



## **Aos produtores, não apenas o ônus**

Avaliação dos impactos para o estado do Rio e seus municípios com a redistribuição dos *royalties* e participações especiais

Avaliação dos impactos socioeconômicos para o estado do Rio de Janeiro e seus municípios frente à possibilidade de redistribuição dos *royalties* e participações especiais advindas da exploração e produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos, sob a ótica da Lei 12.734/2012.

# Ficha Técnica

## Firjan

### Presidente

Eduardo Eugenio Gouvêa Vieira

### Diretor Firjan IEL

João Paulo Alcântara Gomes

### Gerente Geral de Competitividade

Luis Augusto Azevedo

### Gerente de Estudos Econômicos

Jonathas Goulart

### Equipe Técnica

Glenda Neves

Márcio Afonso

Nayara Freire

Tomaz Leal

### Apoio

Camila Rocha

Allan Oliveira

### Diretor Executivo SESI SENAI

Alexandre dos Reis

### Gerente de Petróleo, Gás e Naval

Karine Fragoso

### Equipe Técnica

Fernando Montera

Heber Bispo

Iva Xavier

Renata van der Haagen

Thiago Valejo

Verônica França

### Apoio

Anna Clara Costa

Felipe Siqueira

Milena Fernandes

Priscila Felipe

## Resumo da Nota Técnica

No rastro de anúncio da nova fronteira de exploração de petróleo e gás no Brasil, conhecida como camada Pré-sal, o governo federal aprovou um conjunto de leis que mudou a estrutura vigente das concessões para exploração e produção de óleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos no Brasil.

Contrário ao processo iniciado na década de 90, principalmente a partir da Lei 9.478 de 1997, conhecida como a Lei do Petróleo, o Brasil estabeleceu, com um conjunto de leis promulgadas em 2010, um retrocesso ao processo de abertura e quebra do monopólio da Petrobras.

Nessa sequência, foi sancionada a Lei Federal nº 12.734 de 2012, que modifica as regras de divisão, entre os entes da federação, de *Royalties* e da Participação Especial (R&PE) devidos como compensação financeira pela exploração e produção de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, aplicadas aos modelos de concessão e de partilha.

Esta Lei, sob a égide da inconstitucionalidade e de quebra do Pacto Federativo, foi suspensa pelo STF em novembro de 2013. Em novembro de 2019, a ação suspensiva será julgada pela Corte.

A redistribuição dos R&PE, privilegiando estados e municípios não produtores, afeta substancialmente a capacidade de respostas do estado e municípios produtores às demandas sociais. No caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro (ERJ), por exemplo, a perda futura estimada inviabilizará, em conjunto, o abastecimento de água para 95.931 pessoas, a manutenção de 566 mil alunos no sistema de ensino e a disponibilidade de mais de 4 milhões de atendimentos no sistema de saúde pública, entre 2020 e 2023, de acordo com a regra orçamentária atual.

Para a arrecadação do ERJ, por exemplo, a distribuição pela Lei 12.734/2012 gerará uma perda estimada equivalente a quatro anos de investimento na área de saúde, considerando o valor investido em 2018 pelo próprio estado.

A proposta de redistribuição acaba por gerar uma forte distorção ao incumbir aos estados e municípios produtores a função de distribuição de renda, abrindo mão apenas das benesses da atividade petrolífera e mantendo todos os ônus e riscos atrelados.

Dessa forma, dada a iminência do julgamento desta importante ação, esta nota busca avaliar os impactos para o ERJ e seus municípios a partir da mudança de regra estabelecida anteriormente.

# Nota Técnica

## Precedentes legais *utilizações dos R&PE*

De acordo com a Lei 7.990/1989, os recursos advindos da compensação financeira pela atividade petrolífera não devem ser utilizados para o pagamento de dívidas e quadro permanente de pessoal do ente federativo a quem compete a arrecadação. Em 1991 foi editado o Decreto nº 1/1991, que regulamentou o pagamento e trouxe a definição das diretrizes para a utilização destes recursos, que deveriam ser aplicados em *“energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e em saneamento básico”*.

Contudo, em 2001, foi permitida a utilização dos recursos de participação governamental da exploração de petróleo e gás na capitalização de fundos de previdência, conforme previu a Lei 10.195/2001. O ERJ passou, a partir de 2009, a utilizar, então, os valores no RioPrevidência, por exemplo.

