos dos Goytacazes não ser o pólo da Economia do Petróleo do Norte Fluminense, é o Município cujo volume de royalties transferidos para os cofres Municipais apresenta-se em maior escala. Isto pode ser explicado pois o Município possui uma extensa faixa de litoral e, conseqüentemente, confronta-se com a exploração de petróleo em alto-mar.

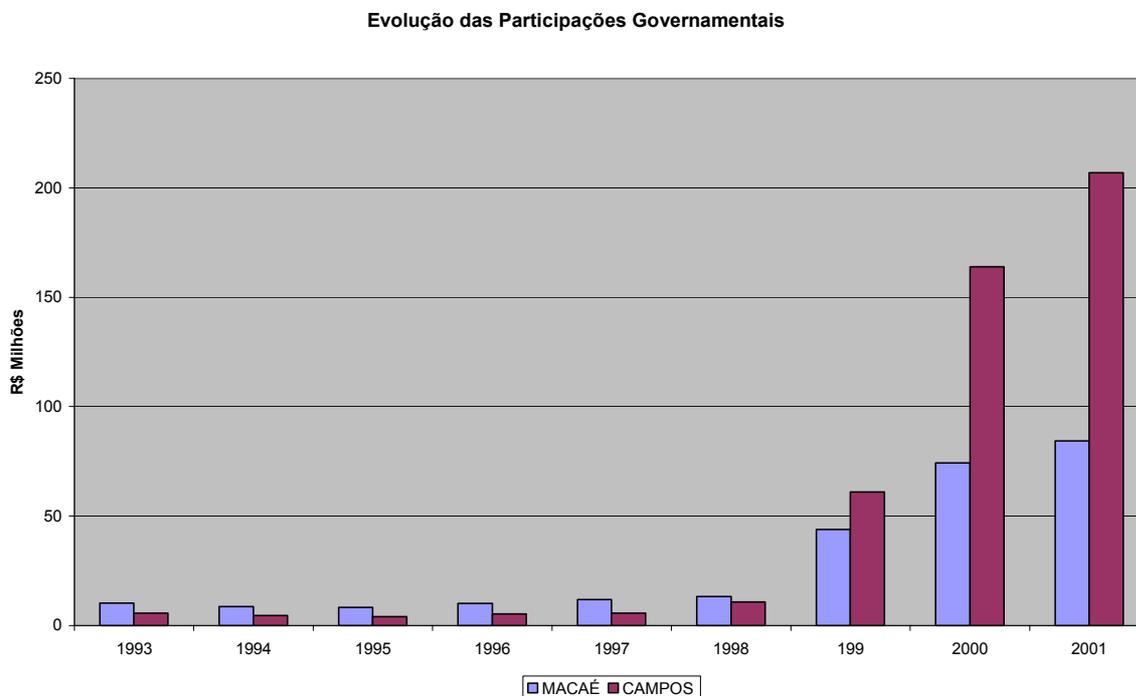
A relação entre os royalties e a receita orçamentária total destes Municípios é bastante elevada e demonstram algumas particularidades das duas Cidades:

R\$ Milhões									
<b>Participações Governamentais e Receita Orçamentária</b>									
<b>ANO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<b>MACAÉ</b>									
<b>Royalties (RY)</b>	10,32	8,72	8,38	10,11	11,92	13,28	43,79	74,21	84,42
<b>Part. Esp. (PE)</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RY + PE</b>	<b>10,32</b>	<b>8,72</b>	<b>8,38</b>	<b>10,11</b>	<b>11,92</b>	<b>13,28</b>	<b>43,79</b>	<b>74,21</b>	<b>84,42</b>
<b>Rec. Orç. (RO)</b>	63,95	75,61	81,35	79,9	79,02	94,84	116,49	191,13	229,71
<b>(RY + PE)/RO</b>	16,1376	11,5329	10,3012	12,6533	15,0848	14,0025	37,5912	38,8270	36,7507
<b>CAMPOS</b>									
<b>Royalties (RY)</b>	5,72	4,66	4,09	5,34	5,64	10,82	61,06	103,43	118,24
<b>Part. Esp. (PE)</b>	0	0	0	0	0	0	0	60,42	88,55
<b>RY + PE</b>	<b>5,72</b>	<b>4,66</b>	<b>4,09</b>	<b>5,34</b>	<b>5,64</b>	<b>10,82</b>	<b>61,06</b>	<b>163,85</b>	<b>206,79</b>
<b>Rec. Orç. (RO)</b>	103,13	113,42	123,45	116,31	118,59	144,6	195,41	299,78	381,11
<b>RY/RO</b>	5,5464	4,1086	3,3131	4,5912	4,7559	7,4827	31,2471	34,5020	31,0252
<b>(RY + PE)/RO</b>	5,5464	4,1086	3,3131	4,5912	4,7559	7,4827	31,2471	54,6567	54,2599

Tabela 06 - FONTE: ANP, STN, Balanços Municipais, Petrobrás e FUJB/UFRJ

Podemos perceber, inicialmente, que os volumes transferidos da Economia do Petróleo para Macaé e Campos são vultosos: R\$ 84.420.000,00 e R\$ 206.790.000,00, respectivamente. Temos ainda, que apesar de Macaé ser o pólo desta economia, Campos recebe 144,95% de participações governamentais a mais que Macaé, fato este que pode ser amplamente debatido, haja vista que verificamos que a começar por uma análise demográfica, é em Macaé que os

efeitos da Economia do Petróleo são mais sentidos e, conseqüentemente, o fluxo de recursos deveria ser superior na direção de Macaé, e não na direção de Campos.



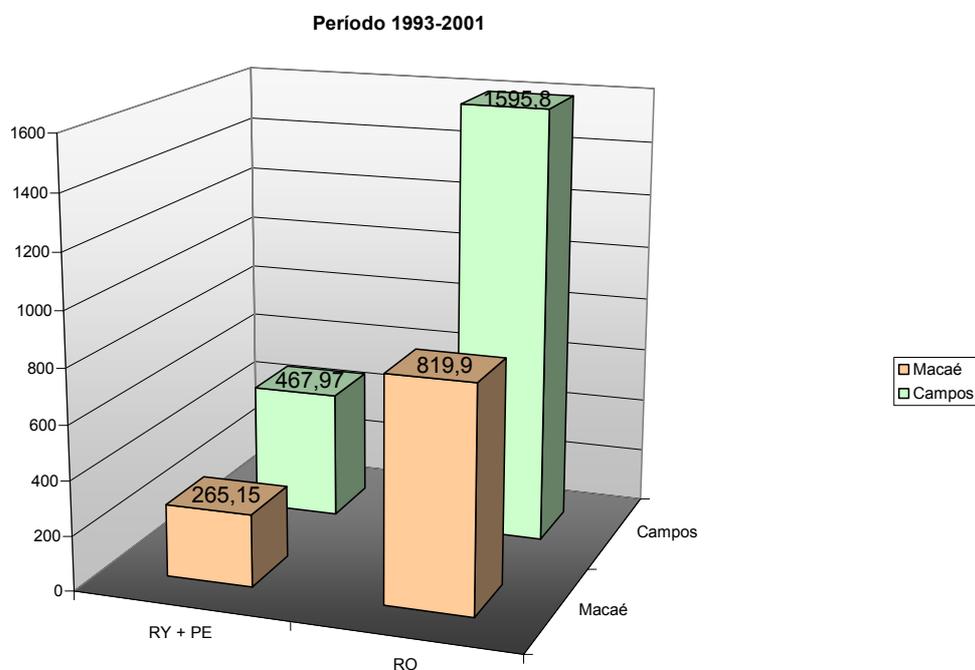
**Gráfico 10**

A taxa de variação total do período 1993-2001 é consideravelmente elevada para ambos os Municípios: as participações governamentais de Macaé variaram 718,02% e Campos, 3.515,21%. Isto fez com que as taxas de participação dos royalties na formação da Receita Orçamentária se elevassem bastante também: em Macaé, tal taxa de participação pulou de 16,14% para 36,75%, e em Campos, de 5,55% para 54,26%.

