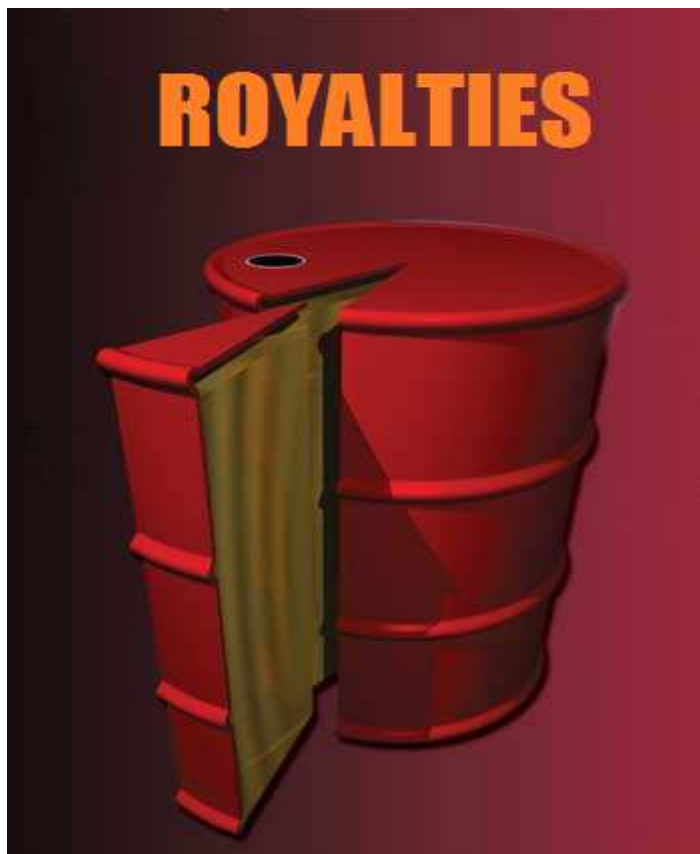


Uma simulação das perdas de receitas do estado e dos municípios do RJ com as mudanças em discussão



Paula Nazareth, Nina Quintanilha e Jorge Salles

Observatório Celso Furtado

20 de março de 2012

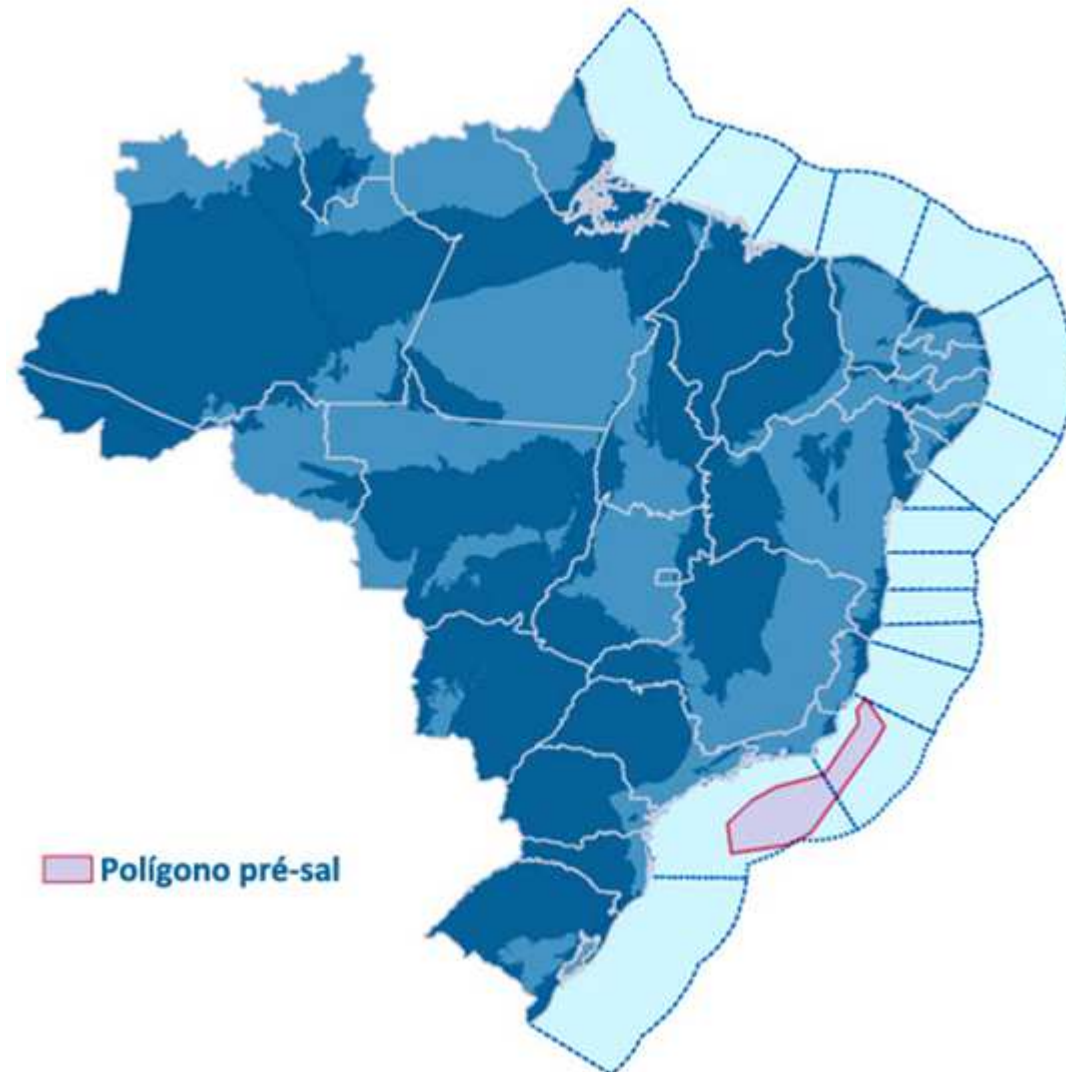
Histórico:

- Trabalho escrito em co-autoria por Paula Alexandra Nazareth, Jorge Eduardo Salles e Nina Quintanilha Araújo, do TCE/RJ, e publicado como capítulo da coletânea **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes**, organizada pela professora Rosélia Piquet (UCAM – Campos)
- Produto de projeto de pesquisa desenvolvido na Escola de Contas e Gestão com técnicos do TCE-RJ (desde 2006)
- **Objetivo:** acompanhamento dos impactos das rendas petrolíferas sobre as finanças públicas do estado e municípios do RJ

Estrutura do trabalho

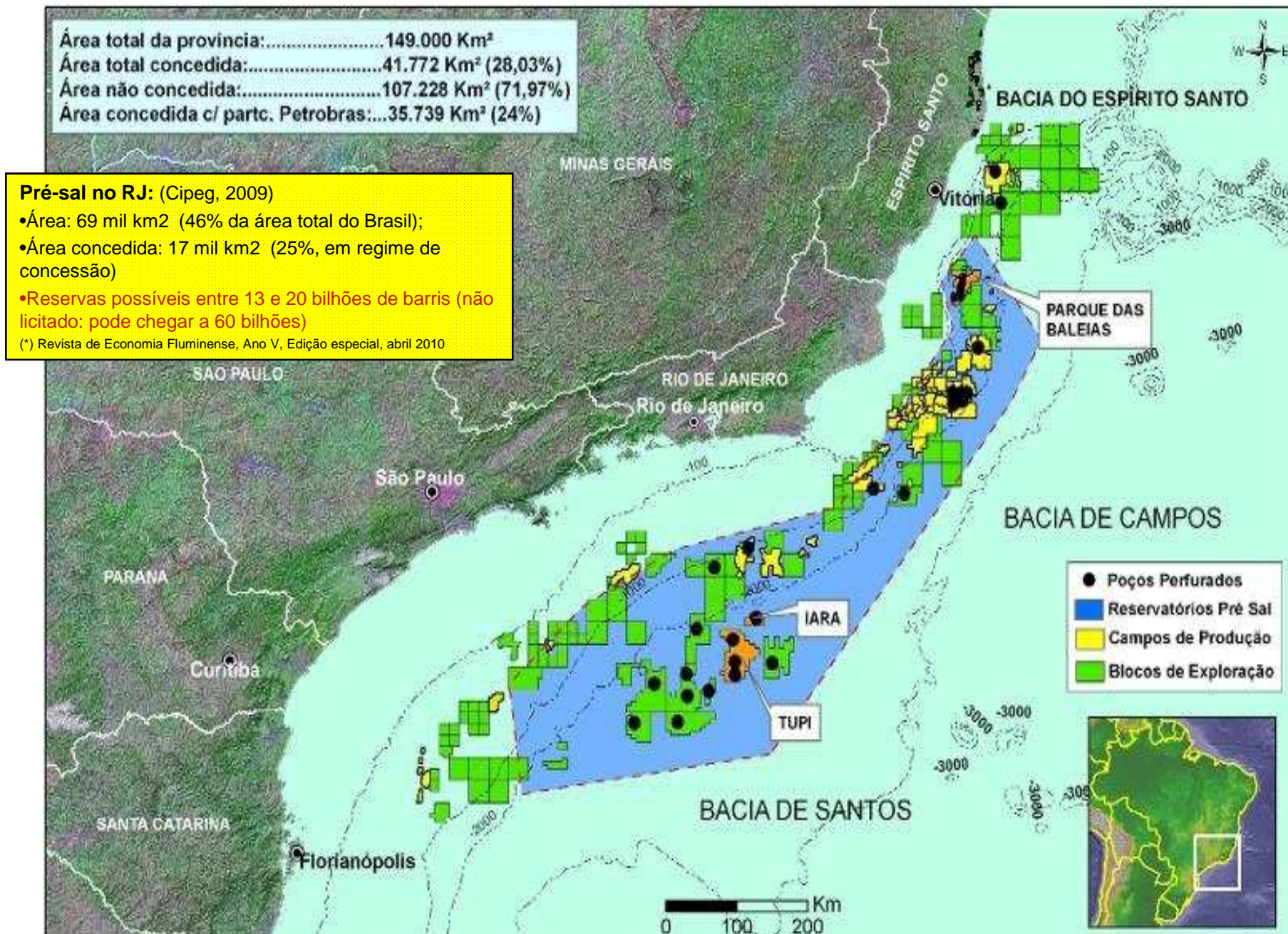
1. Novo paradigma na exploração com a descoberta do pré-sal
2. Mudanças no marco regulatório do setor de petróleo e gás natural
3. Estimativa de impactos sobre as finanças públicas do RJ
 1. O grau de dependência das receitas do petróleo e gás natural
 2. Estimativa de Perdas de Receitas Futuras do Pós-sal e Pré-sal (2012/2020)

