

Impactos da redistribuição das rendas petrolíferas no estado do Rio de Janeiro e municípios fluminenses

REDISTRIBUTION EFFECTS OF OIL REVENUES IN THE STATE AND MUNICIPALITIES OF RIO DE JANEIRO, BRAZIL

Resumo: O artigo trata da chamada Lei dos Royalties, nº 12.734 / 2012, que redistribuiu as receitas do petróleo entre as entidades federativas. Foi suspensa por uma liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, em 2013. No entanto, o anúncio do julgamento do Supremo Tribunal, previsto para novembro passado – e mais uma vez adiada –, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), propostas pelos maiores estados produtores de petróleo e gás natural, que suspenderam as disposições legais da lei, reiniciou o debate. A Lei de Royalties redefine os critérios para a distribuição das receitas do petróleo contra a atual concentração desses recursos nas mãos de alguns estados e municípios. Este artigo analisa os possíveis cenários decorrentes do julgamento das ADIs e os prováveis impactos sobre o estado do Rio de Janeiro e seus municípios, que sofrem com a crise já instalada, resultante da diminuição dos valores transferidos desses recursos, e suas implicações no Pacto Fiscal Federado.

Palavras-Chave: Lei 12.734/2012; Receitas de petróleo; Impactos no Rio de Janeiro.

Abstract: The article deals with the so-called Royalties Act, No. 12.734/2012, which redistributes oil revenues among federate entities. It has been suspended by an injunction granted by Supreme Court, in 2013. Nevertheless, the announcement of the Supreme Court judgment, scheduled for last November – and, once again, postponed – of the Direct Unconstitutionality Actions (ADIs), proposed by the largest oil and natural gas producing states, which suspended the legal provisions of the Law, resumed the debate. The Royalties Act redefines the criteria for the distribution of oil revenues, against current concentration of these resources in the hands of a few states and municipalities. This article analyzes the possible scenarios arising from the judgment of the ADIs and the probable impacts over Rio de Janeiro State and its municipalities, which have been suffering from the crisis already installed, resulting from the decrease in the transferred amounts of these resources and its implications in the Federate Fiscal Pact.

Keywords: Law 12.734/2012; Oil revenues; Impacts on Rio de Janeiro.

Luis Henrique Borges

Bacharel em Direito; Professor da Faculdade CNEC de Rio das Ostras/RJ; Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM-Campos/RJ. E-mail: luishborges@gmail.com

José Luis Vianna da Cruz

Doutor em Planejamento Urbano e Regional; Professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM-Campos/RJ. E-mail: joseluisvianna@uol.com.br

1 Introdução

A divulgação da descoberta das promissoras reservas de petróleo e gás natural na camada do pré-sal da Bacia de Santos, ocorrida em 2007, foi certamente o fator determinante para elevar o tom do debate nacional acerca da redistribuição dos royalties e das participações especiais decorrentes da exploração e produção de petróleo e gás natural, considerando a existência de forte concentração destes recursos nos estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e, agora, mais recentemente, no estado de São Paulo, e em um pequeno número de municípios desses estados.

O modelo até então vigente de distribuição das rendas petrolíferas, englobando as participações governamentais na forma de royalties e participações especiais, foi estabelecido pela Lei nº 9.478, de 06/08/1997 (Lei do Petróleo), que introduziu significativas mudanças na política nacional de energia, como a quebra do monopólio da Petrobras na Exploração e Produção-E&P de petróleo e gás, uma vez que a Emenda Constitucional nº 09/1995 havia flexibilizado o monopólio estatal nessa atividade. Além disso, a elevação das alíquotas dos royalties e a criação das participações especiais¹, ao lado de fatores que serão mencionados a seguir, elevaram exponencialmente os valores das transferências financeiras aos estados e municípios privilegiados.

Após a sanção da lei, e com a produção da camada do pré-sal, de alta produtividade e qualidade, observou-se o crescimento expressivo da produção nacional, ao mesmo tempo em que subia a cotação do barril de petróleo no mercado internacional e ocorria a valorização do dólar americano, fatores que potencializaram o crescimento dos valores das rendas. Ocorreu, contudo, que, ao mesmo tempo que tais rendas cresciam, na mesma medida a discussão acerca da concentração dos recursos também aumentava, o que deflagrou o aquecimento do clamor pela distribuição das rendas petrolíferas entre todos os entes federativos, refutando o modelo de concentração nos estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e de São Paulo. Os estados, representados pelos governadores e parlamentares, e os municípios, pela Confederação Nacional dos Municípios, foram os protagonistas na defesa da redistribuição.

Neste debate, os lados são claramente definidos, bem como a base dos seus discursos. De um lado, estão os estados da Federação,

¹ Uma alíquota adicional incidente sobre os poços cuja produtividade se apresenta superior ao estimado.

que não se consideram suficientemente agraciados com os recursos dos royalties e das participações especiais, afirmando que a plataforma continental é de propriedade da União – base da Lei dos Royalties – e não está situada em nenhum estado específico da federação, mas somente nas confrontações dos seus litorais, e que, em vista disso, tamanha riqueza deveria ser distribuída entre todos os entes federativos e não somente entre dois ou três, em função de um determinismo geográfico, conforme a aleatoriedade do traçado do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE definiu (Marques Júnior; Guedes, 2013).

