



**Monografia de Conclusão de Curso**

A NOVA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O IMPACTO FISCAL PARA O  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck**  
**Coordenador de Monografia: Carlos Viana de Carvalho**

**Aluno: Bernardo Pinheiro Costa**

**Nº Matrícula: 0910378**

**1 de julho de 2013**





**Monografia de Conclusão de Curso**

**A NOVA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O IMPACTO FISCAL PARA O  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

**“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para  
realizá-lo a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo  
professor tutor”.**

**Orientador: Rogério Ladeira Furquim Werneck  
Coordenador de Monografia: Carlos Viana de Carvalho  
Aluno: Bernardo Pinheiro Costa  
Nº Matrícula: 0910378  
1 julho de 2013**

**“As opiniões expressas nesse trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”.**

**Índice:**

1 – Introdução .....	5
2 – A disputa pelos royalties .....	8
2.1. Histórico: a primeira lei .....	8
2.2. A descoberta do pré-sal .....	9
2.3. A nova proposta de distribuição dos royalties .....	11
2.4. O que ainda está por vir .....	18
3 – A fragilidade advinda da disputa dos royalties .....	20
3.1. Pacto federativo .....	20
3.2. Insegurança jurídica .....	21
3.3. Insolvência.....	22
4 – O cálculo da perda financeira .....	23
4.1. Cálculo dos royalties: Metodologia oficial: Lei federal e ANP .....	23
4.2. A metodologia desse estudo .....	28
4.3. A perda líquida.....	34
5 – A perda social .....	36
5.1. O estado e a capital .....	36
5.2. Quissamã e Macaé .....	37
6 – Conclusão .....	40
7 – Bibliografia .....	42

**Índice das Tabelas e Gráficos:**

Gráfico 1: Outlook de Produção de Óleo e Gás na Bacia de Campos .....	31
Gráfico 2: Taxa de câmbio USD per BRL.....	32
TABELA 1: A nova redistribuição dos royalties segundo as mudanças de 2012.....	13
TABELA 2: A nova redistribuição das participações especiais segundo as mudanças de 2012 .....	13
Tabela 3: A perda líquida de certos municípios do estado do Rio e o valor percentual da perda frente às receitas antes da mudança .....	35

## 1 – Introdução:

Atualmente, um dos temas mais discutidos na mídia brasileira é a nova repartição dos royalties do petróleo. Em 2012, a Câmara dos Deputados aprovou uma lei que geraria um novo formato de distribuição desses royalties, impactando significativamente a economia dos estados produtores, os que perderiam com a nova medida. O impacto sobre os estados produtores seria tal que se tornou impossível ler qualquer periódico brasileiro sem se deparar com alguma matéria sobre essa questão. Durante meses, essa questão perdurou no cenário político brasileiro e após veto da presidente, apreciação do veto pelo Congresso e revogação da lei pelo Supremo, a questão ainda está mais atual que nunca.

A dimensão da briga político-judicial pela receita dos royalties do petróleo é extremamente intrigante, pois por mais que seja claro que nenhum agente racional goste ou se permita facilmente perder receitas, é igualmente interessante como dois pequenos estados estão se mobilizando frente ao país inteiro para defender um interesse tão particular, sem de forma nenhuma intimidar-se pela pressão do resto do país. Essa temática da nova redistribuição dos royalties é extremamente atual e é superinteressante tentar compreender porque essa discussão se tornou tão crucial na nossa sociedade, isto é, responder à indagação de por que os estados produtores simplesmente não podem perder essa receita proveniente dos royalties do petróleo.

É evidente por questões de segurança jurídica, as razões pelas quais seria impensável que os estados produtores aceitassem uma nova redistribuição atingindo a todos os contratos desde já. Além disso, não se pode esquecer que as receitas provenientes dos royalties em muitos casos já estão comprometidas como forma de pagamento para outros serviços que esses estados estão consumindo, de forma que a perda dessas receitas significaria uma dificuldade em pagar esses compromissos já aprovados. Por mais que pareça tão evidente a justiça por trás das reivindicações dos estados produtores, muitos ainda tentam questionar esse direito a essas receitas, alegando que os royalties seriam uma receita de todos e não só dos estados produtores.

O curioso é que os que defendem esse ponto-de-vista não conseguem enxergar o oportunismo por trás desse discurso. Royalties não são riquezas da nação. Royalties,

segundo José Roberto Afonso, são receitas originárias que um governo recebe a título de compensação do contribuinte que explora seu patrimônio, ou uma participação no que o contribuinte ganha com essa exploração. Dessa forma, fica bem claro que royalties são pagos como uma compensação à atividade exploratória de petróleo ou gás natural no seu território e não são um tributo pago pela existência do petróleo, ou da atividade exploratória. O fato é que a atividade exploratória de petróleo pode causar danos ao meio ambiente e os royalties foram criados como uma forma de prevenir os estados e municípios onde a produção ocorre desses danos. Os royalties seriam usados para bancar a limpeza de um possível acidente nessa região. Dessa forma, é de bastante oportunismo político esse movimento pela apropriação dos royalties dos estados e municípios produtores, dado que se algum problema acontecer um dia, serão eles que arcarão com as consequências do acidente.

Assim, o trabalho começa, na seção 2, com um panorama histórico-geral da situação. Faz-se uma análise detalhada de todos os elementos e todos os embates no Congresso e no Supremo Tribunal Federal que ocorreram até o momento atual. Depois, faz-se uma análise da conjuntura política e quais consequências teóricas para a política dentro do Brasil poderiam ocorrer em decorrência dessa nova redistribuição dos royalties. A seção 3 trata dos perigos em matéria de política que a tentativa de imposição dessa lei no Congresso federal pode trazer para todos os brasileiros.

Mas, afinal, será que a perda para os estados e municípios produtores é tão alta a ponto de justificar os constantes embates no Congresso? A pesquisa desse trabalho será justamente o cálculo da chamada “perda líquida” dos estado do Rio de Janeiro e de alguns municípios produtores, isto é, o quanto eles deixariam de receber em receitas de royalties se a nova lei fosse colocada em vigência para os contratos já existentes também.

Para fazer esse cálculo, foi necessário procurar muitas e muitas fontes de dados, tanto de dados históricos, principalmente no site da Agencia Nacional do Petróleo (ANP), quanto de projeções, tanto para produção de óleo e gás natural nos próximos anos, projeções essas que vieram da empresa IHS CERA, uma empresa especializada em pesquisa em no ramo da energia, quanto de projeções de preços futuros, que foram buscadas na empresa de consultoria em macroeconomia e precificação de ativos chamada IHS Global Insight. Houve também a real necessidade de consultar a legislação federal várias vezes, numa série de decretos-lei, lei e portarias da ANP que organizaram como seria feito esse cálculo dos royalties e quais dados publicados em

que lugares seriam utilizados. A descrição minuciosa de todas as premissas utilizadas e de como foi feito o cálculo será encontrado na seção 4 desse trabalho.

Por fim, esse trabalho encerra por exibir uma breve análise do que significa, de fato, perder essas receitas dos royalties. Seria, então, justa a briga pela manutenção dos royalties? Esse é o tema da seção 5, que também termina por concluir o trabalho, unindo todos os pontos num resumo da análise passada durante o texto.

## 2 – A disputa pelos royalties

Ao longo do tempo, os royalties do petróleo e sua distribuição mudaram muito. Conforme novos poços foram sendo explorados e novas regulações de petróleo foram sendo criadas, a relação dos royalties foi de fato mudando nas cidades e estados. Recentemente, com a descoberta das enormes reservas do pré-sal, os royalties foram colocados em cheque mais uma vez e todos os estados querem um pedaço dessas receitas.

Nesse capítulo vamos nos dedicar justamente a analisar essa questão histórica. Vamos ver como a lei do petróleo primeiro se estabeleceu na década de 50 no governo Vargas e como a questão dos royalties foi tratada pela primeira vez. Continuaremos a análise com o passar do tempo, passando pela criação da ANP, a descoberta do pré-sal e finalmente a briga pelos royalties, que dominou nosso Congresso recentemente.

### 2.1. Histórico: a primeira lei até a ANP

A primeira distribuição foi inicialmente montada em 1953 no Governo Vargas, a partir da lei 2004 de 3 de outubro que criou a Petrobras, lhe concedendo monopólio de exploração e refino e regularizou formalmente a atividade petroleira no Brasil. Originalmente nessa lei, os royalties deveriam ser pagos no valor de 4% da produção para os estados e outros 1% para os municípios, onde, para ambos os casos, a produção ocorresse. Eventualmente com o passar do tempo e conforme a atividade petroleira se desenvolveu, começamos a ter os primeiros poços de petróleo *offshore* no Brasil e dessa forma, a lei dos royalties vigente até então se tornava insuficiente para regulamentar essas novas produções na plataforma continental. Essa nova regulamentação se deu na lei 7453 de 1985, na qual se manteve o pagamento de 5% de royalties, entretanto houve uma nova divisão desses pagamentos, cabendo 1,5% aos estados confrontantes aos poços na Plataforma Continental, 1,5% aos municípios igualmente confrontantes, 1% ao Ministério da Marinha e 1% seriam destinados à criação de um fundo para rateio entre todos os outros estados e municípios, os chamados não produtores.

Em 1989, devido a uma demanda dos municípios onde houvesse instalações de para embarque de e desembarque de petróleo e gás natural, houve uma nova mudança

na questão da distribuição dos royalties, dando 0,5% para esses municípios, que seriam retirados dos 4% estaduais no caso de produção terrestre e dos 1% do fundo para estados e municípios não produtores no caso da produção em plataforma continental.

A próxima significativa mudança veio seis anos depois em 1995, na Emenda Constitucional número 9, que quebrou o monopólio da Petrobras sobre as atividades petrolíferas no país. E em 1997, foi votada a lei 9478, que ficou conhecida como a Nova Lei do Petróleo, que regulamentou a Emenda Constitucional de 1995 e quebrou o monopólio de atividades *upstream* no país, isto é, do poço ao posto, antes exclusivo da Petrobras. Além disso, essa lei criou a ANP – Agência Nacional do Petróleo – que funciona como um órgão regulador da indústria do petróleo e aumentou para 10% da produção do petróleo a alíquota de pagamento de royalties, mantendo, contudo, as proporções da lei de 1989. Existiam, entretanto diversas restrições que fariam com que esse valor de 10% pudesse ser reduzido e retornado até o piso de 5%. Portanto, a distribuição básica dos royalties do petróleo ficaria separada dessa forma (tomando como base a distribuição em 10% do valor da produção): 30% ficariam para União, 26,25% para os Estados produtores, 26,25% para os municípios produtores, 8,75% para os municípios afetados e 8,75% para o fundo que será dividido entre os estados e municípios não produtores. Houve regulação também das chamadas participações especiais, isto é, uma participação das receitas paga pelas empresas exploradoras de petróleo pela exploração de grandes campos. A distribuição das participações destinaria 50% para União, 40% para os governos estaduais produtores e 10% para as prefeituras de municípios produtores, não havendo distribuição para os não produtores. Já naquela época, estados e municípios não produtores já se mostraram descontentes com a pequena parcela que recebiam, mas não fizeram uma real oposição até porque tratávamos de valores não tão significativos.

Conforme a década de 2000 foi avançando, os preços de petróleo mundiais foram aumentando e a produção de petróleo no Brasil foi acompanhando. Consequentemente, os royalties do petróleo passaram a crescer significativamente e passaram a representar uma fonte de renda alta para os estados e municípios produtores, gerando bastante discussão na esfera nacional. Agora os estados e municípios não produtores se sentiam preteridos por não receberem uma parcela maior dessa quantia que só crescia. Contudo, dois fatores foram cruciais para que a posição desses agentes mudasse radicalmente.