Novo marco regulatório do pré-sal



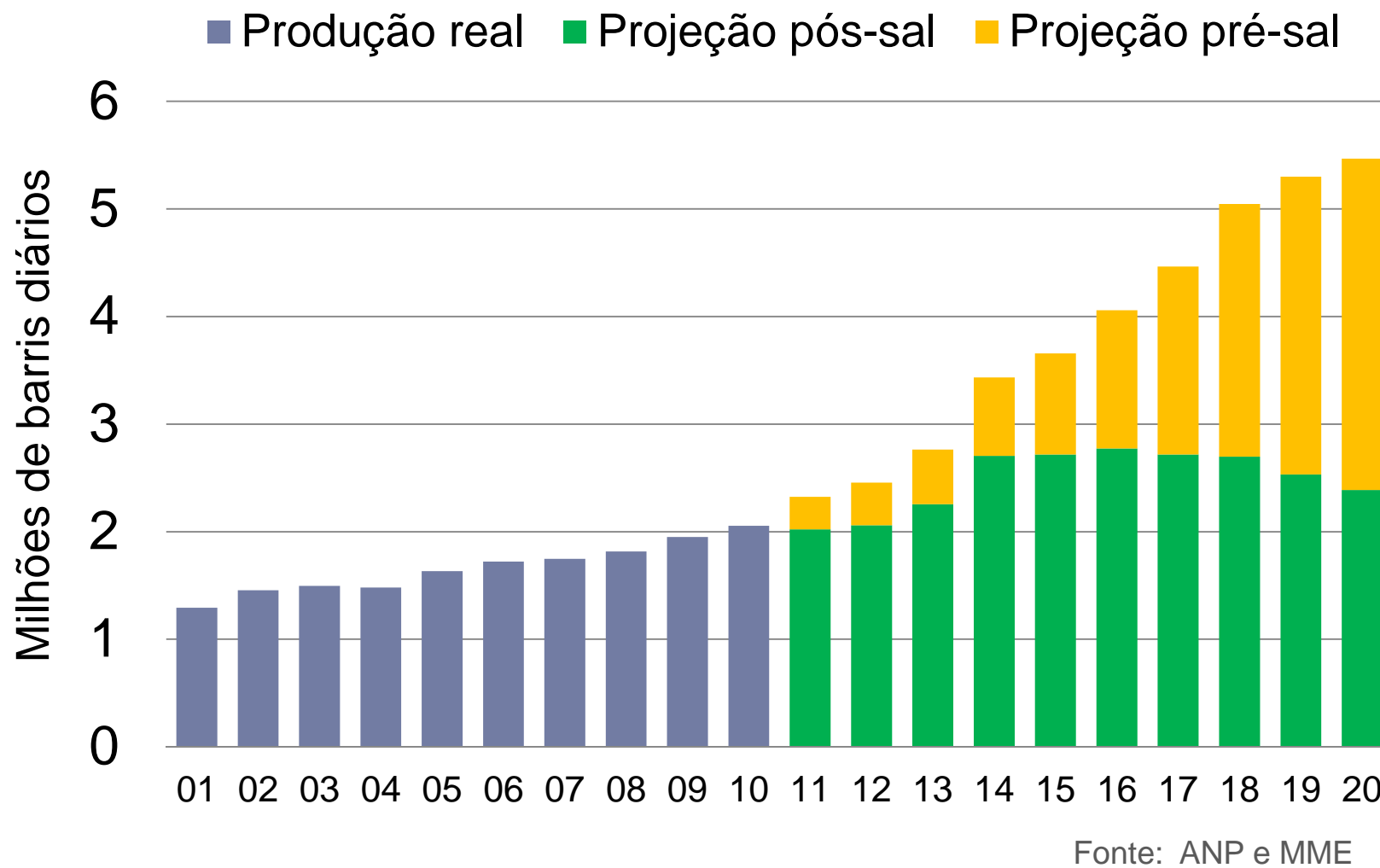
Fonte: ANP

Pré-sal



Fonte: Edson Silva (ANP), <http://www.acaoresponsavel.org.br/acao/forum25052010.html>

De quanto estamos falando? (produção de petróleo)



Diante do novo paradigma, governo criou Comissão Interministerial para adequar marco regulatório (novas regras)

Diagnóstico: “Atual marco não permite adequado aproveitamento das novas reservas: concebido em contexto de produção nacional pequena, barril de petróleo muito mais barato e elevado risco exploratório”

- **O que está em jogo:** interesses econômicos, políticos e geopolíticos conflitantes, dos diversos atores envolvidos

- 4 Projetos de Lei enviados ao Congresso em agosto de 2009, aprovados em 2010

Novo marco regulatório do pré-sal



Regime de Partilha da Produção (Lei 12.351/10)

Capitalização da Petrobras (Lei 12.276/10)

Criação da PPSA (Lei 12.304/10)

Criação do Fundo Social (Lei 12.351/10)

Algumas características

Concessão

- **Petróleo da concessionária;**
- Risco de exploração da concessionária;
- Bônus de assinatura;
- Royalties;
- Participação especial definida em Decreto;
- **Qualquer empresa pode ser concessionária exclusiva.**

Partilha

- **Petróleo da União;**
- Risco de exploração da contratada;
- Bônus de assinatura;
- Royalties;
- Excedente em óleo ofertado em leilão (para União);
- **Petrobras sempre participa – mínimo de 30%.**

Questão primordial ainda não definida: distribuição da riqueza futura do pré-sal (*government take*) – riscos para o pacto federativo

Análise da evolução dos critérios legais de distribuição das receitas do petróleo entre os entes federativos, evidenciou o caráter ora compensatório (aos estados e municípios produtores e afetados pelas atividades), ora redistributivo (entre todos os entes), além da forma como tem sido enfrentada (ou não) a questão da destinação ou uso desses recursos.

Marco regulatório do pré-sal: Questão da distribuição

Lei 12.351/10:

- PL original não enfrentava distribuição: mantinha, até proposição legal específica, critérios da lei nº 9.478/97 aos contratos de partilha, mantendo inalterados os de concessão (sistema misto).
- Lei foi aprovada com Emenda Modificativa nº 24 do Senado (Emenda Simon, que alterou Emenda Ibsen, da Câmara);
- Alterava regras de pagamento das participações governamentais dos contratos de partilha de produção (futuros) e dos de concessão, **apenas para exploração no mar** (em terra: mantém lei nº 9.478/97)
 - a) Exclui participação da União (mantém critérios da lei nº 9.478/97=> 20% royalties até 5%; 40% royalties excedentes; e 50% PE) e destinação de 7,5% a municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque;
 - b) o que sobra: passa a constituir Fundo Especial a ser distribuído entre todos os estados (50%) e municípios (50%), pelos critérios do FPE e FPM.
- União deveria cobrir integralmente perdas de estados e municípios produtores, até que o aumento de produção recompusesse receitas anteriores (não explicitava como)

Marco regulatório do pré-sal: Partilha da Produção e Fundo Social

•Lei foi aprovada em 22/12/10, mas artigo 64 (Emenda Simon) foi VETADO

•**Projeto de Lei nº 8.051/10:** No último dia do seu mandato (31/12), Presidente Lula apresentou nova proposta à Câmara definindo as participações governamentais no pré-sal (na partilha) :

