

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

JOSÉ GABRIEL PEIXOTO RODRIGUES

**DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA
DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
OUTUBRO – 2022

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

José Gabriel Peixoto Rodrigues

**DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA
DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do Grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

Orientador: Prof. Rodrigo Anido Lira, Dsc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
OUTUBRO – 2022

Catálogo na fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 014/2023

Rodrigues, José Gabriel Peixoto.

Da abundância à escassez: análise da trajetória orçamentária do município de Campos dos Goytacazes. – 2022.
91 f.

Orientador(a): Rodrigo Anido Lira.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.
Referências: f. 86-91.

1. Tributos. 2. Royalties. 3. Campos dos Goytacazes. I. Lira, Rodrigo Anido, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 336.22(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

JOSÉ GABRIEL PEIXOTO RODRIGUES

**DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA
DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, para a obtenção do Grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Aprovada em 01 de novembro de 2022.

Rodrigo Anido Lira, DSc – Orientador
Universidade Candido Mendes

Eduardo Shimoda, DSc – Coorientador
Universidade Candido Mendes

Cristiano Souza Marins, DSc
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
2022

À Gabriela e Sofia, que sempre coloriram minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me prover todo conhecimento, força e resiliência necessários em minha caminhada.

Ao Prof. Rodrigo Lira, meu orientador, competente, pragmático e capacitado.

A minha companheira de todas as horas, Josiane Medeiros, que me apoia de forma única em minha caminhada.

RESUMO

DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Este trabalho teve como objetivo analisar a trajetória da arrecadação do município de Campos dos Goytacazes no período de 2014 a 2020. Refletir sobre o contexto de escassez de recursos, sobre os instrumentos de arrecadação tributária municipal, receita de royalties e a questão do federalismo. Foram consideradas todas as receitas originadas por tributos de todas as espécies gerados e cobrados no município, os repasses consignados pelos artigos 157/162, da Constituição Federal de 1988, recursos oriundos do fundo de participação dos municípios e receitas provenientes de Royalties do Petróleo. Como metodologia foi realizada uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória-descritiva no qual foram analisados dados presentes no portal do TCE-RJ, no portal municipal da transparência entre outras fontes. Por meio das análises dos dados levantados, foi possível constatar que a trajetória de orçamentária de Campos dos Goytacazes não refletiu o desenvolvimento sócio econômico esperado. Principalmente, devido à má utilizados dos recursos públicos, ao direcionamento políticas das decisões gerenciais públicas e a falta de planejamento e controle orçamentário.

Palavras-chave: trajetória orçamentária; royalties; desenvolvimento.

ABSTRACT

FROM ABUNDANCE TO SCARCITY: BUDGETARY ANALYSIS OF THE MUNICIPALITY OF CAMPOS DOS GOYTACAZES

This study aimed to analyze the trajectory of collection in the municipality of Campos dos Goytacazes from 2014 to 2020. And analyze the context of scarcity of resources, analyze the instruments of municipal tax collection, revenue from royalties and the issue of federalism. All revenues originating from taxes of all kinds generated and collected in the municipality were considered, as well as transfers under Articles 157/162 of the Federal Constitution of 1988, resources from the municipal participation fund and revenues from Petroleum Royalties. As a methodology, a qualitative research of an exploratory-descriptive nature was carried out, in which data present in the TCE-RJ portal and in the municipal portal of Transparency were analyzed. Through the analysis of the data collected, it was possible to verify that the budgetary trajectory of Campos dos Goytacazes did not reflect the expected socio-economic development. Mainly, due to the misuse of public resources, the political direction of public management decisions and the lack of planning and budgetary control.

Key words: budget trajectory; royalties; development.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução do número de municípios, 1960-2022	31
Figura 2: Receitas dos governos municipais em Bilhões de Reais por fonte Brasil – 2002-2017	32
Figura 3: Distribuição das receitas municipais segundo os grupos de habitantes – 2020.....	32
Figura 4: Arrecadação dos royalties pelos entes federativos - 2013 a 2022	45
Figura 5: Mapa de Campos dos Goytacazes	52
Figura 6: Comparativo de percentual de PIB para o ano de 2013 entre cidades do estado do Rio de Janeiro	57
Figura 7: Comparativo do PIB para o ano de 2017 entre cidades do estado do Rio de Janeiro	58
Figura 8: Evolução do PIB da cidade de Campos dos Goytacazes de 2003 a 2013	58
Figura 9: Evolução do PIB da cidade de Campos dos Goytacazes de 2010 a 2017	59
Figura 10: Resultados do IFDM da cidade de Campos dos Goytacazes realizado em 2018 com ano base 2016	60
Figura 11: Evolução do desempenho de Campos dos Goytaczes no IFDM – 2005 a 2016 ...	61
Figura 12: Receita Total arrecada pelo Município de Campos dos Goytacazes entre 2010 e 2020	62
Figura 13: Arrecadação por Royalties e Participação Especiais entre 2010 e 2020	63
Figura 14: Percentual da participação de royalties e PE na receita total do município de Campos dos Goytacazes-RJ.....	64
Figura 15: Despesas com pessoal (ativo, inativo, pensionistas e terceirizados) - 2014 a 2020	65
Figura 16: Percentual de participação das despesas de pessoal em relação ao RCL	65
Figura 17: Dívidas consolidadas líquidas - 2014 a 2020	68
Figura 18: Porcentagem do DCL sobre o RCL.....	69
Figura 19: Transferências do estado - 2014 a 2020.....	70
Figura 20: Indicador de equilíbrio orçamentário - 2014 a 2019	70
Figura 21: Indicador de Comprometimento da Receita Corrente com o Custeio - 2014 a 2019	71
Figura 22: Indicador de autonomia financeira	72
Figura 23: Indicador do esforço tributário próprio.....	72
Figura 24: Indicador da dependência de royalties.....	73
Figura 25: Grau de dependência dos Royalties e PE em relação a arrecadação total	74
Figura 26: Indicador da dependência de transferências de recursos - 2014 a 2019.....	74
Figura 27: Indicador da carga tributária per capita - 2014 a 2019	75
Figura 28: Indicador do custeio per capita	75
Figura 29: Indicador de investimento per capita - 2014 a 2019.....	76
Figura 30: Indicador do grau de investimento - 2014 a 2020	77
Figura 31: Indicador de autonomia financeira – 2015-2020.....	81
Figura 32: Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio – 2015-2020..	83

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais características das abordagens qualitativa e quantitativa.....	15
Quadro 2: Evolução histórica da constituição brasileira.....	18
Quadro 3: Descrição das Leis e Bases do Orçamento Público	37

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Repasse dos Royalties entre 2013 e 2019.....	13
Tabela 2: Competências tributárias no Brasil.....	24
Tabela 3: Receitas municipais: participação percentual dos principais itens em 2003 e 2019 (%).....	29
Tabela 4: Recebimentos de Royalties pelos municípios do Norte Fluminense – 2020/2021 .	46
Tabela 5: Representatividade dos Royalties - Estado do Rio de Janeiro	47
Tabela 6: Grau de Dependência e rendas de Royalties & Partic. Especiais, Municípios do RJ enquadrados nas Zonas de Produção Principal – 2018 (em mil reais correntes)	47
Tabela 7: Evolução do IDHM do Brasil, Estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Estado do Rio de Janeiro	48
Tabela 8: Grau de dependência das receitas municipais com comparação financeira do petróleo e gás natural - 2018.....	50
Tabela 9: Número de engenhocas, engenhos a vapor e usinas em Campos dos Goyacazes (Século XIX)	53
Tabela 10: População total: Brasil, Estado do Rio de Janeiro, Região Norte e os municípios-polo	55
Tabela 11: Composição de Dados Econômicos e Demográficos.....	56
Tabela 12: Receita Tributária de Campos dos Goytacazes de 2014 a 2020 em milhões de R\$	64
Tabela 13: Despesa com por função - 2014 a 2020.....	67
Tabela 14: Transferências correntes da União - 2014 a 2020	69
Tabela 15: Estoque de empregos formais segundo setor de atividade – Município – 2019/ 2020	82

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O FEDERALISMO E A QUESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS	17
3 OS DESAFIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A QUESTÃO DOS ROYALTIES	35
3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E FUNDAMENTOS	35
4 A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS PETRORENTISTAS.....	43
5 CAMPOS: DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ	51
5.1 O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	51
5.1.1 Histórico	51
5.1.2 Dados sobre o município de Campos dos Goytacazes	56
5.1.3 Análise das principais Fontes de Receitas	61
5.1.4 Análise dos resultados	77
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	84
REFERÊNCIAS	86

1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 inaugurou o marco federativo ao atribuir autonomia aos municípios brasileiros nos campos administrativo, financeiro, legislativo e político. Conforme Alves (2015), a Constituição Federal de 1988 definiu os municípios como entes federativos ao lado da União (governo federal), dos Estados e Distrito Federal. A partir dessa mudança, houve um aumento na participação dos municípios na arrecadação, por meio do repasse dos recursos assegurados pela constituição. Aumentando, dessa forma, o grau de dependência dos municípios com relação as verbas Federais. E ao mesmo tempo, diminui o grau de dependência com relação aos estados.

Como ressalta Santos e Nazareth (2017), o pacto federativo representa a descentralização de forma compartilhada das políticas sociais de todos os membros da federação. Ao mesmo tempo em que busca promover a autonomia dos municípios em relação aos estados, há também o objetivo de buscar equilibrar o nível de desenvolvimento. Grande parte dos municípios não possuem arrecadação suficiente para cobrir as despesas ou para investir em políticas públicas voltada para o bem-estar social ou o desenvolvimento econômico. Ainda segundo Santos e Nazareth (2017, p. 4), “o governo federal segue como protagonista nos gastos públicos, motivo pelo qual os dados de finanças públicas municipais foram organizados para coincidir com os mandatos presidenciais”. Era e ainda é comum o repasse de recursos federais serem utilizados como moeda de troca para apoio político. Para Santos e Nazareth (2017) quanto maior o tamanho do município menor é a dependência com relação aos recursos federais.

Como afirmam Froemming *et al.* (2020, p. 3),

A Constituição de 1988 elevou os municípios brasileiros à condição de entes federativos em uma delegação de competências que aumentou a responsabilidade municipal na execução de políticas públicas. No entanto, as disparidades regionais e sociais dificultam a proposição de soluções passíveis de serem conciliadas entre a descentralização fiscal, o equilíbrio federativo e a eficiência na gestão pública. Além disso, as medidas tomadas pelos municípios têm efeitos locais e são prontamente percebidas por seus habitantes e usuários, ou seja, os efeitos de uma administração financeira local mais ou menos eficiente são quase que imediatamente sentidos pela municipalidade.

Outro aspecto salientado por Froemming *et al.* (2020) é a dependência dos municípios por recursos intergovernamentais como os repasses de ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que é um imposto estadual, IPI (Imposto sobre produtos industrializados), de origem federal, desencorajam os esforços fiscais locais, aumentando a dependência dos municípios e a redução na responsabilidade financeira. Quanto aos repasses dos royalties do petróleo, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, também conhecida como Lei do Petróleo, definiu que parte de todo o valor bruto referente a produção de petróleo e gás natural deveria ser distribuído entre os municípios produtores ou que sejam afetados diretamente pela produção. Dessa forma, os royalties são uma compensação financeira. Conforme Froemming *et al.* (2020), como a receita não é vinculada, impactou diretamente o orçamento dos municípios chegando, em alguns casos, representando a metade do valor anual das receitas. Contudo, a forma como esses recursos são utilizados tem gerado enorme dúvidas e controvérsias. E quanto maior o nível de transferência intergovernamentais e de receitas de exploração do petróleo menor será o esforço fiscal dos municípios, além disso tem-se a baixa efetividade das políticas públicas. Ao longo de décadas alguns municípios utilizaram os recursos de forma inequívoca e ineficiente, o que apesar dos altos volumes, não resultou na melhoria da qualidade de vida da população ou no crescimento econômico das regiões beneficiadas.

O município de Campos dos Goytacazes é um exemplo de má aplicação dos recursos provenientes da arrecadação dos royalties de petróleo. Segundo Rodrigues, Hasenclever e Silva (2019), o município de Campos dos Goytacazes, em 2014, respondeu por 68,4% da produção de óleo e 45,3% da produção de gás natural do país. A Tabela 1 apresenta a arrecadação dos royalties entre 2013 e 2019 com as respectivas variações.

Tabela 1: Repasse dos Royalties entre 2013 e 2019

Ano	Royalties	Part. Especiais	Valor Corrente	Valor Real	Evolução em %
2010	482.061.749,01	533.960.122,71	1.016.021.871,72	2.423.042.924,38	
2011	559.270.670,18	676.340.579,48	1.235.611.249,66	2.732.819.979,34	13%
2012	631.856.471,33	722.376.842,14	1.354.233.313,47	2.818.742.562,79	03%
2013	630.384.833,22	672.888.138,32	1.303.272.971,54	2.561.702.857,54	-09%
2014	632.820.616,41	575.546.379,64	1.208.366.996,05	2.263.674.144,23	-12%
2015	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	1.083.593.186,78	-52%
2016	271.071.018,53	81.591.386,56	352.662.405,09	561.126.288,53	-48%
2017	340.370.651,89	130.490.024,62	470.860.676,51	743.653.858,83	33%
2018	458.355.956,28	216.724.914,96	675.080.871,24	1.002.210.641,25	35%
2019	364.518.188,74	89.867.533,03	454.385.721,77	640.212.162,19	-36%
2020	252.831.408,61	7.973.874,46	260.805.283,07	329.015.274,76	-49%
Total	5.029.615.268,19	3.920.089.264,16	8.949.704.532,35	17.159.793.880,62	

Fonte: Inforoyalties (2021).

Como pode ser observado na Tabela 1, os valores nos últimos 10 anos ultrapassaram os 5 bilhões de reais, apesar da queda ocasionada pela variação cambial, do preço internacional do barril de petróleo e da crise enfrentada pela Petrobrás a partir de 2014, ainda assim as receitas são significativas. Em contraponto, não tem-se visto a utilização dos recursos de forma efetiva que permita o crescimento sustentável do município e um dos motivos seria o meu aumento do custeio, principalmente com gastos discricionários, gerando uma dependência cada vez maior em relação aos royalties. Ao invés dos recursos serem utilizados para gerar desenvolvimento, são direcionados para pagar despesas com folha de pagamento etc. E um exemplo disso é que Campos dos Goytacazes-RJ, em 2019, está em 28º lugar no ranking de Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal da FIRJAN (IFDM), em 2000 ocupava o 17º lugar. O IFDM desde 2008 faz o acompanhamento do desenvolvimento econômico de todos municípios brasileiros em três áreas: emprego e renda, educação e saúde.

Alguns exemplos de como os recursos tem sido utilizados de forma equívoca, como por exemplo, a criação de um sambódromo, equiparável ao Anhembi em São Paulo-SP, e que custou aproximadamente R\$ 80 milhões de Reais, uma megaestrutura que fica, na maior parte do tempo ociosa, gerando custos com manutenção. Enquanto isso, quase 20% das escolas e creches funcionam de forma improvisada. Outro indicador social importante é o IDEB o município teve uma nota de 4,6 em 2017, em 2000 era 3,3, apesar da melhora ainda é baixo mediante os recursos disponíveis.

Uma explicação seria que a geração de empregos teria beneficiado pessoas de outras localidades devido à baixa capacitação da comunidade local. No caso de Campos dos

Goytacazes, apesar da bacia de Campos ser a maior produtora de petróleo, as sedes das empresas, por questões políticas, instalaram-se no município vizinho de Macaé-RJ. E Campos tem se desenvolvido como um grande formador de mão de obra abrigando inúmeras instituições de ensino públicas e privadas. E o município tem poucos setores industriais desenvolvidos e basicamente prevalece o comércio e de serviços o que faz com que haja uma grande migração de mão de obra para outras cidades produtoras de petróleo e gás. E os recursos acabam por concentra-se nas mãos de pequenos grupos, principalmente, ligados ao grupo político que estiver no poder. E como reflexo temos o aumento da violência e exclusão social (BELLINI; STEPHAN, 2015).

Diante desse cenário surgem algumas questões a serem respondidas, como por exemplo: qual tem sido o grau de dependência do município com relação aos recursos intergovernamentais, em especial, com relação aos royalties? Como tem sido a efetividade na utilização dos recursos provenientes dos royalties no desenvolvimento das políticas públicas de Campos dos Goytacazes?

Diante dos questionamentos, a hipótese é de que a dependência do município de Campos dos Goytacazes os repasses intergovernamentais e dos royalties contribui para os problemas fiscais e a forma de gestão desses recursos vão na direção contrária ao desenvolvimento sustentável e transformação social. É importante destacar que o trabalho visa traçar uma evolução das receitas do município de Campos dos Goytacazes de forma a denotar a manutenção do grau de dependência do Município de Campos frente as rendas originárias dos Royalties do Petróleo. É de conhecimento público que o ente estatal deve dar prioridade a manter sua estrutura e prestar os serviços que são de sua responsabilidade, como saúde, educação, lazer, assistência social, entre outros. Com o objetivo de compreender como eles são recebidos e aplicados, será analisado o conceito de federalismo, ainda serão levantados os dados e índices relativos ao município de Campos dos Goytacazes/RJ.

Serão tabuladas informações a respeito da aplicação dos recursos públicos em Campos dos Goytacazes, traçando a trajetória de aplicação dos mesmos, levando em consideração as limitações impostas pela Lei de responsabilidade Fiscal (LRF) e análise da evolução do IDH, comparado aos municípios de mesmo porte no Estado do Rio de Janeiro.

Sendo assim, o objetivo geral desse trabalho é fazer uma análise e levantamento detalhado da arrecadação do município de Campos dos Goytacazes, analisar a sua trajetória e identificar o comportamento das arrecadações próprias comparada com as rendas do Petróleo e

a flutuação das despesas ao longo do tempo, de forma a denotar a manutenção do grau de dependência do Município de Campos frente as rendas originárias dos Royalties do Petróleo.

Como objetivos específicos, tem-se:

- a) Elaborar um referencial teórico sobre federalismo, orçamento público e sobre o repasse dos royalties e o seu impacto no desenvolvimento econômico da região norte fluminense;
- b) Fazer um levantamento detalhado da arrecadação e dos gastos do município de Campos dos Goytacazes nos últimos dez anos compreendendo o período de 2010 a 2020;
- c) Analisar o grau de endividamento do município com base no arrecadamento e despesas correntes. Apresentar a evolução do grau de dependência do Município, em relação as rendas originárias do Royalties do petróleo;
- d) Listar quais sintomas da doença Holandesa o município de Campos dos Goytacazes apresenta.

Em relação aos procedimentos metodológicos, a natureza da presente pesquisa é aplicada. Em sua consecução será utilizada tanto a abordagem qualitativa quanto quantitativa. De acordo com Tanaka (2001), citado por Souza (2018), as características gerais das abordagens são as apresentadas no Quadro 1:

Quadro 1: Principais características das abordagens qualitativa e quantitativa

Abordagem Qualitativa	Abordagem Quantitativa
<ul style="list-style-type: none"> – Busca descrever significados que são socialmente construídos e por isso é definida como subjetiva; – Tem características não estruturadas, é rica em contexto e enfatiza as interações; – Para a coleta de dados qualitativos, obtêm-se respostas que são semi-estruturadas ou não-estruturadas; – As técnicas de análise são indutivas, orientadas pelo processo, e os resultados não são generalizáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> – Busca descrever significados que são considerados como inerentes aos objetos e atos, por isso é definida como objetiva; – Tem como característica permitir uma abordagem focalizada, pontual e estruturada, utilizando-se de dados quantitativos; – A coleta de dados quantitativos se realiza através da obtenção de respostas estruturadas; – As técnicas de análise são dedutivas (isto é, partem do geral para o particular) e orientadas pelos resultados. Os resultados são generalizáveis.

Fonte: Elaborado a partir de Tanaka (2001 apud SOUZA, 2008).

Essa pesquisa caracteriza-se por ser quali-quantitativa no qual será realizada uma pesquisa exploratória para a elaboração do referencial teórico sobre o tema pesquisado. E a posteriori, será realizada uma pesquisa quantitativa no qual será realizada uma análise sobre o

orçamento de Campos dos Goytacazes. Por meio da confrontação das receitas e despesas durante o período de 2015 a 2020.

Os dados foram coletados no site de transferência da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, conforme o link a seguir: <https://transparencia.campos.rj.gov.br>. E também foi consultada a base de dados do TCE que pode ser encontrado no link a seguir: <https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/pagina/relatorios-lrf>. Os dados foram consultados entre março de 2020 e junho de 2021.

Também foram disponibilizados relatórios internos da secretaria de Transparência e Controle, com as despesas e receitas entre 2015 e 2020. Os relatórios na íntegra serão disponibilizados nos anexos.

Cabe ressaltar que a abordagem a ser utilizada será econômica, visto que um objetivo é justamente verificar o grau de dependência do município de Campos dos Goytacazes em relação aos repasses dos royalties da exploração e produção de petróleo.

2 O FEDERALISMO E A QUESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS

A constituição de 1891 marcou o nascimento do estado federal brasileiro, ocorrendo após e como fruto da proclamação da república. Nessa constituição foi instituindo o governo federal, substituindo o poder moderador do Imperador, e cada antiga província transformou-se num estado federativo e o município neutro em Distrito Federal (ALVES, 2015). Veja a descrição de uma parte da constituição de 1889:

Art 1º - A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil.

Art 2º - Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte.

Art 3º - Fica pertencendo à União, no planalto central da República, uma zona de 14.400 quilômetros quadrados, que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura Capital federal.

Parágrafo único - Efetuada a mudança da Capital, o atual Distrito Federal passará a constituir um Estado.

Art 4º - Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se, para se anexar a outros, ou formar novos Estados, mediante aquiescência das respectivas Assembléias Legislativas, em duas sessões anuais sucessivas, e aprovação do Congresso Nacional.

Art 5º - Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, as necessidades de seu Governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar. (BRASIL, 2020).

Como ressalta Alves (2015) a constituição de 1891 não discriminava como seria o processo de arrecadação, apenas que cada Estado seria responsável pela arrecadação e provimento de suas necessidades administrativas. E União apenas prestaria auxílio em caso de calamidade pública e no caso de ser solicitado.

O modelo federativo atual passou por várias mudanças, alternando entre períodos com governos ditatoriais e centralizados com governos com maior nível de democracia e descentralizado. De acordo com Alves (2015) o Brasil teve 94 anos de governo centralizado e 86 anos de governo descentralizado desde a independência. Seguem, no Quadro 2, algumas alterações sofridas ao longo do tempo e promulgada pelas constituições.

Quadro 2: Evolução histórica da constituição brasileira

Constituição/Ano	Descrição
1934	A Constituição de 1934 estabeleceu um federalismo de forma mais cooperativa, com a criação de impostos regionais e dando autonomia a cada estado a regulação, sendo que a arrecadação seria dividida entre o estado e os municípios. E determinou um auxílio a região Nordeste, por meio de um percentual ou parte fixa da receita e impostos de competência residual arrecada, que era dividida, pelos estados e união.
1937	A Constituição de 1937 determinou a supressão do auxílio à Região Nordeste e da repartição dos impostos de competência residual, que passou a pertencer exclusivamente a entidade tributante. E não houve alteração quanto as transferências de estados aos municípios.
1946	Na constituição de 1946, houve uma retomada ao processo de descentralização, principalmente devido as pressões por um governo mais democrático. A Constituição de 1946, propiciou maior autonomia aos estados federativos, perpetuando esse período até ao período do Golpe e da Ditadura Militar, que iniciou-se em 1964. E restaurou as transferências definidas pela Constituição de 1934 e criou novas formas, beneficiando os municípios por meio das participações nas arrecadações nos Estados e Governo Federal. Como afirma Alves (2015), as ideias que fomentaram a Constituindo desse período ficou conhecida como “revolução municipalista de 1946”.
1967	A Constituição de 1967 foi promulgada no período de Regime Militar, que durou por período de 20 anos, que impôs um modelo de centralização das receitas fiscais da união por meio de uma reforma tributária ocorrida no período de 1966 a 1967. Por meio desse modelo foi criado um sistema amplo de transferências, entretanto a maior parte das receitas ficavam concentradas no governo federal. O governo mantinha forte controle sobre os estados por meio de eleições indiretas e por nomeação de governadores. Foi imposto uma forte restrição orçamentária aos governadores, além do controle dos bancos e da emissão de títulos. Após 1982 começou um processo de redemocratização, com maior liberdade aos governos estaduais e gradativa remoção das restrições orçamentárias, permitindo controle dos bancos pelos estados, além da criação de receitas próprias e emissão de títulos. E nesse cenário que vai se instituir o Movimento de Diretas Já e o processo de democratização da política brasileira.
1988	A Constituição de 1988 vai ser o marco da descentralização fiscal que se iniciou no período final da ditadura militar. A descentralização foi acompanhada por medidas para o aumento da base tributária dos estados e municípios, como a criação de tributos estaduais. E os estados e municípios passaram a ter uma participação expressiva nas receitas federais por meio da ampliação dos mecanismos de repasse. Além do reconhecimento da autonomia das entidades subnacionais e do reconhecimento dos municípios como entes federados e como parte da organização político administrativa da República Federativa do Brasil, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal.

Fonte: Alves (2015, p. 3-7).

A Constituição de 1988 promoveu mudanças significativas na organização federativa brasileira, dando maior autonomia aos municípios e permitindo-os acesso direto a repasses federais da União. Essa mudança deu maior poder político aos prefeitos em relação aos governadores, que antes intermediavam essa relação (ALVES, 2015).

Com a Constituição de 1988, foi possível dividir as transferências de recursos em dois grupos: transferências constitucionais e transferências voluntárias. Nas transferências constitucionais, os entes federados são obrigados a realizar repasses parciais de alguns tributos, como o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), arrecadados pelo governo federal e transferidos aos estados e municípios por meio dos seus respectivos fundos de participação. Já nas transferências voluntárias, os recursos financeiros repassados pela União aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios em decorrência de acordos, convênios, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade seja a realização de obras e/ou serviços de interesse comum às três esferas de governo (AMORIM NETO; SIMONASSI, 2013).

Como afirmam Tiebout (1956 apud VIEIRA *et al.*, 2020, p. 3482), “o federalismo permite que cada governo local ofereça uma cesta de diferentes bens públicos que estaria de acordo com as preferências dos eleitores locais, e que seria viabilizada pelo processo de descentralização”. Como afirmam Amorim Neto e Simonassi (2013, p. 705),

[...] o benefício advindo da descentralização seria uma maior aproximação entre o governo e a população em termos de provimento das necessidades locais, favorecendo alocações mais eficientes, uma vez que permitiria identificar, de forma mais precisa e menos dispendiosa, as preferências dos cidadãos.

O presidente Fernando Henrique Cardoso, entre o período de 1994 a 2002, tomou várias medidas para estabilizar a economia, que fizeram parte do “Plano Real”, que buscou a recomposição de receitas federais e estabeleceu uma forte dependência dos municípios, que assumiram um papel importante antes pertencente aos estados. Conforme ressalta Alves (2015), esse modelo é o que persiste até hoje, com crescente centralização de recursos por parte da União e aumento da arrecadação por meio da criação de tributos que não fazem parte do processo de repasse aos estados e municípios.