Vale ressaltar, que na composição das participações governamentais recebidas por Macaé não temos o registro de participações especiais, enquanto que em Campos as participações especiais representam 42,82% das participações governamentais. Se compararmos apenas o volume de royalties propriamente dito transferidos, temos que o volume recebido por Campos ainda é superior ao de Macaé em 40,06%, uma diferença ainda bastante expressiva.

Conforme podemos verificar, no intervalo cronológico 1993-2001, corroboramos o fato de que mesmo os volumes transferidos para Campos dos Goytacazes terem sido maiores do que para Macaé, a “dependência” de Macaé (32,34%) com relação à Economia do petróleo

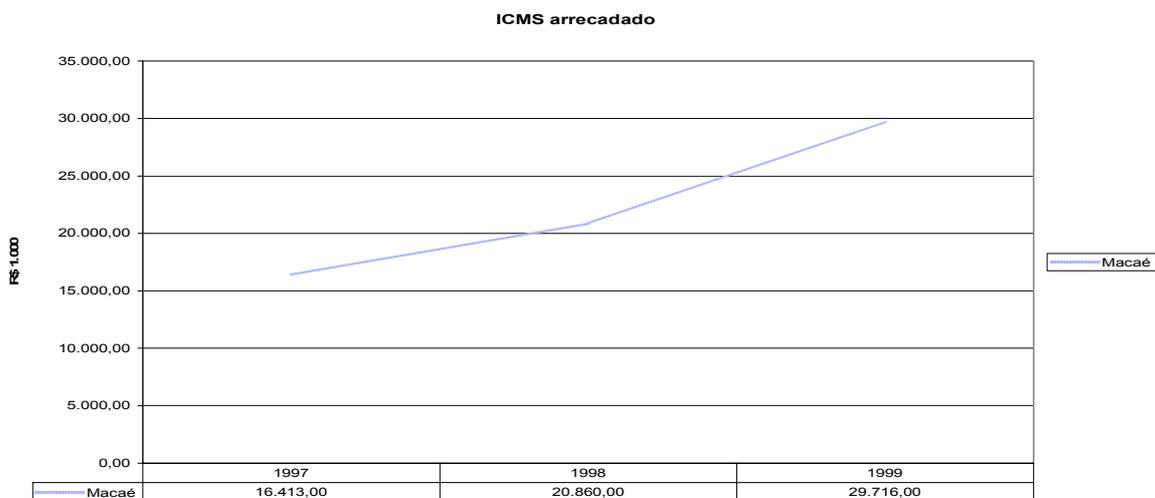
é maior que a de Campos dos Goytacazes (29,32%), de acordo com o gráfico apontado abaixo:



**Gráfico 11**

É importante ressaltar também, que há efeitos indiretos gerados pela Economia do Petróleo no que tange a arrecadação tributária.

No que tange especificamente à Macaé, podemos destacar a evolução da receita de ICMS arrecadada no Município no período de 1997 a 1999, período este que fora demonstrado no gráfico “*Evolução das Participações Governamentais*” como de preparação para a “*guinada do fluxo dos royalties de petróleo*” para o Município.



**Gráfico 12**

Há um crescimento da arrecadação de ICMS de 81,05%, o que significa um aumento das oportunidades de negócios e de ocupação da região. Temos ainda que se configura um “ciclo vicioso”, isto é: a maior arrecadação por parte do Município gera investimentos por parte da Prefeitura, que criam condições para que mais postos de trabalho sejam criados, que aumenta a renda da população, que por sua vez pode elevar o consumo per capita, que gera mais aumento na arrecadação do ICMS...

É claro que a “instauração deste ciclo vicioso” depende principalmente da “qualidade” dos Gastos efetuados pelos governos, não sendo tão trivial a sua existência.

Há outros tributos que são bastante representativos e que representam efeitos indiretos da Economia do Petróleo: IPTU e ISS

R\$ Milhares

ANO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
<b>IPTU</b>	90	170	110	50	430	2.000	2.510	2.730	2.720	1.950	2.020	14.780
<b>ISS</b>	6.460	7.430	7.390	6.450	7.570	7.340	9.490	12.040	14.520	12.000	14.170	104.860
<b>TOTAL</b>	<b>6.550</b>	<b>7.600</b>	<b>7.500</b>	<b>6.500</b>	<b>8.000</b>	<b>9.340</b>	<b>12.000</b>	<b>14.770</b>	<b>17.240</b>	<b>13.950</b>	<b>16.190</b>	<b>119.640</b>
<b>IPTU</b>	2.556	3.595	1.901	2.230	4.197	5.359	6.949	9.411	7.427	4.977	5.640	54.242
<b>ISS</b>	5.002	6.087	4.916	5.784	6.893	7.609	9.049	9.577	8.405	9.760	13.738	86.820
<b>TOTAL</b>	<b>7.558</b>	<b>9.682</b>	<b>6.817</b>	<b>8.014</b>	<b>11.090</b>	<b>12.968</b>	<b>15.998</b>	<b>18.988</b>	<b>15.832</b>	<b>14.737</b>	<b>19.378</b>	<b>141.062</b>