## 2.2. A descoberta do pré-sal

O primeiro foram as descobertas do petróleo do pré-sal, que mostrou que haveria uma enorme quantidade de petróleo a ser explorada e que as rendas de royalties do petróleo aumentariam imensamente. O segundo foi a crise financeira de 2008 que agravou a situação fiscal de vários municípios: estima-se que as prefeituras deixaram de receber 7 bilhões de reais em decorrência da crise<sup>1</sup>. Assim, juntaram o interesse de absorver uma parte maior desses royalties com a conjuntura econômica para intensificar na esfera nacional essa militância por uma distribuição mais justa dos royalties do petróleo.

A primeira investida veio em 2010, com a Emenda Ibsen Pinheiro. Essa emenda veio para modificar totalmente a relação entre a divisão dos royalties, já pensando nos futuros royalties advindos do pré-sal. A proposta seria que os royalties do petróleo passariam a ser divididos da seguinte forma: 40% para a União e 60% para o fundo para ser dividido irmanamente entre estados e municípios, sem distinção se eles seriam produtores ou não. A União sairia bastante beneficiada nessa nova Emenda se não fosse intenção do deputado Ibsen que o governo federal arcasse com os prejuízos incorridos pelos estados produtores até que os royalties auferidos aos estados do Rio e Espírito Santo alcançassem o patamar de 2009. Naturalmente, esse tipo de divisão seria um grande baque nas finanças de estados e municípios produtores, especialmente porque a emenda não fazia menção somente aos poços de contrato que ainda serão licenciados, mas sim a todos os poços já existentes, o que geraria uma diminuição instantânea nas finanças desses estados e municípios caso a União não arcasse com o prejuízo. Dessa forma, houve muita resistência desses agentes, que alegaram inconstitucionalidade dos atos dessa Emenda e clamavam pelo veto presidencial. O então presidente Lula decidiu por não arcar com essa conta e não postergar a desordem e então, vetou a emenda Ibsen. O presidente do Senado José Sarney conseguiu evitar que a emenda fosse colocada em pauta no Senado e o veto nunca foi apreciado no Congresso.

Entretanto, os não produtores não se deram por vencidos. Em 2011, no primeiro ano de mandato da presidente Dilma, o senador Wellington Dias propôs um novo projeto de lei para essa distribuição. O projeto, que foi encabeçado pelo relator Vital do Rêgo, vinha com o objetivo claro de mais uma vez tentar reduzir a participação de estados produtores no reparte das divisas recebidas pelos royalties do petróleo e

---

<sup>1</sup> COSTA, R. Por um punhado de royalties. *Valor Econômico*, São Paulo, pág.13, 13/11/2012.

igualmente pelas participações especiais. A proposta previa que a união passaria de 30% do recebimento dos royalties para 20%, os estados produtores passariam de 26,25% cada para os mesmos 20% já em 2012. Os municípios produtores teriam sua fatia reduzida na distribuição dos royalties de 26,25% para 17% e os municípios afetados de 8,75% para 3%. Já os estados e municípios não produtores passariam a equivaler a 40% do total dos royalties. Essa diferença se agravaria até 2020, quando os municípios produtores estariam somente responsáveis por 4% enquanto os entes não produtores já alcançariam 54%. Quanto às participações especiais, a proposta do senador Vital do Rêgo previa que até 2020 os estados produtores só deveriam receber 20% das participações (originalmente recebiam 40%) enquanto os municípios se restringiriam a 4%. Concomitantemente estados e municípios não produtores passariam a ter uma representação de 15% cada. A União teria uma pequena redução de 50% para 46%. O senador afirmava que essa medida era “*solução para os mais de 5000 municípios que tem direito a uma parte da riqueza da nação independente de sua localização*”<sup>2</sup>. A medida foi aprovada no Congresso no dia 19 de outubro de 2011, que deveria ser novamente votada na Câmara no dia 26 de outubro, entretanto os parlamentares não conseguiram se reunir e a questão ficou para o ano de 2012.

### 2.3. A nova proposta de distribuição dos royalties

Devido a uma série de escândalos políticos e dificuldade de articulação política em torno de uma data para a votação, pouco se falou sobre a distribuição dos royalties durante o primeiro semestre de 2012. Entretanto, ao se aproximarem as eleições municipais, o assunto voltou à tona, mas por uma pressão da presidente, o presidente da Câmara Marco Maia deixou a votação da proposta dos royalties para depois do segundo turno das eleições municipais, pois era uma questão extremamente polêmica que poderia minar a *performance* de determinados partidos nas eleições. A votação na Câmara ficou a cabo do deputado Carlos Zarantinni que apresentou uma proposta similar a PL 2565/11, mas com algumas mudanças. Zarantinni queria que a nova divisão dos royalties e das participações fosse imediato e para todos os contratos, tanto os já vigentes quanto os futuros. Além disso, ele queria modificar o teto da proporção da produção de petróleo para 15%. A proposta dele gerou reações diversas, mas obviamente as mais extremadas vieram dos estados produtores – Rio de Janeiro e

---

<sup>2</sup> <http://g1.globo.com/politica/noticia/2011/10/senado-aprova-texto-base-do-projeto-que-redistribui-renda-do-petroleo.html>

Espírito Santo – que julgavam como inconstitucional essa medida de mudar as regras sobre contratos já vigentes e que essas normas violariam o pacto federativo. A presidente se manifestou sobre o assunto e indicou que não sancionaria uma lei que alterasse contratos já vigentes, e além disso, queria que 100% dos recursos obtidos pelos royalties fossem dedicados à educação. A declaração da presidente gerou muita revolta de políticos de todas as regiões, pois eles não queriam nem esperar até os futuros poços licitados passarem a produzir para receberem dinheiro de royalties. Afinal, a exploração de poços do pré-sal terá um custo extremamente alto e a Petrobras está com problemas de liquidez no momento para fazer os investimentos necessários, o que tem passado a imagem de que o pré-sal atrasará bastante, o que faz com que os políticos de outros estados não queiram esperar por futuras e incertas licitações; não obstante, os parlamentares representantes dos não produtores não queriam ser obrigados a destinar esse dinheiro à educação. Zaratinni, por sua vez, aceitou em parte os termos da presidente. Ele concordou que o texto obrigasse os recursos a serem dedicados à educação. Por outro lado, ele rejeitou que a nova divisão dos royalties e das participações ocorresse somente para os novos campos a serem licitados. Ele alegou que modificações nos campos já licitados e em produção não implica em quebra de contrato, mas sim apenas uma alteração de lei, cujo texto já havia sido modificado anteriormente.

Assim, dentro desse contexto conturbado, no dia 6 de novembro, a Câmara dos Deputados votou. A proposta de Zaratinni não foi aprovada e sim o texto da PL 2565/11 mantendo o imediatismo da redistribuição. Os estados produtores se manifestaram publicamente contra o resultado da votação e se disseram confiantes no veto da presidente Dilma, dado que nenhuma das suas exigências havia sido respeitadas no texto aprovado. A presidente Dilma teria até o dia 30 de novembro para vetar a medida. Os estados produtores, embora confiantes no veto, já disseram que se necessário acionarão o STF contra a lei.

Observe abaixo, as tabelas que mostram a evolução da mudança da distribuição dos royalties de petróleo de acordo com a lei aprovada no Congresso. Repare que os municípios são extremamente atacados tanto na redistribuição dos royalties quanto na redistribuição das participações especiais. Os Estados Produtores sofrem muito também.

TABELA 1: A nova redistribuição dos royalties segundo as mudanças de 2012

	ANTES	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
União	30%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Estados Produtores Confrontantes	26,25%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%	20%
Municípios Produtores Confrontantes	26,25%	17%	15%	13%	11%	9%	7%	5%	4%	4%
Municípios Afetados por operações	8,75%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%
Estados Não Produtores	7,00%	20%	21%	22%	23%	24%	25,50%	26,50%	27%	27%
Municípios Não Produtores	1,75%	20%	21%	22%	23%	24%	25,50%	26,50%	27%	27%

TABELA 2: A nova redistribuição das participações especiais segundo as mudanças de 2012

	ANTES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
União	50%	43%	44%	45%	46%	46%	46%	46%	46%
Estados Produtores Confrontantes	40%	32%	29%	26%	24%	22%	20%	20%	20%
Municípios Produtores Confrontantes	10%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	4%	4%
Estados Não Produtores	0%	10%	11%	12%	12,50%	13,50%	15,50%	15%	15%
Municípios Não Produtores	0%	10%	11%	12%	12,50%	13,50%	15,50%	15%	15%

Dessa forma, seria inviável não haver alguma manifestação política. No estado do Rio de Janeiro, a preocupação e a comoção foi tal que o governador Sérgio Cabral organizou uma grande passeata chamada “VETA DILMA” no dia 26 de novembro para chamar atenção para a causa. A situação do estado é definitivamente a mais crítica pois é o que mais perderá com a nova lei aprovada e é o estado que sediará dois eventos de grande porte nos próximos anos, precisando cumprir prazos de obras e precisando do dinheiro para realizar os pagamentos dessas obras.

Finalmente no dia 30 de novembro, último dia possível para o veto presidencial, a presidente Dilma Rousseff vetou parcialmente a lei aprovada no Congresso e editou uma medida provisória. A presidente vetou a íntegra do terceiro artigo da lei 2565/2011, isto é, justamente o artigo da lei que não respeitava as condições existentes aos campos já em produção, mas manteve o que foi aprovado para os futuros poços de petróleo. Já a medida provisória faz com que 100% dos royalties futuros e 50% do fundo social sejam dedicados à educação. A presidente tinha como objetivo de governo aprovar a MP até maio, data dos próximos leilões, a décima primeira rodada da ANP.

Entretanto, o veto não significou que a discussão se encerrou. Depois de ter postergado e nunca de fato colocado em pauta a votação sobre o veto do presidente Lula à emenda Ibsen em 2010, o presidente do Congresso José Sarney foi colocado numa posição bastante delicada para ignorar mais uma vez o desejo dos parlamentares. O senador Vital do Rêgo fez um apelo para que haja imediatamente uma convocação de emergência para votação do veto presidencial. “*Cabe a nós também marcarmos imediatamente uma convocação extraordinária do Congresso para que novamente as*

*bancadas se manifestem, porque já houve da Câmara e do Senado as manifestações da grande maioria. É uma pena [o veto] porque os estados estão passando por uma crise terrível, os municípios sofrendo, mas cabe a nós uma reação. A reação vai ser respeitosa e democrática do Congresso Nacional”*, disse Vital após o anúncio do veto presidencial.<sup>3</sup> Politicamente, porém, para o ex-presidente José Sarney, não parecia em nenhum cenário uma boa ideia se envolver na briga entre estados produtores e não produtores, uma vez que em fevereiro próximo seu mandato como presidente do Congresso chegaria ao fim. Seria menos intenso e politicamente mais seguro simplesmente postergar tal decisão sobre os royalties para que seu sucessor viesse a ter que tomar a decisão de chamar ou não a votação para a apreciação ao veto e arcar com a ira dos estados produtores.

Dado que Sarney se manteve fora da discussão em grande parte, os representantes dos estados não-produtores não tiveram outra opção que não fosse fazer barulho no Congresso. Criticaram veemente o veto de Dilma, que se pronunciou no próprio dia 30 de novembro durante a cerimônia de ampliação do programa Brasil Carinhoso, dizendo: *“É fato que nós defendemos o crescimento e a estabilidade da economia. É fato que defendemos o rigoroso respeito aos contratos. É fato que o estímulo aos investimentos produtivos e à ação vigorosa em prol da indústria brasileira é uma de nossas prioridades. Mas nós defendemos todas as políticas pelo que elas representam de benefício para toda a população, na forma de renda maior, emprego melhor, ascensão social e conquista de direitos”*<sup>4</sup>. O pronunciamento da presidente foi feito para reconfortar os investidores estrangeiros na indústria de petróleo e gás no Brasil de que por mais que o governo busque crescimento, não será feito à custa de quebra de contratos, algo que o país sempre foi extremamente ético em manter. Insegurança nos contratos era algo extremamente perigoso e que o país não poderia demonstrar menos de seis meses do primeiro leilão de petróleo desde 2008, podendo atrasar os leilões e prejudicar a produção de petróleo no país.