Adicione-se, que, em 2013, com o advento da Lei 12.858, que obrigou o ente a destinar novos recursos de participações governamentais para Educação e Saúde, também permitiu a utilização de todos os recursos de R&PE para pagamento da dívida com a União e custeio das despesas de ensino, inclusive de salários relacionados.

Mais recentemente, na Lei Complementar nº 178 de 2017 foi instituída a utilização de 5% dos R&PE do ERJ para composição do Fundo Estadual de Investimento e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social, o FISED.

Importante registrar que cabem aos Tribunais de Contas a fiscalização da aplicação dos recursos provenientes dos R&PE pelos Estados e Municípios.

## Atividade petrolífera *pressões socioambientais geradas*

A exploração e produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos fluidos demandam a contratação de infraestrutura e suporte às atividades de operação, manutenção e apoio, que, por sua vez, requer o embarque e desembarque de pessoas, bens e suprimentos de toda ordem, além da própria produção que deve realizar seu escoamento, tancagem, entre outras atividades. Todas essas, entre outras necessárias, são atividade que impactam o território de atuação.

Entre os impactos sociais gerados, destacam-se o rápido crescimento populacional, de residente e de população flutuante. A ocupação, muitas vezes, irregular de áreas ambientalmente sensíveis ou de risco traz desordem territorial e, em ambos os casos, o aumento repentino da população nos municípios afetados pelas atividades petrolíferas, o que é fator determinante para o processo de urbanização destes.

Quanto à população flutuante, há um problema socioeconômico de destinação de renda, pois, mesmo ocupando postos de trabalho nesses municípios, esta população acaba consumindo e aplicando os seus recursos em outras localidades, causando toda ordem de pressão sob a disponibilidade de serviços públicos. No caso dos municípios,

entre eles, Macaé, Maricá e Rio das Ostras, por exemplo, a população saltou 90%, 106% e 301%, no período entre 2000 e 2018, ao passo que a mão de obra formal nesses municípios avançou 200%, 225% e 576%, respectivamente, no mesmo período.

Além disso, é importante ressaltar que a população do ERJ e do Brasil aumentou em torno de 20% no mesmo período, de acordo com dados do IBGE. Ou seja, a atividade petrolífera gera pressões populacionais maiores naqueles municípios que atuam direta e indiretamente nessas atividades, que concentram o crescimento populacional, no caso do ERJ.

Como o mercado de petróleo mundial é cíclico, em momento de desaquecimento - como ocorreu recentemente entre 2015 e 2017, com a redução de aproximadamente 400 mil vínculos empregatícios - o contingente populacional desempregado aumentará a sua demanda pelos serviços públicos, por saúde, educação e segurança, principalmente.

Outro ponto de atenção diz respeito aos potenciais graves danos ambientais de um acidente na exploração de petróleo, que trarão prejuízos para os estados e municípios produtores de forma direta. Um vazamento de petróleo que porventura venha a contaminar uma extensa área do Oceano Atlântico na frente do estado produtor não trará prejuízo para um estado não produtor em outra região do país, quiçá em locais sem acesso ao litoral.

Nessas ocasiões, quem deverá atuar na remediação dos acidentes ou ser atingido pelas consequências do derramamento de óleo são exclusivamente o estado e municípios produtores afetados.

Todo e qualquer projeto de exploração e produção de petróleo deve e tem estudos de impacto ambiental (EIA) e seus respectivos relatórios de impacto ambiental (RIMA), que apontam as áreas que poderão ter atividades econômicas, recreativas e de conservação sujeitas a interferências de um eventual dano ao meio ambiente.

Como exemplo, o polo Pré-Sal da Bacia de Santos, que compreende os municípios e estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, tem explícito em seu RIMA a área de influência da atividade petrolífera na respectiva região, não englobando nenhuma outra localidade do Brasil.

## Municípios do Rio de Janeiro

### *impactos sob a ótica da Lei 12.734/2012*

Como pode ser observado na Tabela 1, a perda de receitas com R&PE entre 2013 e 2018 nos municípios fluminenses, sob a ótica da Lei 12.734/2012, seria da ordem de R\$ 19 bilhões. Esse montante representa 75,5% do total investido nessas cidades, que devem ainda destinar grande parte dos seus recursos para cobrir suas despesas correntes, também impactadas pelas mudanças socioeconômicas já citadas.