Tabela 07

Macaé	Fonte: STN, Balanços Municipais e FUJB/UFRJ
Campos dos Goytacazes	

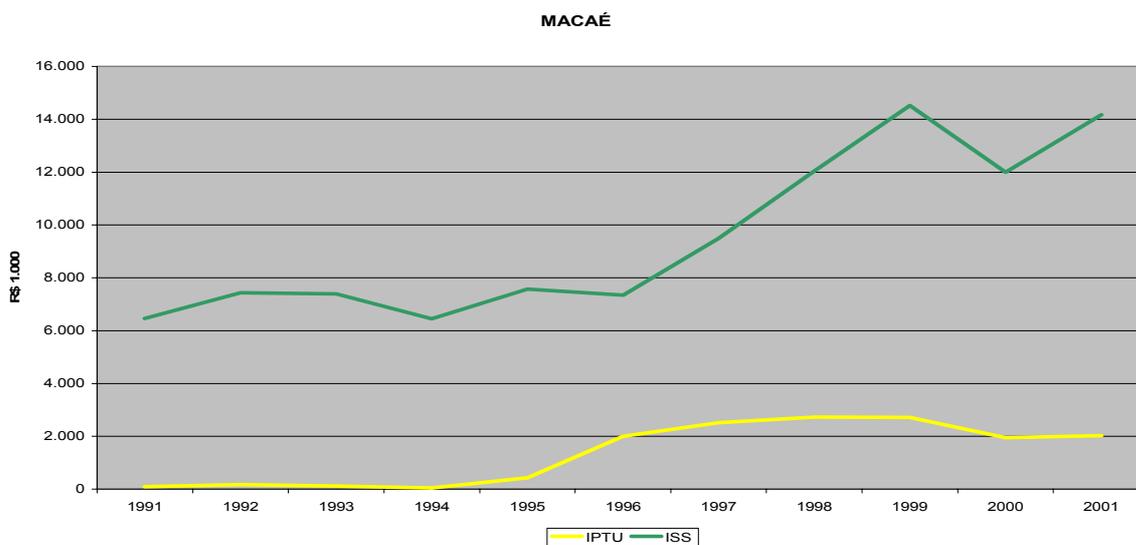


Gráfico 13

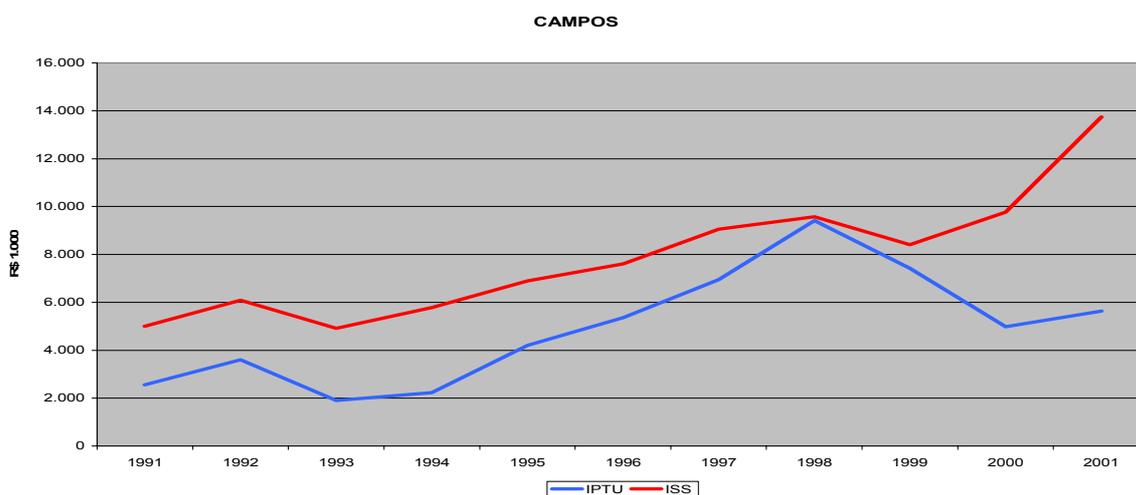


Gráfico 14

Antes de iniciarmos uma análise sobre os dados e os gráficos obtidos, é importante frisar que a arrecadação tributária depende não somente de uma expansão da atividade econômica, mas também de um forte aparato governamental para fiscalizar o cumprimento das obrigações dos respectivos contribuintes para com os seus governos.

Como mencionado e verificado no gráfico denominado “*Evolução Demográfica*”, houve um crescimento populacional nas duas Cidades; assim, tal fato fez com que o mercado imobiliário atendesse esta demanda por novas moradias o que acabou por aumentar o número de domicílios que devem honrar com o pagamento do IPTU. Da mesma forma, este crescimento populacional incrementou a demanda por bens e serviços e a arrecadação do ISS

acabou por acompanhar esta evolução. Temos ainda, que em ambos os casos, a arrecadação de ISS é sempre superior a do IPTU, sendo que em se tratando de Campos dos Goytacazes, as séries econômicas do ISS e do IPTU apresentam ciclos bem delineados e distintos: no período *1991-1995*, as curvas dos gráficos de ambos os impostos “caminham juntas”; no período *1996-1998* a taxa de variação do ISS diminui e a do IPTU aumenta, o que acaba por fazer que em 1998 os valores sejam coincidentes; já no biênio *1999-2000* , as curvas destas séries caminham em sentidos opostos, com a curva do ISS tende uma variação positiva e a do IPTU variação negativa; finalmente, em 2001, temos a retomada do crescimento da arrecadação de IPTU.

Segundo a FUJB/UFRJ, “Campos recebe tanto dinheiro com os royalties, com a cota-parte do ICMS e o próprio ISS (que não exige esforço especial de cobrança, por ser imposto indireto), que relegou o rigor indispensável e mesmo exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal à arrecadação do IPTU”.

Com relação à Macaé, o ano de 1996 pode ser considerado um marco para a arrecadação de IPTU: saltou dos R\$ 430.000,00 arrecadados em 1995, para a casa dos R\$ 2.000.000,00 arrecadados em 1996, estabilizando-se acima dos R\$ 2 milhões em quase todos os anos do intervalo 1991-2001, com exceção do ano de 2000 (R\$ 1.950.000,00).

O IPTU passou, portanto a ser uma outra fonte de receita importante para Macaé e muito se deve à Economia do Petróleo, que fez com que grandes fluxos migratórios de pessoas fossem para a região. Houve uma variação (de 365%) no ano de 1996 que mudou o patamar de importância deste imposto.

De qualquer forma, comparando-se ao anos de 1991 e de 2001 houve um incremento de 147,18% na arrecadação destes impostos na Cidade de Macaé e de 156,39% em Campos dos Goytacazes.

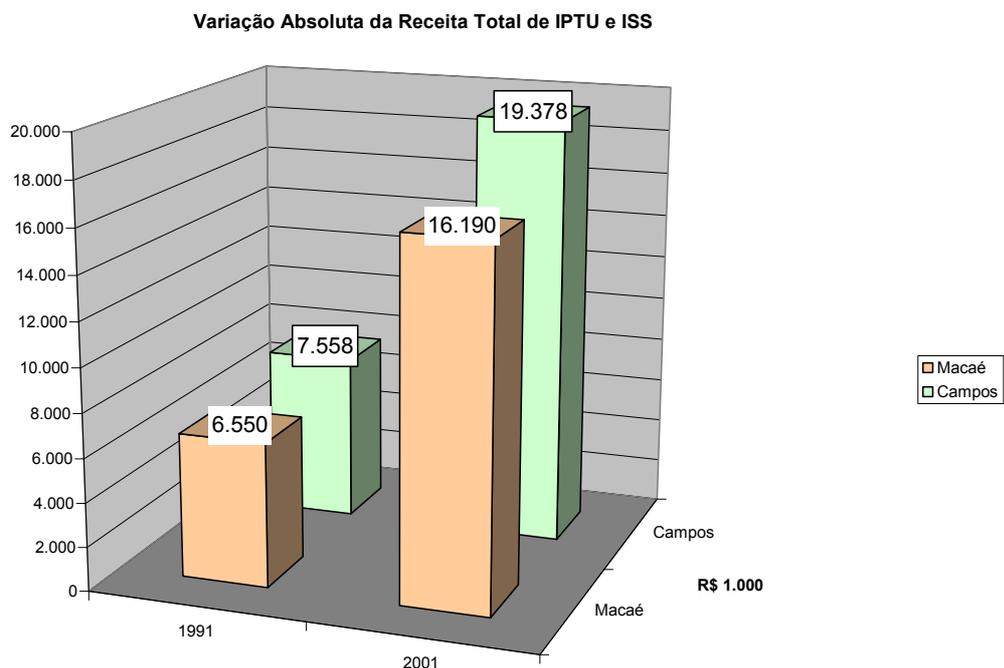


Gráfico 15

De uma maneira mais ampla, podemos fazer uma análise do resultado orçamentário dos dois Municípios (Macaé e Campos) neste mesmo período de 1991 a 2001:

<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DETALHADO (R\$ Milhões)</b>											
<b>MACAÉ</b>											
<b>ANO</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
RC	66,08	46,24	63,95	75,20	80,96	79,77	78,76	91,54	115,94	191,09	226,86
DC	40,68	40,70	47,48	52,59	69,24	72,22	77,81	89,87	93,21	132,95	156,96
<b>POUP.</b>	<b>25,40</b>	<b>5,54</b>	<b>16,47</b>	<b>22,61</b>	<b>11,72</b>	<b>7,55</b>	<b>0,94</b>	<b>1,67</b>	<b>22,73</b>	<b>58,14</b>	<b>69,90</b>
RCAP	0,24	10,46	0,00	0,41	0,39	0,12	0,27	3,29	0,54	0,04	2,85
DCAP	20,05	16,71	5,75	20,54	15,25	9,27	8,05	8,75	14,53	33,80	37,39
<b>RESULT.</b>	<b>5,59</b>	<b>0,71</b>	<b>10,71</b>	<b>2,49</b>	<b>3,14</b>	<b>1,59</b>	<b>6,84</b>	<b>3,78</b>	<b>8,74</b>	<b>24,38</b>	<b>35,36</b>
<b>CAMPOS</b>											
<b>ANO</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
RC	75,06	112,39	97,08	108,71	119,08	111,30	97,86	116,22	121,32	131,57	367,40
DC	73,16	93,78	91,39	96,60	108,83	105,68	109,90	122,23	146,07	188,54	277,35
<b>POUP.</b>	<b>1,90</b>	<b>18,61</b>	<b>5,69</b>	<b>12,11</b>	<b>10,24</b>	<b>5,62</b>	<b>12,04</b>	<b>6,02</b>	<b>24,76</b>	<b>56,97</b>	<b>90,04</b>
RCAP	9,79	7,01	6,05	4,71	4,37	5,01	20,73	28,38	74,09	168,21	13,72

DCAP	11,64	18,21	7,43	14,63	15,48	17,07	13,61	14,36	40,91	104,69	114,45
<b>RESULT.</b>	<b>0,05</b>	<b>7,41</b>	<b>4,32</b>	<b>2,19</b>	<b>0,87</b>	<b>6,44</b>	<b>4,92</b>	<b>8,01</b>	<b>8,42</b>	<b>6,55</b>	<b>10,68</b>
<b>LEGENDA:</b> RC=Receita Corrente; DC=Despesa Corrente; POUP=Poupança=(RC-DC); RCAP=Receita de Capital; DCAP=Despesa de Capital; RESULT=Resultado=[(POUP+RCAP)-DCAP]											

Tabela 08

Macaé, conforme identificamos no “campo” denominado “Result”, da tabela “*Resultado Orçamentário Detalhado*”, conseguiu de certa forma equalizar as suas finanças, mantendo um superávit crescente no período 1999-2001, após seguidos prejuízos no período 1995-1998. É interessante notar também que Campos apresentou prejuízos consecutivos num intervalo de tempo parecido (1995-1997), porém não conseguiu firmar uma linha de crescimento progressiva como de fato o fez Macaé.

Sem realizar qualquer tipo de análise mais profunda, vemos que as Despesas de Capital dos dois Municípios têm crescido consideravelmente no último triênio do intervalo em questão. Tal fato pode estar intimamente relacionado ao aumento do volume de royalties recebido por estes Municípios, uma vez que dívidas dos Municípios estariam sendo reconhecidas e quitadas com os recursos advindos da Economia do Petróleo.

Além disso, de uma maneira geral, o impacto dos royalties nas receitas e nas despesas dos Municípios foi bastante significativa. Com relação a Macaé, conforme podemos verificar no gráfico, não houve prejuízo nas contas correntes no período; por outro lado, Campos apresentou poupança negativa em alguns anos.

Conta Corrente - Macaé

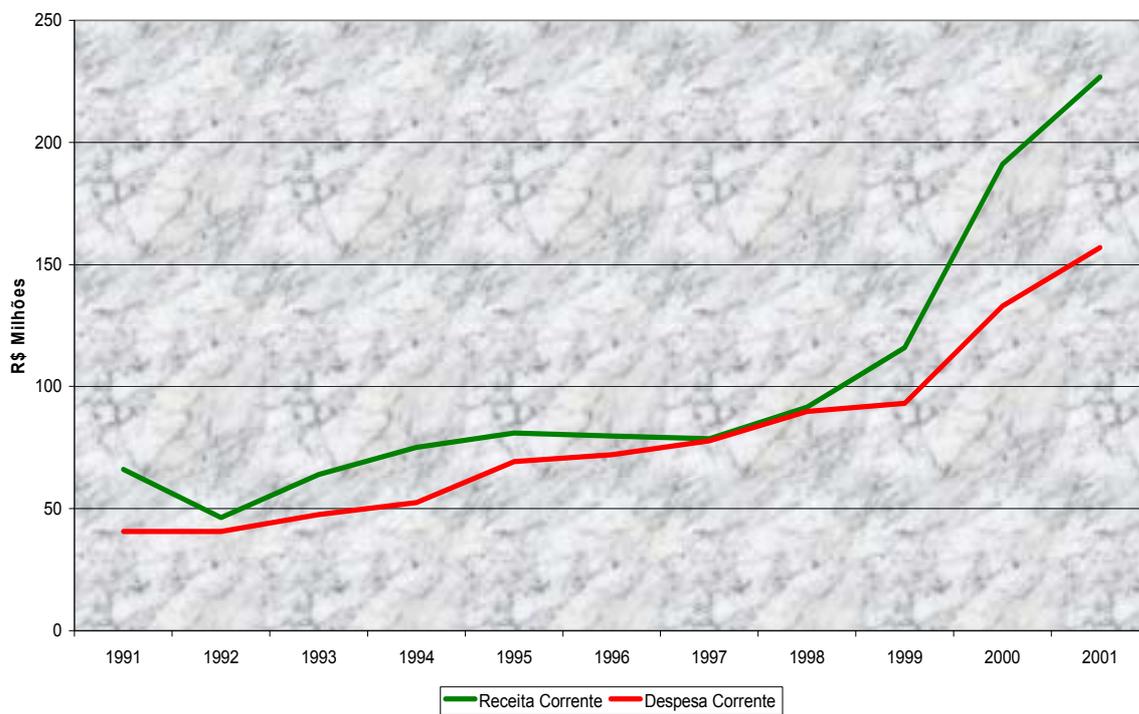


Gráfico 16

Conta Corrente - Campos

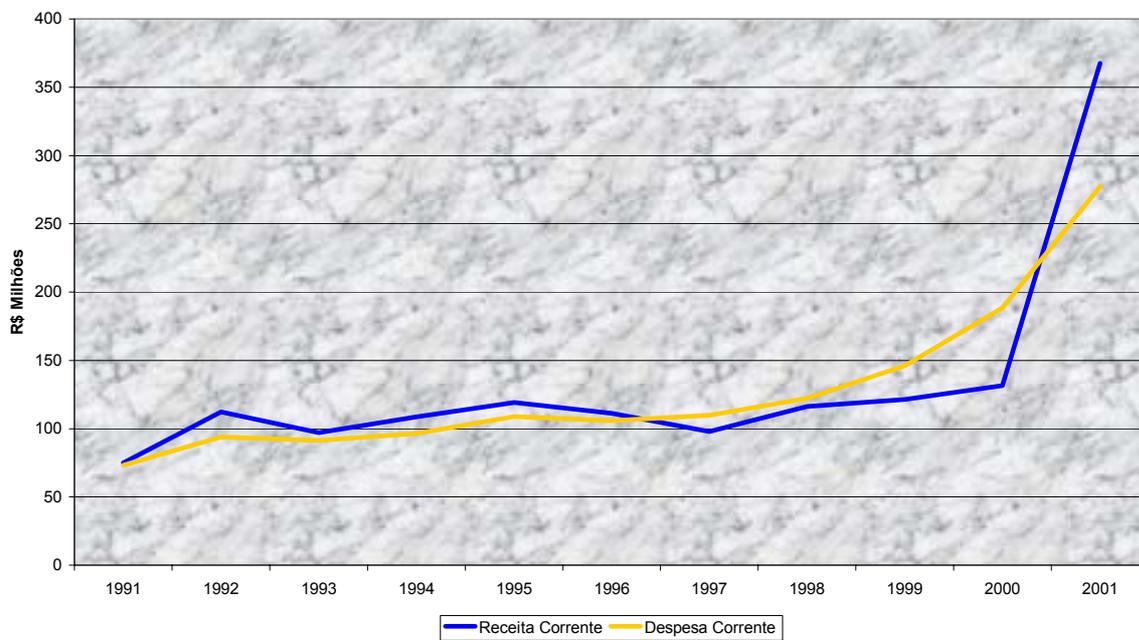


Gráfico 17

O saldo acumulado da poupança da Cidade de Macaé no período foi positivo e da ordem de R\$ 242.680.000,00, enquanto que o da Cidade de Campos dos Goytacazes foi de R\$ 44.460.000,00. Isto nos dá uma diferença de poupança de 445,84% entre Campos e Macaé.

