

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES

Ronaldo Costa da Silva

DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA ÀS RENDAS PETROLÍFERAS EM
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO NORTE FLUMINENSE

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Julho de 2012

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES – UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES
CURSO DE Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades

Ronaldo Costa da Silva

DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA ÀS RENDAS PETROLÍFERAS EM
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO NORTE FLUMINENSE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Orientadora: Prof.^a Rosélia Perissé da Silva Piquet, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
Julho de 2012

RONALDO COSTA DA SILVA

DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA ÀS RENDAS PETROLÍFERAS EM
MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO NORTE FLUMINENSE

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Planejamento
Regional e Gestão de Cidades, da
Universidade Candido Mendes –
Campos/RJ, para a obtenção do grau de
MESTRE EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 04 de julho de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Rosélia Perissé da Silva Piquet, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Denise Cunha Tavares Terra, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth, D.Sc.
Escola de Contas e Gestão do Tribunal de Contas do Estado do Rio - TCE

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ
2012

Deus, sem Ele não alcançamos nada.
Aos meus pais Getúlio e Marília, minha
esposa Daniela e minha filha Ana Clara,
pelo apoio, carinho e paciência. À
Professora Rosélia Piquet, verdadeira
inspiração.

AGRADECIMENTO

A Prefeitura Municipal de Quissamã (RJ), na pessoa do Prefeito Armando Carneiro pelo incentivo e apoio.

RESUMO

DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA ÀS RENDAS PETROLÍFERAS EM MUNICÍPIOS SELECIONADOS DO NORTE FLUMINENSE

Com a quebra do monopólio do petróleo e a implantação do regime de concessão para exploração de óleo e gás no Brasil ao final da década de 1990, houve o crescimento significativo da arrecadação de *royalties* e participações especiais por parte dos municípios costeiros da Região Norte Fluminense, pertencentes à Zona de Produção Principal. Este estudo apresenta indicadores referentes a custeio, investimentos, autonomia financeira, grau de dependência a *royalties* e PE e esforço tributário próprio, obtidos junto aos relatórios sócio econômicos elaborados anualmente pelo Tribunal de Contas para os municípios do estado do Rio de Janeiro, no período de 2000 a 2009, que revelam forte dependência às receitas petrolíferas nos orçamentos de Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra, situados entre os municípios que mais recebem este tipo de receita, o que representa um imenso risco para as sociedades e governos locais. As comparações realizadas com outros municípios do estado do RJ de características populacionais similares e que não recebem expressivas quantidades de participações governamentais como Belford Roxo, Volta Redonda, Resende e Piraí indicam que os municípios desprovidos de *royalties* tendem a cuidar melhor da sua arrecadação própria na busca de uma maior autonomia financeira orçamentária e mais investimentos. Elevado comprometimento com custeio associado a baixos investimentos públicos e reduzido esforço tributário caracterizam uma espécie de maldição da abundância de participações governamentais nos municípios da Região Norte Fluminense. Trata-se de um fenômeno não exclusivo desta região, especialmente quando se observa os indicadores orçamentários de municípios do sul capixaba que também recebem receitas petrolíferas ou quando se analisa os problemas enfrentados por alguns municípios da região oeste do estado do Paraná quanto à aplicação correta dos *royalties* pagos pela Itaipu Binacional. O investimento destas receitas em capital humano e na profissionalização da gestão pública, ou mesmo a criação de fundos municipais de estabilização, são possíveis iniciativas para dar efetividade ao princípio da justiça intergeracional e soluções para reversão do quadro de dependência no futuro.

PALAVRAS-CHAVE: Municípios, Dependência, Orçamento, *Royalties*, Investimentos.

ABSTRACT

BUDGET RENT TO OIL DEPENDENCE IN SELECTED CITIES NORTH FLUMINENSE

With the breakdown of the oil monopoly and the implementation of the concession for the exploration of oil and gas in Brazil in the late 1990s, there was significant growth in revenues from royalties and cameos by the coastal municipalities of North Fluminense, belonging the Main Production Zone. This study presents evidence relating to funding, investments, financial independence, degree of dependence on PE and effort royalties and taxation, obtained from the socio economic reports prepared annually by the TCE-RJ to municipalities of the state of Rio de Janeiro during the period 2000 to 2009, which reveal a strong dependence on oil revenues in the budgets of Campos, Macae, Rio das Ostras and São João da Barra, located between the municipalities that receive more such revenue, which represents a huge risk for companies and local governments. The comparisons with other municipalities in the state of Rio de Janeiro of similar population characteristics and do not receive significant amounts of government participation and Belford Roxo, Volta Redonda, Resende and Piraí indicate that municipalities lacking royalties tend to take better care of their own revenues in the search greater autonomy over budgetary and financial investments. Commitment to high cost associated with low public investment and low tax effort featuring a sort of curse of the abundance of government participation in the municipalities of North Fluminense. This is not a phenomenon unique to this region, especially when it observes the budget indicators from municipalities in the southern Espirito Santo who also receive oil revenues, or when analyzing the problems faced by some municipalities in the western state of Parana on the correct application of royalties paid by Itaipu. The investment of these revenues on human capital and the professionalization of public administration, or even the creation of municipal stabilization funds, are possible initiatives to give effect to the principle of intergenerational justice and solutions to reverse the dependence on the future.

KEYWORDS: Municipalities, Dependence, Budget, Royalties, Investments.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Evolução dos indicadores orçamentários em Campos dos Goytacazes (2000-2009)	37
FIGURA 2: Evolução dos indicadores orçamentários em Belford Roxo (2000-2009)	38
FIGURA 3: Evolução dos indicadores orçamentários em Macaé (2000-2009)	40
FIGURA 4: Evolução dos indicadores orçamentários em Volta Redonda (2000-2009)	41
FIGURA 5: Evolução dos indicadores orçamentários em Rio das Ostras (2000-2009)	43
FIGURA 6: Evolução dos indicadores orçamentários em Resende (2000-2009)	44
FIGURA 7: Evolução dos indicadores orçamentários em São João da Barra (2000-2009)	46
FIGURA 8: Evolução dos indicadores orçamentários em Pirai (2000-2009)	47

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	Valores nominais recebidos de <i>royalties</i> e participações especiais no ano de 2010 e população	19
TABELA 2:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Campos dos Goytacazes (RJ)	36
TABELA 3:	Indicadores Orçamentários 2000-2009. Município de Belford Roxo (RJ)	37
TABELA 4:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Macaé (RJ)	39
TABELA 5:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Volta Redonda (RJ)	40
TABELA 6:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Rio das Ostras (RJ)	42
TABELA 7:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Resende (RJ)	43
TABELA 8:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de São João da Barra (RJ)	45
TABELA 9:	Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Piraí (RJ)	46
TABELA 10:	Demonstrativo do comportamento da arrecadação de rendas petrolíferas (2008-2009)	51
TABELA 11:	<i>Royalties</i> + PE sobre Receita total (2000-2009). Município de Itapemirim (ES)	53
TABELA 12:	<i>Royalties</i> + PE sobre Receita total (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES)	53
TABELA 13:	<i>Royalties</i> + PE sobre Receita Tributária Própria (2000-2009). Município de Itapemirim (ES)	53
TABELA 14:	<i>Royalties</i> + PE sobre Receita Tributária Própria (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES)	54
TABELA 15:	<i>Royalties</i> + PE sobre despesa de investimento (2000-2009). Município de Itapemirim (ES)	54
TABELA 16:	<i>Royalties</i> + PE sobre despesa de investimento (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES)	54
TABELA 17:	Evolução IFDM (2000-2009)	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
2 PROBLEMATIZAÇÃO E METODOLOGIA	14
3 UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A MALDIÇÃO DA ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS E DOENÇA HOLANDESA	23
4 OS ORÇAMENTOS E SEUS INDICADORES	31
4.1 INDICADORES DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS (TCE-RJ)	32
4.2 OS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS	34
4.2.1 Campos dos Goytacazes	35
4.2.2 Macaé	38
4.2.3 Rio das Ostras	41
4.2.4 São João da Barra	44
5 A DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA	48
CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

A quebra do monopólio estatal e a introdução do regime de concessão para a exploração de petróleo e gás, em território nacional, ao final da década de 1990, criaram um novo paradigma legal no tocante às compensações financeiras devidas às diversas esferas governamentais. De fato, as receitas advindas do pagamento de *royalties* e participações especiais só passaram a crescer de forma mais significativa depois de 1997. Isso ocorreu pela regulamentação da Emenda Constitucional 9/1995, que pôs fim ao monopólio da Petrobrás S.A., assim como pela edição da Lei Federal 9478/1997, ora apelidada Lei do Petróleo, que ampliou, no caso dos *royalties*, as alíquotas de 5% para até 10%, e criou a participação especial de até 40% sobre a receita líquida dos campos petrolíferos mais rentáveis, dividida entre União, Estados e Municípios (AFONSO, 2008).

Nos últimos dez anos, a região Norte Fluminense, composta em sua quase totalidade por municípios localizados na denominada Zona de Produção Principal (ZPP),¹ tem recebido volumes quase sempre crescentes e significativos de recursos financeiros provenientes de compensações petrolíferas. Os orçamentos dos ditos municípios produtores alçaram patamares invejáveis, contudo altamente dependentes dessas receitas. A dependência orçamentária reflete a incapacidade destes municípios em utilizar as rendas petrolíferas para a promoção de políticas públicas que privilegiem o desenvolvimento social e econômico da sociedade.

A repartição tributária desequilibrada entre União, Estados e Municípios é a principal causa de dependência orçamentária aos repasses federais e estaduais na

¹ Segundo dados da ANP os municípios que em junho de 2012 pertencem à Zona de Produção Principal no Estado do Rio de Janeiro são os seguintes: Angra dos Reis, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Duque de Caxias, Macaé, Maricá, Niterói, Parati, Quissamã, Rio das Ostras, Rio de Janeiro e São João da Barra.

maioria dos municípios brasileiros, já que parcela significativa dos serviços públicos na ponta prestados à população é de competência municipal. No entanto, municípios aquinhoados pelas compensações petrolíferas deveriam aproveitar essa privilegiada condição para se tornarem mais autônomos. A autonomia financeira advém de políticas fiscais sólidas que prestigiem a arrecadação de tributos próprios, associadas a investimentos variados, não só na infraestrutura urbana ou na construção de equipamentos públicos. Além disso, acrescentem-se investimentos no capital humano, ou seja, educação, ciência, tecnologia e outras políticas que promovam a ampla capacitação dos indivíduos, tornando-os livres, empreendedores e autônomos.

Os fundamentos teóricos para a discussão sobre a dependência orçamentária às rendas petrolíferas se assentam em fenômenos que a literatura econômica estabeleceu como maldição da abundância de recursos naturais ou doença holandesa (SERRA, 2011, p. 142). São eles fenômenos vinculados à excessiva entrada de capitais, geralmente em um país, provenientes da exploração de recursos naturais, como exemplo o petróleo.

Há quem questione se a dita maldição já não estaria afetando a economia do Estado do Rio de Janeiro, visto que, em 2010, a indústria petrolífera representava relevantes 18% do PIB estadual (RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2010, p. 28).

No caso dos municípios ora abordados, a maldição da abundância de recursos está associada às rendas governamentais geradas pela exploração de óleo e gás na Bacia de Campos (*royalties* e participações especiais), determinantes para a dependência orçamentária. Para a análise dos fatores e indicadores que revelam a dependência orçamentária às rendas petrolíferas, foram selecionados os municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra, que atualmente estão entre os maiores recebedores de *royalties* e participações especiais (PE) do país, como se verá adiante. O município de Rio das Ostras pertence à ZPP e, apesar de não integrar a região Norte Fluminense, possui características orçamentárias similares aos demais municípios avaliados.

Estudos socioeconômicos elaborados anualmente pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro² nos trazem dados relevantes da execução orçamentária comparada dos municípios, permitindo a análise de variáveis, como o indicador de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa, grau de investimento, dependência de recursos de *royalties* e participações especiais, autonomia financeira e esforço tributário próprio. Por meio da análise desses indicadores, torna-se possível efetuar uma correlação entre a entrada de receitas petrolíferas e a evolução das despesas de custeio e dos investimentos no período 2000-2009, para os municípios selecionados.

As despesas com gastos para a manutenção da máquina pública nesses municípios cresceram proporcionalmente aos elevados repasses de *royalties* e PE, ao inverso dos investimentos públicos que, com pontuais exceções, mantiveram-se em patamares inferiores e constantes, quando não decrescentes. Trata-se de uma tendência observada nos quatro municípios estudados, ressalvadas as características próprias de cada um, mas que, provavelmente, reflete o conjunto da região produtora de óleo e gás no Norte Fluminense.

Os elevados níveis de despesas com custeio, observados nos orçamentos municipais estudados, são reflexos de excessivas contratações de pessoal e despesas desarticuladas e sem planejamento, entre outros, conforme frequentemente noticiado na mídia local. No geral, a abundância de *royalties* e PE nesses municípios estimula o conjunto da sociedade local a se apropriar desses recursos em detrimento do processo de criação de novas riquezas (*rent seeking*).

Neste trabalho é feito um estudo baseado em levantamento de dados orçamentários, com o propósito específico de se avaliar o comportamento das despesas de custeio e investimentos nos orçamentos de municípios identificados da ZPP como grandes recebedores de participações governamentais. Nos capítulos seguintes serão apresentadas, além da metodologia e problematização do tema, a abordagem teórica sobre o fenômeno econômico da maldição da abundância de recursos naturais e a correlação deste fenômeno com a dependência orçamentária. E ainda, a apresentação e discussão de alguns indicadores orçamentários possíveis

² O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro apresenta anualmente relatórios socioeconômicos consolidados por município e estudos comparativos. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em julho de 2010.

reveladores desta dependência. Nas considerações finais serão discutidas ações e políticas públicas para o enfrentamento deste quadro.

2 PROBLEMATIZAÇÃO E METODOLOGIA

O equilíbrio entre receitas e despesas públicas é meta de difícil alcance, na maioria das vezes, quando se trata de orçamentos públicos, não só no Brasil, mas em todas as nações, guardadas as devidas peculiaridades. Certamente pelas imperfeições do cotidiano e da imprevisibilidade, tanto de despesas quanto de receitas públicas. A Lei Complementar Federal 101/2000, apelidada de Lei da Responsabilidade Fiscal, inspirada em experiências internacionais como o *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos e o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia (TOLEDO JUNIOR, 2005, p. 10), é uma das principais ferramentas legais atualmente utilizadas pelas diversas esferas de governo, com relativo sucesso, para o planejamento fiscal e o cumprimento de metas entre receitas e despesas dos orçamentos públicos no país.

Tratando-se de compensações petrolíferas, a imprevisibilidade dessas receitas é ainda maior. De fato, a legislação que assegura o pagamento de *royalties* e participações especiais pela exploração de óleo e gás na costa fluminense vem sendo frequente e insistentemente questionada pelos diversos *lobbies* e grupos organizados no Congresso Nacional, em defesa da redistribuição destes recursos para os demais estados e municípios do país. Por outro lado, é sabido pelos administradores públicos locais que o modelo de cálculo destas participações, vinculado a fatores externos como o preço do barril de petróleo ou valor do dólar, revelam uma delicada instabilidade dessas receitas, que podem variar de mês a

mês, ao sabor das intempéries e primaveras árabes³ mundo afora, além da própria instabilidade da produção e o esgotamento das jazidas.

