

Niterói/RJ e o Petróleo: receitas públicas municipais¹

NITERÓI AND OIL: LOCAL PUBLIC REVENUES

Resumo:

O texto analisa as receitas correntes de Niterói no período de 2010-2017, destacando os setores produtivos na arrecadação e relacionando seus desdobramentos nos componentes da receita corrente, como a receita tributária, patrimonial, de transferências e de contribuições sociais. Notou-se a importância do setor petrolífero, que proporcionou elevação das transferências correntes por participações governamentais, e uma retração da atividade econômica no município a partir de 2014, o que prejudicou a arrecadação direta por meio do imposto sobre serviços (ISS).

Palavras Chave: Niterói; finanças municipais; petróleo.

Mateus Henry de Souza Paes²

Rodrigo Portugal³

Abstract:

This paper analyzes the current revenues of the municipality of Niterói, Rio de Janeiro State, Brazil, in the period 2010-2017, focusing on the productive sectors in revenue collection and relating their ramifications in the components of current revenue, such as tax revenue, assets, transfers, and social contributions. Attention was drawn to the importance of the oil sector, which provided an increase in current transfers as a result of government take, and a contraction in economic activity in the municipality since 2014, which hindered the direct collection by means of services tax.

Keywords: Niterói; local finances; oil sector.

Introdução

O município de Niterói, localizado na Região Metropolitana do estado do Rio de Janeiro, apresentou, nos últimos anos, um elevado crescimento econômico se comparado a outros municípios brasileiros e até mesmo fluminenses. O Produto Interno Bruto (PIB) praticamente duplicou; de R\$ 12 bilhões, em 2010, saltou para R\$ 23 bilhões, em 2016, último ano disponível.

Com isso, o estudo questiona como se processaram as questões fiscais e financeiras das finanças públicas municipais com base nas receitas correntes e nas atividades produtivas. O texto mostra a evolução da arrecadação entre 2010-2017 com o intuito de exibir os valores auferidos e destrinchar as fontes, comparando

receita própria, que envolve tributação direta de setores produtivos locais, com transferências correntes, em que participam rendas repassadas de tributações nacionais ou estaduais.

O gráfico abaixo demonstra os primeiros resultados e apresenta a escalada arrecadatória que o município apresentou nos últimos anos, o qual quase duplicou sua receita corrente total graças ao aumento das transferências correntes, que, em 2017, alcançaram por volta de 60% das receitas, enquanto a arrecadação por tributos apresentou uma estabilidade, descolando-se das transferências a partir de 2012.

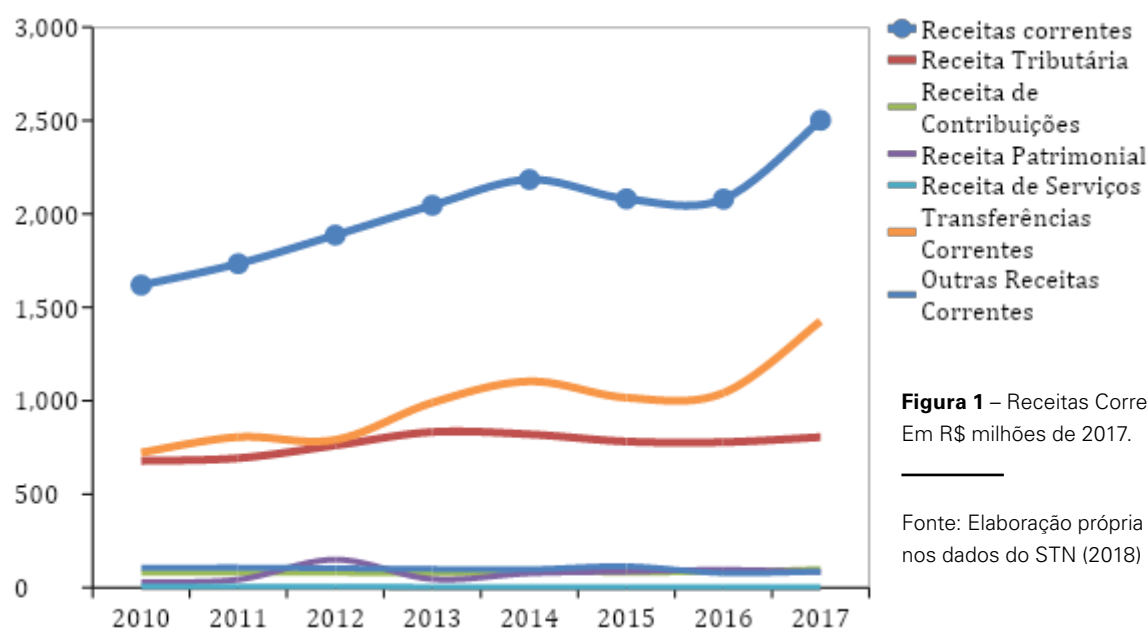


Figura 1 – Receitas Correntes de Niterói (2010-2017). Em R\$ milhões de 2017.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2018)

Destrinchando as receitas e suas fontes

Transferências Correntes

A maior parcela de receitas correntes de Niterói foi oriunda das transferências correntes, recursos transferidos entre pessoas de direito público ou privado para realizar gastos correntes, as quais podem ser de diversos tipos, entre eles os royalties, compensações financeiras pela exploração de um recurso não renovável, e as Participações Especiais, compensações em caso de grande volume de produção; a soma de ambos é denominada participações governamentais (MPRJ, 2018; ANP 2018).