Embora tenha havido grande oposição ao veto da presidente, ninguém de fato a inferiu com algum tipo de culpa. Todos sempre disseram que a presidente havia sido induzida ao erro. Entretanto, a MP destinando os royalties para educação não sofreu

---

<sup>3</sup> <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/relator-do-projeto-defende-que-veto-seja-derrubado-pelo-congresso.html>

<sup>4</sup> BRAGA, J. Dilma veta quebra de contratos em vigor. *Jornal do Commercio*, Rio de Janeiro; Pag 6; 30 nov 2012.

nenhum tipo de combate naquele momento. Nenhum deputado ou senador queria se colocar contra o desenvolvimento da educação de base.

Já no dia 4 de dezembro, 18 estados não produtores, liderados pelo governador do Ceará Cid Gomes, já estavam se articulando preparando uma nova investida, dessa vez para a apreciação do veto da presidente Dilma. “Somos 24 governadores contra dois; 175 milhões de brasileiros apoiam nossa tese (...) Temos condição de derrubar esse veto e esse será nosso presente de Natal para todos os brasileiros, não só para cariocas e capixabas<sup>5</sup>”, disse o governador do Mato Grosso do Sul, André Puccinelli em favor do projeto do Cid Gomes. Os estados produtores rapidamente responderam, sob a liderança do senador Lindbergh Farias dizendo que o Supremo Tribunal Federal seria envolvido caso o veto da presidente fosse apreciado.

Enquanto essa questão do veto continuava a ser debatida, juristas começaram a levantar na mídia a questão da apreciação do veto em si. Naquela altura, havia 3060 vetos presidenciais pendendo análise pelos parlamentares, alguns há mais de 10 anos. Isso ilustrava muito bem a situação de que, ao menos no Brasil, não havia tradição de o Congresso derrubar vetos presidenciais, mesmo havendo um elemento constitucional que estabelece que os vetos devem ser votados em até 30 dias. Para derrubar um veto presidencial são necessários 50% mais um voto dos senadores e o 50% mais um voto dos deputados, em votação secreta.

No dia 6 de dezembro, o senador Wellington Dias anunciou<sup>6</sup> que já havia mais de 50% das assinaturas no Senado e na Câmara para convocar a chamada urgência constitucional, isto é, o veto teria que ser votado em caráter de urgência, passando a frente de todos os outros 3060 vetos ainda não votados. Havia uma correria feroz para que esse veto fosse apreciado antes do recesso do Congresso, que começaria dia 21 de dezembro. No dia 12, finalmente, o Congresso conseguiu votar e de fato aprovar, mesmo numa sessão extremamente tumultuada pelos membros das bancadas cariocas e capixabas, o caráter de urgência necessário para a apreciação do veto presidencial. Logo assim que a sessão terminou, a bancada do Rio de Janeiro já declarou dar entrada no STF com pedido de inconstitucionalidade, afirmando ter havido atropelo nas regras de tramitação durante a sessão, de forma que ela deveria ser anulada. Outros membros da bancada já olhavam a situação assumindo que mesmo que tivesse sido legítima, o

---

<sup>5</sup> LIMA M.; TAVARES, M. Royalties: Estados se articulam contra veto. *O Globo*; Rio de Janeiro; Pag 28; 5 dez 2012.

<sup>6</sup> N.A. Congresso já tem maioria para analisar veto à lei dos royalties. *Brasil Econômico*; Rio de Janeiro; Pag. 7; 6 dez 2012

regimento para a votação da urgência exige cinco dias para a votação do veto e como a próxima semana seria a última semana antes do recesso, ela deveria ser dedicada ao orçamento de 2013 e o veto seria postergado para o ano seguinte. Contudo, tal expectativa não ocorreu e votação do veto foi programada para o dia 18 de dezembro.

No dia 17, o ministro do STF Luiz Fux decidiu pelo embargo à apreciação do veto. O ministro anunciou que não estava julgando o mérito do veto ou do projeto mas na verdade o respeito aos tramites internos do Congresso, dado que havia 3060 vetos ainda não julgados. Para Fux, o correto seria deliberar em ordem cronológica, pois de acordo com a Constituição, um veto não votado em 30 dias trancaria a pauta do congresso, tornando-se inaceitável apreciar o veto da presidente Dilma na questão dos royalties com outros 3000 vetos ainda não votados. Assim, a questão não se resolveu antes do recesso.

O ano virara e o embate dos royalties ainda não havia sido resolvido. 2013 seria um ano muito tenso pois seria o ano definidor dos grandes players das eleições de 2014, então a questão dos royalties se transformaria ainda mais em palco de guerra para ver quem brilhava mais ao olhar da opinião pública ao atirar mais em seus adversários. O novo ano trouxe também uma nova votação para presidente do Congresso Nacional, que acabou sendo vencida por Renan Calheiros. Calheiros se mostrou muito mais a favor dos estados não produtores que Sarney e agiu com muito mais firmeza para atingir o objetivo da apreciação do veto.

Com a direção de Calheiros, representantes dos estados não produtores rapidamente se organizaram de novo para fazer a votação. Começaram a articular uma manobra para votar todos os 3060 vetos de uma única vez numa única sessão de forma a liberar o caminho para a apreciação do veto dos royalties. Evidentemente, representantes do Rio e Espírito Santo entraram com pedido de inconstitucionalidade quanto à essa forma de votação. Entretanto, inesperadamente, eis que o resultado das apelações acabaram sendo completamente diferentes. Pressionados pelo governo, que afirmava que a pauta do Congresso não poderia permanecer trancada enquanto a questão dos royalties não se resolvesse, o presidente interino do STF, Ricardo Lewandowski, convocou os ministros do STF a uma votação, que decidiu por derrubar a liminar do Fux que determinava a votação por ordem cronológica. Assim, a votação ao veto presidencial voltou a ficar liberada, sendo marcada para dia 05 de março. Literalmente o clima de guerra no Congresso estava armado. “*Estamos pintados para a*

*guerra. Somos minoria, mas combativa. Não será uma batalha fácil. Vamos resistir e, se perdermos, vamos recorrer ao STF*”, disse o deputado Alessandro Molon<sup>7</sup>.

Representantes do RJ e ES estavam dispostos a tumultuar a sessão mais uma vez e tinham uma estratégia bastante definida para tentar impedir a apreciação do veto. Primeiramente, eles pretendiam recorrer aos estados de São Paulo, Amazonas, Bahia, Rio Grande do Norte e Sergipe, pois no futuro, eles teriam muito a perder com a nova divisão dos royalties devido ao incremento já esperado na produção. Caso não houvesse apoio, seguiriam novamente ao STF, visto como grande justiceiro dos estados produtores. Visto que os estados procurados não se interessaram muito no caso do Rio e Espírito Santo, a derrota tornou-se iminente e os recursos a serem impetrados no STF começaram a ser planejados.

Na madrugada do dia 7 de março, a votação finalmente ocorreu e o veto da presidente Dilma foi enfim derrubado com 54 votos dos senadores e de 349 a 354 votos dos deputados. Os estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo imediatamente entraram com um pedido de Ação direta de Inconstitucionalidade, alegando que não houve cumprimento adequado das normas das casas pelo presidente do Congresso, Renan Calheiros. *“Vamos pedir ao Supremo a anulação da sessão pela violação explícita do devido processo legal. Todas as regras regimentais foram violadas pelo presidente do Congresso, que arbitrária e autoritariamente resolveu atropelar e permitir que a maioria esmagasse a minoria”*, disse o deputado Alessandro Molon ao jornal O Globo. O governo do Rio alega que, além das perdas financeiras, as modificações acabam ferindo princípios constitucionais, como o do direito adquirido, segurança jurídica, ato jurídico perfeito e responsabilidade fiscal.

Como forma de tentar amenizar as tensões geradas e as perdas dos estados produtores, o senador Eduardo Braga sugeriu mudanças nos sistemas de cobrança do ICMS. Atualmente, os estados produtores abrem mão de 100% do imposto na origem, deixando a carga do estado de destino. Na constituição de 1988, isso foi um mecanismo de compensar os outros estados pelos royalties já recebidos pelos produtores. Mas agora, dado que a divisão dos royalties foi completamente desfeita, a recuperação do ICMS seria uma ótima forma de recuperar receita. Fontes do governo do Rio dizem que o estado deixa de arrecadar cerca de R\$10 bilhões por ano de ICMS na fonte. Esse

---

<sup>7</sup> Ulhôa, R. Rio e Espírito Santo preveem derrota e preparam recurso ao STF. *Valor Econômico*; São Paulo; Pag. 6; 5 mar 2013

dinheiro seria mais do que o suficiente para cobrir o furo deixado pela saída das receitas dos royalties.

Após a derrubada dos vetos, entrou-se em pauta a discussão do destino dos royalties para educação. Era evidente que uma vez resolvido o recolhimento dos royalties, o destino entraria em voga. Com a derrubada dos vetos, apenas um dos artigos da MP 592 permaneceu de pé para ser votado e promulgado. Sem data ainda para ser votado, o projeto de royalties para educação foi se tornando cada vez menos visível e mais apenas um projeto que não veria a luz do dia. Ao final do dia 15 de março, a presidente Dilma promulgou a lei dos royalties. Os governos do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo impetraram imediatamente um pedido de Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, pelas mesmas razões alegadas de sempre.

Após o fim de semana, um grande passo ocorreu. A ministra do Supremo, Carmen Lúcia, concedeu uma liminar e suspendeu a lei dos royalties como resposta à ADIN impetrada pelo governador do Rio Sérgio Cabral, alegando como plausíveis os argumentos do estado e dos municípios do Rio sobre riscos à situação jurídica e financeira do estado. Os governadores dos estados produtores mostraram-se extremamente contentes com o resultado dessa medida do STF, que colaboraria para a manutenção da segurança jurídica e do pacto federativo.

Mais para frente, o país passaria por um momento de grandes protestos e de declaração da sua insatisfação com a política feita em todos os níveis. Como uma forma de tentar dar um “cala à boca” para a sociedade, o Congresso resolveu aprovar uma série de medidas numa única madrugada, entre elas a resposta da Presidente Dilma à população, que 100% dos royalties do petróleo dos próximos contratos serão aplicados em educação. A proposta passou no Congresso com um pequeno adendo: 75% dos royalties seriam destinados em educação de base e os outros 25% para a saúde.

#### 2.4. O que ainda está por vir

A questão ainda não foi encerrada. Estados não produtores ainda buscam alguma forma de embarreirar a ministra do STF, julgando que o STF não pode ser contra uma decisão democrática do Congresso. O papel do veto do STF foi colocado em cheque de forma gritante após a decisão monocrática da ministra Carmen Lucia. Agora esperam conseguir mudar a constituição para alterar no texto constitucional a partilha dos royalties. Ao mesmo tempo, o Congresso Nacional apresentou um agravo regimental

questionando a decisão da ministra Carmen Lúcia, que não poderia ter sido tomada em caráter monocrático e que o tema deveria ter sido definido pelo plenário do STF.

No próximo capítulo vamos analisar alguns elementos cruciais que foram atacados com a discussão política ocorrida nesses últimos anos.

