

Royalties de petróleo

Cronologia

No mês de novembro de 2007, o Brasil tomava conhecimento de que possuía gigantescas reservas de petróleo localizadas na camada pré-sal. O anúncio veio a público quando o consórcio liderado pela Petrobras concluiu os estudos que indicavam a existência do megacampo petrolífero de Tupi, localizado na Bacia de Santos, contendo entre 5 e 8 bilhões de barris equivalentes de petróleo e gás natural. Para se ter uma ideia da descoberta, as reservas nacionais da Petrobras na época eram de 13,9 bilhões de barris de petróleo e gás. O campo petrolífero foi renomeado para Campo de Lula e a previsão atual da Petrobras é de que suas reservas sejam da ordem de 6,7 bilhões de barris.

A camada pré-sal estende-se ao longo de 800 quilômetros do litoral brasileiro entre os estados do Espírito Santo e de Santa Catarina, e chega a atingir até 200 quilômetros de largura, cuja distância da faixa litorânea varia entre 77 e 300 quilômetros. O petróleo encontrado nessa área está a profundidades que superam os 7 mil metros, abaixo de uma extensa camada de sal. Atualmente estima-se que a camada do pré-sal contenha cerca de 50 bilhões de barris de petróleo equivalentes.

Tendo como palco a plataforma P-34, instalada no Campo de Jubarte, no litoral sul do Estado do Espírito Santo, no dia 2 de setembro de 2008, o então presi-



dente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, veio ao Estado e, em ato simbólico e descontraído, deu início à extração comercial do petróleo da camada pré-sal brasileira.

Em agosto de 2009, através do Projeto de Lei (PL) nº 5.938/09, o governo federal lançou as bases sobre as quais pretendia explorar as novas reservas. Por meio da Lei nº 12.304, de 2 de agosto de 2010, foi criada uma nova empresa estatal responsável pela gestão dos negócios do pré-sal, a Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA). Em 22 de dezembro de 2010 foi aprovada a Lei nº 12.351, que trata do novo marco regulatório do pré-sal, onde a exploração da produção se dará pelo regime de partilha, em lugar do regime de concessão até então prevalente, e cria o Fundo Social cujos recursos serão aplicados em inovação tecnológica, educação e erradicação da pobreza. A produção na plataforma continental dos campos do pós-sal, nas áreas em terra, rios, lagos, ilhas fluviais e lacustres e nas áreas já licitadas continuam sendo regidas pelo modelo de concessão.

A Lei nº 12.351/10 prevê que as receitas governamentais do regime de partilha são os royalties e o pagamento de bônus de assinatura, além da parcela do excedente em óleo que é devido à União. Mas a Lei não estabelece a forma como essas receitas serão repartidas, devendo o Congresso Nacional defini-la em legislação específica. Até que fossem estabelecidas as novas regras, propôs a aplicação da legislação vigente para a distribuição dos royalties e da participação especial, conforme estabelece a Lei nº 9.478/97. Abriu-se assim a brecha para a alteração dos critérios de distribuição dos royalties, dando início a uma batalha política que se estende até os dias atuais.

Instigados pela enormidade das reservas anunciadas e pelo salto que os royalties de petróleo e gás tiveram nos últimos anos, em dezembro de 2009 os deputados Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) e Humberto Souto (PPS-MG) apresentaram uma emenda ao Projeto de Lei nº 5.938/09 do governo, prevendo a distribuição dos royalties da exploração do petróleo entre todos os estados e municípios, segundo as regras do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Estabeleceu ainda que os estados e municípios teriam direito aos royalties tanto dos contratos de concessão dos poços já licitados quanto dos que seriam explorados na camada do pré-sal.

Sem que conseguissem fechar um acordo na distribuição dos royalties, a Emenda Ibsen, como ficou conhecida, foi aprovada no dia 10 de março de 2010 pela Câmara dos Deputados, por 369 votos contra 72, e duas abstenções. A votação decretou uma derrota muitas vezes adiada pelo governo.

Como já havia anunciado, em dezembro, último mês dos oito anos de mandato, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou a lei que define as novas regras para a exploração de petróleo na camada do pré-sal (Lei nº 12.351/10), mas vetou a Emenda Ibsen.

