

15

A importância da nova lei de redistribuição dos royalties de petróleo - Discussões STF

1.1 – ASPECTOS HISTÓRICOS

Os royalties de petróleo foram instituídos pela Lei nº. 20.004, de 1953, que criou a Petrobras. No início, esses correspondiam a uma alíquota de 5% sobre o valor do petróleo extraído em terra. Não havia exploração de petróleo em mar. Nessa fase inicial, os royalties eram transferidos para os Estados, que deviam repassar 20% para os Municípios.

Em 1969, quando se descobriu petróleo em mar, o governo federal passou a se apropriar sozinho dos royalties referentes à extração na plataforma continental. Assim, os royalties de terra ficavam com os Estados e os Municípios, e os de mar, somente com a União.

Essa situação se prolongou até o final de 1985, quando a Lei nº. 7.453 criou uma regra de repartição dos royalties de mar com Estados e Municípios. Da alíquota de 5%, apenas 1% permaneceu com o governo federal, 3% foram destinados a Estados e Municípios confrontantes aos poços de petróleo e **1% foi destinado, pela primeira vez, para todos os Municípios e Estados do País**, via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE), respectivamente. Este era o chamado Fundo Especial: 80% para o FPM e 20% para o FPE.

Em 1989, a Lei nº 7.990 reduziu a fatia do Fundo Especial pela metade, ou seja, para 0,5% (ou 10% dos royalties de mar), remanejando os 0,5% restantes para os Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Nesse momento, essas mudanças não chamavam muito a atenção, porque o valor dos royalties era insignificante. Em 1997, entretanto, o governo aprovou a Lei nº 9.478, chamada Lei do Petróleo, que ampliou a alíquota dos royalties de 5% para até 10% e criou a participação especial equivalente a até 40% da receita líquida de cada campo.

Em 2007, a descoberta de reservas gigantescas de petróleo na área do pré-sal aliada ao forte aumento do preço do petróleo – fato aliás que persiste nos últimos anos – tornou premente a necessidade de se debater a distribuição dos royalties e da participação especial no contexto da Federação.

As regras estabelecidas na Lei nº 9.478 de 1997, distribuem aos Estados e Municípios confrontantes cerca de 60% dos royalties e 50% da participação especial. À União, cabem 30% dos royalties e os outros 50% da participação especial. Para todos os demais Estados e Municípios, são destinados menos de 10% dos royalties e nada da participação especial. Trata-se de uma distribuição visivelmente injusta.

A perpetuação do quadro atual torna-se ainda mais grave diante de dois fatos. O primeiro é que a maior parte da produção tende a ocorrer a dezenas ou mesmo centenas de quilômetros da costa. Torna-se, assim, cada vez mais tênue a relação entre a produção e a confrontação com o Município ou o Estado. Em segundo lugar, **o volume de recursos envolvidos é grande e crescente, este ano deve chegar a R\$ 31,2 bilhões, segundo previsão da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP divulgada em março de 2013. A ANP também informa que, no final desta década, apenas as áreas já contratadas estarão gerando royalties e participação especial próximos a R\$ 70 bilhões ao ano.**

