



2º CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO & GÁS

TÍTULO DO TRABALHO: Aplicação dos Royalties e a Qualidade de Vida dos Municípios Da Zona de Produção Principal

Ribeiro, Vera M. C. ¹, Sarmiento, Robson ²

¹ Eng.civil, Espec. Sistemas Urbanos, Mestre em Eng. Ambiental, Técnica do Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo. Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2524 – Jesus de Nazaré – Vitória – ES. CEP.:29.052-015

Tel/fax: 027 – 3324.3888 email: vera@ipes.es.gov.br

² Eng.Civil, Espec., MSc., PhD., Professor do Mestrado em Engenharia Ambiental da Universidade Federal do Espírito Santo. Av. Fernando Ferrari s/n Goiabeiras- Vitória. E.S. e-mail robson.sarmiento@terra.com.br

Resumo – Este trabalho discute dois pontos relacionados aos royalties gerados pela indústria de petróleo e de gás natural, hoje, no Brasil, quais sejam: os instrumentos legais de fiscalização da aplicação dos royalties e a responsabilidade social do poder público na aplicação dos royalties através da análise de indicadores de qualidade de vida dos municípios que compõem a zona de produção principal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Conclui que não há evidência, no campo deste trabalho, que a aplicação dos royalties tenham levado os municípios da zona produtora principal a possuírem um *plus* de qualidade de vida em relação aos demais municípios; e que os instrumentos legais existentes não possibilitam uma efetiva fiscalização da aplicação dos royalties, dificultando ou impossibilitando a responsabilização da aplicação destes.

Palavras-Chave: Royalties, Qualidade de vida, Responsabilidade Social, Desenvolvimento Sustentável.

Abstract – This paper discusses two subjects related to the oil and gas industry's royalties, in Brazil: the legal instruments of fiscalization and the social responsibility of the local governments on the performance of the indicators of life quality in the communities which take part of the main production zone of Rio de Janeiro and Espírito Santo. Concludes that there is no evidence that the use of royalties have improved the life quality in this communities; and finally that the legal instruments don't make possible an effective fiscalization.

Keywords: Royalties, Life Quality, sustainable development, Social responsibility.

1. Introdução

A flexibilização do monopólio da União preconizado pela Nova Lei do Petróleo (Lei nº 9.478 de 6 de agosto de 1997) abre um cenário de intenso dinamismo para o setor petrolífero no Brasil. Este dinamismo aliado às novas regras referentes às participações governamentais, em especial aos royalties, reforçam as receitas dos municípios em especial daqueles da ZPP (Zona de Produção Principal), isto é, o conjunto de municípios confrontantes com os poços produtores ou que possuem três ou mais instalações de apoio à indústria de petróleo e gás natural, conforme especificado em lei.

Schectman, et al.(2000) descrevem como principais pontos da Nova Lei do Petróleo em relação aos royalties: o aumento da alíquota básica para 10% (fator este que praticamente dobrou a arrecadação de royalties), a mudança ocorrida no cálculo dos mesmos e a indexação do preço do petróleo brasileiro ao mercado internacional, alinhando os preços do petróleo brasileiro para o cálculo dos royalties aos preços do mercado internacional (ver Decreto nº 2.705 de 3 de agosto de 1998).

1.1. Os Royalties e o desenvolvimento sustentável

O petróleo e o gás natural são recursos naturais não renováveis e a exploração para produção deste recurso, geram royalties. O royalty é denominado renda de escassez por ter origem na exploração de recursos naturais não renováveis

Segundo Bellia (1996) a apropriação sustentável de todo recurso natural, renovável ou não, deve atentar à parâmetros, cujo conteúdo principal é o ético: a solidariedade com as futuras gerações exige que os recursos sejam utilizados com parcimônia, de modo que nossos descendentes também possam fazer uso destes mesmos recursos. Bellia delimita outro parâmetro ético, aquele que envolve a solidariedade com os mais pobres de nossa mesma geração. Estes princípios éticos são preconizados pelo conceito de desenvolvimento sustentável difundido pelo relatório Brundtland (1987).