Em se tratando de resultado global, temos que o saldo final acumulado de Macaé foi de R\$ 71.200.000,00, de Campos foi de R\$ 14.050.000,00, apresentando uma diferença de 406,76% entre as Cidades.

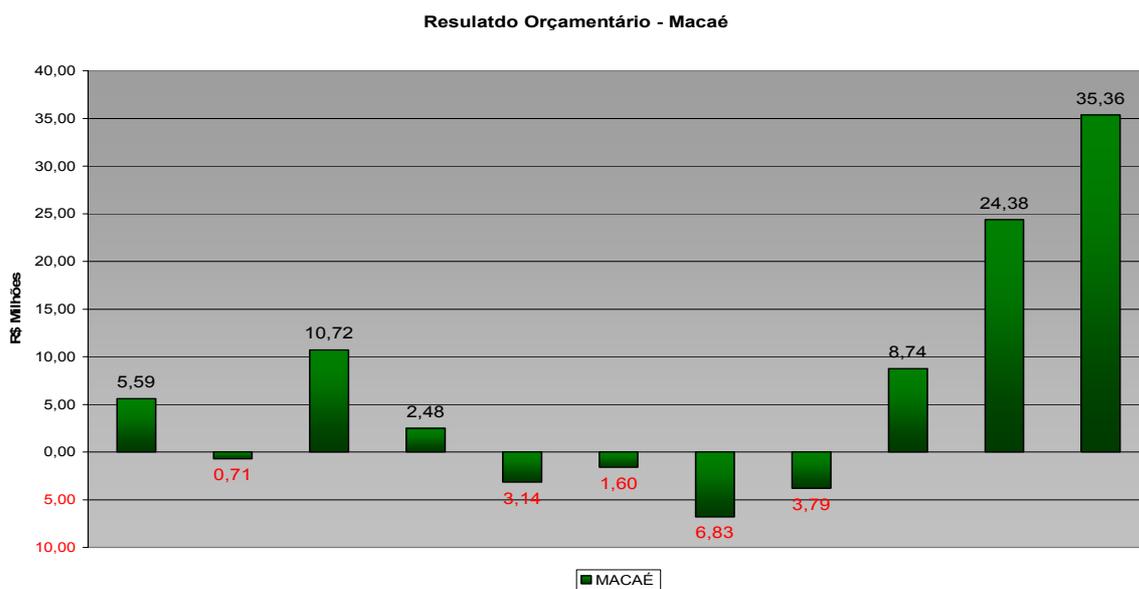


Gráfico 18

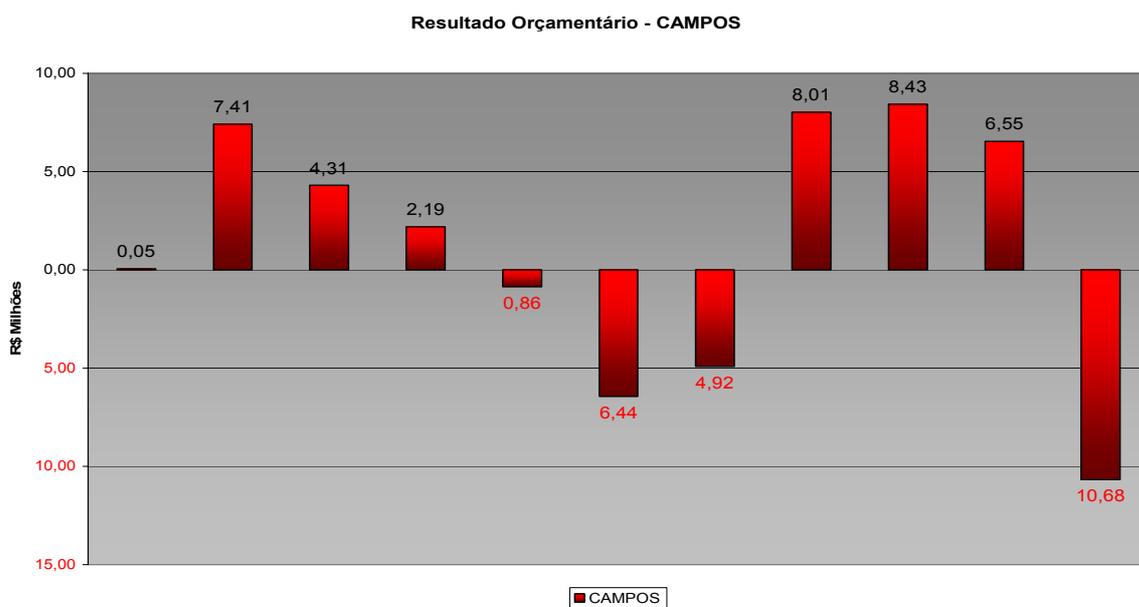


Gráfico 19

O fato principal que nós devemos atentar quanto ao orçamento desses Municípios é que os royalties de Petróleo foram catalisadores do crescimento do orçamento desses Municípios.

Seguindo a mesma linha de raciocínio dos impactos dos royalties nas finanças estaduais, temos que um volume de receita corrente adicional estabelece uma espécie de blindagem para os Municípios. Ou melhor, as autoridades Municipais não são “surpreendidas” por penhoras judiciais em função do não pagamento de dívidas, tendo que remanejar parte dos seus recursos de investimentos, educação, saúde e outros setores preponderantes. O governo pode reconhecer a sua dívida, quitá-la e realizar planejamentos de Longo Prazo com base em expectativas reais de receita e despesa.

Além disso, as instituições do Estado ganham notoriedade, uma vez que cumprem com as suas obrigações, respeitam a Lei de Responsabilidade Fiscal e, por fim, acabam por ter credibilidade para futuras negociações, atração de investimentos para as suas Cidades.

Rege-se uma movimentação positiva no sentido de criar estruturas normais de administração das Finanças do Governo, o que acaba por refletir-se em melhorias das condições e qualidade de vida da população.