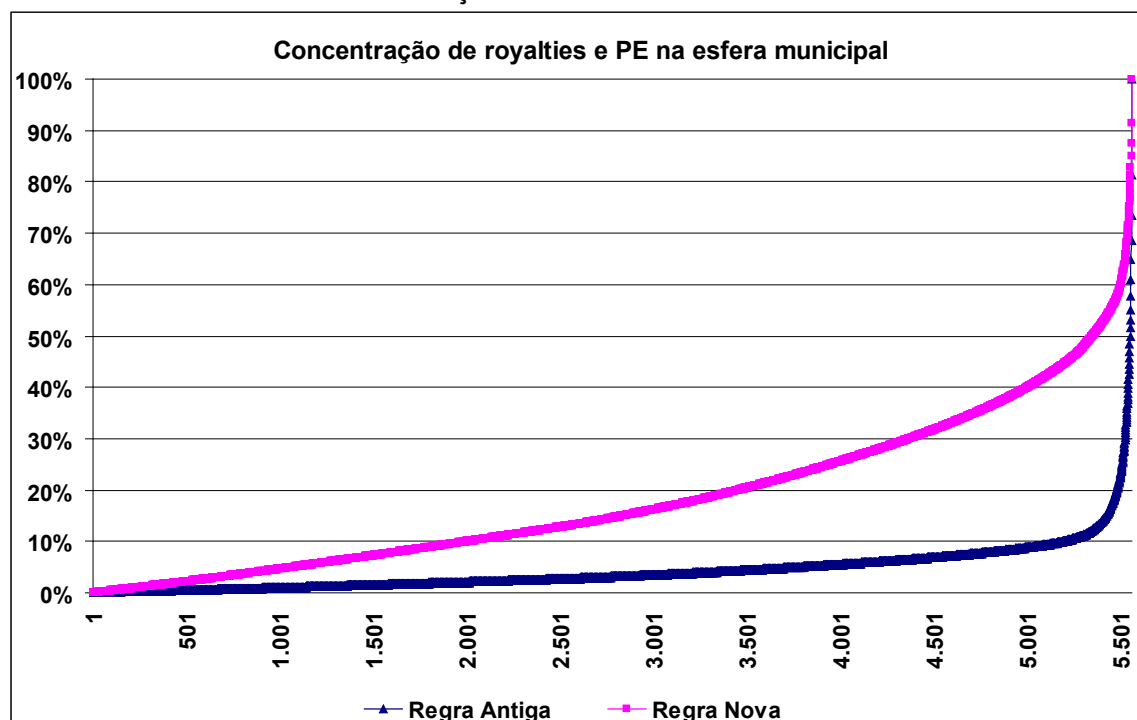
A sociedade brasileira, por seus representantes legítimos (Congresso Nacional), já demonstrou que não aceita tamanha injustiça, na qual Estados e Municípios ditos “produtores” junto com a União concentram 97% dos recursos distribuídos, enquanto que todos os demais entes da Federação ficam com apenas 3%.

Dentre os Entes sub-nacionais apenas 2 governos estaduais (ES e RJ) e 30 Municípios concentram 83% dos recursos. Como apontado pela ANP, até 2022, dos contratos já realizados até agora, será distribuído mais de R\$ 0,5 trilhão de reais. **Destacando-se que, sem a vigência e eficácia plena da Lei nº 12.734/2012, apenas os Entes confrontantes receberão R\$ 306 bilhões, enquanto que o restante do País receberá apenas R\$ 24,5 bilhões.**

No mesmo comparativo até 2022, **a Lei nº 12.734/2012** – que passamos a discorrer agora -, com muito mais equilíbrio, **continuará, na prática, distribuindo fatia maior para Entes confrontantes**, cujos poucos beneficiados receberão R\$ 154,4 bilhões, enquanto que a fatia de todos os demais Entes será R\$ 216,7 bilhões. A participação dos Entes sub-nacionais aumenta em detrimento da União, que reduz de 40% do total dos recursos para 33% com a nova Lei.

No gráfico abaixo, podemos ver o grau de concentração de recursos na esfera municipal promovido pela regra anterior à nova Lei em discussão (linha inferior do gráfico). Observa-se que na regra atual apenas os 0,36% dos Municípios brasileiros que mais recebem recursos concentram 60% das receitas distribuídas. Na nova regra estabelecida pela Lei nº 12.734/2012 (linha superior do gráfico), continua ocorrendo grande concentração em favor de Municípios confrontantes, mas num grau menor, evidenciado pela curva mais suave. Nessa regra, 10% dos Municípios que mais recebem concentram 60% dos recursos. Lembrando que na regra anterior, apenas 0,34% dos Municípios brasileiros concentravam essa proporção.