É neste contexto de desenvolvimento sustentável que a aplicação dos royalties gerados pela indústria de petróleo e de gás natural deve ser analisada.

Os royalties gerados pela indústria de petróleo e de gás natural constituem parcela relevante das finanças dos municípios, em especial daqueles que integram a ZPP. Isto eleva, para os municípios, a importância dos royalties frente às demais participações governamentais, e ao orçamento municipal, visto que podem vir a constituir grande fonte de recursos para a implementação de políticas públicas municipais visando o desenvolvimento local.

2. Royalties: Competências para Cálculos e Fiscalização de Aplicação

A competência para o cálculo dos valores dos royalties a serem repassados a cada beneficiário (estados, municípios e união) é atribuída à ANP, com base nas informações repassadas pelas Operadoras. É também da ANP a competência de fiscalizar as informações repassadas, verificando se os valores apurados e pagos pelos concessionários estão corretos.

A definição da competência e da forma de fiscalizar a aplicação dos royalties é dada pela Constituição Federal, pela Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União (TCU), pelo Regimento Interno do TCU e por suas Instruções Normativas. Cabe então ao TCU (CF. art. 71, incisos II e IV) a competência para fiscalizar as aplicações dos royalties .

A Lei nº 8443/92, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, permite a forma de consulta ao TCU sobre dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias que sejam da competência do TCU (TÍTULO I -Natureza, Competência e Jurisdição, CAPÍTULO I - Natureza e Competência, artigos 1º e 2º). Esta forma de consulta prevista no Regimento Interno do TCU estabelece que as respostas às consultas têm caráter normativo. As autoridades¹ que tem a competência de consultar o TCU são também especificadas em seu Regimento Interno (Lei nº 8443/92, Título IV, Capítulo IV, Regimento Interno do TCU, Art.216).

Especificamente sobre a formulação de consultas a respeito de dúvidas suscitadas na aplicação dos recursos provenientes da compensação financeira pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural este artigo estabelece que as autoridades competentes para tal formulação são os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais.

A aplicação e o controle dos royalties são temas que geram interesse e causam polêmica. Embora os royalties do petróleo e do gás natural sejam uma fonte de recursos constante dos balancetes municipais enviados ao TCE (Tribunal de Contas Estadual), sua utilização não é especificada. Segundo a Assessoria Técnica da Controladoria do TCE do Espírito Santo, hoje as únicas fontes de recursos com vinculações obrigatórias (controle de gastos por fonte de recursos) na apresentação dos balancetes ao TCE, são aquelas destinadas ao ensino, à saúde e as de convênios.

¹ (prefeitos, governadores, Advogado geral da União, Procurador Geral da República, Ministro de Estado ou autoridade de nível hierárquico equivalente, Presidentes da República, do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, de Comissão técnica ou de inquérito de qualquer das Casas do Congresso Nacional, de Tribunal Superior, de Partido Político)

A Lei 9.478/97, aumentou a alíquota dos royalties mas não impôs limites à sua aplicação. A Lei 7.990/89 que vigorava antes da Nova Lei do Petróleo estabelecia alguns critérios de utilização dos royalties, por exemplo: metade dos royalties não poderia ser utilizada para pagamentos de pessoal ou com a quitação de dívida pública.

Visto que o TCU só fiscaliza com base em auditorias e inspeções e o TCE não tem a competência para tal fiscalização, é possível que hoje em dia não se possa apurar onde foram e onde são aplicados os recursos dos royalties gerados pela indústria de petróleo e de gás natural.

3. Os Royalties, os Municípios da Zona Produtora Principal e a Qualidade de Vida

Esta análise de qualidade de vida nos municípios das zonas produtoras principais dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo apóia-se principalmente nos índices de qualidade de vida dos municípios calculados pela Fundação CIDE (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro) para todos os municípios do Rio de Janeiro e pelo IPES (Instituto de Apoio à Pesquisa ao desenvolvimento do Estado do Espírito Santo ‘Jones dos Santos Neves’) para o universo dos municípios do Espírito Santo e nas informações da ANP (Agência Nacional de Petróleo).