Conforme afirma Alves (2018, p. 2),

Essa tendência centralizadora representa, em verdade, uma tentativa da União de reaver parte dos recursos e dos poderes políticos que lhe foram suprimidos com o advento da Constituição de 1988, como fator indispensável para a consolidação do novo regime democrático. Pode-se afirmar que o cenário descrito decorre, em grande medida, da política de austeridade do Governo Federal, lançada a partir de meados da década de 1990, em resposta à crise financeira estatal que se instaurava. Mas, indo além da questão política, é possível perceber também um comportamento predatório da União, a nível financeiro, em relação aos demais entes que compõem o Estado Federal brasileiro, caracterizado pela burla sistemática e gradual do sistema constitucional de partilha de receitas tributárias, que acaba se tornando um verdadeiro instrumento de subjugação dos entes subnacionais ao poder político central.

Outro aspecto salientado por Amorim Neto e Simonassi (2013) é a questão política envolvida nesse processo, a descentralização proporciona a perda de controle sobre a gestão dos municípios e das localidades, por dar maior autonomia a administração local.

Além disso, o modelo de presidencialismo de coalização adotado no Brasil, impulsiona a constante barganha entre o chefe de estado e os partidos na busca de construir uma maioria sólida no congresso, principalmente por meio de nomeações de cargos em ministérios, secretarias, agências, estatais etc. ou por meio de emendas parlamentares. E estabelecendo um intenso processo de barganha entre o governo central e os entes subnacionais.

Como afirma Alves (2015, 2018), o governo utiliza da criação e manipulação de contribuições e tributos para aumentar a sua arrecadação, sendo que as contribuições por estarem vinculadas para determinados fins, são exclusivos da União. Enquanto, os impostos cuja arrecadação é partilhada pela União, são realizadas por meio de Fundos como FPM (Fundo de Participação dos Municípios).

De acordo com Gobetti (2011), a ideia central por trás da centralização da arrecadação é que quanto maior a autonomia dos entes federativos subnacionais (estados e municípios) tiverem para impor suas próprias formas de arrecadação e tributação, maior será a tendência das regiões com maior desenvolvimento e riqueza alcançarem padrões mais elevados de receitas. Então, pensando dessa forma, se pensarmos no atual nível de desenvolvimento do Brasil, na teoria os estados da região sudeste, por exemplo, poderiam ter maior e melhor desempenho do que as outras regiões.

Outra justificativa seria para evitar a guerra fiscal entre os municípios e entre estados. E como resposta são instituídas várias formas transferências intergovernamentais para garantir as condições para o financiamento dos serviços públicos necessários e demandados por cada ente federativo. Sendo assim, os entes federativos subnacionais inferiores (municípios) são

compensados pelas receitas que teriam por uma tributação própria, por meio de repasses de esferas superiores do governo. Cabe ampliar a discussão a respeito do efeito desse modelo no desenvolvimento e desempenho tributário dos municípios brasileiros, o que será abordado no próximo subcapítulo.

A política tributária é a responsável por regular a arrecadação por parte de cada um dos entes nas 3 esferas de poder, Federal, Estadual e Municipal, dessa forma é importante tecer algumas observações a respeito do federalismo brasileiro, princípio presente na Constituição Federal de 1988 e ainda é pouco compreendido pelos administradores e gestores públicos e a população brasileira.

No que tange ao *modus operandi* do modelo de federalismo brasileiro, tem-se a legislação de políticas públicas centralizada na esfera federal e a implementação e operacionalização das políticas públicas fica a cargo dos Estados e Municípios, sendo esse último ente o responsável pela maior parte da implementação devido a ser o ente mais próximo do cidadão.

Segundo Kerbauy (2001), essa descentralização, ocorre apenas na transferência de competência administrativa da esfera federal para a esferas estadual e municipal, essa descentralização do poder decisório sobre como implementar as políticas e está associada de forma positiva à participação popular que contribui para a efetivação da democracia representativa e a processos de modernização gerencial da gestão pública.

Importante registrar que segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2017) atualmente o Brasil conta com 5570 municípios, sendo que 1370 foram criados após 1989, sendo esses posteriores a nova Constituição da República. Também é oportuno registrar, que grande parte desses municípios possui população igual ou inferior a 5.000 habitantes. Diante desses números apresentados, temos um grande número de municípios, sendo quase 50% deles de pequeno porte o que desencadeia diferenças no que tange à administração dos mesmos e adicionalmente o país possui uma grande extensão territorial, que implica em diversidades entre as várias regiões do país.

O Federalismo Fiscal busca compreender e estudar como os entes federativos relacionam entre si. Conforme salienta Alves (2018), compreende o estudo dos aspectos financeiros de uma federação, além da compreensão da descentralização de poder e as atribuições de cada um dos entes federativos. Sendo necessário analisar os sistemas de custeio e renda de cada ente federativo, já pré-definidas pela constituição federal e o pacto federativo.

E como está organizado o estado federativo, as responsabilidades, a forma de organização e a autonomia. Conforme ressalta Alves (2018, p. 8),

Pode-se dizer, assim, que a essência do federalismo fiscal está na repartição de atribuições administrativas entre as unidades federadas e na sua respectiva correspondência com a repartição de recursos. Em outras palavras, o ponto central do regime está na discriminação de rendas e na atribuição de competências aos Estados-membros.

Ainda segundo Alves (2018), há duas maneiras de garantir a autonomia financeira do ente, por meio da discriminação de rendas: a primeira é a atribuição de competências para instituição de tributos e a segunda é representada pelos mecanismos de transferências intergovernamentais e de participações no produto da arrecadação. Conforme Silva (2019, p. 3),

O federalismo fiscal é um conjunto de providências administrativas, constitucionais e legais direcionadas ao financiamento dos entes federativos, seus serviços e políticas públicas nas respectivas esferas de competência. Dessa forma, institui-se competência tributária a cada um dos entes da Federação buscando conciliar três objetivos: a) arrecadação tributária que atenda às crescentes pressões por gastos e pelo controle do déficit; b) manutenção da autonomia no gasto dos recursos provenientes de um diversificado esquema de transferências; e, c) redistribuição regional dos recursos buscando conciliar os diversos interesses das unidades que compõem a federação.

Como afirma Conti (2001), para que o federalismo exista, são necessárias alguns pré-requisitos ou condições: a existência de ao menos duas esferas de governo; promover a autonomia das entidades descentralizadas (política, administrativa e financeira); ter a existência de uma constituição; garantir a repartição de competências entre as entidades; indissolubilidade; e, participação dos entes federativos na formação da vontade nacional.

A Constituição de 1988 institui um sistema de tributos próprias para cada um dos entes federativos (discriminação horizontal de renda ou pela fonte) e a possibilidade de participação na arrecadação de outros entes federativos (discriminação vertical de rendas ou pelo produto). No primeiro caso, ficou assegurado, pela Constituição Federal, o direito de todos entes federativos de ter arrecadação própria, conforme os artigos 145 a 156.

Segundo Alves (2018), quanto a discriminação vertical ou pelo produto, ela poderá ocorrer de duas formas:

1. Com participação direta na arrecadação;

2. Com participação indireta por meio dos fundos.

Ainda segundo Alves (2018), a Constituição instituiu mecanismos de equalização por meio das participações de um ente federado no produto da arrecadação de outro por entender que há um desequilíbrio das fontes de receitas e ao mesmo que garante a possibilidade de arrecadação própria. Mas muitos municípios de pequeno porte não conseguem, por meio de arrecadação própria, cobrir as suas despesas e atender as demandas sociais inerentes a população. Conforme o artigo 159 da constituição federal, 49% da arrecadação dos impostos federais é dividida com os estados e municípios, além é claro, dos fundos de financiamento tais como FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), FNE (Fundo Constitucional Nacional do Nordeste) e FCO (Fundo Constitucional Nacional do Centro Oeste). Entretanto, tem havido uma queda gradual ao longo dos anos na arrecadação dos impostos federais que fazem parte dos fundos de participação. Enquanto os impostos federais batem recordes de arrecadação, os repasses só diminuem. A Tabela 2 apresenta o sistema tributário brasileiro, incluindo as contribuições sociais e econômicas, identificando fontes econômicas e a distribuição dos recursos por nível de governo.

Tabela 2: Competências tributárias no Brasil

Tributos	Quem legisla	Quem administra	Com quem fica a receita
Tributos sobre patrimônio	U, E, M	U, E, M	U, E, M
IPTU	M	M	M
IPVA	E	E	E(50%), M(50%)
ITR	U	U	U(50%), M(50%)
ITCD	E	E	E
ITBI	M	M	M
Tributos sobre consumo	U, E, M	U, E, M	U, E, M
COFINS	U	U	U
PIS/PASEP	U	U	U
CIDE Combustíveis	U	U	U (71%), E (21,75%), M(7,25%)
IPI	U	U	U (42%), E (32%), M (26%)
ICMS			
ISS			
II			
Tributos sobre a renda	U	U	U, E, M
IR	U	U	U (52%), E (21,5%), M (23,5%)
IOF	U	U	U
CSLL	U	U	U
Tributos sobre a Folha de Pagamento	U	U	U, E, M e entidades
CPS	U	U	U
FGTS	U	U	U
Salário-educação	U	U	U, E
Sistema S	U	U	Entidades
Taxas e contribuições de melhoria	U, E, M	U, E, M	U, E, M
Outros Tributos	U, E, M	U, E, M	U, E, M

Notas: U=União; E=Estados; M=Municípios.

Fonte: Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013, p. 35-36).

De acordo Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013) o governo federal pode alterar os impostos sem precisar da aprovação dos demais níveis e entes federativos, estados e municípios. Conforme o Quadro 2, os tributos sobre o patrimônio incidem sobre o estoque de riqueza e sobre a transmissão da propriedade, sendo três tributos nessa categoria: impostos sobre propriedade rural, imposto sobre transmissão de “causa mortis” e doação de bens e direitos (ITCD), imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA), imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), imposto sobre transmissão “inter vivos” por ato oneroso de bens imóveis (ITBI) e imposto sobre grandes fortunas (IGF). O IPTU e o ITBI são de competência dos municípios que legislam, arrecadam e ficam com 100% da receita oriunda destes impostos. No caso do IPVA, são os estados que legislam e arrecadam o tributo, porém, metade da receita é compartilhada com os municípios. E o ITR é um imposto de competência da União no que se refere à legislação e administração, mas metade da receita fica com os municípios, inclusive os municípios têm a opção de administrar o tributo, neste caso, ficando

com toda a receita do imposto. Já o ITCD e o ITBI são impostos de competência exclusiva dos estados e municípios, respectivamente. Portanto, em relação aos tributos sobre o patrimônio a competência tributária compartilhada, ou seja, os três níveis de governo legislam, administram e repartem a receita oriunda desta base tributária. O IPTU incide sobre a propriedade urbana, sendo um percentual (alíquota) sobre o valor venal do imóvel (que é arbitrado pelo município). O ITBI incide nas transações imobiliárias, aplicando-se uma alíquota sobre o valor da transação.

De acordo com Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013), o IPVA incide sobre os veículos automotores (automóveis, motocicletas, aeronaves e embarcações), com a aplicação de uma alíquota sobre o valor de mercado do veículo, que é definido pelo estado com base em pesquisas. Já o ITCD incide sobre a heranças e doações, aplicando-se uma alíquota sobre o valor dos bens e direitos ou da doação. O ITR incide sobre o imóvel rural. O valor do imposto é apurado aplicando-se uma alíquota sobre o “Valor da Terra Nua Tributável” (VTNt) que considera a área total do imóvel e o grau de utilização. E o IPTU pode ou não apresentar alíquotas progressivas, isto é, à medida que o valor venal do imóvel crescer, maior é a alíquota incidente sobre o imóvel. Enquanto o ITBI, o ITR, o IPVA e o ITCD não apresentam alíquotas progressivas.

Segundo Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013), os tributos sobre o consumo existentes no Brasil são:

- 1) Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI);
- 2) Imposto sobre importação;
- 3) Imposto sobre circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- 4) Imposto sobre prestação de serviços de qualquer natureza (ISS);
- 5) Contribuições sociais para o custeio do Fundo de Amparo ao Trabalhador (PIS/PASEP) contribuição para o financiamento da seguridade social (COFINS); e
- 6) Contribuição de intervenção no domínio econômico combustíveis (CIDE combustíveis).

É competência da União o imposto de importação e das contribuições sociais, COFINS e PIS/PASEP, que legisla, administra e retém toda a receita deles originada. E também da competência da União, legislar e administrar a CIDE combustíveis e o IPI, mas a receita é compartilhada com os estados e municípios. No caso do ICMS, cabe ao Senado Federal a prerrogativa de disciplinar as alíquotas interestaduais e as alíquotas internas máximas, sendo disciplinado por lei federal, a Lei Complementar nº 87/1996, mas os estados podem alterar a

base tributária e legislar sobre as alíquotas (MARQUES JUNIOR; OLIVEIRA; LAGEMANN, 2013).

A administração do ICMS, que é a principal fonte de financiamento dos estados, é realizada pelos estados, porém, 25% da sua receita deve ser repassado aos municípios. O ICMS corresponde a aproximadamente 27% da carga tributária nacional, sendo também as suas receitas compartilhadas no que se refere às transações interestaduais, já que a receita compartilhada entre o estado onde se deu a produção da mercadoria e o estado onde a mercadoria é consumida.

A competência tributária do ISS é dos municípios, sendo a alíquota máxima de 5% para todos os serviços. Portanto, assim como os tributos sobre o patrimônio, a competência relativa aos tributos sobre o consumo é compartilhada, ou seja, os três níveis de governo legislam, administram e repartem a receita oriunda desta base tributária.

As contribuições sociais, COFINS e PIS/PASEP, incidiam sobre o faturamento das empresas até os anos de 2003 e 2004. Em 2003, através da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, se introduziu o novo PIS que passou a ser não cumulativo, pois a base de incidência mudou do faturamento bruto para o valor agregado. A mudança da COFINS, passando a ser não cumulativa, do tipo valor adicionado, ocorreu em 2004.

De acordo com a Constituição de 1988 há cinco tipos de transferências intergovernamentais da União para os estados, quatro tipos da União para os municípios e três tipos dos estados para os seus respectivos municípios. As transferências voluntárias são os recursos repassados pela União aos estados e municípios e dos estados aos municípios a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, não decorrente de determinação constitucional. Em razão da sua natureza discricionária, as transferências voluntárias não são computadas no cálculo da receita tributária disponível por nível de governo.

De acordo com Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013), as transferências da União para os estados são as seguintes:

- i) total de arrecadação do IR retido na fonte sobre os rendimentos pagos pelos estados aos seus servidores da administração direta, autarquias e fundações;
- ii) Por meio do fundo de participação dos estados (FPE), 21,5% da arrecadação do IR e do IPI é destinada para os estados, conforme percentuais fixados pela Lei Complementar n. 62 de 1989;
- iii) Por meio do fundo de compensação de exportações (FPEX), 10% da arrecadação total do IPI é destinada aos estados exportadores, em proporção às exportações de

produtos industrializados, sendo limitada a participação individual a 20% do total do fundo;

iv) as transferências decorrentes da Lei Kandir; v) 21,75% da CIDE combustíveis; vi) 30% da arrecadação do IOF (referente ao IOF ouro) retorna para o estado de origem; 30% da arrecadação do IOF (referente ao IOF ouro) retorna para o estado de origem; e v) 20% da arrecadação de qualquer novo imposto criado após a Constituição de 1988.

Ainda segundo Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013), as transferências da União para os municípios são as que seguem:

- a) Total de arrecadação do IR retido na fonte sobre os rendimentos pagos pelos municípios aos servidores municipais;
- b) Por meio do fundo de participação dos municípios (FPM), 23,5% da arrecadação do IPI e IR pertencem aos municípios, sendo que 10% do FPM são reservados para as capitais;
- c) 50% da arrecadação do ITR;
- d) 70% da arrecadação do IOF (referente ao IOF ouro).

As transferências dos estados para os municípios são:

- i. 25% da arrecadação do ICMS;
- ii. 25% da transferência que o estado receber da cota parte do FPEX;
- iii. 25% da parcela das transferências ao estado oriundas da Lei Kandir;
- iv. 7,25% da CIDE combustíveis; e
- v. 50% da arrecadação do IPVA.

Os demais recursos transferidos são referentes aos fundos de desenvolvimento já mencionados, sendo FNO (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte), FNE (Fundo Constitucional Nacional do Nordeste) e FCO (Fundo Constitucional Nacional do Centro Oeste). Essas transferências são compostas por 3% do IPI e do IR, sendo repassados aos estados e municípios 47% do IR e 57% do IPI (MARQUES JUNIOR; OLIVEIRA; LAGEMANN, 2013).

Se com a constituição federal houve uma descentralização fiscal, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e com as medidas adotadas com o Plano Real, os estados, que após a redemocratização passaram a ter um poder político maior, perderam a sua posição de destaque na federação. E isso ocorreu principalmente pela perda dos bancos e empresas estaduais, com o programa de desestatização promovida pelo governo federal. O que provocou perda de receitas extrafiscais de bancos e empresas estatais, além dos diversos cargos que serviam de barganha política. Conforme afirmam Alves (2018, p. 17):

A perda dos bancos e empresas estaduais significou uma perda de inúmeros cargos à disposição dos governadores e a perda de acesso a financiamentos vantajosos para eles, bem como de adiantamentos de receitas, a exemplo dos adiantamentos no pagamento de ICMS, feitos por empresas estaduais e baseados na expectativa de receita para o período. Diante disso, os governadores não viram outra saída que não a renegociação das suas dívidas com a União, mediante condições muito menos favoráveis do que aquelas que eles tinham com seus próprios bancos.

Toda essa situação levou os estados a um estado de crise econômica e de insolvência, buscando constantemente a negociar com o governo federal a sua dívida e a barganhar medidas de austeridade fiscal e a adoção de medidas de políticas públicas alinhadas com os interesses da união. É um quadro que persiste até hoje, como foi possível constatar recentemente com diferentes governos buscando renegociar as suas dívidas e um exemplo foi estado do Rio de Janeiro, que assumiu o compromisso de privatizar as suas estatais e de austeridade fiscal. E ao mesmo o governo federal aumento o seu poder frente aos outros entes federativos. Conforme Alves (2018, p. 18), isso se deve a três aspectos:

- 1) diminuição dos valores repassados aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, em razão da política isentiva da União em relação aos principais impostos de sua competência – IR e IPI;
- 2) aumento extraordinário da arrecadação mediante contribuições, como forma preferencial de incremento das receitas federais, justamente por estas não se submeterem à sistemática de partilha – à exceção das Cide-Combustíveis; e
- 3) prorrogações sucessivas e expansão gradativa da Desvinculação de Receitas da União - DRU, que permite que a União institua contribuições para em seguida desvincular parcela de sua receita e empregar em outros setores, que não o social, como espécie de burla ao Pacto Federativo.

Nesse cenário de enfraquecimento dos estados, os municípios tornaram-se cada vez mais dependentes dos repasses da união por meio dos Fundos de Participação. E com isso os municípios passaram a depender cada vez menos dos estados para a realização de obras ou investimentos. E os governos municipais não precisam mais dos governos estaduais para atuarem como intermediários, já que há o repasse direto da união por meio de convênios. E isso fez com que houve um desequilíbrio fiscal nos municípios passando a gastar mais do que arrecadavam, principalmente com folha de pagamento. Segundo a ANFIP (Associação Nacional dos Auditores Fiscais), dos 5.566 municípios, 82,4% ou 4.589 tiveram benefícios previdenciários pagos maior que a sua arrecadação. Assim, a maioria dos municípios acabam utilizando quase toda a sua receita com pagamento de folha e despesas de custeio e discricionárias. Aumentando a dependência com relação as verbas liberadas por meio de

repasse federais e por convênios, sendo muitas vezes, fruto de barganhas políticas e não por critérios técnicos (ALVES, 2018). Tornando cada vez maior a influência e domínio político do governo federal sobre os municípios. A Tabela 3 apresenta os tipos de receitas municipais e a descrição das participações.

Tabela 3: Receitas municipais: participação percentual dos principais itens em 2003 e 2019 (%)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Até 5 mil	0,26	0,28	0,3	0,34	0,41	0,47	0,48	0,61	0,65
5-10 mil	0,5	0,54	0,58	0,68	0,76	0,84	0,9	1,06	1,13
10-20 mil	1,17	1,26	1,39	1,58	1,78	1,93	2	2,28	2,53
20-50 mil	2,8	3,06	3,34	3,79	4,31	4,61	4,96	5,74	6,18
50-100 mil	3,25	3,51	3,68	4,13	4,7	5,1	5,28	5,99	6,58
100-500 mil	12,86	14,34	14,95	16,28	18,19	19,85	20,81	23,57	25,94
> 500 mil	33,53	36,64	39,02	43,8	47,97	50,14	51,56	58,53	63,85
Total	54,37	59,63	63,26	70,6	78,13	82,94	85,99	97,79	106,87
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Δ% 2014-2019
Até 5 mil	0,67	0,69	0,75	0,65	0,64	0,71	0,7	0,76	1,3%
5-10 mil	1,19	1,27	1,38	1,28	1,27	1,33	1,43	1,47	6,5%
10-20 mil	2,86	2,96	3,21	3,08	2,82	2,9	3,06	3,25	1,2%
20-50 mil	6,61	6,99	7,54	7,24	6,87	7,09	7,57	8,13	7,8%
50-100 mil	7,04	7,51	7,94	7,66	7,3	7,88	8,37	8,85	11,5%
100-500 mil	27,91	29,48	30,66	29,55	27,82	29,66	31,32	32,69	6,6%
> 500 mil	69,29	71,6	74,05	72,73	68,37	71,13	74,24	80,02	8,1%
Total	115,58	120,51	125,53	122,18	115,08	120,7	126,7	135,17	7,7%

Fonte: elaborada de acordo com Santos e Nazareth (2019, p. 5) e Santos, Motta e Faria (2020, p. 14).

Conforme a Tabela 3 quanto menor o tamanho do município maior é a dependência com relação as transferências intergovernamentais. E entre o período de 2003 e 2019, verifica-se uma acentuada queda na arrecada e repasses intergovernamentais.

Segundo Baião, Cunha e Souza (2017) o governo federal arrecada mais do que gasta e os municípios gastam mais do que arrecadam configurando, o que Padro (2007 apud BAIÃO; CUNHA; SOUZA, 2017) de brecha vertical, pois os entes federativos fazem uso de transferências verticais. E a brecha horizontal ocorre por meio das transferências distributivas, para promover a equidade os estados e municípios, que apresentam diferentes capacidades de arrecadação e demandas distintas.

Baião, Cunha e Souza (2017) defendem um modelo ideal no qual o sistema de equalização fiscal deveria distribuir os recursos de forma inversa a capacidade de arrecadação dos municípios e de forma proporcional as suas necessidades fiscais. Entretanto, não há prevalência do caráter técnico e sim político, o que acentua ainda mais as diferenças econômicas e sociais.

Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013) chamam a atenção para o desequilíbrio horizontal e vertical. Sendo que o desequilíbrio horizontal ocorre entre os entes do mesmo nível. Como exemplo, os autores citam o que ocorrem com alguns estados ou municípios que apresentam escassez de recursos, enquanto os outros possuem excessos de recursos. Enquanto

o desequilíbrio vertical ocorre entre entes de diferentes níveis. Um exemplo, seria no caso dos estados e municípios estarem sem recursos enquanto o governo federal o quadro inverso.

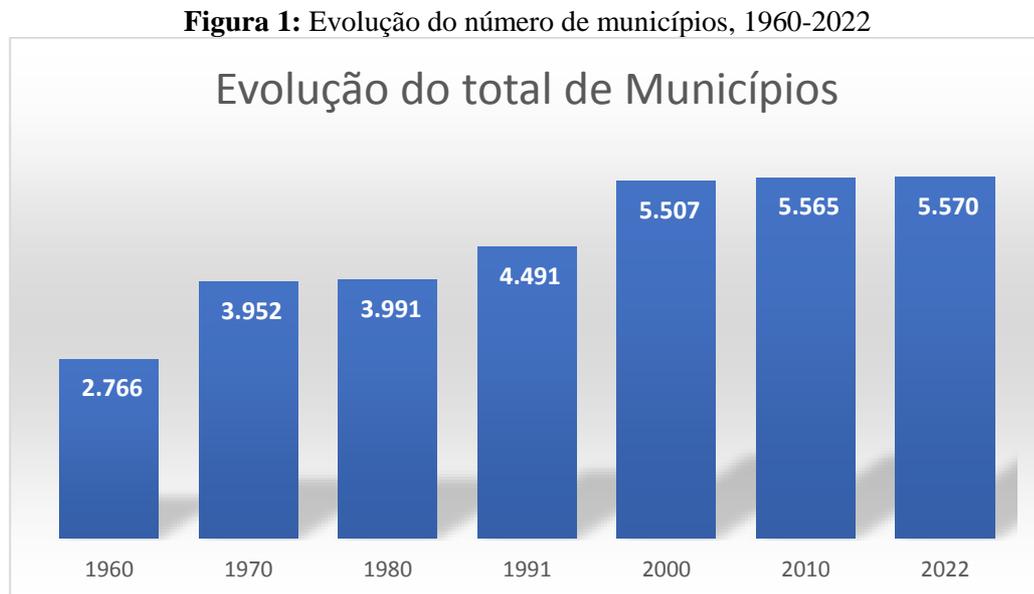
Segundo Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013) e Silva (2019), as principais causas são a falta de uma definição clara sobre as responsabilidades de cada ente federativos quanto aos gastos públicos. A falta de coordenação política fiscal entre os diferentes níveis de governo, levando a uma guerra por arrecadação, como ocorre com o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços). Fazendo com que haja uma centralização no governo federal. Além disso, Marques Junior, Oliveira e Lagemann (2013) enaltecem os problemas inerentes a sobreposição de gastos públicos que ocorrem quando entes federativos de diferentes níveis ofertam os mesmos serviços, gerando uma ambiguidade ou duplicidade nos gastos públicos. Os autores *op cit* citam como exemplo o que ocorre na educação, há as universidades públicas estaduais, municipais e federais, e em alguns casos, na mesma cidade ou região. Como em Campos, há a UFF (Universidade Federal Fluminense), UENF (Universidade Estadual do Norte Fluminense), IFF (Instituto Federal Fluminense) e a UFRRJ (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro) ofertando cursos de graduação. Sendo a UFF, UFRRJ e IFF federais e a UENF estadual. E o mesmo ocorre com os outros níveis, como os institutos federais que ofertam ensino médio e técnico, ao mesmo que o sistema de ensino estadual ou até municipal. Outro estudo desenvolvido pelo ENAP (Escola Nacional de Administração Pública), identificou que os principais problemas da estrutura do federalismo fiscal atual são os desequilíbrios horizontais e verticais e a guerra fiscal. Ainda segundo esse estudo, o primeiro problema apresentado está relacionado a quantidade de municípios criados sem ter a receita suficiente para se sustentar.