GRÁFICO 1 – CONCENTRAÇÃO DE ROYALTIES E PE NA ESFERA MUNICIPAL:



Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da ANP (<http://www.anp.gov.br/?pg=9080>).

Na tabela a seguir, temos os valores distribuídos à dezena de Municípios que mais receberam recursos em 2012. Neste ano, **apenas 11 Municípios foram beneficiados com 50% dos recursos distribuídos de royalties e participação especial (PE) para todos os entes locais.**

O Município de Campos dos Goytacazes/RJ, por exemplo, recebeu 17,6% da fatia municipal, cerca de R\$ 1,4 bilhões. Sendo que, em 2012, obteve uma arrecadação com todas as demais receitas de apenas R\$ 705 milhões. Ou seja, todas as demais fontes de recursos do Município somam apenas a metade do valor recebido por e participação especial.

TABELA 1 – Royalties e PE distribuídos em 2012, Municípios que mais recebem:

Royalties e PE distribuído em 2012, municípios que mais recebem:

Município	Valor recebido	% acumulado
Campos dos Goytacazes/RJ	1.381.640.537	17,6%
Macaé/RJ	566.350.926	24,8%
Rio das Ostras/RJ	355.594.736	29,3%
Cabo Frio/RJ	336.521.622	33,6%
Presidente Kennedy/ES	264.013.121	36,9%
São João da Barra/RJ	229.412.571	39,9%
Rio de Janeiro/RJ	224.963.603	42,7%
Itapemirim/ES	173.549.937	44,9%
Casimiro de Abreu/RJ	129.248.911	46,6%
Maricá/RJ	123.037.943	48,1%
Niterói/RJ	121.665.921	49,7%
Demais Municípios	3.956.732.215	100,0%

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP

R\$ 1

Os dados acima revelam uma concentração da riqueza nacional que não passou despercebida pela sociedade brasileira que prontamente exigiu de seus representantes (Congresso Nacional) a construção de uma saída para esse quadro iníquo.

Verifica-se assim que a mudança nos percentuais de distribuição de e participação especial atende a essa nova realidade da exploração de petróleo no nosso País, além de acabar com privilégios que não encontram guarida em nossa Carta Federal.

1.2 – O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DA LEI 12.734/12 E SEUS REAIS IMPACTOS NOS ENTES FEDERADOS

O grau de indignação com as regras estabelecidas na Lei nº 9478/1997 já levou as Casas do Legislativo e o Congresso Nacional a aprovarem, por cinco vezes, novas regras de distribuição.

A primeira aprovação foi na votação da chamada “Emenda Ibsen”, na Câmara dos Deputados, quando da aprovação do PL nº 5.938, de 2009, que veio para o Senado numerado como PLC nº 16, de 2010.

A segunda vez, foi no Senado Federal, quando na votação do PLC nº 7, de 2010, foi aprovada a chamada “Emenda Pedro Simon”, que mantinha, em linhas gerais, o conteúdo da “Emenda Ibsen”:

preservava-se a parcela da União e o restante seria dividido entre Estados e Municípios, segundo os critérios do FPE e FPM, respectivamente. A “Emenda Pedro Simon” estabelecia ainda que a União compensaria os entes produtores por perda de arrecadação. O PLC nº 7, de 2010, transformou-se na Lei nº 12.351, de dezembro de 2010, com o veto do Presidente Lula sobre a “Emenda Pedro Simon”.

As demais votações do Legislativo federal por uma nova regra ocorreram na aprovação da Lei 12.734/2012. Primeiramente, no Senado, seguida por aprovação sem alterações na Câmara dos Deputados e finalmente na derrubada dos vetos da Presidente Dilma pelo Congresso Nacional. Esta lei nasceu de um amplo acordo envolvendo representantes do governo federal, os presidentes da Câmara e do Senado, líderes partidários e representação da sociedade civil. Este acordo foi construído para evitar a apreciação do veto que o ex-presidente Lula realizou à chamada “Emenda Pedro Simon”.