A exploração petrolífera nas costas fluminense e niteroiense deu direito, ao município, da cotas-partes nas participações governamentais, que se expandiram na última década com o início das operações da camada pré-sal e, em particular, do campo de Lula, que possui 43% de confrontação continental com Niterói (ANP, 2018, p. 10). Segundo dados do Ministério Público estadual (MPRJ, 2018, p. 12), a produção de Lula passou de 86 mil barris/dia, em 2013, para 879 barris/dia, em 2017, propiciando maior volume de participações transferidas para Niterói, calculadas em função do preço e da quantidade explorada.

Historicamente, a exploração da camada pós-sal, iniciada em 1978, proporcionou, preferencialmente, participações governamentais para os municípios confrontantes com a Bacia de Campos situados no Norte Fluminense, como Campos dos Goytacazes e Macaé, principalmente (PIQUET et al., 2011). Porém, com o início da exploração do pré-sal, transferiu-se parte desses recursos para os municípios da Bacia de Santos, principalmente em São Paulo, e para os do estado do Rio de Janeiro, como Niterói e Maricá, que não haviam usufruído das transferências relativas à exploração do pós-sal.

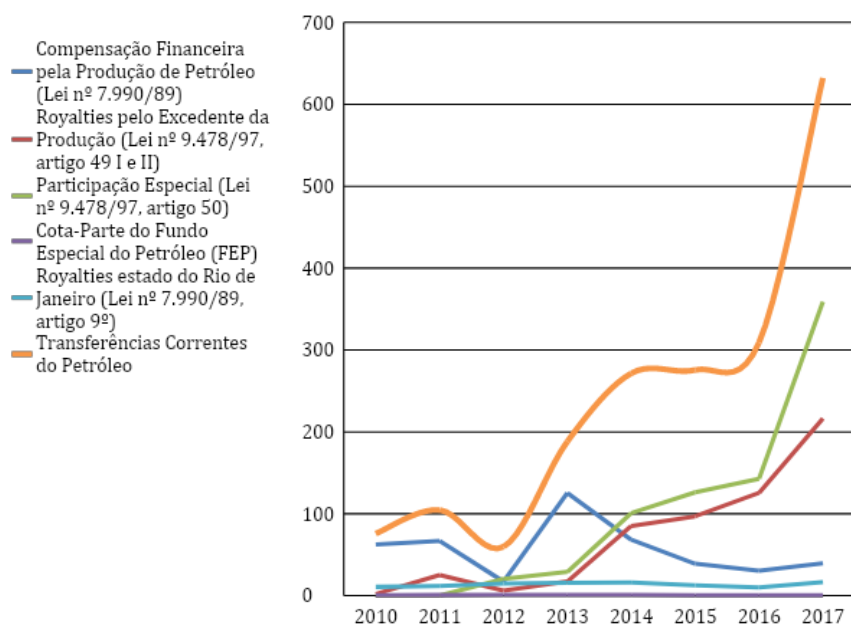
Assim, as participações governamentais derivadas da extração de petróleo no território nacional originaram os

seguintes cinco tipos de transferências para Niterói: i) compensação financeira pela exploração dos recursos naturais (Lei nº 7.990/89) – royalties em si; ii) cota-parte pelo excedente da produção (Lei nº 9.478/97 artigo 49 I e II) – quando a parcela dos royalties exceder 5% da produção; iii) Participação Especial (Lei nº 9.478/97 artigo 50); iv) cota-parte do Fundo Especial do Petróleo – fundo repartido entre alguns entes federativos, não só produtores; e v) royalties transferidos pelo estado do Rio de Janeiro (art. 9º da Lei nº 7.990/1989) .

Dentre eles, destacaram-se as Participações Especiais, e conseqüentemente o campo de Lula, nas transferências correntes ao município. Em 2017, Niterói foi o segundo município que mais arrecadou com transferências petrolíferas, atrás somente de Maricá. Conforme a figura a seguir, de 2010 a 2017, os recursos com participações especiais, acompanhados das transferências pelo excedente de produção, destinados a Niterói saltaram de zero para R\$ 343 milhões. O Fundo de Participação do Petróleo nunca foi significativo, assim como as transferências de royalties pelo estado do Rio de Janeiro, com os royalties tradicionais federais apresentando declínio. Para verificar a magnitude do campo de Lula, no quarto trimestre de 2017, foram arrecadados nele R\$ 3,3 bilhões somente em participações especiais, destinados a vários entes federativos, entre eles Niterói, Maricá e o estado do Rio de Janeiro, valor muito superior aos R\$ 400 milhões de Sapinhoá, o segundo colocado (ANP, 2018, p. 9).