### **Abastecimento de Água, Esgoto Sanitário e IDH**

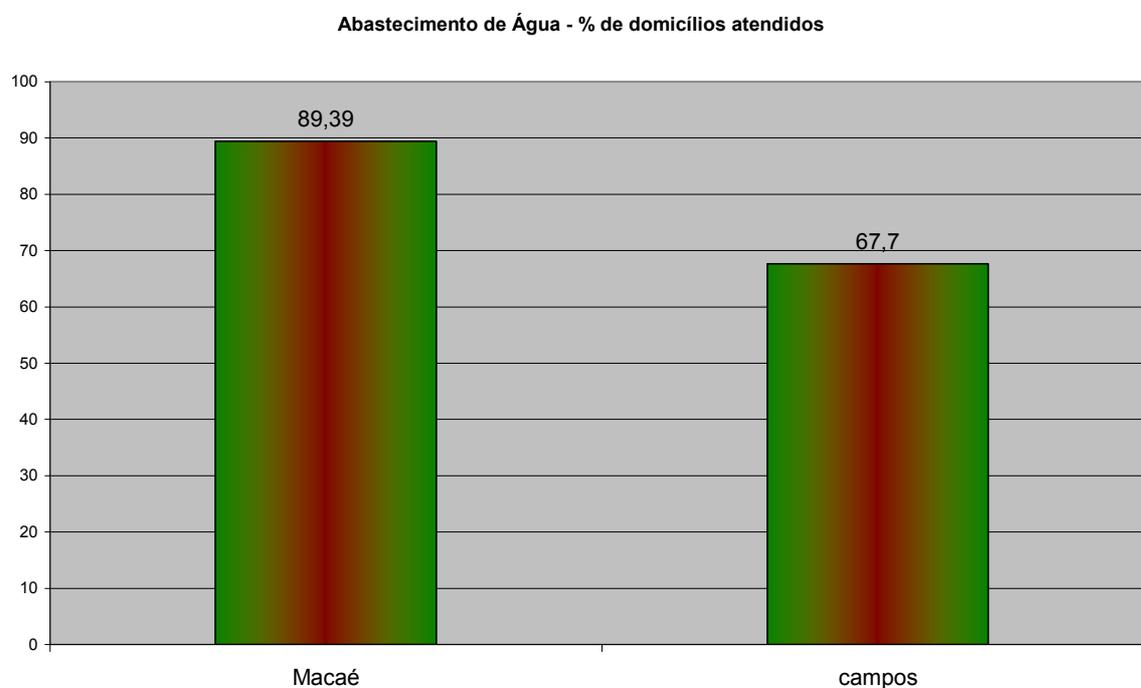
Quais são os efeitos sentidos pela população local com relação a qualidade de vida? Os royalties de petróleo têm contribuído somente para a adaptabilidade destas Cidades à Economia do Petróleo, ou há melhores concretas no que diz respeito às condições em que vivem?

Estes e outros questionamentos surgem a todo momento haja vista a grande repercussão em torno do volume dos royalties recebidos por estes Municípios. Cabe lembrar que uma vez transferidos os recursos, a competência de gerí-los passa aos secretários municipais e aos prefeitos das Cidades. Ou seja, a qualidade da gestão dessas autoridades é que farão com que a população seja favorecida ou não pela Economia do Petróleo.

Faz-se destacar que independente da qualidade da gestão dos royalties um outro fator é bastante importante: o critério de direcionamento dos recursos é bem aplicado? Ou seja, o Município de Macaé, Campos e outros que têm direito aos royalties recebem proporcionalmente aos impactos sofridos por suas localidades?

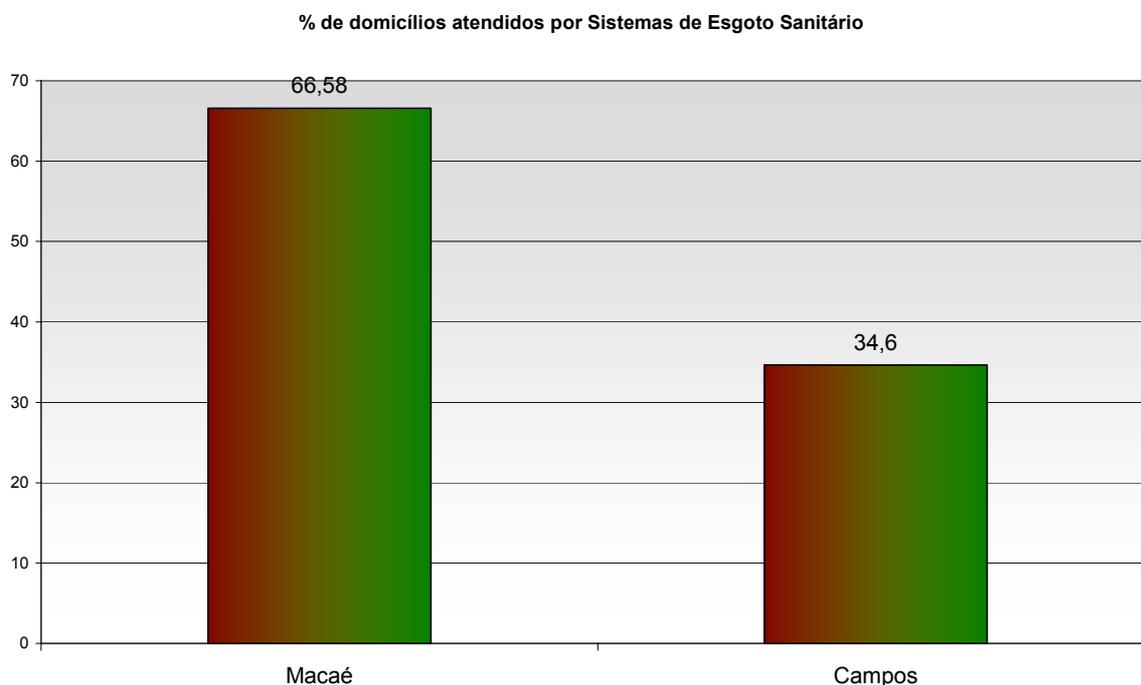
Há, portanto, uma forte influência da legislação atual (A Nova Lei do Petróleo) sobre o desenvolvimento sócio-econômico e a resposta destas localidades ao impacto do petróleo. Muitas vezes há o decréscimo de algum indicador positivo da economia em função da falta de proporcionalidade entre os recursos transferidos e as mudanças conjunturais de uma região, ao invés do motivo ser puro e simplesmente um erro na utilização dos recursos recebidos.

De qualquer maneira, para efeitos de comparação entre Campos e Macaé, escolheu-se três indicadores relativos às condições de vida da população para se analisar: o percentual de domicílios atendidos pela rede de água, o percentual de domicílios atendidos pela rede de esgoto sanitário e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).



**Gráfico 20**

Em Macaé, a taxa de crescimento do número de domicílios é superior ao crescimento da população urbana. Isto mostra que as obras de infra-estrutura estão programadas para atender a crescente expansão da população macaense, incluindo-se aí as casas ligadas à rede de água.