Reforça, ainda, a tese pela redistribuição, o entendimento de que as rendas petrolíferas possuem a natureza de participação nos resultados, devida a todos os entes subnacionais, pelo fato de o petróleo pertencer ao patrimônio da União. Assim, todos devem compartilhar as receitas geradas a partir das atividades de exploração e produção. No mesmo sentido, entendem que a redistribuição poderia contribuir muito mais para o desenvolvimento nacional e para a redução das desigualdades regionais (Marques Júnior; Guedes 2013).

Do outro lado da disputa, os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo defendem a estabilidade do que consideram “o pacto federativo vigente”, alegando, dentre outras teses, que, no processo de elaboração do texto constitucional, a tributação de ICMS sobre o petróleo foi alterada para ser cobrada no destino e não na origem, conforme expresso no art. 155, § 2º, X, “b”, CF/88, o que gera prejuízos aos estados produtores de petróleo. Desse modo, o pagamento das rendas petrolíferas, na forma prevista no art. 20, §1, CF/88, serviria como uma compensação paga aos estados e municípios (produtores) pelo regime especial de tributação do petróleo e derivados (Barroso, 2010).

Sustentam, ainda, os atuais estados produtores que a redistribuição dos royalties e das participações especiais violaria o princípio da isonomia, considerando que, mesmo não sendo afetados com a atividade petrolífera, todos os estados e municípios receberiam as receitas provenientes da exploração do petróleo, com base nos critérios de distribuição do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Acrescem, também, que a redistribuição ofenderia o princípio da segurança jurídica, pois reduziria os percentuais de rateio dos royalties e das participações especiais de poços já licitados, afrontando, desse modo, o ato jurídico perfeito (Barroso, 2010).

VAGAS LIMITADAS

DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROGRAMA:
PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO
DE CIDADES

UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

O embate terminou com a aprovação, pelo Congresso, e sanção, pela presidente Dilma Rousseff, da Lei nº 12.734/2012 (Lei dos Royalties), em que a tese da redistribuição das rendas petrolíferas pelos estados e municípios foi vitoriosa, levando à interposição das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), perante o Supremo Tribunal Federal (STF), pelos estados do Rio de Janeiro, do Espírito Santo e de São Paulo, baseadas nos fundamentos acima elencados.

Não há dúvidas de que a redistribuição das rendas petrolíferas pela Lei dos Royalties teria trazido severas consequências para o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) e para os municípios fluminenses, hoje privilegiados, caso a lei não tivesse sido suspensa por decisão do STF. O presente artigo analisa os prováveis impactos financeiros decorrentes da Lei dos Royalties, caso entre em vigor.

Na primeira parte, será apresentada uma síntese do histórico que levou à aprovação da Lei nº 12.734/2012. Na parte seguinte, serão abordados os impactos da implantação do texto normativo nas finanças do estado do Rio de Janeiro. Na terceira e última parte, serão considerados como parâmetros, para efeito de estudo, os casos dos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras, para avaliar os impactos nos municípios produtores fluminenses. A seleção desses municípios se deve ao fato de que são os polos econômicos da indústria extrativista petrolífera estadual. Campos é o maior, o mais populoso e o polo tradicional de comércio, serviços e logística; Macaé concentra a maior parte das instalações físicas *on shore* do Complexo Extrativista da Bacia de Campos; e Rio das Ostras recebe parte das empresas do Complexo e das residências de trabalhadores, sendo o município que sofreu os maiores impactos demográficos, consistindo no município da ponta do vetor territorial do Complexo da Bacia de Campos em direção à Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

2 Histórico da aprovação da Lei nº 12.734/2012 (Lei dos Royalties)

Para destacar o surgimento da Lei nº 12.734/2012 em nosso ordenamento jurídico, vale registrar o encadeamento dos fatos que determinaram a aprovação da referida lei. A descoberta e o anúncio dos promissores campos de petróleo da camada de pré-sal da Bacia de Santos deflagraram nova discussão em âmbito nacional. Qual o melhor regime de exploração do petróleo? Utilizar

o modelo de concessão já utilizado nos poços da Bacia de Campos ou utilizar o formato de partilha? Outra questão de interesse nacional que ganhou nova relevância foi a definição referente à destinação dos recursos provenientes da exploração desta área tão promissora, que é o que será tratado neste artigo.

O Governo Federal encaminhou o Projeto de Lei nº 5940/2009, para a criação do "Fundo Social – FS, com a finalidade de constituir fonte regular de recursos para a realização de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, da ciência e tecnologia e da sustentabilidade ambiental". Na tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados foi incorporada a chamada Emenda Ibsen, que modificava os critérios de distribuição das rendas petrolíferas. Aprovado o PL nº 5940/2009 pelo Congresso Nacional, foi encaminhado para sanção do Sr. presidente da República, que sancionou a Lei nº 12.351, de 22/12/2010, vetando justamente o art. 64, que cuidava da redistribuição das rendas petrolíferas.