- bônus de assinatura
- Royalties => aumento da alíquota de 10% para 15%
- extinção da participação especial
- **Distribuição dos royalties (15%):**
 - 22% - União (19% - FS e 3% - Fundo especial Mudança Climática e Proteção Meio Ambiente)
 - 25 % - estados confrontantes
 - 6% - municípios confrontantes
 - 3% - municípios afetados
 - 22% - todos os estados da Federação (FPE)
 - 22% - todos os municípios da Federação (FPM)

Marco regulatório do pré-sal: novas propostas em tramitação no Congresso

- O Senado aprovou em 19/10/2011 o **PLS 448/11**, do Senador Wellington Dias (PT/PI), relatado por Vital do Rêgo (PMDB/PB)
- PLS prevê evolução dos percentuais com ajustes no tempo, até 2020

Proposta: Final 2020

Distribuição dos royalties (15% para partilha, mantém concessão) :

- 20% - União
- 20 % - estados produtores
- 4% - municípios produtores
- 2% - municípios afetados
- 27% - todos os estados da Federação (FPE)
- 27% - todos os municípios da Federação (FPM)

Marco regulatório do pré-sal: novas propostas em tramitação no Congresso

- PLS prevê evolução dos percentuais com ajustes no tempo, até 2020

Proposta: Final 2020

Distribuição da PE (só concessão) :

- 46% - União
 - 20 % - estados produtores
 - 4% - municípios produtores
 - 30% - Fundo especial (E&M)
- Depois de meses de negociações não se chegou a um consenso;

•**Conflito Federativo ameaça definição de novos critérios:** E & M produtores e não produtores, de acordo com a sua posição de proprietários ou não de reservas de petróleo e gás natural, em lados opostos:

•**Produtores:** CF/88 assegura participação no resultado da exploração dos recursos naturais ou a compensação financeira por essa exploração (§1º do art. 20);

•**Não produtores (maioria):** entendem que recursos pertencem à União => riquezas devem ser distribuídas por todos os entes federativos.

- **Questões não enfrentadas:**

- **destinação e uso das receitas petrolíferas**

(FS: programas e projetos de combate à pobreza, enfrentamento das mudanças climáticas e desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, previdência, meio ambiente e ciência e tecnologia.,,)

- **controles (orçamentário e social) sobre aplicação dos recursos do FS**

Impactos nas finanças do estado e dos municípios do RJ

- **Concentração das reservas:** estado detém 83% das reservas provadas de petróleo e 57% das reservas provadas de gás natural do Brasil (31.12.2011).

- **Principal produtor:** 79% da produção nacional de petróleo de 2011

=> aumento de receitas do petróleo e gás natural desde 1998 (regras definidas na lei 9478/97) => **elevada dependência**

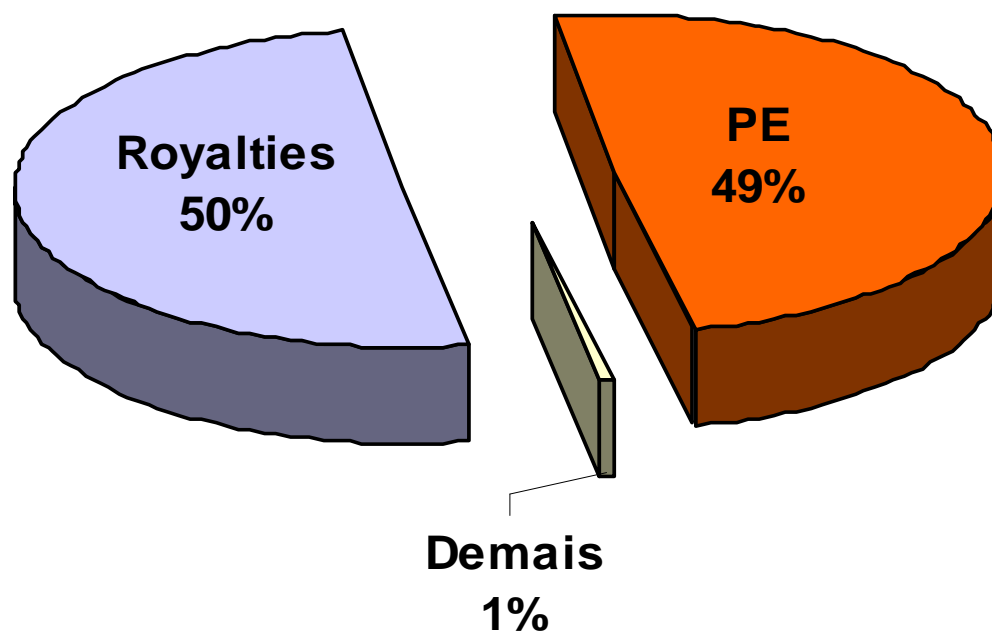
Receitas do petróleo em 2011:

- **Estado RJ:** R\$ 6,9 bilhões, equivalente a 12% da receita total

- **Municípios do RJ:** R\$ 3,8 bilhões, equivalente a 10,5% das receitas totais

De quanto estamos falando? (Compensação Financeira)

**Total de Participações Governamentais Pagas
em 2011 - Brasil**
100% = R\$ 25,8 bilhões



Fonte: ANP

De quanto estamos falando? (distribuição)

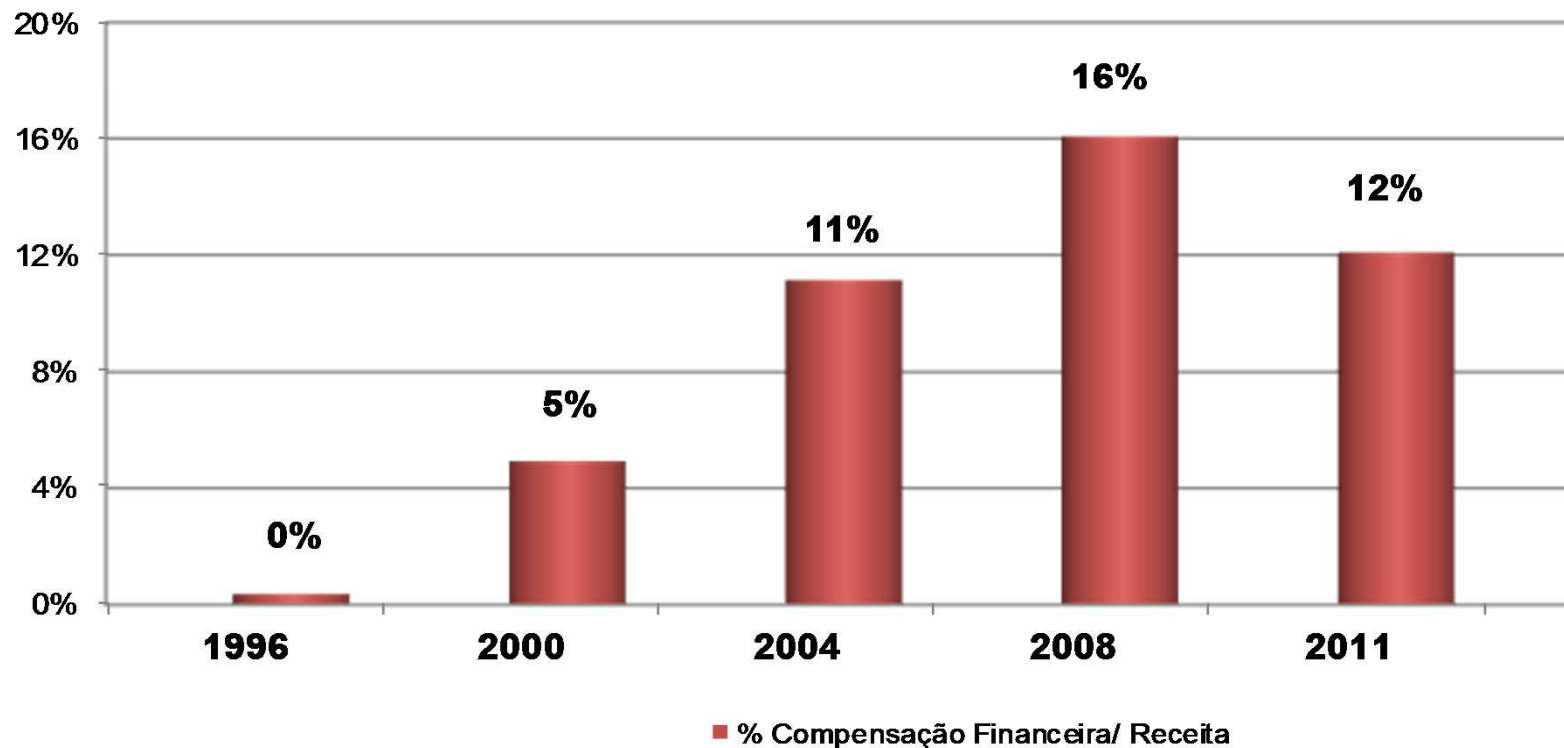
- ▶ Royalties e PE distribuídos em 2011 (R\$ milhões):