As metodologias de cálculo dos indicadores de qualidade de vida da Fundação CIDE e do IPES são diferentes impossibilitando o benchmark entre os municípios dos dois estados, sendo possível apenas o benchmark entre as municipalidades do mesmo estado.

3.1. Os Royalties e a Qualidade de Vida nos Municípios da Zona de Produção Principal do Rio de Janeiro

O Estado do Rio de Janeiro é o maior produtor de petróleo do país e detém a maior parte das reservas nacionais do produto. Possui 91 municípios, sendo 9 deles na Zona de Produção Principal (Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos de Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São João da Barra). A partir de informações contidas no trabalho *IQM - Índice de Qualidade dos Municípios*, elaborado pela Fundação CIDE para os municípios do Rio de Janeiro, elaboramos o quadro a seguir. A partir destas informações e dos dados da ANP, faremos algumas observações sobre royalties e seu reflexo na qualidade de vida dos habitantes dos municípios da Zona de Produção Principal.

Quadro 1. Qualidade de Vida nos Municípios da Zona de Produção Principal do Rio de Janeiro

Municípios da Zona Principal	Indicadores ² /posição no ranking						
	IQM valor	IQM ranking	RIQ ranking	CID ranking	QMA ranking	POP.1998 Hab.	PIB 96 Per capta
Armação de Búzios	0,2776	30º	7	49	57	16.734	1.941
Cabo Frio	0,3600	12º	17	29	31	111.762	3.251
Campos de Goytacazes	0,3895	10º	35	27	20	395.022	2.906
Carapebus	0,1474	74º	60	75	82	8.490	3.632
Casimiro de Abreu	0,4228	7º	15	7	43	22.096	12.747
Macaé	0,4686	4º	13	14	17	121.047	4.974
Quissamã	0,1921	53º	18	31	75	13.457	3.169
Rio das Ostras	0,3209	20º	12	72	40	32.199	10.942
São João da Barra	0,1545	70º	54	34	72	31.136	3.500

Fonte: Centro de Informações de Dados do Rio de Janeiro- IQM – Índice de Qualidades dos Municípios

No Quadro 1, o indicador de Riqueza e potencial de consumo (RIQ) demonstra a riqueza existente no município, representada pela sua produção e pelo nível de rendimento de seus habitantes; o de Cidadania (CID) representa as condições de atendimento às necessidades básicas da população (saúde, segurança, educação, justiça e lazer), e o de Qualificação de Mão de Obra representa o padrão de formação educacional da população, do ponto de vista de especialização e profissionalização.

O trabalho da Fundação CIDE conclui que o município de Casimiro de Abreu está acima do padrão esperado e Campo de Goytacazes, abaixo. Armação de Búzios ocupa a 7º posição no RIQ e a 49º no índice de cidadania. Esta situação na qual o índice de riqueza está acima do índice de cidadania também é observada para Rio das Ostras, Quissamã, Cabo Frio e Carapebus. Macaé ocupa a 4º posição com um baixo IQM (0,4686).

² IQM-índice de qualidade de vida dos municípios(RJ); RIQ(indicador de riqueza e potencial de consumo); CID(indicador de cidadania);QMA(indicador de qualidade do meio ambiente).

É interessante observar que estes municípios, mesmo com boa posição no ranking, não têm IQM expressivo, considerando que o IQM é um índice relativo sintético com variação de zero (pior posição) a um (melhor posição). Todos os municípios da Zona Produtora Principal estão abaixo do valor 0,5000, e os índices setoriais (de riqueza, de cidadania e de qualificação de mão-de-obra) não guardam relação de posição entre si e com o IQM.

Estes indicadores não foram construídos especificamente para monitorar as consequências sociais e econômicas da indústria de petróleo e gás natural nestes municípios contudo proporcionam uma visão geral da qualidade de vida nestes municípios. A análise destes indicadores leva a conclusão que o desenvolvimento humano não acompanha a escala do desenvolvimento econômico nestes municípios.

3.2. Os Royalties e a Qualidade de Vida nos Municípios da Zona de Produção Principal do Espírito Santo

O Espírito Santo é o sexto em produção de petróleo dentre os onze estados produtores do país. O potencial de exploração de petróleo e gás natural capixaba é promissor e atualmente a produção concentra-se em terra.

