



Mazelas da distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil e ensinamentos a partir das experiências Sul-americanas da Colômbia e Venezuela

Diego Morett Ferreira*

Palavras-chave: Royalties petrolíferos. *Regalias Petroleras*. Justiça intergeracional.

I Introdução

As duas principais participações governamentais associadas à produção de petróleo e gás no Brasil, os royalties¹ e as participações especiais² possuem uma forma de distribuição espacial que forjam ilhas de elevadíssimas receitas públicas, com ampla capacidade de investimento, avizinhas por municípios relativa ou absolutamente pobres, em termos orçamentários, como ocorre, por exemplo, na região de influência da Bacia de Campos.

Ao tratar das rendas petrolíferas, o sobrefinanciamento gerado por sua distribuição espacial deve ser compreendido como uma impropriedade na alocação de uma receita baseada na extração de um bem finito. Portanto, a má distribuição dessa renda passa a desperdiçar uma riqueza que, idealmente, deveria compor um fundo de promoção da justiça intergeracional.

Justiça intergeracional é a idéia força que se deseja enaltecer para o entendimento de que a geração de uma receita tributária sobre a extração de um bem finito deve financiar as gerações futuras, no sentido de torná-las menos dependentes daquele recurso mineral.

O trabalho, ainda, vai dedicar-se à revelação das mazelas antes anunciadas, contudo, a partir da investigação dos regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas na Colômbia e na Venezuela, buscando sugestões para amenizar os efeitos negativos, quer sobre a distribuição espacial desta riqueza, quer em relação ao desvio da função de promover justiça intergeracional oferecendo a oportunidade de aprender com países mais próximos de nossa realidade.

* Graduando de Licenciatura em Geografia no CEFET Campos. Bolsista de Iniciação Científica CNPq.

¹ Os royalties incidem sobre o valor da produção (a preços internacionais), com uma alíquota que varia entre 5% e 10%, em função da economicidade dos campos petrolíferos, atestada pela Agência Nacional do Petróleo.

² As participações especiais funcionam como uma espécie de imposto extraordinário sobre a receita líquida nos campos de alta produção e rentabilidade. As alíquotas das participações especiais variam, progressivamente, de acordo com o tempo de exploração dos campos e segundo a sua localização.

II A hiperconcentração das rendas petrolíferas no Brasil e a desvinculação dessas rendas às políticas de promoção da justiça intergeracional

No Brasil, dado o elevado grau de descentralização fiscal e autonomia política das *esferas de governo subnacionais* (GSNs), a distribuição das rendas petrolíferas toma estas esferas como importantes beneficiárias. No que tange à distribuição especial destas rendas aos GSNs, já são variados os estudos que demonstram as razões para que a distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil tenha, como resultado, uma forte polarização das receitas públicas nos estados e municípios ditos petrolíferos. Polarização esta que pode ser evidenciada conforme Tabela 1.

Tabela 1
Distribuição das Rendas Petrolíferas Segundo Conjuntos Municipais Selecionados, 2005

Beneficiários Diretos	Nº. de Municípios Beneficiários	Royalties (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Rendas Petrolíferas	
				Abs. (R\$)	%
Municípios do Brasil *	884	2.111.917.170,24	691.694.200,32	2.803.611.370,56	100,00
Municípios do Estado do Rio de Janeiro	73	1.447.014.935,05	670.054.553,62	2.117.069.488,67	75,51
Municípios da OMPETRO	9	1.003.069.711,22	670.054.553,62	1.673.124.264,84	59,68
Campos dos Goytacazes		321.301.169,81	348.834.040,13	670.135.209,94	23,90
Macaé		264.889.451,09	83.049.493,62	347.938.944,71	12,41
Rio das Ostras		119.386.863,97	142.647.141,98	262.034.005,95	9,35
Cabo Frio		101.758.892,20	44.403.320,16	146.162.212,36	5,21
Quissamã		53.104.182,53	22.124.260,77	75.228.443,30	2,68
Casimiro de Abreu		39.577.552,93	13.125.491,44	52.703.044,37	1,88
Armação de Búzios		39.267.088,97	6.203.848,94	45.470.937,91	1,62
São João da Barra		38.065.549,55	7.175.026,54	45.240.576,09	1,61
Carapebus		25.718.960,17	2.491.930,04	28.210.890,21	1,01

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

* Os valores das rendas petrolíferas destinadas aos municípios não são iguais aos apresentados na Tabela I por não ser possível, para a presente análise, acrescentar as citadas transferências intergovernamentais em benefício dos municípios.

Ressaltar a hiperconcentração das rendas do petróleo não significa defender a abolição dos GSNs como beneficiários. É possível encontrar motivos legítimos para o fato de as rendas petrolíferas beneficiarem os caixas dos GSNs. O que não é razoável, porém, é apoiar a forma concreta como este benefício se efetiva.