### 3 – A fragilidade advinda da disputa dos royalties

Neste capítulo vamos analisar algumas inseguranças e questões levantadas atualmente pela disputa dos royalties. Durante a briga entre estados produtores e não produtores, aparentemente revelou-se um estado de guerra política entre os estados que ainda não havia sido visto em tal magnitude anteriormente. Foi possível observar uma nação relativamente coesa se dividir completamente em duas frentes: estados produtores contra os estados não produtores. Um equilíbrio nunca foi buscado. Apenas houve o desejo de ganhar. O movimento ganancioso pela riqueza alheia norteou fortemente a política nacional nessa disputa e fez com que o país revelasse a faceta da sua real indiferença entre os estados, que até então não havia sido mostrada. A União se mostrou não tão unida no fim das contas.

#### 3.1. – O ataque ao Pacto Federativo

Quando a constituição de 1988 foi criada, foram estabelecidas certas competências entre os entes federativos quanto às questões tributárias, além da definição dos encargos e tarefas cabíveis a cada um dos entes federativos. Além disso, houve a legislação da partilha dos tributos entre os entes, a partir da criação dos chamados Fundos de Participação dos Estados e Municípios. Essas prerrogativas constituem o chamado Pacto Federativo e estão definidas nos artigos 145 a 162 da Constituição Federal e sofreram poucas alterações até o momento.

Em 1988, também durante a elaboração da Constituição, já vimos que houve uma opção pela legislação dos royalties do petróleo que manteria os royalties em sua grande maioria para os locais de produção. Entretanto, como forma de compensação e balanço ao compromisso do Pacto Federativo, optou-se por cobrar o ICMS não na fonte, isto é, onde os produtos são produzidos, mas sim no destino, onde ele seria comercializado. Isso significou a redistribuição de uma significativa faixa de tributos para os outros estados da federação, colaborando para a manutenção do equilíbrio.

Contudo, agora, com a questão dos royalties tendo sido brutalmente levantada como foi, uma revisão do Pacto Federativo parece na ordem do dia. Após o que as bancadas dos estados produtores entenderam como desrespeito às suas receitas e os seus orçamentos planejados, parlamentares de vários estados começaram a trazer o tema à tona querendo uma reforma da participação do ICMS. Uma reforma ao ICMS traria

toda uma discussão de uma reconstrução do pacto federativo, justamente no momento o qual os ânimos estão muito tensos. Como tratar do pacto federativo se não houve respeito pela receita dos estados do Rio e Espírito Santo? As consequências da “mesquinha” dos outros estados brasileiros pode gerar consequências muito maiores do que apenas a perda dos royalties do RJ e do ES. Caso estados abdicuem completamente do pensamento de União e passem a pensar somente em si, é possível que tenhamos o surgimento de um novo pacto federativo, mas aos moldes de um “Frankenstein”, meio humano, meio zumbi.

### 3.2. – A insegurança jurídica e o olhar dos investidores

A briga política pelos royalties do petróleo gerou não apenas uma insegurança quanto ao pacto federativo, mas uma insegurança quanto ao ambiente político e jurídico do país. Primeiro, a mudança da regra de partilha dos royalties para receitas já computadas pelos estados, embora não seja uma configuração tão apurada de quebra de contratos como os parlamentares dos estados produtores gostariam de passar, ainda assim, apresenta a conotação de que as regras podem ser mudadas a qualquer momento, configurando o que muitos juristas chamaram de insegurança jurídica no país.

Além disso, a constante briga entre Executivo e Judiciário fragilizou a imagem política do país no exterior. O Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, tem poder de desfazer os trabalhos do Congresso Nacional e cada vez mais tem se pronunciado em casos polêmicos e divergentes. Não há país que seja olhado com bons olhos quando os entendimentos decididos pelo Congresso Nacional de forma democrática são derrubados monocraticamente por um órgão judicial. O respeito aos princípios democráticos é fundamental à manutenção do ambiente de segurança jurídica e política que os investidores tanto apreciam ver num país. Por mais que não tenha havido nenhum pânico verbalizado, houve uma certa movimentação na imprensa internacional quanto à briga entre os poderes no Brasil.

Dessa forma, por mais que os investidores não tenham tomado nenhum tipo de medida preventiva, houve um arregalar dos olhos ao verem não só dois Poderes brigando como crianças, mas também ao verem como as regras de um jogo já em andamento puderam ser modificadas com um olhar de tanta naturalidade pela grande parte dos estados do Brasil.

### 3.3. – Insolvência dos Estados e municípios

A questão mais evidente de toda essa briga pelo lado dos estados e municípios produtores é justamente o fato de as receitas advindas dos royalties já estarem contabilizadas nos orçamentos e planejamentos financeiros do futuro desses entes federativos.

A grande pergunta é simplesmente como essas unidades da federação conseguiriam cumprir com suas obrigações para com sua população e seus credores se não haveria mais as receitas dos royalties que estavam planejadas. Infelizmente não há milagre. Sem uma redistribuição de recursos advindos da União, ou de uma reformulação do Pacto Federativo, como mencionado anteriormente, os entes mais dependentes dos royalties infelizmente não terão como pagar suas contas e cumprir com suas obrigações. É evidente que depois de anos e anos contando com as receitas dos royalties, a dependência por essas receitas se tornou crucial, principalmente em pequenos municípios cuja indústria do petróleo remodelou toda a dinâmica econômica.

A análise da perda das receitas dos royalties será feita mais à frente, no capítulo cinco, quando analisaremos alguns casos de certos municípios e sua utilização dos royalties, levando à questão de por que a perda dos royalties é tão prejudicial. Antes, no próximo capítulo, faremos a conta preliminar da perda líquida dos estados produtores caso entre mesmo em vigor a nova distribuição dos royalties.

#### 4 - Cálculo da perda líquida

Nessa seção, trataremos finalmente do cálculo do pagamento dos royalties do petróleo. Primeiro, vamos observar as regras que o governo federal e a ANP estipularam para o cálculo dos royalties. Depois, vamos tentar simular o cálculo da Agência, portanto, é importante delimitar todas as premissas utilizadas no cálculo aqui proposto, isto é, a metodologia de cálculo. Após, vamos mostrar a perda líquida para o estado do Rio de Janeiro e de alguns municípios do Rio com a nova distribuição dos royalties nos anos de 2013 e 2014.

##### 4.1. Cálculo dos royalties: Metodologia oficial: Lei federal e ANP

Como já mencionado anteriormente, a lei federal que regula o cálculo do pagamento de royalties bem como a sua distribuição é a lei 9.478 de 1997. Nessa lei, ficou estabelecido que o montante a ser pago mensalmente em forma de royalties de petróleo a partir do momento em que o campo entrasse em produção comercial seria 10% da produção de petróleo e/ou gás natural do campo em questão. Assim, 10% da produção multiplicada por um preço a ser estabelecido noutros decretos e portarias mais à frente seriam devidos em forma de pagamento. A lei previa casos de redução da alíquota da parcela da produção a ser paga de acordo com algumas especificidades da produção local, como adversidades geológicas e inadequação das expectativas de produção. O mínimo estabelecido foi de 5% da produção.

A questão permanece ao redor dos preços. Que preço seria considerado no cálculo do pagamento dos royalties? Seria razoável utilizar um dos preços referência do exterior como o preço Brent, baseado no preço europeu ou o WTI (Western Texas Intermediate), baseado na produção texana de petróleo? Certamente que não. Nossa produção de petróleo tem uma composição bastante diferente dos petróleos lá de fora. A fração de derivados pesados obtidos no nosso petróleo é muito mais alta que no “petróleo-base” do Brent ou do WTI, configurando ao nosso petróleo uma condição pior, dado que os derivados leves são os mais valiosos<sup>8</sup>. Outra diferença é o teor de enxofre do óleo em cada campo. O óleo Brent tem um teor de enxofre baixo enquanto nos nossos campos aqui isso varia bastante. Além desses fatores, o pagamento dos

---

<sup>8</sup> Os derivados leves são aqueles que serão usados na gasolina, um dos derivados do petróleo mais importantes e de maior valor mundial.

royalties estabelecido pela lei se dá por cada campo de petróleo, de forma que não seria razoável assumir um preço único para todos os campos produtores, uma vez que muito pode mudar de um campo para o outro, alterando o valor do petróleo lá produzido. Dessa forma, precisávamos estabelecer um critério de cálculo do preço do nosso petróleo, a fim de determinar quanto pagar em royalties.

A portaria 155 da ANP de 21 de outubro de 1998 veio justamente ao encontro dessa necessidade. Estabeleceram-se os alicerces do cálculo do preço do petróleo a serem usados a fim de cálculos de royalties, participações especiais e até alguns tributos, critérios esses vigentes até hoje. A ANP baseou-se em grande medida na dita “qualidade” do petróleo quando determinou o preço de cálculo dos royalties. Na verdade, a ANP escolheu aplicar um diferencial nos preços do petróleo Brent de forma a adaptá-lo à composição do petróleo produzido em cada campo brasileiro. Esse diferencial  $D$  será explicado minuciosamente mais à frente. Assim, a fórmula estabelecida foi a seguinte:

$$P_{\text{petróleo}} = \mathbf{\text{€}} \times \mathbf{6,2898} \times (P_{\text{BRENT}} + D)$$

onde,  $P_{\text{petróleo}}$  é o preço mínimo do petróleo nacional de cada campo, em reais por metro cúbico;  $\mathbf{\text{€}}$  é a média mensal da taxa de câmbio (em reais por dólar americano);  $\mathbf{6,2898}$  é a constante que representa o fator de conversão da unidade bbl (barril de petróleo) para metro cúbico, unidade utilizada pela ANP;  $P_{\text{BRENT}}$  é a média mensal dos preços do petróleo BRENT publicados diariamente na PLATTS CRUDE OIL MARKETWIRE – uma publicação bastante importante sobre os combustíveis fósseis – e;  $D$  é o diferencial de dos valores brutos de produção do petróleo nacional do petróleo Brent, que pode ser escrito como:

$$D = VBP_{\text{nac}} - VBP_{\text{Brent}}, \text{ onde}$$

$$VBP_{\text{nac}} = F_1 \times P_1 + F_m \times P_m + F_p \times P_p$$

$$VBP_{\text{Brent}} = \mathbf{0,3694} \times P_1 + \mathbf{0,4768} P_m + \mathbf{0,1538} P_p, \text{ onde}$$

$F_1$ ,  $F_m$  e  $F_p$  são as respectivas frações de derivados leves, de derivados médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo nacional em cada campo e  $P_1$ ,  $P_m$ ,  $P_p$  são os preços associados às frações de derivados leves, médios e de resíduos pesados obtidas do petróleo nacional ou do petróleo Brent, em dólares americanos por barril a serem calculados a partir do preço em dólar por tonelada.

A grande sacada no cálculo da ANP é justamente tentar nivelar os preços brasileiros aos preços internacionais através do uso desse diferencial  $D$ . Os preços  $P_1$ ,

$P_m$ ,  $P_p$  são determinados da seguinte forma. Para os destilados leves, a ANP determina que deva ser usado, como unidade de medida de precificação, o valor médio mensal CIF<sup>9</sup> dos preços da gasolina Regular Unlimited, cotados na Platt's European Marketscan, em dólares americanos por toneladas. Já para os derivados médios e pesados, há uma pequena complicação a mais. De acordo com o teor de enxofre do óleo, será utilizado uma unidade de precificação diferente. À fração de destilados médios dos óleos cujo teor de enxofre seja menor que 0,34%, será utilizado o preço médio mensal CIF do gasoil EN590; enquanto para os de teor superior a 0,34% optar-se-á pelo preço médio mensal CIF do gasoil 0,2%. Ambos os preços também são cotados na Platts European Marketscan. Por fim, para os destilados pesados, é indicado pela portaria o uso do preço médio mensal CIF do óleo combustível 1%, para campos com óleo cujo teor de enxofre seja menor ou igual a 0,34% e o uso do preço médio mensal CIF do óleo combustível 3,5% para os demais. Esses preços também são cotados na Platts European Marketscan. Dessa forma, na realidade, o verdadeiro instrumento de nivelamento do diferencial (**D**) é a fração dos destilados leves, médios e pesados existentes em cada campo de petróleo no país, dado que os preços desses derivados serão os mesmos no **VBP<sub>nac</sub>** e no **VBP<sub>Brent</sub>** e as frações dos derivados a ser utilizada no cálculo do **VBP<sub>Brent</sub>** já foram determinadas pela ANP.