Nos últimos dois anos, por exemplo, com a queda dos investimentos em função da crise econômica, a perda de receitas com participações governamentais superaria em larga escala o montante investido nestes municípios do ERJ. Caso fosse real, este momento de fortes perdas de recursos apenas agravaria a situação dos municípios, restringindo sua capacidade de investir, que passam por forte redução da atividade econômica e acentuação do desemprego.

**Tabela 1. Estimativa de perda de receita e seus impactos sobre os investimentos dos municípios do ERJ até 2018 - sob a ótica da Lei 12.734/2012**

<b>Ano</b>	<b>Investimento Total <sup>(1)</sup></b> (R\$ bilhões)	<b>Perda de receita <sup>(2)</sup></b> (R\$ bilhões)	<b>(2)/(1)</b>
2013	4,06	3,31	81,6%
2014	5,29	3,47	65,5%
2015	6,44	2,34	36,3%
2016	5,55	1,99	35,8%
2017	2,07	2,99	144,3%
2018	1,80	4,94	274,4%
<b>Total</b>	<b>25,22</b>	<b>19,04</b>	<b>75,5%</b>

Fonte: ANP, SICONFI, TCE-RJ.

Assim, a alteração da distribuição das participações governamentais da atividade petrolífera, ocasionará queda abrupta nos montantes arrecadados pelos municípios e irá impactar diretamente na capacidade de aplicação desses recursos para funções básicas, como saúde, educação, previdência social, assistência social, urbanismo e saneamento. A perda estimada para os municípios do ERJ nos próximos quatro anos é de R\$ 30,1 bilhões, conforme apresentado na Tabela 2.

Considerando a atual distribuição pela regra orçamentária<sup>1</sup>, perder tais recursos inviabilizará, em conjunto:

- o abastecimento de água para 95.931 pessoas;
- a manutenção de 566 mil alunos; e
- a disponibilidade de mais de 4 milhão de atendimentos no sistema de saúde pública.

**Tabela 2. Estimativa de perda de receita futura nos municípios do ERJ - sob a ótica a Lei 12.734/2012**

<b>Ano</b>	<b>Perda de receita</b> (R\$ bilhões)
2020	6,9
2021	7,3
2022	7,8
2023	8,1
<b>Total</b>	<b>30,1</b>

Fonte: ANP.

<sup>1</sup> Valores agregados para todos os municípios e vide tabela de Despesas por Função, exercício 2018, (Anexo I-E), extraídas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI).

## Estado do Rio de Janeiro

### *impactos sob ótica da Lei 12.734/2012*

Assim como para os municípios fluminenses, a mudança das regras de repartição das participações governamentais terá grande impacto para o ERJ. Em linha com a alteração realizada em 2001 na Lei 7.990/1989<sup>2</sup>, hoje 80% da arrecadação de R&PE são direcionados para capitalização previdenciária do ERJ, enquanto os 20% restantes vão para o Tesouro do ERJ que arca com despesas diversas.

A título de comparação, o valor arrecadado em 2018 foi equivalente aos gastos com Segurança Pública do ERJ. Uma eventual queda nas receitas oriundas do petróleo irá desencadear um colapso das contas públicas do ERJ, com a prestação de serviços básicos sendo colocados em risco. A queda da produção ou a redução do valor do óleo já é um risco suficiente para o Rio.

Nos próximos quatro anos, o impacto da mudança, caso as regras impostas pela Lei 12.734/2012 para o ERJ venha a vigorar será da ordem de R\$ 25,7 bilhões, conforme apresentado na Tabela 3. A estimativa é que o ERJ perca, em média, R\$ 6,4 bilhões de seu orçamento por ano, valor que traria repercussões negativas não apenas sobre possíveis investimentos, mas para arcar com despesas correntes básicas. Como base de comparação, em 2018, 53,3% da despesa previdenciária do ERJ foi realizada com os recursos provenientes da exploração do petróleo.

