

A privatização de uma refinaria e a arrecadação de royalties de municípios afetados: o caso da Refap no RS¹

Introdução

Royalties são um tipo de compensação financeira devida ao Estado em função da exploração de um recurso mineral. O petróleo situa-se entre um destes recursos. Nos últimos anos, sua exploração e produção têm propiciado montantes significativos de recursos à União, aos estados e municípios brasileiros. Aqui os *royalties* estão regulamentados considerando, principalmente, três aspectos: i) a minimização de impactos sociais e ambientais resultantes da atividade petrolífera; ii) a promoção de justiça intergeracional, tendo em vista que o recurso não é renovável; e iii) a socialização dos lucros da indústria petrolífera, que tem caráter monopolista. As participações especiais, outro tipo de compensação financeira, também integram este último aspecto, quando da ocorrência de lucros excedentes.

Apesar de serem uma receita de baixa previsibilidade e de natureza finita, muitos entes da federação ainda se encontram dependentes destas receitas para execução de seus orçamentos anuais. Isto torna sua regulamentação alvo constante de questionamentos judiciais, o que acaba implicando em inúmeras modificações na destinação do recurso – quem deve receber e quanto deve receber – ao longo da história.

Com o anúncio do interesse do governo federal em privatizar algumas refinarias do sistema Petrobras, a preocupação com o impacto desta medida na arrecadação de *royalties*, principalmente dos municípios do entorno das instalações, já começa a aparecer. Diante disto, este texto tenta analisar os principais aspectos que envolvem a arrecadação de *royalties* em municípios impactados pela atividade de refino e transporte, e as possíveis mudanças em caso da efetivação da privatização.

A Refap e a arrecadação de royalties no estado do Rio Grande do Sul

De acordo com o decreto nº 2.705/1998, as participações governamentais são pagamentos a serem realizados pelos concessionários de atividades de exploração e produção de petróleo e de gás natural. O conjunto de regramentos que define os entes que têm direito a receber e o valor a ser recebido está disposto neste decreto, nas leis

¹ Este material foi produzido pelo Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, coordenado por Rodrigo Leão e Carla Ferreira.

nº 7.990/1989 e nº 9.478/1997 (“lei do petróleo”) e no decreto nº 1/1991, incluindo as modificações sofridas posteriormente.

Da maneira como está hoje estabelecido, estados, municípios e a União têm direito ao recebimento dos *royalties*, distribuídos conforme o quadro resumo abaixo:

Quadro 1 – Rateio dos *royalties* da produção *offshore* entre os entes federativos beneficiários (hipótese: alíquota 10%). Em %

Beneficiários	Distribuição da alíquota mínima (5%) - Lei nº 7.990/89	Distribuição da alíquota excedente (0% a 5%) - Lei nº 9.478/97
Estados produtores	30%	20%
Municípios produtores confrontantes e suas áreas geoeconômicas	30%	17%
Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo ou gás natural	10%	3%
Ministério da Marinha	20%	-
Ministério de Ciência e Tecnologia	—	-
Fundo Especial (Estados e Municípios)	10%	40%
Fundo Social	-	20%

Fonte: Lei nº 7.790/1989; Decreto nº 1/1991, Lei nº 9.478/97 e Decreto nº 2.705/98.

Elaboração Própria

O estado do Rio Grande do Sul (ERS) não conta com nenhum campo de produção de petróleo, mas possui instalada em seu território, no município de Canoas, a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap). A refinaria está conectada, através de dutos, ao Terminal Marítimo Almirante Soares Dutra (Tedut), em Osório/RS, e ao Terminal de Niterói (Tenit), em Canoas/RS. Além disso, conta com o Terminal Rio Grande, de acesso por via hidroviária. Apesar de não haver campo de extração e produção, toda esta estrutura gera *royalties* para estes e outros municípios gaúchos por ela impactados, uma vez que suas instalações participam da logística de transferência do petróleo cru – quando sua origem é o território nacional – para a refinaria. O ERS, especificamente, não se enquadra nas regras de recebimento de *royalties*.