Os municípios brasileiros, de um modo geral, dependem de repasses financeiros tanto da União quanto dos Estados para a composição plena de seus orçamentos ou, de outro modo, não conseguiriam financiar as políticas públicas de interesse local. Dados da Secretaria do Tesouro Nacional do ano de 2010, referentes aos principais itens que compõem os orçamentos de municípios, de zero a trinta mil habitantes, ou seja, 75% dos municípios brasileiros, demonstram que as receitas tributárias próprias (imposto sobre a propriedade territorial urbana, IPTU, imposto sobre a prestação de serviços, ISS, imposto sobre a transferência de bens imóveis, ITBI e taxas diversas) correspondem, na média, a apenas 6,45% da composição de seus orçamentos, enquanto que o repasse federal do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representa 35,16% e os repasses estaduais de ICMS, em torno de 19,97%. Já a participação dos investimentos nos orçamentos municipais, para esta mesma classe de municípios, representa na média 13,03% (SANTOS, 2011, p. 214).

A dependência dos municípios brasileiros aos repasses financeiros da União e Estados está associada ao modelo federativo adotado pela Constituição Federal de 1988, que prestigiou, em dado momento histórico, a descentralização das receitas públicas a fim de proporcionar maior autonomia aos municípios na execução das políticas públicas locais. No entanto, o Governo Federal, ressentido dessa perda de recursos e diante das crises fiscais da década de 1990, emendou o texto constitucional, limitando essa autonomia (SANTOS, 2008, p. 48).

Também, a criação de contribuições fiscais federais não submetidas ao regime de repartição tributária constitucional com os demais entes subnacionais, muitas vezes aprovadas precariamente por medida provisória, intensificaram a redução da autonomia financeira e a participação dos municípios na receita tributária total do país, não obstante o crescimento da demanda e a necessidade de ampliação da oferta de serviços públicos de competência municipal, como saúde, educação, transporte e outros.

³ Trata-se de nomenclatura designada aos movimentos sociais por democracia e liberdade de expressão, ocorridos em meados do ano de 2011, em países árabes como: Egito, Líbia, Síria, Irã, dentre outros, alguns deles grandes produtores de petróleo, que afetaram o mercado mundial.

No caso das receitas petrolíferas, não são legalmente identificadas como tributos, tampouco repasses financeiros da União, segundo o artigo 20 § 1º da Constituição Federal de 1988, que as define como compensações financeiras originárias pela exploração de jazidas de óleo e gás⁴. No entanto, na prática, são recursos financeiros injetados mensalmente, *royalties*, ou trimestralmente, no caso de participações especiais, nos tesouros públicos a quem a legislação federal determina como beneficiários dessas receitas e, portanto, exercem efeitos sobre os orçamentos públicos assemelhados aos repasses financeiros.

Na medida em que essas compensações passam a integrar os orçamentos públicos, em especial os municipais, é que se passa a observar uma notória tendência ao aumento das despesas com custeio, que são gastos públicos com a manutenção da máquina administrativa, como pagamento de pessoal, aquisição de materiais diversos, energia, telefonia e tudo o mais necessário para o funcionamento dos setores da administração pública e, por conseguinte, à prestação de serviços públicos à sociedade.

Na realidade, não se trata de um fenômeno orçamentário exclusivo dos municípios do Norte Fluminense. Os gastos públicos, de maneira geral, cresceram no mundo inteiro nos últimos cem anos. Inicialmente, pelos esforços de reconstrução e estabilização econômica dos países envolvidos nas duas grandes guerras mundiais e que elevaram excessivamente os gastos públicos nos períodos posteriores a 1914/1918 e 1939/1945. E, depois, por fatores demográficos, como envelhecimento e crescimento populacional, que vêm aumentando consideravelmente as despesas com seguridade e saúde.

No Brasil, o processo de urbanização pós década de 1940/1950 também contribuiu, entre outros fatores, historicamente, para a elevação das despesas públicas (GIAMBIAGI, 2011, p. 35-36).

A elevação dos gastos públicos em si não pode ser considerada estritamente danosa ao equilíbrio orçamentário. Já se observou, em muitos momentos históricos e em diversas nações, que, se devidamente aplicados, os gastos podem servir como molas propulsoras para o desenvolvimento ou recuperação econômica. No caso dos

⁴ Art. 20 § 1º - É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

gastos advirem de rendas petrolíferas, há que se olhar criteriosamente para o direcionamento dessas despesas. As pressões sociais exercidas sobre os governos, principalmente os subnacionais, que administram orçamentos alicerçados em *royalties* e participações especiais, tendem a provocar um aumento significativo nas despesas com custeio e terceirizações, engessando a administração pública ao inviabilizar a aplicação dessas receitas em investimentos.

Taxas razoáveis de investimentos no conjunto dos orçamentos públicos são indispensáveis para o crescimento socioeconômico de uma localidade. Infraestrutura urbana, escolas, creches, postos de saúde, iluminação pública, segurança, equipamentos públicos são exemplos de investimentos que proporcionam um ambiente socioeconômico favorável ao bem estar das pessoas e à instalação de variados setores de atividade econômica. É bem verdade que esses mesmos investimentos geram, no futuro, novas despesas de custeio, para a manutenção e continuidade dos serviços públicos criados.

O desafio então é manter os gastos com custeio em patamares orçamentários razoáveis, com foco na qualidade desses gastos e na estrita observância da manutenção adequada dos serviços públicos. As pressões socioeleitorais nas administrações locais seduzem os dirigentes públicos a contratarem um número crescente de pessoas por variados modelos, como terceirizações, nomeações para exercício de cargos em comissão, concursos públicos etc. Cria-se, daí, uma tendência de aumento nas folhas de pagamento de pessoal, já que essas contratações também gerarão encargos trabalhistas e previdenciários. Além das despesas com pessoal, gastos realizados sem planejamento ou despesas supérfluas como *buffets*, festas, shows etc., também contribuem para o incremento das despesas com custeio.

Evidências empíricas indicam que a dependência a essas rendas, nos municípios que recebem expressivas somas de *royalties* e PE, está associada às elevadas parcelas de seus orçamentos comprometidas com despesas de custeio e aos reduzidos percentuais de investimentos. À medida que cresce a entrada de compensações petrolíferas nos tesouros municipais, há uma propensão ao comprometimento desses recursos com despesas de custeio, ao passo que os investimentos decrescem.

Ademais, há indicadores orçamentários que revelam o esforço de arrecadação tributária própria desses municípios. As rendas petrolíferas exercem

importante influência sobre o assunto, pois inibem o aperfeiçoamento dos mecanismos fazendários locais para ampliar a capacidade de arrecadação de tributos de competência municipal, como IPTU, ISS, ITBI, taxas e outras contribuições. A preguiça fiscal, como se apelidou, pode ocasionar um mal para esses municípios que se viciam nos fartos recursos do petróleo, em detrimento de uma política fiscal sólida e atualizada, que poderia preparar financeiramente a administração pública para possíveis e futuros reveses.

A fim de compreender os diversos efeitos que as compensações petrolíferas exercem sobre os orçamentos públicos municipais da Região Norte Fluminense, recorreu-se, neste trabalho, aos dados sobre execução orçamentária, divulgados anualmente pela Secretaria Geral de Planejamento do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio dos Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. O TCE-RJ tem-se destacado pela fiscalização e acompanhamento da execução dos orçamentos públicos de todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro, à exceção da capital, que é fiscalizada pelo Tribunal de Contas do Município do Rio. Decorre daí a fidedignidade das informações prestadas em seus completos estudos socioeconômicos.

A pesquisa foi desenvolvida com dados de orçamentos públicos, no período de 2000 a 2009, de quatro municípios integrantes da ZPP, a saber: Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra. Justifica-se o recorte destes municípios pela relevância socioeconômica dos mesmos. Trata-se de um retrato orçamentário da Região Norte Fluminense, já que as tendências e os indicadores observados mantêm um padrão similar de evolução. São os municípios que receberam as maiores somas de rendas petrolíferas no ano de 2010 e que atualmente concentram o maior número de habitantes, segundo último censo do IBGE de 2010, nesta mesma região, conforme tabela abaixo.

O município de Rio das Ostras, apesar de não integrar oficialmente a Região Norte Fluminense, foi escolhido por sua proximidade geográfica e socioeconômica ao município de Macaé, e também por abrigar inúmeras instalações industriais e de serviços de apoio à atividade *offshore*. Suas características orçamentárias são semelhantes às dos demais municípios da Região Norte Fluminense destacados neste trabalho.

Tabela 1: Valores nominais recebidos de *royalties* e participações especiais no ano de 2010 e população.

Beneficiários Ano 2010	Royalties e PE em R\$	População
Campos dos Goytacazes	1.083.853.624,57	463.731
Belford Roxo	7.092.601,10	469.332
Macaé	438.149.106,79	206.728
Volta Redonda	15.321.376,82	257.803
Rio das Ostras	289.211.125,92	105.676
Resende	6.737.971,03	119.769
São João da Barra	203.028.163,85	32.747
Piraí	13.016.281,43	26.314

Fonte: Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> e <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br>>. Tabulação do autor com base em dados do IBGE (Censo 2010).

Os dados que serão utilizados para evidenciar os fatos, todos em percentuais, referem-se aos seguintes indicadores:

i) Comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa (despesas de custeio⁵/receitas correntes⁶). Esse indicador mede o nível de comprometimento dos municípios com a máquina administrativa, utilizando-se recursos oriundos de receitas correntes. São despesas necessárias à manutenção de serviços, pagamentos de pessoal e manutenção de prédios públicos;

ii) Grau de investimento (investimentos⁷/receita total⁸). Reflete a contribuição da receita total na execução dos investimentos, ou seja, quanto da receita foi despendido para fins de investimento em obras públicas e infraestrutura, por exemplo;

⁵ Classificam-se como despesas de custeio as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (§ 1º do artigo 12 da Lei Federal nº 4320 de 17 de março de 1964).

⁶ São receitas correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em despesas correntes (§1º do artigo 11 da Lei Federal nº 4320 de 17 de março de 1964. Redação dada pelo Decreto Lei nº 1939, de 20 de maio de 1982).

⁷ Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (§4º do artigo 12 da Lei Federal nº 4320 de 17 de março de 1964).

⁸ A Receita Total se classifica nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (§1º do artigo 11 da Lei Federal nº 4320 de 17 de março de 1964. Redação dada pelo Decreto Lei nº 1939, de 20 de maio de 1982). São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (§2º do artigo 11 da Lei Federal nº 4320 de 17 de março de 1964. Redação dada pelo Decreto Lei nº 1939, de 20 de maio de 1982).

iii) Dependência de recursos de *royalties* e participações especiais (*royalties* e PE/receita realizada⁹). O objetivo é demonstrar o percentual de participação das compensações financeiras na receita efetivamente realizada destes municípios;

iv) Autonomia financeira (receita tributária própria¹⁰/despesas de custeio). Mede a contribuição da receita própria dos municípios, não incluídas as parcelas de *royalties*, PE e demais transferências, no atendimento às despesas com o custeio;

v) Esforço tributário próprio (receita tributária própria, mais a inscrição líquida na dívida ativa¹¹/receita arrecadada¹²). O objetivo é comparar o esforço tributário próprio que os municípios realizam no sentido de arrecadar os seus próprios tributos, em relação a todas as receitas arrecadadas.

O conjunto das informações orçamentárias pesquisadas nos traz uma ampla dimensão quanto à dependência desses municípios às rendas petrolíferas nos últimos dez anos, aproximadamente. Período este coincidente com o início, a partir de 1999, de um crescimento significativo na produção de óleo e gás na Bacia de Campos, paralelo à quebra do monopólio da Petrobrás S.A. e à entrada em vigor da legislação federal, que estabeleceu o regime de concessão para exploração dos hidrocarbonetos, a saber, Lei 9478/97, e fixou o desenho institucional vigente para as repartições governamentais (SERRA, 2003, p. 164).

Estudos comparativos entre os dados orçamentários dos quatro municípios pesquisados e de outros municípios do Estado do RJ, de dimensões socioeconômicas similares e cujas composições orçamentárias são minimamente afetadas pelo recebimento de *royalties* e PE, foram realizados, a fim de se compreender as diferenças no comportamento dos mesmos indicadores financeiros em igual período.

Ainda foram coletadas informações junto à Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP) sobre valores nominais de *royalties* e participações

⁹ Consideram-se realizadas as Receitas arrecadadas diretamente pelo órgão, ou por meio de outras instituições como, por exemplo, a rede bancária.

¹⁰ São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria, que o órgão tem a competência legal de prever e arrecadar (BRASIL. Ministério da Fazenda, 2007, p. 25 e 77).

¹¹ É o ato através do qual se registram, em livros ou fichários do órgão administrativo competente, os créditos fiscais exigíveis pelo transcurso do prazo para o pagamento, depois de apurada a sua liquidez e certeza. (SILVA, 2009).

¹² A arrecadação é o terceiro estágio da Receita. É o ato pelo qual o Estado recebe os tributos, multas e demais créditos a ele devidos. Tais recebimentos são promovidos pelos agentes da arrecadação, que recebem os recursos dos contribuintes e os entregam ao Tesouro Público (SILVA, 2009).

governamentais pagos aos municípios no período pesquisado, bem como consulta ao banco de dados da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes (Inforoyalties), que mantém informações atualizadas e de fácil apreensão sobre as participações governamentais em todo o território nacional. Para complementar as informações apresentadas sobre os aspectos orçamentários dos municípios em destaque, buscaram-se, no contexto do *site* da FIRJAN, dados sobre índice de desenvolvimento municipal (IFDM)¹³, em áreas de saúde e educação, que são prioritárias no setor público municipal.

As oportunidades históricas de crescimento econômico e desenvolvimento social, decorrentes da exploração de óleo e gás na costa fluminense e do consequente pagamento de *royalties* e PE aos municípios da região Norte Fluminense, devem ser aproveitadas de forma ampla para garantir a efetividade do princípio da justiça intergeracional, ou seja, a ideia de que a extração atual de óleo e gás não impossibilite que futuras gerações se beneficiem destes recursos (SERRA, 2003, p. 167).

Nesse contexto, os levantamentos que se apresentarão à frente indicam a utilização inadequada das participações governamentais, haja vista a relação direta e proporcional entre o aumento das compensações petrolíferas com o aumento das despesas de custeio, associado à redução de investimentos.

E não é só. Dada a importância e os impactos da atividade econômica da indústria de petróleo e gás para região Norte Fluminense, em especial para o território de Macaé, bem como os significativos repasses de participações governamentais para os demais municípios, as possibilidades de que essas localidades estejam apresentando os sintomas para a maldição da abundância de recursos naturais ou para a doença holandesa são reais. Neste caso, não seria imprudente convencionar a maldição da abundância de *royalties* e PE. Dependência orçamentária às rendas petrolíferas, investimentos reduzidos, autonomia financeira comprometida e preguiça fiscal são efeitos da abundância das participações governamentais, quando os recursos são aplicados indevidamente, sem um

¹³ O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual do Sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de todos os 5.564 municípios brasileiros em três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

planejamento para o desenvolvimento de médio e longo prazo que prestigie o princípio da justiça intergeracional.