De acordo com ENAP (2017), com a Constituição de 1988 foi criada mecanismos para a criação de municípios, principalmente, devido aos incentivos financeiros com o Fundo de Participação dos Municípios. Como afirma Rezende (1997 apud ENAP, 2017, p. 10), há duas razões para que houvesse esse crescimento exacerbado no número de municípios:

- a) Obter um melhor aproveitamento das vantagens trazidas pelo tributo ICMS local por motivos de sua localização;
- b) Pode administrar os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Ainda segundo Rezende (1997 apud ENAP, 2017, p. 10), um dos problemas é que o distrito quando se emancipam acabam por absorver uma parcela da receita do município “mãe” maior que a proporção da parcela da população. E acaba por comprometer o orçamento do

município “mãe”. A Figura 1 apresenta a evolução do número de municípios no período de 1960 a 2010.



Fonte: ENAP (2017, p. 11) e IBGE (2022).

Conforme o ENAP (2017) e a Figura 1, quanto maior a quantidade de municípios, assim como a criação de novas cidades sem condições de se autossustentar, induz ao aumento dos problemas de desigualdades socioeconômicas, sendo que a criação de Municípios pode onerar os cofres públicos, produzindo diferentes gastos que haja sem receitas oriundas de arrecadação própria, sendo necessária a utilização de receitas advindas de transferências, que poderiam ser empregadas para outros fins, por exemplo, investimentos em saúde, educação, segurança pública, transportes etc. Essa linha de pensamento é corroborada por Ribeiro *et al.* (2019), a descentralização política e administrativa do modelo federativo brasileiro, eleva as responsabilidades dos municípios com políticas sociais, fazendo com que haja um aumento nas despesas públicas e a dependência com relação a transferência de recursos. A Figura 2 demonstra os tipos de receitas municipais por fontes.

Figura 2: Receitas dos governos municipais em Bilhões de Reais por fonte Brasil – 2002-2017

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Governo central																
Arrecadação própria	21,3	20,7	21,4	22,7	22,4	22,8	22,8	21,4	21,5	22,5	21,5	21,4	20,8	20,6	20,5	20,6
Transferências para o governo estadual	-2,5	-2,4	-2,4	-2,6	-2,6	-2,6	-2,8	-2,5	-2,4	-2,5	-2,5	-2,4	-2,4	-2,4	-2,5	-2,5
Transferências para o governo municipal	-1,9	-1,8	-1,8	-2,0	-2,0	-2,1	-2,3	-2,1	-2,0	-2,2	-2,1	-2,1	-2,2	-2,2	-2,4	-2,3
Receita disponível	16,8	16,4	17,2	18,1	17,8	18,1	17,7	16,8	17,1	17,8	16,9	17,0	16,2	16,0	15,6	15,9
Governo estadual																
Arrecadação própria	8,4	8,4	8,5	8,7	8,7	8,5	8,6	8,4	8,4	8,3	8,3	8,4	8,2	8,3	8,3	8,4
Transferências do governo central	2,5	2,4	2,4	2,6	2,6	2,6	2,8	2,5	2,4	2,5	2,5	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5
Transferências para o governo municipal	-2,2	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,2	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3	-2,3
Receita disponível	8,8	8,7	8,7	9,0	9,0	8,8	9,1	8,6	8,5	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4	8,6	8,6
Governo municipal																
Arrecadação própria	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1
Transferências dos governos central e estadual	4,1	3,9	4,0	4,2	4,3	4,3	4,6	4,4	4,3	4,4	4,4	4,4	4,4	4,5	4,6	4,5
Receita disponível	5,7	5,6	5,7	5,9	6,0	6,0	6,4	6,2	6,1	6,3	6,3	6,3	6,4	6,5	6,7	6,6
Governo geral (consolidado dos governos central, estadual e municipal)																
Receita disponível	31,3	30,7	31,6	33,1	32,8	33,0	33,2	31,6	31,7	32,6	31,7	31,7	31,0	30,9	30,9	31,1

Fonte: IFI. Nota: São considerados entre as transferências os principais mecanismos legais e constitucionais de repartição de receitas – FPE/FPM, AFE/AFM, FEX, Lei Kandir, FEP, IRRF, FUNDEB(EF), FCDF, TCP, Royalties/PE e as cotas-parte do ITR, IOF, IPI-Exportação, CIDE, Salário-educação, ICMS e IPVA.

Fonte: IFI (2018, p. 2).

A Figura 2 demonstra que o grau de dependência dos municípios com relação as transferências de outros entes federativos aumentaram como o tempo. Já a Figura 3 apresenta o grau de desigualdade as receitas.

Figura 3: Distribuição das receitas municipais segundo os grupos de habitantes – 2020

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (R\$)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (R\$)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (R\$)	OUTRAS RECEITAS (R\$)
TOTAL	835.037.069.089	148.575.326.377	563.069.291.337	123.392.451.375
até 2	2.416.006.777	55.002.057	2.191.292.425	169.712.295
2 -- 5	25.474.685.086	932.631.637	22.942.847.017	1.599.206.432
5 -- 10	37.890.221.286	1.838.781.327	33.498.450.870	2.552.989.089
10 -- 20	72.949.509.606	4.045.518.501	63.688.489.731	5.215.501.374
20 -- 50	122.815.030.968	9.892.315.746	101.061.427.264	11.861.287.958
50 -- 100	86.922.448.325	10.690.777.069	64.984.280.417	11.247.390.839
100 -- 200	87.777.592.820	13.064.162.386	61.163.791.726	13.549.638.708
200 -- 500	125.560.244.753	24.154.462.901	78.616.049.950	22.789.731.902
500 -- 1000	82.324.847.570	16.760.374.385	48.747.967.826	16.816.505.359
1000 -- 5000	91.468.311.370	23.478.186.687	49.661.923.191	18.328.201.492
5000 e mais	99.438.170.528	43.663.113.681	36.512.770.920	19.262.285.927

FONTES: Ministério da Fazenda / Secretaria do Tesouro Nacional - Finbra2020
IBGE. Estimativa de população – 2020

Fonte: Bremaeker (2021, p. 10).

Conforme a Figura 3, caso os municípios brasileiros contassem apenas com os recursos de sua arrecadação própria, sua capacidade de gasto seria altamente desigual. Enquanto,

Municípios com população entre 5 mil e 10, na composição da receita do grupo, 4,85% são originários de receitas tributárias e 88,41% de transferências. Entre o grupo de municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, na composição, 12,30% são originários de receitas tributárias e 74,76% de transferências. Já para o grupo de municípios com população entre 200 mil e 500 mil habitantes, na composição da receita do grupo, 19,24% são originários de receitas tributárias e 62,61% de transferências. Para os Municípios com população entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, na composição da receita do grupo, 25,67% são originários de receitas tributárias e 54,29% de transferências. E, por fim, para o grupo de municípios com população acima de 5 milhões de habitantes, na composição da receita do grupo, 43,91% são originários de receitas tributárias e 36,72% de transferências (BREMAEKER, 2021).

De acordo com Arretche (2010), caso os municípios brasileiros contassem apenas com as transferências constitucionais estaduais, além de sua arrecadação própria, seriam menos desiguais, pois a entrada desta fonte de receita nos cofres municipais reduz o Coeficiente de Gini para um patamar em torno de 0,450 (embora este fosse de 0,500 no início da série). Este patamar de desigualdade pode ser encarado como o mais próximo da desigualdade efetiva da riqueza gerada nos municípios, pois as transferências estaduais são devolução tributária. Em outras palavras, a arrecadação tributária própria, somada às transferências estaduais, reflete, em grande medida, a desigualdade de atividade econômica entre os municípios brasileiros.

Quanto ao outro problema apontado por ENAP (2017), a guerra fiscal, isso ocorre devido a descentralização fiscal e as causas são a busca por investimentos e a falta de recursos públicos o que afeta a gestão dos recursos. Sendo que a competição poderia ser um sinal de maior eficiência econômica. A competição deveria promover o desenvolvimento, mas, ao contrário, aumenta ainda mais os níveis de injustiça e desigualdade social. Apesar da centralização fiscal constituída pela constituição federal de 1988, a maior parte dos recursos ficam centralizados no governo federal e, para piorar a situação, houve um aumento nos impostos sociais e diminuição dos impostos de Renda (IR) e do IPI (Imposto sobre produtos industrializados), que são os que mais impactam nos recursos transferidos para os Estados e Municípios. E como os recursos arrecadados, em sua maior parte, ficam para o governo federal, os municípios ficam sobrecarregados com despesas maior do que as suas capacidades de pagamentos, o que provoca o aumento da dívida pública, mesmo com o aumento da carga tributária.

Para Conti (2004) e ENAP (2017) os principais desafios para o surgimento de um novo pacto federativo são:

- A reestruturação das competências tributárias, transferindo “bases de incidência” como a de serviços (ISS) para a União Federal, em troca de transferências fiscais amparadas em critérios que meçam o esforço fiscal de cada ente (*idem*);
- A criação de mecanismos de coordenação entre União, Estados e Municípios, bem como de desincentivos a estratégias não cooperativas por parte dos entes federativos, por exemplo, condicionar boa parcela das transferências a medidas de esforço fiscal;
- A regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, por Lei Complementar que deverá fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar no âmbito nacional. A competência comum, material e administrativa, necessita de regulamentação para a definição de como se dará a cooperação entre os entes da federação, para que se fixe qual é a atribuição de cada ente federativo, efetivamente;
- A reforma tributária que equacione adequadamente o equilíbrio entre receitas e competências administrativas nos três níveis de governo. (ENAP, 2017, p. 16).

Um novo pacto federativo deveria promover a integração nacional, unindo as ações do governo federal, estados, distrito federal e municípios. Outro aspecto importante, seria considerar o princípio da subsidiariedade, no qual as responsabilidades de atender as demandas sociais só seriam exercidas pelo governo no caso dos estados e municípios não conseguirem cumprir. Assim, os municípios teriam preponderância sobre os estados e municípios, e os estados sobre o governo federal. Contudo, a responsabilidade deveria vir acompanhada de uma maior repartição tanto tributária quanto administrativa (ENAP, 2017). Para finalizar, Ribeiro *et al.* (2019) o sistema de rateio atual do FPM provoca uma dependência e preguiça fiscal nos municípios e não consegue diminuir o grau de desigualdade existente. E defende uma reformulação no sistema de rateio do FPM ou uma reforma tributária ou até mesmo uma divisão de competência que diminua o grau de dependência dos municípios dos municípios de pequeno porte em relação aos repasses. Durante o desenvolvimento deste trabalho, será realizada uma abordagem econômica buscando refletir sobre a dependência de Campos dos Goytacazes em relação aos royalties do petróleo.

3 OS DESAFIOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO E A QUESTÃO DOS ROYALTIES

Neste capítulo será abordado as questões que envolvem o orçamento público dentro de uma perspectiva do uso recursos provenientes dos royalties de petróleo. O orçamento público é um instrumento importante para concretização das políticas públicas, devendo ser a sua gestão ser direcionada por objetivos e metas, e consolidadas por um plano financeiro e a dependência em relação aos royalties pode prejudicar o planejamento de médio e longo prazo, precarizando o atendimento a sociedade e o desenvolvimento econômico e social dos municípios petrorentistas.

3.1 ORÇAMENTO PÚBLICO: CONCEITOS E FUNDAMENTOS

De acordo com Santos (2011), o orçamento público consiste no conjunto de registros de receitas e despesas, buscando definir as receitas arrecadas e quais despesas serão financiadas. E tem como objetivo promover a distribuição dos recursos pelos seus diferentes segmentos da sociedade de forma a garantir a satisfação das necessidades coletivas. Ainda segundo Santos (2011), o orçamento público é somente um instrumento contábil, mas principalmente político, já que demonstrará como serão as alocações dos recursos econômicos mediante a ação política de seus diferentes atores. O orçamento público é referendado por uma legislação específica. A Constituição Federal de 1988, estabeleceu as bases e leis orçamentárias que abarca: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que determina os limites dos gastos públicos. O Quadro apresenta uma definição das leis. Para Silva (2011, p. 10),

Orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza aos Poderes Executivo, Judiciário e ao próprio Poder Legislativo, por certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços público e aos investimentos indicados pela política econômica, assim como a arrecadação das receitas já criadas por lei. Portanto, o orçamento tem como objetivo prever as fontes dos recursos financeiros e registrá-los anualmente para o financiamento dos planos, programas e projetos, de modo a satisfazer às necessidades coletivas.

Segundo Murakami (2021) orçamento público e o planejamento como funções que integram a gestão pública. Corroborando, Giacomoni (2012, p. 60) diz que:

Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos e os recursos, e suas inter-relações, são levados em conta visando à obtenção de um programa de ação, coerente e compreensivo para o governo como um todo.

Como afirma Cândido (2017), o orçamento público pode ser definida como uma lei que estima a receita e autoriza a despesa. Sendo que, as receitas públicas são os impostos e as contribuições arrecadadas de forma direta e indireta pelo governo, sendo realizada uma estimativa, pois deve ser realizado de seis a oito meses antes de sua efetivação.

Piscitelli (2012, p. 32) apresenta outra definição para orçamento público:

A ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza dos dispêndios a serem efetuados.

Conforme Souza (2010, p. 338 apud CÂNDIDO, 2017, p. 20) “o orçamento público é um dos instrumentos mais importantes, assim como um dos mais corriqueiros de gestão da vida econômica das coletividades politicamente organizadas.” O orçamento público compõem a gestão pública em todos os níveis federativos, devendo ser aprovada pelo legislativo respectivamente. Para a elaboração, execução, avaliação e controle do Orçamento público, é preciso aplicar os princípios básicos determinados na Constituição Federal e Lei nº 4320/64 que são base para qualquer proposta de orçamento.

Segundo a Constituição Brasileira de 1988 existem três instrumentos no âmbito do orçamento público, que são: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal). O Quadro 3 apresenta os três instrumentos de forma detalhada.

Quadro 3: Descrição das Leis e Bases do Orçamento Público

Lei	Descrição
PPA	O Plano Plurianual (PPA) é uma norma que tem como objetivo estabelecer um planejamento de médio prazo para Administração Pública, conforme o artigo 165 da Constituição Federal. O PPA é editado a cada quatro anos, as duas outras leis orçamentárias, LDO e LOA são editadas todos os anos.
LDO	<p>A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) contém as metas e prioridades para o exercício financeiro, previsão das despesas de capital, diretrizes para a elaboração da lei orçamentária anual, e apresenta as alterações na legislação tributária. A LDO é a lei orçamentária que faz a ligação entre o PPA e a LOA. Ela cumpre diversas funções definidas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.</p> <p>A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe, também, atribuições à LDO, como a de dispor sobre metas e riscos fiscais, programação financeira, limitação de empenho e movimentação financeira (contingenciamento) e transferências de recursos a entidades públicas e privadas, entre outras.</p> <p>Na falta de uma lei geral de finanças públicas, a LDO tem assumido a função de definir a estrutura do orçamento, dispor sobre as classificações orçamentárias e tratar de diversos outros assuntos relativos à elaboração e execução do orçamento. A LDO abrange: as regras para elaboração e execução do orçamento; as prioridades na aplicação dos recursos; os limites de gastos; as metas fiscais relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública; as regras para contratação de pessoal e aumento de remuneração; as alterações da lei orçamentária ao longo do ano; as alterações na legislação tributária, inclusive quanto a regras para a concessão de incentivos ou benefícios tributários; política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento; execução de obras com indícios de irregularidades graves; as transferências de recursos a outros entes; e a avaliação, controle e transparência das contas públicas.</p>
LOA	A Lei Orçamentária Anual deverá conter os orçamentos, de investimentos e seguridade social. Compreende a previsão de receitas e despesas de um exercício financeiro, que corresponde ao calendário civil.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo edite decreto bloqueando parte das despesas – o chamado contingenciamento de gastos, ou, mais corretamente, “limitação de empenho e movimentação financeira”. Nesse caso, cada órgão deverá rever sua programação de gastos conforme os novos limites constantes do decreto de contingenciamento.

Fonte: Santos (2011, p. 99).

Segundo Cândido (2017), o Plano Plurianual (PPA) consiste em um planejamento estratégico no qual são definidos: o plano de ações do governo e o modelo de gestão a ser adotado no período de vigência do PPA. O período de vigência do PPA é igual ao tempo do mandato do gestor (quatro anos), iniciando-se no segundo exercício financeiro do mandato do Chefe do Executivo e terminando no primeiro exercício financeiro do mandato subsequente. Sendo essa uma forma de garantir a continuidade administrativa na transição de gestões, para que neste momento as ações já estabelecidas pelo governo não sejam comprometidas,

resguardando assim a sociedade de possíveis arbitrariedades. E como afirma Jund (2016 apud CÂNDIDO, 2017, p. 20) os principais objetivos do PPA são:

- definir com clareza as metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados;
- organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;
- possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja coerente com as diretrizes e metas do Plano;
- facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas;
- estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas;
- explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos.

O PPA representa as intenções e projeções do governo, sendo um roteiro que irá direcionar as ações dos gestores durante todo o exercício.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece as regras da elaboração do orçamento, define, entre outras coisas, como serão alocados e a distribuição dos investimentos e recursos. Destacam-se os seguintes atos (SILVA, 2010, p. 177):

- Estabelecimento pelo poder executivo das metas e prioridades da administração pública para cada ano, inclusive no tocante as despesas de capital do exercício financeiro subsequente.
- Orientação para a Lei Orçamentária Anual, dispondo sobre mudanças da legislação tributária. Definição da política de aplicação das agencias financeiras oficiais de fomento.

Segundo Cândido (2017), a LDO faz um elo entre o PPA e a LOA, especificando de maneira detalhada as bases e metas da administração no exercício financeiro seguinte, demonstrando as despesas de capital e de programas que tenham sua natureza continuada para além do exercício financeiro, podendo também alterar a legislação tributária dentre outros aspectos.

A Lei Orçamentária Anual, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, conterà a previsão da receita e a fixação da despesa, e atenderá ao disposto ao § 5o do art. 165 Da Constituição Federal, compreendendo o:

- orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- orçamento de investimento das empresas, em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e.
- orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A LOA deve estar conforme o PPA e a LDO, e a LOA deve compreender a programação das ações a serem executadas, visando à viabilização das diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, buscando a sua concretização em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (CÂNDIDO, 2017).

De acordo com Ebradi (2017), as receitas públicas são todo montante de valores ou bens que entram nos cofres públicos em definitivo, destinados a suprir as despesas públicas, ou seja, é a necessidade de arrecadação de cada ente federativo para o movimento estatal. A receita pública estabelece em todo recurso atingido pelo Estado para salvar às despesas públicas. Representa tudo que ingressa aos cofres públicos para executar as particularidades dos gastos. É representada pelos fontes ou origens de recursos financeiros que serão utilizados na compra de bens e serviços, tendo em vista a contribuição de serviços públicos à sociedade.

Sendo assim, essas receitas necessitará estar prevista na Lei de Meios, ou seja, o montante arrecadado depende da autorização legislativa, LOA, Lei Orçamentária Anual. Exemplo: tributos (taxa, imposto, e contribuição de melhoria), patrimonial, transferência de capital e corrente, etc.

As receitas públicas podem ser classificadas quanto à origem como Originária e Derivada. Na receita Originária as receitas originam-se do próprio patrimônio do Estado. Enquanto, na receita Derivada as receitas derivam do patrimônio da sociedade, sendo obtida por meio da tributação da sociedade.

- **Receitas Originárias:** são rendas produzidas pelos ativos do Poder Público de modo direto, pela cessão remunerada de bens e valores, como por exemplo, os aluguéis, ganhos em aplicações financeiras, ou aplicação em atividades econômicas (produção, comércio ou serviços), as receitas patrimoniais, as receitas agropecuárias, as receitas comerciais, as receitas de serviços, etc.

- **Receitas Derivadas:** são obtidas pelo Estado em função de sua soberania, pode ser meio de tributos, penalidades, indenizações e restituições. São alguns exemplos de receitas derivadas, a receita tributária, a receita de contribuições, a taxa de serviços, etc.

Com relação ao aspecto contábil a Lei 4.320/64 em seu art. 11 classifica as Receitas Públicas Municipais em Receitas Correntes e Receitas de Capital, tais como:

- **Receitas Correntes:** são aquelas receitas públicas que se esgotam dentro do período anual, como os casos das receitas e impostos que se extinguem no decurso da execução orçamentária. Podem ser compreendidas nas receitas tributárias, patrimoniais, industriais, entre outras. São as receitas destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais. São as receitas destinadas a cobrir as despesas orçamentárias que visam à manutenção das atividades governamentais. Segundo a Lei 4.320/64:

Art. 11 § 1º São Receitas Correntes as receitas tributárias, de contribuições patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (BRASIL, 1982).

- **Receitas de Capital:** são aquelas receitas públicas que alteram o patrimônio duradouro do Estado, como os produtos de empréstimo contraídos pelo Estado a longo prazo. São Compreendidas na constituição de dívidas, na conversão em espécie de bens e direitos e dentre outros exemplos. Segundo a Lei 4.320/64:

Art. 11, § 2º - 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, destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (BRASIL, 1982).

As transferências intergovernamentais desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros e dividem-se em dois grandes grupos, as transferências oriundas da União e as transferências oriundas dos Estados.

A classificação por categoria econômica é relevante para a compreensão do expectativas das ações de governo na condição econômica do país. Esta classificação proporciona que o orçamento constitua uma ferramenta de grande importância para a análise e execução da

política econômica, por meio a ser utilizado no controle do déficit público, no desenvolvimento nacional etc.

A Lei 4.320/1964 classifica a receita em orçamentária e extraorçamentária. São receitas orçamentárias as receitas que integram definitivamente ao patrimônio público sem qualquer correspondência no passivo e estejam ou não prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA). A respeito da classificação quanto à periodicidade as receitas públicas dividem-se em ordinárias e extraordinárias.

- **Receitas Ordinárias:** são aquelas receitas públicas recebidas com regularidade no movimento normal das atividades do ente federativo, como a arrecadação de tributos. As receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício orçamentário e constituem elemento novo para o patrimônio público. É um instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, é a fonte de recursos utilizada pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. (BRASIL, 2012).
- **Receita Extraorçamentária:** é aquela que não consta na Lei Orçamentária Anual e compreende as entradas de caixa ou créditos de terceiros que o Estado tem obrigação de devolução ou reconhecimento.

Em relação as despesas públicas existem algumas definições que podem elucidar a sua importância.

Lima e Castro Lima e Castro (2007, p. 59) definem as despesas públicas “como o conjunto de dispêndios da entidade governamental para o funcionamento dos serviços públicos”. Já para Crepaldi (2013, p. 81), a despesa pública é:

[...] o conjunto de dispêndios do Estado ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos. Neste sentido, a despesa, como parte do orçamento, compreende as autorizações para gastos com as várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas correspondem à distribuição e emprego das receitas para custeio de diferentes setores da administração e para os investimentos.

Sendo assim, a despesa pública pode ser compreendida como a soma dos gastos efetivados pelos entes públicos para bancar os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital). Segundo Cândido (2017), a despesa orçamentária é aquela autorizada pelo poder legislativo, durante a aprovação da LOA, sendo prevista no orçamento anual. Conforme a Lei Federal nº 4320/64, deverá ser observada a discriminação por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão do governo.

E as despesas podem ser classificadas como:

- **Despesas correntes:** são as despesas que não contribuem para aquisição de determinado bem de capital. Sendo os gastos de natureza operacional, realizados pelas instituições públicas, para a manutenção e o funcionamento dos seus órgãos”.
- **Despesas de capital:** são “gastos realizados pelas instituições públicas, cujo propósito é o de criar novos bens de capital ou mesmo adquirir bens de capital já em uso.

De acordo com o artigo 12 da Lei 4320/64, as despesas de capital podem ser subdivididas em três grupos:

- **Investimentos:** de acordo com o § 4º, artigo 12, 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.
- **Inversões Financeiras:** as Inversões Financeiras são as dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.
- **Transferências de Capital:** de acordo com § 6º são as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

De acordo com Fernandes (2016), os recursos provenientes de contrato específico de compra e venda de petróleo devem ser classificados, na Lei Orçamentária da União, como receita de capital, num primeiro nível, e num segundo como “alienação de bens”. E as receitas transferidas a Estado e Municípios seriam classificadas como receitas de capital (artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal).

4 A REALIDADE DOS MUNICÍPIOS PETRORENTISTAS

Conforme Pessanha e Silva Neto (2004) o pagamento dos royalties começou em 1986, como uma forma compensação pelas externalidades provenientes da produção e exploração de petróleo nas cidades ou regiões produtoras. O grande marco será a Lei 9.478/97, denominada como a “Lei do Petróleo” que determinou o aumento da alíquota dos *royalties* e criou as alíquotas especiais. O que elevou as receitas públicas dos municípios produtores de petróleo, em especial, da bacia de Campos, que era responsável por 85% da produção em nível nacional. Outra mudança foi a definição dos municípios que seriam beneficiados pelos repasses, que passou a ser em função das suas projeções. O que segundo Pessanha e Silva Neto (2004, p. 174).

É justamente a definição dos municípios produtores (confrontantes com os poços) que impõe esse efeito de concentração das rendas petrolíferas. Baseada nas projeções ortogonais e paralelas dos limites municipais na plataforma continental, a definição de municípios confrontantes com campos petrolíferos é marcada por um profundo determinismo físico. Vale repetir, é produtor (confrontante) o município cujas projeções abarcam campos petrolíferos, independentes dos impactos das atividades de E-P sobre território.

Ainda segundo Pessanha e Silva Neto (2004), as rendas petrolíferas amenizaram a crise financeira de Campos dos Goytacazes devido à queda das atividades do setor sucroalcooleiro. Entretanto, muitos fatores colocaram em risco os benefícios financeiros oriundos da arrecadação dos royalties. A primeira é com relação a dependência em relação a flutuação cambial que interfere o valor comercializado internamente e externamente. Como o petróleo é uma *commodity (matéria-prima)* é comercializado em dólar, qualquer variação afeta o valor de compra e venda. Outro fator, é o volume de produção de petróleo pela OPEP (Organização de Países Exportadores de Petróleo), pois qualquer variação da produção pode acarretar aumento

ou queda no preço do barril. Recentemente, uma crise envolvendo a Rússia e a OPEP, fez com que os preços caíssem. Pois a Arábia Saudita, que é o líder da OPEP, queria diminuir a produção de petróleo para forçar um aumento no preço do barril, mas a Rússia foi contra e aumentou a sua produção, levando a uma queda nos preços e, isso, impactou nas receitas da Petrobrás e no repasse dos *royalties*. Outro aspecto é com relação a mudanças na legislação que poderiam alteração e diminuir os repasses dos royalties para os municípios. O que acabou acontecendo com a promulgação da Lei 12.734/2012 que definiu novas formas de rateio dos royalties.

Conforme ressaltam Pessanha e Silva Neto (2004), houve uma grande variação nas formas de distribuição dos royalties no Brasil desde o seu início, ocorrida a partir de 1953 com a criação da Petrobras. Entre 1969 e 1985, não houve transferência de valores referentes aos royalties entre os entes federativos subnacionais, concentrando-se no governo federal.