Aos congressistas, em continuação ao movimento pela redistribuição das rendas petrolíferas, cabiam duas opções: em um primeiro momento, a tentativa de derrubar o veto apostado pelo presidente da República ao art. 64 da Lei nº 12.351/2010; ou apresentar e aprovar nova proposta de lei que redefinisse os critérios de distribuição das rendas da exploração e produção de petróleo e gás natural. A opção que atendeu à finalidade pretendida foi a última, pois, no Senado Federal, foi aprovada nova proposta legislativa, construída a partir do substitutivo, apresentado pelo senador Vital do Rego, do estado da Paraíba, ao Projeto de Lei nº 448, de 2011, do senador Wellington Dias, do Piauí (Madureira, 2012).

O referido projeto de lei, após tramitação nas Casas Legislativas, foi aprovado e encaminhado para sanção presidencial. Novamente foram vetados, pela então presidenta da República, os artigos que redistribuíam as rendas petrolíferas, mais especificamente as disposições dos artigos, 42-B e 42-C. Deste modo, a Lei dos Royalties foi sancionada, em 30/11/2012, sob o nº 12.734/2012, constando os referidos vetos presidenciais.

Após os novos vetos presidenciais aos dispositivos da Lei nº 12.734/2012, os congressistas representantes dos estados não agraciados com a distribuição das rendas petrolíferas, ou seja,



menos os representantes do Rio de Janeiro, do Espírito do Santo e de São Paulo, apressaram-se em derrubá-los no intuito de dar integral vigência aos dispositivos da Lei dos Royalties. O que efetivamente ocorreu, pois, em 15 de março de 2013, com os vetos presidenciais aos dispositivos da Lei dos Royalties foram derrubados pelo Congresso Nacional.

Como contramedida à derrubada dos vetos presidenciais, os estados produtores ingressaram com Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), perante o Supremo Tribunal Federal. A ADI nº 4916 foi proposta pelo governador do estado do Espírito Santo; a ADI nº 4917, pelo governador do estado do Rio de Janeiro; a ADI nº 4918 foi proposta pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro; e a ADI nº 4920, pelo governador do estado do São Paulo. No campo do direito processual civil, considerando que as ADIs propostas possuíam em comum a mesma causa de pedir e pedido, restou configurado o instituto da conexão processual, que determinou a reunião de todos os processos, a fim de que fossem processadas e julgadas simultaneamente no intuito de evitar decisões conflitantes.

A ministra Cármen Lúcia foi sorteada relatora das ADIs e, nos autos da ação proposta pelo governador do Rio de Janeiro (ADI nº 4917)², deferiu, no mesmo dia 15/03/2013, medida liminar de suspensão dos efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; 50-E, da Lei nº 12.734/2012, até o julgamento pelo plenário do STF, prorrogado para abril de 2020.

3 Impactos da redistribuição para o estado do Rio de Janeiro

A judicialização da redistribuição das rendas petrolíferas remete a possíveis cenários, no seu desfecho, passados seis anos da concessão da medida liminar, pela ministra Cármen Lúcia, na ADI nº 4917, e com o julgamento do mérito das ADIs, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, prorrogado para abril de 2020. Poderá o STF, em tese, decidir das seguintes formas: julgar totalmente inconstitucional a Lei nº 12.734/2012; julgar parcialmente inconstitucional; ou declarar que a lei é inteiramente constitucional.

A declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 12.734/2012, favorecendo os atuais estados produtores, e a permanência dos critérios definidos na Lei do Petróleo, certamente não colocarão fim à discussão nacional acerca da distribuição das rendas petrolíferas. Se acaso assim ocorrer, hipótese bem plausível é que os congressistas dos estados não beneficiados pela distribuição das rendas petrolíferas novamente se mobilizem para tentar a aprovação de um novo modelo de distribuição, desdobrando-se em nova batalha fiscal.

O julgamento do Supremo, no sentido de declarar a inconstitucionalidade parcial da Lei dos Royalties, traria consequências imprevisíveis, considerando que não é possível, no atual momento, perceber a extensão e as implicações para os dois lados da disputa.

O julgamento do Supremo, no sentido de declarar a inconstitucionalidade parcial da Lei dos Royalties, traria consequências imprevisíveis,

²“DECISÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Dispositivos da Lei no. 9.478/1997 e da Lei no. 12.351/2010 alterados pela Lei no. 12.734/2012. Mudanças das regras de distribuição de royalties e participações especiais de estados e municípios: alegação de desobediência ao art. 20, § 1º combinado com a al. b do inc. ii do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Impugnação retroação de efeitos da nova legislação em inobservância a atos jurídicos perfeitos e ao princípio da segurança jurídica. Plausibilidade jurídica demonstrada. Excepcional urgência configurada a impor deferimento cautelar ad referendum do plenário.”

considerando que não é possível, no atual momento, perceber a extensão e as implicações para os dois lados da disputa.