A fim de se evitar a derrubada do veto presidencial e após longas negociações, o Senado aprovou em 19 de outubro de 2011 o substitutivo do senador Vital do Rêgo (PL nº 448/11). Ele estabelece novos percentuais de divisão dos royalties que seriam aplicados aos novos campos do pré-sal explorados em regime de partilha e nos já contratados em regime de concessão. O projeto seguiu para a Câmara dos Deputados, onde tramita como Projeto de Lei nº 2.565/11.

Argumentos jurídicos

Fragilizados no Congresso, os estados produtores já recorrem à justiça. Parlamentares do Rio de Janeiro e Espírito Santo entraram com mandados de segurança no Supremo Tribunal Federal (STF) para suspender a tramitação do Projeto de Lei nº 2.565/11, alegando a sua inconstitucionalidade. Entendem que a matéria deveria ser tratada por meio de uma PEC (Proposta de Emenda à Constituição), já que altera o texto do artigo 20, parágrafo 1º, da Constituição Federal, e não através de um projeto de lei.

Outros argumentos estão sendo levantados por diversos juristas e poderão ser utilizados em Ações Diretas de Inconstitucionalidade junto ao STF, caso a Câmara dos Deputados aprove o PL nº 2.565/11. Os principais deles são os seguintes:

- ▮ Ofensa à segurança jurídica. A aprovação de uma proposta que abranja a redivisão dos royalties, inclusive dos campos já licitados e que já estão em produção, configurará quebra de contrato. Um contrato assinado entre duas partes é um ato jurídico perfeito e os estados produtores de petróleo não podem admitir que ocorra essa quebra de acordo.



- Ofensa ao princípio de isonomia, que não admite tratamento paritário aos desiguais. Não há como negar que os estados e municípios onde ocorre a produção de petróleo devam receber tratamento diferenciado daqueles onde não se encontra esta indústria, tanto pelos danos ambientais e sociais causados pela exploração, como pelas perdas fiscais, como as decorrentes da não incidência do Imposto sobre a Comercialização de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre petróleo e seus derivados, estabelecida no artigo 155, X, "b" da Constituição, medida que prejudicou os estados produtores. Mesmo tendo o PL nº 2.565/11 previsto uma parcela um pouco maior da receita dos royalties para os estados e municípios produtores em relação aos não produtores, numa tentativa de escapar do argumento da inconstitucionalidade do tratamento "igualitário", ainda há violação do princípio da igualdade.
- Quebra do Pacto Federativo. Essa quebra causará desequilíbrio entre a distribuição dos encargos e das fontes de receitas relativas à produção de petróleo e gás.
- Violação do parágrafo 1º do artigo 20 da Constituição Federal, que garante aos estados e municípios produtores participação no resultado da produção de petróleo ou gás natural ou compensação financeira por essa exploração.
- Utilizar o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) como critério para a distribuição de royalties é absurdo, uma vez que o próprio STF já declarou que o FPE, da forma como está estruturado, é inconstitucional e valerá apenas até 2012. Como os critérios de distribuição do FPE e do FPM não cumprem a função de redução das desigualdades regionais, utilizá-los para distribuir royalties só iria acentuar os desequilíbrios.

Desempenho

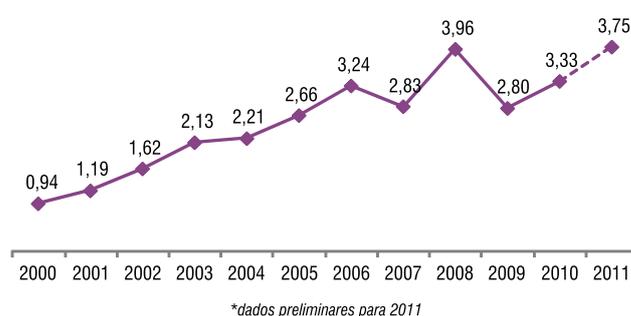
Segundo definição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), os royalties do petróleo e do gás natural são uma compensação financeira devida ao Estado pelas empresas que exploram e produzem petróleo e gás natural. É uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos, que são escassos e não renováveis.