**Gráfico 21**

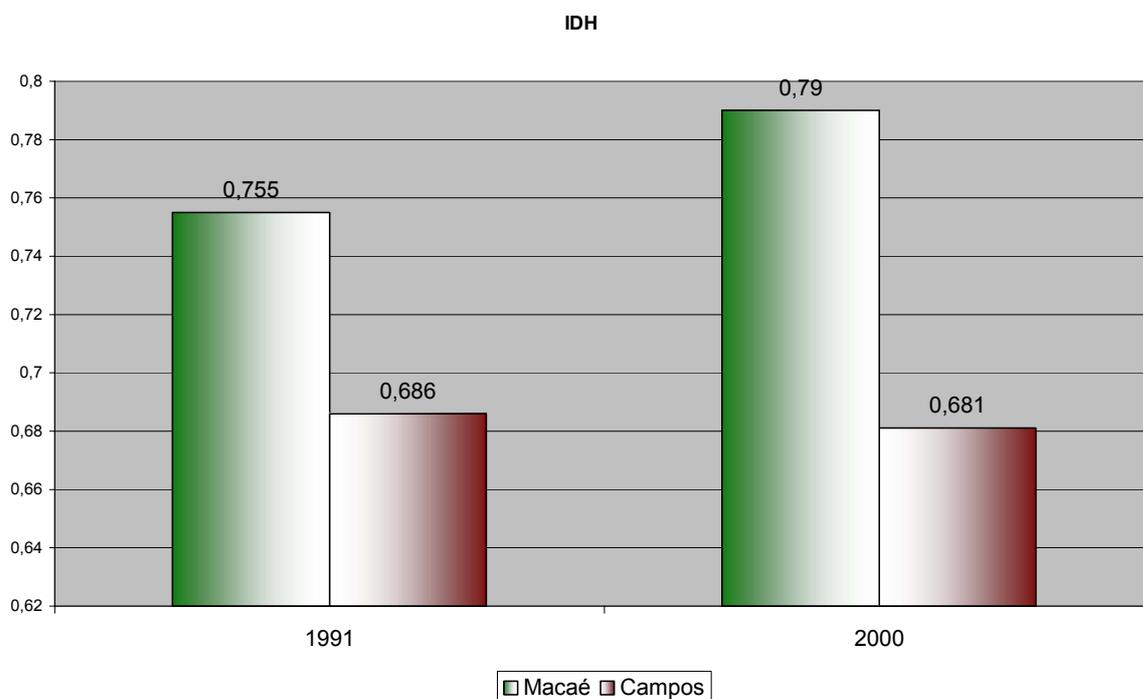
Com relação aos Sistemas de Esgotamento Sanitário, temos que a mesma empresa que “fornece” os sistemas de água, fornece os sistemas de esgoto. Um dos motivos de ser uma mesma empresa responsável pelos dois serviços é o fato de que são duas atividades inteiramente relacionadas e dependentes uma da outra: a mesma que é utilizada para o esgotamento sanitário será um dia reincorporada pela natureza ao sistema de abastecimento de águas da Cidade, fazendo com que quanto maior o tratamento dado ao esgoto, menor o dispêndio futuro para tratar da água de uma Cidade.

Além disso, há uma questão política para uma mesma empresa desenvolver os dois serviços: os eleitores só percebem as obras que fazem com que se amplie a rede de abastecimento de água; quem investe em esgoto e não em água, pode ter o seu número de votos diminuído em eleições futuras. O assunto “Saneamento Básico no Brasil”, que envolve tanto o Esgotamento Sanitário quanto o Abastecimento de água, é alvo de muitas críticas por parte de entidades nacionais e internacionais, uma vez que os níveis brasileiros são bastante precários.

Macaé apresenta-se acima da média nacional e Campos abaixo, num contraste interessante de identificar, já que os volumes de royalties são grandes em ambos os Municípios, porém o resultado para Campos ainda não está sendo aceito por toda a sociedade.

Por fim, não poderíamos deixar de mencionar a evolução de um Índice mundial: o IDH, ou Índice de Desenvolvimento Humano.

O IDH procura relacionar uma série de variáveis que refletem dados sociais da população de um determinado local ou região, dados estes relacionados à saúde e educação, por exemplo. Podemos citar, entre eles, a taxa de mortalidade infantil, a expectativa de vida da população, o percentual de alfabetização, o número de crianças matriculadas no ensino fundamental, entre outros. Vejamos o IDH de Campos e Macaé:



**Gráfico 22**

Mais uma vez temos que Macaé possui números melhores do que Campos, tendo o seu IDH acima de 0,7 e estando entre os maiores do país. Tal índice é bastante importante pois retrata exatamente o fato de que as condições de vida em Macaé são mais propícias ao bem-estar social do que em Campos, fato este relatado no início de nosso trabalho ao indicar um depoimento de uma moradora da Cidade de Campos.

Não se pode dizer ao certo os motivos que fazem com que haja essa distância entre as duas Cidades, apesar de tão próximas e tão importantes no cenário brasileiro e porque não mundial. Devemos ter a dimensão de que quando o país se tornar auto-suficiente na produção de petróleo, Macaé e Campos têm um papel central neste resultado. Além disso, isso significaria um incremento ainda maior na Balança Comercial do país, trazendo resultados sociais promissores.

Ao mesmo tempo, podemos afirmar que os investimentos públicos são e muito necessários nas duas cidades e que os royalties de petróleo contribuem para que isso ocorra num futuro não muito distante. Percebemos a necessidade desses investimentos pois muitos dos impactos da Economia do Petróleo não são “combatidos” por falta de infra-estrutura básica nesses Municípios e, por serem questões estruturais, dependem da ação dos governos para equacioná-los.

É difícil estabelecer qualquer relação direta entre os royalties de petróleo e os “números explicativos” dos Municípios; porém, percebe-se que ao mesmo tempo que há incremento de receita, há incremento de dispêndio no sentido de investimento em infra-estrutura e melhorias para a população.

Analisando-se, por exemplo, o caso de Macaé e de acordo com o Prefeito da Cidade, o maior impacto sofrido após as atividades petrolíferas foi a desordem no crescimento urbano. Ainda segundo o Prefeito, ao mesmo tempo em que houve o crescimento do orçamento municipal, os custos de infra-estrutura e serviços também dispararam; o maior efeito sentido é a inflação do setor imobiliário. Um vereador da oposição critica: “as melhorias de aspecto visual e da pavimentação asfáltica não tiveram a mesma correspondência de investimentos em infra-estrutura, saneamento basco, meio ambiente e planejamento urbano”.

Com relação a criação de empregos, o dirigente do Sindipetro relata: “o poder público tem um débito social com a população macaense”. De acordo com a FUJB/UFRJ, foram 07 mil empregos diretos criados pela Petrobrás e 33 mil em diversas outras empresas. Segundo o dirigente, “constatam-se inúmeras irregularidades nas relações de trabalho. E continua aumentando o sub-emprego.

De acordo com o Secretário de Fazenda de Macaé e apuração realizada pela FUJB/UFRJ, o Município recebe cerca de R\$ 80 milhões de ICMS, R\$ 35 milhões de ISS, R\$ 178 milhões de participações especiais e R\$ 372 milhões de royalties. O Secretário explica

ainda, que a aplicação dos recursos dos royalties não segue nenhum critério específico, rígido, que não seja aquele previsto em Lei: “Tudo depende da necessidade”, diz o Secretário.

Enfatizando mais uma vez, identificar as mudanças conjunturais de uma dada região tem sido feito; todavia, correlacionar as mudanças e os royalties de petróleo demanda um intervalo de tempo maior a ser analisado.

## CONCLUSÃO

Certa vez fora dito que “o melhor negócio do Mundo é petróleo; o segundo é petróleo; o terceiro é petróleo;...” Não restam dúvidas de que as atividades envolvidas na exploração de petróleo constituem-se de grandes quantidades de recursos financeiros, investimentos, tecnologia, mão-de-obra e, principalmente, “brigas de poder”.

Não é à toa que atualmente no Brasil vive-se um momento de grande expectativa quanto à construção de uma nova refinaria de petróleo e a localização desta refinaria. O Estado que a abrigar certamente sofrerá um impulso econômico muito grande em todos setores econômicos e, dessa forma, a “briga” está além das qualificações técnicas de cada Estado, passando por avaliações sócio-econômicas e lobby político.

O Brasil que democratizou-se há cerca de 17 anos; o Brasil que atingiu a estabilidade macroeconômica há 09 anos; o Brasil das mazelas sociais e composto por uma sociedade que a cada dia se torna “A Dona” do país, tem petróleo. Que seja da mais baixa ou da mais alta qualidade o óleo brasileiro, o que nos interessa é a produção de petróleo.