	Royalties	PE	Total	Total %
União	3.674	6.325	9.999	39%
ERJ	2.469	4.480	6.949	27%
Municípios do RJ	2.654	1.112	3.767	15%
Estados (exc. RJ)	1.371	579	1.950	8%
Municípios (exc. RJ)	1.721	145	1.866	7%
Fundo Especial	1.034		1.034	4%
Depósito Judicial	65	8	73	0%
Total	12.988	12.649	25.637	100%

Fonte: ANP

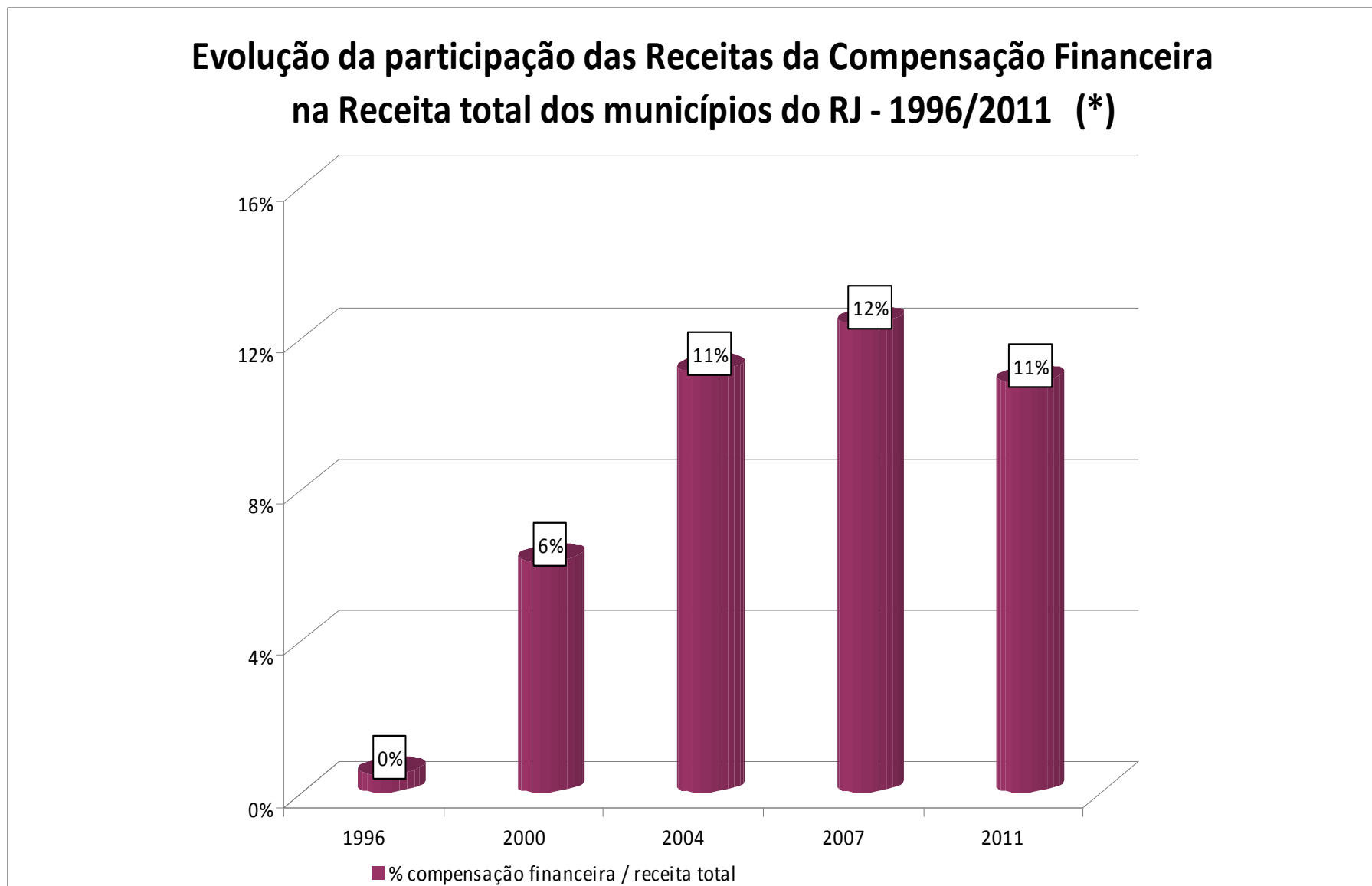
Impacto no Orçamento do ERJ

Evolução da participação das Receitas da Compensação Financeira na Receita total do ERJ - 1996/2011 (*)



(*) Inclui *Royalties*, Participações Especiais e Fundo Especial do Petróleo

Impacto nos Orçamentos Municipais do RJ

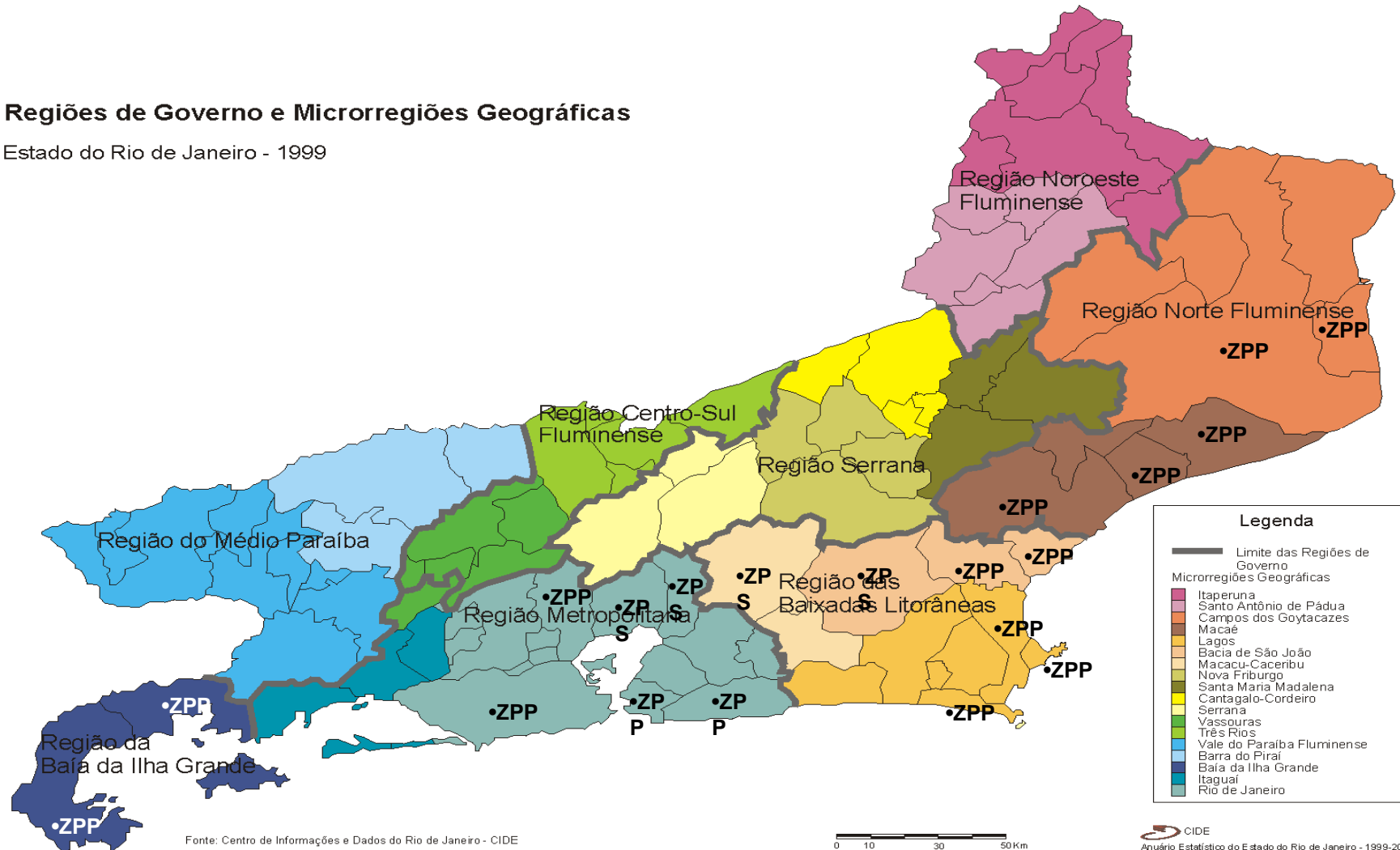


(*) Inclui *Royalties*, Participações Especiais e Fundo Especial do Petróleo

Grau de dependência dos municípios do RJ

Regiões de Governo e Microrregiões Geográficas

Estado do Rio de Janeiro - 1999



Grau de dependência dos municípios do RJ – 2011 (% média)