Os royalties de petróleo pagos pelas empresas concessionárias aos municípios fluminenses e capixabas têm crescido de forma acelerada nos últimos anos. No Estado do Rio de Janeiro, entre 2000 e 2010, os

valores saltaram de R\$ 940 milhões para R\$ 3,33 bilhões. No mesmo período, no Espírito Santo, passaram de diminutos R\$ 19,7 milhões para R\$ 363 milhões (a preços corrigidos da inflação pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA médio de 2010).

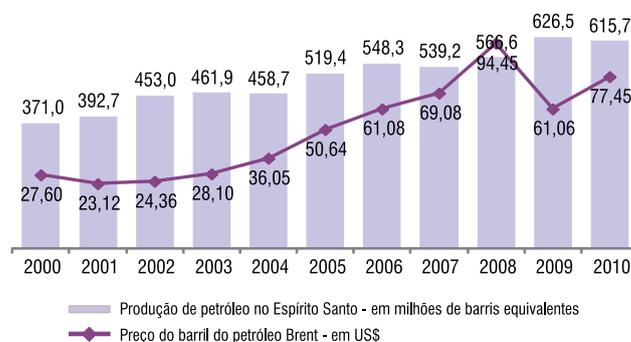
Esse vertiginoso crescimento decorreu do aumento da produção nacional do petróleo nos dois estados, associado ao aumento dos preços internacionais do barril do petróleo. A apuração dos royalties é realizada mediante a multiplicação do preço do petróleo e do gás natural explorado pela quantidade produzida desses bens. Segundo dados da *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC), os preços médios anuais saltaram de US\$ 27,60, em 2000, para US\$ 77,45 o barril, em 2010. Em 2000, de acordo com a ANP, os campos fluminenses produziram 371 milhões de barris equivalentes de petróleo, quantidade que saltou para 615,7 milhões em 2010. Entre os mesmo anos, a produção no Espírito Santo saltou de 4,8 milhões para R\$ 82,8 milhões de barris equivalentes de petróleo.

Evolução dos repasses de royalties de petróleo e do gás natural mais participações especiais aos municípios fluminenses em R\$ bilhões - IPCA médio de 2010



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Evolução do preço e da produção de petróleo no Rio de Janeiro

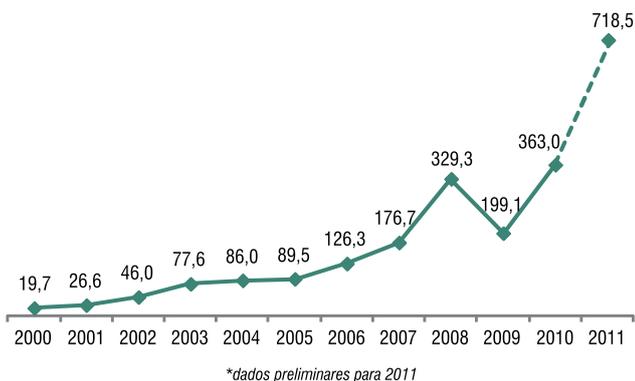


Fonte: Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) e Agência Nacional do Petróleo (ANP).



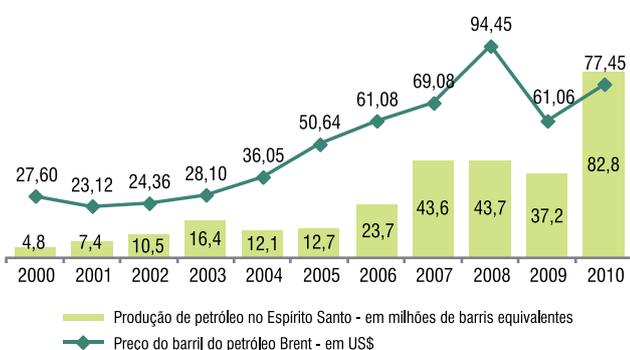
Evolução dos repasses de royalties do petróleo e do gás natural mais participações especiais dos municípios capixabas

em R\$ milhões - IPCA médio de 2010



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Evolução do preço e da produção de petróleo no Espírito Santo



Fonte: Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) e Agência Nacional do Petróleo (ANP).