O STF pode ainda declarar constitucional a Lei nº 12.734/2012, cassando a medida liminar que suspendeu a eficácia dos artigos impugnados para, a partir daí, dar-lhe total vigência. Se assim ocorrer, os efeitos para o estado do Rio de Janeiro e para os municípios fluminenses seriam devastadores, bem como para os estados de São Paulo e do Espírito Santo, considerando o peso das rendas petrolíferas na economia dos estados e municípios concentradores, como no caso do ERJ e dos municípios fluminenses, principalmente os localizados nas regiões da Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense.

Desde a aprovação da Lei do Petróleo, no final da década de 90, quando as rendas petrolíferas foram diversificadas e aumentadas, sua contribuição na composição dos orçamentos do ERJ e dos municípios fluminenses é relevante. Neste sentido, destacam Cruz e Terra (2018, p. 148):

Essa dependência mostra sua face mais trágica no peso das rendas petrolíferas nos orçamentos municipais ante a não existência de ação política, programa ou projeto efetivo, em nenhuma escala política-administrativa, que preparasse os municípios petrolerrentistas para as oscilações de preços, o declínio da produção e das rendas e uma eventual crise ou mudança estrutural no setor, muito menos para uma conjuntura de convergência de todos esses fatores simultaneamente.

Do mesmo modo, Santos (2008, p. 8) adverte a contraindicação em gerar uma dependência financeira deste tipo de recursos

“As receitas petrolíferas constituem uma fonte instável e temporária que não deve ser fonte de financiamento de gastos correntes, nem mesmo de investimentos que resultem em aumento subsequente de gastos correntes. Como é demais sabido, o petróleo é uma fonte não renovável de recursos; sua extração tende a se esgotar ao longo do tempo.”

A crise provocada pela abrupta e acentuada queda do preço de petróleo no mercado internacional, entre 2014 e 2016, fez com que os valores das rendas petrolíferas minguassem, comprovando a gravidade das assertivas acima. No caso do ERJ, a crise foi agravada, ainda, pela queda na produção dos poços maduros da Bacia de Campos e pela inexistência de “investimentos, públicos ou privados, na diversificação produtiva, para além do petróleo e seus fornecedores imediatos” (CRUZ, 2015, p. 4).

Deve ser destacado que, se os dispositivos da Lei nº 12.734/2012 não tivessem sido suspensos pela decisão no STF, a situação do ERJ e dos municípios fluminenses seria desastrosa, considerando,

também, a incidência de fatores ligados à atual crise fiscal, econômica e política do País. Para Nazareth; Araújo; Oliveira (2018, p. 161):

Os impactos sobre o estado do Rio de Janeiro e seus municípios, no entanto, têm sido mais intensos em razão da elevada dependência que a economia e as finanças públicas desses entes apresentam, dos recursos do petróleo e do gás natural. De fato, os impactos negativos da redução das receitas e do nível de atividade econômica somam-se aos decorrentes da crise setorial, destacando-se os seguintes fatores determinantes, que representam riscos para os entes públicos do RJ: mudanças no perfil da produção – pré x pós-sal; queda do preço internacional do petróleo; crise da Petrobras; mudanças na distribuição das rendas geradas entre os entes federativos.

Para aferir a dimensão do que poderia ter ocorrido com o ERJ se a Lei dos Royalties estivesse em pleno vigor, a perda com royalties – aplicando-se, para efeito de cálculo, a redução média dos percentuais de distribuição das faixas de rateio dos royalties de até 5% e do

excedente de até 10%, no período entre 2012 e 2018, conforme prevê a lei – seria de, aproximadamente, 4,2 bilhões de reais, conforme demonstrado na Tabela 1.

Com relação às participações especiais, a perda do ERJ teria sido muito maior, tendo em conta que o percentual de rateio seria diminuído de 40% para 34%, no primeiro momento, e seria reduzido até o percentual de 20%, com a aplicação das regras de transição. Assim, no período entre 2012 e 2018, a perda total seria de aproximadamente 12 bilhões de reais, conforme demonstrado na Tabela 2.

Se as rendas referentes aos royalties e às participações especiais, ao invés de terem ingressado na arrecadação do ERJ, fossem redistribuídas, conforme determinado pela Lei nº 12.734/2012, no específico período entre 2012 e 2018, certamente o ERJ “teria quebrado”, ou mesmo estaria ingovernável, ante a dependência dessas receitas. Vale destacar que

os pagamentos, pelas concessionárias, de participações governamentais pela legislação aprovada passaram a representar parcela cada vez mais importante das receitas do ERJ – de menos de 1% da receita total, em 1996, as participações governamentais chegaram a representar 14% do orçamento estadual em 2012, mesmo depois da crise econômica mundial. (NAZARETH; ARAÚJO; OLIVEIRA, 2018, p. 185).

