

A destinação das participações governamentais no Estado do Rio de Janeiro (1999-2017) e o caso do RIOPREVIDÊNCIA.

The allocation of government participations in the State of Rio de Janeiro (1999-2017) and the case of RIOPREVIDÊNCIA.

Diogo Bahia Maceira¹
Paulo R. dos S. Corval²

Resumo: Este trabalho procura analisar como as mudanças legislativas relativas ao arcabouço legal das rendas petrolíferas fizeram com que houvesse uma "subversão" na destinação das receitas dos royalties de petróleo e participações especiais decorrentes da exploração petrolífera no Estado do Rio de Janeiro. Essas receitas não tinham destinação livre antes da lei 9.478/97, devendo ser aplicadas em investimentos relacionados à energia, à pavimentação de rodovias, ao abastecimento e tratamento de água, à irrigação, à proteção ao meio ambiente e ao saneamento básico. No Rio de Janeiro, conforme verificado, significativa parcela desses recursos é aplicada no Rioprevidência (Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro) para capitalizá-lo e suprir seu déficit, o que gera impactos como os que ocorrem neste momento de crise econômica grave. Nessa direção, de acordo com as indicações deste trabalho, a mudança nas regras de aplicação dos royalties e participações especiais, além de possíveis deficiências atinentes à gestão pública e à fiscalização, trouxe prejuízos para o desenvolvimento socioeconômico do Estado.

Palavras-chave: Royalties; Orçamento; Administração Estadual; Destinação de recursos; Previdência Social.

Abstract: This paper analyzes how legislative changes related to the legal framework of oil revenues led to a "subversion" in the allocation of revenues from oil royalties and

¹ Mestre em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado e licenciado em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: diogobms8@gmail.com Telefone: (21) 99633-7610. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5372455057547869>.

² Professor de Direito Financeiro e Tributário na Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF) em Niterói. Doutor em Ciência Política pela UFF. Mestre em Ciência Jurídica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Graduado em Direito pela PUC-Rio. E-mail: paulocorval@id.uff.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7221133491442018>.

special participations resulting from oil exploration in the State of Rio de Janeiro. These revenues were not earmarked before Law 9.478 / 97 and should be applied in investments related to energy, road paving, water supply and treatment, irrigation, protection of the environment and basic sanitation. In Rio de Janeiro, as verified, a significant portion of these resources is applied in Rio previdência (Fundo Único de Previdência Social de la Estado de Rio de Janeiro) to capitalize it and supply its deficit, which generates impacts such as those that occur at this time of crisis economic crisis. In this direction, according to the indications of this work, the change in the rules of application of the royalties and special participations, besides possible deficiencies related to the public management and the fiscalization, brought losses to the socioeconomic development of the State.

Keywords: Royalties; Budget; State Administration; Resource Allocation; Social Security.

1. Introdução

A crise financeira pública que ocupa nos últimos três anos as páginas dos jornais e os sítios eletrônicos de notícias encontrou no Estado do Rio de Janeiro um verdadeiro símbolo da catástrofe. São de todos conhecidos os esforços de renegociação da dívida interna, as declarações de calamidade financeira, a pressão orçamentária provocada pela maior participação do gasto com pessoal e com os regimes previdenciários dos servidores, o inventivo regime de recuperação fiscal e, mais recentemente, o apelo à intervenção federal para materializar o aporte de recursos humanos e materiais da União no setor de segurança pública de responsabilidade do combalido Estado.

A problemática atinente às receitas dos royalties do petróleo e das participações especiais e sua aplicação é assunto sempre lembrado nas disputas para compreender e, quem sabe, realinhar os rumos do governo fluminense. Sofreria o Estado do que apelidaram maldição do petróleo? O que aconteceu com os ingressos normalmente pujantes originados do setor petrolífero? Como aplicaram esses recursos?

Os questionamentos não são poucos e, sem pretensão de enumerar e responder todas as possíveis cogitações, querendo, antes, destacar aspectos que merecem melhores esclarecimentos no que tange a apenas uma das facetas da crise no Estado do Rio de Janeiro, é que será explicitada aqui a utilização dos royalties do petróleo e participações especiais para custear a previdência estadual, capitalizando e suprimindo os déficits do Rio Previdência (Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro) desde a

sua criação, no ano de 1999, até 2017, o que gera impactos negativos nos momentos em que o valor dos royalties diminui consideravelmente.

O setor petrolífero é muito importante para a economia fluminense. O Estado tem a sua costa marítima alcançada pela exploração do petróleo que, com a entrada em vigor da Lei 9.478/97, recebeu renovados investimentos, puxando segmentos industriais direta e indiretamente conectados, como a indústria naval e o setor de refino (PIQUET e PENNA, 2007).

Além desse efeito multiplicador, o petróleo repercute sobre as finanças do Estado devido às participações governamentais que experimentam contínuo aumento. Como se verifica na tabela abaixo, destacando-se a título de exemplo apenas os anos de 1999 e 2017, em valores correntes, houve um crescimento expressivo das receitas do Estado do Rio de Janeiro, com os royalties e as participações especiais chegando a valores quase superiores aos do IPVA (Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores) e maiores que o total arrecadado com o ITD (Imposto sobre transmissão causa mortis e doação de bens e direitos).³

Tabela 1 – Receitas Tributárias do Estado X Royalties (R\$). Valores correntes.

	IPVA	ICMS	ITD	IPVA+ICMS+ITD	Royalties+ Participações Especiais
1999	359.101.000	6.878.616.000	60.881.000	7.298.036.000	254.040.687
2017	3.078.443.181	34.598.343.725	1.058.705.831	38.735.492.737	4.102.449.149

Elaboração própria com base no Inforoyalties e na Sefaz.

Deve ser destacado que até 1985 não havia lei que tratasse do controle e da fiscalização da aplicação dos recursos dos royalties. Ainda naquele ano, entretanto, a Lei 7.453 determinou que os valores das compensações financeiras de royalties do petróleo que os estados, municípios e territórios recebessem fossem destinados, de

³ Devendo ser lembrado que o Estado Fluminense recebe outros recursos, como mostra Lima (2015), como as transferências correntes que são compostas pelas transferências intergovernamentais (que por sua vez são compostas pelas transferências da União e multigovernamentais), pelas transferências de instituições privadas, do exterior, de pessoas e de convênios. Dentre elas, a principal fonte de recursos foi originada das transferências da União.

forma preferencial, a investimentos em energia, pavimentação de rodovias, tratamento e abastecimento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Em 1986, com a Lei 7.525, atribuiu-se ao Tribunal de Contas da União (TCU) responsabilidades atinentes à fiscalização dos pagamentos e aplicações dos royalties. E, no final da década, em 1989, a Lei 7.990 disciplinou, com rigor, a aplicação dos royalties, vedando, inclusive, o seu uso para pagamento de dívidas e de salários do quadro permanente de pessoal.

No ano de 1997, entretanto, com a Lei 9.478 (Lei do Petróleo), a abrangência de possibilidades de uso desses recursos foi alargada, deixando-se a critério do gestor público a sua aplicação. No diploma deixou-se de fazer menção dos setores para os quais deveriam ser encaminhados os recursos das participações governamentais, mantendo-se em vigor, unicamente, as vedações trazidas pela lei 7.990/89.

A “liberação” da destinação desses valores veio junto com a abertura do mercado e o crescimento do setor, certo que, nesse novo quadro institucional, houver aumento significativo e progressivo dos recursos recebidos pelos entes federativos. Agora, em meio à crise das finanças públicas estaduais, notadamente no Estado do Rio de Janeiro, a orientação normativa mais flexível convida a refletir sobre a maneira pela qual esses recursos ingressam nos orçamentos dos entes públicos nem sempre acompanhados de contrapartidas institucionais que favoreçam uma gestão proba e responsável.

Na seção seguinte, após breve exposição do marco regulatório no que diz respeito às participações governamentais, cuidar-se-á do seu recebimento pelo Estado do Rio de Janeiro. O exame da aplicação dos royalties e participações especiais no orçamento do Estado do Rio de Janeiro, com ênfase no caso do Rioprevidência, será objeto da terceira seção. Após, as considerações finais.

2. O recebimento de participações governamentais pelo Estado do Rio de Janeiro

O pagamento de royalties foi estabelecido pela Lei 2.004/53, na qual se determinou a distribuição de 4% do valor da produção terrestre de petróleo e gás natural aos estados e 1% aos municípios em cujo território se realizar a lavra.

Manteve-se a sistemática, com monopólio estatal, no Governo Militar (1964-1985), que considerava estratégicas para a condução da política interna e externa do Brasil as atividades de exploração e produção de petróleo.

Com o início da produção petrolífera na plataforma continental foi promulgada a Lei 7.453/85, que estabeleceu a obrigatoriedade do pagamento de royalties sobre a produção marítima, no percentual de 5%, distribuídos 1,5% aos estados confrontantes com os poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores; 1% ao Comando da Marinha e 1% ao Fundo Especial que ainda seria criado e cujos recursos seriam divididos entre todos os estados e municípios brasileiros (cf. PACHECO, 2003).

Até novembro de 1995, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 9, a União mantinha em regime de monopólio a exploração e produção de petróleo e gás natural, com a Petrobras à frente do negócio. A Emenda Constitucional nº 9, contudo, alterou o artigo 177 da Constituição de 1988, permitindo a participação de empresas privadas na exploração e produção por meio de contratos de concessão. Manteve-se, apenas, a titularidade da União sobre as riquezas do subsolo (Pacheco, 2003).⁴

O processo de abertura ao mercado das atividades na indústria petrolífera brasileira, deflagrado pela Emenda Constitucional nº 9, foi complementado pela Lei 9.478/97, regulamentada pelo Decreto 2.705 de 1998. Com o novo marco normativo do setor esperava-se estimular a concorrência, atrair novos investimentos, impulsionar atividades econômicas adjacentes ao mercado do petróleo, aquecer em alguns segmentos o mercado de trabalho e normatizar as participações governamentais sobre a exploração e produção petrolífera.

Inserida na onda neoliberal que se espelhava na década de 1990, a legislação compartilhava os objetivos mais amplos de diminuição das intervenções estatais na economia, compensada pela obtenção de receitas tributárias e não tributárias que a privatização favoreceria, auxiliando o equilíbrio das contas públicas nos governos federal, regionais e locais.

⁴ No Supremo Tribunal Federal os conflitos em torno da abertura do setor ao mercado parecem haver encontrado repouso no ano de 2005, com o julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 3273 e 3366, propostas pelo governador do Paraná, Roberto Requião, e pelo PDT - Partido Democrático Trabalhista.

No renovado modelo institucional da indústria do petróleo brasileira a União passou a transferir as atividades de exploração e produção às empresas por meio de Contratos de Concessão capitaneados pelo Ministério de Minas e Energia (MME), com intermediação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), criada, de igual modo, pela lei 9.478/97 (Fernandes, 2007).

Institui-se, também, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), vinculado à Presidência da República e presidido pelo Ministro de Minas e Energia, com a função de propor políticas nacionais e medidas destinadas ao aproveitamento racional dos recursos energéticos do país.

Pacheco (2003) destaca, no período, a criação das Rodadas de Licitação, nas quais as empresas petrolíferas interessadas em explorar e produzir em determinadas áreas disputavam-nas, entre si, seguindo as novas regras e em regime de relativa concorrência.

No que toca especialmente às participações governamentais, a Lei 9.478 criou, além dos royalties, três novas modalidades, modificando, ainda, metodologias de cálculo. As participações especiais, o pagamento pela ocupação/retenção de área e o bônus de assinatura foram instituídas para estabelecer novas fontes de receita para a União e os entes federados, além da Marinha e de Ministérios, como o de Minas e Energia. Passou-se, ainda, a utilizar como critério para fixação do preço do petróleo a sua cotação no mercado internacional (PIQUET e PENNA, 2007).

Por causa dessas modificações ou simplesmente das mudanças no cenário econômico no período houve um crescimento significativo e geométrico das compensações financeiras pagas pelos concessionários dos blocos à União, estados e municípios.

A Tabela 2, abaixo, mostra o montante nominal de recursos de royalties e participações especiais recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro no período de 1999 à 2017:

Tabela 2 – Recebimento de Royalties e Participações Especiais pelo Estado do Rio de Janeiro (1999-2017). Valores correntes em reais (R\$).

Beneficiário / Estado	Ano	Royalties	Part. Especiais	Royalties + PE
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	1999	190.040.687,37	64.000.000,02	254.040.687,39

RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2000	367.806.085,64	539.174.483,76	906.980.569,40
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2001	461.457.781,38	635.258.988,91	1.096.716.770,29
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2002	671.655.955,61	1.361.096.921,16	2.032.752.876,77
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2003	907.744.089,66	1.890.141.612,54	2.797.885.702,20
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2004	1.041.661.371,24	2.238.870.557,61	3.280.531.928,85
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2005	1.318.598.335,87	2.757.662.667,83	4.076.261.003,70
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2006	1.646.731.932,95	3.457.254.302,05	5.103.986.235,00
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2007	1.563.533.881,34	R\$ 2.910.040.780,63	4.473.574.661,97
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2008	2.262.773.793,72	R\$ 4.322.497.856,72	6.585.271.650,44
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2009	1.709.375.458,87	R\$ 4.063.025.042,48	5.772.400.501,35
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2010	2.026.613.392,90	R\$ 3.740.811.681,32	5.767.425.074,22
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2011	2.469.045.877,30	R\$ 4.842.268.744,96	7.311.314.622,26
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2012	2.963.581.531,90	5.454.346.520,35	8.417.928.052,25
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2013	2.982.024.867,90	5.246.988.925,09	8.229.013.792,99
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2014	3.213.771.454,00	4.981.104.037,77	8.194.875.491,77
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2015	2.308.763.476,40	2.555.455.869,98	4.864.219.346,38
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2016	1.779.775.660,90	775.044.341,40	2.554.820.002,30
RIO DE JANEIRO / Unidade da Federação	2017	1.259.954.043,92	2.842.495.105,77	4.102.449.149,69

Fonte: Inforoyalties. Disponível em <http://inforoyalties.ucam-campos.br/> Acesso em: 21. Jun. 2018.

Com valores significativos ingressando nos cofres públicos, o início do século XXI veria ressurgir as discussões sobre a gestão e distribuição dos recursos de royalties da produção petrolífera.

O interesse político na matéria amplificou, além disso, com a descoberta, a partir de 2006, dos campos petrolíferos no denominado Pré-Sal⁵.

Novas leis sobrevieram no ano de 2010: as Leis nº 12.276⁶, nº 12.304⁷ e nº 12.351⁸, instituindo mudanças nos regimes de exploração para o Pré-Sal mediante a introdução dos regimes de partilha e de cessão onerosa (LIMA, 2015). Buscava-se fazer com que houvesse a redistribuição dos novos recursos para outros municípios brasileiros que não fossem diretamente afetados pela exploração e produção dos poços.

Em 2012, a Presidenta Dilma Roussef sancionou a Lei nº 12.734⁹, modificando a regulação da exploração sob o regime de partilha. Adotou-se um regime regulador misto para exploração e produção de petróleo e gás natural, existindo tanto contratos de concessão como contratos de partilha. A Lei 9.478/97 permaneceu em vigor para as áreas fora do Polígono do Pré-Sal ou que foram concedidas antes de 2007.

No ano de 2013, por sua vez, a Lei 12.858¹⁰ alterou as regras de distribuição dos royalties e participações especiais para os contratos celebrados a partir de dezembro

⁵ Sendo localizado abaixo da região geológica onde era extraído o petróleo e o gás natural até aquele momento.

⁶ Criou o conceito de Polígono do Pré-Sal, região que seria submetida à nova regulamentação, além de regulamentar o regime de exploração denominado de cessão onerosa. A Cessão Onerosa implicou que a União, após autorização legal expressa, cedeu à Petrobras o direito de exercer, por meio de contratação direta, atividades de exploração e produção em áreas do Pré-Sal, que não estão sob o modelo de concessão, limitadas ao volume máximo de cinco bilhões de barris de petróleo e gás natural. Nessas áreas, a Petrobras arca com todos os custos e assume os riscos de produção. Os critérios para definir o valor dos direitos de produção da cessão onerosa foram estabelecidos por meio de negociações entre a União e a Petrobras, com base em laudos técnicos emitidos por entidades certificadoras independentes.

⁷ Foi criada a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), conhecida como Petrosal, empresa subsidiária da Petrobras e vinculada ao Ministério de Minas e Energia. A PPSA é a responsável pela comercialização do petróleo e pela gestão dos contratos de partilha de produção.

⁸ Criou o regime de exploração denominado de partilha, específico para o Polígono do Pré-Sal. No regime de partilha a União é proprietária do petróleo extraído, sendo a empresa operadora remunerada pela extração. A parceira tem direito à restituição, em óleo, do custo de exploração, chamada de custo em óleo, e de uma parcela do lucro do campo, chamada de óleo excedente, por ser a parcela de óleo que excede os custos de exploração. O nome partilha deriva do fato de as empresas operadoras partilharem com o governo o óleo excedente. Ao final do processo de exploração, a parceira será dona do custo em óleo e de sua parcela de óleo excedente e o governo não receberá todo o petróleo produzido, mas somente sua parcela de óleo excedente.

⁹ BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Diário Oficial da União, Brasília, 15 mar. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm. Acesso em: 07 mai. 2017.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras

de 2012. Voltou-se, com o diploma, a disciplinar a destinação da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural com a finalidade de auxiliar os governos no cumprimento das metas previstas no inciso VI do caput do art. 214 (aplicação de recursos na educação) e no art. 196 (direito à saúde) da Constituição Federal. A Lei 12.858 alterou a regras da lei de 1989 quanto ao uso das participações governamentais para pagamento de despesas com educação, inclusive o pagamento de salário de professores, além de outras regulamentações.

Paralelo aos rumos das adaptações legislativas, o destino das receitas de participações governamentais em ascendência acabou afetado, também, pela histórica problemática do endividamento interno que, no Estado Rio de Janeiro, envolvia a própria criação do Rioprevidência.

O processo de renegociação das dívidas estaduais com a União instituiu constrições, mas, também, aberturas no que tange ao uso dos royalties e participações especiais, afetando, especificamente, a problemática do seu direcionamento para a capitalização do Rioprevidência.

Com o Plano Real, segundo Lira (2011), foram viabilizadas mudanças na política de controle do endividamento interno. A equipe econômica do governo FHC defendeu a venda de empresas públicas estaduais para que fossem revistos os acordos de rolagem das dívidas firmados com base na Lei 8.728/93 e saneados os bancos estaduais.

De acordo com Lira (2011), a União criou um programa de reestruturação do sistema de bancos públicos estaduais que objetivava mesmo incentivar a saída dos estados da atividade financeira. Instituiu-se, inclusive, linha de financiamento a ser usada na renegociação das dívidas estaduais com os bancos estaduais e na preparação dos agentes financeiros para a privatização, extinção, ou transformação em instituições não financeiras ou agências de fomento.

No programa federal havia a opção de os estados escolherem a reestruturação sem perder o controle e sem alterar a espécie dos seus agentes financeiros, o que era menos vantajoso e praticamente inviável financeiramente. Nesses casos, a participação da União não poderia ultrapassar metade dos recursos necessários e os entes federados

providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 set. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm. Acesso em 7 mai. 2017.

teriam que provar a viabilidade do projeto de saneamento e as condições fiscais para sustentarem o processo de reestruturação.

Os estados que participariam do programa – com a aprovação das Assembleias Legislativas – teriam a obrigação de fixar, de forma organizada e monitorada, compromissos com metas de ajuste fiscal e saneamento financeiro, sendo constrangidos a adotarem medidas de controle salarial e corte de pessoal, privatização e concessão de serviços públicos.

A forte crise nas finanças estaduais em um momento de consolidação do Plano Real, não obstante, fez o governo federal aumentar o alcance das negociações e defender o refinanciamento total das dívidas, baseando-se na Medida Provisória nº 1.560/96. A União, desde que houvesse a prévia aprovação do Senado Federal e das Assembleias Legislativas dos respectivos estados, seria responsável por consolidar e refinanciar a dívida mobiliária, os empréstimos da Caixa Econômica Federal e as dívidas dos estados com os seus respectivos bancos (FERREIRA, 1998). As negociações seriam efetivadas individualmente com cada estado e o refinanciamento dependeria das medidas de reestruturação e ajuste fiscal definidas no âmbito do Programa de Ajuste Fiscal e Reestruturação Financeira dos Estados, cuja meta fundamental era a redução da dívida financeira total dos estados a valores não superiores aos da receita líquida real.

O Programa de Ajuste Fiscal introduziu um mecanismo de controle global do endividamento, não permitindo a emissão de nova dívida mobiliária até que a meta fiscal fosse alcançada e só autorizando a contratação de novos empréstimos caso a relação entre dívida e receita se mantivesse sempre decrescente (LIRA, 2011).

A proposta do governo federal alterou o processo de renegociação da dívida e os mecanismos de controle do endividamento.¹¹ Os estados teriam de alterar a estrutura

¹¹ No Brasil, as questões referentes a limites (e condições) de endividamento público estadual e municipal são de competência privativa do Senado Federal.

A Constituição brasileira determina, no artigo 52, que compete privativamente ao Senado Federal:

‘VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal; e IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios’.

Até pouco tempo, o VII do artigo 52 da Constituição Federal era regulamentado pela Resolução do Senado Federal n.º 69/95. Recentemente, este inciso passou a ser regulamentado pela Resolução do

Senado Federal n.º 78/98, de 1.º.7.98, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações.

Desde 17 de março de 1993, quando foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 3, os estados e municípios brasileiros ficaram proibidos de emitir títulos públicos, salvo nos casos de renegociação de dívida antiga e para o pagamento de precatórios. A redação dada pelo artigo 5º da referida emenda é a seguinte:

‘Até 31 de dezembro de 1999, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos, ressalvado o disposto no art.33, parágrafo único, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias’.

A definição do termo principal devidamente atualizado dada pelo §7º do artigo 16 da Resolução n.º 69/95 (revogada desde 1.7.98) era o fator de atualização próprio da espécie de título, sendo que cabia ao Senado Federal definir o percentual de refinanciamento adequado às condições de cada solicitante. Com relação a isto, o Senador Roberto Requião observou em seu relatório da CPI dos Precatórios: ‘Ou seja, definia-se correção monetária dos títulos (que, pela emenda constitucional, pode ser rolada) com sendo o fator de atualização do próprio título. Assim, como a dívida mobiliária dos Estados e Municípios é constituída por títulos do tipo LFT, papel que é corrigido pela taxa overnight, sem distinguir juros de correção monetária (ao contrário do que ocorre, por exemplo, no caso de títulos cuja remuneração é um índice de preços somado a uma taxa fixa de juros), a nova definição significava que toda variação nominal de preço do título passava a ser considerada correção monetária e, por isso, a dívida poderia, a critério do Senado, ser integralmente rolada.

Assim, uma Resolução do Senado anulou os efeitos de um dispositivo constitucional. A Constituição proibia a rolagem dos juros reais que, em qualquer lugar do mundo, é definido como a variação de uma dívida acima da inflação. A Resolução criou um conceito incorreto de correção monetária para permitir a rolagem integral ou quase integral das dívidas.’

A Resolução n.º 69/95, em diversos momentos, foi bastante criticada no Relatório da CPI dos precatórios. Este relatório concluiu que o Senado Federal, até aquele momento, não tinha sido eficaz na contenção do endividamento dos estados e municípios: ‘Percebe-se que, em 1995, nenhum pedido de autorização foi reprovado. Em um ano em que a maioria dos governos locais vivia forte crise financeira, das 50 solicitações ocorridas, 49 foram aprovadas e 1 tinha parecer favorável à época em que foram coletados os dados. Para o ano de 1996 o cenário não muda muito. De 97 solicitações, 83 foram aprovadas, 13 estavam em tramitação à época da compilação dos dados (apenas uma com parecer contrário) e uma havia sido retirada pelo autor. Infere-se dos dados acima que o Senado não tem sido eficaz em sua tarefa de conter o endividamento de Estados e Municípios, visto que aprova a quase totalidade dos pleitos que lhe são apresentados.’

Em 11 de setembro de 1997, foi sancionada a Lei n.º 9.496/97, que estabelece critérios para a consolidação, assunção e refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras nela especificada, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal. Os municípios ficaram de fora. Esta lei, no artigo 3º, §5º, estabelece: ‘Enquanto a dívida financeira da unidade da Federação for superior à sua RLR28 anual, o contrato de refinanciamento deverá prever que a unidade da Federação:

- não poderá emitir novos títulos públicos no mercado interno, exceto nos casos previstos no art.33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;
- somente poderá contrair novas dívidas, inclusive empréstimos externos junto a organismos financeiros internacionais, se cumprir as metas relativas à dívida financeira na trajetória estabelecida no programa;
- não poderá atribuir a suas instituições financeiras a administração de títulos estaduais e municipais junto a centrais de custódia de títulos e valores mobiliários’.

Somente os estados de Tocantins, do Amapá e o Distrito Federal não assinaram contrato de refinanciamento com a União. No §6º do artigo 3º da Lei n.º 9.496/97, está estabelecida a punição para o não cumprimento das metas e compromissos estabelecidos no programa.

A partir de 1º de julho de 1998, a Resolução do Senado Federal n.º 78/98 substituiu a antiga Resolução 69/95. A nova Resolução trouxe várias mudanças importantes em relação ao dispositivo anterior. As principais alterações, que tratam da emissão de títulos públicos estaduais e municipais, são:

- Reduz, de 16% para 13% da Receita Líquida Real, o dispêndio anual máximo com amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito passadas e futuras (Artigo 6º - II);
- Limita o saldo total da dívida dos estados e municípios ao dobro da RLR para os pleitos analisados no ano de 1998, decrescendo um décimo por ano até atingir, em 2008, valor equivalente a uma RLR (Artigo 6º - III).

patrimonial construída em anos anteriores e trabalhar com horizontes para economizar recursos, obedecendo rígidas metas de ajuste fiscal. E, assim, formou-se nova dinâmica de ajuste dos entes federados estaduais, envolvendo um grande programa de privatizações e alterações nas relações intergovernamentais. O governo federal, pela via das renegociações da dívida e de apoio financeiro, impunha aos estados metas alinhadas à estratégia macroeconômica.

A dívida líquida dos estados e municípios cresceu de forma contínua a partir de 1991, aumentando exponencialmente desde 1994 e chegando a alcançar 13,5% do PIB (Produto Interno Bruto) no ano de 1998 (LIRA, 2011). O aumento resultou da expansão da dívida interna, liderada pela dívida mobiliária e pela dívida bancária, já que as dívidas renegociadas ficaram estáveis. Isto, segundo Lira (2011), indica que a expansão do estoque da dívida estadual variou de acordo com sua composição e condições de rolagem, uma vez que o peso das dívidas federalizadas caiu em relação ao PIB, enquanto as outras, recicladas pelas taxas de juros de mercado, ampliaram a participação e foram determinantes no crescimento da dívida.

Deste modo, as condições de endividamento de cada estado foram influenciadas pela particular composição do estoque e pelo comportamento das diferentes categorias de dívida (LIRA, 2011).

Como há ampla variedade de situações, não se pode discutir a questão do endividamento sem se levar em conta a estrutura da dívida, pois as variáveis responsáveis pelo seu crescimento irão oscilar segundo a situação de cada unidade. Assim, os Estados com endividamento elevado em títulos como: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, ou endividamento moderado como: Bahia, Goiás, Paraná, Sergipe e Pernambuco, apresentavam situação diferente dos outros em que o peso da dívida mobiliária é baixo ou inexistente e a dívida contratual é o principal componente do saldo. Nestas situações, os Estados também se

-
- Proíbe o Banco Central do Brasil de encaminhar ao Senado Federal pedido de autorização para a contratação de qualquer operação de crédito (isto inclui a emissão de títulos da dívida pública) de tomador que possua resultado primário negativo no período de apuração da RLR (Artigo 7º);
 - Prorroga, até 31 de dezembro de 2010, a proibição de emissão de títulos públicos, salvo para o refinanciamento do principal devidamente atualizado (Artigo 10);
 - Define o percentual máximo de 95% para o refinanciamento dos títulos estaduais e municipais por ocasião do seu vencimento (Artigo 11 - I);
 - Proíbe as unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União de emitir, sob qualquer pretexto, novos títulos públicos (Artigo 12 - §4º)." (FERREIRA, 1998, pp. 34-37).

diferenciaram entre os que tiveram alta parcela da dívida renegociada com a União em 1989 e 1993 e os demais com empréstimos vinculados à taxas de juros de mercado.

Como andavam em paralelo as mudanças trazidas pela Lei 9.478/97 e os processos de renegociação da dívida interna, parcelas dos valores recebidos como participações governamentais foram deduzidas para pagamento de dívidas do Estado do Rio de Janeiro com a União, ressarcindo valores antecipados pelo Tesouro Nacional no processo de renegociação da dívida estadual em 1999.

Esses valores antecipados tinham como garantia direitos de recebimento de royalties futuros e participações especiais futuras, que estão sendo pagos à Secretaria da Fazenda Estadual pelos concessionários de áreas produtoras desde 2000 até 2021, como mostram Conceição et al. (2006).

O Estado do Rio de Janeiro concretizou a operação em 1999 por meio de contrato de cessão de créditos¹². Com isso o governo federal antecipou o pagamento de royalties e participações especiais, que garantiriam a renegociação da dívida estadual fluminense.

Fez-se no negócio, aliás, uma transferência de ativos e não uma efetiva operação de crédito para antecipar receitas, a fim de não contrariar o art. 35 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00), que veda a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

O saldo que sobrasse do pagamento da dívida seria – como foi – convertido em Certificados Financeiros do Tesouro (CFT),¹³ incorporados ao Fundo Único de Previdência do Estado do Rio de Janeiro (Rio Previdência), iniciando o processo de capitalização do Fundo.

O resgate mensal dos CFT's com vencimento entre 2000 e 2014 foi decrescente ao longo desse período, mas se tornou uma fonte de receita para o RioPrevidência, fazendo com que fossem pagas parcelas dos pagamentos de benefícios

¹² Contrato de Cessão de Créditos celebrado entre a União e o Estado do Rio de Janeiro em 29 de outubro de 1999, com interveniência da Agência Nacional de Petróleo (ANP), do Banco do Brasil e do BANCO BANERJ S.A., nos termos da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, e da Medida Provisória nº 1.868-20 de 26 de Outubro de 1999.

¹³ Uma espécie de título público federal. Sendo mais especificamente um título da dívida pública mobiliária federal interna que é regulamentado pelo Decreto nº 3.859 de 4 de julho de 2001.

previdenciários dos aposentados e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com Conceição et al. (2006). De 2006 em diante, os resgates ao Tesouro Federal que começaram em 2000 com previsão de terminar em 2021, foram progressivamente decrescentes até 2015, seguindo a previsão do momento em que foi assinado o contrato entre o Estado do Rio de Janeiro e a União. Considerava-se que os maiores valores relativos às participações governamentais ocorreriam em 2011, o que acabou se concretizando como aborda Lima (2015).

Visando planejar de certa forma os direitos de participações governamentais futuras a serem incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, o governo fluminense fez estimativas dos valores futuros a serem recebidos para que se auxiliasse a contabilização dos futuros ativos, como mostram Conceição et al. (2006).

Consolidava-se, assim, o modo específico pelo qual se tornaram importantes os recursos provenientes de royalties e participações especiais para o orçamento estadual fluminense e sua vinculação ao Rioprevidência.

3. O uso dos royalties e participações especiais no orçamento do Estado do rio de Janeiro: o caso Rioprevidência.

A reforma na Previdência Social realizada por intermédio da Emenda Constitucional nº 20 de 1998 introduziu modificações nos regimes próprios de previdência dos servidores públicos, dentre as quais a possibilidade da criação de fundos capitalizados para o seu custeio.

Os entes públicos buscaram capitalizar os respectivos regimes próprios de previdência com ativos disponíveis em seu balanço, fora as contribuições correntes ao sistema. Entre esses ativos podemos destacar imóveis, parte ou totalidade do repasse dos Fundos de Participação Estadual e Municipal, arrecadação com Dívida Ativa e, no caso do Estado do Rio de Janeiro, as receitas de royalties e participações especiais na exploração de óleo e gás natural. O objetivo dessa capitalização com ativos econômicos era evitar que o Tesouro Estadual/Municipal tivesse que dispender recursos para o pagamento de aposentadoria e pensão em detrimento a investimentos necessários à melhoria na qualidade de vida da população.

O governo do Estado do Rio de Janeiro implementou medidas para a organização e funcionamento desse novo regime capitalizado para custear o Regime Próprio de Previdência do Estado. Com a lei 3.189 de 1999 instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, autarquia pública¹⁴ com a finalidade de gerir os ativos financeiros, tendo em vista o custeio de pagamentos de proventos, pensões e outros benefícios previdenciários, como mostra a página institucional do Rio Previdência¹⁵. Porém, não se atentou para o fato de o Fundo estar sendo criado estruturalmente deficitário, na medida em que faltava, já na origem, ativos previdenciários suficientes para sustentabilidade do Fundo, como mostra Barbosa (2014).

As Emendas Constitucionais nº 41 de 2003 e nº47 de 2005, com as suas respectivas regulamentações, introduziu uma questão que não possuía destaque no sistema previdenciário do servidor público, a saber, o equilíbrio financeiro e atuarial. Antes dessas regulamentações, normalmente era analisado o fluxo financeiro proveniente das arrecadações de contribuições destinadas às aposentadorias e pensões, sendo que essas arrecadações cobriam os pagamentos feitos até o início do século XXI. Não se analisava, noutras palavras, o equilíbrio atuarial¹⁶ de forma continuada, nem o aumento da longevidade da população quanto à previdência.

Essa visão pouco cuidadosa quanto à previdência é denominada, por Barbosa (2014), como patrimonialista, pois para o Estado o servidor fazia parte da estrutura do ente público e este deveria arcar com a aposentadoria do servidor, mesmo que houvesse tido recolhimento para o benefício previdenciário. O que começou a ser modificado com as reformas feitas a partir de 1998 nos regimes de previdência, incluindo as previdências estaduais.

Em 2007, cumprindo-se determinação da Emenda Constitucional nº 41 de 2003, a lei 5.109 de 2007 determinou a extinção do Instituto de Previdência do Estado

¹⁴ O Rio Previdência é uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Administração e Reestruturação do Estado, dotada de personalidade jurídica de direito público, patrimônio e receitas próprios, gestão administrativa, técnica, patrimonial e financeira descentralizadas.

¹⁵ RIO PREVIDÊNCIA. **Index.** Disponível em: <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/RIOPREVIDENCIA/index.htm>. Acesso em 18 mai. 2017.

¹⁶ "O aspecto atuarial que existe na administração de um Plano de Previdência é um estudo técnico de dados estatísticos, procura-se mensurar os recursos necessários à garantia dos benefícios contratados pelos Participantes, bem como analisar o histórico e a evolução da Entidade como um todo, de forma a apresentar estratégias que permitam a sua adaptação aos novos cenários dados por: base cadastral da população de Participantes Ativos e Assistidos, dos resultados dos investimentos e da evolução dos benefícios pagos." Disponível em: <http://www.fipecq.org.br/mais/info08.pdf> Acesso em 01 jun. 2017.

do Rio de Janeiro – IPERJ, transferindo para o Rioprevidência a competência para a habilitação, a administração e o pagamento dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual. No final de 2007, a lei 5.154 alterou os anexos II e III da lei 5.109, conforme site do Rioprevidência.

Desde 1998, com as mudanças trazidas pelas reformas iniciadas pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, os sistemas previdenciários federal, estaduais e municipais tinham deveres com os servidores ativos, inativos e pensionistas, mas não possuíam poupança para arcar com o pagamento dessas obrigações, mostrando que este regime previdenciário reformado se iniciou com um déficit, mesmo sendo um sistema de previdência capitalizado por várias receitas, conforme mostra Barbosa (2014).

A lei 3.189 de 1999 que instituiu o Rioprevidência já dispunha quais receitas integrariam o seu capital para custeio dos benefícios, conforme dispõe o seu artigo 13. O inciso XII deste artigo, que foi introduzido pela Lei 4.237 de 2003, trata da autorização de incorporação de ativos ao patrimônio do Rio Previdência, remetendo ao artigo 20, §1º da Constituição Federal, que dispõe sobre a participação dos Estados no resultado da exploração de petróleo ou gás natural no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração, ou seja, o direito de recebimento de royalties. Lembrando que de acordo com a lei 3.189, o Tesouro Estadual é o garantidor das obrigações do referido Fundo Previdenciário, de acordo com o artigo 1º, §2º desta lei.

Como informado na seção anterior, de parte dos valores recebidos como participações governamentais foram deduzidas quantias relativas às dívidas do Estado do Rio de Janeiro com a União para ressarcir valores antecipados pelo Tesouro Nacional no processo de renegociação da dívida estadual fluminense em 1999. Como garantia ofertara-se os direitos de recebimento de royalties futuros e participações especiais futuras, que estão sendo pagos à Secretaria da Fazenda Estadual pelos concessionários de áreas produtoras (CONCEIÇÃO et al., 2006).

Para que essa renegociação fosse feita, o Estado do Rio de Janeiro firmou, em 1999, contrato de cessão de créditos com a União. Com isso o governo federal antecipou o pagamento de royalties e participações especiais, que garantiriam a renegociação da dívida estadual. O saldo que sobrasse do pagamento da dívida foi convertido em Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), os quais, por sua vez, foram

incorporados Rioprevidência, iniciando o processo de capitalização do Fundo mesmo que só em 2003, com a Lei 4.237, fossem os royalties e participações especiais incorporados como receitas integrantes do capital do Rioprevidência.

A ANP se encarregou de estabelecer os valores de royalties e participações especiais que o Estado Fluminense receberia ao longo do tempo acordado (2000 à 2021). Para isso, a ANP se baseou na curva de produção dos poços conhecidos e de acordo com a metodologia de distribuição dessas compensações financeiras aos beneficiários dos créditos, seguindo a legislação em vigor. O valor apurado foi de 5,8 bilhões de reais (em valores atualizados), segundo Lira (2011), sendo que ele foi utilizado da seguinte forma: 2 bilhões de reais para pagar à União na renegociação da dívida estadual e 3,8 bilhões de reais para a capitalização do Rio Previdência.

Essa capitalização teve como objetivo suportar as despesas previdenciárias iniciais, mas sem a pretensão de equalizar o déficit atuarial. Isso pode ser demonstrado na primeira avaliação atuarial do Rioprevidência, realizada em 1999, quando se verificou que o valor do ativo previdenciário total do Fundo era pouco superior a 8,2 bilhões de reais e o passivo previdenciário era de aproximadamente 24,1 bilhões de reais, perfazendo um déficit atuarial de 16,0 bilhões de reais, segundo exposto no próprio sítio eletrônico do Rio Previdência. Destaque-se que nessas contas não foram contemplados os valores do passivo ativo previdenciário dos outros poderes e das pensões previdenciárias, pois as pensões ficavam a cargo do Instituto de Pensão do Estado do Rio de Janeiro – IPERJ, que naquela época ainda não havia sido absorvido pelo Rio Previdência.

O resgate mensal dos CFT's foi decrescente de 2000 a 2016, mas se tornou uma fonte de receita importante para o Rioprevidência, possibilitando, de acordo com Conceição et al. (2006), que fossem pagas, no período, parcelas dos benefícios previdenciários dos aposentados e pensionistas do Estado do Rio de Janeiro.

É interessante observar que a capitalização do Rioprevidência encontrou amparo na Lei 10.195/2001, que acrescentou o § 2º no art. 8º da Lei 7.990/1989, autorizando que os recursos provenientes das compensações financeiras relativas à produção petrolífera poderiam ser utilizados para a capitalização dos fundos de previdência (LIRA, 2011).

Uma Resolução do Senado de 2001 introduziu modificações na Resolução nº 78 de 1998¹⁷, que definia a regulamentação das operações de crédito interno e externo levadas a efeito por Estados e Municípios, juntamente com suas autarquias e fundações. As relações entre a União e os Estados quanto à aquisição dos créditos relativos a royalties e participações especiais, sendo pagos por meio de Certificados Financeiros do Tesouro (CFTs), deviam ser aprovadas pelo Senado Federal e estes CFTs tinham que ser utilizados para pagar as dívidas com a União e suas entidades ou para capitalizar os fundos de previdência estaduais e municipais.

De acordo com Lira (2011), havia restrição normativa consistente em que as antecipações de royalties e participações especiais fossem realizadas no período do mandato do governante responsável pela antecipação dos recursos. Porém, alguns desses governantes se utilizavam de uma “falha” na legislação que permitia que pudesse haver a extrapolação do limite do mandato, havendo a aprovação do Senado, mas devendo tais receitas ser empregadas para cobrir despesas de novos aposentados e não para cobrir o passivo do fundo previdenciário.

Em 2009 foi proposta a alteração do fluxo de ativos, créditos objeto do contrato de cessão de créditos firmado com a União em 1999, pois o fluxo de transferência era decrescente e o Estado do Rio de Janeiro havia tido um aumento nos valores de participações especiais e royalties aumentados com a variação dos preços do petróleo. Essa proposta, aprovada pela Procuradoria do Estado Fluminense conforme Parecer Conjunto nº 1/2009/JVSM-HBR¹⁸, era controversa, pois continuava tendo como foco a destinação dos recursos petrolíferos para custear o Rioprevidência, o que se mostrava cada vez mais difícil de continuar a ocorrer sem que houvesse aporte do Tesouro Estadual.

O uso de royalties e participações especiais pelos Estados para pagamento de suas dívidas com a União é problemático, pois se utilizam recursos futuros para pagar dívidas de bilhões de reais sem se levar em conta a variação no preço do petróleo que poderá diminuir o volume desses recursos. Além do que, no caso de se capitalizar, como se fez, o Rioprevidência, estava-se utilizando o adiantamento de recursos com

¹⁷ Revogada pela Resolução do Senado n.º 43, de 21 de dezembro de 2001 e alterada pela Resolução do Senado n.º 03, de 09 de abril de 2002

¹⁸ Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). **Parecer Conjunto da PGE-RJ nº 1/2009/JVSM-HBR, aprovado em 29 de novembro de 2009.** R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro (65), 2010, pp 360-374.

significativa variação de preço global para fundos previdenciários que teriam de ter suas receitas custeadas primordialmente pelo Tesouro Estadual e não dessa receita extraordinária.

Ademais, com a repactuação da dívida do Estado do Rio de Janeiro com a União, foram feitos acordos políticos para que este Estado da Federação apoiasse matérias de interesse do governo federal nas casas legislativas federais, usando-se como moeda de troca o perdão financeiro de parte dessas dívidas com União.

A avaliação atuarial do Rioprevidência que apresentou retrato mais fiel do sistema previdenciário estadual foi realizada em 2008, conforme Barbosa (2014). Naquele ano houve a consolidação dos valores do passivo ativo previdenciário de todos os poderes e também das pensões. Quanto aos ativos previdenciários, as receitas de royalties e participações especiais já haviam sido incorporadas ao Rio Previdência desde 2003. Nos anos seguintes, as avaliações atuariais foram se aprimorando em função de melhoramentos na qualidade dos dados dos servidores ativos, inativos e pensionistas, além de uma qualificação maior quanto aos ativos existentes no balanço patrimonial da autarquia.

O déficit atuarial não traduzia – nem traduz – a realidade financeira, mas em algum momento se transformaria, como se transformou, em déficit financeiro. Em 2007, as despesas previdenciárias se apresentavam com um crescimento superior às receitas previstas naquele ano. Essa situação fez com que o Rio Previdência buscasse receitas extraordinárias para suportar esse déficit financeiro, uma vez que o Tesouro Estadual já havia sinalizado que não teria recursos para alocar na Autarquia.

Em 2007 o Tesouro Estadual alocou o valor de R\$ 320 milhões no Rio Previdência, além das contribuições previdenciárias patronais. Foi necessária também uma nova negociação junto à União para que o Rioprevidência pudesse realizar uma antecipação nos vencimentos dos CFTs, gerando um valor a mais no fluxo de caixa da Autarquia de R\$ 510 milhões.

Entre 2008 e 2009 não se exigiram aportes extraordinários ao Rioprevidência, pois as receitas de royalties e participações especiais tiveram crescimento acima dos valores provisionados pelo Fundo. Em 2010 as despesas consumiram todo o acúmulo de recurso existente no Fundo e em 2011 novamente o Rio Previdência teve que buscar

alternativas de receitas para equilibrar financeiramente a despesa previdenciária do Estado do Rio de Janeiro, conforme Barbosa (2014).

A partir de 2010 o Rioprevidência teve conhecimento de que o fluxo de receitas do Fundo não seria suficiente para suportar o aumento de despesas previdenciárias nos próximos anos. Como o Estado Fluminense não possuía recursos para suprir as despesas do Rio Previdência, a autarquia iniciou análises para encontrar soluções que pudessem resolver o seu problema de orçamento no curto prazo.

Entre as soluções oferecidas em 2011, a proposta de securitização das receitas futuras de royalties e participações especiais no mercado internacional foi o que foi feito pelo Rio Previdência, em função do volume de recursos necessários e duração dessa demanda. Essa proposta foi levada pelo Estado do Rio de Janeiro à Secretaria do Tesouro Nacional, mas não houve autorização, apesar da operação pretendida não necessitar de autorização do Tesouro Nacional por não ser uma operação de crédito, segundo o Site do Rio Previdência.

Com isso a alternativa encontrada em 2011 foi a mesma desenvolvida no ano de 2007, ou seja, os CFTs que venceriam em 2015 foram antecipados para 2011 gerando uma receita extraordinária de R\$ 1,72 bilhão. Essa antecipação gerou um excedente financeiro que possibilitou o pagamento de todas as despesas previdenciárias no ano seguinte, uma vez que as receitas ordinárias não seriam suficientes para esse pagamento.

Com o cenário de inviabilidade financeira futura do sistema previdenciário do Estado do Rio de Janeiro, o Rio Previdência propôs em 2012 a reestruturação econômica e financeira da previdência estadual através da segmentação de massa e a implantação da previdência complementar para os futuros servidores. Foram aprovadas duas leis na Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro com efeitos a partir de 04 de setembro de 2013.

Essa autarquia iniciou o processo de auditoria de benefícios previdenciários que gerou até maio de 2017 uma economia superior a R\$ 900 milhões. Como essa reestruturação só teria efeito no médio e longo prazo, ainda seria necessário desenvolver ações que pudessem mitigar o déficit financeiro nos anos vindouros.

Em 2013, ainda sob a negativa de securitização das receitas futuras de royalties e participações especiais por parte do Tesouro Nacional, o Rioprevidência buscou mais

alternativas de receitas extraordinárias que pudessem equalizar o pagamento das despesas previdenciárias. A autarquia tentou realizar processo licitatório de venda de receitas futuras de royalties e participações especiais para instituições financeiras nacionais através de concorrência pública. Essa ação não logrou êxito, uma vez que não houve demanda por parte das instituições financeiras em função do cenário desfavorável que se apresentava à época. Além do que, a concorrência pública também foi objeto de uma ação judicial de deputados estaduais impedindo sua realização.

O anseio por receitas permanecia, mesmo que fossem receitas extraordinárias, e, em abril de 2013, o Rioprevidência realizou uma operação de venda de parte das receitas futuras de royalties e participações especiais com a Caixa Econômica Federal no valor de R\$ 2,3 bilhões líquidos para a autarquia. Como esse recurso era insuficiente para cobrir todas as despesas previdenciárias no ano, o Rio Previdência realizou uma segunda operação, desta vez com o Banco do Brasil no valor de R\$ 1,0 bilhão líquido para a autarquia, gerando uma entrada líquida de R\$ 3,3 bilhões em 2013.

Em 2014, a perspectiva não se alterou e a demanda do caixa do Rioprevidência continuava deficitária. Então, o Estado do Rio de Janeiro foi ao Tesouro Nacional apresentar a alternativa de securitização das receitas futuras de royalties e participações especiais e desta vez o entendimento foi diferente. No início de fevereiro de 2014 o Tesouro Nacional entendeu como adequada a realização da operação, ressaltando novamente que a operação não necessitava de anuência por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, visto não se caracterizar como operação de crédito.

Após a análise positiva do Tesouro Nacional, o Rio Previdência juntamente com o Banco do Brasil, iniciou o processo de estruturação da operação de captação no mercado de capitais internacional através de securitização das receitas futuras de royalties e participações especiais, visto que naquele ano não havia previsão orçamentária (recursos do tesouro estadual) destinada a cobrir o déficit financeiro do fundo previdenciário, como mostra Barbosa (2014).

A operação se mostrou inovadora, pois, até aquele momento nenhuma outra operação, teve como protagonista uma entidade pública, como havia acontecido no Brasil. Por um lado o Rio Previdência, como ente estatal, possui regras rígidas e, por outro lado, a operação se mostrava mais eficiente caso fosse realizada no mercado internacional, mesmo que trouxesse mais complexidade ao processo.

4. Considerações finais

A reestruturação da dívida do Estado do Rio de Janeiro acompanhada da reforma do regime de gestão do sistema previdenciário dos seus servidores contribuiu para que fosse subvertida a destinação orçamentária das receitas referente aos royalties do petróleo e às participações especiais decorrentes da exploração petrolífera. A Lei 9.478/1997 autorizou o uso dessas receitas em qualquer área, vedando-se, apenas, nos termos do art. 8º da lei 7.990/89, a utilização no pagamento de dívidas e com pessoal do quadro permanente. Em 2001, contudo, as constringências financeiras e os interesses cristalizados no governo conseguiram modificar a limitação, alterando o citado art. 8º pela Lei 10.195/2001 ao menos em relação quanto à União e às suas entidades.

O que se verificou, entretanto, é que boa parte desses recursos veio a ser usado para capitalizar o Rioprevidência e suprir seu déficit. Parte dos recursos, aliás, com o uso livre, acabaram sendo empregados de forma pouco transparente e responsável, agravando a situação financeira e econômica frágil do Estado do Rio de Janeiro.

Há forte indicativo, portanto, de que a Lei 7.990/89 deveria ser novamente modificada para, desta vez, restabelecer a segurança jurídica em relação ao refinanciamento da dívida do Estado, bem como a responsabilidade fiscal e o controle da gestão pública das receitas originadas das participações governamentais, trabalhando-se, ainda, para evitar que problemas orçamentários e atuariais continuem se instalando com o advento das novas distribuições discriminadas na Lei 12.374/2012.

As normas legais que dispõem acerca da destinação dos recursos dos royalties e participações especiais deveriam ser modificadas para fazer com que se criasse um fundo (ou mais de um) para o qual fossem destinados esses valores e estabelecida uma reserva a ser utilizada em períodos de crise econômica ou visando incrementar investimentos locais e regionais, com vistas ao crescimento e desenvolvimento econômico de forma sustentável e responsável.

Além disso, dever-se-ia revogar a autorização normativa para que os recursos de royalties e participações especiais sejam usados, sem maiores critérios e condicionalidades, para a capitalização do Rioprevidência. O custeio do Fundo deveria ser levado a efeito primordialmente com receitas públicas de maior estabilidade e

regularidade quanto ao seu fluxo e montante, características ausentes nas receitas majoritariamente concebidas como compensatórias das participações especiais e royalties.

Referências

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/publicacoes#> Acesso em 27 jun. 2018.

BARBOSA, Gustavo. Reestruturação da Previdência no Estado do Rio de Janeiro. In: **VII Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília/DF, 2014. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes/RJ: UCAM, Ano XIV, nº 53, Setembro-2016.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Diário Oficial da União, Brasília, 15 mar. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm Acesso em: 07 mai. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013**. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 set. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112858.htm Acesso em 7 mai. 2017.

CONCEIÇÃO, Jorge Henrique Muniz; MELLO, Marcelo F. de Faria; MURTA, Marcelo Martinelli; NAZARETH, Paula Alexandra C. de Paiva. Petróleo e Gás Natural nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro**. n. 1 (nov. 2006). Rio de Janeiro: O Tribunal, 2006.

CONTI, José Mauricio. **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. **Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria**. São Paulo: Blucher, 2016.

- FERNANDES, Camila Formozo. **A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro**. 2007, 72p. Monografia (Graduação em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, 2007.
- FERREIRA, Ivan Fecury Sydrião. **A Economia Política do Endividamento Público em um Federação: Um estudo comparativo entre o Brasil e os Estados Unidos**. Dissertação, 1998, 77p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - ESESPI-FGV, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1998.
- Fundação de Previdência Complementar dos Empregados ou Servidores da FINEP, do IPEA, do CNPQ, do INPE e do INPA (FIPPECq). **O que é o Equilíbrio Atuarial?** Disponível em: <http://www.fippecq.org.br/mais/info08.pdf> Acesso em 01 jun. 2017.
- HARADA, Kyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2012. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Mapa do site**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#indicadores Acesso em: 28 abr. 2017.
- LEMOS, Linovaldo; BARRAL NETO, Jayme Freitas. As implicações em se pensar na constituição de uma região no interior do estado do Rio de Janeiro, a partir do petróleo. In: SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva; MARAFON, Gláucio José; SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010, pp. 279-300.
- LIMA, Gabriela Lordello. **Impactos dos royalties de petróleo no desenvolvimento socioeconômico do município de Macaé**. Monografia (Graduação em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro/RJ, 2015, 69p.
- LIRA, Gustavo Carvalho Tapia. **Risco de financeirização das rendas petrolíferas: a renegociação da dívida do Estado do Rio de Janeiro junto à União**. Dissertação (Mestrado em Economia Política) - Departamento de Economia, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011, 109p.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. Finanças estaduais: alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). **Econômica**. Rio de Janeiro: v. 10, nº 2, pp. 187-214, dez 2008.
- MACEIRA, Diogo Bahia. **Gestão pública clientelista das políticas energéticas em Campos dos Goytacazes e a modernização conservadora no espaço regional fluminense (1988-2015)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Departamento de Geografia e Meio Ambiente, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2016, 87p.

- MENEZES, Nathália Gomes de. **Modificações na distribuição dos royalties do petróleo** - As principais alterações propostas pela lei nº 12.734/2012 na divisão geográfica da distribuição dos royalties e seus impactos. Monografia (Graduação em Direito) - Departamento de Direito Público - Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2014, 51p.
- PACHECO, Carlos Augusto Góes. **A Aplicação e o Impacto dos Royalties do Petróleo no Desenvolvimento Econômico dos Municípios Confrontantes da Bacia de Campos**. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2003, 138p.
- PIQUET, Rosélia; PENNA, Rodrigo (Orgs.). **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.
- PISCITELLI, Tathiane. **Direito Financeiro Esquematizado**. 4 ed. rev. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- POSTALI, Fernando Antonio Slaibe; NISHIJIMA, Marislei. Distribuição das Rendas do Petróleo e Indicadores de Desenvolvimento Municipal no Brasil nos Anos 2000s. In: **Estudos Econômicos** - USP, São Paulo/SP, v. 41, n. 2, pp. 463-485, abril-junho 2011.
- Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE-RJ). **Parecer Conjunto da PGE-RJ nº 1/2009/JVSM-HBR, aprovado em 29 de novembro de 2009**. R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro (65), 2010, pp 360-374.
- QUEIROZ, Carlos Roberto Alves de; POSTALI, Fernando Antonio Slaibe. Rendas do petróleo e eficiência tributária dos municípios brasileiros. In: **Economia & Tecnologia** - Ano 06, vol. 22, pp. 147-155, julho/setembro 2010.
- RIO PREVIDÊNCIA. **Index**. Disponível em: <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/RIOPREVIDENCIA/index.htm> Acesso em 18 mai. 2017.
- _____. Relatório de Governança Corporativa 2013-2016. Disponível em: <https://www.rioprevidencia.rj.gov.br/RIOPREVIDENCIA/Governanca/RelatorioGovernanca/index.htm> Acesso em 15 dez. 2017.
- SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva; MARAFON, Gláucio José; SANT'ANNA, Maria Josefina Gabriel. **Rio de Janeiro: um olhar socioespacial**. Rio de Janeiro: Gramma, 2010.
- SANTOS, Sérgio Honorato dos. **Royalties do petróleo à luz do direito positivo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Esplanada, 2005.
- Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro (SEFAZ-RJ). **Cota Financeira**. Disponível em: <http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/naviga>

tion-renderer.jspx?_adf.ctrl-state=t18r0w9ce_204&_afrLoop=664789342806000
Acesso em 01 dez. 2017.

_____. **Portal da Transparência.** Disponível em:
http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/capaTransparencia.jspx?_afrLoop=2300258698518000&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=p413agta1_53 Acesso em 18 dez. 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Cabe ao Tribunal de Contas do Rio de Janeiro fiscalizar aplicação dos recursos de royalties do petróleo, decide STF.** Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60080>
Acesso em 25 jun. 2017.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 18 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE/RJ). **Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro.** Disponíveis em:
<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/contas-de-governo-do-estado-do-rio-de-janeiro> Acesso em 30 nov. 2017.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

_____. **Economia e sociedade.** Brasília: Editora UNB, 1991.