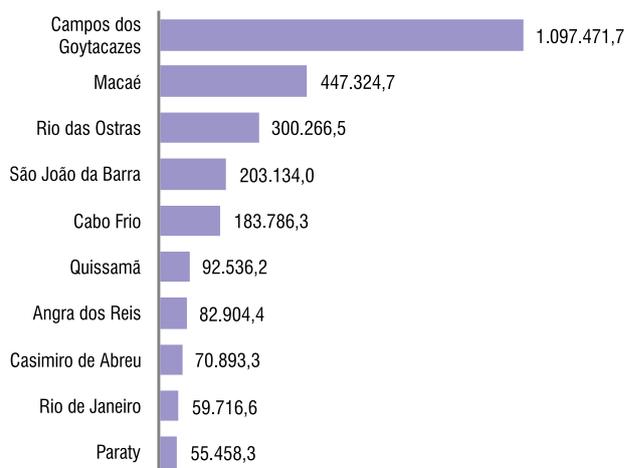
Royalties nos municípios fluminenses

As cidades localizadas na Bacia de Campos continuam sendo as mais beneficiadas com a exploração do petróleo e gás natural. Campos dos Goytacazes liderou o ranking e recebeu, em 2010, R\$ 1,10 bilhão, valor que representou 33% do total dos royalties dos municípios fluminenses. Na sequência, aparecem Macaé (R\$ 447,3 milhões), Rio das Ostras (R\$ 300,3 milhões), São João da Barra (R\$ 203,1 milhões), Cabo Frio (R\$ 183,8 milhões) e Quissamã (R\$ 92,5 milhões), que, juntas, receberam quase 70% do total dos royalties repassados aos municípios fluminenses.

Os royalties do petróleo e do gás natural são uma importante fonte de receita para a maioria dos municípios fluminenses. Em 49 cidades superaram o valor dos tributos de arrecadação própria. Em 20 cidades foram superiores às transferências do FPM e em 15 foram maiores que o ICMS.

As dez maiores receitas de royalties do petróleo e do gás natural mais participações especiais no Rio de Janeiro em 2010

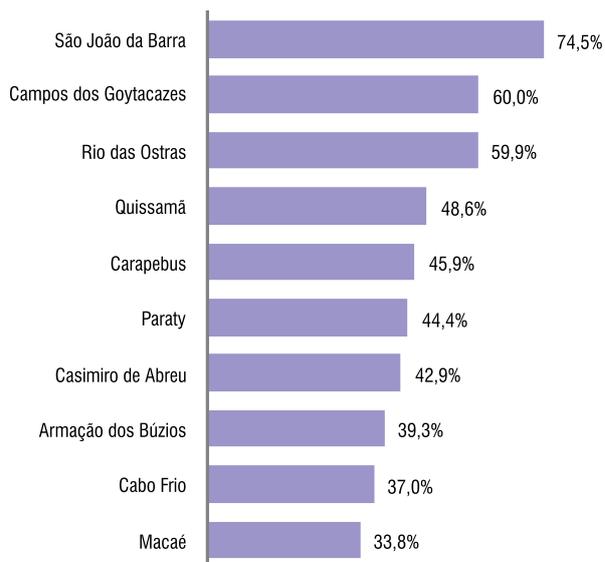
em R\$ mil



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

No geral, a participação dos royalties do petróleo e do gás natural representou 18,5% da receita corrente das cidades do interior. Em 12 municípios a participação foi superior a 30%. São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Rio das Ostras, Quissamã, Carapebus e Paraty são os mais dependentes dos royalties do petróleo e do gás natural em seus orçamentos. Nessas cidades essas receitas representaram, respectivamente, 74,5%, 60%, 59,9%, 48,6%, 45,9% e 44,4% de suas respectivas receitas correntes, em 2010.

As dez cidades fluminenses com as maiores participações de royalties do petróleo e do gás natural mais participações especiais na receita corrente - 2010



Fonte: elaborado por Aequis Consultoria com base em dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dos balanços municipais.