A relevância de se apresentar a evolução dos orçamentos públicos municipais nos últimos dez anos é alertar a sociedade civil e os governos locais sobre a necessidade evidente de reequilíbrio das contas públicas dos beneficiários de *royalties* e PE. O cerne está no controle das despesas de custeio, especialmente no tocante à qualidade dos gastos, conjugado com o aumento dos investimentos e a criação de mecanismos eficientes que conduzam a uma arrecadação própria crescente em favor de um grau de autonomia financeira cada vez maior para esses municípios. Ou seja, buscar modelos de gestão pública que transformem a maldição da abundância de rendas petrolíferas em dádiva, e que esses recursos sejam capazes de fomentar o desenvolvimento socioeconômico dessas localidades, melhorando a qualidade de vida de seus habitantes.

3 UMA ABORDAGEM TEÓRICA SOBRE A MALDIÇÃO DA ABUNDÂNCIA DE RECURSOS NATURAIS E DOENÇA HOLANDESA

Tema recorrente na doutrina, quando se trata do estudo de economias fundamentadas basicamente no aproveitamento de riquezas naturais, a doença holandesa, como nomeada pelos economistas, é sempre motivo de apreensão e desconforto por parte dos governos, na medida em que os resultados deste aproveitamento passam a influenciar demasiadamente nos orçamentos públicos e tendem a pautar o crescimento de entes subnacionais ou mesmo de estados soberanos.

Trata-se de um problema antigo, identificado por volta dos anos 1960 nos Países Baixos, onde a exportação de gás natural tornou-se extremamente vantajosa a ponto de ameaçar a indústria manufatureira do país (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 142). De fato, não são poucas as nações ou regiões que, ao descobrirem interessantes fontes de recursos naturais, tendem a explorá-las de maneira incessante buscando incrementar seus tesouros públicos.

Esses ganhos oriundos do aproveitamento de recursos naturais podem ocorrer de várias maneiras. Uma delas é quando o próprio estado exerce a atividade por meio de empresas estatais e o resultado da comercialização destes recursos entra diretamente no caixa público. Ou ainda quando a exploração se dá por meio de empresas privadas que recebem o direito de explorar e comercializar as riquezas, mas devendo arcar com compensações financeiras e tributos, de acordo com a legislação de cada país.

A doença holandesa poderá ser identificada em contextos díspares, em países e regiões diferentes, pela exploração de recursos naturais variados como petróleo, gás natural, minérios em geral, energia etc. Entretanto, o mecanismo desse

fenômeno econômico será muito similar quando presentes suas variáveis causadoras. A doença holandesa nada mais é do que uma falha de mercado, oriunda da existência de recursos naturais baratos e abundantes, utilizados para produzir e, na maioria das vezes, exportar *commodities* com uma taxa de câmbio sobrevalorizada, o que torna outros setores da economia menos competitivos e atraentes (BRESSER-PEREIRA, 2009). Os principais sintomas para a doença holandesa são: sobrevalorização da taxa de câmbio, altos salários médios, desemprego e baixos índices de crescimento do setor manufatureiro, em contraposição ao ligeiro crescimento do setor de serviços (OOMES *apud* BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 156-157).

Sobre o assunto, Sachs (1997), em seus estudos clássicos apontaram para evidências de uma relação inversa entre abundância de recursos naturais e taxas de crescimento do PIB. Sugerem que esse tipo de fenômeno é uma constante na história mundial, ao citar países como Suíça, Japão, Coreia do Sul, Taiwan e a região administrativa especial Hong Kong que, apesar da escassez de recursos naturais, tornaram-se exemplos de desenvolvimento econômico nos últimos cinquenta anos. Contrapõem-se eles aos ricos e falidos México, Venezuela e Nigéria. Em síntese, sustentam que o excesso de recursos naturais acarreta um desvio de mão de obra e de capital para esse setor, em detrimento do setor de manufaturas, obstando o crescimento da economia do país. Assim, “*the greater the natural resource endowment, the higher is the demand for non-tradeable goods, and consequently, the smaller is the allocation of labor and capital to the manufacturing sector*” (SACHS, 1997, p. 6)¹⁴. Outro fator preponderante seria a tendência, observada em governos de países ricos em *commodities*, de desperdiçar as divisas provenientes dessa exploração e não aplicá-las devidamente nas prioridades e necessidades da sociedade local.

Bresser-Pereira (2009, p. 163-164) apresenta um conceito ampliado para a doença holandesa, demonstrando que outras fontes, além de recursos naturais, também podem ocasionar o fenômeno. É o que ocorre com as remessas de dinheiro de imigrantes nos Estados Unidos aos países da América Central, a ajuda externa a países mais pobres ou mesmo o excesso de mão de obra barata em países como

¹⁴ Quanto maior a dotação de recursos naturais, maior será a demanda por bens não comerciáveis e, consequentemente, menor será a alocação de trabalho e capital no setor manufatureiro (tradução do autor).

China ou Índia, por exemplo, na medida em que tendem a direcionar os investimentos para os setores de baixa intensidade tecnológica, comprometendo economicamente setores produtivos mais sofisticados.

Por outro lado, a abundância de recursos naturais não significa necessariamente uma maldição ou uma doença. Esses recursos geram grandes possibilidades de desenvolvimento econômico e social quando bem aplicados. Enriquez (2008, p. 91), ao analisar os impactos da atividade mineradora nas economias afetadas, oferece três correntes teóricas sobre o assunto. A primeira define a atividade mineradora como nefasta e afirma que os países de base mineira, em quase sua totalidade, apresentam indicadores socioeconômicos inferiores aos de outros países não mineradores. A segunda estabelece relações positivas entre mineração e desenvolvimento, com base na experiência histórica de alguns países que experimentaram desenvolvimento a partir deste tipo de atividade. E a terceira assegura grandes possibilidades de desenvolvimento sustentável para países de base mineira, desde que superados peculiares desafios.

Portanto, as evidências apresentadas por Sachs (1997) em alguns países, quanto à relação negativa entre abundância de recursos naturais e taxa de crescimento do PIB, não é dogmática. Neste sentido, Lederman (2007), ao investigarem os impactos da organização do comércio no crescimento econômico, apostam na inexistência de maldição de abundância de recursos. Sustentam que a análise de algumas variáveis da estrutura de comércio de países com essas características, como a especialização da economia no setor de exploração de recursos naturais, a concentração em exportações e o comércio entre indústrias, revelaram interação positiva entre a exploração de recursos naturais e o crescimento do PIB e produtividade. Também Manzano (2007), analisando performances negativas de países ricos em recursos naturais, afirmam que o baixo crescimento observado estaria muito mais associado a problemas de instabilidade e imperfeições do mercado financeiro e de crédito global do que propriamente à abundância de recursos. Em síntese, demonstram que o aproveitamento das divisas provenientes da exploração de riquezas naturais nesses países se daria na forma de um empréstimo implícito e, na hipótese de queda de preços internacionais das *commodities*, esses países tornar-se-iam endividados, afetando o crescimento econômico.

A maldição da abundância de recursos e a doença holandesa são conceitos emparelhados e de efeitos basicamente idênticos. A distinção conceitual entre esses fenômenos é bastante tênue, o que nos permite citá-los com os mesmos objetivos, já que uma das propostas deste trabalho é correlacionar suas implicações com os efeitos da abundância de compensações petrolíferas introduzidas nos orçamentos públicos de alguns municípios da região Norte Fluminense nos últimos dez anos.

Em suma, tanto a doença holandesa quanto a maldição dos recursos compartilham a ideia de que a abundância de recursos naturais sabota o desenvolvimento do local onde essa riqueza está presente (ENRIQUEZ, 2008, p. 92). Como fatores que contribuem para a maldição, identificam-se: a instabilidade no fluxo de receitas públicas, o controle do mercado por poucas empresas, mercado de trabalho monopsônico e ultrassubdesenvolvimento, quando exauridos os recursos (DAVIS *apud* ENRIQUEZ, 2008, p.94-95).

A maldição dos recursos também está associada ao fenômeno denominado *rent-seeking*. O excesso de riqueza natural, como o petróleo, por exemplo, acaba por tornar a sociedade menos empreendedora de uma forma geral. As empresas e as pessoas se sentem estimuladas a se apropriarem dessas rendas, ao invés de criarem outras riquezas (HAUSMANN, 2003, p. 17-18). Esse fenômeno sabota o processo de diversificação produtiva, ampliando a dependência econômica aos recursos naturais. Trata-se de argumento compartilhado por Mancur Olson, citado em Sachs (1997, p. 9), que ressalta os obstáculos à inovação e à criatividade em sociedades de países ricos em recursos naturais.

A título de ilustração, países como Arábia Saudita, Venezuela e Nigéria, grandes produtores mundiais de petróleo e gás, apresentaram padrão similar de evolução do PIB *per capita* nas décadas dos anos 1960 aos anos 1990. Sustentaram um crescimento acelerado do PIB *per capita* até meados dos anos 1970, quando então passaram a observar queda acentuada dele já na década de 1980 até 1990 (HAUSMANN, 2003, p. 13)¹⁵. Nota-se, nesses países, o modelo descrito para a maldição da abundância de recursos naturais, uma vez que se observa um breve período de crescimento econômico, sucedido pela queda

¹⁵ Arábia Saudita que, em 1960, possuía um PIB *per capita* pouco acima de US\$ 3 mil alcançou patamares superiores a US\$ 12 mil na década de 1980, caindo para pouco mais de US\$ 6 mil na década de 1990. Zaire, Venezuela e Nigéria mantiveram similar padrão de crescimento e posterior queda em seus PIBs *per capita*.

acentuada do PIB *per capita*. Ou seja, o excesso de riquezas naturais, que deveria promover o desenvolvimento econômico, terminou por reforçar os índices de pobreza dessas nações.

Foi justamente neste contexto, ainda no ano de 1957, que o visionário economista brasileiro Celso Furtado, em missão delegada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), na Venezuela, elaborou um estudo sobre a economia daquele país, identificando os impactos da exploração do petróleo sobre o desenvolvimento econômico local. De fato, os estudos produzidos àquela época para a CEPAL e o governo venezuelano e depois retomados em 1974 já sinalizavam, de maneira pioneira e premonitória, para os conhecidos e atuais efeitos da doença holandesa (MEDEIROS, 2008, p. 138).

Em suma, entre diversas outras constatações quanto aos efeitos da abundância de recursos petrolíferos na Venezuela, Furtado destacou a sobrevalorização da moeda e a elevada proteção no setor de bens de consumo geral. De fato, estes efeitos, além de proporcionarem a concentração desses recursos em poder de pequenos grupos econômicos de alta renda, como investidores, importadores de equipamentos e bens duráveis de consumo, por outro lado tornavam o setor de bens de consumo em geral, tanto industrial quanto agrícola, notavelmente dependente da atividade petrolífera e incapaz de competir tecnologicamente com os produtos outrora importados.

De outro modo, a baixa produtividade da agricultura, decorrente do atraso tecnológico, elevava o preço dos alimentos e, por conseguinte, o poder de compra salarial era baixo se medido pelos preços dos alimentos internos. No entanto, eram altos se medidos em dólares. Tudo isso terminava por inibir o crescimento do mercado interno e o desenvolvimento de uma agricultura moderna, aprofundando as condições de subdesenvolvimento venezuelano (MEDEIROS, 2008, p. 142).

Furtado também alertava para a necessidade de orientação correta quanto à aplicação dos gastos públicos naquele país. Na opinião do economista brasileiro tratava-se da chave para os principais problemas do desenvolvimento venezuelano à época. Os investimentos públicos, realizados unicamente em infraestrutura, não eram capazes de romper com o subdesenvolvimento, vez que dependiam de suprimentos, equipamentos e tecnologia importados. Era indispensável que

houvesse, por parte do Governo venezuelano, investimentos no capital humano¹⁶ e ações no sentido de redistribuir as divisas oriundas da atividade vinculada ao petróleo para outros setores da economia. Dessa forma, se promoveria a modernização da agricultura, a diversificação produtiva e o fortalecimento da indústria. Além disto, sugeria a utilização dessas divisas para acumulação de reservas internacionais com fins anticíclicos, de modo a proteger o país em tempos de crise internacional ou de queda no preço das *commodities*.

O processo de educação e capacitação dos recursos humanos, como bem recomendado por Furtado, também foi objeto de estudos por Bravo-Ortega (2007, p. 74), ao realizarem comparações de desenvolvimento socioeconômico entre países escandinavos e da América Latina, que possuíam grandes reservas de riquezas naturais, no início do século XX. Segundo eles, ao final do século XIX, países como Chile e Argentina possuíam rendas *per capita* similares a países escandinavos como Finlândia, Noruega e Suécia, e todos eram países exportadores de *commodities*. No entanto, ao longo do século XX, os países escandinavos experimentaram desenvolvimento econômico expressivamente superior comparado aos citados países latinos, fato este explicado pela elevada diferença de investimentos em educação e capacitação entre as duas regiões.

No Brasil, o debate sobre a maldição dos recursos naturais voltou à tona com as recentes descobertas de óleo na chamada camada de pré-sal¹⁷, a quilômetros da costa, confrontante com os estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo. A publicação, em 2010, de um estudo desenvolvido pela Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, intitulado: “Pré-sal: de quanto estamos falando”, apresentou projeções de produção de óleo, em especial da área de pré-sal até o ano de 2020, e posicionam o Brasil futuramente entre os dez maiores produtores mundiais¹⁸, com reservas provadas aproximadas entre 50 e 70 bilhões de barris de petróleo (RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2010, p. 6). Em projeção para 2020, no caso do barril de petróleo a US\$ 108,00, o valor bruto da

¹⁶ Segundo Furtado: “O principal fator limitativo do desenvolvimento venezuelano tenderá a ser, cada vez mais, nos próximos anos, o homem capacitado. O homem capacitado é uma forma superior de capital que se requer em escala crescente quando uma economia passa das etapas intermediárias para as superiores do desenvolvimento.” (p. 61).

¹⁷ “A área do pré-sal vai da Bacia do Espírito Santo à Bacia de Santos, em 149 mi km² de grandes reservatórios, situados entre 5 e 7 mil metros abaixo do nível do mar e de uma camada de sal que pode ultrapassar 2 mil metros de espessura” (NAZARETH, SALLES e QUINTANILHA, 2011, p. 179).

¹⁸ De acordo os estudos da SEFAZ – RJ, os dez maiores produtores, pela ordem: Arábia Saudita, Canadá, Irã, Iraque, Kuwait, Emirados Árabes Unidos, Rússia, Venezuela, Brasil e Líbia. (2010, p. 6).

produção do pré-sal equivaleria a 4,2% do PIB nacional. Nesse contexto, a produção petrolífera deverá fortalecer a balança de pagamentos do país e contribuir com mais empregos e oportunidades, sem, contudo, representar uma ameaça à alocação geral de recursos nos diversos setores da economia, o que afastaria, em tese, a possibilidade de se observar a doença holandesa em nível nacional (RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2010, p. 28).