Assim, após esses cálculos, é possível obter o Preço do Petróleo, também chamado de Preço Mínimo de Comercialização. Esse preço será o preço de referência para o cálculo dos royalties e participações especiais. É só multiplicar esse preço mínimo calculado pela produção do campo, e calcular a porcentagem (normalmente 10%) devida em forma de pagamento de royalties e participações. Depois disso, cabe a repartição entre municípios, estados e União, tal como a lei determina.

O cálculo para os royalties da produção de gás natural são bem mais simples de explicar, entretanto, muito mais complexos de serem executados. O pagamento em royalties também corresponde a 10% da produção de gás natural do campo levada em consideração o preço de referência do gás natural produzido nos campos objeto de concessão pela ANP, isto é, o preço nos contratos de venda do gás de cada campo. Todavia, são poucos os campos com contratos fixos de venda de gás por um valor estipulado, dessa forma, caso não haja esses contratos, os concessionários são obrigados de acordo com o inciso primeiro do artigo 8º do decreto 2705 de 03 de agosto de 1998 a

---

<sup>9</sup> CIF – “Cost Insurance Freight”: É o frete no qual o fornecedor arca com os riscos e custos da entrega da mercadoria, tal como o seguro.

divulgarem os preços de venda do seu gás ou a tarifa de transporte do gás natural; e esses preços deveriam ser levados em consideração nos cálculos de royalties. A partir dos dados informados, a ANP faria um cálculo próprio para o seu preço-base de cálculo dos royalties do gás natural.

Contudo, muitas vezes esses preços divulgados pelos concessionários não corresponderem à realidade dos preços de gás natural no país, fazendo com que a ANP estipulasse que seria usado o preço referencial do gás natural na entrada do gasoduto de transporte (PGT) definido na Portaria Interministerial nº 3, de 17 de fevereiro de 2000, dos Ministérios de Minas e Energia e da Fazenda, como escrito no artigo 2º da portaria 45 da ANP de 15 de março de 2000. Se o concessionário não apresentar o preço como pressuposto pelo decreto 2705, então a ANP determina que será usado o valor do preço referencial do gás natural na entrada do gasoduto de transporte (PGT) 300% maior. Assim, apesar das regras serem relativamente claras, o cálculo dos royalties de gás natural são muito confusos, pois estão sujeitos não só a subjetividade do que seriam “preços que não correspondem ao preço de mercado nacional” como estão sujeitos aos dados das companhias, que podem nem sempre ser confiáveis. Dessa forma, a ANP acabou por estipular um cálculo próprio dos royalties de gás natural, tal qual ela fez com o petróleo. Nesse estudo, reproduzi de forma bastante fiel a metodologia de cálculos da ANP, na resolução 40 da ANP de 14 de dezembro de 2009, que será mostrada abaixo.

“O PRGN, em reais por metro cúbico, será obtido tal qual o preço de referência do óleo, isto é, será um somatório dos produtos das frações volumétricas do gás natural que, após seu processamento, podem ser obtidas pelos correspondentes preços”, diz a resolução da ANP. Assim, estabelece-se que a fórmula de cálculo é tal que:

$$PRGN = V_{CGN} * P_{CGN} + V_{GLP} * P_{GLP} + V_{GP} * P_{GP},$$

onde V significa o volume em fração de cada derivado do gás natural e P seria o preço de referência que a ANP estipula para cada derivado. Os derivados são três: CGN (condensado de gás natural), GLP (gás liquefeito de petróleo) e GP (gás processado). A ANP também estipula as outras equações para volumes,

$$\begin{aligned} V_{CGN} &= V_{C_5^+} - 0,01 * V_{C_5^+} \text{ (em fração)} \\ V_{GLP} &= V_{C_3} - 0,02 * V_{C_3} + V_{C_4} + 0,01 * V_{C_5^+} \text{ (em fração)} \\ V_{GP} &= 1 - V_{CGN} - V_{GLP} \text{ (em fração),} \end{aligned}$$

em que  $V_{C_5^+}$  é a fração volumétrica dos componentes com cinco ou mais átomos de carbono, obtida pela análise composicional do gás natural,  $V_{C_4}$  é a fração de quatro átomos de carbonos e  $V_{C_3}$  é a fração de três átomos de carbono. Os valores adicionados ou subtraídos das frações de carbonos nas fórmulas tem a ver com o processo de separação de frações durante o refino do gás natural. Os preços de referência dos derivados de gás natural também são definidos pela portaria da ANP:

$$P_{CGN} = \$_{CGN}^{ref} * \frac{1}{0,0037854} * \frac{\rho_{C_5^+}^o}{\rho_{C_5^+}^{o_{liq}}} * \epsilon_d$$

$$P_{GLP} = \left( \frac{\$_{C_3}^{ref} + \$_{C_4}^{ref}}{2} \right) * \frac{1}{0,0037854} * \frac{\rho_{GLP}^o}{\rho_{GLP}^{o_{liq}}} * \epsilon_d$$

$$P_{GP} = \$_{CG}^{ref} * 0,0373 * \frac{PCS_{GP}}{39.355,32} * \epsilon_d,$$

em que  $\$_{CGN}^{ref}$  é a média mensal calculada referentes ao preço CIF da *Natural Gasoline LDH*, em dólares por galão,  $\$_{C_3}^{ref}$  é a média mensal do preço CIF do *Propane LDH Mt Pipe*, em dólares por galão,  $\$_{C_4}^{ref}$  é a média mensal do preço CIF do *Butane LDH Mt Belv*, em dólares por galão e  $\$_{CG}^{ref}$  é a média calculada a partir dos preços do Henry Hub, em dólares por milhões de Btu, todos calculados a partir dos valores close cotados diariamente pela PLATT'S. Já  $\epsilon_d$  é a taxa de câmbio mensal (reais por dólar) publicada pelo Banco Central, enquanto  $\rho_{C_5^+}^o$ ,  $\rho_{C_5^+}^{o_{liq}}$ ,  $\rho_{GLP}^o$  e  $\rho_{GLP}^{o_{liq}}$  são as médias das densidades do n-pentano e do gás liquefeito de petróleo, em quilogramas por metro cúbico de líquido ou gás e  $PCS_{GP}$  era o poder calorífico superior do gás processado, em kilojoules por metro cúbico, obtido segundo a metodologia do artigo 2º do artigo 3º. Já as constantes são formas de conversão entre as unidades, de forma a alcançar a unidade de preço (reais por metro cúbico). As densidades do n-pentano foram determinadas pela portaria da ANP em 2,99 kg/m<sup>3</sup>, no estado gasoso, e 630,00 kg/m<sup>3</sup>. Já as densidades do GLP foram determinadas pelas fórmulas abaixo:

$$\rho_{GLP}^{o_{liq}} = \left( \frac{V_{C_3} - 0,02 * V_{C_3}}{V_{GLP}} \right) * 508 + \left( \frac{V_{C_4}}{V_{GLP}} \right) * 578 + \left( \frac{0,01 * V_{C_5^+}}{V_{GLP}} \right) * 628$$

$$\rho_{GLP}^o = \frac{1}{0,02406} * \left[ \left( \frac{V_{C_3} - 0,02 * V_{C_3}}{V_{GLP}} \right) * 0,04410 + \left( \frac{V_{C_4}}{V_{GLP}} \right) * 0,05812 + \left( \frac{0,01 * V_{C_5^+}}{V_{GLP}} \right) * 0,07215 \right],$$

em que as constantes são as densidades das frações do propano, butano e n-pentano, em quilogramas por metro cúbico na primeira equação e em quilograma por mol na segunda equação.

Por fim, falta definir o poder calorífico superior do gás processado ( $PCS_{GP}$ ), que é definido também por uma fórmula da ANP, mas é divulgado por campo pela ANP todo mês, embora não costume mudar.

Assim, o cálculo do preço do gás natural é dividido em quatro passos. O primeiro é fazer uma análise da cromatografia<sup>10</sup> dos campos de gás. Depois segue-se para o cálculo dos volumes das frações do gás. Então, calcula-se os preços de cada fração do gás e por fim, faz-se o preço final do gás por campo, o PRGN (preço de referência do gás natural).

Uma vez que possuímos a metodologia de como fazer o cálculo dos preços de referência do gás natural, tal como fizemos para o óleo, agora teremos condições de calcular o valor da produção de gás natural e quanto de royalties dessa produção será distribuído entre União, estados e municípios. Na seção seguinte, vamos analisar com cuidado, quais dados foram utilizados no cálculo desse estudo.

#### 4.2. A metodologia desse estudo

Nessa seção, vamos delimitar o escopo do estudo proposto neste trabalho, bem como as premissas e fontes de dados utilizadas para o cálculo que será exposto na próxima seção. Primeiro, dado que a motivação original desse trabalho era a inquietação político-econômica gerada pelo projeto de redistribuição das receitas advindas do pagamento de royalties do petróleo e das participações especiais no estado em que vivo, o Rio de Janeiro, uma delimitação geográfica ao maior estado produtor – Rio de Janeiro – foi tomada como forma de diminuir a amplitude do estudo e aumentar sua relevância ao analisar o principal estado.

Em seguida, é importante delimitar o objeto de cálculo. Tal como devidamente explicado na seção anterior, serão utilizadas as direções dadas pela ANP para o cálculo dos royalties pagos dos campos de óleo e gás natural do estado do Rio de Janeiro. Devido à complexidade do cálculo, optou-se pela exclusão do cálculo as participações especiais, vide que elas possuem toda uma outra metodologia de cálculo e demandariam muitos esforços para além do objetivo do estudo. Evidentemente seria uma ótima adição ao estudo, mas ficará para o futuro, como forma de aperfeiçoamento do trabalho. Assim,

---

<sup>10</sup> Cromatografia é a análise da composição do gás natural de cada campo, feita de acordo com a fração de compostos com números diferentes de átomos de carbono na estrutura, congregando as frações leves, médias e pesadas do gás de cada campo.

o escopo deste estudo limita-se ao cálculo dos royalties do petróleo (óleo e gás natural) e a subsequente divisão de acordo com os moldes antigos e novos, aprovados no Congresso Federal.

Com o escopo delimitado, o próximo passo é delimitar o horizonte temporal. Vamos fazer uma análise em três anos, isto é, o ano passado (2012), o ano atual (2013) que já será em parte baseado em dados históricos e parte em projeções, e o ano que vem (2014) como um ano inteiro de projeções. A razão para esse horizonte tão pequeno de tempo é devido a duas questões. A primeira é que algumas projeções utilizadas nesse estudo, especialmente as envolvidas em preços de derivados do petróleo são de bastante curto-prazo, pois esses combustíveis são de extrema dificuldade de projetar um preço no longo-prazo. Dessa forma, apenas houve acesso a dados para todos os elementos necessários aos cálculos nesse estudo até o fim de 2014, delimitando então, em dezembro de 2014 o horizonte temporal do estudo. A outra questão seria a preocupação de usar projeções o mais consistentes possíveis quando tratamos de produção de óleo. Repare que a indústria de óleo e gás faz investimentos normalmente com tempo de maturação longo, isto é, antes que um novo projeto entre em produção comercial, há um período longo de testes e investimentos, de forma que ao analisar um horizonte curto de tempo, como até o fim do ano que vem, pode-se ter uma noção muito razoável de toda a adição de capacidade produtiva de óleo e gás no país (ou no estado do Rio de Janeiro, no caso desse estudo), tornando a previsão de produção muito mais consistente do que uma cinco anos mais à frente, por exemplo<sup>11</sup>.