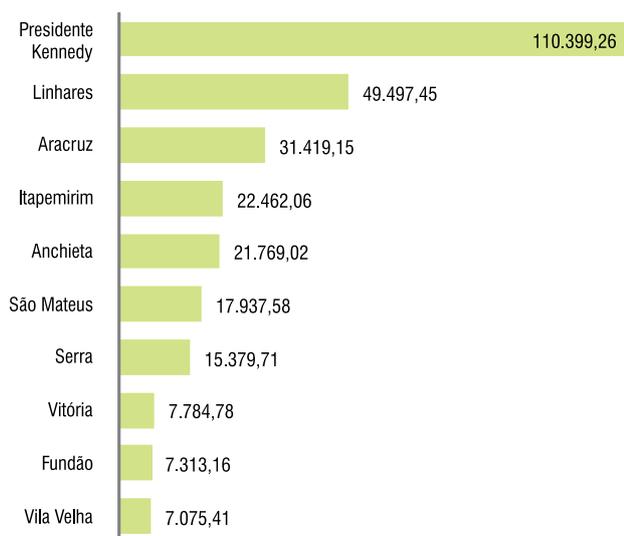
Royalties nos municípios capixabas

O Município de Presidente Kennedy, devido a sua participação em alguns poços de produção localizados na Bacia de Campos, é a cidade que mais recebe royalties do petróleo e do gás natural no Espírito Santo. Em 2010, recebeu R\$ 110,4 milhões, valor 41,8% acima do ano anterior.

Em seguida aparece Linhares, com R\$ 49,5 milhões. Esse volume de royalties deve-se a sua participação nas produções ocorridas tanto em terra quanto em mar, bem como pelas instalações de extração, armazenagem, embarque e desembarque de petróleo, e de extração, tratamento e transporte de gás natural, presentes no Município. Na sequência, com royalties acima de R\$ 10 milhões, constam, em 2010, Aracruz (R\$ 31,4 milhões), Itapemirim (R\$ 22,5 milhões), Anchieta (R\$ 21,8 milhões), São Mateus (R\$ 17,9 milhões) e Serra (R\$ 15,4 milhões).

Os 14 municípios com maior volume de royalties responderam por 85,6% do total. Fazem parte desse grupo as 11 cidades pertencentes à Zona de Produção Principal (ZPP) – Anchieta, Aracruz, Fundão, Itapemirim, Linhares, Piúma, Presidente Kennedy, Serra, São Mateus, Vila Velha e Vitória –, Marataízes (por ser confrontante com campos na plataforma continental), Jaguaré e Conceição da Barra (por possuir campos de produção em terra).

As dez maiores receitas de royalties e participações especiais no Espírito Santo em 2010 em R\$ mil



Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

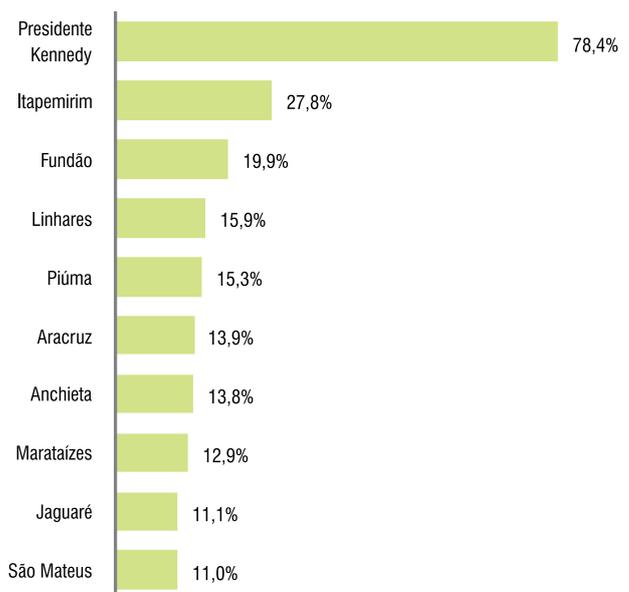
Renato Vicentini



Unidade de Tratamento de Gás de Cacimbas (UTGC) em Linhares-ES

Presidente Kennedy, Itapemirim e Fundão são os que apresentam a maior dependência dos royalties do petróleo e do gás natural em seus orçamentos. Nessas cidades essas receitas representaram, respectivamente, 78,4%, 27,8% e 19,9% de suas respectivas receitas correntes, em 2010.