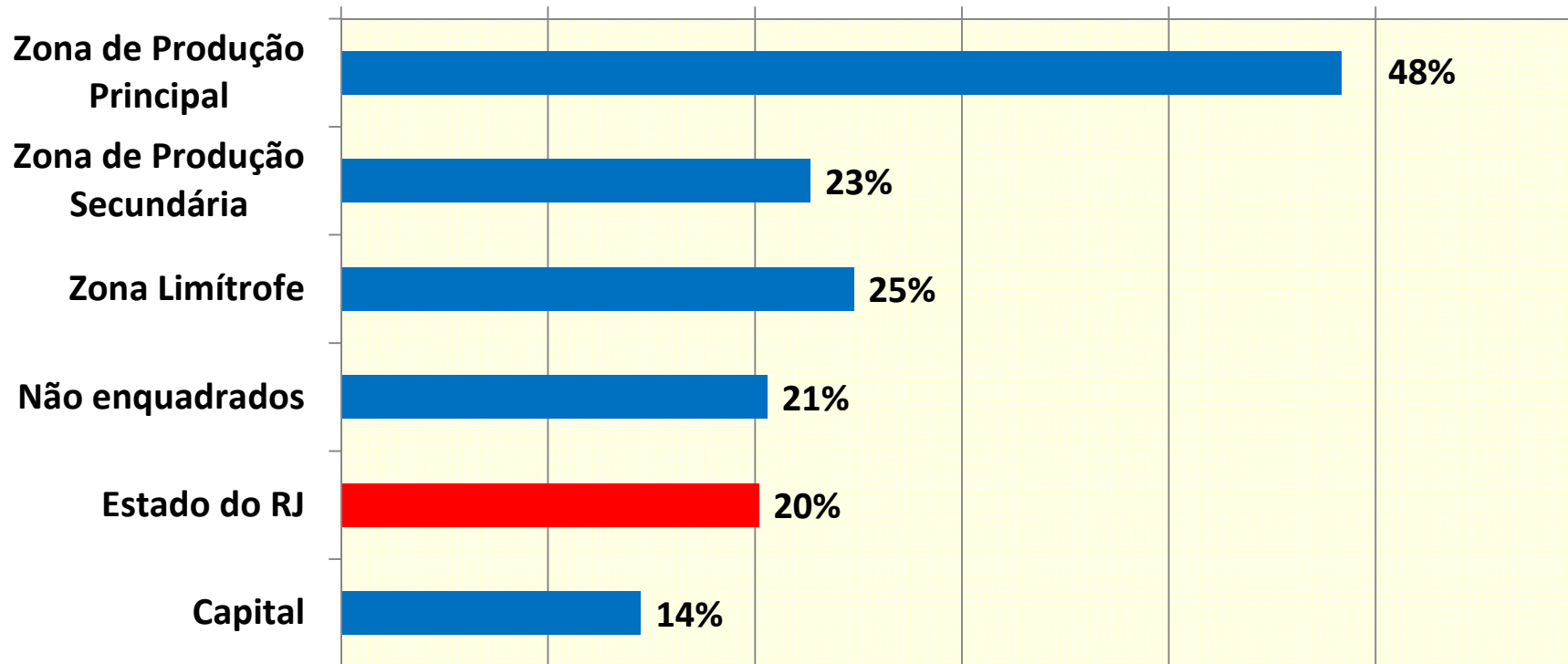
Municípios do RJ (enquadramento ANP fevereiro de 2012)	Rendas do Petróleo/ Receita Total 2011
Zona de Produção Principal (15 municípios, excluída a Capital)	34%
Zona de Produção Secundária (4 municípios)	21%
Zona Limítrofe (67 municípios)	6%
Municípios não enquadrados (5 municípios)	2%
Município da Capital	1%
TOTAL Municípios do RJ (92 municípios)	11%

Grau de dependência - municípios da ZPP - 2011

Municípios do RJ (enquadramento ANP fevereiro de 2012)	Rendas do Petróleo/ Receita Total 2011
Zona de Produção Principal (15 municípios, excluída a Capital)	34%
SAO JOAO DA BARRA	84%
CAMPOS DOS GOYTACAZES	60%
RIO DAS OSTRAS	52%
PARATY	50%
CARAPEBUS	46%
QUISSAMA	46%
CASIMIRO DE ABREU	45%
ARMACAO DE BUZIOS	44%
MARICA	43%
CABO FRIO	40%
ARRAIAL DO CABO	34%
MACAE	31%
ANGRA DOS REIS	13%
NITEROI	6%
DUQUE DE CAXIAS	6%

Impacto na População do ERJ

Crescimento da população residente nos municípios do RJ - 1996/2011,
por status (segundo enquadramento ANP - 2000)
(variação % 1996/2011)



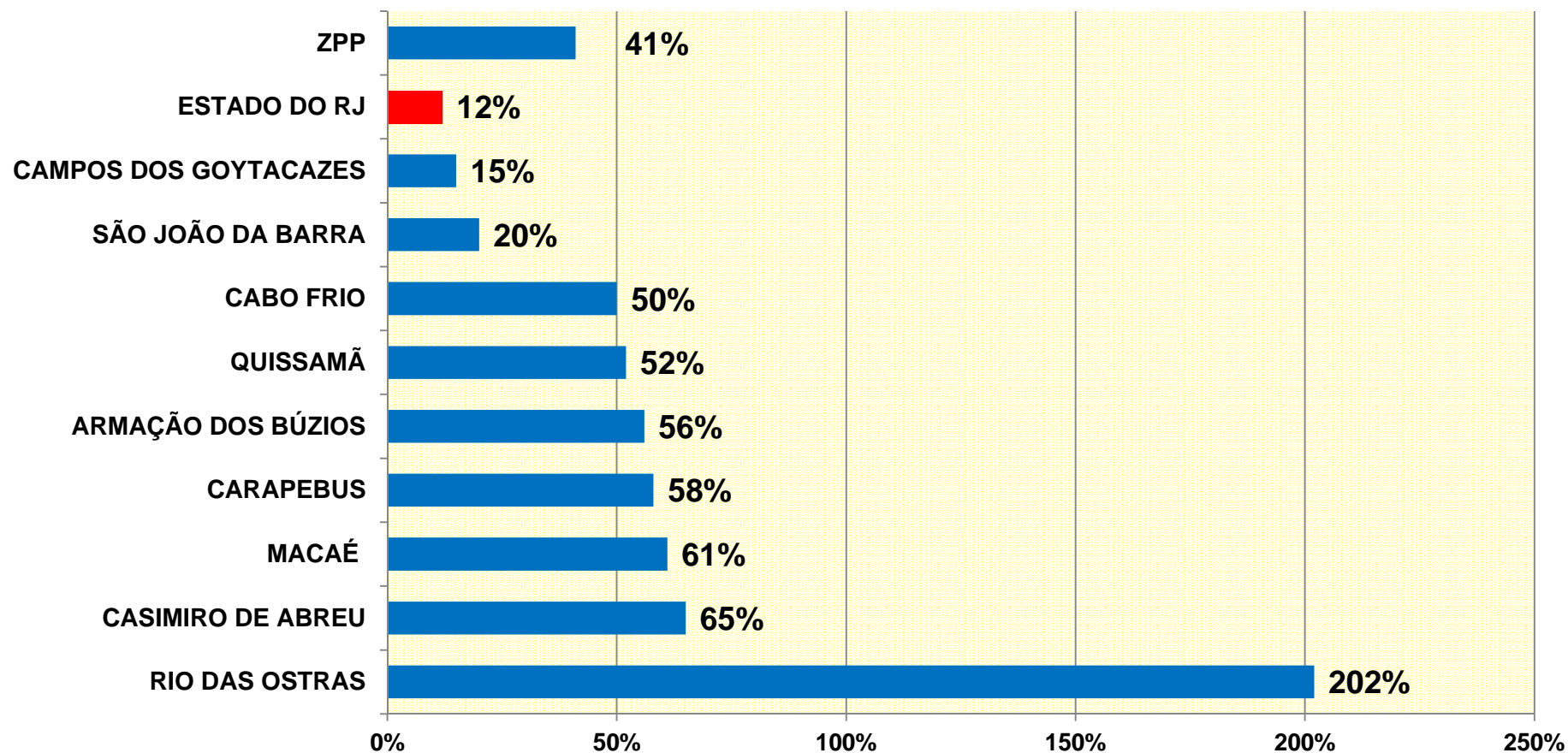
Fonte: IBGE

O resultado é, desde 1996, maior crescimento populacional nos municípios beneficiários de *royalties* (mais do que o dobro do estado)...