Agora você pode

Graduação, Pós-Graduação e Extensão

R\$ 49 na primeira
mensalidade
da graduação



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES

EAD



Tabela 1: Royalties em valores correntes

Beneficiário	Ano	Valor	Valor deduzido
Rio de Janeiro	2012	R\$ 2.963.581.531,90	R\$ 622.352.121,70
Rio de Janeiro	2013	R\$ 2.982.024.867,90	R\$ 626.225.222,26
Rio de Janeiro	2014	R\$ 3.213.771.454,00	R\$ 674.892.005,34
Rio de Janeiro	2015	R\$ 2.308.763.476,40	R\$ 484.840.330,04
Rio de Janeiro	2016	R\$ 1.779.775.660,90	R\$ 373.752.888,79
Rio de Janeiro	2017	R\$ 2.651.067.338,91	R\$ 556.724.141,17
Rio de Janeiro	2018	R\$ 4.126.663.180,34	R\$ 866.599.267,87
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$ 4.205.385.977,17

Fonte: elaboração do autor, a partir do Info Royalties, com base na Agência Nacional do Petróleo.

Tabela 2: Participações Especiais em valores correntes

Beneficiário	Ano	Valor	Valor deduzido
Rio de Janeiro	2012	R\$ 5.454.346.520,35	R\$ 818.151.978,05
Rio de Janeiro	2013	R\$ 5.246.988.925,09	R\$ 1.049.397.785,02
Rio de Janeiro	2014	R\$ 4.981.104.037,77	R\$ 1.369.803.610,39
Rio de Janeiro	2015	R\$ 2.555.455.869,98	R\$ 894.409.554,49
Rio de Janeiro	2016	R\$ 2.061.473.769,03	R\$ 824.589.507,61
Rio de Janeiro	2017	R\$ 4.993.288.403,40	R\$ 2.246.979.781,53
Rio de Janeiro	2018	R\$ 9.710.637.067,00	R\$ 4.855.318.533,50
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$12.058.650.750,59

Fonte: Info Royalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo

4 Impactos da redistribuição nos municípios produtores fluminenses

Ao analisar a situação econômica dos municípios fluminenses e os possíveis efeitos que teriam experimentado, caso a Lei dos Royalties não tivesse sido suspensa pelo STF, manifesta-se um agravante, em relação à situação do ERJ, que merece destaque especial. Tal particularidade refere-se à própria inserção dos municípios na estrutura federativa nacional, segundo Santos; Nazareth (2017, p. 15):

trata-se de uma crise federativa de ordem estrutural, já que o maior compromisso com as políticas sociais protegidas pela Constituição e que foram descentralizadas para serem executadas e cofinanciadas pelos municípios, comprometeu este ente federativo com responsabilidades para muito além de suas capacidades técnicas e financeiras.

Aos municípios foram transferidas competências para execução das políticas públicas sem, contudo, a contrapartida financeira necessária para arcar com o custo desta execução, pois a União centralizou os recursos para custear suas despesas, em especial, as relativas à dívida pública, que consome grande parte dos recursos públicos.

A grande maioria dos municípios do País é de pequeno porte, o que significa baixa capacidade de gerar arrecadação própria e grande dependência das transferências intergovernamentais. A descentralização das políticas públicas sem a destinação dos recursos necessários, considerando a concentração destes recursos pela União para financiamento das suas contas públicas, é, certamente, a maior causadora das crises de instabilidade no pacto federativo nacional.

Além da estrutura federativa, outros fatores são relevantes para análise da situação econômica e política dos municípios. Afirmam Nazareth; Araújo; Oliveira (2018, p. 189 e 191) que:

os governos municipais brasileiros foram fortemente afetados pelos impactos da crise econômica, seja por reflexo da queda da arrecadação proveniente das transferências federais (especialmente do FPM) e estaduais (principalmente da cota-parte do ICMS), seja pela queda da arrecadação própria em virtude da redução das atividades econômicas e do nível de emprego em seus territórios.

No Rio de Janeiro, a situação dos governos locais foi agravada pela redução expressiva das participações governamentais do petróleo e gás natural, muito significativas, especialmente para os orçamentos dos municípios confrontantes com as bacias de Santos e Campos, que se somou às reduções das demais receitas.

Portanto, para além de todos os problemas vividos pelos municípios, se houvesse ocorrido a redistribuição das rendas petrolíferas, na forma prevista na Lei nº 12.734/2012, os impactos seriam incalculáveis. Para efeito de análise, tendo em conta somente uma amostra, considerando o recebimento dos royalties pelo municípios de Campos, Macaé e Rio das Ostras, no período entre 2012 e 2018, aplicando-se, para efeito de cálculo, a redução média dos percentuais de distribuição das faixas de rateio dos royalties de até 5% e do excedente de até 10%, Campos teria perdido algo em torno 1,8 bilhão de reais, Macaé perderia mais de 1,7 bilhão de reais e Rio das Ostras, mais de 500 milhões de reais, conforme demonstrado na Tabela 3.

No tocante às participações especiais, se a Lei dos Royalties estivesse em vigência, as perdas de Campos teriam sido em torno de 1,3 bilhão de reais, Macaé teria sido privado das receitas de 100 milhões de reais e Rio das Ostras teria perdido mais de 250 milhões de reais, conforme expresso na Tabela 4.