No entanto, quando se analisa o caso do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se que, ao contrário do impacto reduzido na economia nacional, o petróleo tem um significativo impacto na economia fluminense. É certo que a atividade petrolífera já representa atualmente 18% do PIB estadual, o que demonstra a alta dependência econômica do petróleo. Por outro lado, o setor de petróleo pressiona recursos de capital humano e territorial, gerando desvio de recursos. Esse desvio termina por aumentar os custos relativos de outros setores da economia, impedindo o desenvolvimento econômico diversificado, fato que coloca o Estado do Rio de Janeiro cada vez mais em risco, frente a possíveis oscilações de preços de *commodities* no mercado mundial de petróleo e gás (RIO DE JANEIRO (Estado). Secretaria de Fazenda, 2010, p. 30).

Contudo, o entendimento exposto pela SEFAZ - RJ foi duramente criticado pela Federação de Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), conforme matéria do Jornal O Globo, de junho de 2010. Para a Firjan, os investimentos na exploração do óleo do pré-sal movimentarão outros setores da economia, ainda que se reconheça certa dependência da cadeia petrolífera. Posição similar foi manifestada na mesma matéria jornalística pelo professor Francisco Carlos Teixeira da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), cuja opinião reforça a ideia de que a economia do Estado do Rio poderá experimentar um ciclo virtuoso de desenvolvimento a partir do pré-sal e se transformar em um grande centro de atração de negócios (RIO entre o céu e inferno do pré-sal. O Globo, Rio de Janeiro, 07 jun. 2010).

Antecipando a discussão acima para termos de orçamento público, tanto do Estado do Rio de Janeiro, obviamente em menor proporção, dada a existência de outras fontes de recursos públicos, mas, especificamente, dos municípios da região Norte Fluminense, que são os maiores recebedores de compensações petrolíferas pagas segundo as regras legais atuais vigentes, grandes são os riscos enfrentados por esses entes subnacionais. As composições orçamentárias dependentes quase

que exclusivamente de uma única fonte de recursos representam um grande desafio a ser superado e equacionado, na medida em que concorrem para uma espécie de doença holandesa ou maldição da abundância de compensações petrolíferas em orçamentos públicos e economias municipais.

Conforme será tratado adiante, a análise dos indicadores orçamentários escolhidos sinaliza para a ocorrência, não só nos municípios estudados, mas em toda a Zona de Produção Principal, de um tipo de maldição muito específica, com origem na abundância de recursos provenientes de participações governamentais. Os efeitos e os riscos desse fenômeno para as sociedades locais são agravados pela volatilidade e imprevisibilidade desses recursos que, por outro lado, não mantêm qualquer correlação com as atividades econômicas do dia a dia desses municípios. A exceção, nesse caso, é Macaé, que abriga um parque industrial e de serviços voltados para a atividade de exploração de óleo e gás.

Se por um lado o pagamento das compensações financeiras possibilita aos governos municipais a realização de inúmeras ações nos campos político e administrativo, como construção de equipamentos públicos, despesas com benefícios sociais variados, contratações de serviços, por outro lado coloca-os em posição orçamentária extremamente dependente. As rendas petrolíferas tornam-se, então, vitais à manutenção da administração pública e dos programas municipais implantados. Os indicadores apresentados a seguir, referentes aos orçamentos dos municípios pesquisados, no período de 2000 a 2009, servirão às conclusões sobre os efeitos dessas rendas nas finanças dos municípios e sobre as relações de dependência criadas.

4 OS ORÇAMENTOS E SEUS INDICADORES

O presente capítulo trata da análise do desempenho financeiro dos quatro municípios estudados no período de dez anos (2000-2009), segundo dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) e obtidos pelo próprio órgão nas prestações de contas financeiras municipais, encaminhadas anualmente para fins de emissão de parecer prévio¹⁹. São indicadores diretamente relacionados à entrada de receitas petrolíferas e revelam como se comportam no contexto dos orçamentos municipais. Os indicadores utilizados são os seguintes: comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa, grau de investimento, dependência aos recursos de *royalties* e participações especiais, autonomia financeira e esforço tributário próprio.

Os indicadores serão analisados, tabelados e representados graficamente por município, a fim de facilitar a visualização do seu comportamento histórico. Serão também apresentadas comparações com os indicadores de orçamentos de municípios de porte similar e que não recebam quantidade expressiva de rendas petrolíferas. As comparações são úteis, na medida em que expõem outras referências orçamentárias e auxiliam na avaliação do desempenho financeiro dos municípios pesquisados.

¹⁹ Cabe ao TCE-RJ emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo Municipal, antes de serem encaminhadas às respectivas Câmaras Municipais para votação e deliberação definitiva (Art. 56 da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal).

4.1 INDICADORES DOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS (TCE-RJ)

Em primeiro lugar, tem-se o comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa (despesas de custeio sobre receitas correntes). Esse indicador mede o nível de comprometimento dos municípios com a máquina administrativa, utilizando recursos oriundos de receitas correntes. As despesas de custeio destinam-se à manutenção dos serviços prestados à população, pagamento de pessoal, conservação e limpeza de prédios públicos, adaptação de bens móveis e todas as aquisições necessárias à operacionalização dos órgãos públicos.

Por meio desse indicador será possível avaliar o percentual do total das receitas correntes efetivamente utilizado para a manutenção da máquina pública. Trata-se de despesas pouco perceptíveis aos olhos do cidadão comum, uma vez que não se materializam em construções e obras públicas e suas inaugurações, entretanto, as despesas de custeio consomem, a cada ano, uma fatia maior dos orçamentos municipais, conforme se verá adiante.

Outro indicador é o grau de investimento (investimentos sobre receita total), que reflete a contribuição da receita total na execução dos investimentos, ou seja, quanto da receita foi despendido para fins de investimento em obras públicas, infraestrutura de saneamento, transportes, saúde, educação etc. Os investimentos em geral associam-se aos benefícios diretos e indiretos à população, na medida em que a aplicação de recursos públicos transforma-se em ampliação ou criação de novos serviços, a exemplo da construção de hospitais, escolas, postos de saúde, pavimentação de rodovias, redes de água, redes coletoras de esgotos, recuperação de áreas ambientais degradadas etc. Exige-se, inegavelmente, ao longo do tempo, a realização de despesas com pessoal, material de consumo, entre outras, para a preservação e operacionalização dos investimentos realizados e, por essa razão, as despesas de custeio são importantes e inevitáveis (NAZARETH, 2011).

Em geral, as contingências de investimentos nos orçamentos municipais mantêm estreita correlação com o não comprometimento da liquidez, com a utilização de recursos de terceiros ou com a própria manutenção da máquina administrativa. Portanto, o segredo para se alcançar o equilíbrio orçamentário adequado aos municípios petro-rentistas fluminenses, que trabalham com orçamentos descolados das realidades estadual e nacional (SERRA, 2006), seria

manter crescente o grau de investimentos ao longo dos anos e decrescente o comprometimento com o custeio, o que efetivamente não vem ocorrendo.

Tem-se, ainda, como indicador, a dependência aos recursos de *royalties* e participações especiais (*royalties* e PE sobre receita realizada). O objetivo dessa variável é demonstrar o percentual de participação das rendas petrolíferas na receita efetivamente realizada desses municípios. Por meio deste indicador é que se observa a dimensão da importância dessas rendas para as peças orçamentárias e se explica a luta atual dos representantes dos municípios integrantes da Zona de Produção Principal e do próprio Estado do Rio de Janeiro para manter os atuais critérios de distribuição e repartição dos *royalties* e PE.

A se confirmarem as novas regras de rateio, com a eventual derrubada pelo Congresso Nacional do veto ao artigo 64 da Lei Federal nº 12.351, legislação esta que trata do regime de partilha de produção e do Fundo Social no caso do pré-sal, mas que terminou por interferir também nas regras de distribuição de participações governamentais provenientes da produção de óleo e gás da camada de pós-sal, por conta das Emendas apelidadas Ibsen e Simon, as perdas junto aos orçamentos municipais seriam relevantes e, a título de exemplo, no caso da cidade de São João da Barra, alcançaria o percentual de 73% de estimativa de redução de receita (OLIVEIRA, 2010).

De certo, constitui-se um indicador importante para se medir a dependência dos orçamentos municipais frente a receitas incertas, que podem, a qualquer momento, sofrer redução abrupta por conta de fatores alheios à gestão local, como as paradas técnicas ou falhas de funcionamento de plataformas, queda no preço internacional do barril de petróleo ou do dólar (BARBOSA, 2011) e, ainda, mudanças na legislação. Daí, quanto maior a dependência, maiores serão os riscos potenciais para a saúde financeira dos municípios.

Há que se considerar também a autonomia financeira (receita tributária própria sobre despesas de custeio). Mede ela a contribuição da receita própria dos municípios, não incluídas as parcelas de *royalties*, PE e demais transferências, no atendimento às despesas com o custeio. Serve para mensurar a capacidade de se honrar o pagamento das despesas totais referentes à manutenção da máquina pública apenas com a arrecadação própria desses entes. É representada pelos tributos e contribuições de competência exclusivamente constitucional, como o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS),

Imposto sobre Transmissão *inter vivos* de Bens Imóveis (ITBI), Contribuição para Iluminação Pública (CIP), entre outros.

A interpretação desse indicador reforça a noção de dependência orçamentária, tendo em vista que a pequena participação das receitas tributárias próprias no conjunto das despesas de custeio revela que os municípios não são capazes de arcar com seus compromissos e pagamentos sem as transferências intergovernamentais e, especialmente, as compensações petrolíferas presentes em seus orçamentos.

Outro indicador considerado é o esforço tributário próprio (receita tributária própria mais inscrição líquida na dívida ativa sobre receita arrecadada). Este indicador objetiva comparar o esforço tributário próprio, que os municípios realizam no sentido de arrecadar os seus próprios tributos, conforme mencionado acima, em relação às demais receitas arrecadadas pelo ente. Como corolário dessa variável, as evidências que serão demonstradas *a posteriori* sugerem que os municípios mais beneficiados pelas rendas petrolíferas tendem a apresentar menor eficácia tributária (AFONSO, 2008), caracterizando assim a convencionada preguiça fiscal.

Os volumosos repasses de *royalties* e PE, aliados ao incômodo da cobrança de tributos junto às populações locais, são fatores que provocam a ineficiência tributária dos municípios e conduzem a um círculo vicioso, aumentando ainda mais a dependência orçamentária, na medida em que maiores rendas petrolíferas refletem geralmente menor interesse fiscal das administrações.

4.2 OS ORÇAMENTOS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Segundo os dados e indicadores apresentados nos estudos socioeconômicos do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de 2000 a 2009, os quatro municípios apresentaram, de modo geral, percentuais crescentes de participação de *royalties* e PE no total de seus orçamentos e elevação em suas despesas de custeio no período.

Importante registrar que os indicadores são apresentados em percentuais e não em valores nominais, pois o que se pretende avaliar é o comprometimento do orçamento total com as variáveis descritas na tabela e não os valores efetivamente despendidos.

4.2.1 Campos dos Goytacazes

O município de Campos, conforme Tabela 2 e Figura 1, apresentou considerável aumento do percentual utilizado do orçamento para despesas de manutenção da máquina administrativa no período analisado, alcançando o patamar de 91% do orçamento no ano de 2004. O grau de investimento, que correspondia a 33% do orçamento em 2000, foi reduzido para 11% em 2009. A autonomia financeira, que era de 15,4% em 2000, caiu para 6,4% em 2009, e o esforço tributário próprio de 12% migrou para a casa dos 6,2%, enquanto que a participação dos *royalties* e PE no orçamento subiu de 55,2% em 2000 para 62% em 2009, alcançando picos de 72% e 73% em 2005 e 2006 respectivamente. Os dados observados sugerem que os repasses de *royalties* e PE, na medida em que passaram a ocupar maiores espaços no bolo orçamentário, provocaram o comprometimento exagerado das receitas municipais com as despesas de custeio, ao passo que os investimentos sofreram redução percentual, assim como os indicadores de autonomia financeira e do esforço tributário próprio.

É óbvio que os elevados percentuais de gastos com custeio possuem imediata correlação com a necessidade de manutenção e operacionalização dos serviços públicos criados ou expandidos com a utilização das receitas petrolíferas. Trata-se do que se convencionou chamar de Lei de Say Fiscal, ou seja, a receita tende a criar sua própria despesa, como em um círculo vicioso de difícil transposição (PRADO, 2011).

Os indicadores mais recentes do município de Campos refletem alta dependência de seu orçamento frente às compensações do petróleo. Para se ter uma ideia, no ano de 2009 a autonomia financeira desta cidade alcançou 6,4%, ou seja, as receitas tributárias próprias municipais arrecadadas (excetuadas as transferências e participações governamentais) apenas logram honrar 6,4% do total gasto com custeio municipal e ainda, o esforço tributário reduzido nos remete à desmotivação fiscal, uma vez que a receita própria representa apenas 6,2% da receita total. Ora, ao compararmos o município de Campos com outro município do Estado do RJ, de população similar e que não receba o montante expressivo de compensações petrolíferas, como o caso de Belford Roxo (vide tabela 3 e figura 2), por exemplo, verificar-se-á que nesse município, segundo dados apresentados

também pelo TCE-RJ em seus estudos socioeconômicos, no mesmo ano de 2009, seu grau de autonomia financeira foi de 11,1% e seu índice de esforço tributário próprio alcançou a casa dos 29,7%, ou seja, significativamente superior a Campos. Isso sugere que municípios não dependentes das receitas do petróleo tendem a buscar alternativas para melhorar sua arrecadação e ampliar sua autonomia. Talvez, com as recentes ameaças legislativas aos critérios atuais de distribuição das rendas petrolíferas, os municípios beneficiados sintam a necessidade de profissionalizar seus instrumentos de arrecadação e cuidar da cobrança de seus tributos originais.

Tabela 2: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Campos dos Goytacazes (RJ).

Campos	Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
	2000	42%	33%	55,20%	15,40%	12%
	2001	42%	25%	54,30%	13,60%	8,10%
	2002	50%	22%	57%	7,50%	4,80%
	2003	76%	18%	66%	4,90%	4,90%
	2004	91%	14,8%	69%	4,50%	4,20%
	2005	83%	10%	72%	5,60%	6,80%
	2006	80%	13,2%	73%	7,20%	5,90%
	2007	86%	21,6%	63%	7,00%	6%
	2008	70%	18%	71%	7,20%	5%
	2009	74%	11%	62%	6,40%	6,20%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

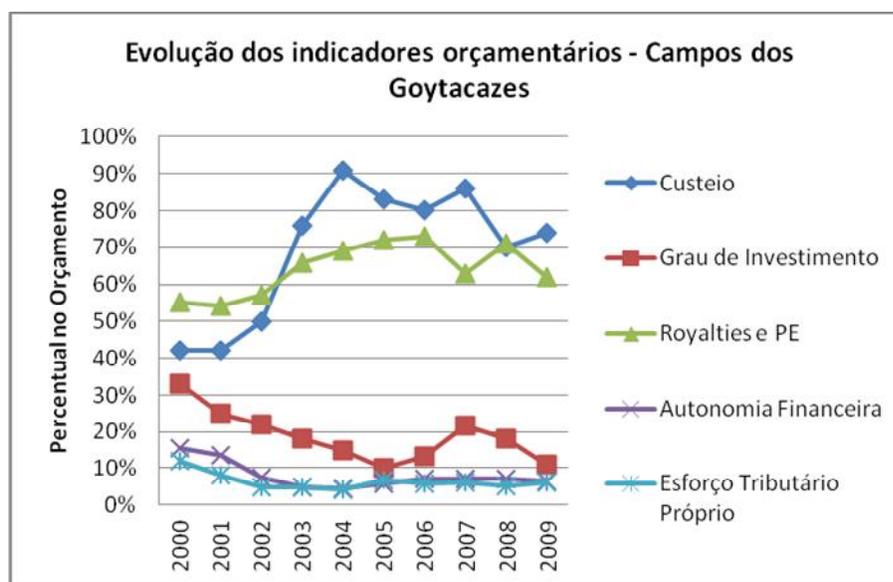
- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

Tabela 3: Indicadores Orçamentários 2000-2009. Município de Belford Roxo (RJ).