Impacto na População do ERJ

Crescimento da população residente nos municípios integrantes da ZPP RJ - 2000/2011 (enquadramento ANP - 2000)

(variação % 2000/2011)



Fonte: IBGE

Participações governamentais distribuídas: Brasil-2010
Comparativo dos valores efetivamente pagos e estimados (Emenda Simon)
(em R\$ milhões)

Entes	Valores distribuídos (critério: lei nº 9.478/97) (1)	Estimativa de valores (critério: emenda Simon) (2)	Valores estimados (Emenda Simon)/ Valores distribuídos (em %)	Diferença de valores (2) – (1)
TOTAL NACIONAL	19.967	19.967	0%	0
União	7.984	7.984	0%	0
Estados	6.423	5.808	-10%	-615
Municípios	5.560	6.175	+11%	615
RIO DE JANEIRO				
Estado do RJ	5.463	89	-98%	-5.374
Municípios do RJ	3.481	320	-91%	-3.161

Estimativa de Perdas de Receitas do Pós-sal - 2010

Valores pagos (LF 9478/97) X estimados (Emenda Simon) (R\$ milhões)

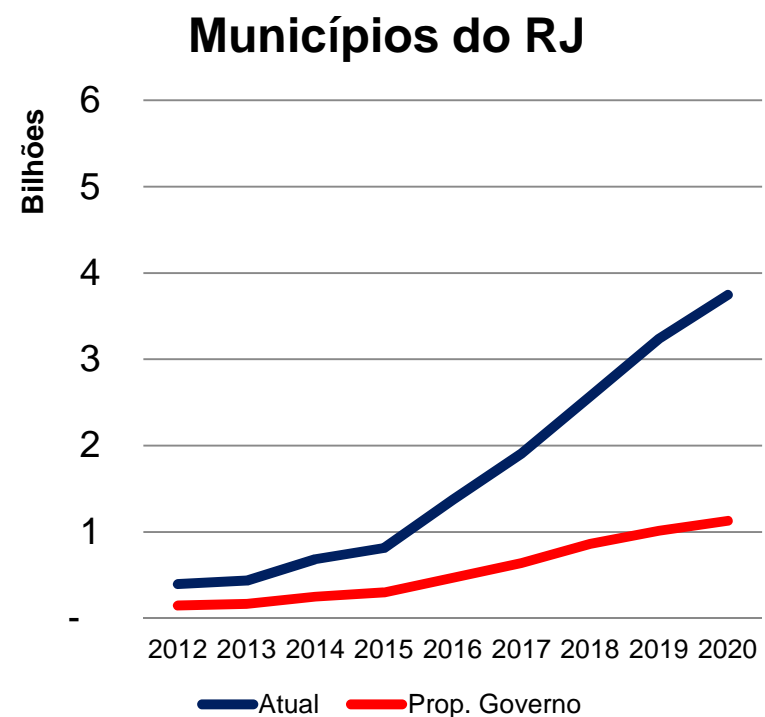
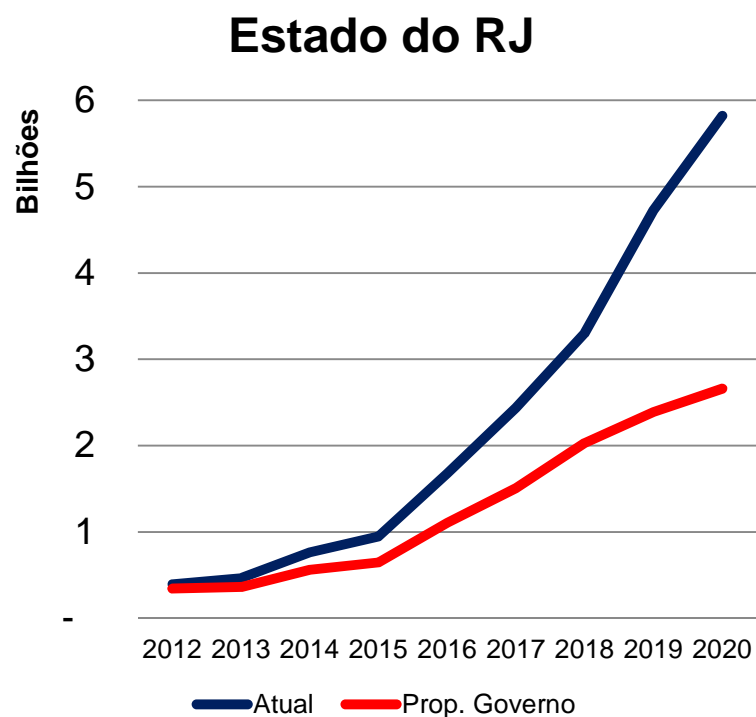
ENTES	ARRECADADO 2010	ESTIMADO 2010 (E. SIMON)	VARIAÇÃO %
ESTADOS TOTAL	6.423	5.808	-10%
Confrontantes	6.249	-	-100%
Não confrontantes	174	5.808	3236%
ERJ TOTAL	5.463	89	-98%
ERJ – Confrontação	5.460	-	-100%
MUNICÍPIOS TOTAL	5.560	6.175	11%
Confrontantes e com instalações	4.119	-	-100%
Afetados	367	367	0%
Todos os demais (não confrontantes)	696	5.808	766%
Repasse dos estados	378	-	-100%
MUNICÍPIOS DO RJ	3.481	320	-91%
Confrontantes e com instalações	3.021	-	-100%
Afetados	144	144	0%
Não confrontantes	21	176	734%
Repasse do ERJ	295	-	-100%

Participações governamentais distribuídas: Municípios do RJ-2010

Comparativo dos valores pagos (critérios atuais) e estimados (Emenda Simon) (R\$ milhões)

Município	Valores distribuídos (lei nº 9.478/97) (1)	Estimativa (emenda Simon) (2)	Variação % (1) / (2)	Diferença (1) – (2)	Perda %/ receita total de 2010
Campos dos Goytacazes	1.029	4	-100%	(1.025)	-54%
Macaé	430	62	-85%	(368)	-26%
Rio das Ostras	255	2	-99%	(253)	-49%
São João da Barra	205	1	-99%	(203)	-72%
Cabo Frio	189	4	-98%	(185)	-35%
Rio de Janeiro	144	25	-83%	(119)	-1%
Angra dos Reis	98	33	-67%	(65)	-9%
Quissamã	97	1	-99%	(96)	-46%
Casimiro de Abreu	74	1	-98%	(72)	-40%
Duque de Caxias	68	5	-92%	(63)	-4%
Parati	57	23	-60%	(34)	-25%
Armação de Búzios	55	1	-98%	(54)	-37%
Niterói	49	5	-89%	(44)	-4%
Maricá	38	2	-94%	(36)	-19%
Magé	38	5	-86%	(33)	-11%
Guapimirim	32	3	-91%	(30)	-29%
Carapebus	31	1	-98%	(30)	-42%

Estimativas de perdas – PL 8051/10 (partilha)



•Perdas do ERJ em 9 anos:

•Atual – PL8051/10 = R\$ 5,8 Bilhões

•Perdas dos Municípios do RJ em 9 anos:

•Atual – PL8051/10 = R\$ 5,4 Bilhões

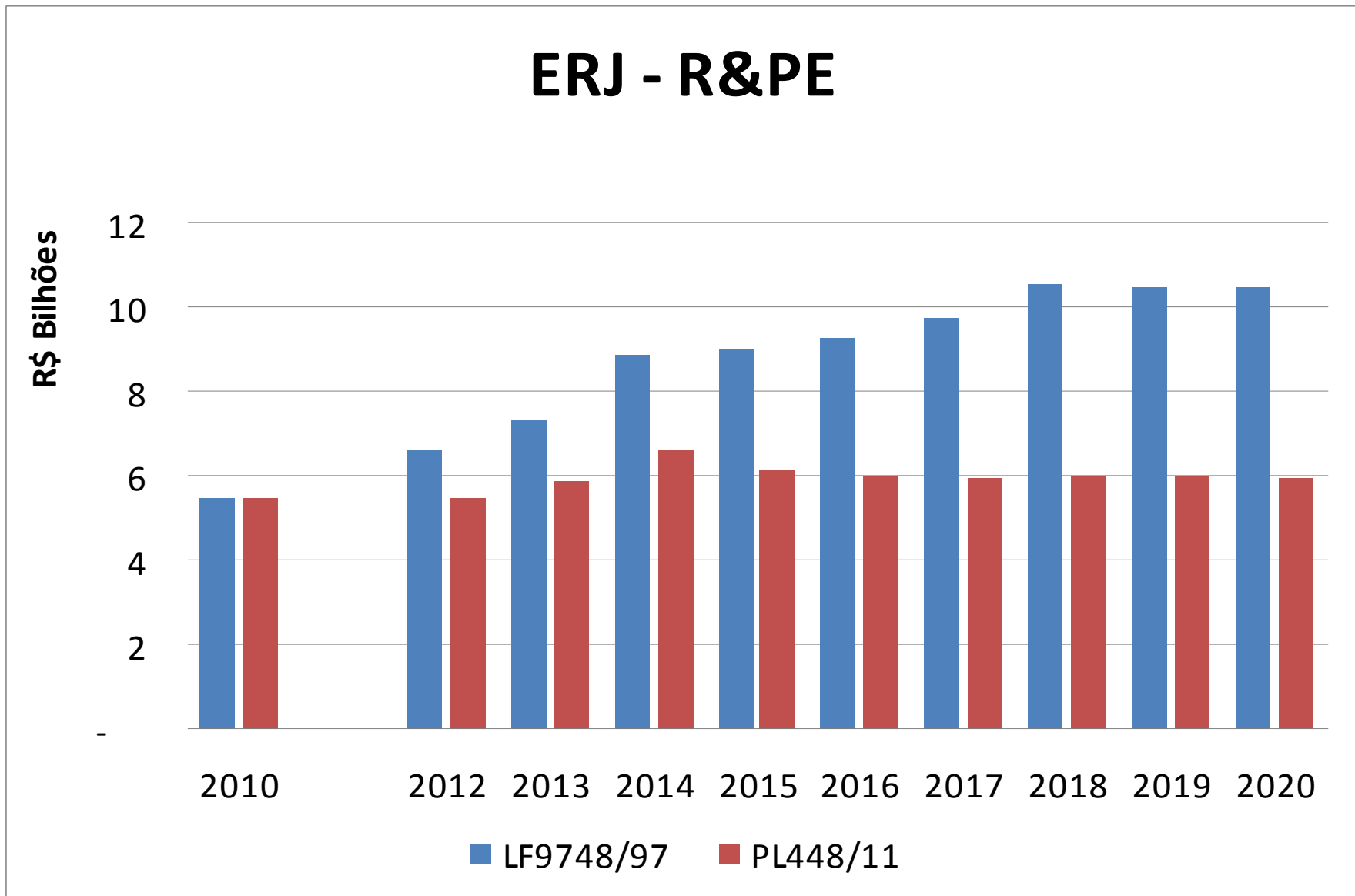
		Atual (LF9748/97 e LF12351/10)		Emenda Simon		PL 8051/10		PLS 448/11	
		Alíq.	distribuição	Alíq.	distribuição	Alíq.	distribuição	Alíq.	distribuição
Pós-sal (Concessão)	Royalties	10%	17,5% - Min. da marinha; 12,5% - Min. da ciência e tec.; 26,25% - Estados confrontantes; 26,25% - Municíp. confrontantes; 5% - Mun. com instal. E/D; 3,75% - Mun. afetados por inst. de e/D; 1,75% - Fundo dos Municípios (FPM); 7% - Fundo dos Estados (FPE).	10%	17,5% - Min. da marinha; 12,5% - Min. da ciência e tec.; 3,75% - Mun. afetados inst. de E/D; 33,125% -Fundo dos Estados (FPE); 33,125% -Fundo dos Municípios (FPM).	Não Aplicável.		10%	3% - Min. da Defesa.; 17%- Fundo Social; 20% - Estados confrontantes; 17 a 4% - Municípios confrontantes; 3% - Mun. afetados por inst. de E/D; 20 a 27% - Fundo dos Municípios (FPM); 20 a 27% - Fundo dos Estados (FPE).
	PE	até 40%	40% - Min. das minas e energia; 10% - Min. do meio ambiente; 40% - Estados confrontantes; 10% - Municípios confrontantes.	até 40%	40% - Min. das minas e energia; 10% - Min. do meio ambiente; 25% - Fundo dos Estados(FPE); 25% - Fundo Municípios (FPM).	Não Aplicável.		até 40%	42 a 46% - Fundo Social da União; 34 a 20%- Estados confrontantes; 5 a 4%- Municípios confrontantes; 9,5 a 15% - Fundo dos Estados(FPE); 9,5 a 15% - Fundo Municípios (FPM).
Pré-sal (Conc.)	Ryft.	10%	30% Fundo Social da União; O restante, idem ao Pós-sal.	Idem acima.		Não Aplicável.		Idem acima.	
	PE	até 40%	50% - Fundo Social da União; O restante, idem ao Pós-sal.						
Pré-sal (Partilha)	Royalties	Não aplicável.		Idem acima.		15%	19% - Fundo Social da União; 3% - Fundo esp. União (Clima e MA); 25% - Estados confrontantes; 6% - Municípios confrontantes; 3% - Municípios afetados; 22% - Fundo dos Estados (FPE); 22% - Fundo dos Municípios (FPM).	15%	17% - Fundo Social da União; 3% - Ministério da Defesa; 22% - Estados confrontantes; 5% - Municípios confrontantes; 2% - Municípios afetados; 25,5% - Fundo especial (FPE); 25,5% - Fundo dos Municípios (FPM).
	EO	100% - Fundo Social da União.		Não aplicável.		Não Aplicável.		100% - Fundo Social da União.	

Distribuição das Participações Governamentais - Mar

		Atual (LF9748/97 e LF12351/10)	PL 8051/10	PLS 448/11
Pós-sal	Royalties	30% COMP. UNIÃO 26,25% COMP. ESTADO 91,25% 35% COMP. MUN. 7% DISTR. ESTADO 1,75% DISTR. MUN. 8,75%	NA	3% COMP. UNIÃO 20% COMP. ESTADO 43% a 30% 20 a 7% COMP. MUN. (17% prod.+3% afet.) 17% DISTR. UNIÃO 20 a 27% DISTR. ESTADO 57% a 71% 20 a 27% DISTR. MUN.
	PE	50% COMP. UNIÃO 40% COMP. ESTADO 100% 10% COMP. MUN.	NA	34 a 20% COMP. ESTADO 5 a 4% COMP. MUN. 39% a 24% 42 a 46% DISTR. UNIÃO 9,5 a 15% DISTR. ESTADO 61% a 76% 9,5 a 15% DISTR. MUN.
Pré-sal (Concessões já existentes)	Royalties	26,25% COMP. ESTADO 61,25% 35% COMP. MUN. 30% DISTR. UNIÃO 7% DISTR. ESTADO 38,75% 1,75% DISTR. MUN.	NA	IDEM ACIMA
	PE	40% COMP. ESTADO 50% 10% COMP. MUN. 50% DISTR. UNIÃO 50%	NA	IDEM ACIMA
Pré-sal (Partilha)	Royalties	NA	3% COMP. UNIÃO 25% COMP. ESTADOS 37% 9% COMP. MUN. 19% DISTR. UNIÃO 22% DISTR. ESTADOS 63% 22% DISTR. MUN.	3% COMP. UNIÃO (Min. Defesa) 32% 22% COMP. ESTADO (prod.) 7% COMP. MUN. (5% prod.+2% afet.) 17% DISTR. UNIÃO (Fundo Social) 25,5% DISTR. ESTADO 68% 25,5% DISTR. MUN.
	EO	NA	100% DISTR. UNIÃO	100% DISTR. UNIÃO