As dez cidades capixabas com as maiores participações dos royalties na receita corrente em 2010



Fonte: elaborado por Aequus Consultoria com base em dados da Agência Nacional do Petróleo (ANP) e dos balanços municipais.



Impacto da Proposta Vital do Rêgo

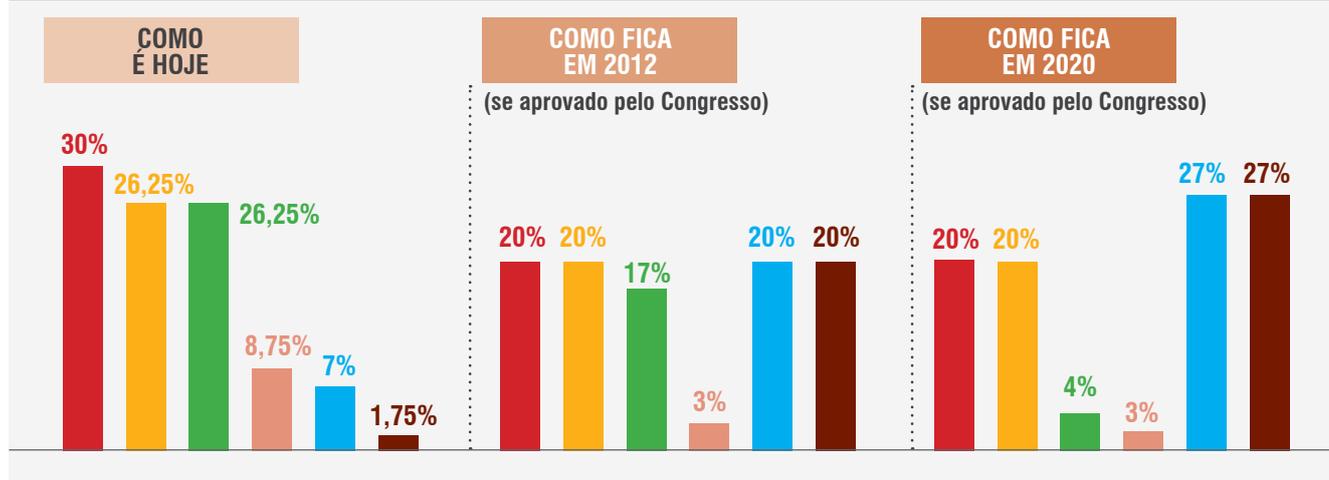
Segundo a proposta de Vital do Rêgo, a participação dos municípios produtores nos royalties de petróleo e nas participações especiais irá cair progressivamente. Atualmente, eles detêm uma participação média de

26,25% nos royalties e 10% nas participações especiais. Os municípios afetados com instalações de embarque e desembarque participam com 8,75% dos royalties. Na proposta de Vital do Rêgo, esses percentuais serão reduzidos anualmente até atingir 4% no caso dos municípios produtores e 2% nos afetados.

Distribuição dos royalties e participações especiais antes e depois da proposta Vital do Rêgo

