

AMEAÇAS ÀS FINANÇAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

THREATS TO CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ PUBLIC FINANCES

Resumo:

O município de Campos dos Goytacazes-RJ é o maior beneficiário brasileiro de royalties e participações especiais derivados da atividade de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, possuindo o 13º maior produto interno bruto/PIB nacional. Em razão da pouca diversificação econômica, a maior fatia do seu orçamento provém justamente dos repasses das rendas petrolíferas, marcados pela volatilidade em razão das instabilidades da produção e variações da taxa de câmbio. A posição privilegiada dos cofres públicos, todavia, encontra-se ameaçada pela possibilidade futura e incerta de modificação das regras que estabelecem o rateio destas rendas caso o Supremo Tribunal Federal julgue improcedente o questionamento sobre a inconstitucionalidade da Lei 12.734/2012. Outra ameaça, concreta e atual, refere-se à queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional a partir de junho de 2014, após cinco anos de estabilidade, gerando um estado de crise econômica entre os entes produtores.

Palavras-chave:

Royalties, Petróleo, Finanças Públicas, Ameaças.

Abstract:

Campos dos Goytacazes municipality, in the State of Rio de Janeiro, is the Brazilian largest beneficiary of royalties and special participation tax coming from oil exploration and production in the Campos Basin, having the thirteenth largest Gross Domestic Product (GDP). Because of the little economic diversification, the largest share of its budget comes from oil revenue allocations, featured by volatility due to the instabilities of production and exchange rate changes. The privileged position of the public coffers belonging to the municipality, however, is threatened by the uncertain and future possibility of changing the rules that establish the apportionment of those rents if the Supreme Court will dismiss the constitutionality of Law 12.734 / 2012. Another real and current threat has referred to the drop in oil price in the international market since June 2014, after five years of stability, which caused a state of economic crisis among the oil producers.

Keywords:

Royalties, Oil, Public Finances, Threats.

Livia Louzada de Moraes

Bacharel em Direito pela UFRJ

Especialista em Direito Público pela UGF

Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela UCAM - Campos

Auditora Interna - Instituto Federal Fluminense

Professora do curso de Direito da UCAM - Campos

livialouzada@gmail.com

I - Introdução

O município de Campos dos Goytacazes-RJ, polo tradicional e maior centro urbano da Mesorregião Norte Fluminense, apresenta o 13º maior PIB nacional (IBGE, 2011), situando-se dentro de um seleto rol de prefeituras com arrecadações milionárias (CRUZ, 2005).

A posição privilegiada dos seus cofres públicos é assegurada pelos vultosos repasses mensais de royalties e trimestrais de participações especiais (PE) decorrentes da atividade de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural (E&P) na Bacia de Campos.

Paradoxalmente, a riqueza econômica, derivada da abundância de recursos advindos do petróleo, que permite a convivência com elementos de uma economia dinâmica, integrada internacionalmente e estratégica para o País, não implicou necessariamente transformação no desempenho econômico e investimentos em prol do desenvolvimento local (SILVA NETO, DIAS e BARRAL NETO, 2008). Ocorre que as rendas petrolíferas são marcadas por sua volatilidade em razão das instabilidades na dinâmica da produção, nas indefinições na demanda e na oferta, e nas variações na taxa de câmbio.

O cenário de incertezas analisado começou a ser delineado em 2010 em virtude das modificações legislativas trazidas com o novo marco regulatório do setor petrolífero motivadas pela descoberta do pré-sal, e foi agravado em 2014, devido à drástica queda do preço do barril do petróleo tipo *Brent* no mercado internacional.

A cotação da *commodity* continuou em queda, saindo de US\$110 e chegando abaixo dos US\$30 em 2016, justamente quando o País

mergulhou em uma recessão econômica e passou a enfrentar uma crise em suas instituições políticas com a prisão histórica, pela primeira vez, de um senador, a tentativa de cassação do presidente da Câmara dos Deputados e o processo de *impeachment* da Presidente da República.

Apesar da desvalorização do real frente ao dólar, a depreciação da *commodity* impactou diretamente no orçamento dos municípios petroleristas devido à redução das transferências de royalties e PE recebidas pelos entes autointitulados "produtores", por possuírem hidrocarbonetos em seu território ou em suas extensões legais ou, ainda, instalações de refino e auxílio à produção.

É diante deste cenário de extrema dependência econômica dos repasses das rendas petrolíferas que se torna pertinente a análise das novas regras que disciplinam o rateio destas rendas, bem como da queda do preço internacional do barril de petróleo, que constituem duas ameaças às finanças públicas que projetam uma imensa interrogação sobre o futuro do município.