Belford Roxo Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
2000	78%	6%	0%	17,30%	12%
2001	85%	6%	1%	12,10%	10,30%
2002	98%	10%	1%	13,10%	12,90%
2003	100%	5%	2%	9,30%	9,30%
2004	93%	4,59%	4%	8,60%	9,20%
2005	87%	5%	6%	15,00%	2,90%
2006	89%	10,97%	4%	10,60%	21,10%
2007	89%	2,32%	4%	11,00%	2%
2008	92%	5%	4%	10,10%	12%
2009	95%	3%	3%	11,10%	29,70%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em Junho de 2010.

- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

**Figura 1:** Evolução dos indicadores orçamentários em Campos dos Goytacazes (2000-2009).

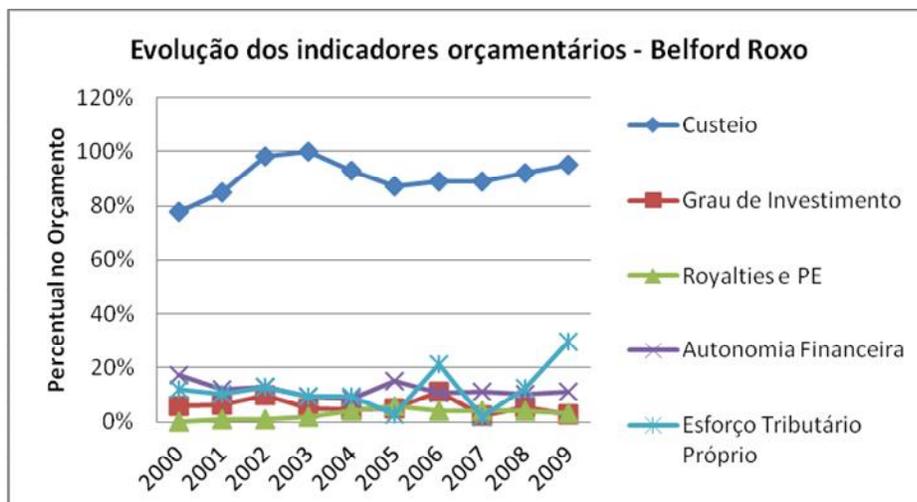


Figura 2: Evolução dos indicadores orçamentários em Belford Roxo (2000-2009).

4.2.2 Macaé

O município de Macaé apresentou aumento considerável em seu percentual orçamentário de custeio no período. Só no ano de 2006, a parcela do orçamento gasto com despesas administrativas foi de 94%. Os investimentos mantiveram-se em patamares com pico de 37,1% no ano de 2004. Da análise da Tabela 4 e Figura 3, percebe-se uma ligeira diferença quanto aos indicadores observados no caso de Campos dos Goytacazes. A participação das receitas de *royalties* e PE no conjunto orçamentário, que já chegou ao percentual de 57% nos anos de 2005 e 2006, vem apresentando queda nos últimos anos e já em 2009 representava 33% da receita total do município. Esta tendência decorre, possivelmente, do crescimento, no mesmo período, do esforço tributário próprio, que se reflete na melhoria do indicador de autonomia financeira.

De fato, a cidade de Macaé, por sediar a quase totalidade do parque industrial e de serviços voltados à exploração de petróleo e gás na região (PIQUET, 2003), obtém vantagem em relação aos demais municípios, uma vez que capitaliza os tributos incidentes sobre a atividade econômica em seu território, como o ISS, IPTU e a cota parte do ICMS, daí os percentuais crescentes quanto à autonomia financeira e o esforço tributário próprio. Entretanto, ainda que se admita que os melhores indicadores venham a mitigar a dependência orçamentária, não se pode esquecer que estes mesmos indicadores são frutos, ou melhor, vinculam-se aos

recursos financeiros oriundos da própria atividade direta e indiretamente petrolífera em seu território, já que, efetivamente, Macaé é a cidade que recebe de modo mais significativo os impactos desta atividade econômica. Ainda assim, não há que se falar em independência orçamentária do município de Macaé, até mesmo pelo fato de sua receita própria ser insuficiente para arcar com suas despesas de manutenção da máquina pública (36,7% de autonomia financeira em 2009), assim como pelos percentuais baixos de investimento.

Apenas para efeito de ilustração, tomaremos a título de exemplo foi o município de Volta Redonda (vide Tabela 5 e Figura 4), possuidor de características populacionais semelhantes às de Macaé e desprovido de rendas petrolíferas expressivas em seu orçamento. Constata-se, comparativamente, no ano de 2009, que Macaé, apesar dos recordes sucessivos de arrecadação de *royalties* e PE, obteve indicadores favoráveis, valendo citar: grau de investimento 16% em face de 14,81%, esforço tributário próprio 29,6% em face de 22,6% e autonomia financeira 36,7% em face de 19,7% da cidade de Volta Redonda.

Tabela 4: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Macaé (RJ).

Macaé Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
2000	62%	18%	53%	16%	14%
2001	60%	14%	50%	19%	13%
2002	58%	11%	54%	21%	16%
2003	67%	28,7%	52%	18%	14%
2004	68%	37,1%	55%	25%	19%
2005	80%	16,9%	57%	22,3%	19,6%
2006	94%	6,8%	57%	20,4%	20%
2007	83%	8,1%	40%	25,6%	21,9%
2008	78%	8%	45%	27,9%	22,1%
2009	77%	16%	33%	36,7%	29,6%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho 2010.

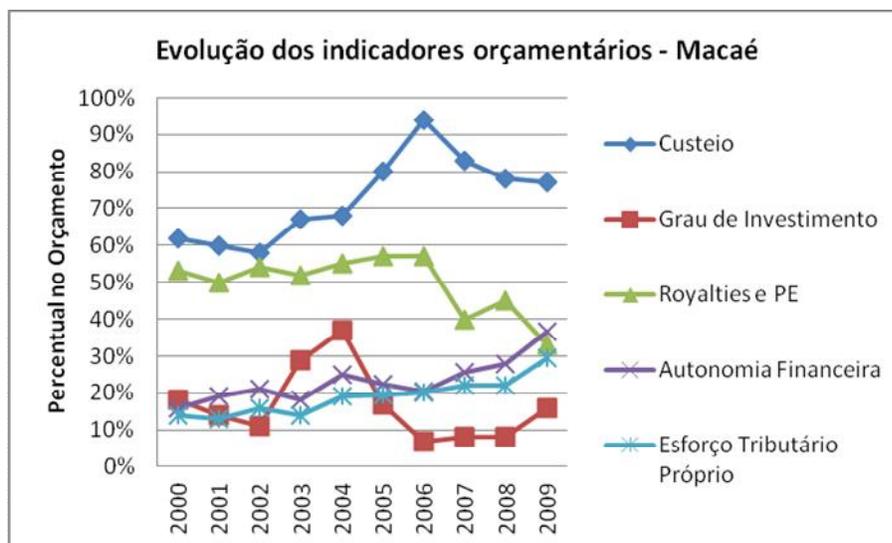
- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

Tabela 5: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Volta Redonda (RJ).

V. Redonda Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
2000	43%	6%	0%	44%	25%
2001	45%	10%	0%	47%	27%
2002	98%	10%	0%	22%	30%
2003	99%	12,67%	0%	23%	30%
2004	89%	6,27%	4%	26%	27%
2005	92%	5,72%	5%	25,8%	33,4%
2006	97%	5,18%	5%	20,9%	27%
2007	69%	7,97%	0%	28,4%	32,5%
2008	80%	14%	0%	27,2%	25,3%
2009	93%	15%	0%	19,7%	22%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

**Figura 3:** Evolução dos indicadores orçamentários em Macaé (2000-2009).

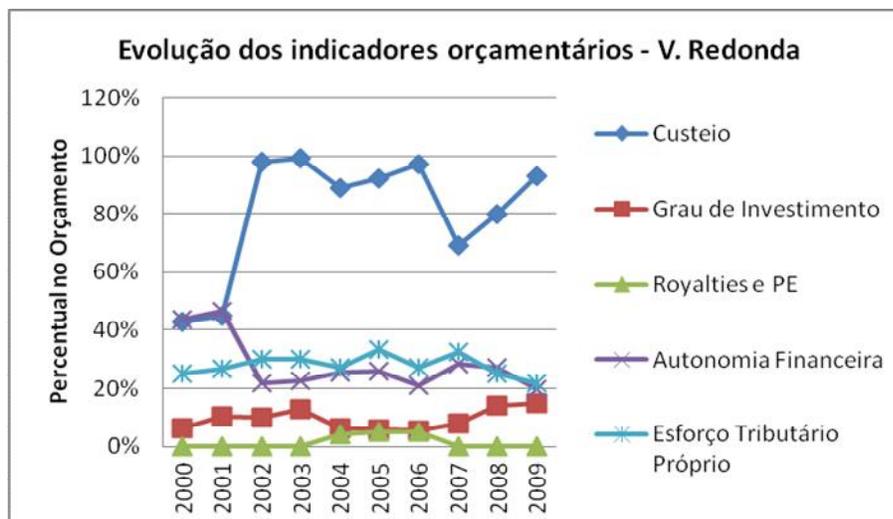


Figura 4: Evolução dos indicadores orçamentários em Volta Redonda (2000-2009).

4.2.3 Rio das Ostras

Rio das Ostras segue padrão similar ao município de Campos quanto à dependência orçamentária, com singela vantagem nos indicadores de autonomia financeira e esforço tributário próprio. A situação dessa cidade é singular quando se analisa o aspecto acréscimo populacional. Segundo dados do último Censo do IBGE, de 2010, a população de Rio das Ostras cresceu 190,39% em relação ao ano de 2000, ou seja, é o segundo município do Brasil em crescimento populacional. Essa informação é relevante por justificar, em parte, os elevados percentuais de comprometimento orçamentário com custeio, que subiram de 45% em 2000 para 85% em 2009, ao passo que o percentual de participação das rendas petrolíferas no orçamento tem-se mantido em níveis elevados, com pequena queda no ano de 2009, conforme tabela 6 e figura 5.

Não se pode olvidar que o município vem conquistando melhores índices de autonomia financeira e de esforço tributário próprio, ainda que incipientes para as necessidades de sustento da máquina administrativa. A fixação de trabalhadores da indústria petrolífera, possuidores de rendas por domicílio em geral acima da média em território municipal, incrementa a atividade econômica de construção civil e serviços, aliados ao potencial turístico local (MONIÉ, 2003). A implantação da Zona Especial de Negócios, às margens da divisa com o Município de Macaé, amplia a

capacidade de arrecadação de tributos como IPTU e ISS, consolidando os percentuais favoráveis de autonomia financeira e esforço tributário próprio.

Entretanto, ao comparar esses mesmos indicadores com outro município do Estado do RJ que possua as mesmas características de população e não receba expressivas participações de *royalties* e PE, como no caso de Resende (vide Tabela 7 e Figura 6), observa-se que esse mesmo município, no ano de 2009, conforme informações do TCE-RJ foram apresentados índices superiores de esforço tributário próprio (23,1%) e autonomia financeira (21,7%) frente a 14% e 12,6% respectivamente referentes aos percentuais orçamentários de Rio das Ostras.

Rio das Ostras, contudo, não foge ao padrão da elevação de custeio associada aos crescentes percentuais de *royalties* e PE. No período de 2002 a 2006 o grau de investimento alcançou percentuais relevantes, chegando a 62,1% em 2004. Daí, a partir de 2006 observa-se um acréscimo de 53% para 89% no percentual de custeio, o que em parte pode ser atribuído, como já mencionado anteriormente, a que a manutenção dos investimentos realizados consome mais recursos públicos e, em não havendo um controle rigoroso deste tipo de gasto, termina por inviabilizar a pretensão futura de novos investimentos, salvo a entrada de novas receitas ou mesmo o aumento da receita tributária própria.

Tabela 6: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Rio das Ostras (RJ).

Rio das Ostras		Grau de Investimento	Royalties e PE	Autonomia Financeira	Esforço Tributário Próprio
Ano	Custeio (1)	(2)	(3)	(4)	(5)
2000	45%	23,40%	73%	10%	11%
2001	35%	28%	74%	11%	4%
2002	39%	40%	76%	8%	3,60%
2003	46%	40,80%	64%	8,50%	4,30%
2004	51%	62,10%	66%	13%	9,40%
2005	53%	42,40%	74%	10,60%	7,10%
2006	89%	57,40%	73%	11,30%	7,60%
2007	89%	26,60%	65%	10,80%	14,20%
2008	70%	17%	68%	13,90%	15,60%
2009	85%	12%	59%	12,60%	14%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

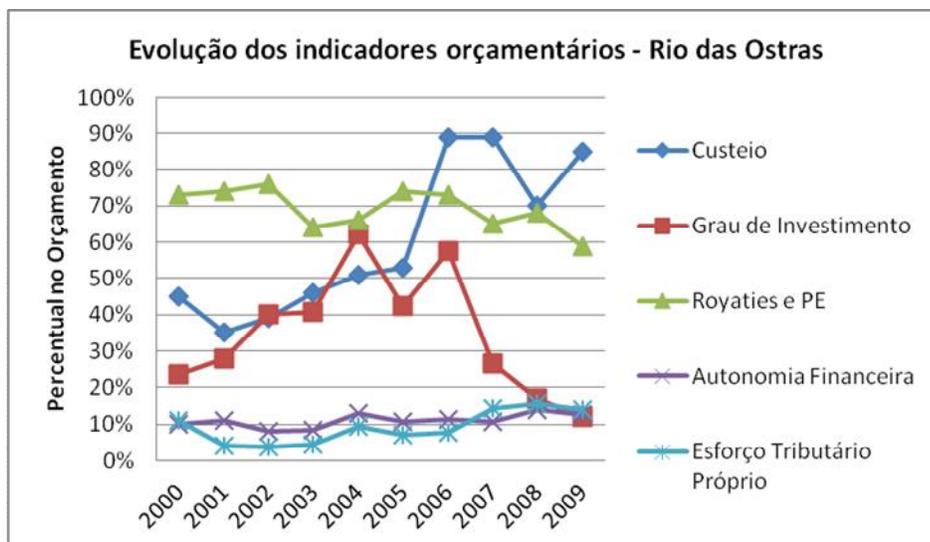
- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

Tabela 7: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Resende (RJ).