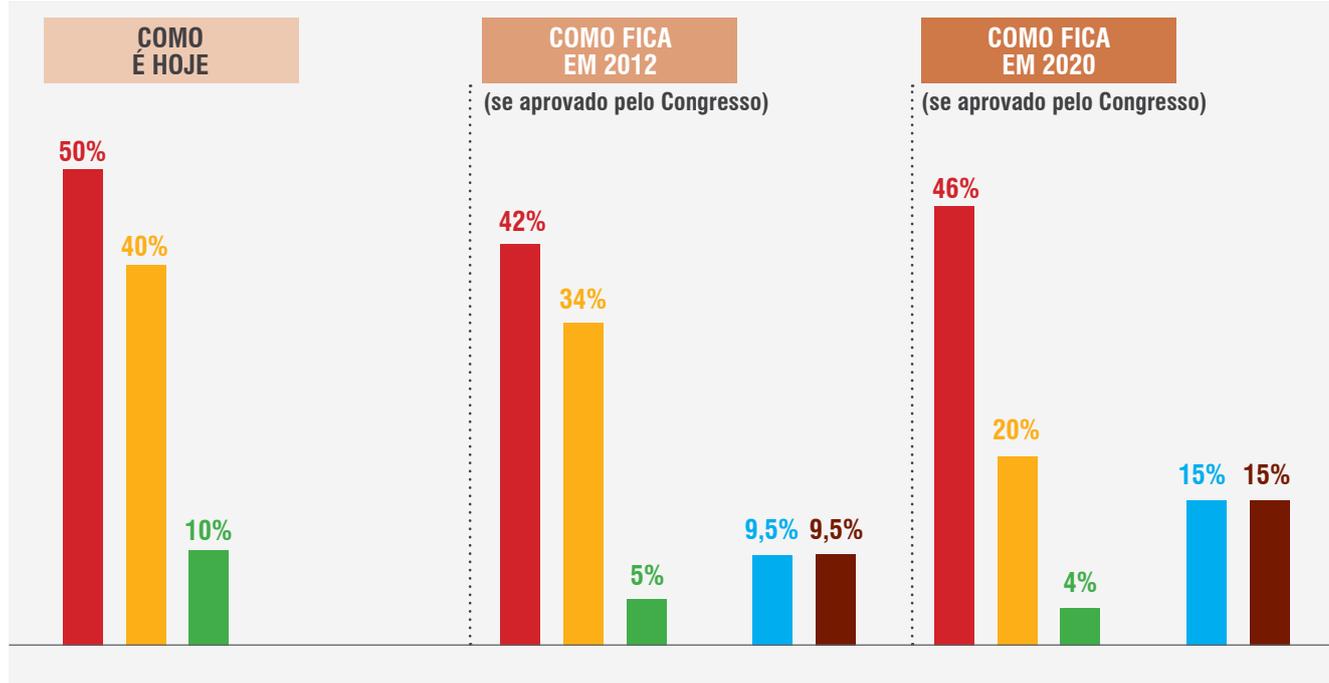
ROYALTIES

● UNIÃO ● ESTADOS PRODUTORES ● MUNICÍPIOS PRODUTORES ● MUNICÍPIOS AFETADOS ● ESTADOS NÃO PRODUTORES ● MUNICÍPIOS NÃO PRODUTORES



PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

● UNIÃO ● ESTADOS PRODUTORES ● MUNICÍPIOS PRODUTORES ● MUNICÍPIOS AFETADOS ● ESTADOS NÃO PRODUTORES ● MUNICÍPIOS NÃO PRODUTORES



Com base nos royalties distribuídos em 2011, é possível estimar que a proposta de Vital do Rêgo acarretará perdas para os municípios capixabas de cerca de R\$ 247 milhões já em 2012. Elas crescem anualmente até atingir o patamar de R\$ 475,6 milhões, em 2020. No caso dos municípios fluminenses as perdas imediatas são de R\$ 4,14 bilhões, indo para R\$ 5,77 bilhões, em 2020.

Apesar dos diferentes níveis de intensidade, essas perdas terão forte efeito nas contas e nos serviços prestados pelos municípios produtores. Os municípios vão assistir a um perigoso aumento da participação do gasto com pessoal na receita corrente, podendo inclusive ultrapassar os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Ao mesmo tempo, é possível afirmar que esses municípios sofrerão uma forte queda na capacidade de investimento com recursos próprios e dificilmente poderão contar com o apoio dos respectivos governos estaduais para obter recursos para serem aplicados em infraestrutura, pois esses também sofrerão fortes perdas com a alteração da distribuição dos royalties.

Em muitos casos, as administrações municipais serão impelidas a realizar uma completa revisão na forma de prestação dos serviços nas mais diferentes áreas.

Ricardo Azoury



A plataforma de petróleo na Bacia de Campos, em Macaé-RJ

Infelizmente, a forma como está sendo discutida a distribuição dos royalties em nada beneficia o Brasil. Em maioria, os estados não produtores querem impor uma decisão que é uma afronta à Constituição. No afã em conseguir uma parcela dos royalties, os parlamentares dos estados não produtores nem sequer se preocuparam de fato com o forte impacto negativo que suas propostas causarão aos estados, às cidades afetadas e às suas populações. Prejudicar o Espírito Santo e o Rio de Janeiro não será bom para o país. A falta de um debate mais sensato acaba por esgarçar o pacto federativo, pois cria divisão e ressentimentos entre os entes da Federação.