Trata-se de uma legislação que procurou resolver problemas do primeiro projeto aprovado e vetado em 2010, Emenda Simon, que erroneamente distribuía todo o recurso de forma igualitária, não estabelecendo o tratamento diferenciado que o art. 20 da Constituição garante aos Entes confrontantes.

Após ouvir todas as partes – União, confrontantes e não-confrontantes –, e considerando a forte receptividade da Emenda Ibsen/Pedro Simon no Congresso Nacional, entendeu-se que a proposta deveria satisfazer os seguintes princípios:

I) as regras de distribuição das receitas de petróleo em vigor são inadequadas devido ao desperdício fiscal gerado pela alta concentração dos recursos;

II) as regras têm de ser alteradas para campos já licitados e em produção. Se as novas regras somente forem aplicadas para campos ainda a serem licitados, quase a totalidade dos recursos que serão distribuídos na próxima década continuaria com a concentração absurda estabelecida pela legislação atual, já que a receita de novos campos demorará esse tempo para gerar. **De acordo com o Plano Decenal de Energia (PDE) 2020, elaborado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE), do Ministério de Minas e Energia, até 2020, da produção prevista de 6 milhões de barris/dia, nada menos que 5,7 milhões de barris/dia serão provenientes de campos concedidos.** O restante, em sua grande maioria, deve vir das áreas cedidas onerosamente para a Petrobras, nos termos da Lei nº 12.276, de 2010;

III) Estados e Municípios produtores não podem sofrer quedas substanciais de receitas, de forma a comprometer sua saúde financeira. A partir desse princípio, foi incorporada uma longa regra de transição para os novos padrões de distribuição. **A nova Lei garante a compensação prevista na Constituição Federal aos Estados e Municípios confrontantes e afetados, ao estipular percentuais dos royalties e da participação especial exclusivamente para estes Entes. Estes**

percentuais garantirão uma receita estimada de R\$ 11,7 bilhões em 2013 e R\$ 13,6 bilhões em 2014, de acordo com as projeções da ANP. Inclusive, os recursos transferidos aos Entes confrontantes aumentarão anualmente.

Para o acordo gerador da Lei 12.734, a União abdicou de 1/3 de suas receitas de e reduziu inicialmente oito pontos percentuais de sua parcela na participação especial. Ou seja, a participação da União cairá dos atuais 50% para 42%, a fim de permitir que o fundo especial, destinado aos Estados e Municípios não-confrontantes, aufera recursos significativos no primeiro ano. Gradativamente, contudo, à medida que o fundo especial passe a arrecadar mais devido ao crescimento da produção, a parcela da União na participação especial irá gradativamente aumentar até atingir 46% em 2016.

Nas tabelas abaixo, apresentamos a regra de transição na qual os percentuais são progressivamente alterados nos próximos anos tanto para a distribuição de quanto da participação especial.

TABELA 2 – ROYALTIES – REGRA DE TRANSIÇÃO:

Royalties	2012 *	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
União	30,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Total Confrontação/Af.	61,25%	38,00%	36,00%	34,00%	32,00%	29,00%	27,00%	26,00%	26,00%
Estados confrontantes	26,25%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Municípios confrontantes	26,25%	15,00%	13,00%	11,00%	9,00%	7,00%	5,00%	4,00%	4,00%
Municípios afetados	8,75%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%
Fundo especial	8,75%	42,00%	44,00%	46,00%	48,00%	51,00%	53,00%	54,00%	54,00%
FPM	7,00%	21,00%	22,00%	23,00%	24,00%	25,50%	26,50%	27,00%	27,00%
FPE	1,75%	21,00%	22,00%	23,00%	24,00%	25,50%	26,50%	27,00%	27,00%

* Percentuais de distribuição da legislação anterior (Lei 9.478 de 1997)

Fonte: Lei nº 12.734 de 2012

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO ESPECIAL – REGRA DE TRANSIÇÃO:

Part. Especial Nova	2012 *	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
União	50,00%	43,00%	44,00%	45,00%	46,00%	46,00%	46,00%	46,00%	46,00%
Total Confrontação/Af.	50,00%	37,00%	34,00%	31,00%	29,00%	27,00%	25,00%	24,00%	24,00%
Estados confrontantes	40,00%	32,00%	29,00%	26,00%	24,00%	22,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Municípios confrontantes	10,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	5,00%	4,00%	4,00%
Municípios afetados	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Fundo especial	0,00%	20,00%	22,00%	24,00%	25,00%	27,00%	29,00%	30,00%	30,00%
FPM	0,00%	10,00%	11,00%	12,00%	12,50%	13,50%	14,50%	15,00%	15,00%
FPE	0,00%	10,00%	11,00%	12,00%	12,50%	13,50%	14,50%	15,00%	15,00%

* Percentuais de distribuição da legislação anterior (Lei 9.478 de 1997)

Fonte: Lei nº 12.734 de 2012

Pela nova regra, os governos estaduais receberão mais recursos no próximo ano do que re-

ceberam em 2012. As exceções são o governo do Rio de Janeiro (RJ), que terá redução de 15% no primeiro ano, e o governo do Espírito Santo (ES) com redução de 21%. **De acordo com as projeções de aumento de produção, em 2015, tanto o RJ quanto ES já estarão recebendo mais do que atualmente.**

Os resultados da nova regra para os próximos anos de acordo com as projeções da ANP são apresentados na tabela seguinte. **Veja que os percentuais definidos garantem uma transição adequada para os Entes confrontantes, sendo que a redução da participação para estes Entes é contrabalançada pelo aumento de produção previsto ao longo dos próximos anos, garantindo assim um patamar de receita até mesmo crescente.**

TABELA 4 – PROJEÇÃO DE ARRECADAÇÃO COM ROYALTIES E PE:

Lei nº 12.734 de 2012	R\$ (milhões)								
Royalties+PE	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	30.144	31.200	38.900	47.500	56.500	56.600	62.600	64.700	66.000
União	12.208	9.736	12.484	15.850	19.256	19.484	20.996	21.208	21.130
Total Confrontação/Af.	16.683	11.704	13.612	15.388	17.162	15.786	16.250	16.186	16.550
Estados confrontantes	10.088	8.064	9.544	11.024	12.524	11.948	12.520	12.940	13.200
Municípios confrontantes	5.342	3.160	3.489	3.701	3.861	3.334	3.130	2.588	2.640
Municípios afetados	1.253	480	579	663	777	504	600	658	710
Fundo especial	1.253	9.760	12.804	16.262	20.082	21.330	25.354	27.306	28.320
FPM	1.002	4.880	6.402	8.131	10.041	10.665	12.677	13.653	14.160
FPE	251	4.880	6.402	8.131	10.041	10.665	12.677	13.653	14.160

OBS: Projeções da ANP apresentadas em fevereiro de 2013.

1.3 – DO REAL IMPACTO DA LEI Nº 12.734/12 NO RIO DE JANEIRO

O caso do Rio de Janeiro aparece com mais força na grande mídia e por essa razão será aqui tratado com o objetivo de demonstrar o real impacto das alterações trazidas pela Lei 12.734/12 nas finanças deste Estado.

A regra de transição elaborada garante uma mudança plenamente confortável para ser administrada pelo Rio de Janeiro. Isso porque o tamanho da variação prevista na receita de e PE é pequena em relação ao orçamento do Estado, sendo que variações de maior dimensão são recorrentes em se tratando de receitas de e PE de petróleo.

Em 2009, por exemplo, a receita de royalties e PE do Estado caiu 27%, quase o dobro do que a queda prevista pela mudança estabelecida pela Lei 12.734/2012 (15%), de acordo com os dados da receita fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro nos últimos 12 anos. Veja a tabela a seguir.