Resende Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
2000	82%	8,50%	1%	14%	21%
2001	78%	7%	2%	15%	16%
2002	78%	8%	2%	15%	10,00%
2003	93%	4,47%	2%	13,20%	15,00%
2004	89%	6,84%	3%	16%	15,70%
2005	80%	3,88%	3%	21,80%	21,20%
2006	88%	16,12%	2%	17,10%	16,70%
2007	86%	5,85%	5%	18,00%	17,30%
2008	83%	14%	6%	19,70%	17,60%
2009	86%	5%	5%	21,70%	23%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

**Figura 5:** Evolução dos indicadores orçamentários em Rio das Ostras (2000-2009).

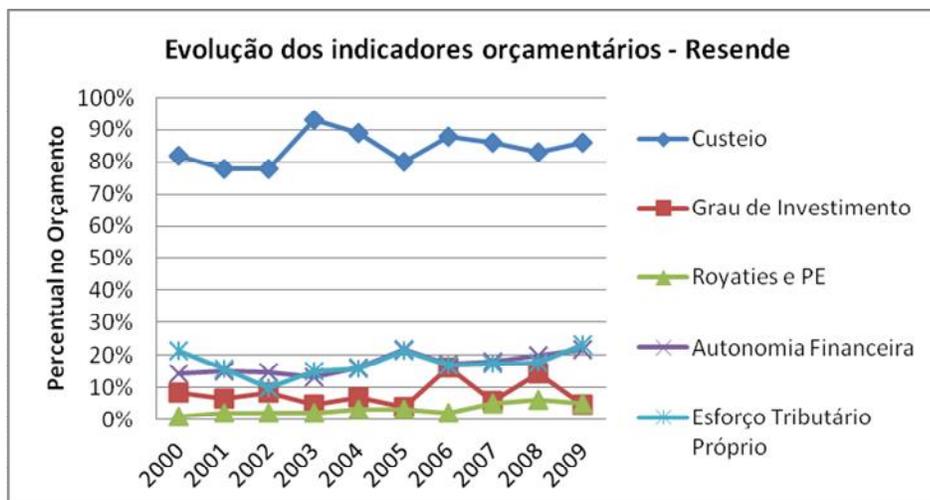


Figura 6: Evolução dos indicadores orçamentários em Resende (2000-2009).

4.2.4 São João da Barra

O município de São João da Barra vive a euforia atual dos investimentos realizados e a geração dos empregos previstos no megaempreendimento chamado complexo portuário do Açú. Ainda, a partir do ano de 2008, com o retorno das atividades do poço de Roncador sob sua área de influência marítima, o município vem se beneficiando de repasses vultosos de *royalties* e PE, fato este que elevou a participação destas receitas no montante total do orçamento de 44% em 2000 para 74% em 2009, conforme tabela 8 e figura 7. O referido aumento das receitas petrolíferas possibilitou ao município a elevação do grau de investimentos, a partir de 2008, alcançando o expressivo patamar de 52% em 2009²⁰.

As despesas com custeio no município são altas e já chegaram aos 109% das receitas correntes no ano de 2007. Revela-se, desta maneira que, assim como os demais municípios analisados, São João da Barra também é extremamente dependente das rendas petrolíferas. Exemplo do padrão orçamentário verificado junto aos demais municípios petro-rentistas,²¹ (SERRA, 2006) esse ente também

²⁰ A elevação do grau de investimento nos últimos anos também está associada à instalação de novas empresas no município por conta do complexo do Açú, assim como pelas políticas públicas municipais implantadas pela prefeitura local para a legalização e regularização das atividades informais.

²¹ Os autores preferem a denominação petro-rentistas a produtores, uma vez que o determinismo físico é utilizado para o cálculo da distribuição de *royalties* e PE. Produtores seriam aqueles municípios que emprestam seu território para as atividades de E&P, como Macaé, por exemplo.

sustenta modestos indicadores de autonomia financeira e esforço tributário próprio no período em análise, especialmente se compararmos com outro município do Estado do RJ de população semelhante, como no caso de Pirai (vide Tabela 9 e Figura 8) cuja composição orçamentária não é dependente de compensações petrolíferas.

Pirai, no ano de 2009, apresentou índices de autonomia financeira e esforço tributário próprio superiores em dobro ao município de São João da Barra, a saber, 11,2% e 11,4%, contra 6,2% e 5,7% respectivamente, reforçando a tese já discutida de que os municípios que não dependem das receitas de exploração de óleo e gás tendem a cuidar de sua arrecadação própria e de buscar mecanismos mais eficientes para a tributação interna. Ademais, os substanciais gastos com custeio da máquina pública pelo município de São João da Barra, conjugados à elevada participação das receitas de *royalties* e PE na composição orçamentária, constituem a fórmula clássica de dependência dos municípios selecionados da Região Norte Fluminense.

Tabela 8: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de São João da Barra (RJ).

S. J. Barra						
Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)	
2000	67%	30,80%	44%	4,60%	6,50%	
2001	58%	20%	42%	5,80%	6,30%	
2002	99%	13%	19%	3,80%	8,30%	
2003	71%	17,90%	55%	3,60%	4,60%	
2004	93%	12,10%	59%	3%	5,70%	
2005	90%	6,50%	64%	3%	5,50%	
2006	95%	4,90%	67%	2,70%	5,30%	
2007	109%	9,70%	52%	3,20%	5,70%	
2008	67%	19%	75%	7,60%	5,70%	
2009	78%	52%	74%	6,20%	5,70%	

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

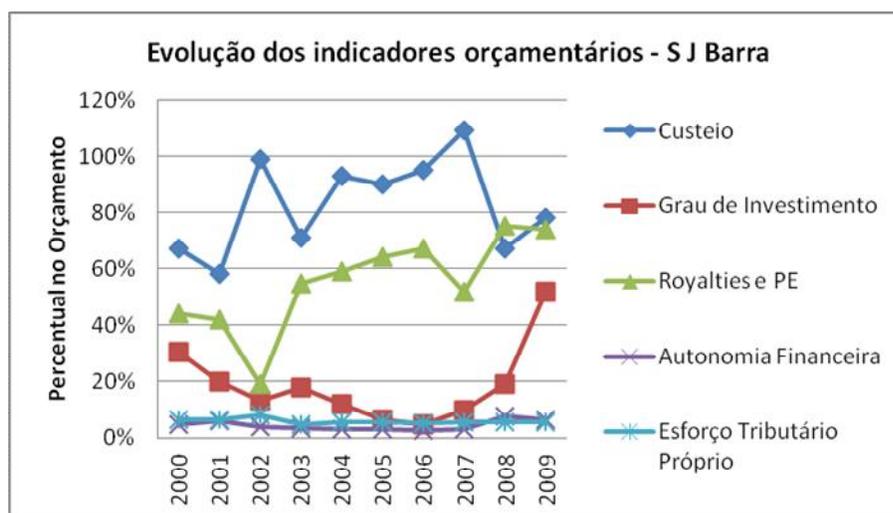
- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

Tabela 9: Indicadores orçamentários 2000-2009. Município de Pirai (RJ).

Pirai Ano	Custeio (1)	Grau de Investimento (2)	Royalties e PE (3)	Autonomia Financeira (4)	Esforço Tributário Próprio (5)
2000	70%	16,80%	6%	10,10%	8,20%
2001	74%	9%	7%	9,80%	2,00%
2002	81%	18%	8%	9,80%	8,90%
2003	94%	12,41%	9%	6,30%	7,70%
2004	76%	16,21%	8%	13%	9,80%
2005	105%	9,17%	10%	10%	10,70%
2006	83%	12,26%	12%	12,40%	23,00%
2007	85%	6,08%	12%	11,80%	19,60%
2008	80%	11%	15%	11,60%	11,30%
2009	90%	15%	14%	11,20%	11,40%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados do TCE-RJ. Perfil dos Municípios do Estado. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acessado em junho de 2010.

- (1) Percentual de comprometimento da receita corrente com a máquina administrativa
- (2) Percentual da receita total gasto com investimentos
- (3) Dependência às compensações financeiras
- (4) Contribuição da receita tributária própria no atendimento às despesas de custeio, exceto *royalties*, PE e demais transferências
- (5) Mede a capacidade de arrecadar seus próprios tributos em relação às demais receitas arrecadadas

**Figura 7:** Evolução dos indicadores orçamentários em São João da Barra (2000-2009).

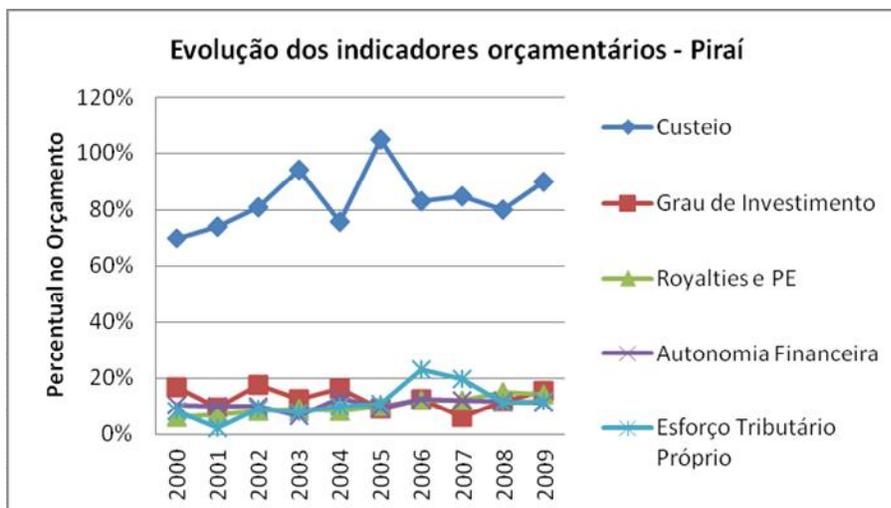


Figura 8: Evolução dos indicadores orçamentários em Pirai (2000-2009).

5 A DEPENDÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

A dependência orçamentária aos repasses de *royalties* e participações especiais provenientes da exploração de óleo e gás na costa dos municípios abordados está associada aos resultados apresentados pelos indicadores financeiros vistos anteriormente. É notável a expansão das despesas com custeio da máquina administrativa nesses municípios, acompanhada da elevação da participação das rendas petrolíferas no conjunto orçamentário.

Por outro lado, salvo pontuais exceções em determinados anos, o grau de investimento desses municípios é baixo e muito aquém das expectativas, especialmente para municípios recebedores de grandes somas dessas rendas. A princípio, as comparações realizadas entre os quatro municípios pesquisados e outros municípios do Estado do RJ do mesmo porte e que não sofrem influência dessas participações em seus orçamentos poderiam revelar um desempenho financeiro similar no período apresentado, haja vista que todos demonstraram um elevado grau de comprometimento de suas receitas correntes com o custeio da máquina pública e modestos graus de investimentos.

No entanto, municípios desprovidos de significativas somas de *royalties* e participações especiais tendem a cuidar melhor de sua arrecadação própria e apresentam indicadores mais favoráveis de autonomia financeira e esforço tributário próprio. De outro modo, por não haver impacto financeiro de compensações petrolíferas em seus orçamentos, observa-se uma determinada estabilidade no desempenho dos indicadores ao longo dos anos, ou seja, orçamentos mais equilibrados e previsíveis, não sujeitos a mudanças bruscas, como é o caso dos municípios pesquisados.

É verdade, também, que o elevado repasse de *royalties* e participações especiais não promoveu redução da dependência orçamentária nos municípios selecionados da região Norte Fluminense, como se aguardava. Consubstanciado na instalação de novos meios produtivos nestas localidades, associado a melhorias e incremento da eficiência nos instrumentos de arrecadação tributária própria, o repasse de rendas petrolíferas poderia mitigar seus efeitos impactantes negativos, especialmente o da dependência orçamentária, o que de fato não ocorreu. Muito pelo contrário, terminou por reforçar a dependência, reduzir o grau de investimentos na média e provocar certo relaxamento fiscal por parte destes municípios.

A teoria sobre o assunto, cuja discussão tenta compreender os efeitos da exploração mineral nos territórios afetados, na maioria das vezes tratada como maldição da abundância de recursos, pode perfeitamente ser aplicada à realidade dos municípios petro-rentistas da região Norte Fluminense, só que por outro viés. Trata-se de espécie diversa de maldição, que afeta principalmente seus orçamentos públicos, ou seja, a maldição da abundância de *royalties* e participações especiais.

Sobre o mesmo tema, Enriquez (2008, p. 91) e Furtado (p. 61) apresentam possibilidades de indução ao crescimento e desenvolvimento econômico para nações e localidades que souberem aplicar os recursos provenientes da exploração mineral. A adoção, por parte dos governos envolvidos, de políticas públicas que priorizem o investimento desses recursos em capital humano, ou seja, no desenvolvimento social e educacional dos cidadãos e na diversificação dos meios produtivos locais, pode impactar positivamente nessas sociedades. Daí, a maldição poderá se converter em bênção. Isso se aplica também aos municípios pesquisados, na medida em que as rendas petrolíferas presentes em seus orçamentos forem investidas em capital humano e diversificação produtiva e não exageradamente em custeio.

Já se sabe que os fatores, entre outros que contribuem para a maldição da abundância de recursos naturais, são: a instabilidade no fluxo de receitas públicas, o controle do mercado por poucas empresas, mercado de trabalho monopsônico e ultrassubdesenvolvimento, quando exauridos os recursos (DAVIS *apud* ENRIQUEZ, 2008, p. 94-95).

É possível estabelecer um paralelo entre alguns destes fatores e os fatores causadores da dependência orçamentária às rendas petrolíferas. De fato, a instabilidade no fluxo de receitas públicas é uma realidade para os municípios da

Zona de Produção Principal. O comportamento da arrecadação e da entrada de receitas correntes em seus orçamentos públicos municipais dependerá, necessariamente, de como vai se portar a produção de óleo e gás, o preço do barril de petróleo e o valor do dólar, que são as principais variáveis para cálculo dos *royalties* e participações especiais oriundos da extração litorânea de hidrocarbonetos²². Como o preço do petróleo é extremamente volátil, a ocorrência de crises econômicas internacionais ou guerras entre países produtores de óleo afetam direta e imediatamente os municípios dependentes das participações governamentais, como de fato ocorreu em 2009, reflexo da crise econômica mundial de 2008.

Os dados apresentados na Tabela 10 abaixo demonstram as consideráveis quedas nos valores nominais de *royalties* e participações especiais recebidos pelos municípios pesquisados do ano de 2008 para 2009, à exceção de São João da Barra, que ainda logrou manter e elevar discretamente sua participação nestas receitas²³. O município de Campos dos Goytacazes experimentou uma queda percentual de 19,7% (mais de R\$230 milhões) em suas receitas de *royalties* e PE de um ano para o outro, o que em termos de orçamento público municipal pode ser gravíssimo, como efetivamente foi e que acarretou cortes de despesas, paralisação de obras, descontinuidade de programas sociais, entre outras medidas de contenção de gastos no ano de 2009. Os municípios de Macaé e Rio das Ostras suportaram quedas em suas receitas de *royalties* e PE do ano de 2008 para 2009 nos percentuais de 27,2% (mais de R\$130 milhões) e 23,9% (quase R\$80 milhões) respectivamente e adotaram medidas administrativas de redução de despesas similares ao município de Campos.