Contudo, com a manutenção da forma atual de distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios, sustentada pelo próprio Estado, a continuidade da atividade de exploração de petróleo na plataforma continental, com duração estimada de, pelo menos, três décadas, pode criar a configuração de novas metrópoles sujeitas às velhas mazelas do histórico de urbanização. Seria uma grande perda o Estado fechar-se ao debate sobre os

efeitos de polarização subjacentes à distribuição das rendas petrolíferas no Brasil, sob o risco de retornar ao tema como indutor de políticas compensatórias (SERRA, 2003).

No tocante ao debate sobre a (des)vinculação das receitas petrolíferas, vale ressaltar que, em nível federal, há uma vinculação das rendas petrolíferas a determinadas instâncias. Verifica-se que, dos *royalties*, 25% são destinados ao Comando da Marinha e ao Ministério da Ciência e Tecnologia e 75% das participações especiais destinados aos Ministérios do Meio Ambiente e das Minas e Energia. Já para as esferas subnacionais, não ocorre qualquer tipo de vinculação das rendas petrolíferas, o que ocorre é uma vedação (Lei 7990/89) para uso dessa renda em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Acontece que, se as receitas do petróleo são alocadas na ampliação de equipamentos e serviços públicos municipais, como providenciar a mão-de-obra para executar estes equipamentos e serviços? O que se observa é uma multiplicação da contratação de forma terceirizada, por muitos dos municípios beneficiários, como forma de sanar o referido desequilíbrio entre a ampliação dos equipamentos e serviços públicos e a impossibilidade de ampliar o quadro de pessoal com recursos das rendas petrolíferas.

Na busca de sugestões para melhorar parte das fragilidades relativas à desvinculação das rendas petrolíferas, vale lembrar que não há qualquer proibição para que estados e municípios vinculem estas receitas, por meio, por exemplo, da constituição de fundos específicos para alocação destas rendas. Opção que, além do vínculo a programas e projetos de investimentos atentos à necessidade de operar políticas de promoção da justiça intergeracional, ampliaria o raio de controle social sobre os destinos das rendas petrolíferas.

III Aprendendo com os regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas na Colômbia e Venezuela

A escolha desses dois países tem como objetivo evitar comparações com países setentrionais, os quais, explicitam distâncias abissais no âmbito sócio-cultural, que, de certa forma, desautorizariam a tomada deles como parâmetros. A intenção é destacar instrumentos que poderiam servir para o aprimoramento do processo de dividir e aplicar as rendas do petróleo no Brasil, sempre com a preocupação de enquadrar estas regras ao princípio da justiça intergeracional.

Colômbia: a experiência dos “tetos” e dos “vínculos”

Em 2005, a República da Colômbia ocupava, entre os países Latino Americanos, a quarta posição na produção de petróleo (550 mil b/d) e a sexta, na produção de gás (6,8 milhões de m³/d), realizadas, sobretudo, nos campos de Caño Limón, Cussiana e Cupiaga.

As *regalias*, como são tratadas as *contraprestaciones* devidas ao Estado, pelas companhias petrolíferas concessionárias - equivalentes aos nossos *royalties* - a partir do *Plan Nacional de Desarrollo*, implantado no Governo Andrés Pestrana Arango (1998-2002), possuem alíquotas variáveis, entre 5% e 25% do valor total da produção, na proporção do volume produzido em cada campo, sendo fixada em 20% para todos os campos, já em funcionamento, antes de 1999.

As regras de incidência das *regalias* contribuem para uma exploração menos agressiva às reservas do país, pois as companhias, a partir de 99, teriam um incentivo para não esgotar rapidamente os campos, não atingindo o volume de produção para o qual a alíquota é máxima.

Nesta direção, alguma medida poderia ser apreciada pelos formuladores de políticas no Brasil, uma vez que, aqui, os *royalties* possuem uma alíquota também variável (entre 5% e 10%), mas não em função do volume produzido, e sim, em relação à maior ou menor economia dos campos.

Contudo, há nesta forma de rateio um instrumento de grande interesse, que são os tetos (*los topos*) departamentais e municipais. O sistema de tetos define um valor fixo máximo de rendas petrolíferas para três tipos de beneficiários: os Departamentos produtores, os municípios produtores e os Municípios Portuários. Além destes tetos máximos, as *regalias* passam a reforçar o caixa de outros beneficiários: o Fundo Nacional de Regalias, os Departamentos Não Produtores e os Municípios Não-Produtores.

No Brasil, a inexistência destes tetos permite o sobrefinanciamento das esferas subnacionais de governo, o que, além de ampliar os riscos do desperdício e da renúncia fiscal, retira da esfera nacional importantes somas que poderiam ser revertidas para políticas de promoção da justiça intergeracional, como por exemplo, a montagem de um fundo de promoção da produção de energias renováveis, de forma a garantir um futuro menos dependente do petróleo. Para além destes ajustes, os tetos colombianos, se aplicados no Brasil, poderiam trazer algum alento às disputas entre os estados e municípios beneficiários e não beneficiários, evitando a polarização de receitas públicas nas regiões petrolíferas.