Comparativo Receitas estimadas 2012/2020

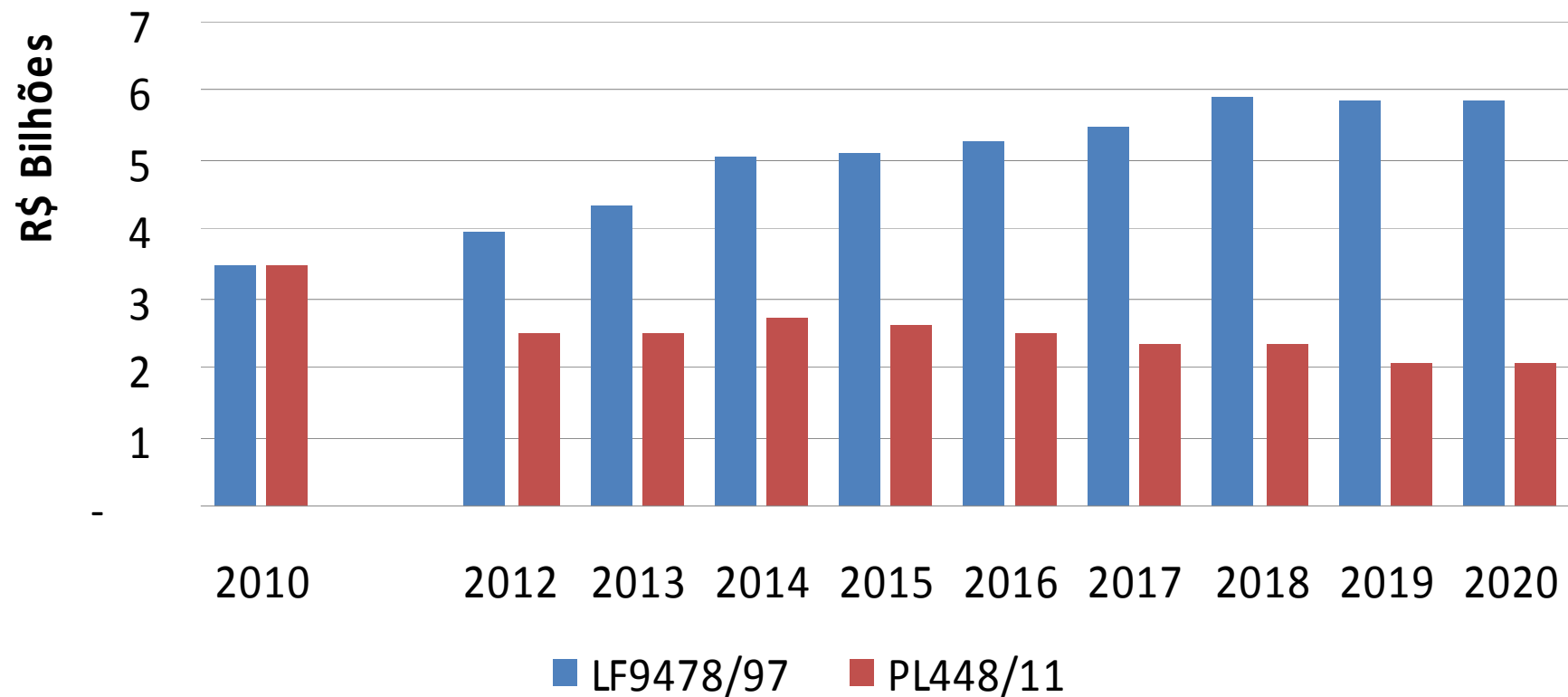
Regras atuais X PL 448/11



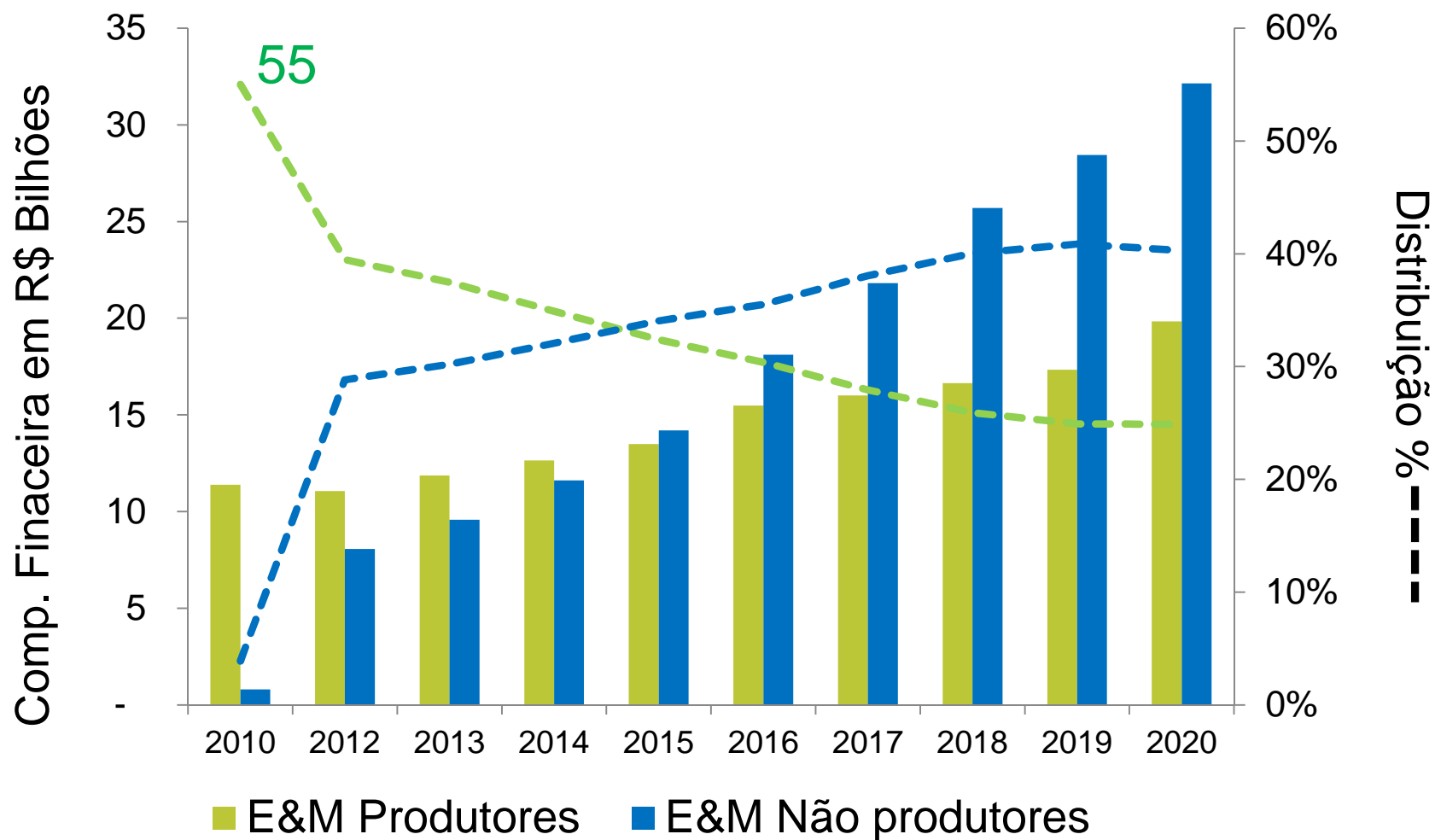
Comparativo Receitas estimadas 2012/2020

Regras atuais X PL 448/11

Municípios do RJ - R&PE



Estimativa Vital do Rêgo (E&M)



Estimativa de Perdas Estado e Municípios RJ 2012/2020

Regras atuais X PL 448/11

(em R\$ milhões)

	Perdas 2012	Acumulado 2012 a 2020
Estado do RJ	(1.098,6) -17%	(27.886,7) -35%
Municípios do RJ	(1.462,9) -38%	(24.492,2) -54%
Angra dos Reis	(41,3) -47%	(654,8) -60%
Campos dos Goytacazes	(439,3) -39%	(7.320,6) -55%
São João da Barra	(100,2) -40%	(1.989,3) -56%
Macaé	(193,1) -42%	(3.113,1) -61%

Estimativa de Perdas 2010/2012 - Regras atuais X PL 448/11

(em R\$ milhões)

Municípios	R&PE 2010	R&PE (PL448/11) 2012	Perda R&PE (2012- 2010)	Perda % /R&PE recebido 2010	Perda %/ Receita Total 2010
Quissamã	97	56	-41	-43%	-20%
Parati	57	30	-26	-46%	-19%
São João da Barra	205	150	-54	-26%	-19%
Campos dos Goytacazes	1029	684	-345	-34%	-18%
Rio das Ostras	255	177	-77	-30%	-15%
Armação de Búzios	55	35	-20	-37%	-14%
Casimiro de Abreu	74	52	-22	-29%	-12%
Macaé	430	272	-159	-37%	-11%
Cabo Frio	189	132	-57	-30%	-11%
Angra dos Reis	98	47	-51	-52%	-7%
Duque de Caxias	68	46	-22	-32%	-1%
Rio de Janeiro	144	108	-36	-25%	0%

Considerações Finais:

Novo Marco regulatório do petróleo e gás natural definido em 2010: sistema misto concessão (pós-sal) e partilha (pré-sal)

Pendente de aprovação: Critérios de distribuição da riqueza futura do pós e pré-sal

Conflito federativo ameaça definição de critérios: E & M produtores X não produtores: propostas em discussão:

Emenda Simon (vetada): inverte critério histórico compensatório aos produtores (art. 20, § 1, CF/88) e prioriza critério redistributivo (todos E & M)

PL 8051/10 (Lula): caráter compensatório permanece (menos acentuado: 1/3 do total), mas contempla redistributivo (do mar, 44% do total)

PL 448/11 (Vital do Rego): caráter compensatório menos acentuado (30% no pós e 32% no pré-sal; pior para M) e aumenta redistributivo (cerca de 70%, mais no pós); não respeita contratos em vigor

Estimativa de Perdas Futuras de Receitas RJ 2012/2020

Estado do RJ: Perdas totais estimadas:

com Emenda Simon (pós-sal):	R\$ 11,2 bilhões (- 97%)
com regras PL 8051/10 (pré-sal):	R\$ 5,8 bilhões (-50%)
com regras PLS 448/11 (pós e pré-sal):	R\$ 27,9 bilhões (-35%)

Municípios do RJ: Perdas totais estimadas:

com Emenda Simon (pós-sal):	R\$ 6,7 bilhões (- 85%)
com regras PL 8051/10 (pré-sal):	R\$ 5,4 bilhões (-68%)
com regras PLS 448/11 (pós e pré-sal):	R\$ 24,5 bilhões (-54%)

Considerações Finais:

RJ: mudanças impactarão finanças do estado e municípios: concentra reservas, produção e população

Perdas estimadas para estado e municípios RJ:

Pelas regras do PL 448/11 (pós e pré-sal): perdas acumuladas 2012/2020 podem chegar a **R\$ 52,4 bilhões**

Riscos para pacto federativo: além das mudanças em discussão, Rio reclama mudanças em compensações definidas na CF/88 (SEFAZ-RJ):

- perda com cobrança do ICMS (principal imposto) no destino: pode chegar a R\$ 63,7 bi
- perda com critérios FPE (distribuição dos recursos federais): pode chegar R\$12,8 bi
- perda com novas regras de distribuição de royalties e participações especiais: estimadas pela SEFAZ em R\$ 49 bilhões

Total de perdas RJ estimado em até R\$ 125 bilhões (SEFAZ-RJ)

Considerações Finais:

- Questões não enfrentadas nas propostas em discussão: uso das receitas petrolíferas e controles social e orçamentário sobre aplicação

Desafios para governos locais:

- devem se preparar para assumir papel de liderança na construção de **nova governança** capaz de viabilizar o desenvolvimento de alternativas econômicas que gerem emprego e renda (principalmente nas regiões Norte e Noroeste do estado, as mais afetadas)
- imprescindível **capacidade institucional** para planejar e implementar as políticas públicas **para o desenvolvimento local**, incluindo a oferta dos serviços essenciais à população e a criação de um ambiente favorável à atração de novos investimentos.