Para reforçar a percepção dos fortes impactos sobre as receitas dos municípios aqui selecionados, e, por extensão, sobre as dos outros dez municípios em que as rendas petrolíferas têm grande peso, registre-se que, em 2016, o grau de dependência (royalties + participações especiais/receitas brutas) de Campos e de Rio das Ostras era de 17% e o de Macaé, de 15%.

O impasse nacional gira em torno da decisão a ser tomada pelo plenário do STF no julgamento das ADIs, o que certamente não porá fim à disputa pelas rendas petrolíferas, considerando a tendência de crescimento das áreas de exploração de petróleo e gás natural e as convicções enraizadas nos municípios confrontantes com as bacias petrolíferas – dado o precedente aberto pelos critérios utilizados até o momento para hierarquizar os valores transferidos aos municípios – de que “merecem” receber bem mais do que os demais e do que está previsto na Lei do Petróleo.

No entanto, deve-se destacar que, enquanto não houver uma decisão do STF quanto à constitucionalidade da Lei dos Royalties, e assim permanecidos os anteriores critérios de rateio das rendas petrolíferas, o ERJ e os municípios fluminenses beneficiados com estas rendas devem aproveitar esta “segunda chance” e efetivamente desenvolver um planejamento de gastos e de investimentos que possam beneficiar as futuras gerações, que certamente estarão privadas dos benefícios decorrentes da exploração e produção de petróleo e gás natural na região. Os fatos de que tenha havido, independentemente da lei pendente, redução nas rendas, decorrentes da queda na produção dos campos maduros, e de que permaneça o risco permanente das oscilações, para baixo, dos preços internacionais do barril de petróleo só aumenta a responsabilidade em desenvolver um planejamento eficiente.



**A QUALIDADE DE
ENSINO QUE VOCÊ JÁ CONHECE.**

**INSCREVA-SE
AGORA!**

Tabela 3: Royalties em valores correntes

Beneficiário	Ano	Valor	Valor deduzido
Campos dos Goytacazes	2012	R\$ 631.856.471,33	R\$214.199.343,78
Campos dos Goytacazes	2013	R\$ 630.384.833,22	R\$262.870.475,45
Campos dos Goytacazes	2014	R\$ 632.820.616,41	R\$312.613.384,51
Campos dos Goytacazes	2015	R\$ 406.073.703,99	R\$232.274.158,68
Campos dos Goytacazes	2016	R\$ 271.071.018,53	R\$176.196.162,04
Campos dos Goytacazes	2017	R\$ 340.370.651,89	R\$247.789.834,57
Campos dos Goytacazes	2018	R\$ 458.355.956,28	R\$368.976.544,80
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$1.814.919.903,83
Macaé	2012	R\$ 476.924.994,43	R\$161.677.573,11
Macaé	2013	R\$ 466.531.575,52	R\$194.543.666,99
Macaé	2014	R\$ 491.526.473,38	R\$242.814.077,85
Macaé	2015	R\$ 331.662.158,13	R\$189.710.754,45
Macaé	2016	R\$ 263.174.120,25	R\$171.063.178,16
Macaé	2017	R\$ 394.501.266,54	R\$287.196.922,04
Macaé	2018	R\$ 585.385.868,09	R\$471.235.623,81
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$1.718.241.796,41
Rio das Ostras	2012	R\$ 186.873.468,19	R\$63.350.105,72
Rio das Ostras	2013	R\$ 186.682.968,77	R\$77.846.797,98
Rio das Ostras	2014	R\$ 189.794.271,44	R\$93.758.370,09
Rio das Ostras	2015	R\$ 112.420.401,31	R\$64.304.469,55
Rio das Ostras	2016	R\$ 76.727.560,01	R\$49.872.914,00
Rio das Ostras	2017	R\$ 98.968.217,45	R\$72.048.862,30
Rio das Ostras	2018	R\$ 153.215.437,89	R\$123.338.427,50
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$544.519.947,14