No que diz respeito à vinculação das rendas petrolíferas, a preocupação com o destino das *regalias* é uma questão tão séria na Colômbia que, algumas obras a serem financiadas

com estes recursos, via Fundo Nacional de Regalias (FNR), atende, pelo menos, de acordo com sua concepção legal, o princípio da promoção da justiça intergeracional que incorpora entre suas ações a preservação do meio ambiente.

Venezuela: a centralização como alternativa

A Venezuela, país membro da OPEP, ocupa a nona posição mundial na produção de petróleo, o segundo lugar no *ranking* latino americano de produção de petróleo, superada apenas pelo México, sendo o maior produtor sul-americano, com produção diária de aproximados 3 milhões de b/d, no ano de 2005, a qual se realiza, em primazia, na Bacia Maracaibo-Falcón.

As *regalias* podem variar entre 20% e 30% do valor da produção e possuem, como beneficiário, o Executivo Nacional, o qual, prevê investimentos expressivos em obras, bens e serviços, destinados ao desenvolvimento de infra-estrutura, atividades agrícolas, saúde e educação no país. Esta forma de rateio das rendas petrolíferas já indica uma marcante diferença com o caso brasileiro, motivadora de um debate essencial, que poderia ser provocado pela seguinte indagação: “se o petróleo é nosso, porque os *royalties* seriam apenas de alguns”?

É verdade que este debate não poderia se afastar de considerações sobre as diferenças entre o grau de autonomia fiscal e política dos GSNs em ambos os países. Ora, não são os municípios, definitivamente, que têm a competência e a capacidade de promover medidas de longo alcance, na direção de garantir às gerações futuras um ambiente menos dependente das riquezas finitas. No máximo, as esferas municipais poderiam garantir um ambiente mais seguro (social, ambiental e economicamente) para o enfrentamento do momento de exaustão das jazidas petrolíferas, por meio, por exemplo, de uma política de diversificação produtiva local.

Mas também seria ingenuidade acreditar que, com as fragilidades das regras de vinculação das rendas petrolíferas que se destinam ao executivo nacional brasileiro, seria possível promover políticas exemplares de promoção da justiça intergeracional.

Na verdade, seria inglória a tarefa de tentar buscar avaliar se os dispêndios realizados pelo Executivo Nacional seguem uma orientação na direção de promover a justiça intergeracional na Venezuela. Isto porque, naquele país, as rendas do petróleo confundem-se com o próprio orçamento público, não sendo possível, nem razoável, encontrar alguma

destinação muito focada destas receitas, na medida em que cerca de 80% do orçamento público se origina da tributação sobre o setor petróleo.

IV Nota de síntese

Este estudo procurou iluminar quão rico pode ser o intercâmbio das experiências dos regimes de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas vivenciadas pelos países sul-americanos. Evidenciando a hiperconcentração espacial dessas rendas no Brasil, buscou-se, no modelo colombiano, destacar os mecanismos de tetos, que vêm garantindo uma maior universalização dos benefícios advindos dos fundos públicos petrolíferos do país.

Contudo, a legislação brasileira não demonstra uma adequada aproximação dos dispêndios das rendas petrolíferas em efetivas políticas de promoção da justiça intergeracional. Fato este que destacou a possibilidade, a partir do aprendizado com as experiências colombiana e venezuelana, do estabelecimento de instrumentos mais sólidos para a promoção da justiça intergeracional, financiada com o gigantesco fundo público formado pelas rendas do petróleo.

Referências

- COLÔMBIA. Constituição Nacional. Disponível em: < www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/ >. Acesso em: 08 nov. 2006.
- COLÔMBIA. Plano Nacional de Desarrollo. Disponível em: < es.wikipedia.org >. Acesso em: 08 nov.2006.
- HARTWICK, J. Intergeneration Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *The American Economic Review*, v. 67, n. 5, dez. 1977, p. 972-75.
- HOTELLING, H. The Economics of exhaustible resources. *Journal of Political Economy*, v. 39, n. 2, abr. 1931, p. 137-75.
- MARTINEZ-ALIER, J. *Ecological Economics: energy, environment and society*. Brasil Blackwell, 1989.
- PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
- POSTALI, F. *Renda Mineral, divisão dos riscos e benefícios governamentais na exploração de petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- SERRA, Rodrigo. Desdobramento Espacial da Exploração e Produção de Petróleo no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Belo Horizonte. *Anais da ANPUR*, 2003.

_____. TERRA, Denise; PONTES, Carla. Royalties: ameaças às atuais regras de distribuição. Inforoyalties. [online]. Disponível em: <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 17 fev. 2007.

VENEZUELA. Ley Orgânica de Hidrocarburos. Gaceta Oficial n. 37.323, 13 nov. 2001.