²² O preço referência do petróleo para fins de cálculo de *royalties* e participações especiais poderá ser o preço real médio de venda ou o chamado preço mínimo fixado pela ANP, aplicando-se aquele que for maior. Para se calcular esse preço utiliza-se também como referência o preço do petróleo *Brent* utilizado no Reino Unido. Outras variáveis são levadas em consideração para esse cálculo, como: teor de enxofre e taxa de câmbio para o dólar (BARBOSA, 2011, p. 136-140).

²³ A explicação para esse ligeiro incremento na arrecadação de *royalties* e PE no município de São João da Barra, tem respaldo nos recordes sucessivos de produção de óleo no campo de Roncador, a partir de 2007/2008, o principal campo petrolífero na área marítima de influência deste município.

Tabela 10: Demonstrativo do comportamento da arrecadação de rendas petrolíferas (2008-2009).

Beneficiário	Ano	Valor Royalties + PE em R\$	Diferença 2008/2009	Percentual
Campos dos Goytacazes	2008	1.168.642.499,45		
Campos dos Goytacazes	2009	938.458.487,36	(230.184.012,09)	-19,70%
Macaé	2008	501.680.924,82		
Macaé	2009	365.247.504,11	(136.433.420,71)	-27,20%
Rio das Ostras	2008	331.550.609,17		
Rio das Ostras	2009	252.223.801,18	(79.326.807,99)	-23,90%
São João da Barra	2008	161.427.752,79		
São João da Barra	2009	168.329.125,44	6.901.372,65	4,10%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Infroyalties** disponíveis em: <<http://www.infroyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

E não é só a instabilidade das rendas petrolíferas que reafirma a dependência orçamentária desses municípios. Essas rendas são a principal fonte de recursos destes municípios, conforme já observado nas tabelas dos indicadores orçamentários apresentadas anteriormente. A dependência a uma única fonte é fator de elevado risco à manutenção dos serviços públicos e à estabilidade sociopolítica destas localidades. Não é demasiado recordar os debates, que se iniciaram no ano de 2009 no Congresso Nacional, sobre a possível redistribuição para os demais estados e municípios da Federação, de *royalties* e PE, não só da área do pré-sal, mas também daqueles pagos no regime de concessão para exploração de óleo e gás, e que ainda representam uma ameaça palpável aos orçamentos públicos dos municípios ditos da Zona de Produção Principal. O caos social e econômico decorrente de uma possível alteração nas regras atuais de divisão desses recursos seria inevitável. Portanto, assim como a escassez de recursos provoca o ultrassubdesenvolvimento de um determinado território, como efeito da maldição da abundância de recursos naturais, a falência dos municípios que dependem de participações governamentais da exploração de óleo e gás seria uma realidade inafastável, caso deixassem de receber estas rendas.

Por outro lado, não se pode esquecer que os governos locais, por mais bem intencionados que sejam quanto ao estilo de administração que implantam em seus municípios, carecem muitas vezes de quadro de servidores capacitados e em número desejável para enfrentar os desafios da dependência orçamentária. Daí a necessidade de investimentos em capital humano, em qualificação de pessoal, não só de servidores da administração pública, mas do pessoal ativo nestes municípios, para que possam ocupar melhores postos de trabalho e obter maiores rendas. A

carência de pessoal qualificado, em especial na Administração Pública, termina por inviabilizar o olhar macro sobre a execução do orçamento, e daí prevalece sempre a opção pela aplicação das políticas públicas imediatas em detrimento das mediatas, ou seja, de médio e longo prazo. Os Chefes das administrações municipais sofrem pressões políticas e da sociedade local, consciente das grandes somas de rendas petrolíferas recebidas pelo governo (*rent-seeking*), para a utilização dessas rendas em mais benefícios sociais, de transferência de renda e contratações pelo poder público, para fazer frente aos consideráveis índices de desemprego na região Norte Fluminense. Os prefeitos, então, são seduzidos pelo clientelismo e passam a se manter no poder utilizando dessas táticas, pesando os orçamentos com mais despesas de custeio a cada mandato.

Importante observar que a dependência orçamentária não é exclusividade dos municípios petro-rentistas da região Norte Fluminense. Os orçamentos públicos de alguns municípios capixabas, que nos últimos anos vêm observando um acréscimo considerável na participação das rendas petrolíferas, também estão sendo vítimas da armadilha da dependência orçamentária, conforme se demonstrará nas tabelas (11 a 16) de indicadores orçamentários abaixo. Citamos os exemplos dos municípios de Presidente Kennedy (ES) e Itapemirim (ES), localizados no litoral sul do Estado do Espírito Santo. Com a descoberta de campos petrolíferos gigantes na costa capixaba, como o campo de Jubarte, por exemplo, estes municípios, também ditos produtores, entraram para o clube dos municípios petro-rentistas.

Os dados apresentados a seguir, também referentes ao período de 2000 a 2009, revelam a participação crescente das compensações petrolíferas nos orçamentos públicos destes municípios, caracterizando também elevado grau de dependência a estas receitas, como no caso do município de Presidente Kennedy onde, já em 2009, as receitas de *royalties* e participações especiais representavam 80% do orçamento. Por outro lado, o grau de investimentos nesses municípios subiu durante o período de 2000 a 2008, com ligeira queda do ano de 2008 para o de 2009. Certamente uma opção conservadora dos gestores municipais frente aos reflexos da crise internacional de 2008, sentida no orçamento de 2009. Para os dois municípios capixabas, as receitas correntes oriundas de rendas petrolíferas experimentaram acréscimo considerável e as receitas tributárias também subiram, mas em patamares moderados, revelando a necessidade de ampliação da autonomia financeira e do esforço tributário próprio.

Tabela 11: *Royalties* + PE sobre Receita total (2000-2009). Município de Itapemirim (ES).

Beneficiário	Ano	Valor Corrente <i>Royalties</i> + PE		Percentual
		em R\$	Receita Total em R\$	
Itapemirim ES	2000	473,39	9.571.401,00	0%
	2001	334,51	10.668.840,19	0%
	2002	759,79	12.054.022,20	0%
	2003	864.801,16	19.182.189,70	5%
	2004	4.631.557,90	27.452.956,03	17%
	2005	3.071.874,80	38.524.442,25	8%
	2006	2.321.792,45	46.822.574,47	5%
	2007	10.641.646,99	56.352.233,61	19%
	2008	17.123.174,21	72.124.546,80	24%
	2009	11.923.109,57	64.913.262,77	18%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Infroyalties** disponíveis em: <<http://www.infroyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

Tabela 12: *Royalties* + PE sobre Receita total (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES)

Beneficiário	Ano	Valor Corrente <i>Royalties</i> + PE em		Percentual
		R\$	Receita Total em R\$	
Presidente Kennedy ES	2000	458.020,27	5.340.066,05	9%
	2001	680.018,69	7.051.736,91	10%
	2002	186.727,01	7.622.723,00	2%
	2003	4.657.951,22	11.446.772,61	41%
	2004	12.799.863,39	21.149.888,76	61%
	2005	11.760.770,70	23.705.211,77	50%
	2006	12.151.246,64	24.719.983,51	49%
	2007	19.903.616,82	33.050.212,89	60%
	2008	79.201.582,39	96.136.391,59	82%
	2009	79.188.705,44	98.511.657,52	80%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Infroyalties** disponíveis em: <<http://www.infroyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

Tabela 13: *Royalties* + PE sobre Receita Tributária Própria (2000-2009). Município de Itapemirim (ES).

Beneficiário	Ano	Valor Corrente		Percentual
		<i>Royalties</i> + PE em R\$	Receita Tributária Própria em R\$	
Itapemirim ES	2000	473,49	505.293,00	0%
	2001	334,51	600.340,89	0%
	2002	759,79	784.617,17	0%
	2003	864.801,16	935.685,26	92%
	2004	4.631.557,90	1.951.195,62	237%
	2005	3.071.874,80	2.699.440,37	114%
	2006	2.321.792,45	2.217.434,16	105%
	2007	10.641.646,99	3.823.854,90	278%
	2008	17.123.174,21	3.462.870,98	494%
	2009	11.923.109,57	2.960.871,63	403%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Infroyalties** disponíveis em: <<http://www.infroyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

Tabela 14: *Royalties* + PE sobre Receita Tributária Própria (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES).

Beneficiário	Ano	Valor Corrente Royalties + PE em R\$	Receita Tributária Própria em R\$	Percentual
Presidente Kennedy ES	2000	458.020,27	181.095,31	253%
	2001	680.018,69	266.060,84	256%
	2002	186.727,01	636.500,00	29%
	2003	4.657.951,22	394.405,27	1181%
	2004	12.799.863,39	540.711,14	2367%
	2005	11.760.770,70	883.426,93	1331%
	2006	12.151.246,64	1.181.363,16	1029%
	2007	19.903.616,82	1.646.755,66	1209%
	2008	79.201.582,39	4.793.524,55	1652%
	2009	79.188.705,44	2.098.430,04	3774%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Inforoyalties** disponíveis em: <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

Tabela 15: *Royalties* + PE sobre despesa de investimento (2000-2009). Município de Itapemirim (ES).

Beneficiário	Ano	Valor Corrente Royalties + PE em R\$	Despesa com investimento em R\$	Percentual
Itapemirim ES	2000	473,49	593.880,00	0%
	2001	334,51	458.724,51	0%
	2002	759,79	0	0%
	2003	864.801,16	1.537.954,15	56%
	2004	4.631.557,90	1.723.722,17	269%
	2005	3.071.874,80	7.164.985,63	43%
	2006	2.321.792,45	7.580.574,59	31%
	2007	10.641.646,99	5.783.598,48	184%
	2008	17.123.174,21	15.406.840,08	111%
	2009	11.923.109,57	9.089.683,07	131%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Inforoyalties** disponíveis em: <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

Tabela 16: *Royalties* + PE sobre despesa de investimento (2000-2009). Município de Presidente Kennedy (ES).

Beneficiário	Ano	Valor Corrente Royalties + PE em R\$	Despesa com Investimentos em R\$	Resultado
Presidente Kennedy ES	2000	458.020,27	238.160,64	192%
	2001	680.018,69	565.518,40	120%
	2002	186.727,01	1.085.287,00	17%
	2003	4.657.951,22	939.216,14	496%
	2004	12.799.863,39	4.364.784,89	293%
	2005	11.760.770,70	5.345.094,15	220%
	2006	12.151.246,64	3.699.896,36	328%
	2007	19.903.616,82	5.060.529,29	393%
	2008	79.201.582,39	22.330.623,43	355%
	2009	79.188.705,44	7.356.741,55	1076%

Fonte: Tabulação do autor com base em dados da Universidade Candido Mendes. **Inforoyalties** disponíveis em: <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br>>. Acessado em junho de 2010.

O caso do Estado do Espírito Santo é emblemático quando se trata da dependência orçamentária e dos efeitos negativos que a abundância de rendas petrolíferas pode ocasionar nas finanças públicas de seus municípios. Preocupada com a questão, a estatal Petrobrás S.A. com o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promoveu o Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações locais beneficiadas pelos *royalties* do petróleo, realizado e desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em dezembro de 2009. Com o título “Territórios Simultaneamente Beneficiados por Programas Federais e por Pagamentos de Royalties Decorrentes de Exploração de Petróleo e Gás Natural – Subsídios para o Aperfeiçoamento da Gestão para o Desenvolvimento Sustentável”, o IBAM apresentou um estudo cujas conclusões indicaram para a rápida e considerável dependência de alguns municípios do Estado do ES às rendas petrolíferas, sugerindo a utilização desses recursos com foco em melhorias na gestão pública, especialmente na capacitação e qualificação de pessoal, para a implantação de políticas públicas capazes de reduzir o grau de dependência orçamentária, voltadas para o desenvolvimento socioeconômico local (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, 2009).

Um artigo apresentado no âmbito do VII Congresso Nacional de Excelência em Gestão em agosto de 2011 analisou a relação entre a reversão das expectativas econômicas decorrentes da crise financeira de 2008, a preferência explícita da Petrobrás S.A. pela exploração do pré-sal e a queda de arrecadação de *royalties* e participações especiais nos municípios do norte capixaba em decorrência destes fatores. A dependência orçamentária de alguns municípios às rendas do petróleo e aos investimentos da Petrobrás S.A. na região, especialmente o município de São Mateus (ES), restou evidente. Algumas prefeituras do norte capixaba sentiram imediatamente o enxugamento das operações da estatal petrolífera na região e passaram de euforia a um clima de pessimismo econômico generalizado (MEDEIROS, 2011, p. 8).

Do litoral do Espírito Santo ao Oeste do Estado do Paraná, a problemática em torno da dependência orçamentária também se apresenta, no entanto, por conta dos *royalties* devidos e pagos a título indenizatório aos municípios inundados pela

hidrelétrica Itaipu Binacional²⁴ e não por rendas petrolíferas. Artigo publicado na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (mai-ago/2008) revelou a necessidade de aplicação deste tipo de *royalties* em ações que não promovam a dependência orçamentária ou que não representem um ônus financeiro futuro aos municípios beneficiados. A experiência apresentada no artigo, com maior relevância para o município de Santa Helena (PR), é de que a simples atração de empresas com a utilização das verbas indenizatórias não foi capaz de gerar desenvolvimento econômico e social por si só, uma vez que a população local não estava adequadamente preparada e capacitada para ocupar os melhores postos de trabalho. Em suma, os *royalties* pagos pela Itaipu Binacional vêm sendo absorvidos pelas despesas de custeio para manter a infraestrutura criada em atração de empresas, sem que, com isso, haja uma alteração significativa no padrão socioeconômico local.

Quando se trata de rendas petrolíferas, a dependência orçamentária, principalmente para municípios de pequeno e médio porte, ocorre rapidamente, dificultando a reversão posterior deste quadro caso não sejam aplicadas políticas públicas voltadas para reverter a dependência por parte dos governos subnacionais. Cite-se o caso do município de Parati, no sul do Estado do RJ, como exemplo. Desde o ano de 2011, quando foi enquadrado na Zona de Produção Principal, esse município passou a receber grandes somas de *royalties* e participações especiais por conta da produção do campo gigante de Mexilhão, na Bacia de Santos, e, por conta disto, já é o quarto município do Estado do RJ mais dependente destas receitas em seu orçamento (50%), perdendo posições somente para os municípios de São João da Barra (84%), Campos dos Goytacazes (60%) e Rio das Ostras (52%) (NAZARETH, 2012, p. 24).