As análises sobre royalties e seus reflexos na qualidade de vida dos habitantes dos municípios da Zona de Produção Principal foram realizadas partir de informações contidas no trabalho *IDM-ES- 2000 - Índice de Desenvolvimento dos Municípios do Espírito Santo*, e no trabalho *Espírito Santo:Finanças Municipais 1995 – 1998* produzidos pelo Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Planejamento Jones dos Santos Neves (IPES) e de informações da ANP.

O quadro 2 apresenta, para os municípios considerados, os índices de desenvolvimento: municipal (IDM), social (IDS) e urbano (IDU) e o ranking destes em relação aos 77 municípios do estado.

Quadro 2. Qualidade de Vida nos Municípios da Zona de Produção Principal do Espírito Santo.

Municípios da Zona de Produção Principal	Royalties em R\$ (acumulado 12 meses) (competência out/2001)	Indicadores ³ e Ranking (2000)					
		IDM		IDS		IDU	
1º - Linhares	5.580.806,06	0,2693	11º	0,2422	14º	0,3910	54º
2º-São Mateus	3.342.991,73	0,1909	24º	0,1986	44º	0,2820	66º
3º - Jaguaré	2.718.503,93	0,1281	62º	0,1857	69º	0,2354	69º
4º - Aracruz	2.561.061,94	0,4814	2º	0,3363	8º	0,4255	28º
5º -Serra	2.205.772,86	0,4024	3º	0,3485	6º	0,4519	25º
5º- Vitória	2.205.772,86	0,6679	1º	0,6543	1º	0,8346	1º
6º- Presidente Kennedy	655.657,41	0,1412	55º	0,2493	57º	0,2539	52º
7º - Conceição da Barra	378.759,42	0,1605	41º	0,1484	38º	0,3049	73º

Fonte dados: IDM-ES- 2000 - Índice de Desenvolvimento dos Municípios do Espírito Santo -IPES e ANP (royalties)

Quadro 3. Royalties , Receita Tributária Total, PIB e suas relações indicadores para os municípios da ZPP

Município da ZPP	Royalties (R\$) (out/01) acumulado 12 meses	Receita Tributária 1999 (R\$)	PIB Municipal 1997 (preço de mercado) (R\$)	Royalties/Re- ceita Total (%)	Royalties/ PIB (%)	População Ano 2000	Royalties Per Capita
1º - Linhares	5.580.806,06	5.902.743,00	430.196.000,00	94,55	1,30	112.608	49,56
2º-São Mateus	3.342.991,73	4.007.339,00	251.648.000,00	83,42	1,33	90.342	37,00
3º - Jaguaré	2.718.503,93	291.934,00	53.084.000,00	931,20	5,12	19.535	139,16
4º - Aracruz	2.561.061,94	5.076.679,00	1.160.500.000,00	50,45	0,22	64.391	39,77
5º -Serra	2.205.772,86	24.761.554,00	2.783.705.000,00	8,91	0,08	322.518	6,84
5º- Vitória	2.205.772,86	83.123.088,00	3.845.239.000,00	2,65	0,06	291.889	7,56
6º- Presidente Kennedy	655.657,41	94.586,00	26.948.000,00	693,19	2,43	9.548	68,67
7º - Conceição da Barra	378.759,42	548.722,00	116.745.000,00	69,03	0,32	26.256	14,43

Elaboração própria Fonte dados: IPES e ANP

Ao observarmos os quadros 1,2 e 3 podemos constatar que, hoje, a qualidade de vida dos municípios da zona de produção primária em relação aos demais parece não ser afetada pela adição dos royalties às receitas públicas,

³ IDM- Índice de Desenvolvimento do Municípios do Espírito Santo; IDS- Índice de Desenvolvimento Social dos Municípios do ES; IDU- Índice de Desenvolvimento Urbano dos Municípios do ES.

mesmo quando estes são representativos em relação à receita tributária municipal como no caso dos municípios de Jaguaré e Presidente Kennedy.