Mas agora é hora de dizer que projeções são essas. A primeira e talvez a mais importante seja a produção de óleo e gás nos próximos anos. As projeções de produção de óleo para os anos de 2013 e 2014 aqui utilizadas vem da empresa IHS CERA, que faz um trabalho muito meticuloso na projeção de produção de óleo, onde analisam não só os novos projetos com expectativa de entrar na rede nesse período, mas também a produção de cada campo durante os anos, e se há expectativa de aumento da produção de cada poço durante esse tempo. O modelo é alimentado a partir dos dados históricos liberados pela ANP, corrigidos e ajustados se necessário for. Os inputs de calibragem dos campos são premissas do time de analistas e são fundamentais para melhor calibrar

---

<sup>11</sup> Ainda existem certas eventualidades que podem jogar as projeções por terra, como uma grande queda nos preços do petróleo, tornando o óleo de certos campos cuja produção seja mais cara economicamente inviáveis. Mas partindo de um cenário onde não esperamos queda nos preços de petróleo no curto prazo e que o mundo continuará dependendo dos combustíveis fósseis, nossas projeções se encaixam bem.

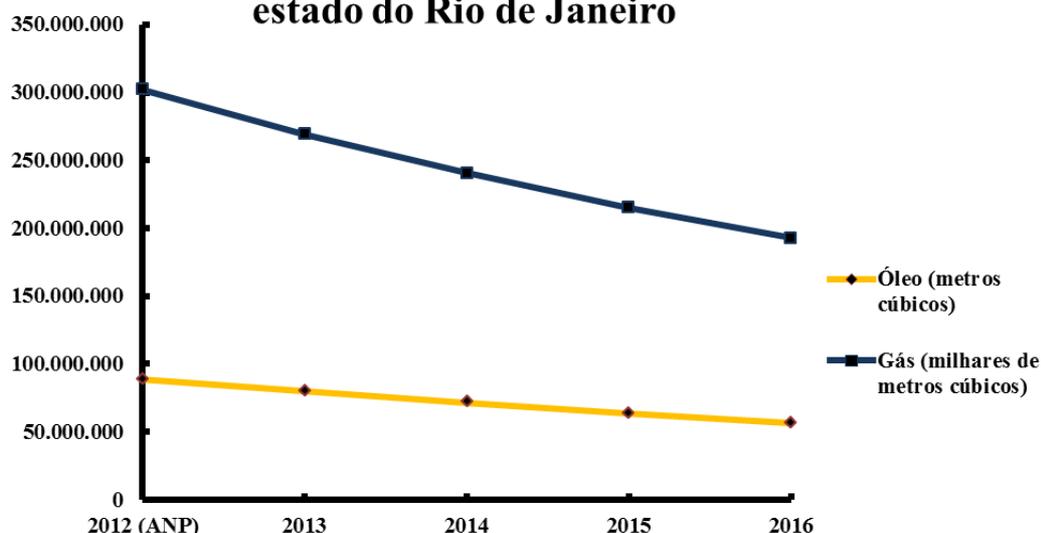
a direção que certos campos estão rumando, isto é, se a produção vem declinando, aumentando ou se mantendo relativamente constante.

As projeções de gás natural, por sua vez, também surgem de um modelo bem construído pela IHS CERA. O modelo leva em consideração a agressividade da exploração, o fator de recuperação dos campos, a velocidade da exploração, a quantidade total de reservas no campo e taxa de declínio do campo, de forma que a projeção seja a mais realista possível. Assim como de óleo, o modelo também é alimentado pelos números históricos da ANP, também ajustados e corrigidos se não corresponderem com a informação de mercado ou de outras fontes de dados da empresa.

De forma a preservar os dados históricos e a fazer uma projeção o mais fiel possível, a forma encontrada para lidar com a diferença entre os dados históricos da ANP e os modelados pela IHS foi partir, nesse estudo, dos números históricos da ANP para o ano fechado de 2012 e aplicar a taxa de crescimento (ou decréscimo) dos campos de óleo e gás estipulados pelo modelo aqui utilizado. O gráfico abaixo mostra então a projeção de óleo e gás natural para o estado do Rio de Janeiro até 2016, baseado nos resultados encontrados. Note que os dados são anuais e que utilizaremos as projeções de produção em nível anual. Isso é relevante pois dado que os cálculos dos royalties são calculados mensalmente, faremos uma média anual para o nível de preços para fazer o cálculo dos royalties já em termos anuais. Embora isso possa gerar alguma diferença, não deve-se crer que isso vá atrapalhar ou invalidar o estudo, apenas será visto como uma aproximação anual do cálculo.

GRÁFICO 1

## Outlook de Produção de Óleo e Gás natural no estado do Rio de Janeiro

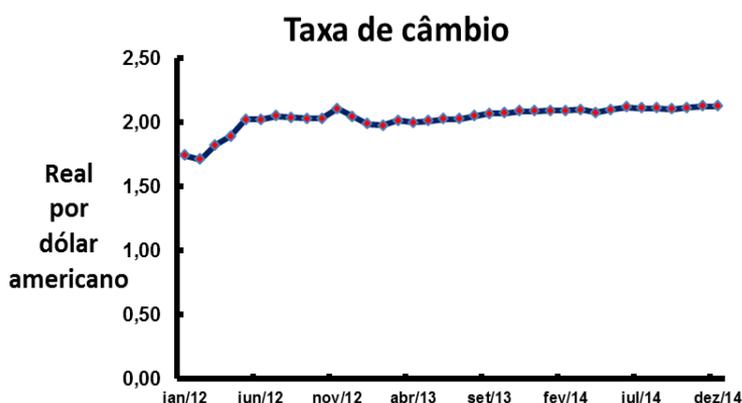


Fontes: ANP, IHS CERA

Após observar o gráfico, vemos que há um claro decréscimo em ambas as projeções de óleo quanto gás nos próximos anos. Está sendo levado em consideração nessa modelagem aqui feita o fato de a produção na Bacia de Campos estar declinante. A Bacia de Campos é a principal bacia produtora de hidrocarbonetos no Brasil e é uma bacia já bastante madura, isto é, sua produção já alcançou o *plateau* (o pico) e agora esperamos que ela decline, e cada vez mais agressivamente. Existem formas de retardar o processo de declínio, especialmente da Bacia como um todo. Primeiro, sabemos que a Bacia de Campos possui bastante potencial inexplorado ainda, inclusive do pré-sal, então se houvesse novos leilões de áreas de petróleo e gás na Bacia, a produção como um todo poderia se recuperar pelo incremento desses novos campos. Outra forma, é fazendo investimentos em tecnologia nos campos já explorados para aumentar a eficiência dos poços já perfurados e aumentar a produção, evitando um declínio mais acelerado. Entretanto, vemos que a Petrobrás está bastante descapitalizada e sofrendo muito recentemente com a alta dos preços do petróleo, uma vez que é importa derivados de petróleo leve a preços altos e revende esses derivados ao consumidor a preços baixos, uma vez que o governo não libera o aumento da gasolina. Enquanto a Petrobrás se mantiver financeiramente comprometida, é difícil supor grandes investimentos em aumento de eficiência dos campos já em produção, de forma que esse declínio acentuado parece bastante razoável para o curto prazo na Bacia de Campos. Ainda mais, por enquanto, não há leilões novos programados para Bacia de Campos, corroborando com esse declínio.

Agora, é necessário estabelecer as fontes de dados utilizadas para cada passo do cálculo dos royalties tal qual mencionado na seção acima. A primeira projeção fundamental é a da taxa de câmbio. Utilizei a projeção da taxa de câmbio feita pelos economistas da IHS Global Insight, uma consultoria britânica de macroeconomia e de preços de ativos, que faz análises sobre a economia de diversos países. A premissa que parece ser seguida é de uma desvalorização contínua, porém gradual, do real frente ao dólar nos próximos anos, como podemos ver no gráfico abaixo. Essa taxa de câmbio é bastante importante pois a ANP estipula que todos os preços devam ser convertidos para a moeda local.

### GRÁFICO 2: Taxa de câmbio



Fonte: IHS Global Insight

Para o cálculo do preço de referência do óleo, como vimos na seção anterior, precisa-se fazer uso de preços-indicadores do óleo e de algum dos seus derivados. É necessário dados sobre o preço-indicador Brent, sobre o preço da gasolina internacional, o preço do gasoil EN590 (óleo diesel) e gasoil 0,2% Sulphur e também dos óleos combustíveis com teor de enxofre de 0,1% e 0,35%. Como vimos, cada um desses preços será necessário na hora de calcular o valor Bruto do Petróleo de cada campo, de forma a encontrarmos o diferencial do nosso petróleo frente ao Brent. Para determinar qual preço de qual derivado utilizar, o decreto-lei diz que será de acordo com as frações dos derivados em cada campo de óleo e com o teor de enxofre daquele campo. Esses dados, essenciais para o cálculo do diferencial (D) do petróleo, são publicados pela ANP e foram utilizados diretamente.

Já as projeções foram obtidas, novamente, pela base de projeções da Global Insight. Os dados referentes aos preços dos derivados do petróleo só foram desenvolvidos até 2014 e de forma trimestral, de forma que adaptei minha análise do

cálculo dos VBP para um cálculo trimestral. Foram mantidos valores constantes nos três meses do trimestre iguais ao valor do cálculo trimestral. Entretanto, quando calibrados pela taxa de câmbio com projeção mensal, os diferenciais de petróleo ficaram diferentes mês a mês, mesmo com esse cálculo trimestral. Já a projeção do Brent era mensal mesmo, então não houve necessidade de adaptar qualquer tipo de cálculo no que implica o uso dos preços do petróleo Brent.

Entretanto, na hora de fazer o cálculo dos royalties, optou-se por fazer o cálculo de forma anual. Assim, fez-se uso dos dados de produção anual já mostrados anteriormente no gráfico 1 e calculou-se uma média aritmética anual dos preços de petróleo por campo. Assim, obtém-se o valor da produção de óleo do estado do Rio de Janeiro e já se pode reparti-lo entre os entes federativos. É sempre bom lembrar que os cálculos do pagamento de royalties sempre são feitos por campo, de forma a respeitar as características do óleo e gás de cada campo da Bacia de Campos.

Antes de dividir o valor do óleo, é necessário analisar as fontes de dados e premissas utilizadas para o cálculo referente ao valor de produção do gás natural. Evidentemente, será utilizada a mesma taxa de câmbio para o cálculo dos royalties pagos pela extração do gás natural, isto é, a projeção da Global Insight. Já a composição do gás natural é dada pela ANP, e se mantém fixa no tempo, bem como o poder calorífico superior do gás processado e a densidade do gás condensado. As frações dos derivados do gás natural e a densidade do gás liquefeito de petróleo são facilmente calculadas a partir dos dados divulgados pela ANP. A grande questão é mais uma vez o preço dos derivados e os preços-estimadores.