1- O novo marco regulatório

Em 2007, a Petrobras anunciou a descoberta de novas jazidas de gás natural e petróleo leve de alta qualidade e alto valor comercial, com estimativa de vasto potencial de reservas em águas profundas nas Bacias do Espírito Santo, Campos e Santos, em uma área denominada pré-sal.

Este novo horizonte, em que o Brasil poderá se tornar um dos grandes *players* da indústria petrolífera, propiciou um ambiente favorável à modificação das regras que regulam o setor.

Para tanto, em 2010, foi sancionado um

conjunto de leis com base em quatro pilares:

i) novo regramento do sistema de E&P (regime de partilha);

ii) criação de uma empresa pública responsável pela gestão dos interesses da União nas novas operações;

iii) criação de um fundo social, como grande beneficiário da receita governamental na partilha da produção, com vistas ao combate da pobreza e fomento a projetos de educação, cultura, ciência e tecnologia e sustentabilidade ambiental; e

iv) capitalização da Petrobras.

Nesta linha, em 2012, foi aprovada a polêmica Lei 12.734, que modificou substancialmente as regras de distribuição das rendas petrolíferas entre os entes da Federação, previstas nas Leis nº 9.478/97 (Lei do Petróleo) e que produzirá uma grande redução nos valores recebidos pelos municípios hoje privilegiados, como Campos.

As novas regras ensejaram inúmeras controvérsias jurídicas e embates políticos envolvendo entes produtores e não produtores em todo plano nacional sobre o novo destino legal e a alocação das rendas petrolíferas.

1.1- A Lei 12.734/2012 e as novas regras de repartição dos royalties

A nova lei dos royalties buscou promover uma correção gradativa, ao longo do tempo, do pagamento e distribuição das rendas petrolíferas, olvidando, no entanto, o aspecto relativo à destinação desses recursos, malgrado a melhor forma de aplicação dos royalties dependa, segundo Serra (2005), de

uma equilibrada repartição destes recursos entre seus beneficiários.

Os critérios propostos para o modelo de partilha de produção revelam a nova orientação política da distribuição: permanece o caráter compensatório do pagamento de royalties para que os entes

afetados pela E&P ("produtores") possam suportar os impactos gerados pela economia do petróleo. Todavia, a maior parcela das receitas futuras de royalties terá caráter distributivo, atendendo à demanda dos não produtores (NAZARETH, 2008), conforme a Tabela:

Tabela 1: Repartição das rendas petrolíferas				
Produtores	Lei 9.478/1997		Lei 12.734/2012	
	Royalties	PE	Royalties	PE
Estados	26,25%	40%	20%	20%
Municípios	26,25%	10%	4%	4%

Fonte: elaboração da autora com base na análise comparativa das Leis 9.478/97 e 12.734/2012

Todas as reduções impostas concorrerão para a formação de fundo, que será repartido entre entes produtores e não produtores, alcançando o limite máximo, em 2019, de 54% dos royalties e 30% das PE.

Trata-se de uma ameaça futura e incerta, tendo em vista que a mencionada Lei, apesar de vigente, ainda não pode produzir seus efeitos em razão de decisão concedida liminar e monocraticamente pelo Supremo Tribunal

Federal (STF) nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4917, ajuizada pelos estados produtores, que ainda está pendente de julgamento final pelo Plenário da Corte (VILANI, 2013).

2- A queda do preço do barril do petróleo

A distribuição geográfica desigual e a incerteza de suas reservas tornam a posse e uso do petróleo foco de permanentes tensões geopolíticas, configurando-se a segurança do abastecimento energético em uma questão crucial no crescimento das economias nacionais e na competi-

vidade capitalista no plano internacional (LIMA, 2008).

Os preços do petróleo e do gás natural são variáveis de extrema importância para a economia mundial, já que os hidrocarbonetos ainda são a principal fonte energética do planeta, apesar da busca pela altera-

ção da matriz energética global com o uso de fontes renováveis de energia.

Após cinco anos de estabilidade, o preço do barril de petróleo vem acumulando perdas de mais de 40%, desde o pico de junho de 2014, quando era negociado a US\$115 (LUCAS, 2014).

Este fenômeno, que tomou repercussões mundiais e que reverberaram inclusive em âmbito local, se deu em razão de dois fatores principais:

i) diminuição da importação de petróleo pelos Estados Unidos da América, em razão da busca pela autossuficiência energética, fortalecida pelo aumento da exploração e produção de hidrocarbonetos não convencionais (petróleo e gás de xisto); e ii) aumento da produção de petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como estratégia de defesa contra o avanço americano (KRAUSS, 2015).