Como mostra o Quadro 1, no caso do ERS, os municípios que possuem as instalações logísticas relacionadas ao complexo da Refap têm direito ao recebimento de uma parcela dos 10% da alíquota mínima (5%) dos *royalties* e/ou dos 3% da alíquota excedente (de 0% a 5%). Ou seja, estas compensações financeiras são geradas em função de conter, nestes entes, alguns dos itens elencados pela legislação, tais como

instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural, monoboias e suas bases de apoio operacional marítimo, quadros de boias múltiplas e suas bases de

apoio operacional marítimo, píeres de atracação, cais acostáveis e/ou estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural.²

De acordo com o Atlas Socioeconômico do governo do estado, no Rio Grande do Sul há

A distribuição de petróleo e derivados descarregados de navios pelo sistema de monobóias da Petrobrás instalado em mar aberto, junto a costa de Tramandaí, [que] é feita utilizando o sistema de oleodutos que liga o Terminal Marítimo da Petrobrás – Tedut, localizado em Osório a Refap – Refinaria Alberto Pasqualini e ao Terminal de Niterói – Tenit em Canoas. Os produtos processados na Refinaria na forma de diesel, gasolina, GLP, óleo combustível, querosene de aviação, solventes, asfalto, e outros, são comercializados e distribuídos localmente ou transportados, por via hidroviária, desde o Tenit até o Terminal do Porto de Rio Grande.³

Em função destas instalações no território gaúcho, hoje os municípios de Araricá, Canoas, Cidreira, Gravataí, Igrejinha, Imbé, Osório, São Francisco de Paula e Tramandaí contam com receitas dos *royalties* do petróleo.

Privatização da Refap e arrecadação de *royalties* em um município afetado: o caso de Imbé

Imbé é um dos municípios gaúchos que mais recebe *royalties* do petróleo. Em 2018, os municípios com maior receitas de *royalties* no estado do Rio Grande do Sul foram Osório (R\$26,85 milhões), Tramandaí (R\$26,27 milhões), Imbé (R\$22,15 milhões) e Cidreira (R\$12,31 milhões). Todos eles são afetados pelas operações de embarque e desembarque do Tedut e/ou possuem alguma instalação do setor em seu território. Os valores recebidos representam um montante significativo no total das receitas orçamentárias destes municípios.

Como é possível visualizar na Tabela 1, a participação dos *royalties* no total das receitas orçamentárias de Imbé cresceu de 9,8% para 13,8% entre 2011 e 2013. Após cair de 2013 a 2016, a participação novamente voltou a se ampliar de 7,0% para 19,4%, entre 2016 e 2018. Como será observado posteriormente, é importante frisar que os processos de aumento descritos nos dois períodos – (i) 2011 a 2013 e (ii) 2016 a 2018 – estiveram relacionados a diferentes aspectos. No primeiro período, associou-se ao aumento do volume de petróleo processado pela Refap e, no segundo, ao crescimento do preço do barril de petróleo.

² Decreto nº 1/1991, modificado pelo decreto nº 8.876/2016.

³ Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/aeroportos-e-dutovias>.

Tabela 1 – Royalties recebidos e receita orçamentária anual no município de Imbé
2011-2018

Ano	VALOR (R\$)		%
	Acumulado no ano	RECEITA Orçamentária Total	
2011	4.671.093,21	47.565.471,88	9,82%
2012	6.684.281,82	51.141.200,23	13,07%
2013	8.938.283,29	64.934.359,25	13,77%
2014	10.134.599,16	77.630.034,33	13,05%
2015	7.408.256,07	74.027.295,37	10,01%
2016	5.895.149,15	81.201.509,36	7,26%
2017	14.078.904,05	89.423.609,96	15,74%
2018	22.147.968,33	114.239.587,67	19,39%

Fonte: ANP – Valor mensal dos royalties dos beneficiários; Portal de Transparência da PMI – Balanço Orçamentário. Elaboração própria.

Todavia, em ambos os períodos, além dos impactos referentes às oscilações do petróleo processado pela Refap e dos preços do barril de petróleo, o montante de *royalties* recebidos pelos municípios do ERS variou significativamente em função, também, de alterações na legislação ou na interpretação da justiça sobre o impacto das operações de refino e transporte da indústria petrolífera neste município (ver o Quadro 2 na página seguinte).