Utilizou-se para o Henry Hub, preço-estimador do gás natural norte-americano, comercializado no Texas, uma projeção também da IHS Global Insight. Essa projeção apresentava dados trimestrais, então uma análise trimestral foi feita tal como na metodologia do óleo. O problema maior, na metodologia do gás, foi que, diferentemente do petróleo, não foi encontrada nenhuma projeção de preços para os derivados do gás como gasolina natural, propano e butano. Assim, a solução tomada foi simples: dado que a ANP publica mensalmente o dado que ela usou no cálculo do mês anterior, foi feito um levantamento dos dados históricos do butano, do propano e da gasolina natural publicados pela ANP e aplicou-se sobre eles a taxa de crescimento trimestral do Brent, preço-estimador do petróleo, visto que esses derivados aqui, na verdade funcionam como concorrentes do gás processado, e então são correlacionados ao preço do óleo Brent e não ao Henry Hub. Assim, tendo projeções trimestrais para o preço do Henry

Hub, da gasolina natural, do propano e do butano, pode-se evoluir no cálculo do valor de produção de gás natural por campo no Rio de Janeiro. Primeiro, tira-se a média anual dos preços e depois, é só aplicar os preços certos a cada fração de derivado de petróleo já calculado e o valor bruto da produção anual de gás será encontrada. Faltará só a divisão entre os entes federativos.

Antes de fazer finalmente a divisão entre os entes federativos, deve-se somar o valor total produção de óleo de cada campo com o valor total da produção de gás de cada campo. Depois, aplica-se a alíquota de royalties de cada campo, tal como publicado pela ANP, em que a alíquota mínima é 5% e a máxima é 10%. No estado do Rio de Janeiro, todos – a exceção de um campo apenas – tem a alíquota de 10% para o cálculo do pagamento de royalties. Assim, após aplicar essa alíquota por campo ao valor total da produção, aí, finalmente, vem o último passo, que é de fato repartir os royalties entre os entes federativos de acordo com as duas legislações.

#### 4.3. A perda líquida

Nessa seção, serão apresentados os resultados da redistribuição dos royalties. Qual teria sido a perda efetiva líquida para o estado do Rio de Janeiro e para alguns municípios caso a nova distribuição dos royalties seja implementada para os contratos já vigentes também?

Começando pelo estado do Rio de Janeiro, vemos que claramente o governador Sérgio Cabral tinha mesmo muito o que se preocupar com a nova redistribuição de pagamento de royalties. Pelo cálculo antigo, os estados produtores recebiam 26,5% das receitas de royalties, enquanto pela nova lei, haveria um decréscimo imediato para o patamar de 20%, que seria mantido. No ano de 2012, o estado do Rio de Janeiro arrecadou 8,32 bilhões de reais em royalties, segundo o cálculo aqui proposto<sup>12</sup> com o critério original de distribuição. Entretanto, se o novo critério fosse imposto, a arrecadação cairia para 6,34 bilhões de reais, representando portanto uma perda líquida ao estado do Rio de Janeiro de nada mais do que aproximadamente 2 bilhões de reais.

---

<sup>12</sup> Os resultados aqui encontrados não estão distantes dos valores reais de arrecadação encontrados no Tribunal de Contas do Rio de Janeiro para o ano de 2012. O estado do Rio arrecadou em royalties e participação especial próximo a 10 bilhões de reais em 2012. Como a participação especial é em cima apenas de campos com muita produção e incidente apenas na produção que ultrapassa certo nível, temos que as participações especiais são bem menores que as arrecadações de royalties. Assim, uma estimativa de 8,32 bilhões de reais em royalties não é longe da realidade.

Isso se perpetuaria nos anos seguintes, levando a perdas de 1,9 bilhões em 2013 e 1,67 bilhões em 2014<sup>13</sup>.

Olhando para municípios como Macaé, Campos dos Goytacazes, Quissamã e o próprio município do Rio de Janeiro, vemos que as perdas são ainda mais brutais para os municípios. Observe a tabela abaixo com a perda líquida dos municípios por ano e quanto isso representa em termos percentuais em relação à receita cheia dos royalties que eles recebem hoje. Repare que em 2014, os municípios já estariam recebendo de receitas de royalties menos da metade do que receberiam caso a distribuição se mantivesse como a antiga.

Tabela 3: A perda líquida de certos municípios do estado do Rio e o valor percentual da perda frente às receitas antes da mudança

Municípios	2012	(%)	2013	(%)	2014	(%)
Rio de Janeiro	86.581.990,45	35,24%	101.219.644,55	42,86%	105.613.608,10	50,48%
Macaé	586.598.851,30		685.769.949,55		715.539.350,28	
Campos dos Goytacazes	86.581.990,45		101.219.644,55		105.613.608,10	
Quissamã	56.278.293,79		65.792.768,96		68.648.845,27	

Mas, exatamente o que essa perda líquida significa? O que efetivamente pode-se esperar de mudanças no estado do Rio de Janeiro e nesses quatro municípios citados, caso a mudança do critério de distribuição dos royalties venha a ser alterado no Congresso? A análise da perda social norteará a análise da conclusão desse trabalho.

<sup>13</sup> A diminuição aqui da perda líquida dos royalties se dá não porque a redistribuição volte a melhorar a caminho do estado do Rio, mas sim porque espera-se que a produção de óleo e gás vai decair em 2014, refletindo em menor arrecadação de royalties.

## 5 – A perda social e os desafios a superar

Nesta seção, vamos analisar a ideia da perda social, que a redistribuição dos royalties causaria em certos municípios, ou no estado como todo. Essa seção será dividida em dois blocos: O estado do Rio de Janeiro e a capital estadual e exemplo dos municípios de Macaé e Quissamã.

### 5.1. O estado e a capital

Na realidade, o que significa para um estado como o Rio de Janeiro, que possui arrecadação total de R\$60 bilhões em 2012, perder R\$2 bilhões de receitas? No fundo, pode parecer que não significa tanta coisa. Alguns políticos no Congresso se utilizam dessa fração de um trinta avos de perda como argumento para justificar que a arrecadação do Rio já é altíssima, de modo que o estado poderia se dar ao luxo de abrir mão dessas receitas em prol dos outros estados e municípios da nação.

Esse tipo de pensamento trata o governo como um agente privado e a sua arrecadação como riqueza individual. E isso é uma proposição com inúmeros problemas. Primeiramente, o problema encontrado é que ao pensar dessa maneira, eles tentam ignorar que esse agente possui custos, custos esses extremamente altos e que precisa pagá-los de qualquer forma, pois ele não pode dar calote, dado que não se espera que o governo não honre com seus compromissos. Ao mesmo tempo, há um tratamento errôneo das receitas como lucro de um indivíduo e não como o salário dele. Na verdade, o governo estadual assim como qualquer governo não possui fins lucrativos, de forma que, no geral, receitas igualam a despesas. Então, na realidade, a retirada das receitas do governo do Rio de Janeiro vai ter que imediatamente se refletir em redução de gastos.

Mas, até aí, tudo certo. Governos tem a capacidade de reduzir e gastos e fazer cortes quando necessário. Contudo, a grande questão é que os estados só podem modificar seus planos de ação com certa antecedência, dado que o governo é uma instituição que assume contratos e que, na maior parte das vezes, os honra de qualquer jeito. Assim, como seria viável para um agente econômico individual ter suas receitas cortadas e suas despesas mantidas? A resposta é evidente, não seria possível e o mesmo se passa com os governos. O problema da insolvência fiscal é evidente. A retirada de recursos do estado do Rio de Janeiro que já foram previamente contabilizados dentro de um orçamento futuro mostra que essa medida é extremamente oportunista da parte da aliança dos não produtores. Assim, pela ótica ético-moral, essa nova repartição dos

royalties tentando assumir a fatia já antiga e já comprometida das receitas dos estados produtores e municípios produtores é um absurdo.

Além do mais, o estado do Rio de Janeiro e a cidade do Rio de Janeiro vão ambos sediar uma parte da Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas na sua integridade em 2016. É evidente que esses compromissos geraram despesas extras que já foram programadas e que tanto a cidade quanto o município estão tendo que pagar. Sofrer uma perda líquida de dois bilhões de reais a nível estadual e de cem milhões a nível municipal é uma perda significativa. Não há como olhar isso por outra ótica que não a da insolvência fiscal. Perder receitas nesse momento pode significar não ter mais dinheiro para financiar as obras da Copa e das Olimpíadas, isto é, honrar com os Compromissos já pré-estabelecidos anteriormente. Uma insolvência fiscal levando à paralização das obras de infraestrutura e melhorias para receber os Jogos é o que não pode acontecer de jeito nenhum, pela saúde dos jogos e pela saúde da imagem do Brasil no exterior, pois a incapacidade de completar as obras traria consequências graves aos olhos da credibilidade do país.

Assim, não é razoável que já com as receitas comprometidas, os outros estados brasileiros resolvam que a receita deva ser repartida de forma mais equânime... Repartir a receita futura é uma solução razoável, tal qual foi feito com as receitas dos novos campos de petróleo a serem explorados, mas repartir o que já está comprometido é no mínimo, errado.

Veja bem, seria errado se não houvesse também nenhum tipo de contrapartida do governo. Por exemplo, poderia haver uma redistribuição dos royalties, mas concomitante a uma redistribuição da coleta do ICMS, por exemplo, que passaria a ser feita na boca da produção, e não mais no consumidor final. Assim, haveria uma compensação à perda de receitas, e uma chance de insolvência fiscal seria diminuída, mas não sem colocar o Pacto Federativo em cheque.

## 5.2. – Quissamã e Macaé

Quissamã e Macaé tiveram planejamentos muito diferentes de como utilizar os royalties do petróleo durante o tempo. Há de se lembrar de que por serem cidades pequenas, a sua população é menor que os grandes centros urbanos do país, então os repasses do governo federal e estadual são por tabela menores também, de forma que as

receitas dos royalties do petróleo são extremamente mais significativas nesses municípios do que no próprio município do Rio de Janeiro.

Quissamã, considerada por especialistas como melhor exemplo do uso dos royalties no Brasil, se aproveitou das receitas do petróleo para construir uma cidade com muitas oportunidades para seus cidadãos. Chamada de “Canadá do Rio de Janeiro”, Quissamã utilizou os royalties para investir num sistema de saúde público e de qualidade, num sistema de educação de base e em obras de infraestrutura para melhorar a condição de vida das pessoas, como saneamento e transporte público. O município conseguiu exemplarmente transformar a realidade das vidas de seus 22 mil habitantes e a população é extremamente satisfeita com o resultado que a cidade apresenta.

Os royalties foram de fato utilizados para o desenvolvimento social da cidade. O grande problema de Quissamã era que a cidade era dependente de um engenho de açúcar falido na região, e desde a falência do engenho, a cidade encontrava-se economicamente estagnada. Com a chegada dos recursos advindos do petróleo, Quissamã conseguiu se recriar, agora com cara de lugar desenvolvido. O município possui atualmente 100% de saneamento básico, educação de qualidade, em que o governo não só provém educação de base para os estudantes, mas também ajuda dando bolsas de estudos para ingressos em faculdades, e saúde de qualidade. O hospital público de Quissamã, por exemplo, possui seis leitos de UTI. E o sistema de transporte público é gratuito.

Todas essas melhorias foram feitas a partir das receitas dos royalties do petróleo. A cidade, que recebeu em 2012, segundo o cálculo desse estudo aqui, cerca de 160 milhões de reais em royalties, tem um problema grave econômico atrelado à sua cidade. Socialmente, a cidade é o paraíso, mas economicamente, a cidade é um deserto. O grande desafio da cidade de Quissamã tem sido justamente correr atrás de uma nova atividade econômica para levantar a atividade local, pois atualmente a maior preocupação dos seus moradores é justamente não ter perspectiva de emprego em Quissamã.