Para os importadores de petróleo, a baixa do preço permite o aumento da capacidade de investimento, enquanto para os países exploradores, especialmente os que estão investindo em novos campos, caso do pré-sal brasileiro, a situação é delicada devido aos altos custos para extrair o óleo em águas profundas. Diversos municípios fluminenses, que sofrem com a pouca diversificação econômica e com os maus investimentos feitos com a herança dos recursos do petróleo, alteraram suas agendas políticas para tentar minimamente contornar a situação, encarada como crise, e dar con-

tinuidade aos projetos em andamento. O orçamento de 2015 do Município de Campos dos Goytacazes - líder de arrecadação de royalties do País, com R\$ 632 milhões em 2014 - foi reduzido em 25% e os contratos em vigor passam por uma redução 20% do seu valor (ORDOÑEZ; ROSA, 2015). Em janeiro de 2016, foi decretado estado de emergência pública no município e anunciadas medidas de contingência, inclusive um estudo para redução do número de servidores públicos concursados. Trata-se, portanto, de uma ameaça presente e concreta, sem previsão de término.

Considerações finais

Campos dos Goytacazes é o maior beneficiário, em todo o País, das rendas petrolíferas em consequência da "sorte geográfica", que o privilegia com uma hiperconcentração destes recursos. Tal condição encontra-se ameaçada pela possibilidade, futura e incerta, de modificação das regras que regem a partilha das rendas petrolíferas entre produtores e não produtores caso a ADI nº 4917 seja julgada improcedente pelo STF para

que a Lei 12.734/2012 produza plenamente seus efeitos. Há, contudo, um indício atual e concreto consistente na vertiginosa queda do preço do barril de petróleo no mercado internacional, que importa redução dos repasses de royalties e PE. Tal fenômeno denota que o cenário atual não pode se desassociar do contexto internacional, já que o montante das rendas petrolíferas repassado aos benefi-

ciários está diretamente relacionado ao preço internacional da *commodity*. As reflexões estabelecidas permitiram constatar que as repercussões destas ameaças se avolumam a cada dia, tomando dimensões de difícil mensuração e controle pelos gestores locais, ainda mais se considerado o momento de crise econômica e político-institucional vivenciado em todo País na atualidade.

Referências Bibliográficas

- BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 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 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm>. Acesso em 16 fev. 2015.
- _____. Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12304.htm>. Acesso em 16 fev. 2015.
- _____. Ministério da Educação. IDEB. Brasília: INEP/MEC, 2011. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/>>. Acesso em: 05 jul. 2015.
- CAMPOS DOS GOYTACAZES (Município). Decreto nº 01, Decreta Estado de Emergência Econômica no Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Disponível em <<http://campos.rj.gov.br/diario-oficial.php?PGpagina=2&PGporPagina=15>>. Acesso em 30 jan. 2016.
- CRUZ, José Luis Vianna da. Os desafios na região brasileira do petróleo. In: CRUZ, José Luis Vianna da (Org.). Brasil, o desafio da diversidade. Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005. p. 49-104.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto interno bruto dos municípios: 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. 97 p. (Coleção Ibegeana; Contas Nacionais).
- KRAUSS, Clifford. Oil companies sit on hands at auction for leases. The New York Times. Nova Iorque. 19 ago. 2015. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2015/08/20/business/oil-drillers-sit-on-hands-at-auction-for-leases.html?_r=0>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- LIMA, Haroldo. Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.
- LUCAS, Edward. Why the oil price is falling. The Economist. 08 dez. 2014. Disponível em <<http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>>. Acesso em 11 abr. 2015.
- NAZARETH, Paula Alexandra. Os desafios das finanças municipais na economia fluminense para o financiamento do desenvolvimento local. In: FAURÉ, Yves; HASENCLEVER, Lia; SILVA NETO, Romeu (Orgs.). Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior. Rio de Janeiro, 2008.
- ORDOÑEZ, Ramona; ROSA, Bruno. Royalties: com preços do petróleo em baixa, arrecadação deve cair até 40%. O Globo, Rio de Janeiro, 11 jan. 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/royalties-com-precos-do-petroleo-em-baixa-arrecadacao-deve-cair-ate-40-15021521>>. Acesso em: 17 fev. 2015.
- SERRA, Rodrigo Valente. Contribuições para o debate acerca dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- SILVA NETO, Romeu; DIAS, Robson Santos; BARRAL NETO, Jayme Freitas. Campos dos Goytacazes: novas perspectivas para um tradicional centro interiorano fluminense. In: FAURÉ, Yves A.; HASENCLEVER, Lia; SILVA NETO, Romeu (Orgs.). Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios do crescimento do interior. Rio de Janeiro: E-papers, 2008. 370 p.
- VILANI, Rodrigo Machado. Os royalties e a inconstitucionalidade. Petróleo, Royalties e Região, Campos dos Goytacazes, n. 39, p.2-3, mar. 2013.