**Tabela 3. Estimativa de perda de receita futura no ERJ - sob a ótica a Lei 12.734/2012**

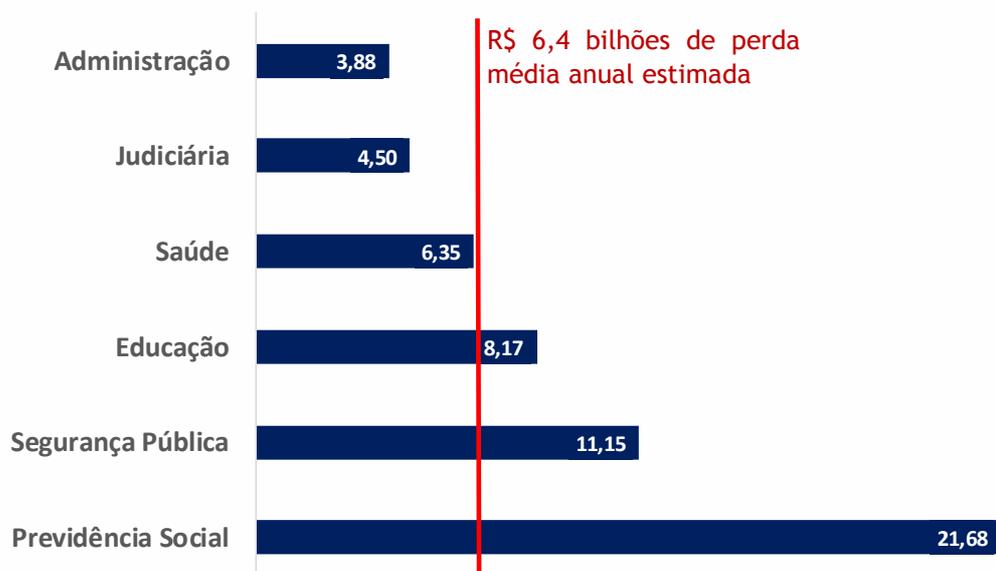
Ano	Perda de receita (R\$ bilhões)
2020	6,5
2021	6,4
2022	6,4
2023	6,3
<b>Total</b>	<b>25,7</b>

Fonte: ANP.

Considerando a estrutura orçamentária do ERJ em 2018, a perda de receitas no montante citado impossibilitaria o ERJ de cumprir com seu compromisso de atendimentos a sua população, restringindo-o a uma capacidade inferior as suas demandas. Como ilustrado no Gráfico I, o valor que deixaria de ser arrecadado anualmente é equivalente a todo o gasto do ERJ com o sistema de saúde pública. Ou percentual significativo das pastas de Educação e Segurança Pública.

<sup>2</sup> Em 2001, alterações foram realizadas na Lei 7.990/1989 permitindo a utilização dos recursos de participação governamental da exploração de petróleo e gás na capitalização de fundos de previdência, realizado pelo Rio a partir de 2009, capitalizando o RioPrevidência, por exemplo.

**Gráfico 1. Comparativo da estimativa de perda de receita futura em relação as maiores despesas de 2018 no ERJ - sob a ótica da Lei 12.734/2012**



Fonte: SEFAZ / RJ.

Além da possibilidade de não pagamento de pessoal inativo, essa quantia representa mais que o total de gastos somados dos programas de Assistência Hospitalar, Operação e Desenvolvimento do Ensino, Ampliação e Qualificação da Atenção Básica, Pacto pelo Saneamento, Gestão Operacional da Polícia, Saneamento Básico e Gestão do Sistema Prisional.

## Ambiente de negócios

### *impactos sob ótica da Lei 12.734/2012*

Como já destacado, a possibilidade de perda de receita futura proveniente de R&PE, sob a ótica da Lei 12.734/2012, afetará diretamente a capacidade de atendimento do ERJ e seus municípios às demandas por serviços públicos em geral e investimentos.

A própria atividade petrolífera, que gera receita e renda para todo o país, virará refém de uma condição de desequilíbrio financeiro imposta às regiões na qual suas bases de operação e apoio se localizam. Esse cenário poderá resultar no aumento de pressão social para que estas mesmas empresas intensifiquem seus esforços em programas de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável da população local.

A condição de ambiente hostil ao investimento, seja pela falta de segurança pública, educação ou infraestruturas mínimas, por exemplo, afetará o dia a dia dos profissionais que suportam toda a atividade empresarial do ERJ. Ou seja, aumenta o custo de operação e compromete, assim, todo o ambiente de atração de novos investimentos, a criação de novos postos de trabalho e a inserção de nossa indústria nas cadeias globais de valor.