TABELA 5 – ARRECADAÇÃO FISCAL DO GOVERNO DO RIO DE JANEIRO

Arrecadação fiscal do Governo do Rio de Janeiro:

(R\$ milhões)

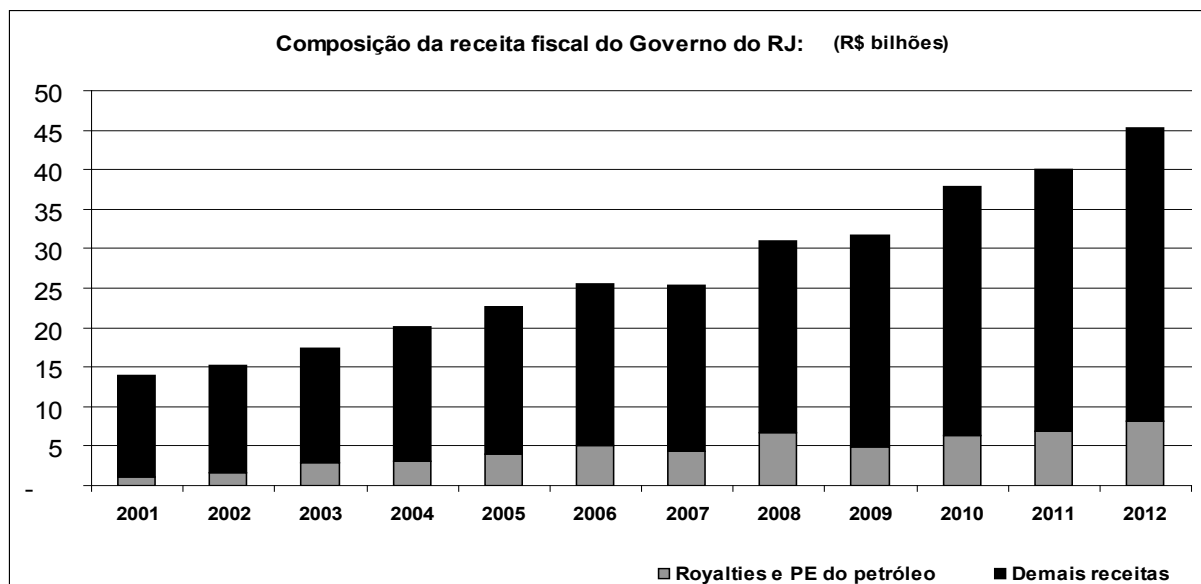
item	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receita total (exclusive patrimonial)	14.020	15.277	17.322	20.062	22.635	25.517	25.288	30.972	31.684	37.919	40.063	45.365
Arrecadação tributária própria	7.514	9.183	10.098	11.469	11.846	13.080	13.947	15.556	16.944	19.960	22.261	24.180
ICMS - cota estado	6.931	7.702	8.322	9.694	9.922	10.878	11.564	12.935	13.580	16.095	18.032	19.396
IPVA - cota estado	297	336	360	404	450	492	513	536	605	562	619	697
Outros Impostos	76	883	1.139	1.055	1.100	1.271	1.366	1.517	1.574	1.956	2.043	2.313
Taxas	211	262	277	316	375	438	504	567	1.186	1.347	1.567	1.774
Receita de contribuições	1.570	592	406	904	862	869	876	858	905	1.040	1.177	1.313
Receita agropecuária	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Receita industrial	65	47	47	51	48	54	54	63	64	71	85	30
Receita de serviços	1.590	1.668	1.992	1.965	2.361	2.545	2.532	3.067	2.796	3.072	909	363
Transferências correntes	2.780	3.287	4.575	5.378	6.779	8.133	7.521	10.904	9.483	11.528	12.693	13.964
Royalties e PE do petróleo *	1.144	1.667	2.869	3.086	4.018	5.101	4.362	6.717	4.885	6.407	6.949	8.232
Demais transferência correntes	1.635	1.619	1.706	2.291	2.761	3.033	3.159	4.187	4.598	5.121	5.743	5.732
Receita de capital	500	501	206	294	738	836	358	524	1.491	2.247	2.939	5.515
relação royalties e PE / receita total	8,2%	10,9%	16,6%	15,4%	17,8%	20,0%	17,2%	21,7%	15,4%	16,9%	17,3%	18,1%

Fonte: Sefaz RJ.