Fonte: Info Royalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

Tabela 4: Participações Especiais em valores correntes

Beneficiário	Ano	Valor	Valor deduzido
Campos dos Goytacazes	2012	R\$ 722.376.842,14	R\$ 361.188.421,07
Campos dos Goytacazes	2013	R\$ 672.888.138,32	R\$ 336.444.069,16
Campos dos Goytacazes	2014	R\$ 575.546.379,64	R\$ 287.773.189,82
Campos dos Goytacazes	2015	R\$ 212.329.468,24	R\$ 106.164.734,12
Campos dos Goytacazes	2016	R\$ 81.591.386,56	R\$ 40.795.693,28
Campos dos Goytacazes	2017	R\$ 130.490.024,62	R\$ 65.245.012,31
Campos dos Goytacazes	2018	R\$ 216.724.914,96	R\$ 108.362.457,48
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$ 1.305.973.577,24
Macaé	2012	R\$ 61.729.224,95	R\$ 30.864.612,48
Macaé	2013	R\$ 49.924.147,78	R\$ 24.962.073,89
Macaé	2014	R\$ 51.130.398,57	R\$ 25.565.199,29
Macaé	2015	R\$ 11.752.829,36	R\$ 5.876.414,68
Macaé	2016	R\$ 1.912.977,35	R\$ 956.488,68
Macaé	2017	R\$ 7.556.398,82	R\$ 3.778.199,41
Macaé	2018	R\$ 16.650.867,98	R\$ 8.325.433,99
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$ 100.328.422,41
Rio das Ostras	2012	R\$ 161.962.248,08	R\$ 80.981.124,04
Rio das Ostras	2013	R\$ 139.326.186,00	R\$ 69.663.093,00
Rio das Ostras	2014	R\$ 121.049.302,75	R\$ 60.524.651,38
Rio das Ostras	2015	R\$ 25.791.888,35	R\$ 12.895.944,18
Rio das Ostras	2016	R\$ 8.047.598,09	R\$ 4.023.799,05
Rio das Ostras	2017	R\$ 18.631.048,13	R\$ 9.315.524,07
Rio das Ostras	2018	R\$ 41.614.803,58	R\$ 20.807.401,79
		TOTAL DIFERENÇA:	R\$ 258.211.537,49

Fonte: Info Royalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo.

5 Considerações finais

Cabe registrar a escolha metodológica feita por este artigo. Ao invés de projetar as futuras reduções nos orçamentos municipais, a partir da possível vigência da Lei dos Royalties, cujo mérito está previsto para ser julgado em abril de 2020, optou-se por utilizar as arrecadações dos anos recentes, para destacar dois pontos: a grandeza da perda em relação aos valores que se costumava arrecadar, mas, também, para registrar que eles foram considerados em relação a valores que já se encontravam em declínio, principalmente entre os municípios concentradores das rendas, em decorrência da queda nos preços internacionais, da crise da Petrobras e da queda na produção dos poços maduros da Bacia de Campos. Muito embora tenha havido crescimento para o estado, no último ano, devido aos benefícios decorrentes da exploração do pré-sal na Bacia de Santos e a relativa recuperação dos preços, os cortes decorrentes da Lei dos Royalties afetariam, ainda assim, gravemente, as finanças do estado. Agregue-se, ainda, o fato de que as perdas, uma vez promulgada a Lei, retroagiriam a 2012, conforme previsto.

A outra opção metodológica, a de projetar as futuras perdas, estaria vulnerável enquanto argumentação, dada a instabilidade e imprevisibilidade do comportamento da economia petrolífera, bem como dos demais componentes das arrecadações estadual e municipal ante as mudanças em curso na economia e na estrutura fiscal do País, neste ano de 2019, bem como o fato de os recursos à sanção da Lei dos Royalties ainda não terem sido julgados.

O que deve permear a discussão que envolve a repartição das rendas petrolíferas é o fato de que ocorre uma concentração elevada de recursos para poucos entes (Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo e algumas dezenas de municípios desses estados), enquanto os demais vivem um estado de penúria financeira, devido, dentre outros fatores aqui citados, à sobrecarga estrutural com as responsabilidades constitucionais em relação a políticas públicas importantes, o que diz respeito ao Pacto Fiscal. Toda forma de concentração de recursos é injusta, sejam estes privados, sejam públicos.

Assim, deve ser buscada uma solução conciliatória, invocando os princípios do federalismo cooperativo; deve-se buscar uma solução que proporcione uma distribuição mais igualitária das rendas petrolíferas, sem deixar de levar em consideração o atual grau de dependência financeira dos entes que vêm recebendo estas receitas, assim como os impactos que efetivamente impliquem demandas de gastos orçamentários por parte desses municípios, tais como o crescimento acelerado e acentuado da população residente e as conseqüentes demandas de infraestrutura e serviços; e, finalmente, incorporar os fatores locais e regionais referentes às desigualdades socioespaciais brasileiras.

Vale reiterar que, no tocante à redistribuição das rendas petrolíferas, o que está posto em discussão, na realidade, não é a propriedade do petróleo, nem os impactos locais sofridos pela atividade, muito menos princípios jurídicos como o da isonomia ou da segurança jurídica. O que se discute é o grande volume de recursos que

COLECIONE EXPERIÊNCIAS

Vestibular 2020.1

INSCRIÇÕES ABERTAS



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES



PAD PROGRAMA
DE ACESSO
DIFERENCIADO



estão concentrados em poucos entes federativos e que seriam estratégicos para o financiamento de políticas nacionais de recorte regional.

No caso do ERJ e dos municípios fluminenses, grandes beneficiários das rendas petrolíferas, cabe aos seus gestores efetuarem uma reflexão sobre os possíveis cenários relativos aos desdobramentos do processo de redistribuição das rendas petrolíferas. Atualmente, os antigos critérios de distribuição definidos pela Lei nº 9.478/97 são mantidos por uma decisão liminar proferida no STF, que, em tese, pode ser modificada a qualquer momento. Se acaso os critérios criados pela Lei nº 12.734/2012 fossem adotados de forma imediata, os efeitos na economia fluminense seriam devastadores, mantidas as condições atuais, tendo em conta que a redução prevista na Lei dos Royalties para os “estados e municípios produtores” é substancial, ainda que seja aplicada de forma gradual.