A despeito deste fato, como o volume de petróleo processado pela Refap é uma variável importante para o cálculo dos *royalties*, a possibilidade de privatização da refinaria gaúcha abre um conjunto de questionamentos quanto a nova dinâmica de distribuição destes recursos caso a venda se efetive, dentre os quais:

- O novo proprietário poderia optar pela ampliação da importação do óleo cru, em detrimento do óleo extraído pela Petrobras e, como consequência, poderia prejudicar a arrecadação dos municípios que recebem *royalties*?
- Poderia haver um processo de deslocamento e concentração dos *royalties*? Esta compensação financeira deixaria de ser arrecadada no entorno da refinaria privatizada e se limitaria aos centros de produção e exploração, o que poderia culminar em um processo de concentração da renda fiscal no entorno dos campos produtivos.

Tais questões apontam para possíveis cenários em caso de efetivação das privatizações. Conforme exposto ao longo do texto, a arrecadação de *royalties* dos municípios do Rio Grande do Sul depende do processo de refino da Refap, principalmente em função do trânsito de óleo cru para a refinaria.

Quadro 2 – Alterações legais e medidas judiciais que impactaram no recebimento de receitas de *royalties* em Imbé-RS 2010-2018

Período	Medida	Descrição da Medida	Impactos para Imbé
Abr.2010	Decisão Judicial	STJ aprova recurso da ANP determinando, conforme regulamento, que compensação financeira só é devida aos municípios onde estão instaladas monoboias, píeres de atracação e demais locais com embarque e desembarque de óleo bruto e impediu o envio do recurso ao município por entender que a cidade não preenchia os requisitos para o recebimento.	Perde <i>royalties</i>
Fev.2011	Ação do município de Contestação de Decisão Judicial	Imbé contesta decisão do STJ de não pagamento de <i>royalties</i> .	Mantém estado anterior
Jun.2011	Indeferimento de liminar formulada pelo município	STF indefere liminar formulada no processo de Imbé.	Mantém estado anterior
Out.2013	Arquivamento da ação do município	Ação do município é arquivada no STF.	Mantém estado anterior
Jun.2014	Negação do provimento ao recurso de Imbé	STF nega provimento ao recurso de Imbé.	Mantém estado anterior
Out.2016	Decreto nº 8.876	Presidente Temer edita decreto que altera destinação de <i>royalties</i> ampliando o impacto para "instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural as monoboias e suas bases de apoio operacional marítimo, os quadros de boias múltiplas e suas bases de apoio operacional marítimo, os píeres de atracação, os cais acostáveis e as estações terrestres coletoras de campos produtores e de transferência de óleo bruto ou gás natural", o que inclui Imbé.	Ganha <i>royalties</i>
Mai.2017	Decreto nº 9.042	Temer edita decreto que altera cálculo do preço médio de referência do petróleo produzido, impactando o valor a ser arrecadado.	Impacto indeterminado

Fonte: Decretos e sítios virtuais do STF e STJ. Elaboração própria.

Diante de uma possível privatização, as finanças públicas dos municípios afetados por esse processo poderão ser prejudicadas. Isto porque o novo proprietário da refinaria poderá optar por uma maior utilização de hidrocarbonetos importados em detrimento do nacional⁴, o que impacta diretamente na arrecadação dos *royalties*, considerando que esses recursos têm origem na exploração e produção do petróleo no território nacional e não na circulação do óleo importado.

Tanto nos períodos de maior processamento de petróleo nacional, como nos momentos de subutilização das refinarias, quando foi reduzido o refino do petróleo aqui

⁴ Texto produzido pelo Ineep intitulado "A estrutura de processamento da Refap e o riscos da privatização" analisa este processo com mais detalhes.

produzido, observam-se implicações importantes em termos de arrecadação para os municípios do Rio Grande do Sul, como apontam as estimativas realizadas pelo Ineep na tabela abaixo.

Tabela 2 – Preço do Brent, Petróleo Processado na Refap, Produção Nacional Processada na Refap e Estimativa de Arrecadação de *Royalties*⁵

2011-2018

Ano	Preço Brent (R\$)	Var. Ano / Ano anterior (%)	Petróleo processado (bbl)	Var. Ano / Ano anterior (%)	Origem Nacional (bbl)	Var. Ano / Ano anterior (%)	Estimativa Royalties dos municípios do ERS (alíquota 5%, R\$)	Var. Ano / Ano anterior (%)
2011	186,14	-	54.506.766	-	28.004.383	-	26.063.086	-
2012	217,63	17%	56.782.099	4%	32.661.602	17%	35.540.168	36%
2013	234,37	8%	72.486.963	28%	47.438.256	45%	55.589.512	56%
2014	231,34	-1%	70.696.635	-2%	47.981.391	1%	55.500.645	0%
2015	172,26	-26%	63.964.877	-10%	48.012.451	0%	41.353.206	-25%
2016	150,39	-13%	54.546.156	-15%	47.107.264	-2%	35.423.444	-14%
2017	173,25	15%	50.685.953	-7%	47.646.815	1%	41.273.210	17%
2018	258,75	49%	49.391.307	-3%	43.951.067	-8%	56.861.869	38%

Fonte: ANP – Dados Estatísticos; US Energy Information Administration – Petroleum & Other Liquids. Elaboração própria

Ao analisar os dados da estimativa de *royalties*, observa-se que os maiores crescimentos desta variável foram registrados em 2012 (36%), 2013 (56%), 2017 (17%) e 2018 (38%). No que se refere a 2012, este ganho tem relação com o aumento do preço (17%), assim como o aumento do óleo de origem nacional processado (17%) na Refap. Já em 2013, fica clara a influência do aumento do produto nacional processado (45%) no ganho da arrecadação, tendo em vista que o preço aumentou somente 8%, enquanto a arrecadação de *royalties* cresceu em 56%. De 2014 em diante, as oscilações têm maior relação com a variação do preço internacional, seja de sua queda, em 2015 e 2016, seja do aumento em 2017 e 2018. É importante observar também que, neste período, houve uma redução significativa no volume total de óleo processado na Refap, mas essa redução ocorreu em maior proporção no volume do óleo importado, de forma que a manutenção mais estável do volume de óleo nacional processado ajudou a segurar a queda na arrecadação dos *royalties*.

Quando se olha para o caso de Imbé, no mesmo período, verifica-se que os maiores ganhos obtidos em arrecadação de *royalties* foram, também, em 2012 (43%), 2013 (34%), 2017 (139%) e 2018 (57%). As razões que explicam os crescimentos

⁵ O decreto nº 9.042/2017 define uma nova metodologia de cálculo do preço de referência do petróleo produzido em cada campo e a cada mês. Cabe à ANP calcular e divulgar estes valores médios de referência. Para a simulação, optou-se por utilizar o preço médio do *Brent* em reais e estipulou-se a alíquota máxima de arrecadação de 5%. Isto porque seria muito difícil estimar o campo de origem exato de todo o óleo processado na Refap. Tendo em vista que o objetivo aqui é o de estabelecer um comparativo anual, a utilização de uma mesma referência de preço para todos os anos não prejudica a análise.

registrados na arrecadação de *royalties* do município são semelhantes à análise mais geral, com exceção de 2017 em que, conforme demonstrado no Quadro 2, esta receita sofreu influência das mudanças de definição dos municípios afetados consolidadas no decreto nº 8.876 de outubro de 2016.

Conclusão

Tendo em vista as análises que foram expostas ao longo deste texto, a hipótese que aqui se coloca é a de que, em se efetivando a privatização, a nova proprietária da refinaria terá total autonomia – descolada de uma decisão que envolva um projeto mais amplo de política energética e/ou para a cadeia petrolífera – para optar por importar mais óleo cru do que utilizar aquele produzido no país. Com isso, haverá rebatimento da renda fiscal gerada também para os municípios do entorno das refinarias e, especificamente, no caso do estado do Rio Grande do Sul, em toda renda de compensação financeira da exploração do petróleo a qual os municípios gaúchos têm direito hoje.