## Considerações Finais

De fato, o quadro é grave. Em setembro de 2017, o ERJ aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, confirmando sua insolvência no curto prazo e se submetendo a um pagamento de juros da dívida ainda maiores no futuro.

Uma eventual perda de receitas da ordem R\$ 55,8 bilhões (considerando as perdas previstas no estado e municípios) coloca em risco a própria sustentação financeira dos entes afetados, com efeitos diretos sobre a população, através da redução ou piora na qualidade dos serviços públicos prestados, além das repercussões econômicas de redução do emprego e renda para a população.

A proposta de redistribuição coloca, mais uma vez, a cargo do ERJ e seus municípios a responsabilidade pela distribuição de renda no país. O pagamento de participações governamentais da atividade petrolífera para estados e municípios produtores foi estabelecido como contrapartida pela tributação diferenciada sob os produtos derivados do petróleo, que se deu no momento da Constituinte de 1988. Essa perda foi compensada em parte.

No meio da década de 2000, com a definição da Cessão Onerosa, o pagamento de participações especiais foi revertido no pagamento de uma outorga compensatória pela Petrobras para exploração de cinco bilhões de barris óleo equivalente. Esse movimento resultou na antecipação de recursos para a União, uma perda que nunca será recuperado pelo estado.

Novamente, com a definição do modelo de Partilha da Produção, estados e municípios produtores perdem, sem nenhuma contrapartida, a renda associada à participação especial, que foi redirecionada à União, na forma do chamado óleo lucro. A concentração desse recurso na União, por sua vez, também é alvo de revisão no Legislativo.

Ressalta-se, também, que nunca a União dividiu com os estados e municípios o pagamento do Bônus de Assinatura, uma das contrapartidas financeiras pagas pelo consórcio no momento da assinatura do contrato de exploração e produção da área adquirida. Desde 2013, foram arrecadados pela União em Bônus de Assinatura mais de R\$ 30 bilhões. Apenas para o leilão do Excedente da Cessão Onerosa serão arrecadados mais de R\$ 100 bilhões, os quais, também, estão sendo discutidos no Congresso Nacional a regra de distribuição com estados e municípios.

Dessa forma, entendemos que a parcela de recursos concentrada na União, a partir das modificações estruturais que o país promoveu com o advento da nova fronteira de exploração chamada Pré-Sal, sejam os oportunos recursos alvo de redistribuição. Apenas em 2018, a União concentrou mais de 50% de toda a compensação financeira da atividade petrolífera, entre bônus de assinatura, R&PE que somaram R\$ 21 bilhões no ano.

Não devemos preterir aqueles estados e municípios produtores, que absorvem todo o ônus da atividade petrolífera, em favor de dividir somente as benesses com o restante do país.

## VOCÊ SABIA?

### #QuemTemRiscoTemRoyalties

- Participações governamentais são recompensas pelo aumento da demanda social e ambiental nas áreas onde ocorre a atividade. Nesses locais, há maior concentração populacional e risco de dano ao meio ambiente.
- Entre 2010 e 2018, a média de crescimento populacional nos 25 maiores municípios produtores de petróleo e gás do Brasil foi de 16,7%, contra 9,3% no país.
- A união recebe a maior quantia das receitas de participações governamentais da exploração de petróleo e gás natural, acumulando 54% do total arrecadado em 2018.
- A Constituição Federal de 1988 já previa que a tributação de ICMS sobre petróleo e derivados combustíveis não ficasse com as regiões produtoras, como forma de distribuir as riquezas pelo país e compensar o recebimento de participações governamentais.
- *Royalties*, participações especiais e bônus de assinatura não são tributos. São compensações pagas pelo direito de explorar, por tempo limitado, os recursos de petróleo e gás natural de uma área localizada em um determinado estado e município.
- Caso ocorra a redistribuição de *royalties*, estados e municípios produtores imediatamente entram em crise financeira sem a terem causado.
- Quem sofrerá diretamente por um eventual dano ambiental decorrente da atividade petrolífera é a região produtora, não havendo impacto sobre uma região distante de um eventual acidente.
- *Royalties* também existem para água utilizada na geração de energia elétrica e para a extração de minérios, por exemplo, e não serão divididos com regiões não produtoras.

**Firjan** SENAI  
SESI  
IEL  
CIRJ