Perdas estimadas de royalties e participações especiais com base nos dados de 2011
Municípios do Espírito Santo

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Em R\$ milhões								
Presidente Kennedy	77,3	84,7	92,1	99,6	107,0	114,4	121,9	134,2	134,2
Linhares	41,7	47,1	52,6	58,0	63,4	71,5	76,9	79,8	79,8
Itapemirim	38,9	43,9	48,9	53,9	58,9	63,9	68,8	74,5	74,5
Anchieta	21,0	23,8	26,6	29,4	32,2	36,4	39,2	40,6	40,6
São Mateus	14,9	16,9	18,9	20,9	22,9	25,8	27,8	28,8	28,8
Aracruz	13,1	15,8	18,5	21,2	23,9	26,6	29,3	30,7	30,7
Marataízes	12,0	14,0	16,0	18,0	20,0	22,0	24,0	25,5	25,5
Serra	7,4	9,0	10,6	12,2	13,8	15,4	17,0	17,8	17,8
Vitória	6,3	7,1	8,0	8,8	9,6	10,8	11,7	12,1	12,1
Vila Velha	5,9	6,7	7,5	8,3	9,1	10,3	11,1	11,5	11,5
Piúma	4,6	5,5	6,5	7,4	8,3	9,3	10,2	10,7	10,7
Fundão	3,9	4,7	5,6	6,4	7,2	8,0	8,9	9,3	9,3
Total	247,0	279,3	311,6	343,9	376,2	414,4	446,7	475,6	475,6

Fonte: elaborado por Aequus Consultoria com base nos dados de royalties e participações especiais divulgadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).



Perdas estimadas de royalties e participações especiais com base nos dados de 2011
Municípios do Rio de Janeiro

Município	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Em R\$ milhões								
Campos dos Goytacazes	510,3	552,7	595,1	637,5	680,0	722,4	764,8	848,8	848,8
Macaé	207,2	230,5	253,8	277,1	300,4	335,4	358,7	376,9	376,9
Rio das Ostras	132,6	145,3	158,1	170,8	183,5	196,2	209,0	230,1	230,1
São João da Barra	103,3	113,1	122,9	132,7	142,5	152,4	162,2	178,7	178,7
Cabo Frio	96,2	107,0	117,7	128,5	139,3	150,0	160,8	175,4	175,4
Casimiro de Abreu	38,4	43,1	47,7	52,3	57,0	61,6	66,2	72,0	72,0
Angra dos Reis	35,6	40,3	45,1	49,8	54,6	61,7	66,4	68,8	68,8
Quissamã	34,3	40,2	46,2	52,1	58,0	64,0	69,9	74,2	74,2
Rio de Janeiro	32,2	36,5	40,8	45,0	49,3	55,8	60,1	62,2	62,2
Niterói	27,4	31,1	34,8	38,4	42,1	47,6	51,2	53,1	53,1
Armação dos Búzios	24,2	27,9	31,7	35,5	39,3	43,1	46,9	50,1	50,1
Maricá	24,1	29,3	34,5	39,7	44,9	50,1	55,3	57,9	57,9
Duque de Caxias	20,5	23,3	26,0	28,7	31,5	35,6	38,3	39,7	39,7
Paraty	20,2	24,5	28,9	33,3	37,6	42,0	46,3	48,5	48,5
Carapebus	12,1	14,5	16,9	19,3	21,7	24,1	26,5	27,9	27,9
Arraial do Cabo	11,2	12,7	14,2	15,7	17,2	19,4	20,9	21,7	21,7
Total	1.329,7	1.472,0	1.614,3	1.756,6	1.898,9	2.061,3	2.203,6	2.385,9	2.385,9

Fonte: elaborado por Aequus Consultoria com base nos dados de royalties e participações especiais divulgadas pela Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Realização:



Elaboração:



Apoio:

