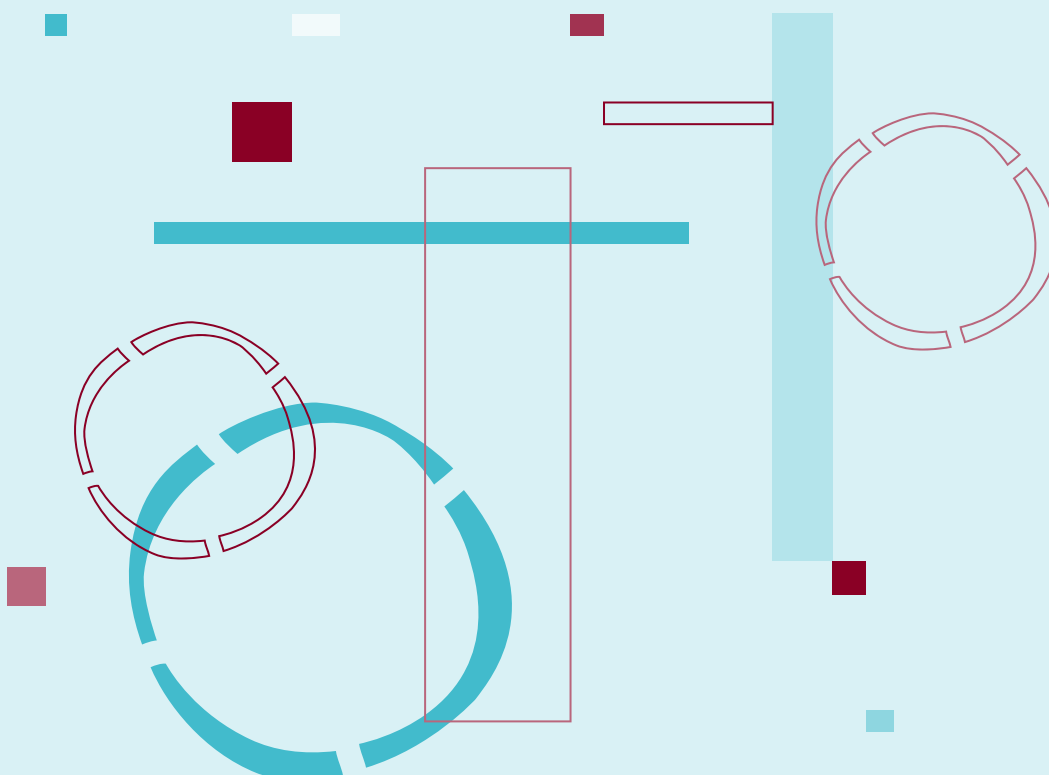




RESUMO EXECUTIVO



Renda do petróleo no Brasil: desafios, contradições e caminhos para a superação da era fóssil



EQUIPE DO INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Ribamar Araújo
Augustino Veit (*suplente*)

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho

Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Elisa Rosas
Sheilla Dourado
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborígene

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiárias(os)

Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion

FDCC (T.F. 1/2024)

Fundação Charles Stewart
Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway
SEJUS (T.F. 18/2024)

UNFPA – Fundo de População
das Nações Unidas

Wellspring

WRI – World Resources
Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghini
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica

Nathalie Beghin

Redação

Alessandra Cardoso

Revisão conteúdo legal

Cássia Lopes

Revisão ortográfica

Fernanda Gomes

Diagramação

Luciana Lobato

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura
– Edifício Márcia. CEP: 70. 307-900 - Brasília/DF
Telefone: + 55 61 3212-0200
E-mail: inesc@inesc.org.br
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

*É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.*

Resumo Executivo

O debate público acerca do destino da renda do petróleo em processo de Exploração & Produção precisa ser enfrentado de forma crítica e propositiva.

É essencial que se abra mão de véus discursivos que pouco contribuem para o enfrentamento dos reais desafios do país, os quais se tornam ainda mais complexos diante do quadro de insuficiência de recursos para o financiamento de políticas públicas, agravado pelo rígido controle dos gastos primários imposto pelo Novo Arcabouço Fiscal (NAF). Não menos desafiador é o cenário internacional de crise do multilateralismo, que aponta para a difícil resolução para a transição longe dos combustíveis fósseis e para o insuficiente financiamento climático global.

Para contribuir com esse debate, a Nota Técnica “Renda do petróleo: desafios, contradições e caminhos para a superação da era fóssil” realiza uma análise criteriosa e abrangente sobre a composição, a destinação e o uso da renda do petróleo em todos os níveis federativos. O trabalho também evidencia que a judicialização da distribuição e o uso dessa renda, assim como as lacunas de regulamentação, produziram um abismo entre o imaginário que associa petróleo à redenção social e à realidade.

Neste resumo executivo, elencamos os principais dados e mensagens. Esperamos que o trabalho contribua para provocar o debate e propor caminhos para o emprego da renda petroleira, fundamentados em uma visão estratégica e pragmática de justiça social e climática.

Mapeamento da arrecadação, distribuição e uso da renda petroleira

A renda patrimonial associada à Exploração & Produção de petróleo no Brasil alcançou R\$ 137,9 bilhões em 2024. Destes, **R\$ 108,2 bilhões em royalties, participações especiais, bônus de assinatura**. Compõem a renda **R\$ 29,7 em dividendos pagos pela Petrobras**, os quais são usualmente orientados ao pagamento de serviços da dívida interna.

A divisão dos R\$ 108,2 bilhões **por regimes e áreas de exploração evidencia que:**

- R\$ 74,68 bilhões (70%) são oriundos do regime de concessão e R\$ 33,10 bilhões (30%) do regime de partilha.
- **O pré-sal é responsável por 78,7% do total da renda do petróleo: R\$ 51,14 bilhões no regime de concessão e R\$ 33,10 bilhões no regime de partilha.**

- A exploração em plataforma (excluindo o pré-sal) é responsável por R\$ 20,61 bilhões (28%) e a exploração em terra por apenas R\$ 1,5 bilhão (2%) dos R\$ 74,68 bilhões do regime de concessão.

Como mostra o estudo, existe **forte concentração da renda distribuída aos estados e municípios**.

- O estado do Rio de Janeiro recebe 88% de toda a renda do petróleo distribuída aos estados. Os municípios deste estado recebem, por sua vez, 79% da renda distribuída aos municípios de todo o Brasil. Na segunda faixa de concentração estão os estados de São Paulo, com 5,23% da renda, e Espírito Santo, com 3,70% da renda.
- Estes três estados, juntos, recebem 97,3% de toda a renda do petróleo.

Tal concentração é fruto da legislação que estabelece a repartição das receitas, cabendo aos estados e municípios confrontantes uma grande parcela dos *royalties* e da participação especial. Isso explica, ainda, a extrema concentração da renda do petróleo em poucos municípios cariocas, segundo dados da ANP para 2024::

- Os municípios do Rio de Janeiro recebem 79% da renda distribuída aos municípios de todo o Brasil na forma de *royalties* e participações especiais.
- Considerando somente os *royalties*, cinco municípios do Rio de Janeiro – Maricá, Macaé, Niterói, Saquarema e Campos dos Goytacazes – receberam R\$ 8 bilhões em *royalties* de um total de R\$ 20,8 bilhões distribuídos a todos os municípios brasileiros, equivalendo a 38% deste total.
- Dois municípios do Rio de Janeiro – Maricá e Niterói – receberam R\$ 2,7 bilhões em participação especial, o que corresponde a 76% do total de R\$ 3,6 bilhões distribuídos aos municípios brasileiros devido à receita do petróleo na forma de participação especial.

O problema da extrema concentração da renda do petróleo em poucos estados e municípios foi objeto de avaliação do Tribunal de Contas da União (TC 005.361/2023-0) publicada em 2024. Segundo o tribunal, a utilização de critérios de distribuição desenvolvidos ainda na década de 1980 para um cenário produtivo completamente distinto do atual afigura-se hoje completamente obsoleta, desconexa, potencializando as desigualdades regionais. Como mostra o relatório, o principal critério de distribuição de recursos em vigor é a confrontação, definida por linhas geodésicas paralelas e ortogonais, as quais nem sequer contam com memória dos fundamentos de sua criação.

Piora o quadro disfuncional de distribuição e destino da renda do petróleo no nível sub-nacional a judicialização da renda do petróleo pelos estados confrontantes. Destacam-se no estudo os dois principais contenciosos judiciais.

O primeiro, a **judicialização da repartição da renda do petróleo sob regime de partilha (Lei nº 12.734, de 2012)**, que buscou estabelecer uma distribuição mais equânime dos *royalties* no regime de partilha (por meio do Fundo Especial), direcionando 49% dessa renda para todos os estados e municípios brasileiros, segundo critérios dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios (FPM). Com a judicialização, foi suspensa a aplicação parcial das regras que definem a distribuição dos recursos oriundos do regime de partilha entre os entes subnacionais, prejudicando fortemente estados e municípios que seriam beneficiados pela distribuição mais equânime da renda do petróleo sob esse regime.

Em números, isso significou, em 2024, um total de **R\$ 8,7 bilhões** (1076 – Recursos de Petróleo sem Destinação Definida em Decorrência da Suspensão Imposta pela Liminar do STF) que não tiveram destinação em função da judicialização da repartição do Fundo Especial.

O segundo, a **judicialização da vinculação da parte distribuída aos estados e municípios da renda do petróleo às políticas de educação (75%) e saúde (25%)**. Vale destacar que a **Lei nº 12.858/2013**, alvo da judicialização, foi aprovada em um cenário em que se buscava no plano da política institucional respostas às manifestações de 2013 (jornadas de junho) que vocalizaram descontentamento com as instituições políticas e, em parte, demandavam melhorias nas áreas sociais, em especial educação e saúde. Com isso, não existe hoje uma obrigação legal de destinação de qualquer parcela da renda distribuída aos entes subnacionais à educação e à saúde.

Em relação à **renda do petróleo que efetivamente fica com a União, valor que alcançou, em 2024, R\$ 48,5 bilhões**, o que o estudo mostra é também um quadro disfuncional relacionado à sua destinação e execução.

- Desse valor, R\$ 21,16 bilhões não foram executados. O **elevado represamento da execução da renda do petróleo em âmbito federal** explica-se, fundamentalmente, pela não execução de parte significativa dos recursos da capitalização do **Fundo Social no valor de R\$ 15,24 bilhões**. Como mostra o estudo, essa parte substancial e estratégica da renda do petróleo encontra-se à deriva em função da ausência de regulamentação do Fundo Social, cuja responsabilidade cabe ao Governo Federal.
- Os recursos destinados à educação são os mais significativos em termos setoriais. Em 2024, foram autorizados R\$ 18,2 bilhões dos quais foram executados R\$ 17,9 bilhões. Em seguida, embora com um peso muito inferior, estão os recursos destinados à saúde, na ordem de R\$ 700 milhões. Tal aplicação em políticas sociais essenciais decorre de dois efeitos legais produzidos pela legislação de 2013 (**Lei nº 12.858/2013**): a destinação da renda que cabe à União sob o regime de partilha para educação (75%) e saúde (25%) e, também, 50% dos recursos do Fundo Social para financiamento da educação.

Ainda assim, os dados trazidos no estudo reforçam a falta de uma visão estratégica acerca do uso da renda do petróleo no nível federal que se expressa concretamente na baixa destinação da renda do petróleo para agendas que se relacionam fortemente com o desafio de construção de uma transição para longe dos combustíveis fósseis, notadamente:

- **Apenas 0,16% da renda do petróleo foi direcionada à agenda ambiental e climática.** Isso em um contexto de acirramento dos extremos climáticos e ausência de soluções de financiamento público doméstico e no âmbito da política climática global.
- **Apenas 1% da renda foi direcionada ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) via FNDCT.** Agrava o quadro o fato de que essa pequena parcela é, em sua quase totalidade, utilizada para financiar o CT – Petróleo, em detrimento de Centros que têm atribuição de pensar inovações tecnológicas orientadas à transição energética e a uma economia livre do petróleo.

Em grande medida, a ausência de visão estratégica decorre da escolha dos sucessivos governos de não regulamentarem o Fundo Social na direção da construção de uma política de aplicação dos recursos capaz de responder aos desafios cruciais de superação das desigualdades, enfrentamento das mudanças climáticas e superação da dependência de combustíveis fósseis. Este último, quer seja do ponto de vista do seu consumo, quer seja do ponto de vista da dependência econômica associada à sua produção e exportação. Vale dizer que, hoje, o petróleo é o principal item das exportações brasileiras, suplantando a soja.

A renda do petróleo e os desafios ao financiamento da transição energética e política climática no Brasil

Os dados e análises trazidos no estudo reforçam caminhos que precisam ser trilhados para que a distribuição e o destino da renda do petróleo possa ser compatível com promessas históricas de “redenção social” por meio desse recurso. Além disso, é urgente que a renda do petróleo esteja comprometida com uma trajetória firme e segura para a superação da era fóssil.

Em síntese, o estudo traz como principais recomendações:

- **Construção de medidas legais que assegurem uma distribuição da renda do petróleo de forma mais justa e equânime no país.** É fundamental que o país construa um novo pacto acerca da distribuição da renda do petróleo – necessidade e oportunidade apontadas pelo Tribunal de Contas da União (TC 005.361/2023-0)

– para que ela possa ser, de fato, funcional à superação das desigualdades sociais e regionais que se perpetuam no país.

- **Superação do contencioso judicial** envolvendo a distribuição da renda do petróleo sob o regime de partilha, garantindo uma distribuição mais justa e equânime dessa renda patrimonial.
- **Superação do contencioso judicial** garantindo a aplicação obrigatória dos recursos distribuídos aos estados e municípios nas políticas de educação (75%), com prioridade para educação básica e saúde (25%), conforme a **Lei nº 12.858/2013**.
- Alteração legal para inclusão do financiamento climático sob a ótica de um efetivo federalismo climático na **Lei nº 12.858/2013**. Ao lado da educação e da saúde, como prioridades nacionais, o enfrentamento das mudanças climáticas deve ser uma prioridade inadiável para a atual e as próximas gerações.
- Regular o Fundo Social, conforme determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) **Acórdão TCU 678/2024 – Plenário**. O Governo Federal editou a Medida Provisória **MPV nº 1291/2025** que, contudo, apresenta fragilidades tanto da proposta de governança quanto da ausência de uma definição mais explícita das prioridades de médio prazo na aplicação dos recursos. Dessa forma, a atual proposta de regulamentação implica uma discricionariedade que circunstancia o uso dessa importante fonte de recursos, em detrimento de uma visão mais estratégica que articule necessidades presentes com os desafios de um futuro em que a exploração e o uso do petróleo em grande escala tem, por força das mudanças climáticas em curso, seus dias contados. Há, portanto, que se aprofundar o debate e a proposta de regulamentação garantindo a **destinação de, pelo menos, 20% dos recursos da Fonte 1042 (Capitalização do Fundo Social) para financiar a agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas**, com ações endereçadas a lidar com seus efeitos e o enfrentamento das consequências sociais e econômicas de calamidades públicas.
- **A retirada da renda oriunda do petróleo do Novo Arcabouço Fiscal (NAF)**. As atuais regras fiscais vigentes no país limitam o crescimento dos gastos primários, o que, na prática, impede a abertura de “espaço fiscal” para que essa renda possa ser direcionada às políticas públicas essenciais, como aqui defendido: mitigação, adaptação e enfrentamento dos efeitos dos extremos climáticos. Assim, de pouco adiantam os esforços de direcionar recursos do pré-sal para enfrentar os problemas sociais e climáticos se as atuais regras fiscais impossibilitam que eles sejam destinados aos órgãos e às políticas setoriais que podem estruturar respostas a tais problemas.

Clique aqui para acessar a versão completa da nota técnica ‘Renda do Petróleo no Brasil: desafios, contradições e caminhos para a superação da era fóssil.’