A partir de 1985, com a Lei 7.453, de 27/12/1985 determinou a alíquota de 5%, sendo 1,5% para os estados produtores de petróleo, 1,5% para os municípios e as suas respectivas áreas geoeconômicas, 1% ao Ministério da Marinha e 1% ao Fundo Especial. Sendo que os recursos do Fundo Especial deverão ser distribuídos aos demais estados e municípios. A Lei 7.525 de 22/07/1986 não alterou a alíquota de 5% e nem a sua distribuição, mas inseriu o conceito de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais na plataforma continental. A Lei 7.990 de 28/12/1989 e o Decreto 01 de 11/01/1991, manteve a alíquota de 5%, mas alterou a distribuição dos royalties, sendo 1,5% para os estados produtores, 1,5% aos municípios produtores e as suas respectivas áreas geoeconômicas, 1,0% ao Ministério da Marinha, 0,5 ao Fundo Especial e 0,5% aos municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás. A Lei 9.478 de 06/08/1997 (Lei do Petróleo) e Decreto 2.705, de 03/08/1998 (Decreto das Participações Governamentais) que estipulou a alíquota entre 5 e 10%, sendo que até 5%, distribuídos segundo a Lei 7.990/1989 e o Decreto 01/1991. A parcela excedente foi distribuído da seguinte forma: 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia, 22,5% aos estados confrontantes com Campos dos Goytacazes, 22,5% aos municípios confrontantes com Campos dos Goytacazes, 15,0% ao Comando da Marinha, 7,5% ao Fundo Especial e 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural definidas pela ANP (PESSANHA, SILVA NETO, 2004).

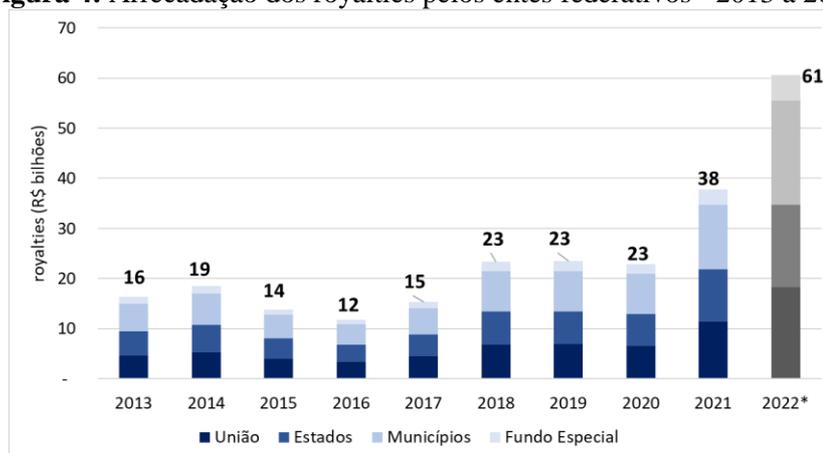
A Lei nº 12.734 de 30/11/2012 promoveu alterações nas leis nº 9478/97 e nº 12.351/2010, que propiciou a criação do regime de partilha para as áreas do pré-sal. De acordo com Carnicelli e Postali (2014), devido a nova fronteira exploratória do pré-sal, surgiram novas propostas de alteração das regras de distribuição das rendas entre as entidades federativas, com

o objetivo de ampliar a sua distribuição para todo o território nacional. No qual foram criados critérios diferenciados para a distribuição de royalties provenientes dos contratos de partilha, cerca de 50% dos recursos são destinados a estados e municípios nos termos das regras de rateio do FPE e do FPM. E foi direcionado 15% do total da receita da produção para a União, de forma geral, passou a ser beneficiária de royalties e participações especiais, abocanhando 15% da receita da produção *onshore* e 22% *offshore*. Como consequência Estados e Municípios produtores e/ou confrontantes viram suas participações se reduzir substancialmente, enquanto a União e os municípios não produtores foram beneficiados (CARNICELLI; POSTALI, 2014).

Com relação a aplicação de recursos, Carnicelli e Postali (2014) salienta que a atual legislação é muito vaga, estabelecendo apenas diretrizes gerais de alguns tipos de investimentos. Por exemplo, a Lei nº 7.990/89 (art. 8º) determina que a cota-parte de até 5% não seja aplicada em quadro permanente de pessoal e em pagamento de dívida. Já a Lei nº 9.478/97 não estabelece nenhum vínculo específico para a cota excedente a 5% e para as participações especiais, o que abre uma grande margem de discricionariedade para as entidades federativas. Contudo, o Estado do Rio de Janeiro, por ser o maior beneficiário destes recursos, criou uma norma a partir de um parecer do seu Tribunal de Contas que proíbe a utilização destes recursos para gastos correntes, incluindo folha de pagamento e serviços da dívida. (CARNICELLI; POSTALI, 2014).

A Figura 4 apresenta a evolução da arrecadação dos royalties pelos entes federativos entre 2013 e 2022* (projeção).

Figura 4: Arrecadação dos royalties pelos entes federativos - 2013 a 2022



Fonte: ANP (2022).

Como é apresentado na Figura 4, arrecadação dos royalties vêm aumentando de forma crescente desde 2016, como já observado, deve-se a diversos fatores externos e internacionais.

Como a Guerra entre a Rússia e a Ucrânia, a taxa de câmbio e o preço do barril. Em um contexto de compliance e accountability, o aumento na arrecadação dos royalties deveria incidir no aumento do desenvolvimento econômico social dos municípios e regiões favorecidas. Entretanto, conforme salienta Deodato e Santos (2019), que a maioria dos municípios petrorentistas dependem da alocação desses recursos para arcar com as suas despesas, e na maioria das vezes, são utilizados considerando e sendo direcionadas para atender aos objetivos e fins políticos. Os autores Deodata e Santos (2019), salientam que a culpa, em parte, é da descentralização desordenada, ocorrendo de forma a aumentar a dependência dos entes públicos para arcar com as suas despesas, sendo privilegiada a posição política, o prestígio e a vinculação partidária e o clientelismo.

Deodato e Santos (2019) propõem uma análise dos municípios da região Norte Fluminense e Região dos Lagos que recebem royalties. A Tabela 4 apresenta a arrecadação dos municípios em 2020-2021.

Tabela 4: Recebimentos de Royalties pelos municípios do Norte Fluminense – 2020/2021

Beneficiário	Ano	Royalties em R\$	Part. Especiais em R\$	Royalties + Part. Especiais (em R\$)	Evolução
Campos Dos Goytacazes	2020	252.831.408,61	7.973.874,46	260.805.283,07	83,98%
	2021	325.713.541,39	154.127.350,73	479.840.892,12	
Carapebus	2020	35.168.005,04	R\$ 0,00	35.168.005,04	37,11%
	2021	47.714.713,12	504.236,28	48.218.949,40	
Cardoso Moreira	2020	8.459.827,87	0,00	R\$ 8.459.827,87	20,26%
	2021	10.173.774,36	0,00	10.173.774,36	
Conceicao De Macabu	2020	9.998.576,48	0,00	R\$ 9.998.576,48	20,25%
	2021	12.023.551,58	0,00	R\$ 12.023.551,58	
Macaé	2020	530.000.388,82	313.275,93	R\$ 530.313.664,75	25,64%
	2021	659.922.858,09	6.378.412,41	R\$ 666.301.270,50	
Quissama	2020	119.725.156,74	6.017.052,42	R\$ 125.742.209,16	31,84%
	2021	156.419.484,22	9.356.496,50	R\$ 165.775.980,72	
Sao Fidelis	2020	11.536.846,71	0,00	R\$ 11.536.846,71	20,25%
	2021	13.873.328,79	0,00	R\$ 13.873.328,79	
Sao Francisco De Itabapoana	2020	11.921.408,24	0,00	R\$ 11.921.408,24	20,25%
	2021	14.335.773,07	0,00	R\$ 14.335.773,07	
Sao Joao Da Barra	2020	83.163.991,58	5.871,06	R\$ 83.169.862,64	84,63%
	2021	114.101.307,37	39.452.265,61	R\$ 153.553.572,98	

Fonte: Info Royalties (2022).

Como pode ser constatado na Tabela 4, os municípios analisados possuem recursos expressivos, provenientes das atividades petrolíferas, apresentam-se completamente diferenciados da realidade brasileira e do restante do estado do Rio de Janeiro. Segundo

Machado e Silva Júnior (2021) e Bassin, Prates e Montibeler (2022), em 2020, o estado do Rio de Janeiro recebeu quase R\$ 4,8 bilhões em royalties, 74% do total. Os royalties têm um impacto muito grande na economia fluminense (Tabela 5).

Tabela 5: Representatividade dos Royalties - Estado do Rio de Janeiro

Ano	Receita Arrecadada	Royalties	Part. %
2009	4.886.762.654,37	1.709.375.458,78	35,0%
2010	6.409.381.333,27	2.026.613.392,80	31,6%
2011	6.952.461.740,12	2.469.045.877,25	35,5%
2012	8.235.866.495,33	2.963.581.532,05	36,0%
2013	8.226.166.979,03	2.982.024.867,89	36,3%
2014	8.710.539.491,81	3.213.771.453,89	36,9%
2015	5.298.093.487,76	2.308.763.476,38	43,6%
2016	3.499.151.106,21	1.985.993.414,72	56,8%
2017	7.138.389.441,56	2.656.313.464,37	37,2%
2018	13.339.802.238,37	4.205.841.887,82	31,5%
2019	13.471.271.662,60	4.532.521.425,57	33,6%
2020	11.811.849.685,80	4.793.392.794,43	40,6%

Fonte: ANP (2021 apud BASSIN; PRATES; MONTIBELER, 2022, p. 4).

A Tabela 6 apresenta o grau de dependência das receitas municipais com compensação por meio dos royalties.

Tabela 6: Grau de Dependência e rendas de Royalties & Partic. Especiais, Municípios do RJ enquadrados nas Zonas de Produção Principal – 2018 (em mil reais correntes)

Municípios	Grau de Dependência 2018 (R&PE (1)/Receitas Totais líquidas (2))	R&PE per capita
Zona de Produção Principal		
Maricá	73%	9.104,7
Arraial do Cabo	47%	2.363,1
Parati	47%	2.848,4
Quissamã	41%	4.064,8
São João da Barra	41%	4.749,2
Carapebus	40%	2.799,5
Niterói	38%	2.504,7
Campos dos Goytacazes	35%	1.402,3
Rio das Ostras	33%	1.460,4
Armação dos Búzios	32%	2.483,8
Casimiro de Abreu	32%	2.049,5
Saquarema	30%	1.202,2
Cabo Frio	28%	932,2
Macaé	26%	2.569,4
Angra dos Reis	13%	750,1
Itaguaí	12%	517,6
Duque de Caxias	6%	152,6

Fonte: Bretas, Laureano, Quintanilha e Nazareth (2019, p. 22).

Como pode ser observado na Tabela 6, o município de Maricá foi o principal beneficiado (devido pela proximidade com o campo de Lula, maior produtor nacional), apresenta uma dependência de expressivos 73%. Significando que para cada R\$ 10,0 do orçamento municipal, R\$ 7,3 era proveniente da arrecadação por royalties em 2018. Já a capital, Rio de Janeiro, foi o 5º município que mais recebeu receitas do petróleo e gás, o Rio de Janeiro, por ter uma economia mais diversificada e outras fontes relevantes de receitas próprias e de transferências, apresentou uma dependência inexpressiva de apenas 2% do orçamento. Niterói, Campos dos Goytacazes e Macaé também estão entre os municípios mais beneficiados, apesar de apresentarem diferentes graus de dependência (38%, 35% e 26%, respectivamente) e de rendas por habitante (de pouco mais de R\$ 2.500 em Niterói e Maricá, cidades que possuem receitas próprias significativas, e R\$ 1.402 em Campos, tradicional beneficiário, cujos orçamentos sempre apresentaram elevada dependência desses recursos) (BRETAS *et al.*, 2019).

A abundância de recursos é temporária, uma vez que o petróleo é um recurso finito, com o intuito de promoverem “níveis mais elevados de condições de vida antes de ocorrerem possíveis alterações prejudiciais os seus interesses” (DEODATO; SANTOS, 2019). Entretanto, quando analisados a efetividade da aplicação, os resultados demonstram o contrário. A Tabela 7 apresenta a evolução do IDHM¹ do Brasil, do estado do Rio de Janeiro e do Norte Fluminense.

Tabela 7: Evolução do IDHM do Brasil, Estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Estado do Rio de Janeiro

Espacialidade	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727
ERJ	0,573	0,664	0,761
Campos dos Goytacazes	0,505	0,618	0,716
Carapebus	0,412	0,579	0,713
Cardoso Moreira	0,386	0,52	0,648
Conceição de Macabu	0,483	0,615	0,712
Macaé	0,543	0,665	0,764
Quissamã	0,406	0,561	0,704
São Fidélis	0,449	0,590	0,691
São Francisco do Itabapoana	0,344	0,503	0,639
São João da Barra	0,484	0,548	0,671

Fonte: Deodato e Santos (2019, p. 10).

Conforme a Tabela 7, os dados apresentados demonstram que o IDHM dos municípios cresceram e demonstram que os municípios se desenvolveram, porém abaixo da média estadual

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano.

e nacional. Além dos royalties, há também o pagamento das participações especiais para os campos petrolíferos com volume de produção expressivo.

Conforme reportado por Deodário e Santos (2019), em suas análises sobre o município de Quissamã, a arrecadação das rendas petrolíferas causam uma dualidade, uma vez que promove uma maior autonomia administrativa e política, causam uma dependência desses recursos. Dependência que poderia ser diminuída por meio do aumento da arrecadação própria e o investimento no desenvolvimento sustentável. Diante da queda ou até mesmo do fim da arrecadação com a renda do petróleo, é necessário buscar formas de diversificação da economia e, assim, diminuir o grau de dependência.

O mesmo argumento é reforçado por Patrão (2004), no qual foi realizada uma análise sobre o impacto da aplicação dos royalties nas condições de vida da população de 54 municípios do estado do Rio de Janeiro, no período de 1996 a 2001. Diante dos indicadores socioeconômicos analisados, não foi possível concluir que houve melhoria na qualidade de vida da população. E o mesmo estudo foi aplicado em municípios capixabas (MACHADO; SILVA JÚNIOR, 2021). Tendo novamente o Estado do Rio de Janeiro (ERJ) como ponto de análise e reflexão, segundo Bassin, Prates e Montibeler (2022), o Estado do Rio de Janeiro é responsável por 11% de todas as exportações do Brasil, cuja participação apresenta variações entre 2015 e 2018, tendo um mínimo de 9% no ano de 2015 e máximo de 13,49% em 2018. Desse total, 69% da pauta exportadora do ERJ é composta por commodities (US\$16.7 bilhões são compostos por produtos minerais), num universo de 22 grandes grupos (seções), de acordo com o Ministério da Economia, configurando um cenário de dependência.

Bretas, Laureano, Quintanilha e Nazareth (2019) faz uma análise sobre o grau de dependência dos municípios do ERJ com outros estados do Brasil (Tabela 8).

Tabela 8: Grau de dependência das receitas municipais com comparação financeira do petróleo e gás natural - 2018

Municípios dos Estados	Total R&PE recebidos pelos municípios (1)	Total geral das Receitas Municipais Líquidas (2)	Grau de Dependência 2018 (1/2)
AC	8.541,9	1.867.405,3	0,5%
AL	156.126,9	9.001.666,0	1,7%
AM	183.886,8	9.410.245,4	2,0%
AP	1.808,5	874.385,4	0,2%
BA	514.740,2	36.847.995,0	1,4%
CE	186.325,9	22.663.505,2	0,8%
DF	NI	NI	NI
ES	1.229.334,1	12.264.608,6	10,0%
GO	60.754,5	19.418.757,8	0,3%
MA	134.413,9	15.809.461,6	0,9%
MG	215.817,9	58.350.124,2	0,4%
MS	20.434,1	10.768.303,2	0,2%
MT	29.188,3	10.871.175,6	0,3%
PA	56.436,3	18.619.803,9	0,3%
PB	82.125,1	9.760.652,7	0,8%
PE	134.710,5	21.554.518,8	0,6%
PI	40.815,8	9.075.708,0	0,4%
PR	107.180,8	36.445.533,7	0,3%
RJ	7.367.817,0	61.608.209,6	12,0%
RN	315.659,6	8.613.509,3	3,7%
RO	13.866,9	4.581.230,1	0,3%
RR	7.962,3	1.724.411,6	0,5%
RS	162.124,8	40.417.482,4	0,4%
SC	121.329,0	26.502.613,2	0,5%
SE	247.051,1	6.061.881,0	4,1%
SP	1.835.500,9	163.144.752,4	1,1%
TO	20.961,0	4.685.418,4	0,4%
Total Brasil (3)	13.186.498,0	620.943.358,2	2,1%

Fonte: Bretas *et al.* (2019, p. 21).

Conforme a Tabela 8, é possível constatar que há um peso desigual das rendas do petróleo e gás para os orçamentos municipais, variando de um mínimo de 0,2%, nos estados do AP, MT e MS, a um máximo de 12% no RJ e 10% no ES. Bretas *et al.* (2019) ressaltam que apesar da elevada arrecadação de rendas do petróleo e gás, os municípios de SP, terceiro maior produtor, apresentam reduzida dependência, apenas 1,1%, o que se deve à expressiva participação de receitas de outras fontes nos seus orçamentos.

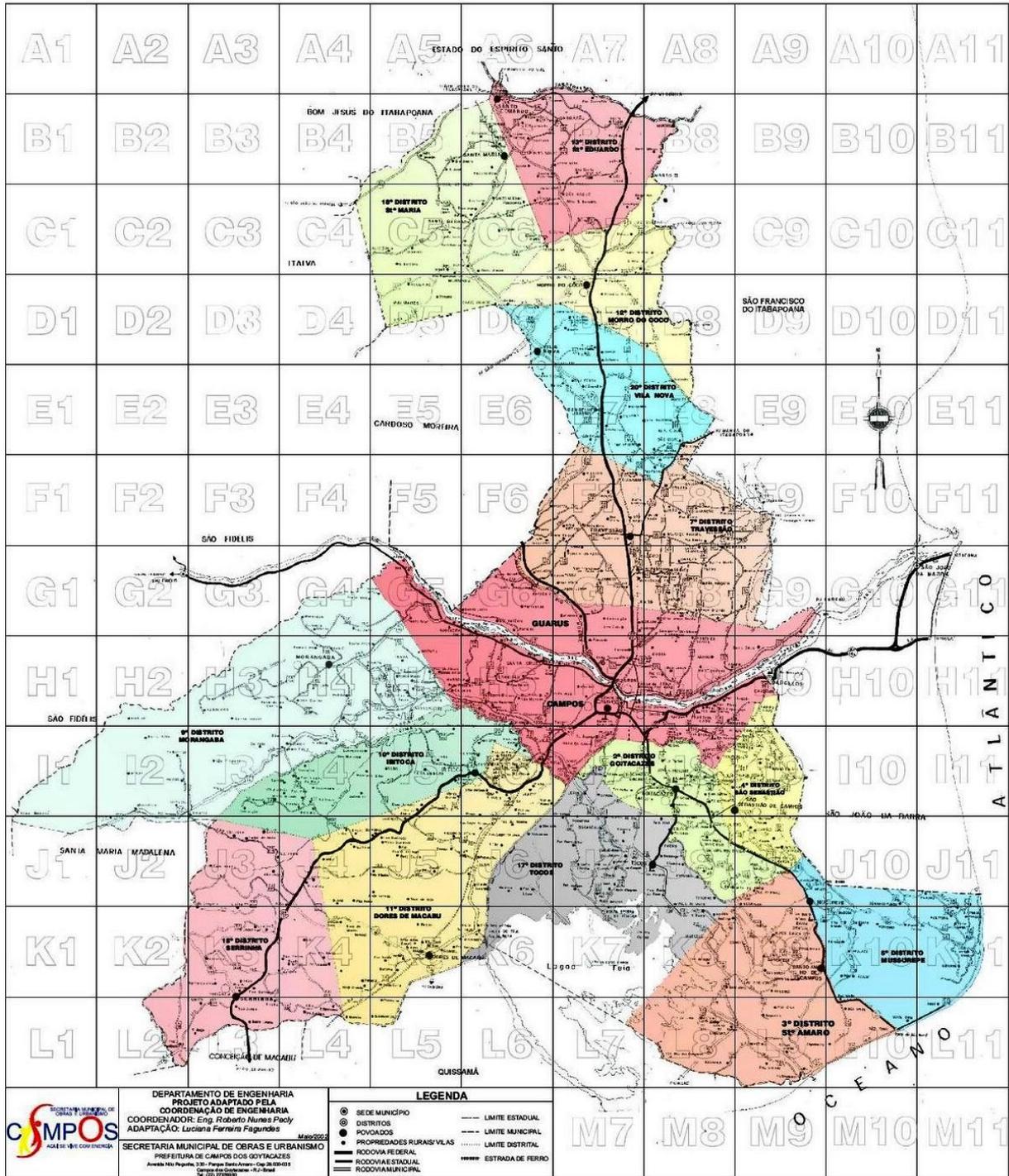
5 CAMPOS: DA ABUNDÂNCIA À ESCASSEZ

5.1 O MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

5.1.1 Histórico

Com a mais vasta área do estado do Rio de Janeiro, o município de Campos dos Goytacazes, que tem como origem o nome da tribo dos índios goitacases (que significa “corredores da mata” ou “índios nadadores”). A sua colonização começou no século XVI, com a carta de doação de 28 de agosto de 1538 com a finalidade de ocupação e implantação de um núcleo populacional na então Vila da Rainha, que ficava a margem direita do Rio Itabapoana. Entretanto, devido aos ataques indígenas a capitania foi abandonada por Pero de Góis. Posteriormente, o rei de Portugal determinou que o governador do Rio de Janeiro dividisse as terras da capitania e distribuísse sesmarias entre os colonos. Sendo assim, foram divididos os quinhões e erguidos dois currais: um no Campo Limpo, à margem da lagoa Feia, e outro na ponta de São Tomé. A posteriori, o governador do Rio de Janeiro, Salvador Corrêa de Sá e Benevides, obteve a doação das terras da capitania de São Tomé para seus filhos, Martim Corrêa de Sá e Benevides – primeiro visconde de Asseca – e João Corrêa de Sá. E com isso, houve uma disputa por pelas terras, por mais de um século, entre os habitantes locais e os portugueses. Depois de algum tempo, a povoação prosperou, a área foi emancipada e instalada a vila de São Salvador. Maior parte do município foi ocupada, a princípio, por criadores de gado e depois a região progrediu com a cultura da cana de açúcar, e o vilarejo foi elevado à categoria de cidade em 1835, com o nome Campos dos Goytacazes (TCE-RJ, 2012). A Figura 5 apresenta o mapa de Campos dos Goytacazes.

Figura 5: Mapa de Campos dos Goytacazes



Fonte: Pimentel (2010).

A partir de 1837, com a implantação da ferrovia, houve uma maior a circulação e transformou o município em centro ferroviário da região. No século XIX, a principal atividade econômica foi a atividade de produção açucareira, inicialmente apoiada nos engenhos a vapor, mais tarde substituídos por usinas. Em 1875, a região contava com 245 engenhos de açúcar e,

por volta do ano de 1879, foi construída a primeira usina, batizada como Usina Central do Limão. Entretanto, várias dessas antigas usinas fecharam ou foram absorvidas pelas maiores em anos recentes, concentrando-se a produção em menor número de estabelecimentos (TCE-RJ, 2012).

Segundo Pessanha e Silva Neto (2004, p. 27-28), a formação econômica da região norte fluminense passou por três ciclos econômicos, sendo:

O primeiro ocorrido no século XIX (1880-1890), que foi impulsionado pela produção açucareira com base nas usinas a vapor, o segundo que se definiu na primeira metade do século XX (1920-1960), determinado pelos investimentos que contribuíram para a consolidação do setor industrial sucroalcooleiro da região, com plantas de grande porte e economias de escala; e o terceiro grande ciclo expansivo, que se iniciou no final do século XX, impulsionado pelos investimentos da indústria petrolífera na Bacia de Campos.

A Tabela 9 apresenta a quantidade de engenhos de açúcar no século XIX.

Tabela 9: Número de engenhocas, engenhos a vapor e usinas em Campos dos Goyacazes (Século XIX)

Anos	Engenhocas	Engenhos a vapor	Usinas.
1827	700	1	-
1852	307	56	-
1861	267	68	-
1872	207	113	-
1881	120	262	5

Fonte: Pinto (1987 apud PESSANHA; SILVA NETO, 2004).

O setor sucroalcooleiro passou por momentos de ascensão e quedas ao longo dos anos. A vinda da família real em 1808, por exemplo, intensificou investimentos na modernização das técnicas de produção, consolidando no final do século XIX a indústria açucareira. No início do século XX, Campos possuía 27 usinas com produção crescente. E as maiores usinas eram: Cupim, Mineiros, Santa Cruz, Tocos e Barcelos. A primeira guerra mundial beneficiou a produção canavieira, principalmente com o surto de urbanização. Mas a crise mundial de 1929, acabou por levar a retração da demanda mundial por consumo afetando a produção e escoamento de produção em Campos.

Em 1930, foi criado o IAA (Instituto do Açúcar e de Álcool) auxiliando quanto ao incentivo de álcool e consolidação de açúcar, nesse período Campos se tornou o maior produtor do Brasil. Entretanto, a partir da década 50, muitas usinas foram adquiridas por outras da região Nordeste e com a ampliação da competitividade das usinas de São Paulo no mercado nacional

e internacional levou a perda de mercado. Além disso, a defasagem na tecnologia das usinas e a baixa produtividade das lavouras de cana contribuíram para o aumento da crise das usinas. Para piorar a situação, houve a depressão do preço do açúcar e o golpe miliar em 1964. Já na década de 70, mudanças na estrutura de produção industrial no mundo devido as guerras localizadas, como a guerra do Vietnam, e a crise do petróleo elevaram os preços do açúcar no mercado internacional., incentivando a produção local. Além disso, na década de 70 houve a criação do Programa Brasileiro de Álcool (PROÁLCOOL) incentivando a indústria sucroalcooleira.

Na década de 1980 devido à crise econômica e a alta inflação fez que com a taxa do PIB caísse drasticamente aumentou o grau de dependência das usinas com relação aos subsídios do governo. Entre 1980 e 90, houve o fechamento de muitas usinas o que levou a uma crise sem precedentes na região, levando ao desemprego e precarização das relações de trabalho. De acordo com Pessanha e Silva Neto (2004), a cadeia produtiva de açúcar era responsável por 70% da renda na região, resultando na falta de diversificação de atividades econômicas na região.

A partir da década de 70 iniciou-se a exploração de produção de petróleo na região norte fluminense. E na década de 80 o impacto econômico foi relevante, considerando que foram criados mais 10.000 empregos diretos na Petrobrás, beneficiando toda a região norte e dos lagos fluminense. A partir da otimização e reestruturação de processos, ao longo dos quase 50 anos, a Petrobras operou com lucratividade e altos investimentos. Atualmente, a receitas de vendas é de aproximadamente R\$ 302,2 bilhões e lucro líquido de R\$ 40,1 bilhões com mais de 46.416 funcionários. A crise de 2014, com as denúncias envolvendo a operação Lava Jato, fez com que houve uma queda substancial nas operações da Petrobras, inclusive com a venda de ativos e demissão de funcionários. Em 2014 a empresa possuía quase 81.000 empregados (PETROBRAS, 2020).