Petróleo este que está localizado, em sua maioria, nas águas profundas do Oceano Atlântico e que se torna de mais difícil acesso e prospecção. Mas, como todo bom brasileiro, a Petrobrás tratou logo de dar um “jeitinho” e fazer da “Perfuração em Águas Profundas” o mesmo que um “Gol do Rei Pelé”: *“poule de dez”*.

A Economia do Petróleo no território brasileiro está calcada na “Nova lei do Petróleo”, de 1997, a qual busca criar condições favoráveis para que novos investidores injetem recursos no país beneficiando-se da exploração de “campos ricos em petróleo”.

Assim, para assegurar que parte desses recursos sejam apropriados pela população brasileira de uma forma mais direta e efetiva, esta Lei adaptou o cenário do Brasil ao cenário mundial, abrindo as portas do país e quebrando um monopólio mais que secular. Por ora estabeleceu-se que as áreas produtoras deveriam ser “reembolsadas” por estarem sendo palco do espetáculo da “Água Viva”, e os royalties e as participações governamentais foram expandidas para atender a estas necessidades.

Evoluiu-se bastante, mas algumas críticas devem ser feitas no sentido de colaborar (sem a pretensão deste autor) com o desenvolvimento do país.

Em primeiro lugar, as autoridades brasileiras devem estar atentas à uniformidade do desenvolvimento do país; de nada adianta termos “um pai rico e um filho pobre”. Para o caso da localização da refinaria devemos lembrar do “efeito sísmico” da Economia do Petróleo, isto é, que a irradiação dos impactos econômicos deverá abranger uma região bastante extensa, e que as localidades pertencentes a esta região serão afetadas de alguma forma por este tipo de atividade extrativa. Saber identificar e estimar de forma mais precisa como se dará esse processo fará com que os recursos dos royalties sejam melhores distribuídos e que não tenhamos desequilíbrios regionais latentes.

Em segundo lugar, a atual Lei do Petróleo peca por não especificar e discriminar mais categorias de localidades merecedoras dos royalties de petróleo, ou ainda, diferenciar e caracterizar uma região produtora de acordo com a qualidade do óleo, da profundidade do poço a ser perfurado e do tamanho da reserva. Quer dizer, não se deve levar em consideração apenas os aspectos quantitativos de uma região, mas também aspectos qualitativos, os quais estão ligados diretamente a quantidade de investimentos necessários para a prospecção do óleo.

Em que caso deve-se empreender maiores investimentos e assumir maiores riscos: prospectar um óleo de baixa qualidade, de grande profundidade e de uma reserva pequena ou de alta qualidade, de águas rasas e em grande quantidade de reservas?

Por último, o governo Federal, a ANP, os Ministérios de Minas e Energia, de Indústria e Comércio, do Planejamento, da Fazenda, entre outros, devem combater a “miopia” das autoridades dirigentes de regiões que auferem grandes volumes de royalties de petróleo, como Campos e Macaé, por exemplo. Apontar uma perspectiva de Longo Prazo para essas autoridades e para “as suas localidades”, fazendo com que os recursos extras dos royalties e outras participações governamentais sejam utilizados para preparar uma base de crescimento sólido em todas as esferas econômicas, combatendo ao máximo as oscilações orçamentárias negativas em função de variações do preço do petróleo, é mais um assunto que deve fazer parte da “sala de jantar” de todos os brasileiros.

A escassez de recursos públicos no Brasil coloca os seus executivos contra a parede e uma boa dose de orientação é sempre benéfica para que construamos cada vez mais uma blindagem aos insucessos da economia mundial.

Os royalties do petróleo tornaram-se essenciais para certas economias locais; todavia, “o feitiço pode virar contra o feiticeiro” para o caso de má utilização deste recurso público fomentador de novos negócios e oportunidades.

Percebe-se, a partir de depoimentos de autoridades locais, que os impactos sofrido pela Economia do Petróleo, principalmente em Macaé são muito maiores do que os sentidos em Campos dos Goytacazes. Tem-se ainda, que os impactos negativos (inflação o setor imobiliário, violência urbana etc.) chegam “na frente” dos impactos positivos. Há um *‘legging’* entre os impactos positivos e os negativos.

A priori, os impactos são positivos apenas nas Finanças, pois demanda-se tempo para poder efetuar mudanças estruturais adaptativas à “chegada da Economia do Petróleo”. Poderia-se propor a criação de um “*Fundo para a Antecipação dos Impactos Negativos nas áreas Produtoras de Petróleo*”, o que buscaria encurtar o *legging* ora exposto. É válido lembrar que muitas vezes tal *legging* é fruto da própria burocracia governamental de contratação de serviços, o que exime, apenas em alguns casos, as autoridades locais. Muitas vezes não há recursos extras do Município para fazer e se antecipar às mudanças que virão e mais uma vez não pode haver a antecipação.

Dentre as críticas realizadas, cabe destacar que foi dado o primeiro passo para a modernização do interior do Estado produtor de petróleo e o afluxo de capital é preponderante para que a modernização seja permanente e não apenas transitória.

## BIBLIOGRAFIA

- BONIFÁCIO, F. U. J., Petróleo e Desenvolvimento Municipal – O Impacto dos Royalties do Petróleo nas Finanças e nas Condições Socioeconômicas dos Estados e Municípios Beneficiados – Relatório da Pesquisa Qualitativa, Agência Nacional do Petróleo (ANP), junho de 2003.
- BONIFÁCIO, F. U. J., Petróleo e Desenvolvimento Municipal – O Impacto dos Royalties do Petróleo nas Finanças e nas Condições Socioeconômicas dos Estados e Municípios Beneficiados – Relatório da Pesquisa Quantitativa, Agência Nacional do Petróleo (ANP), junho de 2003.
- BONIFÁCIO, F. U. J., Petróleo e Desenvolvimento Municipal – O Impacto dos Royalties do Petróleo nas Finanças e nas Condições Socioeconômicas dos Estados e Municípios Beneficiados – Anexos, Agência Nacional do Petróleo (ANP), junho de 2003
- DUTRA, L. E. D. & CECCHI, J.C., Petróleo, Preços e Tributos – Experiência Internacional e Política Energética Nacional, Editora Tamma Ltda., 1998.
- FECOMÉRCIO – RJ, Os Royalties e o Estado do Rio de Janeiro – Valores distribuídos, a Legislação e as Aplicações dos Recursos, Núcleo Econômico.
- LAMOUNIER, B. & FIGUEIREDO, R., (organizadores), A ERA FHC – Um Balanço, Cultura Editores Associados, 2002.
- LEI Nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.
- MIRANDA, M. A. T., O Petróleo é Nosso – A luta contra o “entreguismo”, pelo monopólio estatal, Vozes, 1983.

- NEVES, C. R., O Papel das Participações Governamentais na Nova Configuração da Indústria de Petróleo, Monografia de Final de Curso, Departamento de Economia/PUC-Rio, Junho de 2001.
- QUINTELLA, S. F., Os Royalties de Petróleo e a Economia do Estado do Rio de Janeiro – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – Setembro de 2000.
- QUINTELLA, S. F., Finanças Públicas do Estado e dos Municípios do Rio de Janeiro – Tribunal de Contas do Rio de Janeiro – Fevereiro de 2001
- SIMONSEN, M. H. & CYSNE, R. P., Macroeconomia, Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2ª Edição, 1995

#### **PÁGINAS NA INTERNET**

- Agência Nacional do Petróleo – [www.anp.gov.br](http://www.anp.gov.br)
- Organização Nacional da Indústria do Petróleo (ONIP) – [www.onip.org.br](http://www.onip.org.br)
- Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A. – [www.petrobras.com.br](http://www.petrobras.com.br)