Já Macaé, município recebedor da maior parcela de royalties que um município pode receber (20% do total), não soube fazer um bom uso dos royalties. Sendo a cidade que iria abrigar todos os trabalhadores da indústria de exploração e produção de petróleo e gás natural, o governo de Macaé passou a receber essa volumosa parte de royalties de forma a construir a infraestrutura para receber todos os trabalhadores que lá chegariam. Todavia, aparentemente, os administradores da cidade não conseguiram

entender a real dimensão do que seria receber a indústria de petróleo, nem prever os reais impactos que seriam causados na cidade.

Sem conseguir determinar prioridades, o governo focou no imediatismo de curto prazo, de modo que não se pensou que a cidade iria crescer muito e muito rápido devido ao crescimento acelerado da indústria de petróleo lá. Assim, a urbanização de Macaé se deu desorganizadamente. Em pouco tempo, já não havia mais infraestrutura de saúde, transporte e educação para atender a toda a população do local. Quanto a saneamento básico, não houve nem investimentos nessa área. O problema não teria nem sido má fé dos governantes ou mesmo apenas corrupção desenfreada. Houve um verdadeiro despreparo para lidar com essas receitas.

Assim, Macaé acabou se tornando um saco sem fundo, em que o dinheiro entrava, mas não saía em forma de nenhuma melhoria efetiva para a cidade. Entretanto, o custo de vida aumentava num ritmo galopante e o fluxo de pessoas dentro de Macaé é astronômico. Não obstante ao seu problema interno, Macaé recebe mais de quarenta mil trabalhadores todos os dias que vem de Campos dos Goytacazes, ou Rio das Ostras, para trabalhar na indústria do petróleo. Muito embora a vida em nada corresponda a uma metrópole, Macaé apresenta problemas de cidade grande.

Quissamã e Macaé, portanto, são dois municípios extremamente dependentes das receitas do petróleo, que chega a representar 40% da receita do município em Quissamã e um terço da receita de Macaé. Raciocinar um cenário em que de repente as receitas da indústria do petróleo simplesmente sejam diminuídas drasticamente é um cenário de pesadelo para esses municípios. Tanto Quissamã, quanto Macaé tem suas atividades locais e governamentais determinadas pelo volume de recebimento dos royalties. Uma repentina e brusca queda nos valores arrecadados e as cidades podem se ver à beira da falência. Certamente, com uma perda líquida de cerca de 70 milhões de reais em 2014, seria o fim do estado de bem-estar social de Quissamã. E Macaé, com perdas líquidas na ordem dos 700 milhões de reais, é difícil até de imaginar o que a cidade não teria que cortar do orçamento. Assim, é importante entender que os municípios que recebem os royalties do petróleo tem violentamente suas receitas baseadas nos royalties, de forma que a retirada de grande parte das receitas dos royalties causaria uma verdadeira falência aos cofres públicos de uma série de municípios no interior do estado do Rio de Janeiro

## 6 – Conclusão:

Esse trabalho teve como objetivo central desde o princípio avaliar o custo de uma possível quebra de segurança jurídica dos contratos de royalties no Brasil. Foi mostrado claramente que o estado e os municípios do Rio de Janeiro têm, de fato, muito a perder se o veto da ministra Carmem Lúcia do STF for derrubado. Só para o estado do Rio de Janeiro haveria uma perda líquida de 3,5 bilhões de reais apenas em 2013 e 2014. A grande questão que já foi discutida é de fato como não aplicar aos estados e municípios produtores uma ordem de falência, isto é, como seria retirar parte das receitas oriundas dos royalties do petróleo sem que esses não quebrem por falta de fundos. Só haveria três possibilidades.

A primeira seria a revisão dos gastos desses entes federativos, fazendo cortes brutais nos gastos de curto prazo, o que pode significar até em certa medida, demissão de máquina pública ou mesmo quebra de contratos de compra e certamente levaria a um desinvestimento brutal nas obras de infraestrutura, que teriam que ser paralisadas por conta da falta de verbas.

A segunda possibilidade seria uma revisão da prerrogativa de que os estados e municípios tem muito pouco poder de arrecadação própria, e que grande parte de suas receitas vem por transferência da União. Se o estado do Rio de Janeiro e os municípios afetados passassem a cobrar mais impostos talvez fosse possível recuperar o que se perdeu com os royalties. Entretanto para uma perda líquida de 700 milhões em 2014 como é o caso de Macaé, não há arrecadação que possa ser feita sobre a população de forma a devolver tal montante. E mesmo que fosse, uma oneração fiscal da população do estado do Rio de Janeiro não seria correto, pois seria socializar o ganho do resto do país em forma de perdas para a população fluminense.

A terceira possibilidade, como já mencionado antes, seria uma revisão do Pacto Federativo, que engloba de certa maneira a ideia da segunda possibilidade. A diferença agora é que nesse caso, fala-se de nova arrumação de quem fica com determinados tributos. A principal reivindicação por esse frente seria de devolver aos estados produtores o ICMS que deixou de ser cobrado na fonte da produção para socializar um pouco das riquezas do petróleo. Uma vez que os royalties ficavam em grande parte com os estados e municípios produtores, decidiu-se que os outros estados ficariam com o ICMS sobre a venda dos derivados do óleo e do gás natural. Contudo, se estamos

retirando dos estados e municípios produtores o recebimento dos royalties, nada mais justo que reformar também esse tributo que deveria ser cobrado onde se dá a produção.

Independente da forma que se escolha para tentar solucionar esse problema, o fato é que não seria certo destinar arbitrariamente essas receitas do petróleo que já estavam comprometidas antes com outras finalidades. O custo social de uma redistribuição desse porte seria enorme. Haveria nas contas dos estados e municípios um grande rombo a ser coberto que não se saberia como resolver.

Entretanto, é o momento de perceber que, apesar de crucial a manutenção da distribuição atual dos royalties de petróleo nos campos já em produção, se está falando da Bacia de Campos, que é uma bacia cuja produção vem declinando há certo tempo. Mesmo que a Petrobrás consiga levar a frente o Projeto Varredura, por exemplo, que seria crucial para melhorar a eficiência dos campos de óleo e gás na bacia de Campos, isso não significa que de toda forma a produção não vai continuar a decrescer e o aporte recebido dos royalties vai aumentar. Muito pelo contrário, sabemos que a produção na bacia de Campos deve diminuir cada vez mais a partir de agora e que mesmo que novos projetos venham a ser feitos nela, já serão pela regra nova de distribuição, significando que as receitas futuras de royalties do petróleo advindas da Bacia de Campos devem diminuir cada vez mais com o passar dos anos, tanto pelo declínio da produção dos campos já em produzindo, quanto pela menor participação dos estados e municípios na distribuição dos royalties dos futuros novos poços que venham a ser explorados em Campos.

Assim, conclui-se dizendo que a manutenção das receitas dos royalties é fundamental no curto prazo, de forma a manter os contratos firmados e o planejamento financeiro das cidades e estado. Todavia, sabe-se que essa dependência exacerbada que alguns municípios como Macaé e Quissamã se encontram não é sustentável no longo prazo uma vez que a produção da Bacia de Campos é declinante e novos campos entram no novo rateio dos royalties. Portanto, é importante que gradualmente o estado do Rio de Janeiro e seus municípios tentem exercer uma espécie de redução dessa dependência tão acirrada das receitas dos royalties, visto que já se sabe que no longo prazo, essas receitas devem minguar.

## 6 – Bibliografia:

- GIAMBIAGGI, F.; LUCAS; L. P. V. 2012. *Petróleo - Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. 1ª Edição. 2012
- AFONSO, José Roberto R., ALMEIDA, Vivian. 2011 *Tributação do petróleo e federalismo brasileiro: a histórica oscilação na divisão da receita*.
- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. (2010). *Tributação do Setor de Petróleo: Evolução e Perspectivas*. Texto para Discussão nº 12 da ESAF. Brasília, Jun/2010. p. 34.
- Afonso, J. R. R. *Implicações federativas do projeto de lei para redistribuir as participações governamentais em petróleo. Nota técnica. 2012*.
- FLORES, A. L. S. A. *O Impacto do marco regulatório sobre o desenvolvimento das reservas do Pré-Sal*. Seminários DIMAC/IPEA, mar/2010. p. 13.
- GALL, N. *O pré-sal vai atrasar muito: depoiment*. VEJA. Entrevista concedida a Malu Gaspar.
- Brasil. LEI Nº 9.478, DE 6.8.1997. 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. Brasília. 6 ago 1997.
- Brasil. DECRETO Nº 2.705, DE 3.8.1998. Define critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. Brasília. 4 ago 1998.
- Brasil. PORTARIA 155, de 21/10/1998. ANP. Rio de Janeiro. 21 out 1998.
- Brasil. PORTARIA 45, de 15/03/2000. ANP. Rio de Janeiro. 15 mar 2000.
- Brasil. PORTARIA 40, de 14/12/2009. ANP. Rio de Janeiro. 14 dez 2009.
- Brasil. DESPACHO DO DIRETOR-GERAL Nº 1.728/2008. ANP. Rio de Janeiro. 15 dez 2008.
- BATISTA, H. G. Busca por ‘independência’ dos royalties mobiliza cidades do Rio. [on line] 2013. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/economia/busca-por-independencia-dos-royalties-mobiliza-cidades-do-rio-7860491>> Acesso em 16 mar. 2013.

- BATISTA, H. G. A riqueza e o peso dos royalties. [on line] 2013. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/economia/a-riqueza-o-peso-dos-royalties-7860420>> Acesso em 16 mar. 2013.
- EDITORIAL. O embate dos royalties e o novo pacto federativo. [on line] 2013. Disponível em < <http://oglobo.globo.com/opiniaio/o-embate-dos-royalties-o-novo-pacto-federativo-7855099>> Acesso em 17 mar. 2013.
- RODRIGUES, L. JUSTUS, P. Dívida no Rio no limite: sem royalties, estado pode estourar teto de endividamento. Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/divida-do-rio-no-limite-sem-royalties-estado-pode-estourar-teto-de-endividamento-7866945>> Acesso em 17 mar.2013.
- ANÍBAL, J. A divisão dos royalties na Justiça. Brasil Econômico. São Paulo. 11 mar 2013. Pg. 3
- TAVARES, M. BECK, M. Royalties: Rio e ES tentam sensibilizar Norte e Nordeste. O Globo. Rio de Janeiro. 04 mar 2013. Pg.16
- ARANHA, L. O. N. Royalties. Jornal do Commercio. São Paulo. 02 jan 2013 Pg.15
- FALCÃO, J. Congresso muito além dos royalties. O Globo. Rio de Janeiro. 21 dez 2012. Pg. 45
- Da REDAÇÃO. Dilma tenta convencer Congresso sobre vetos. Jornal do Commercio. São Paulo. 04 dez 2012. Pg.7
- RIBEIRO, E. Veto e movimentação dos estados produtores gera insegurança jurídica. Brasil Econômico. São Paulo. 11 mar 2013. Pg.10
- GAGLIANO, M. Confiança sobre os royalties. Jornal do Commercio. Rio de Janeiro. 30 jan 2013. Pg.8
- WEBER, DEMETRIO. FARIELLO, D. Royalties podem ir para educação antes de 2018. O Globo. Rio de Janeiro. 04 dez 2012. Pg.30
- MOURA, P. Schüffner, C. Mengardo, B. Cabral veta taxa de petróleo e gás no Rio. Valor Economico. Rio de Janeiro. 17 jan 2013. Pg. 8
- MACIEL, F. Eficiência = manutenção + segurança. Brasil Energia Petróleo e Gás. Nº 391. Rio de Janeiro. Jun 2013. Pg. 52-67.
- Periódicos acompanhados para escrever esse trabalho: Valor Econômico, O Globo, Energia hoje.
- Notícias diárias na globo.com