Conforme Pessanha e Silva Neto (2004), o setor de petróleo e gás demanda mão de obra qualificada o que resultou na demanda por mão de obra qualifica, tanto em nível técnico quanto superior. Levando ao redirecionamento na formação de mão de obra, lembrando que com a crise das usinas e do setor sucroalcooleiro na região e a crise econômica dos anos 80, houve um grande contingente de mão de obra desempregada. Com isso, a cidade de Campos dos Goytacazes, por exemplo, tornou-se num centro de formação de formação de mão de obra para o setor petrolífero contando com as universidades públicas em nível federal (UFF e UFRRJ), em nível estadual (UENF), sendo essas responsáveis pelo ensino superior e pós-graduação.

Além do Instituto Federal Fluminense, antigo CEFET, responsável pela formação principalmente em nível técnico, mas também oferecendo cursos em nível de graduação e pós-graduação. E há as instituições de ensino superior privadas tais como a Universidade Cândido Mendes (UCAM), a Universidade Estácio de Sá (UNESA), Faculdade de Medicina (FMC), Faculdade de Direito de Campos (FDC), Institutos Superiores de Ensino do CENSA (ISECENSA) etc. A exploração do Petróleo gerou um impacto muito grande na região Norte e Noroeste Fluminense, com enfoque em Campos dos Goytacazes. A Tabela 10 apresenta a evolução da população de Campos dos Goytacazes em relação ao estado do Rio de Janeiro, Brasil e Macaé.

Tabela 10: População total: Brasil, Estado do Rio de Janeiro, Região Norte e os municípios-polo

Descrição	1970	1980	1991	2000	2010	2020 (estimada)
Brasil	93.134.846	119.011.052	146.825.475	169.799.170	190.732.694	211.755.692
Estado do Rio de Janeiro	8.994.802	11.291.631	12.807.706	13.406.308	15.989.929	17.366.189
Norte Fluminense	471.038	514.644	611.576	698.783	849.515	1.475.933
Campos dos Goytacazes	285.440	320.868	376.290	406.989	463.731	511.168
Macaé	47.221	59.667	93.657	132.461	206.728	261.501

Fonte: IBGE (2020) e FIRJAN (2015).

Conforme pode ser observado, a variação da população na região Norte Fluminense entre 1970 a 2020 foi de aumento de 213%, em Campos dos Goytacazes foi de 79% e em Macaé de 454%. Enquanto no estado do Rio de Janeiro, a variação da população entre 1970 e 2020, foi de aumento de 93%.

Apesar da exploração e produção de petróleo ser na bacia de Campos dos Goytacazes, em termos de território, toda a infraestrutura e logística ficou localizada no município de Macaé, sendo o impacto econômico e urbanísticos preponderantes nesse município, explicando o aumento expressivo da população ao longo do temp. E toda a infraestrutura inclui o complexo da sede, o parque de tubos, o porto de Imbetiba e o terminal de Cabiunas. A injeção de recursos na região é originada, principalmente, pelos repasses dos royalties e das transferências da Petrobrás para os municípios da região. Entretanto, cabe analisar que o aumento da arrecadação dos municípios, em especial no município de Campos dos Goytacazes, não refletiu na melhoria da qualidade de vida da população e no desenvolvimento econômico da região.

5.1.2 Dados sobre o município de Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes é um município do estado do Rio de Janeiro, no Brasil. Como pode ser visto na Tabela 1 e de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estima-se para o ano de 2015 que esta cidade possui uma população de 483 970 habitantes, é, por tanto, a cidade mais populosa do interior do estado. Possui 72 bairros em 15 distritos e é o município com a maior extensão territorial do estado, ocupando uma área de 4.026,370 quilômetros quadrado e corresponde a 41,3% da área da Região Norte Fluminense (IBGE, 2020; TCE-RJ, 2013).

Ainda segundo o IBGE (2020), Campos dos Goytacazes tinha em 2013, o sétimo maior PIB do Brasil, sendo a cidade não capital com o maior PIB nacional naquele ano. Entretanto, em 2017, a sua posição caiu para 41°. A Tabela 11 apresenta alguns dados sobre o município de Campos dos Goytacazes.

Tabela 11: Composição de Dados Econômicos e Demográficos

Área 4.026,370 km ²	IDHM 2010 0,716	Faixa do IDHM Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799)	População (Censo 2010) 463.731 hab.
Densidade demográfica 114,65 hab/km ²	Ano de instalação 1677	Microrregião Campos dos Goytacazes	População estimada (2020) 511.168 hab. Mesorregião Norte Fluminense

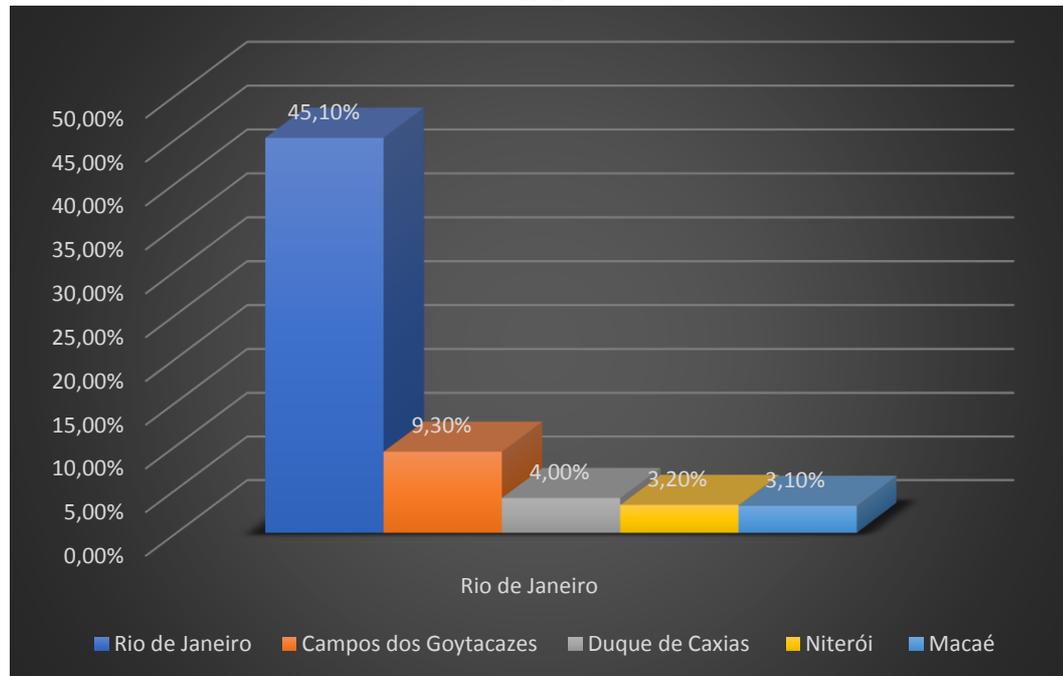
Fonte: IBGE (2020).

A Tabela 12 apresenta algumas informações acerca desta cidade, como o ano de instalação no município, a população segundo o censo de 2010 e a estimativa do IBGE da população estimada para o ano de 2020. Algumas destas informações, como IDHM e Faixa do IDHM serão discutidas mais adiante.

O Produto Interno Bruto (PIB) é o principal medidor do crescimento econômico seja de um país, região ou mesmo uma cidade. Seu resultado se deriva do somatório de todos os serviços e bens produzidos em determinado lugar para determinado período de tempo. Objetiva-se nesta sessão discutir acerca do PIB da cidade de Campos dos Goytacazes, comparando-o com os resultados do estado do Rio de Janeiro, tendo como referência direta a cidade Rio de Janeiro. De acordo com o Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas da Fundação CEPERJ, com base nos dados divulgados pelo IBGE (2020) Campos dos Goytacazes, se destaca com 9,3% do PIB do estado do Rio de Janeiro para 2013, sendo o segundo colocado no ranking

estadual, perdendo apenas para a cidade do Rio de Janeiro (45,1%). Em relação ao PIB per capita do ano de 2013, Campos dos Goytacazes se destaca como o quarto colocado no estado do Rio de Janeiro, com um PIB per capita de R\$122.063,03 (Figura 6).

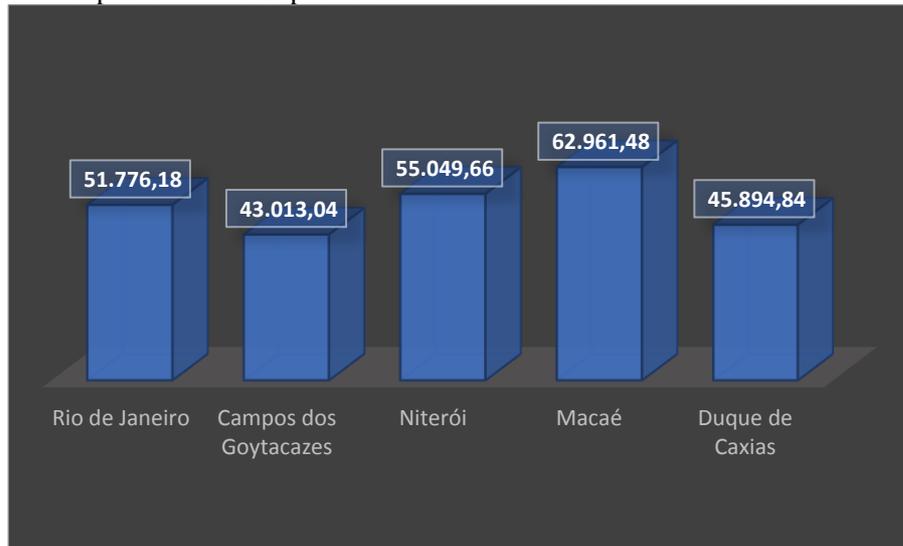
Figura 6: Comparativo de percentual de PIB para o ano de 2013 entre cidades do estado do Rio de Janeiro



Fonte: IBGE (2020) e Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (2020).

Cinco municípios do estado do Rio de Janeiro se destacam com as maiores participações no ranking do PIB em 2013, sendo eles: Rio de Janeiro (45,1%); Campos dos Goytacazes (9,3%); Duque de Caxias (4,0%); Niterói (3,2%) e Macaé (3,1%). Como pode ser visto na Figura 7 Campos dos Goytacazes encontra-se como segundo colocado no ranking, polo regional, tendo como principal setor o de extração de petróleo e gás natural. A Figura 7 apresenta a evolução de 10 anos em relação ao PIB de Campos dos Goytacazes, tendo 2013 como último ano de referência. A Figura 7 apresenta os dados referentes a 2017.

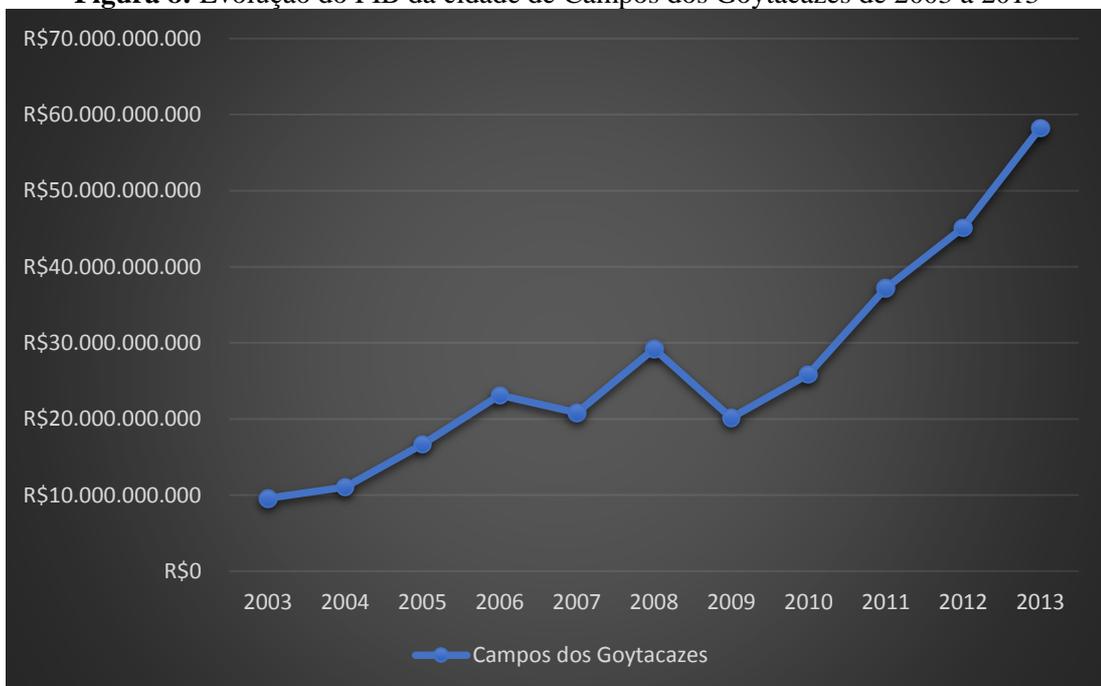
Figura 7: Comparativo do PIB para o ano de 2017 entre cidades do estado do Rio de Janeiro



Fonte: IBGE (2020) e Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (2020).

Como pode ser observado, em 2017 o PIB de Campos dos Goytacazes já era menor do que Niterói, Macaé e Duque de Caxias, além da cidade do Rio de Janeiro. A Figura 8 apresenta a evolução do PIB de Campos dos Goytacazes entre o período 2003 a 2013. Cabe ressaltar que no valor do PIB está incluso o valor da arrecadação dos royalties.

Figura 8: Evolução do PIB da cidade de Campos dos Goytacazes de 2003 a 2013



Fonte: IBGE (2020) e Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (2020).

Percebe-se nesses 10 anos uma evolução crescente para Campos, com exceção dos anos de 2007 e 2009 que apresentaram uma queda do PIB, tendo um pico em 2013. Entretanto, a partir de 2014 o PIB, começa a cair tendo o menor valor em 2016 (Figura 9).

Figura 9: Evolução do PIB da cidade de Campos dos Goytacazes de 2010 a 2017



Fonte: IBGE (2020) e Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (2020).

O uso de indicadores é uma importante ferramenta para a análise da efetividade de políticas públicas, pois subsidiam as atividades de planejamento e formulação de políticas públicas por meio do monitoramento da sociedade e de suas condições sociais, econômicas e qualidade de vida. Permite a análise e reflexão dos fenômenos sociais e de suas variáveis transformadoras (JANNUZZI, 2009). Conforme Kayano e Caldas (2002), os indicadores cumprem duplo papel, auxiliam na gestão pública e servem como ferramenta de “fiscalização, controle e acompanhamento da gestão pública” pela sociedade em geral. Dessa forma, serão apresentados alguns indicadores de políticas públicas a análise das políticas públicas de Campos dos Goytacazes.

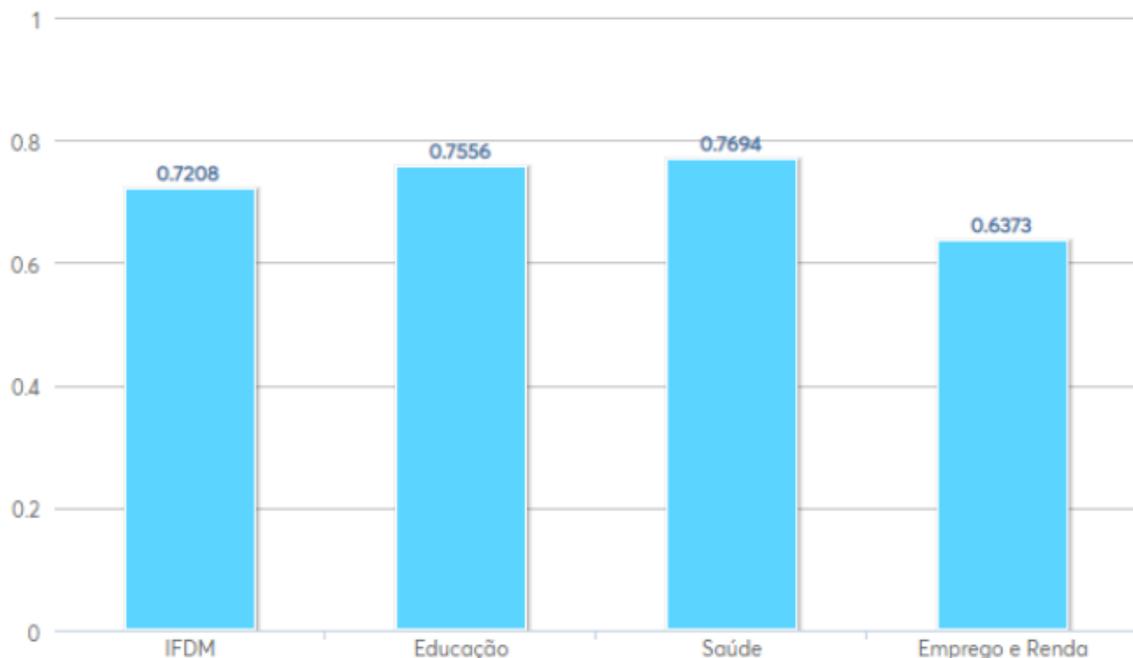
O Brasil é considerado um dos países com maior desigualdade de renda do mundo. De acordo com os dados do Instituto de Política Econômica Aplicada (Ipea) para o ano de 2012, o Brasil apresenta a décima segunda colocação em relação a desigualdade no mundo. Um importante indicador para se verificar a desigualdade de renda é o índice de Gini o qual é considerado um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Segundo o IPEA ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

Para a cidade de Campos dos Goytacazes, considerando os três últimos censos, a evolução da desigualdade de renda pode ser descrita através desse Índice, que passou de 0,62, em 1991, para 0,56, em 2000, e para 0,55, em 2010, isso significa que houve uma diminuição da desigualdade de renda para esta cidade nas três últimas décadas.

5.1.2.1 Índice FIRJAN

O IFDM – Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que foi criado em 2008 com o objetivo de acompanhar anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os municípios brasileiros em três áreas de atuação: emprego e renda, saúde e educação. Ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O índice sendo maior que 0,8 mostra um alto desenvolvimento, entre 0,6 e 0,8 significa um desenvolvimento moderado, entre 0,4 e 0,6 significa um desenvolvimento regular e abaixo de 0,4 significa um baixo desenvolvimento. O último IFDM foi realizado em 2018 com ano base 2016 (Figura 10).

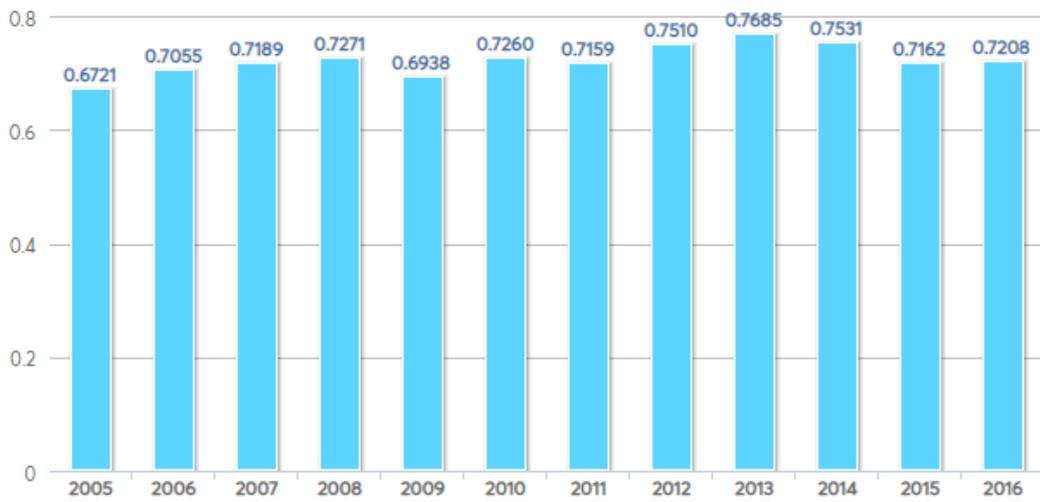
Figura 10: Resultados do IFDM da cidade de Campos dos Goytacazes realizado em 2018 com ano base 2016



Fonte: IBGE (2020) e Fundação CEPERJ/Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP (2020).

Com esse desempenho o município de Campos dos Goytacazes ocupa 1691º lugar o ranking nacional em relação aos 5.565 municípios e o 28º em nível estadual, em relação a 91 municípios. Em 2014 ocupava a posição 1.427ª em nível nacional e a 37ª em nível estadual. A Figura 11 apresenta a evolução do desempenho de Campos dos Goytacazes em relação ao IFDM no período de 2005 a 2016.

Figura 11: Evolução do desempenho de Campos dos Goytacazes no IFDM – 2005 a 2016



Fonte: FIRJAN (2020).

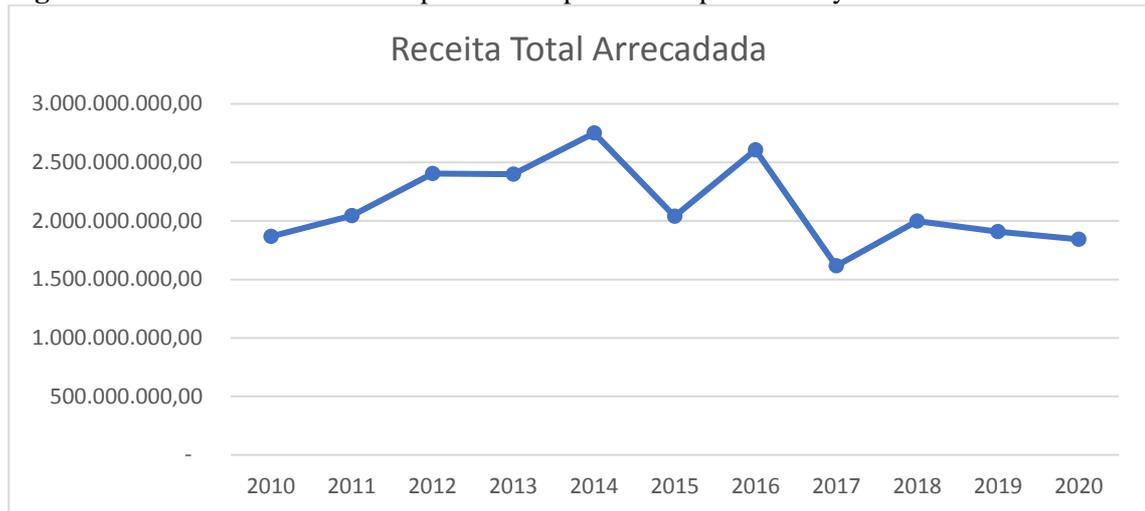
Após observar a Figura 11, é possível perceber que há um crescimento desse índice durante 8 (oito) anos, praticamente contínuo, havendo uma queda apenas do ano de 2012 para o ano de 2013. Mesmo com essa queda entre 2012 e 2013, o índice da cidade sempre esteve entre 0,6 e 0,8 indicando um desenvolvimento sempre moderado.

5.1.3 Análise das principais Fontes de Receitas

Nessa seção serão analisadas as fontes de receitas de prefeitura municipal de Campos dos Goytacazes. Como fontes de receitas municipais são analisadas os royalties (repassados

pela ANP), as transferências intergovernamentais (cota parte do FPM², ITR³, IPI⁴ e IRRF⁵, Convênio SUS⁶, FUNDEB⁷, FNAS e Convênio PNAE⁸). Agora serão abordadas as fontes de receitas da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes. A Figura 12 apresenta as receitas totais do município de Campos dos Goytacazes entre 2010 e 2020.

Figura 12: Receita Total arrecadada pelo Município de Campos dos Goytacazes entre 2010 e 2020



Fonte: Campos dos Goytacazes (2020) e TCE-RJ (2020).

² O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). PM O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), da União para os Estados e o Distrito Federal, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/assuntos_municipais/repasse_receita/informacoes/fpm.html.

³ O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano, são transferidos 50% para o município onde estiver situada a propriedade rural tributada. (Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, art. 1º).(apacitaservidores.inep.gov.br/course/view.php?id=106)

⁴ O imposto sobre produtos industrializados (IPI) incide sobre produtos industrializados, nacionais e estrangeiros.

⁵ O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), a parcela do IRRF que cabe aos estados e municípios é aquela que estes entes retêm, na qualidade de empregador ou contratante. (SENADO FEDERAL, 2019, p. 15).

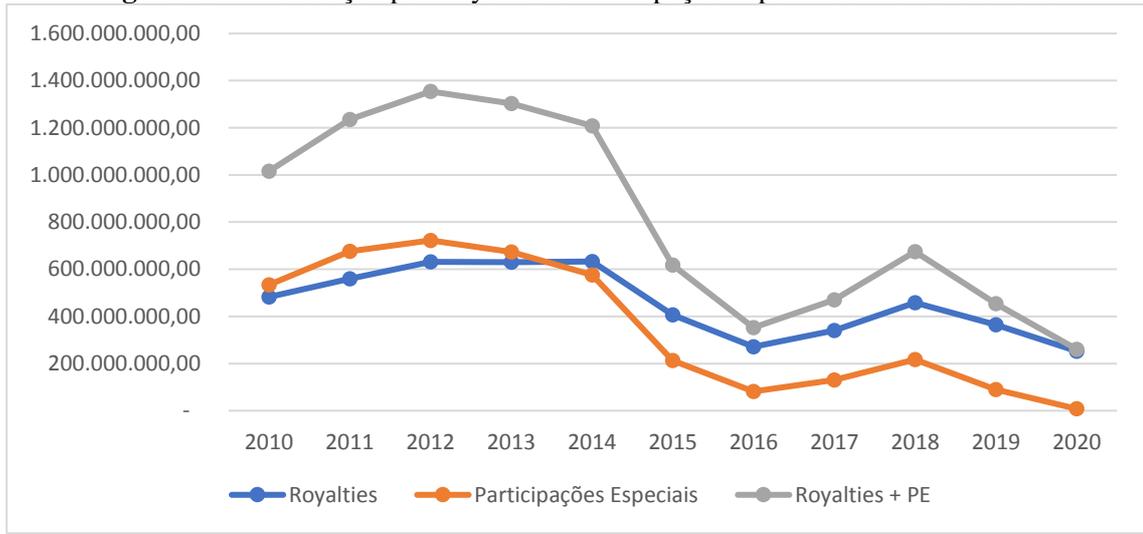
⁶ O financiamento do SUS é feito com recursos dos três níveis de governo, com estados e municípios aportando, respectivamente, pelo menos 12% e 15% de uma cesta de impostos. O governo federal, com a Emenda Constitucional nº 86, de 2015, passou a aportar 15% da respectiva receita corrente líquida. Mais recentemente, com a introdução do Novo Regime Fiscal,15 esses gastos passaram a observar um piso igual ao montante desembolsado em 2017, corrigido anualmente pelo índice nacional de preços ao consumidor amplo (IPCA) (SENADO FEDERAL, 2019).