A despeito do quadro orçamentário dependente observado para os municípios pesquisados, é importante ressaltar que todos os quatro no mesmo período estudado (2000-2009) lograram melhorar seus Índices FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), conforme tabela 17. De fato, as críticas contidas neste estudo

²⁴ Os *royalties* pagos mensalmente pela Itaipu Binacional são distribuídos no Brasil da seguinte forma: 45% aos estados, 45% aos municípios alagados de acordo com a área alagada, 4,4% ao Ministério do Meio Ambiente, 3,6% ao Ministério das Minas e Energia e 2% ao Ministério da Ciência e Tecnologia. Leis 7.990/89 e 9.984/2000. Entre os 15 municípios paranaenses beneficiados estão: Santa Helena, Foz do Iguaçu, Itaipulândia e Marechal Cândido Rondon (STERCHILE & SOUZA, 2008).

estão direcionadas à aplicação das receitas petrolíferas e não à indústria do petróleo em si, cuja atividade na região Norte Fluminense vem promovendo grandes avanços sociais e econômicos em seus municípios. Podemos citar como exemplo o crescimento do mercado imobiliário e da construção civil, responsáveis pela geração de inúmeros empregos, ou ainda, o expressivo parque industrial instalado em Macaé e Rio das Ostras para atender à indústria *offshore*, e, obviamente, o porto do Açú em São João da Barra. A grande questão é saber se esses índices, que avaliam o desempenho dos municípios nas áreas de emprego e renda, educação e saúde, podem continuar avançando com orçamentos públicos completamente comprometidos com custeio e sem margem para os investimentos necessários às melhorias que a sociedade clama. Daí, a urgência na criação de novas políticas públicas de desenvolvimento que valorizem o capital humano destas sociedades, tornando seus cidadãos mais autônomos, empreendedores e, por conseguinte, menos dependentes dos governos locais.

Tabela 17: Evolução IFDM (2000-2009).

Município	IFDM 2000	IFDM 2009
Campos dos Goytacazes	0,6835	0,7027
Macaé	0,7807	0,827
Rio das Ostras	0,6366	0,8288
São João da Barra	0,6296	0,7632

Fonte: Quanto mais próximo de 1, melhor o índice. Tabulação do Autor com base em dados colhidos disponíveis em: <<http://www.firjan.org.br>>. Acessado em junho de 2010.

A título de exemplo, sobre políticas públicas que poderiam servir à redução da dependência orçamentária às rendas petrolíferas nos municípios pesquisados, a literatura apresenta a criação de fundos de estabilização financeira para o enfrentamento de crises econômicas e para garantia da utilização destes recursos para as futuras gerações. Cruz (2009, p. 17) cita a criação, em alguns países, de fundos permanentes, baseados nos preceitos de justiça intergeracional de Hartwick, com relativo sucesso. É o que ocorre, por exemplo, na Noruega, em que o fundo foi destinado a pagamento de aposentadorias e estabilização de receitas. No Alasca, EUA, distribuem-se incondicionalmente aos habitantes daquele Estado os dividendos do fundo. Em Botsuana, grande exportador de diamantes, país localizado na região da África Subsaariana, o fundo serve para a estabilização de receitas,

entre outras funções. A província de Alberta, no Canadá, também possui seu próprio fundo desde 1976 (LIMA, 2008, p. 43).

A aplicação das compensações petrolíferas em mais investimentos, especialmente em infraestrutura, educação, saúde e previdência, podem auxiliar a inverter o quadro de dependência orçamentária a médio e longo prazo. Um artigo publicado por José Serra em seu blog²⁵, no mês de outubro de 2011, apresentou soluções interessantes para se reduzir a dependência e sugestões quanto à aplicação de *royalties* e participações especiais no regime de partilha, mas que poderia se aplicar também às compensações pagas no regime de concessão. A ideia exposta no artigo é de que, para campos novos, as rendas petrolíferas devem ser revertidas integralmente para investimentos fixos nos dois ou três primeiros anos e depois, uma parcela crescente, até um quinto ou um quarto destas rendas, poderia ser utilizada no custeio dos investimentos. A outra possibilidade levantada é também a criação de fundos de poupança para municípios aquinhoados, cujos rendimentos seriam revertidos para educação, saúde ou previdência.

De um modo geral, para se minimizarem os efeitos da dependência orçamentária, é necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio. É preciso se investir mais, não só em capital físico (obras e infraestrutura em geral), mas em capital humano também, de forma a se aprimorar a capacidade institucional dos municípios para o planejamento e a execução das políticas públicas (NAZARETH, 2011). Investimentos em qualificação profissional, tecnologia da informação, na qualidade da arrecadação e na diversificação dos meios produtivos locais seriam medidas importantes para se inverter esse quadro.

É certo que reduzir a situação de dependência representa um desafio hercúleo para as administrações municipais, especialmente pelas dificuldades operacionais e ausência de pessoal qualificado local para as tarefas neste sentido. Não há dúvidas da necessidade de alteração do foco da aplicação das rendas petrolíferas. Direcionar uma boa parcela destes recursos para investimentos em capital humano, como já repetido anteriormente, pode vir a ser uma solução eficaz no combate à dependência orçamentária. No entanto, é preciso vontade política dos

²⁵ Disponível em <<http://www.joseserra.com.br/blog>>. Acessado em junho de 2010.

gestores locais e entendimento de toda a sociedade civil sobre os riscos e perigos de se manter serviços públicos essenciais com recursos finitos e de uma única fonte.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou indicar por meio de dados orçamentários dos municípios selecionados os impactos gerados em seus orçamentos em função dos elevados repasses de rendas petrolíferas, em especial quanto à dependência a esses recursos, servindo de alerta à sociedade civil em geral e aos gestores públicos locais. A abundância de *royalties* e PE não representou necessariamente o aumento no grau de investimento, pelo contrário, proporcionou o aumento dos gastos com despesas de custeio, nelas inseridas as de pessoal, principalmente, e demais despesas administrativas, reforçando o *status* arriscado de dependência. De outro modo, os baixos indicadores quanto ao grau de investimento no ano de 2009, observados junto aos municípios de Campos, Macaé e Rio das Ostras, revelam os efeitos da crise mundial do ano anterior que concorreu para a queda acentuada do preço do barril do petróleo e da moeda americana, fatores preponderantes no cálculo do pagamento de *royalties* e participações especiais, e que inibiram os investimentos em favor da manutenção das despesas de custeio.

Salvo pontuais exceções, os municípios não procuraram expandir seus mecanismos de arrecadação de tributos, mantendo-se em um estado de comodidade fiscal, resultando em baixos níveis de autonomia financeira e esforço tributário próprio. É certo que pouquíssimos municípios brasileiros mantêm suas atividades somente com os recursos provenientes de arrecadação tributária própria. Na média, os tributos municipais representam apenas 18,9% do total da receita dos municípios (SANTOS, 2003), no entanto, o que se depreende dos estudos apontados é que, a despeito dos substanciais repasses de compensações petrolíferas aos quatro municípios, ao longo dos dez anos, não lograram eles

distinguirem-se dos demais municípios da federação. Muito pelo contrário, reforçaram sua condição dependente.

As comparações com outros municípios do Estado do RJ não recebedores de *royalties* e participações especiais revelaram realidades orçamentárias diversas e mais equilibradas, sugerindo que os municípios desprovidos dessas rendas tendem a buscar uma autonomia financeira melhor, valendo-se dos tributos de sua competência constitucional. A análise de alguns municípios do Estado do ES e da região oeste do Estado do PR expôs as dificuldades enfrentadas em outras partes do país, muito similares às suportadas pelos municípios da região Norte Fluminense.

Piquet (2011), citando Celso Furtado: “o desenvolvimento não é uma fatalidade”, resume de forma precisa o que se está abordando neste estudo. A aplicação indevida das rendas petrolíferas por parte dos governos locais associada à indiferença da população e quase inexistente participação popular, afastam as fantásticas possibilidades de utilização destas participações governamentais no desenvolvimento social e econômico dos municípios para o futuro.

As possíveis soluções apresentadas nesta dissertação não representam uma receita de bolo pronta a ser seguida. São ideias fundamentadas na necessidade de um novo olhar para a aplicação das rendas petrolíferas, em especial nos municípios pesquisados. A mudança de paradigma é necessária para que as administrações locais atentem aos mecanismos de controle de suas despesas de custeio e promovam a qualidade destas despesas, ou, de outro modo, as oportunidades históricas de crescimento serão perdidas e, talvez, não ocorram mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J.R.R.; GOBETTI, S.W. Rendas do Petróleo no Brasil: Alguns aspectos fiscais e Federativos. **Revista do BNDS**, Rio de Janeiro, v.15, n.30, p.231-269, dez. 2008.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEL (ANP). **Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros**. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br>>. Acesso: 30 ago. 2011.

BARBOSA, D.H. **Tributação do petróleo no Brasil e em outras jurisdições**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Receitas públicas: manual de procedimentos: aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios**. Brasília, DF, 2007. 233p.

_____. Lei nº 4320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, p. 2745, 23 mar. 1964. Seção 1.

BRAVO-ORTEGA, Claudio; GREGORIO, José de. The relative richness of the poor? Natural resources, human capital, and economic growth. In: _____. LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. **Natural resources, neither curse nor destiny**. Washington D.C.: Stanford Univesity Press, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. **Globalização e competição**: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CRUZ, Bruno de Oliveira; RIBEIRO, Márcio Bruno. **Sobre bênçãos e maldições: é possível gerir recursos naturais de forma sustentável?** Uma análise sobre os royalties e as compensações financeiras no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

ENRIQUEZ, Maria Amélia. **Mineração ou Dádiva?** Os dilemas do desenvolvimento sustentável a partir de uma base mineira. São Paulo: Signus, 2008.

FARIAS, L. **Royalties do petróleo:** as regras do jogo – para discutir sabendo. Rio de Janeiro: Agir, 2011.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal.** Disponível em: <<http://www.firjan.org.br>>. Acesso: 01 mai. 2012.

FURTADO, Celso. 1920-2004. **Ensaio sobre a Venezuela:** subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. (Arquivos Celso Furtado, v.1).

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas:** teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOBETTI, S. W. Federalismo e rendas petrolíferas no Brasil e no mundo. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Mar de Riqueza, Terra de Contrastes:** o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

HAUSMANN, Ricardo; RIGOBON, Roberto. An alternative interpretation of the “resource curse”: Theory and policy implications. In: _____. DAVIS, J. M.; OSSOWSKI, R.; FEDELINO, A. (Org.) **Fiscal policy formulation and implementations in oil-producing countries.** Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico de 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso: 05 set. 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Proposição das áreas de atuação no Estado do Espírito Santo.** Rio de Janeiro: Programa de Desenvolvimento Institucional das Administrações Locais, 2009.

LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. Trade structures and growth. In: _____. LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. **Natural resources, neither curse nor destiny**. Washington D.C.: Stanford University Press, 2007.

LIMA, H. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2008.

MANZANO, Ozmel; RIGOBON, Roberto. Resource curse or debt overhang? In: _____. LEDERMAN, Daniel; MALONEY, William F. **Natural resources, neither curse nor destiny**. Washington D.C.: Stanford University Press, 2007.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Celso Furtado na Venezuela. In: _____. FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. (Arquivos Celso Furtado, v.1).

MEDEIROS, R. L. Reversão das expectativas regionais capixabas para a indústria do petróleo. In: _____. CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 7., 2011, Niterói. **Gestão de riscos para a sustentabilidade**. Niterói: UFF, 2011. Disponível em: <<http://www.excelenciaemgestao.org/pt/edicoes-anteriores/vii-cneg/informacoes-gerais.aspx>>. Acesso: 01 fev. 2012.

MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, 257-285.

NAZARETH, P. A. Municípios do Estado do Rio de Janeiro: prosperidade em perspectiva ou riscos à frente? In: _____. URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Org.) **Rio a hora da virada**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 255-272.

_____. Os desafios das finanças municipais na economia fluminense para o financiamento do desenvolvimento local. In: _____. FAURÉ, Y.A.; HANSENCLEVER, L.; NETO, R.S (Org.). **Novos Rumos para a Economia Fluminense Oportunidades e Desafios do Crescimento do Interior**. Rio de Janeiro: E-papers, 2008, p. 49-86.

NAZARETH, P.; QUINTANILHA N.; SALLES J. Uma simulação das perdas de receitas do estado e dos municípios do RJ com as mudanças em discussão. In: _____. SEMINÁRIO, 2012, Rio de Janeiro. **Royalties do petróleo: para além da mera disputa por recursos**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado para o Desenvolvimento, 2012. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/interna.php?ID_M=707>. Acesso: 01 mai. 2012.

NAZARETH, P., SALLES, J., QUINTANILHA, N. O Rio de Janeiro e o pré-sal: o novo marco regulatório e os impactos nas finanças do estado e dos municípios. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Mar de Riqueza, Terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

OLIVEIRA, C.H.; ARAÚJO, N.Q.; NAZARETH, P. A. Considerações sobre os impactos das propostas de mudanças no marco regulatório do petróleo e gás natural nas finanças públicas do Rio de Janeiro. **Revista Petróleo e Região no Brasil**. Rio de Janeiro, ano VIII, n.29, p.1-5, set. 2010.

PIQUET, R. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, 219-238.

PIQUET, R.; TERRA, D. A roda da fortuna: a indústria do petróleo e seus efeitos multiplicadores no Brasil. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Mar de Riqueza, Terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

PRADO, S. **Transferências Fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP/K. Adenauer, 2001. (Trabalho elaborado para o projeto de Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental).

REIS, H. da C.; MACHADO JUNIOR, J. T. A lei 4320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal. 34. ed. Rio de Janeiro: Ibam/Lumen Juris, 2012.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). SECRETARIA DE FAZENDA. SUBSECRETARIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS. **Pré-Sal: de quanto estamos falando? Uma análise macroeconômica da produção potencial dos campos do pré-sal brasileiro**. Rio de Janeiro, 2010. SEFAZ-RJ NT 2010.02.

RIO entre céu e inferno do pré-sal. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 07 jun. 2010.

SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. **Natural resource abundance and economic growth – Revised**. Cambridge, Massachussets: Center for International Development, Harvard University, 1997.

SANTOS, A. M. S. P. Autonomia Municipal no Contexto Federativo Brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 120, p. 203-224, jan./jun. 2011.

_____. Descentralização, Desenvolvimento local e Autonomia Financeira dos Municípios. **Revista Quivera**, México, Vol. 10, n.1, 2008.

_____. Reforma do Estado, Descentralização e Autonomia Financeira dos Municípios. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, ano. 4, n.2, 2003.

SERRA, R. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: _____. Piquet, R.; SERRA, R. **Petróleo e Região no Brasil o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p.77-110.

_____. Distribuição das rendas petrolíferas no Brasil: uma sistematização crítica das alternativas em debate nas casas legislativas nacionais. In: _____. UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE (UFF). **Oficina sob impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé (RJ)**. Niterói: UFF, 2010. Disponível em: <<http://www.uff.br/macaeimpacto/OFICINAMACAE/index.html>>. Acesso: 01 set. 2011.

SERRA, R.; LEAL J. A. Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003, 163-184.

SERRA, R. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: _____. PIQUET, R. (Org.). **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X: FAPERJ, 2011.

SERRA, R.; TERRA, D. T.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n.18-19, p.59-83, dez. 2006.

SILVA, L. M. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

STERCHILE, S. P. W.; SOUZA, E. B. C. Apontamentos sobre a aplicação de *royalties* da Itaipu Binacional e o processo de desenvolvimento. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 4, n. 2, p. 3-22, mai./ago. 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE). **Perfil dos Municípios do Estado**. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso: 15 ago. de 2011.

TOLEDO JUNIOR, F. C. de; ROSSI, S. C. **Lei de responsabilidade fiscal:** comentada artigo por artigo. 3. ed. São Paulo: NDJ, 2005.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. **Inforoyalties**. Disponível em: <<http://www.inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 01 mar. 2012.