Nestes quadros observamos que Jaguaré é hoje o município do Espírito Santo que possui a maior razão royalties per capta (139,16) e também possui a maior relação entre royalties e receita total do municipal (931,20). E seu ranking para os índices de qualidade de vida desenvolvido pelo IPES para os municípios do Espírito Santo (entre os 77 municípios do Espírito Santo para o ano 2000) foi: IDM: 62º; IDU: 69º; IDS: 66º. Presidente Kennedy é o segundo município em relação aos parâmetros analisados acima e apresenta royalties per capta no valor de R\$ 68,67 e a relação royalties e receita total é 693,19, e seus índices de qualidade de vida são: IDM: 55º; IDU: 57º; IDS: 52º.

CONCLUSÕES

Para a gestão dos impactos da Indústria de Petróleo e Gás Natural nos territórios é essencial inserir indicadores para o monitoramento do desenvolvimento socioeconômico no contexto da indústria de petróleo e gás natural, em especial no que tange à responsabilidade do Poder Público na aplicação dos royalties. A urgência deste monitoramento justifica-se sobretudo já que os repasses mais significativos dos royalties iniciaram-se em 1997 (promulgação da Nova Lei do Petróleo) e os efeitos da aplicação dos mesmos em projetos estruturantes, considerando o tempo de maturação, já começariam a ser notado. É interessante que os indicadores selecionados para este monitoramento sejam construídos de forma a permitir o benchmark entre os diversos municípios dos Estados Brasileiros onde esta indústria se instala.

Estudos que abordem as finanças públicas e os royalties, critérios para aplicação dos royalties, a participação da sociedade civil nas decisões sobre aplicação dos royalties (por exemplo: inserção dos royalties no orçamento participativo), transparência na aplicação dos royalties e a construção de indicadores sociais e econômicos para monitoramento dos impactos da indústria de petróleo e de gás natural são alguns temas de interesse para debates, e estudos para a implementação de ações que visem o uso sustentável dos royalties originados por esta indústria.

4. Agradecimentos

Agradecemos ao FUNCITEC - Fundo de Ciência e Tecnologia do Estado do Espírito Santo.

5. Referências

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156p.: il.
- BELLIA, Vitor. Introdução à Economia do Meio Ambiente. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996, 262p.
- BRASIL. Lei Federal nº 9.478, de 06/08/1997. (Nova Lei do Petróleo). 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.
- BRASIL. Decreto nº 2.705, de 03/08/1998 (Decreto das Participações Governamentais). Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências.
- BRASIL. Lei nº 8443/92 que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU
- BRASIL. Relatório de Atividades do TCU – Exercício de 1998 – item 2.8.5. Transferências Constitucionais. home page do TCU 22 abril 2002.
- DESENVOLVIMENTO humano e condições de vida: indicadores brasileiros. Brasília: PNUD; Rio de Janeiro: IPEA: IBGE, 1998. 140p. il.
- FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO IQM: índice de qualidade dos municípios 1998. Rio de Janeiro, 1998. 56p.
- INSTITUTO DE APOIO À PESQUISA E AO DESENVOLVIMENTO JONES DOS SANTOS NEVES – IPES. IDM – ES: Índice de Desenvolvimento Municipal do Espírito Santo, 2000. Vitória, 2000.
- _____. Espírito Santo finanças municipais 1995 – 1998. Vitória, 2000.
- _____. Produto interno bruto dos municípios do Espírito Santo. Vitória, 2000.
- O COMPROMISSO Social do Petróleo, Ciência Hoje, vol. 27. Nº162, julho de 2000. 7pág.
- RIBEIRO, Vera M.C.; Sarmento, Robson. Conseqüências Sociais e Econômicas das Atividades *Offshore* da Indústria de Petróleo e Gás Natural. Espírito Santo: UFES/ FUNCITEC, 2002. 146p. il.
- SCHECTMAN, Rafael, Barbosa, D.H., Gutman, José, Gallier, Carlos A.J. Participações Governamentais na Nova lei do Petróleo Rio de Janeiro: IBP (Instituto Brasileiro de Petróleo), outubro de 2000.
- SOUTO, Anna Luiza Salles e outros. Como reconhecer um bom governo?; O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida. São Paulo: PÓLIS, 1995. 72p.