⁷ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, os seus recursos destinam-se a custear toda a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). A partir de 2010, o governo federal passou a aplicar 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios ao fundo.19 Já estes últimos destinam 20% das suas receitas de impostos e transferências (SENADO FEDERAL, 2019).

⁸ O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O governo federal repassa, a estados, municípios e escolas federais, valores financeiros de caráter suplementar efetuados em 10 parcelas mensais (de fevereiro a novembro) para a cobertura de 200 dias letivos, conforme o número de matriculados em cada rede de ensino. Disponível em: <https://www.fn.de.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-sobre-o-pnae>.

Como pode ser observado a receita de Campos dos Goytacazes teve aumento a partir de 2011 se estendendo até 2014, com queda substancial em 2015, obteve um crescimento em 2016 e depois com queda em 2017, pequeno aumento em 2018 e queda nos anos subsequentes. Entre 2014 e 2020, a arrecadação do município teve uma queda de 33%. O que pode ser explicado, principalmente, pela arrecado dos royalties, conforme pode ser explicado na Figura 13:

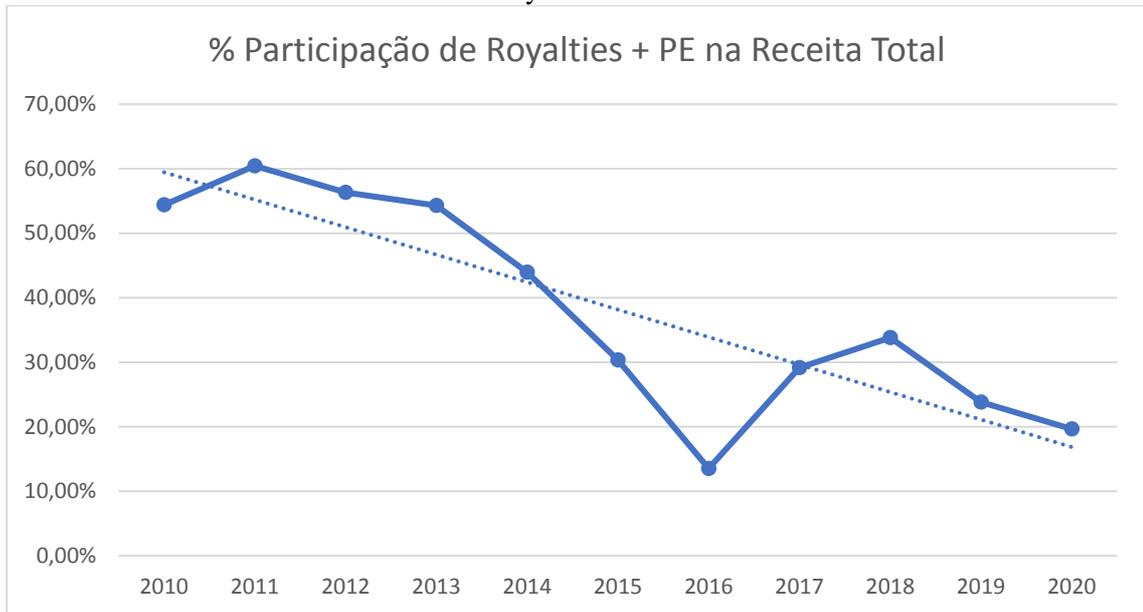
Figura 13: Arrecadação por Royalties e Participação Especiais entre 2010 e 2020



Fonte: Campos dos Goytacazes (2020) e TCE-RJ (2020).

Como pode ser constatado a arrecadação por Royalties e Participações Especiais tem um comportamento semelhante, com crescimento entre 2010 a 2014, queda acentuada em 2016, pequena recuperação e crescimento até 2018 e queda novamente partir desse ano. A queda na arrecadação dos royalties entre 2014 e 2020 foi de 60%, de participações especiais de 99% e Royalties e participações especiais de forma agregada foi de 78%. A Figura 14 apresenta o percentual de participação dos Royalties e Participações Especiais entre 2010 e 2020 na arrecadação total do município de Campos dos Goytacazes.

Figura 14: Percentual da participação de royalties e PE na receita total do município de Campos dos Goytacazes-RJ



Fonte: Campos dos Goytacazes (2020) e TCE-RJ (2020).

Por meio da análise da Figura 14 fica evidenciado o comportamento de menor participação dos royalties na arrecadação total do município. E a reta de tendência demonstra que o comportamento é de queda da arrecadação por royalties e PE. A Tabela 13 apresenta a receita tributária de Campos por meio da arrecadação de impostos e taxas municipais.

Tabela 12: Receita Tributária de Campos dos Goytacazes de 2014 a 2020 em milhões de R\$

Descrição	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
IPTU	31.304,00	38.893,00	42.215,00	45.725,00	51.270,00	75.595,00	70.947,00
IRRF	69.685,00	62.275,00	74.295,00	69.509,00	70.602,00	71.054,00	36.791,00
ITBI	20.575,00	16.571,00	17.421,00	13.047,00	70.602,00	16.464,00	14.205,00
ISS	105.838,00	89.780,00	89.335,00	74.509,00	15.286,00	87.371,00	81.554,00
TAXAS	12.773,00	12.345,00	16.898,00	15.632,00	24.664,00	38.994,00	26.939,00
Receita Tributária Total	240.175,00	219.864,00	240.164,00	218.422,00	232.424,00	289.478,00	230.436,00

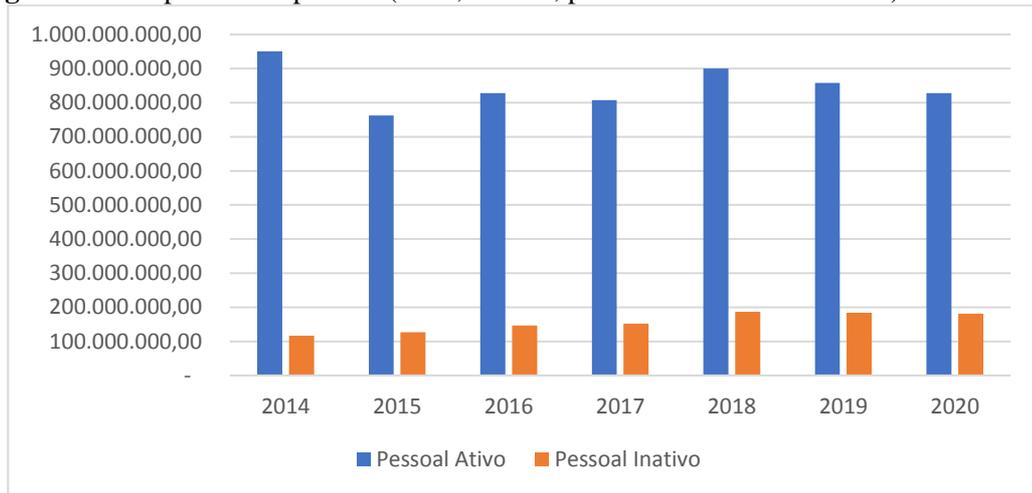
Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

A receita tributária municipal, que envolve a arrecadação de impostos e taxas, teve uma queda de 5% se compararmos 2014 e 2020. Enquanto a arrecadação de IPTU teve um aumento de 126%, com IRRF houve uma queda de 47,20%. Em relação ao ITBI, houve uma queda de 30,96%, teve uma queda de 22,94% de ISS e aumento de 110% de taxas. Conforme reportado pelo TCE-RJ, é importante salientar que a receita tributária corresponde a arrecadação de

tributos pelo município de forma direta, com acréscimo do Imposto de Renda, e não leva em consideração qualquer outra transferência.

As despesas com pagamento de pessoal (ativo, inativo e terceirizados) são apresentados na Figura 15.

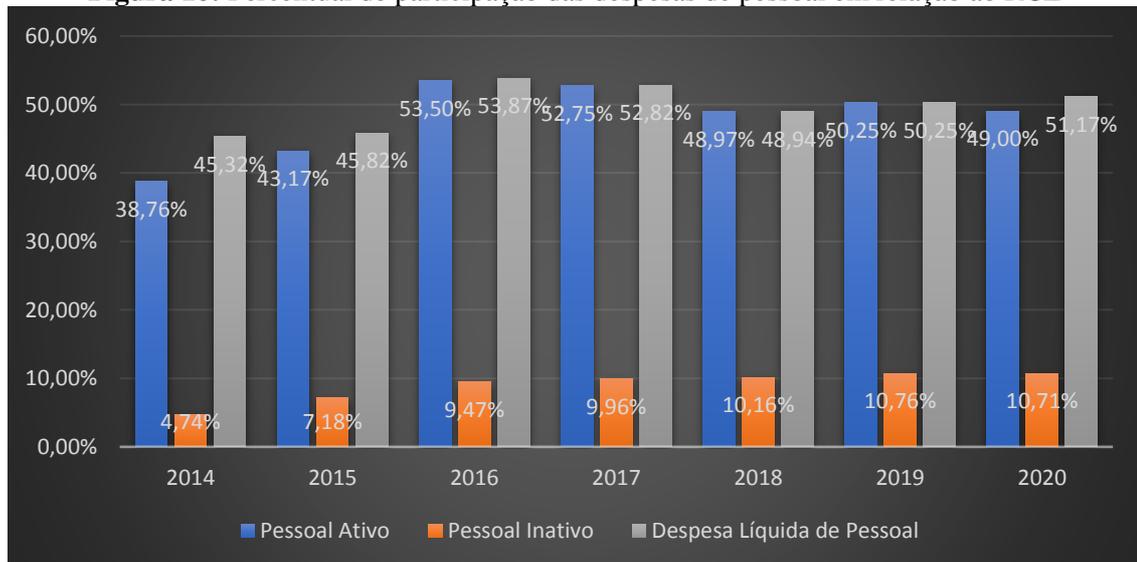
Figura 15: Despesas com pessoal (ativo, inativo, pensionistas e terceirizados) - 2014 a 2020



Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

Entre o período de 2014 e 2020, houve uma queda com despesa de pessoal dos funcionários ativos em 13%, lembrando que no mesmo período houve uma queda de 33% na arrecadação total do município. A Figura 16 mostra o percentual de participação dos gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida.

Figura 16: Percentual de participação das despesas de pessoal em relação ao RCL



Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

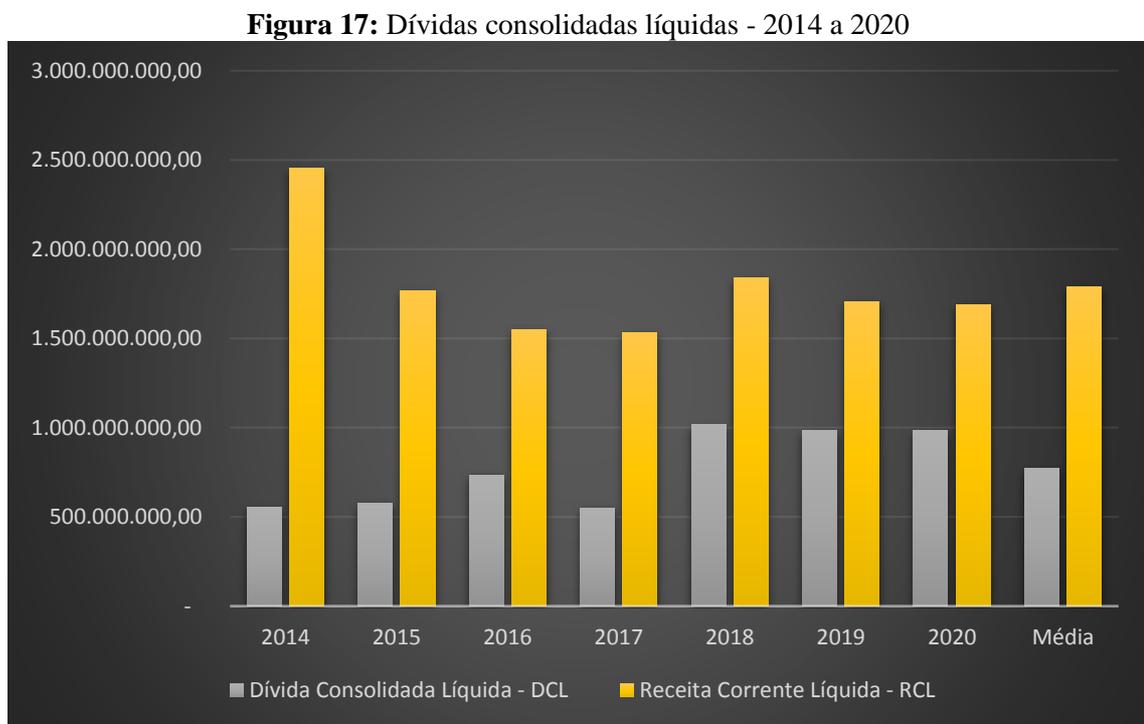
Em termos de participação das despesas com pessoal em relação a receita corrente líquida, percebe-se que a despesa com pessoal aumentou ao longo do período analisado, mesmo com a queda na arrecadação, passando de 38,76% para 51,17%. Cabe salientar que a Despesa Líquida de Pessoal, calcula-se por meio do somatório das despesas com pessoal ativo, inativo e desconta as despesas não computadas (despesas decorrentes de decisão judicial, com inativos e pensionista com recursos vinculados, indenizações por demissões). Com relação às despesas, a Tabela 13 apresenta os valores por função, sem considerar as receitas intraorçamentárias⁹.

⁹ As despesas e receitas intraorçamentárias devem ser identificadas para evitar a dupla contagem, quando ocorrerem dispêndios de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito do mesmo ente da Federação.

Tabela 13: Despesa com por função - 2014 a 2020

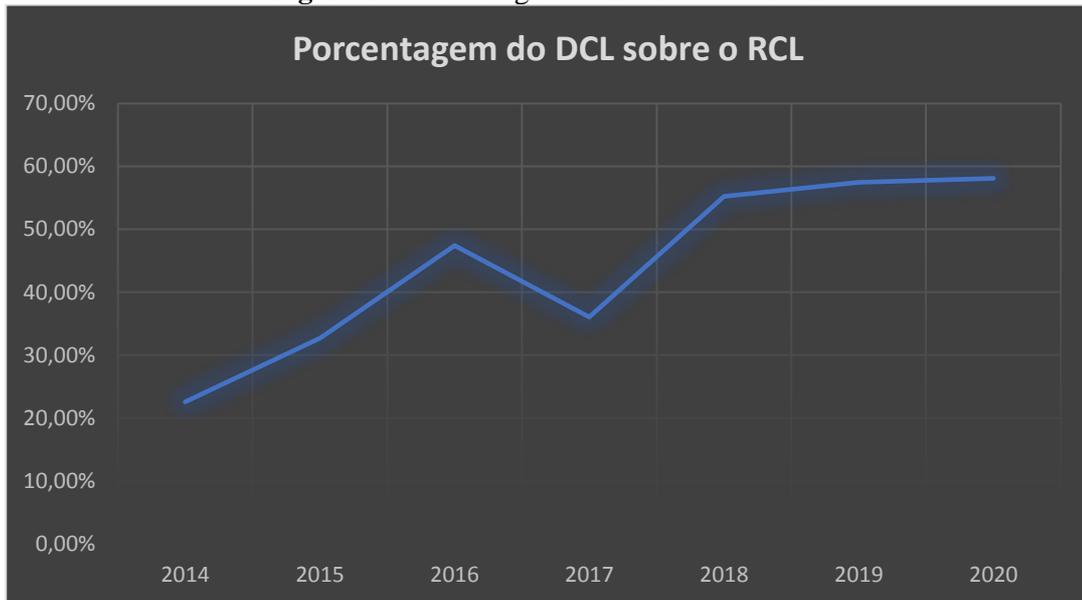
Descrição	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Legislativo	32.132.891,20	2.915.986,50	31.256.956,90	26.850.444,50	28.900.307,30	27.033.789,70	27.746.981,80
Judiciária	18.791.234,20	9.251.961,90	16.494.909,00	2.554.889,60	32.674.656,90	15.203.744,30	6.247.164,30
Administração	731.427.273,50	539.901.875,70	744.809.971,10	266.560.850,70	334.775.644,50	248.532.180,70	205.874.713,60
Segurança Pública	493.504,00	308.786,20	199.866,80	96.903,00	45.310,10	77.051,60	47.425,90
Assistência Social	86.980.474,40	52.961.406,60	82.260.887,70	48.201.258,60	38.338.484,80	39.174.291,60	36.764.132,30
Previdência Social	98.961,30	127.284.517,90	147.491.602,40	157.975.725,20	189.224.176,40	195.454.217,90	183.557.862,30
Saúde	714.932.487,20	662.059.965,90	750.843.788,90	697.762.331,80	773.455.476,20	789.169.953,60	800.768.692,30
Trabalho	-	-	-	-	-	-	-
Educação	393.227.754,10	341.057.054,70	387.025.802,00	300.441.507,90	325.968.634,50	340.652.933,70	291.102.199,40
Cultura	24.378.248,50	7.259.876,90	6.919.227,90	329.659,30	1.097.283,80	2.161.204,40	2.572.946,50
Direito da Cidadania	2.013.046,40	1.492.995,70	1.999.225,70	573.384,60	646.327,60	657.992,90	477.900,00
Urbanismo	272.459.201,60	103.112.014,50	224.652.972,40	4.508.393,70	101.772.557,60	122.097.730,40	100.507.026,60
Habitação	126.604.720,50	19.224.735,90	4.020.272,70	-	222.327,00	132.207,70	1.177.856,40
Saneamento	98.809.312,90	71.281.613,60	92.827.365,50	51.022.889,90	4.180.681,20	3.418.952,80	10.962.998,40
Gestão Ambiental	1.570.997,30	997.713,80	455.328,20	33.065,00	64.248,20	1.325.920,60	1.373.038,80
Ciência e Tecnologia	237.626,00	-	-	-	-	-	-
Agricultura	10.475.619,30	2.482.356,80	5.659.362,10	146.256,00	200.522,80	1.383.658,00	496.381,80
Indústria	2.231.829,40	15.490,70	30.628,00	48.742,60	-	-	-
Comércio e Serviços	678.685,10	789.235,40	1.057.245,20	574.898,90	-	839.206,50	-
Comunicações	11.753.021,50	3.000.860,90	4.467.819,30	1.093.720,70	3.222.905,00	3.843.788,60	45.718,30
Energia	-	-	-	-	-	-	-
Transporte	34.009.115,90	34.206.199,80	33.726.759,30	24.626.506,90	4.703.790,10	1.826.673,50	5.854.447,80
Desporto e Lazer	12.298.447,80	8.623.757,60	3.905.324,00	880.200,10	2.744.954,30	1.887.394,20	212.982,80
Encargos Especiais	12.577.199,60	10.978.535,40	9.641.291,50	14.950.471,90	24.238.533,00	95.669.470,80	3.966.877,00
TOTAL	2.588.181.651,70	2.029.206.942,40	2.549.746.606,60	1.599.232.100,90	1.866.476.821,30	1.890.542.363,50	1.711.674.191,30

Como pode ser observado na Figura 17, entre 2014 e 2020 houve uma queda de 26% nos gastos com educação, 89% com cultura, 99% com habitação, 89% com saneamento, 83% com transporte, 83% com esporte e lazer, 90% com segurança pública e 58% com segurança pública. Porém, houve aumento nos gastos com saúde em 12%, provavelmente reflexo da pandemia por COVID-19. Também houve um aumento com gastos com previdência social de 44% entre 2015 e 2020. Em 2014, o valor que consta na planilha é o valor pago, mas a despesa inicial seria de R\$ 157.825.000,00, por isso foi considerado 2015. As Figuras 19 e 20 apresentam as dívidas consolidadas e líquidas da prefeitura no período analisado.



Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

Conforme pode analisado as dívidas consolidadas líquidas não tiveram o mesmo comportamento das receitas. Enquanto, as receitas diminuíram 33%, as dívidas aumentaram 77%. A Figura 18 mostra a evolução da proporção das dívidas em relação as receitas.

Figura 18: Porcentagem do DCL sobre o RCL

Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

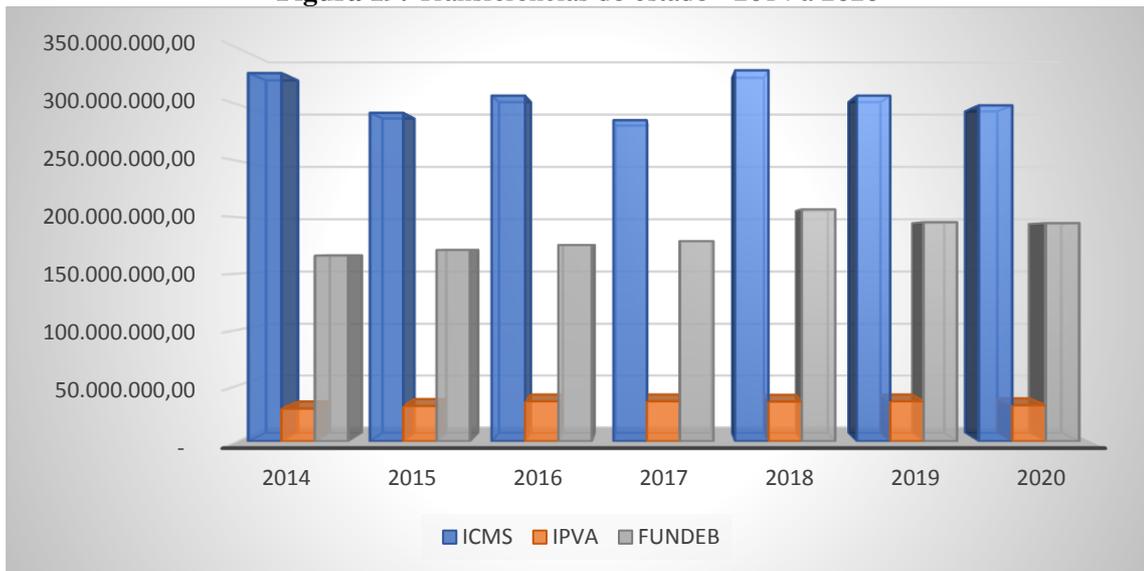
De acordo com a Tabela 16, o percentual de participação da dívida consolidada líquida evoluiu de 22,56% para 58,10%, demonstrando uma falta de capacidade de adequação do município a realidade imposta pela arrecadação.

Tabela 14: Transferências correntes da União - 2014 a 2020

Descrição	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
FPM	51.520.790,10	52.707.771,40	60.969.101,50	59.067.367,80	63.169.935,90	70.033.968,40	67.478.417,50
ITR	1.023.704,40	725.650,30	822.647,70	748.656,00	755.514,10	614.458,90	616.396,10
IPI							
Exportação	8.872.166,60	6.365.194,40	6.743.941,70	6.183.807,20	8.533.892,70	7.683.509,10	7.614.365,50

Fonte: Elaborado a partir de dados do Portal TCE-RJ e do Relatório do TCE-RJ (2020).

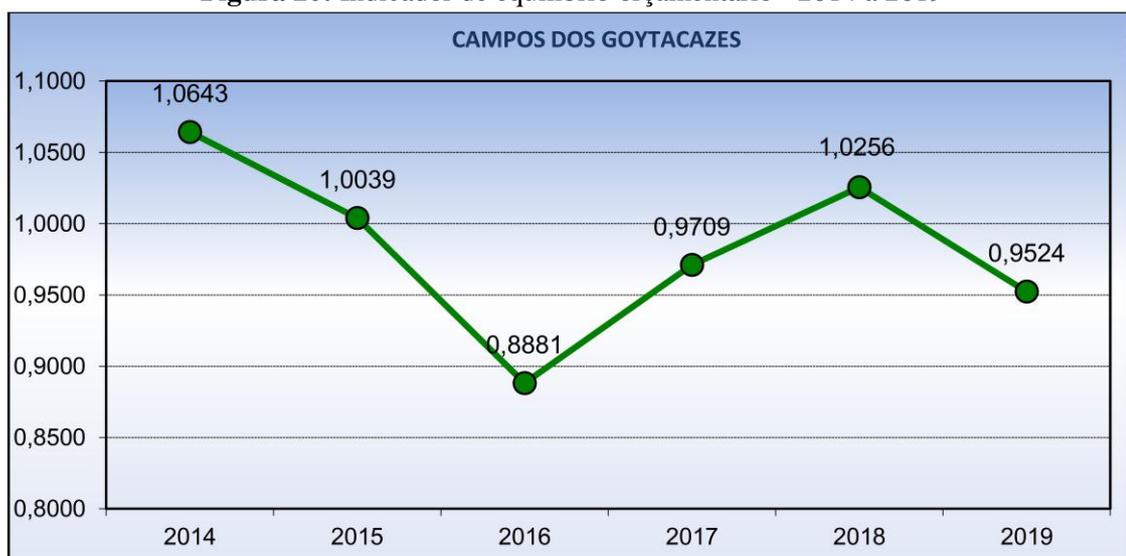
Segundo a Tabela 16, as transferências da União referentes ao FPM (Fundo de Participação dos Municípios) aumentaram em 30,97%, o ITR (Imposto Territorial Rural) teve queda de 40% e o valor de repasse do IPI (Imposto sobre produto industrializado) Exportação teve queda de 14%. A Figura 19 apresenta as transferências de recursos estaduais.

Figura 19: Transferências do estado - 2014 a 2020

Fonte: Elaborado a partir de Campos dos Goytacazes (2020) e TCE-RJ (2020).

No período analisado houve um aumento nas transferências estaduais, sendo 09,58% no ICMS, 10,20% no IPVA e 17,37% no FUNDEB.

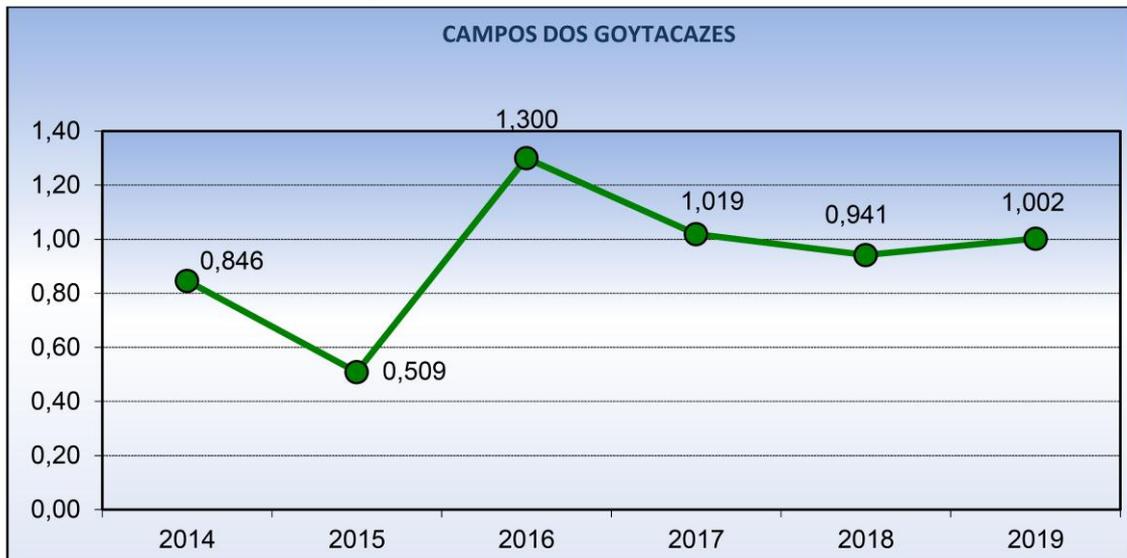
O relatório do TCE-RJ (2020) apresenta alguns indicadores de desempenho. Como o indicador de equilíbrio orçamentário, que refere-se a capacidade de a receita cobrir a despesa executada. O indicador é calculado dividindo-se a receita arrecada pela despesa executada. A Figura 20 apresenta a evolução referente ao período de 2014 a 2019.