* Dados da ANP.

Fica evidente que, avaliando os dados acima, o peso maior da receita de nas receitas totais do Estado é recente e constantemente sofre inflexões. **Como a receita de royalties está diretamente ligada ao valor do barril de petróleo e à taxa de câmbio, trata-se de uma receita volátil, fato que sempre obrigou o orçamento estadual a ter boa flexibilidade para se adaptar à receita.** Veja a evolução do peso das receitas de royalties e PE no orçamento do Estado a seguir.

GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA FISCAL DO RJ (ROYALTIES E RECEITAS AFERIDAS)



Como a redução esperada na receita de do Estado é de 15%, queda próxima à ocorrida em 2007, por exemplo, e o peso dos atualmente é de 18% da receita fiscal, **o impacto da mudança na regra de distribuição na receita total do RJ será de redução de 2,7%**. Considerando o crescimento natural das demais receitas é certo que a receita total do Estado será maior no próximo ano apesar das mudanças nos e PE.

Assim, percebe-se pelos dados acima que as finanças e o futuro do Estado do Rio de Janeiro não estarão inviabilizados com a Lei 12.734/12.

Ante todo o exposto, verifica-se que o **advento da Lei nº 12.734/12 imprime não um novo modelo, mas sim uma alteração de percentuais**, dividindo de forma mais igualitária os e a participação especial e atendendo plenamente, por isso, ao princípio da proporcionalidade e em última análise ao próprio Federalismo como forma de Estado.

1.4 – DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE COMO PARÂMETRO INTERPRETATIVO

Os dados apresentados demonstram claramente que a redação final aprovada pelo Congresso Nacional e posteriormente promulgada pela Presidência da República está coadunada com os critérios de proporcionalidade. Com efeito, **ao contrário da regra anterior, em que praticamente a totalidade dos recursos estava concentrada nos Estados e Municípios confrontantes, esta nova distribuição atende a dois requisitos: respeita a igualdade constitucional ao estabelecer critérios objetivos de repartição da participação, originariamente cabível a União; e respeita a proporcionalidade, pois, com equilíbrio e prudência, contempla de forma proporcional Estados e Municípios confrontantes assegurando uma compensação financeira especial nos termos do §1º do art. 20 da Constituição Federal.**

Contudo, este tratamento ainda diferenciado para Estados e Municípios confrontantes não se mostra excludente e exclusivista, mas a partir de uma lógica intermediária oportuniza se compatibilizar uma distribuição das riquezas petrolíferas para toda a sociedade brasileira, sem olvidar a compensação financeira pela exploração do recurso natural.

É mister ressaltar que **a nova legislação**, de acordo com os dados econômicos objetivamente lançados no presente documento – todos com respaldo e fontes oficiais – **respeita a proporcionalidade, mantendo pertinência com a melhor hermenêutica concretizadora da Constituição.**

Nesse sentido, a nova legislação reduz a níveis aceitáveis a parcela dos chamados “produtores” (nomenclatura esta imprecisa e fomentadora de possíveis equívocos no quadro geral em que se trava toda a discussão, visto que os Estados e Municípios nada produzem, já que, na verdade, trata-se de um bem de titularidade da União explorado por concessionárias que procederão ao pagamento dos *royalties*).

A lógica da proporcionalidade, que no caso em apreço permite a obtenção de soluções mais alinhadas com os ditames constitucionais, preconiza exatamente que os direitos fundamentais e a própria Constituição sejam realizados na maior medida possível.

Brasília, 10 de abril de 2013.

Área de Estudos Técnicos/Área Jurídica
Confederação Nacional de Municípios – CNM