Neste cenário, torna-se imperiosa a adoção de uma perspectiva de cautela com os gastos das rendas petrolíferas, pois tais não podem ser consumidas com o custeio das despesas correntes nem mesmo de investimentos que resultem no crescimento dessas despesas, sem que medidas de geração adicional de arrecadação própria sejam adotadas, tendo em conta que se trata de receita temporária, porque os recursos naturais são finitos e gozam ainda de grande instabilidade, tanto no plano interno (disputa pelas rendas; declínio da produção) como no externo (variação do preço internacional), evitando, no limite, que a dependência ultrapasse patamares de sustentabilidade.

Os municípios fluminenses que atualmente se beneficiam das rendas petrolíferas devem prover a realização dos gastos destas rendas no sentido de cumprir o compromisso de deixar um legado para as futuras gerações, que estarão privadas desses recursos.

No curto prazo, os estados do Rio de Janeiro, de São Paulo e do Espírito Santo, e os municípios concentradores das rendas petrolíferas, poderiam retomar esforços, juntamente com o Governo

Federal, no sentido de elaborar novos critérios de repartição, subordinados aos ditames do desenvolvimento nacional, regional e local de caráter integrador, inclusivo, equitativo e justo.

A injusta concentração atual, ou o seu oposto, e a pulverização anunciada manterão a gravidade da atual situação econômica e social, e o montante que caberá a cada ente federativo, com a pulverização, será insignificante para impactar positivamente o desenvolvimento. O que aponta para que a União retome suas responsabilidades sobre as políticas de desenvolvimento, retomando seu caráter nacional, em que estados e municípios estejam contemplados de forma integrada, equitativa e justa. Isto aponta, por exemplo, para a constituição de Fundos Federal e Regionais, com previsão de uso para amortecimento de impactos negativos das crises, e sua difusão diferenciada pelos índices, em substituição à atomização infrutífera dos recursos entre os mais de cinco mil municípios brasileiros, conforme promete a Lei dos Royalties.

No momento em que este artigo está sendo fechado, tem-se um cenário no qual algumas variáveis reforçam a necessidade de um planejamento sintonizado com a criação de fundos soberanos de longo prazo. Recentes descobertas no Irã e em outros países elevam imensamente o volume das reservas de petróleo; novas descobertas são feitas na camada do pré-sal brasileira; o campo de Búzios, no ERJ, adquirido pela Petrobras, promete elevar as transferências das rendas petrolíferas; e, finalmente, eleva-se a pressão no sentido da substituição do petróleo por fontes alternativas, limpas e renováveis. Tudo isso intensifica a instabilidade e a volatilidade do futuro do petróleo e das riquezas por ele geradas. Só um fundo de amortecimento dos ciclos pode compensar tal grau de imprevisibilidade.

Reconhecem-se as extremas dificuldades para tal tarefa sem que o pacto federativo seja revisto à luz da divisão das responsabilidades e da disponibilidade de recursos entre os entes, dentre os quais as rendas petrolíferas devem ser incluídas.



VAGAS LIMITADAS

DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PROGRAMA:
PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

 UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Federalismo, Isonomia e Segurança Jurídica: Inconstitucionalidade das Alterações na Distribuição dos Royalties do Petróleo. Parecer-PGM, Rio de Janeiro, p.1-20, 2010.

BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm acesso 12/04/2019.

BRASIL. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm acesso 15/04/2019.

CRUZ, J. L. V. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. Boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes, n. 48, jun. 2015.

CRUZ, J. L. V.; TERRA, D. C. T. Impacto territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos, RJ. In: PIQUET, R. ; PINTO JÚNIOR, H. Q. (org.). Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 127-160.

MADUREIRA, C. Royalties de Petróleo e Federação. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARQUES JÚNIOR, J. C.; GUEDES, S. M. C. A Lei Federal nº 12.734/2012 e o novo regime de distribuição dos royalties: uma análise à luz das controvérsias constitucionais. Direito e E-nergia. Natal: UFRN, ano 5, vol. 8, ago.-dez.2013, p.16-30.

NAZARETH, P. A.; ARAÚJO, N. Q.; OLIVEIRA, H. D. O Rio de Janeiro e as rendas petrolíferas: a crise e os desafios do pré-sal. In: PIQUET, R. e PINTO JÚNIOR, H. Q. (org.). Transformações em Curso na Indústria Petrolífera Brasileira. Rio de Janeiro: E-papers, 2018. p. 61-231.

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização, Desenvolvimento Local e Autonomia Financeira dos Municípios. Quivera, Toluca, México, v. 10, n. 1, p. 47-64, enero-jun. 2008.

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. N. Fiscal e seus Impactos nas Relações Interfederativas: O Caso dos Municípios Fluminenses. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n.31, p. 1-33, 2017.

UCAM. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/> acesso 18/04/2019.

M E S T R A D O

PESQUISA OPERACIONAL E
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL
**LINHA DE PESQUISA
EM SAÚDE**