Figura 20: Indicador de equilíbrio orçamentário - 2014 a 2019

Fonte: TCE-RJ (2020, p. 102).

A Figura 21 apresenta o indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio para o período de 2014 a 2019. Esse indicador é calculado dividindo-se os valores das despesas correntes pelas receitas correntes.

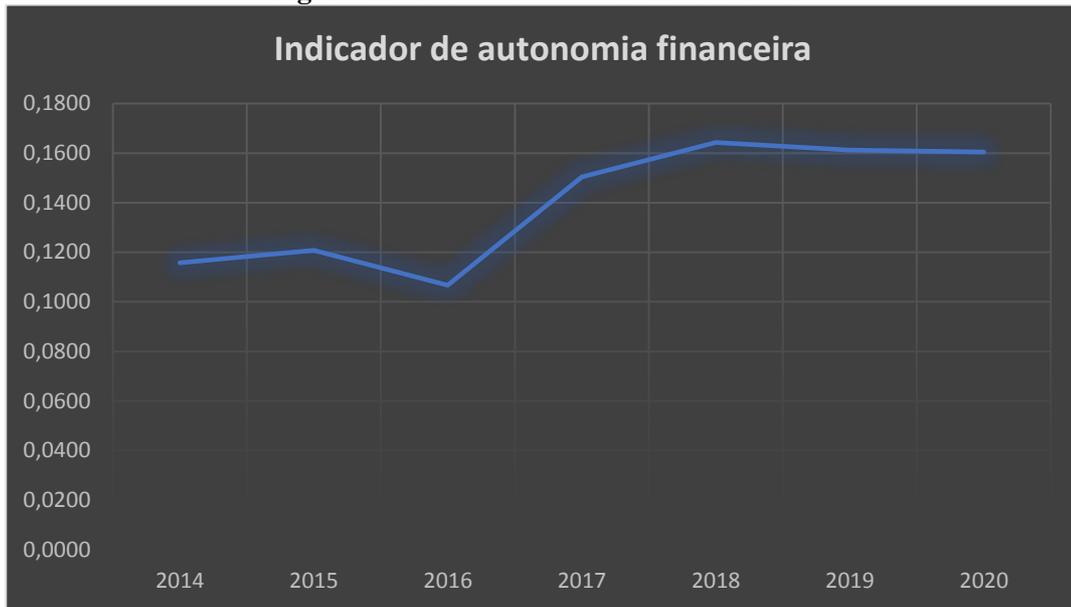
Figura 21: Indicador de Comprometimento da Receita Corrente com o Custeio - 2014 a 2019



Fonte: TCE-RJ (2020, p. 103).

Como é explicitado na Figura 21, o indicador de Receita Corrente teve uma queda de 10% e as receitas correntes diminuíram em 24%, no período entre 2014 e 2019. Segundo o TCE-RJ (2020, p. 103), as despesas correntes referem-se a manutenção e custeio de serviços prestados a população, incluindo as despesas com pessoa.

O próximo indicador mede a autonomia financeira do município, levando em conta a receita tributária própria. A Tabela 16 apresentou a evolução da arrecadação própria e o aumento dos principais impostos como o IPTU. O indicador de autonomia financeira é calculado dividindo o valor da receita tributária própria pelas despesas correntes. Dessa forma, a Figura 22 apresenta a evolução entre 2014 e 2020.

Figura 22: Indicador de autonomia financeira

Fonte: TCE-RJ (2020, p. 103).

Como é apresentado houve um aumento na autonomia financeira em cinco pontos percentuais, devido principalmente ao aumento da arrecadação própria por meio de impostos e taxas em 9,21%. Enquanto houve uma queda nas despesas correntes em 21,16%.

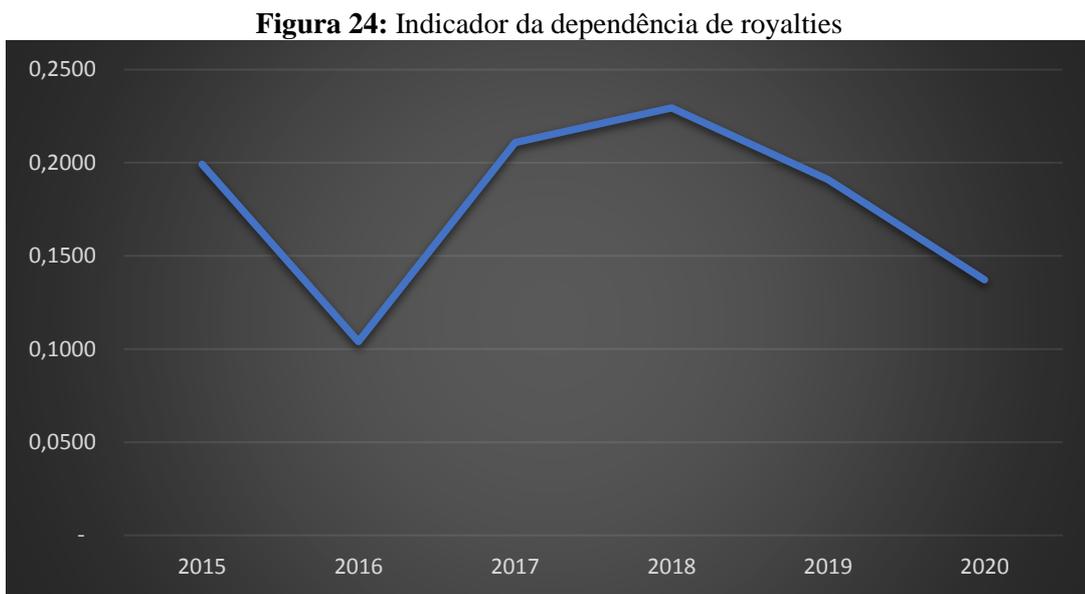
O indicador do esforço tributário próprio refere-se ao esforço que o município realiza para promover a arrecadação. A Figura 23 apresenta a evolução desse indicador entre 2014 e 2020.

Figura 23: Indicador do esforço tributário próprio

Fonte: TCE-RJ (2020, p. 104).

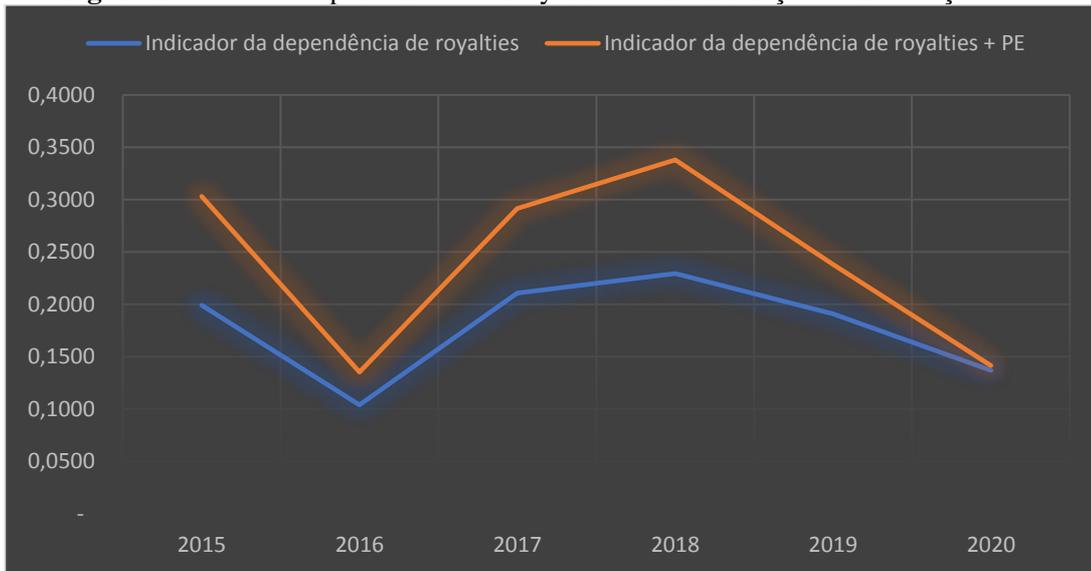
Esse indicador é obtido pela divisão da receita tributária própria pela receita arrecada. Sendo assim, houve uma evolução, em 2014 o indicador era de 0,0889 ou 8,89% da receita total e em 2020 era de 0,1448 ou 14,48% do total da arrecadação. A evolução desse indicador demonstra um esforço em aumentar a arrecadação própria.

O próximo indicador apresenta a dependência do município em relação as transferências de recursos. Na Figura 24 é apresentada a evolução do grau de dependência em relação aos royalties.



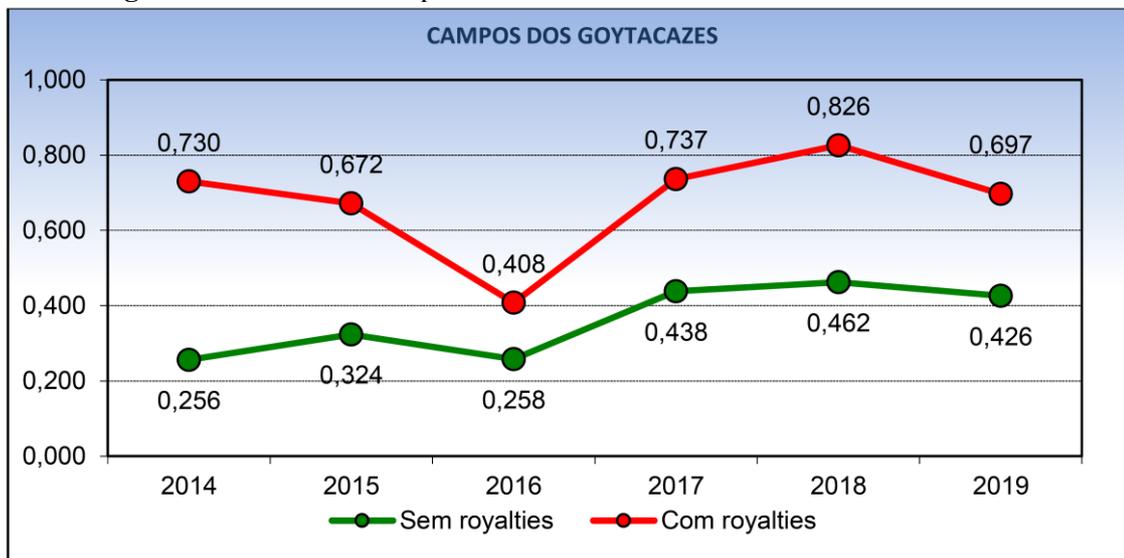
Fonte: TCE-RJ (2020, p. 104).

O grau de dependência tem diminuído em relação aos royalties teve uma variação bem significativa, atingindo o menor percentual em 2016 com 10,4% em relação a arrecadação total. E alcançou maior valor em 2018, com 22,95%. Em 2020, esse indicador ficou em 13,71%. A próxima figura apresenta o grau de dependência em relação aos royalties e PE (participações especiais). Sendo possível, perceber um aumento do grau de dependência entre o período de 2015 e 2019, mas em 2020 os valores são das transferências de participações especiais diminuíram de forma mais brusca. A Figura 25 apresenta o grau de dependência em relação as outras transferências.

Figura 25: Grau de dependência dos Royalties e PE em relação a arrecadação total

Fonte: TCE-RJ (2020, p. 105).

No relatório apresentado pelo TCE-RJ (2020) foi apresentado o grau de dependência do município de Campos em relação às transferências com e sem os royalties (Figura 26).

Figura 26: Indicador da dependência de transferências de recursos - 2014 a 2019

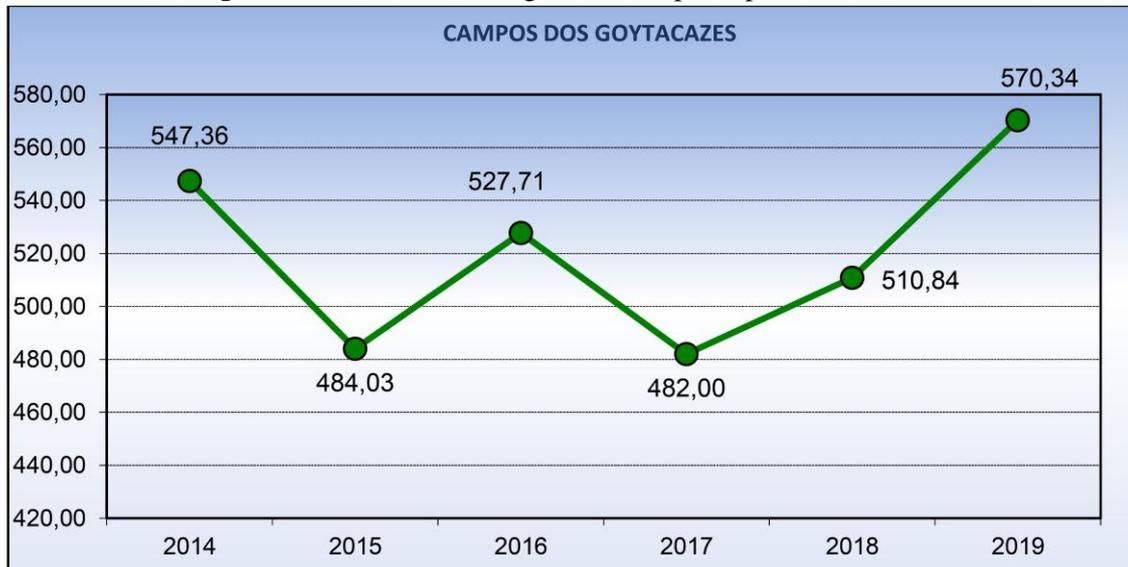
Fonte: TCE-RJ (2020, p. 105).

De acordo com o relatório do TCE-RJ, sem contar os repasses dos royalties o grau de dependência é 42,6% em 2019, mas se considerar os valores de royalties passar para 70%.

Outro indicador apresentado é de carga tributária per capita, que é calculado dividindo a receita tributária total pela população do município. Nesse caso, em 2020 esse indicador seria

de R\$ 522,13 por habitante (R\$ 266.897.994,00/511.168 habitantes). A Figura 27 apresenta a evolução entre 2014 e 2019 do indicador da carga tributária per capita.

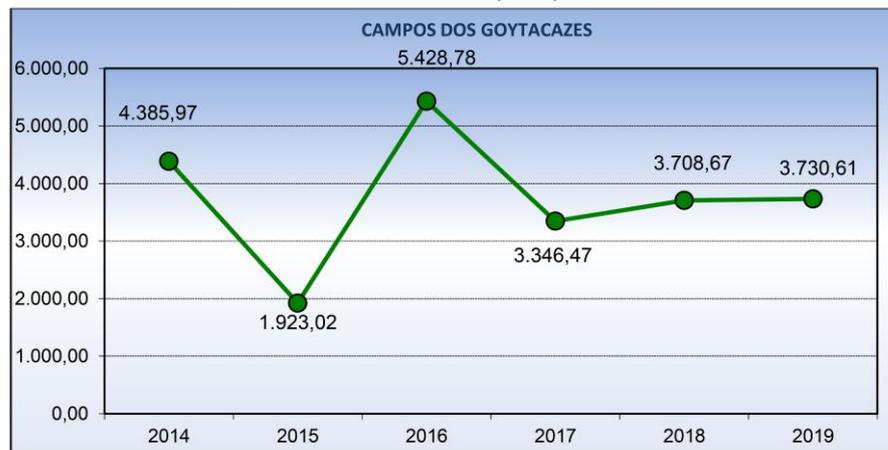
Figura 27: Indicador da carga tributária per capita - 2014 a 2019



Fonte: TCE-RJ (2020, p. 106).

Outro indicador apresentado é despesas correntes per capita, que mede o grau de custeio de cada cidadão. No caso do município não ter outra fonte de receita, caberia a cada indivíduo com os valores apresentados no gráfico. Se dividir o valor das despesas correntes de 2019 pela população do município, o indicador seria R\$ 3.348,55. Isso significa que se o município não tivesse outra fonte de receita, cada cidadão teria que contribuir com R\$ 3.348,55. A Figura 28 apresenta a evolução desse indicador entre 2014 e 2019.

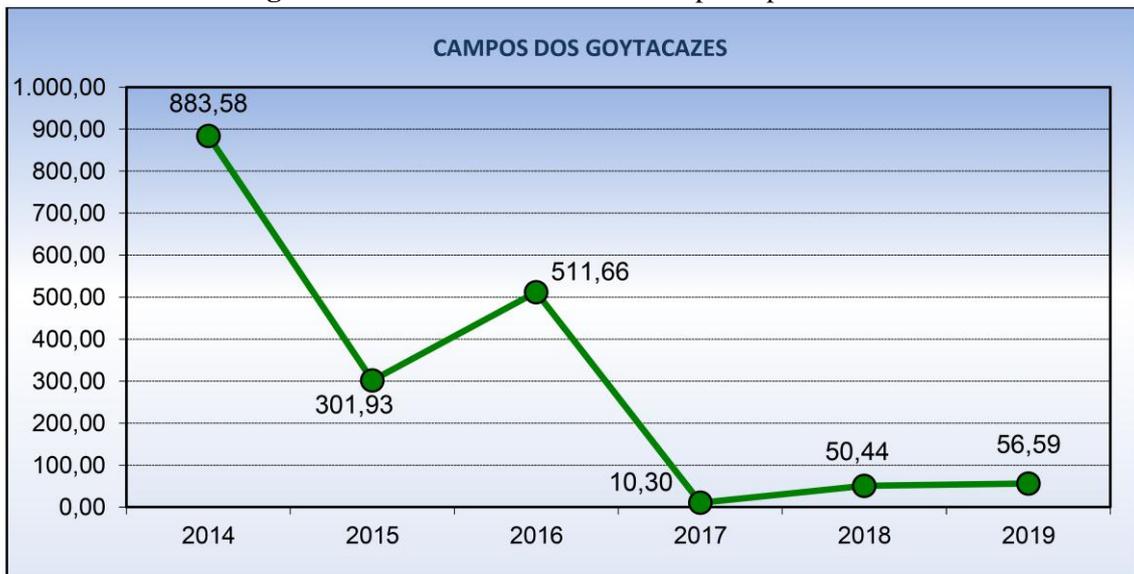
Figura 28: Indicador do custeio per capita



Fonte: TCE-RJ (2020, p. 107).

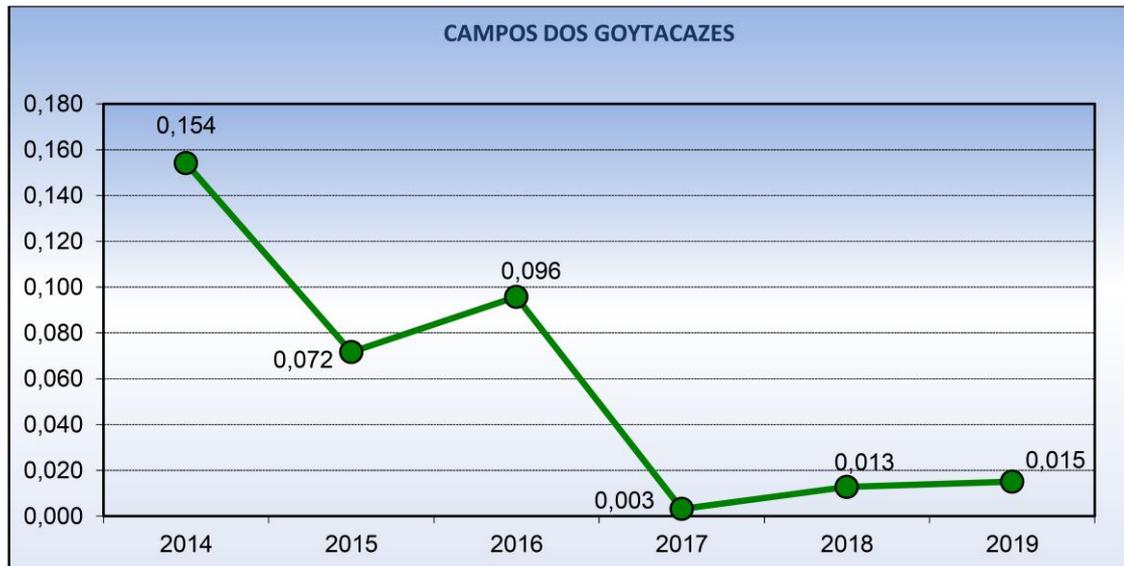
E o indicador de investimentos per capita é a relação entre os investimentos realizados e a população do município. Em 2020, esse indicador seria R\$ 31,78 e em 2019 era de R\$ 56,59. Ou seja, em 2020 cada indivíduo recebeu R\$ 31,78 em benefícios diretos e indiretos da gestão do município. O valor é muito baixo pela arrecadação do município, o que é explicado pela concentração de recursos em pagamento de despesas discricionários e folha de pagamento. A Figura 29 apresenta a evolução do indicador investimento per capita entre 2014 e 2019.

Figura 29: Indicador de investimento per capita - 2014 a 2019



Fonte: TCE-RJ (2020, p. 107).

E por fim, o indicador do grau de investimento, que é calculado pela divisão dos investimentos pelo valor da receita arrecada, indica o grau de investimento da receita total em proporcionar benefícios para a sociedade. Em 2020 esse indicador foi de 0,88%, menos de 1%, refletindo um baixo investimentos dos recursos públicos em benefícios para a sociedade. Um hipótese seria devido a baixa liquidez ou devido a manutenção da máquina pública. A Figura 30 apresenta a evolução do indicador grau de investimento entre o período de 2014 e 2019.

Figura 30: Indicador do grau de investimento - 2014 a 2020

Fonte: TCE-RJ (2020, p. 108).

Como é apresentado na Figura 30, o indicador de investimento a partir de 2016 teve uma queda acentuada, acompanhando o comportamento de queda dos royalties e dos repasses especiais. Na próxima seção será apresentada uma análise sobre a perspectiva da Doença Holandesa para explicar o grau de dependência e o comportamento da gestão financeira e orçamentária de Campos dos Goytacazes.

5.1.4 Análise dos resultados

A partir dos dados apresentados na seção anterior, fica evidenciado a grande dependência do município de Campos dos Goytacazes em relação aos recursos provenientes dos royalties. E ao mesmo tempo, o baixo desenvolvimento alcançado durante o período em que o município recebeu altas transferências referentes aos royalties. Conforme Dantas Júnior *et al.* (2020, p. 2),

Essa entrada de recursos, que por um lado parece ser uma solução óbvia para os problemas financeiros das cidades, por outro não encontra respaldo por parte de diversos trabalhos sobre o tema. Em verdade, o aporte mensal das transferências dos royalties do petróleo muitas vezes faz com que se crie uma atmosfera de abundância de recursos potencialmente perigosa para o sistema de accountability e para o controle e expansão do gasto público desses entes (Serra, 2006; Diniz, 2012). Diante do ingresso desses royalties, então, percebe-se uma tendência de disfunção alocativa dos recursos nos governos locais, que se reflete nos índices de desenvolvimento dos municípios. Essas disfunções, inclusive, tem o poder de extrapolar temporalmente suas consequências, prejudicando gerações futuras pela extração, hoje, de recursos

minerais não renováveis e cujos recursos obtidos não sejam aplicados no financiamento de capital físico, humano ou ambiental em favor dessas próximas gerações, desfavorecendo a justiça intergeracional em relação ao petróleo.

Sob a perspectiva da compensação os royalties deveriam servir para garantir o desenvolvimento e diminuir a dependência local desses repasses, principalmente por se tratar da exploração de recursos não renováveis. Mas a realidade que se apresenta é adversa quanto não perversa. Autores como Sachs e Warner (2001) e Postali e Nishijima (2013) buscaram analisar justamente a relação entre a exploração dos recursos naturais e o desenvolvimento local. Sachs e Warner (2001) desenvolveram o conceito “a maldição dos recursos naturais” para expor o fato de que países com riqueza de produtos naturais não apresentaram um crescimento social na mesma proporção de seus recursos. Enquanto países com poucos recursos naturais apresentaram maior desenvolvimento. Já Postali e Nishijima (2013) afirmaram, em seus estudos, que comunidades que recebiam royalties não tiveram o desenvolvimento social na mesma proporção de seus recursos financeiros. Isso pode ser explicado pelo fato de que a alocação de recursos nem sempre se faz pela busca da eficiência e eficácia (efetividade), mas quase sempre passa pelos interesses e objetivos políticos. Percebe-se que ao analisar os dados, as teorias acima encontram eco e se faz presente no desempenho orçamentário do município de Campos dos Goytacazes. Apesar de uma receita bilionária, poucos investimentos têm sido realizados. Até na educação e na saúde, os resultados têm sido insatisfatórios mesmo, com a obrigação de 75% gastos dos royalties de serem gastos na educação e 25% na saúde, conforme a Lei 12.858/2013.

A baixa liquidez e o aumento das dívidas em relação a receita demonstram que os recursos têm sido mal utilizados. Além disso, tem-se visto um baixo desenvolvimento social e também econômico. Isso pode ser explicado pelo conceito de “Doença Holandesa”, conforme reportado por Sachs e Warner (1995), Strack e Azevedo (2012), Ramos (2016) e Dantas Júnior *et al.* (2020).

Fernandes (2016), denomina de “Maldição do Petróleo”, o fato de muitos países e cidades não conseguirem promover o desenvolvimento apesar os recursos oriundos dos royalties do petróleo. Segundo o autor, verifica-se em países que dependem do petróleo possuem uma economia fragilizada, são marcados por governos autoritários e denominados por conflitos. Entre os efeitos, estão um crescimento econômico menor do que o esperado, possuem uma diversificação econômica fraca e indicadores sociais mais baixos: com altos índices de pobreza e desigualdade social, corrupção e grandes incidências de conflitos.

Conforme afirma Fernandes (2016), o fraco desempenho e desenvolvimento econômico e social é devido aos seguintes fatores:

1. **Volatilidade do preço do petróleo:** o preço caracteriza-se por fortes e grandes oscilações no mercado, sendo caracterizado como um dos mais voláteis do mundo. O que acaba por dificultar qualquer tipo de planejamento dos gastos públicos e a continuidade de investimentos.
2. **Doença Holandesa:** a doença holandesa corresponde a um processo de desindustrialização que pode ocorrer em um país ao descobrir reservas de petróleo em seu território. A exportação do recurso, e a conseqüente entrada de capital estrangeiro, leva à valorização da moeda do país, tornando mais atrativas as importações em detrimento das exportações, prejudicando a competitividade industrial local. O conceito de “Doença Holandesa” foi utilizado pela primeira vez pela *The Economist* em 1977 para explicar o fenômeno de pelo qual passou a Holanda no final dos anos 1950, quando descobriu as suas reservas de gás natural. Durante o período de bonança, a Holanda recebeu uma grande quantidade de moeda estrangeira, o que gerou superávit e isso fez com que aumentasse de forma substancial as suas reservas e fez com que a moeda nacional se sobrevalorizasse. Isso fez com que os produtos industrializados internamente perdessem competitividade frente ao mercado externo, fazendo com que os investimentos diminuíssem ou que migrasse para esse setor mais vantajoso.
3. **Defasagem na capacitação local:** o baixo nível de capacitação profissional da população nas regiões produtoras, resulta no baixo aproveitamento da mão de obra local, levando ao enfraquecimento do conhecimento no país.
4. **Ausência de diversificação de fontes de arrecadação tributária:** em países e em regiões que são grande produtores de petróleo é comum que haja uma dependência na arrecadação e apropriação de rendas decorrentes da venda deste recurso. Segundo Fernandes (2016), a abundância de petróleo em uma região retira os incentivos à instituição de um sistema tributário que gere outras fontes de renda para o Estado, o que aprofunda a dependência com relação a esta fonte de renda. A ausência de imposição tributária à população local, leva ao rompimento de uma ligação crítica entre tribuções, representação e responsabilidade fiscal do estado.
5. **Corrupção:** é comum nos países ou regiões produtoras de petróleo a prática de corrupção. É comum que grupos políticos desviem recursos e receitas de petróleo em seu favor para se manterem no poder, reprimindo violentamente manifestações contrárias

aos seus regimes. Ou adotar políticas assistencialistas para manter o grau de dependência da população em relação ao grupo político.

6. Utilização em despesas correntes: a utilização das receitas dos royalties para custear despesas correntes é prejudicial para os gastos públicos, gerando dependência e deterioração das finanças públicas. Pois não haveria lógica utilizar recursos dos royalties para custeio da máquina estatal, uma vez que são finitos e quando acabar a arrecadação a situação fiscal será insustentável.

No caso de Campos dos Goytacazes, a economia do município tem sido cada vez mais dependente do setor petrolífero não despontando nenhum outro, refletindo a teoria acima mencionada. Todos os aspectos acima relacionados podem ser identificados acima. No primeiro aspecto, vimos a arrecadação dos royalties despencar durante o período entre 2008 e 2015, devido a queda no preço pago por barril, pois alguns fatores como crise financeira mundial, guerra na Líbia, produção crescente no EUA e no Irã etc. Evidenciando, ainda mais o grau de dependência em relação aos royalties e queda de investimentos nas regiões produtoras. Em Campos dos Goytacazes, como já evidenciado houve uma iniciativa no sentido aumentar a arrecadação própria. Atualmente, tem-se um cenário diferente, com a valorização do barril do petróleo, a arrecadação prevista para 2022 é de 65%, chegando a cotação de U\$ 121,00¹⁰ o barril, em janeiro de 2018 a cotação foi de U\$ 68,99. Dessa forma, manter a dependência de uma arrecadação que é instável e extramente influenciada por fatores externos, torna-se num contracenso, ou em um menor nível, uma imprudência. Um indicador que reflete como essa dependência pode ser prejudicial, de acordo com o TCE (2021), Campos dos Goytacazes, possui uma das maiores arrecadações (6º lugar) e termos de investimento, ocupa o 91º lugar. E 99% da arrecadação está comprometida com manutenção da máquina pública.

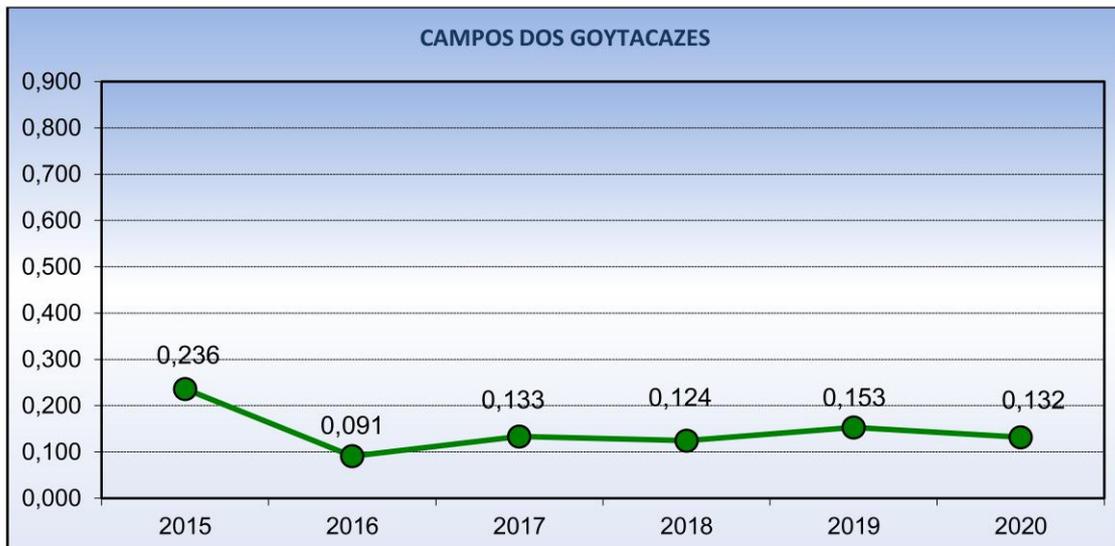
Em relação a “Doença Holandesa”, no município de Campos dos Goytacazes há baixo nível de desenvolvimento e diversidade econômica. Segundo o relatório do TCE (2021), o grau de dependência de Campos dos Goytacazes, fica em torno de 79%. Um indicador que reflete bem a dependência do município em relação aos royalties, é o indicador de autonomia financeira. Nesse caso, o indicador é calculado da seguinte forma:

$$\frac{\text{receita tributária própria}}{\text{despesas correntes}} = \frac{\text{R\$ 233.206.286,85}}{\text{R\$ 1.767.281.984,51}} = 0,132 \quad (1)$$

¹⁰ Cotação em 30/05/2022.

Conforme demonstrado acima, esse indicador mede a contribuição da receita tributária própria do município no atendimento às despesas com a manutenção dos serviços da máquina administrativa. Como se pode constatar, o município apresentou uma autonomia de 13,2% no exercício de 2020. A evolução desse indicador está demonstrada na Figura 31.

Figura 31: Indicador de autonomia financeira – 2015-2020



Fonte: elaboração própria

Fonte: TCE (2021, p. 95).

O indicador “Indicador da dependência de transferências de recursos”, também reflete e contextualiza a dependência de Campos dos Goytacazes, em 2020 foi de 79,1%. Apesar de ter tido um crescimento na arrecadação própria nos últimos anos, é insuficiente para garantir a independência e autonomia do municípios. Em 2020, a prefeitura municipal representava 20% do total de geração de empregos no município, demonstrando a utilização a máquina pública para aumentar a dependência da população.

Em relação a mão de obra, Campos é centro de formação e capacitação de mão de obra, embora seja para atender ao setor de petróleo cuja base administrativa se localiza em Macaé. Em Campos, durante mais de 200 anos prevaleceu o setor sucroalcooleiro, cuja produção se baseava na utilização de mão de obra com baixa qualificação e com baixa remuneração. Atualmente, vive-se um paradoxo, há a existência de uma estrutura de ensino superior e de pós-graduação complexa e de alta qualidade, contando universidades públicas e privadas. E, ao mesmo tempo, o sistema público, municipal e estadual, da educação básica (fundamental e médio) alcançando baixíssimos desempenhos em indicadores nacionais, como por exemplo, o IDEB. A Tabela 15 apresenta a distribuição dos empregos segundo o setor de atividade. Ramos

(2016) chama a atenção para o baixo desenvolvimento social, o aumento da pobreza e da segregação sócio espacial, mesmo com os altos recursos recebidos ao longo das últimas décadas. Mesmo com uma renda per capita ultrapassar os R\$ 3.000,00 tem-se mais de 15% da população vivendo em situação de extrema pobreza, situação agravada com a pandemia atual. Todos os aspectos apresentados até agora levam a conclusão de que a abundância de recursos existentes não reflete o desenvolvimento, mas sim o atraso.

Tabela 15: Estoque de empregos formais segundo setor de atividade – Município – 2019/ 2020

	2019	2020	Variação	%
Extrativa mineral	156	204	48	31%
Indústria de transformação	6.930	7.028	98	1%
Serviços industriais de utilidade pública	1.316	1.114	-202	-15%
Construção civil	2.886	2.710	-176	-6%
Comércio	22.727	23.110	383	2%
Serviços	32.637	32.234	-403	-1%
Administração pública	17.177	15.871	-1.306	-8%
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.785	1.826	41	2%
Total	85.614	84.097	-1.517	-2%

Fonte: TCE (2021).

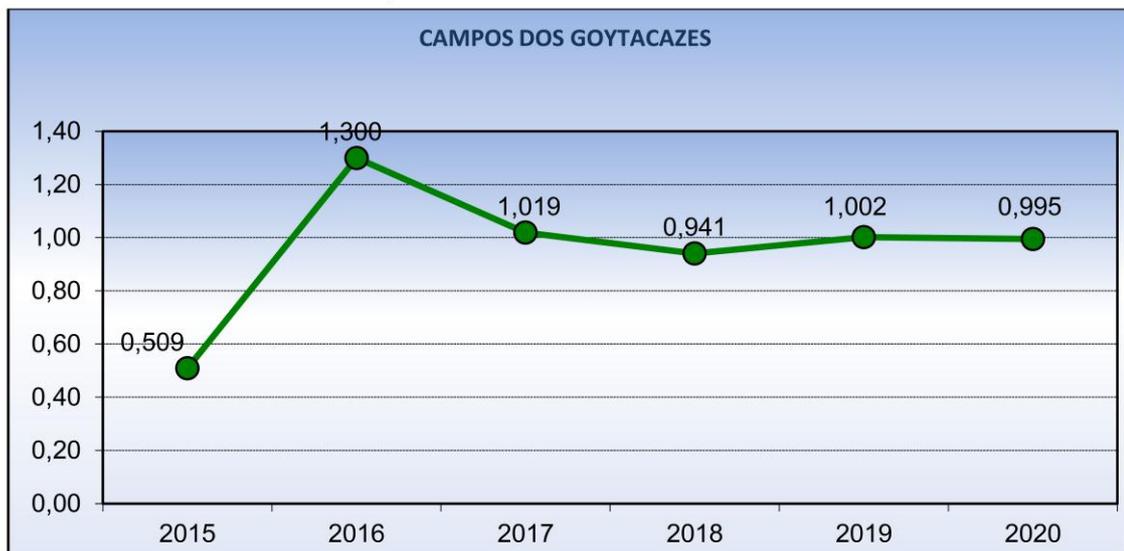
Como pode ser observado na Tabela 18, o setor que mais emprega no município é o de serviços, seguido do comércio e público. O setor de comércio e serviços, são setores tradicionalmente que precisam de baixos investimentos e geram poucas mudanças estruturais e de inovação. Em outro aspecto, Dantas Júnior *et al.* (2020) chama a atenção para o comportamento “*Rent-seeking*” no qual a iniciativa privada lutará para ter acesso aos recursos governamentais. Segundo Dantas Júnior *et al.* (2020), os agentes privados irão formar grupos sociais que terão como objetivo pressionar os agentes políticos para atender aos seus interesses. Dessa forma, os recursos serão orientados para atender aos interesses dos agentes privados por meio de prestação de serviços ou operações de outra natureza e ao mesmo conciliar ou fomentar os grupos políticos. Colaborando dessa forma, para um ciclo vicioso e gerando um baixo nível social. Nesse aspecto, as teorias da “Doença Holandesa” e “*Rent-seeking*” acabam convergindo.

Em termos de arrecadação, como já salientado o nível de dependência aos royalties e aos repasses de recursos federais e estaduais, já demonstram que o município possui baixa arrecadação própria. Sendo que o município possui uma posição geográfica estratégica, com

rota interligando as capitais dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Além de possuir uma costa favorável ao turismo e a exploração e transporte marítimo, possibilitando a instalação diversificada de setores produtivos. Devido a instalação do Porto do Açú em São João da Barra, cidade vizinha, com investimentos em infraestrutura poderia atrair várias empresas que poderiam se instalar em Campos dos Goytacazes e escoar a sua produção pelo modo marítimo, ou pela BR-101 que corta o município.

Por fim, em relação a utilização dos recursos dos royalties para pagamento de despesas correntes, tem sido um dos grandes problemas de gestão do município. A Figura 32 apresenta a evolução do indicador de comprometimento da receita corrente com o custeio.

Figura 32: Indicador do comprometimento da receita corrente com o custeio – 2015-2020



Fonte: TCE (2021, p. 95).

Conforme está descrito no relatório do TCE, as despesas correntes destinam-se à manutenção dos serviços prestados à população, inclusive despesas de pessoal, mais aquelas destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens móveis, necessárias à operacionalização dos órgãos públicos. Sendo que as despesas tiveram um aumento de 90% entre 2015 e 2020, enquanto as receitas correntes diminuíram 3% no mesmo período. O aumento do comprometimento das receitas com o custeio, deixa pouca margem para investimentos em infraestrutura e para promover o desenvolvimento econômico. E só acentua ainda mais a pobreza, a desigualdade social e a dependência do município com os recursos dos royalties.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar a trajetória do orçamento de Campos dos Goytacazes versus a dependência das rendas oriundas dos Royalties do Petróleo. Como pode ser visto ao longo do trabalho o município apresenta o clássico comportamento da doença Holandesa, o recorte do trabalho coincide com a época onde há uma brusca redução dos Royalties do Petróleo o que torna necessárias mudanças, que começam a se converter em um tímido esforço fiscal inicial, porém muito aquém do necessário para sanar o problema da dependência.

Assim como em outros lugares onde ocorre a doença Holandesa, a cidade apresenta uma alta dependência dos recursos intergovernamentais em especial os recursos provenientes dos Royalties do petróleo, apresenta preguiça fiscal e apesar da abundância de recursos que chegou a receber os mesmos não foram empregados em iniciativas com foco em gerar emprego ou aumentar a renda per capita no município.

Nesse sentido se conclui que, o objetivo geral foi atingido, os dados e indicadores no que tangem a dependência dos recursos dos Royalties, também foram explorados apoiando o atingimento dos objetivos específicos. Foram expostos dados e elementos sobre a gestão do orçamento do município e de sua aplicação e de nível de dependência. Também foi analisado, como a utilização desses recursos impactam no desenvolvimento econômico do município.

Com relação a obstáculos encontrados para a elaboração desse trabalho podem ser apontados a dificuldade de acesso aos dados sobre a gestão municipal, principalmente por meio do Portal da Transparência, visto que os dados, em sua maioria, não aparecem de forma agregada o que dificulta a análise. Também ocorre a falta de padronização dos relatórios que constam no portal do TCE, é importante que a sociedade possa acompanhar e avaliar o desempenho da gestão pública municipal, de forma mais simples com a apresentação de dados de forma objetiva e atualizada. Outro problema é a discrepância entre os dados apresentados tanto no Portal da Transparência e do TCE, o que dificulta a análise a ser seguida.

Como mencionado, o levantamento de dados foi uma das etapas de maior dificuldade nesse trabalho, em função da necessidade de realizar um recorte mais preciso e não fugir aos objetivos da presente dissertação, alguns assuntos não foram abordados e podem ser melhor explorados em trabalhos futuros.

Como proposta para futuros trabalhos, pode ser realizada a análise em outros municípios que recebem royalties do Petróleo, comparando o desempenho dos mesmos indicadores aqui abordados com o objetivo de averiguar se os mesmos sintomas da doença Holandesa acomete os demais municípios, também caberia fazer uma análise mais profunda e pormenorizada da aplicação dos recursos com foco na melhora dos indicadores de Educação, Saúde e outros indicadores socioeconômicos, isso passaria pela colaboração gestão municipal local e a elaboração de um painel para avaliação de indicadores de desempenho.

REFERÊNCIAS

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. A interpretação do art. 160 da Constituição à luz do novo contexto federativo. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-37, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/14001>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ALVES, Raquel de Andrade Vieira. Federalismo fiscal e distorções do modelo brasileiro. **Revista de Finanças Públicas, Tributação e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 1-31, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfptd/article/view/29441/24520>. Acesso em: 10 jul. 2020.

AMORIM NETO, Octavio; SIMONASSI, Andrei Gomes. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 4, p. 704-725, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rep/v33n4/v33n4a10.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2020.

ANP - Agência Nacional do Petróleo. Detalhamento de recursos transferidos. **Portal da Transparência**, 2022. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/detalhe?ate=31/12/2019&tipo=1&tipoFavorecido=9&municipio=20012&acao=0A53&uf=RJ&grupo=-1&elemento=-1&modalidade=-1&ordenarPor=meseAno&direcao=desc>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ARRETCHE, Marta. Federalism, bicameralism, and institutional change: general trends and one case-study. **Braz. political sci. rev. (Online)**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 10-31, 2010. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212010000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 25 maio 2023.

BAIÃO, Alexandre Lima; CUNHA, Armando Santos Moreira da; SOUZA, Flávio Sergio Rezende Nunes de. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1406/1578>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BASSIN, Eduardo; PRATES, Thierry Molnar; MONTIBELER, Everlam Elias. Fundo soberano de riqueza do Estado do Rio de Janeiro como instrumento para alavancar o desenvolvimento econômico. **Revista Economia Política do Desenvolvimento**, Maceió, v. 13, n. 29, p. 1-19, jan./jun. 2022.

BRASIL. **Constituição Da República Dos Estados Unidos Do Brasil (De 24 De Fevereiro De 1891)**. Brasília: Presidência da República, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 12 set 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012**. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm. Acesso em: 19 dez. 2020.

BELLINI, Juliana Higa; STEPHAN, Ítalo Caixeiro. A teoria do desenvolvimento desigual e combinado nos municípios produtores de petróleo e gás das regiões Norte Fluminense e baixadas litorâneas. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, n. 27, p. 42-63, 2015.

BREMAEKER, François E. J. de. As finanças municipais em 2020. **Observatório de informações municipais**, Maricá, jul. 2021.

BRETAS, Ana Maria; LAUREANO, Fernano Greco; QUINTANILHA, Nina; NAZARETH, Paula. Dependência das rendas petrolíferas nos municípios do RJ. **GEO UERJ**, Rio de Janeiro, n. 35, p. 1-29, 2019.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Prefeitura Municipal. **Portal da Transparência**. Campos dos Goytacazes, 2020.

CÂNDIDO, Joaquina Lidiane Nascimento. **Um estudo sobre a relevância dos royalties nos orçamentos e nas despesas com investimentos nos municípios potiguares**. 2017. Monografia (Graduação de Administração) – Universidade Federal Rural do Semi-árido, Mossoró, 2017.

CARNICELLI, Lauro; POSTALI, Fernando Antônio Slaibe. Royalties do Petróleo e Emprego Público nos Municípios Brasileiros. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 44, n. 3, p. 469-495, jul./set. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612014000300002. Acesso em: 12 dez. 2020.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri-SP: Manole, 2004.

CONTI, José Maurício. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5556787/mod_resource/content/1/CONTI%20Federalismo%20Fiscal.pdf. Acesso em: 12 dez. 2022.

CREPALDI, Silvio Aparecido. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS JÚNIOR, Amarando Francisco; DINIZ, Josedilton Alves; MORAIS, Livia Maria Freire; OLIVEIRA, Leandro Saraiva Dantas de. O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento dos municípios brasileiros. *In: CONGRESSO ANPCONT, Foz do Iguaçu, 14., 2020. Anais [...]* Foz do Iguaçu: ANPCONT, dez. 2020.

DEODATO, Irenice Aparecida Nunes de Souza; SANTOS, Valdir Júnio dos. Gastos sociais e rendas petrolíferas: o “desafio da abundância” no Município de Quissamã (RJ). *In: COLÓQUIO REVISTA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – FACCAT, 1., 2019. Anais [...]* Taquara-RS: FACCAT, jan. 2019.

EBRADI - Escola Brasileira de Direito. Classificação das receitas públicas. **JusBrasil**, 20 abr. 2017. Disponível em: <https://ebradi.jusbrasil.com.br/artigos/450148288/classificacao-das-receitas-publicas>. Acesso em: 16 nov. 2018.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo e ao Introdução ao Federalismo Fiscal**. ENAP: Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3185/1/M%C3%B3dulo%203%20->. Acesso em: 12 out. 2020.

FERNANDES, Andressa Guimarães Torquato. **Royalties do petróleo e orçamento público: uma nova teoria**. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MStdDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=fernandes+2016+royalty&ots=zgSBayXC1W&sig=M1wciwHW4MpgiRgQ8ytNhdBe3w0#v=onepage&q=fernandes%202016%20royalty&f=false>. Acesso em: 12 ago. 2022.

FIRJAN - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal. Campos dos Goytacazes - RJ: (Ano 2015). **FIRJAN**, 2015. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=RJ&IdCidade=330100&Indicador=1&Ano=2015>. Acesso em: 12 ago. 2022.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas – CEEP**. Rio de Janeiro: CEPERJ, 2020. Disponível em: <https://www.ceperj.rj.gov.br/>. Acesso em: 12 ago. 2022.

FROEMMING, Douglas Schiavoni; CONTANI, Eduardo Augusto do Rosário; BERGMANN, Daniel Reed; SILVA, Fabiana Lopes da. A Distribuição dos Royalties do Petróleo e a Eficiência na Gestão Financeira dos Municípios do Estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 12, n. 2, p. 1-17, abr./jul. 2020.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Federalismo Fiscal e Petróleo no Brasil e no mundo. **IPEA: Texto para discussão 1669**, Rio de Janeiro, out. 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10874. Acesso em: 18 set. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. IBGE: Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. IBGE: Campos dos Goytacazes, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. IBGE: Campos dos Goytacazes, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

INFOROYALTIES. Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. Campos dos Goytacazes: Universidade Candido Mendes, 2021. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: 18 set. 2022.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. Relatório de acompanhamento fiscal. **IFI**, jul. 2018. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2018>. Acesso em: 18 set. 2022.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/106794>. Acesso em: 18 set. 2022.

MACHADO, João Victor; SILVA JUNIOR, Ernani de Almeida. Análise sobre a distribuição das rendas do petróleo e sua influência sobre os indicadores de desenvolvimento dos municípios do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Energia**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 9-39, 2021.

MARQUES JUNIOR, Liderau dos Santos; OLIVEIRA, Cristiano Aguiar de; LAGEMANN, Federalismo fiscal brasileiro: problemas, dilemas e as competências tributárias. **Revista da Associação Mineira de Direito e Economia**, Belo Horizonte, v. IX, p. 12-59, 2013.

MURAKAMI, Elizabeth Bezerra Lopes. **Noções gerais sobre orçamento público e responsabilidade fiscal**. Curitiba: InterSaberes, 2021.

PATRÃO, Carla Nogueira. **Um estudo dos Royalties do Petróleo: impactos sobre indicadores sociais nos municípios do Rio de Janeiro**. 2004. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Gestão Ambiental de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, 2004.

PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense – da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo**. Campos dos Goytacazes: WTC editora, 2004. p. 27-75.

PIMENTEL, João. O mapa, a bandeira, o brasão e hino com a partitura da cidade de Campos dos Goytacazes. **Campos Fotos**, 30 dez. 2010. Disponível em: <http://camposfotos.blogspot.com/2010/12/campos-dos-goytacazes-rj-bandeira-e.html>. Acesso em: 10 maio 2022.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Contabilidade Pública: uma abordagem de administração financeira pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

POSTALI, Fernando Antonio Slaibe Postali; NISHIJIMA, Marislei. Oil windfalls in Brazil and their long-run social impacts. **Resource Policy**, [S.l.], n. 38, p. 94-101, 2013.

RAMOS, Tatiana Tramontani. Crescimento econômico e desenvolvimento sócio-espacial em Campos dos Goytacazes. **GEO UERJ**, Rio de Janeiro, n. 29, p. 63-88, 2016.

RIBEIRO, Clarice Pereira de Paiva; MENDES, Wesley de Almeida; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; ABRANTES, Luiz Antônio. Transferências constitucionais no Brasil: um estudo bibliográfico sobre o FPM - fundo de participação dos municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 16, n. 39, p. 44-65, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/2175-8069.2019v16n39p44>. Acesso em: 12 ago. 2020.

RODRIGUES, Cristiano Salles; HASENCLEVER, Lia; SILVA, Fábio Freitas da. Municípios Petrorentistas e Saúde Suplementar: os riscos da especialização produtiva. In: XVIII Seminário de Integração Regional, 18., 2019. **Anais [...]** Campos dos Goytacazes: Universidade Candido Mendes, 2019. Disponível em: <https://seminariodeintegracao.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2019/12/Municipios-Petrorentistas-e-Saude-Suplementar-os-riscos-da-especializacao-produtiva.doc.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. **Economic convergence and economic policies**. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1995. Disponível em: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5039/w5039.pdf. Acesso em: 12 ago. 2020.

SACHS, Jeffrey D.; WARNER, Andrew M. The curse of natural resources. **European Economic Review**, [S.l.], v. 45, n. 4-6, p. 827-838, 2001.

SANTOS, Franklin Cavalcante da Silva. **Orçamento Público**. Joinville: Clube de autores, 2011. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WLlxDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Santos+\(2011\)+or%C3%A7amento+&ots=sZKGzpLzDV&sig=cNzArStwQWfT_10wxy4gWCNe254#v=onepage&q=Santos%20\(2011\)%20or%C3%A7amento&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WLlxDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA3&dq=Santos+(2011)+or%C3%A7amento+&ots=sZKGzpLzDV&sig=cNzArStwQWfT_10wxy4gWCNe254#v=onepage&q=Santos%20(2011)%20or%C3%A7amento&f=false). Acesso em: 12 ago. 2020.

SANTOS, Angela Moulin S. P.; NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro/Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo Uerj**, Rio de Janeiro, n. 31, p. 1-33, 2017.

SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; MOTTA, Ana Carolina Souto Valente; FARIA, Monise Estorani de. Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019. **Carta de Conjuntura IPEA**, 2020.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, Isabela Mendes. **Uma análise comparada do Federalismo Fiscal e Tributário no Brasil e nos Estados Unidos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/27847/4/AnaliseComparadaFederalismo.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

SOUZA, Anna Clara Garcia de Almeida; SILVA, Milton Neemias Martins. **A aplicação da Contabilidade no Orçamento Público**. 2018. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – UniEvangélica, Anápolis, 2018.

STRACK, Diego; AZEVEDO, André Filipe Zago de. A doença holandesa no brasil: sintomas e efeitos. **Revista Economia e Desenvolvimento**, Santa Maria, v. 24, n. 2, p. 68-91, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/6432/pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

TCE-RJ – Tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos sócios-econômicos das cidades do estado do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes: TCE-RJ, 2012.

TCE-RJ – Tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos sócios-econômicos das cidades do estado do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes: TCE-RJ, 2013.

TCE-RJ – Tribunal de contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos sócios-econômicos das cidades do estado do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes: TCE-RJ, 2020.

TCE-RJ. **Estudos sócios-econômicos das cidades do estado do Rio de Janeiro**. Campos dos Goytacazes: TCE-RJ, 2021.