Em comparação a outros instrumentos de transferência, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das principais fontes de recursos dos municípios brasileiros, Niterói recebeu, em 2017, R\$ 59 milhões, valor inferior aos R\$ 348 milhões da parcela de participações especiais destinadas a ele.

Figura 2: Royalties do petróleo (2010-2017) – Em R\$ milhões de



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2018)

Receita Patrimonial

A elevação das transferências pode ocasionar aumento das receitas patrimoniais, que correspondem, entre outras⁴, aos recursos obtidos por meio dos bens mobiliários (remuneração de depósitos bancários). Assim, quanto mais recursos transferidos, mais remunerações bancárias propiciadas. Apesar de ser uma pequena parcela da receita corrente total – gira em torno de 3% –, apresenta resultados importantes.

De acordo com os relatórios de gestão de Niterói (2017a), os valores mobiliários são os maiores componentes da receita patrimonial nos anos analisados, ressaltando o aspecto financeiro das finanças públicas municipais. O petróleo reverbera não somente no setor produtivo, mas também na remuneração dos depósitos de transferências correntes.

Em 2017, as remunerações corresponderam a R\$ 56 milhões, superando a arrecadação de tributos, como as taxas (R\$ 48 milhões), e chegando próximo aos níveis do Imposto sobre Transmissão Intervivos de Bens Imóveis – ITBI (R\$ 61 milhões) e das transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (R\$ 59 milhões).

Receita Tributária

A receita tributária corresponde à arrecadação por meio de tributos (impostos e taxas)⁶ e se configurou no segundo maior componente das receitas correntes. É com base nele que o município tributa diretamente o patrimônio (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e ITBI), a renda (o imposto de renda, tributo federal, pago pelos servidores municipais fica como arrecadação para o município de origem) e parte da atividade econômica (imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS), além de taxar a sociedade quando exerce o seu poder de polícia (vigilância sanitária, licença para comércio ambulante, licença ambiental e licença para execução de

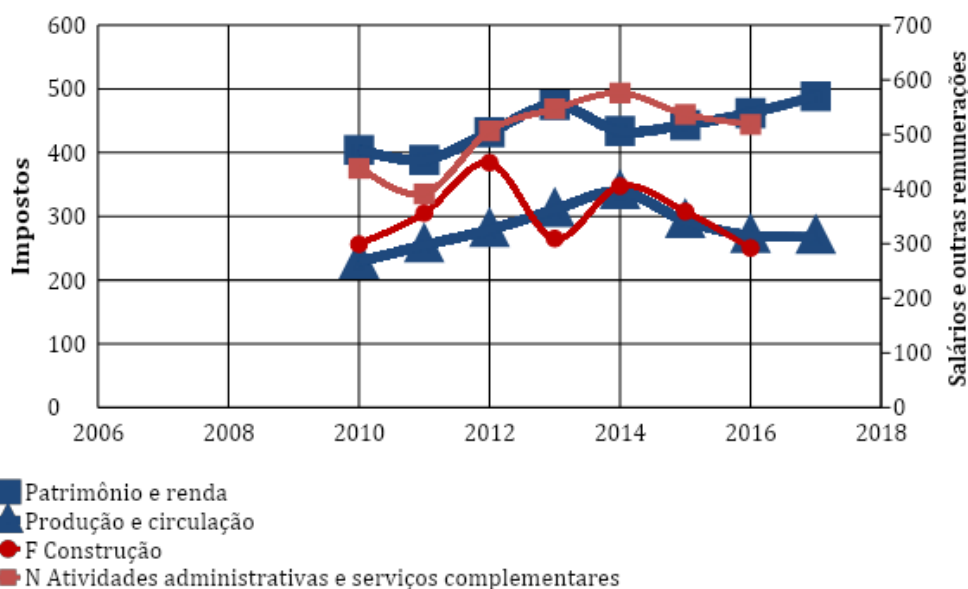
A maior parcela remeteu à remuneração de depósitos bancários (R\$ 42 milhões)⁵ dos recursos transferidos vinculados, como a seguridade social (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS), a saúde (Fundo Nacional de Saúde – FNS) e a manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Este último, aliás, foi o responsável pelo salto do componente das receitas patrimoniais de 2011 para 2012.

Os royalties do petróleo normalmente não são vinculados a nenhum tipo de gasto, porém, em 2017, uma única remuneração de depósito (4.1.3.2.5.01.99.51.00.00) correspondeu a R\$ 25 milhões (NITERÓI, 2017a, p. 2), valor muito superior aos R\$ 2 mil orçados e quase metade das remunerações bancárias. O artigo 7º, § 2 da lei nº 7.990/1989 (BRASIL, 1989) não veda o uso de compensações financeiras, como as participações governamentais, para capitalização de fundos previdenciários; sendo assim, R\$ 100 milhões em transferências foram aportados para o RPPS (NITERÓI, 2018b), deficitário orçamentariamente, o que tornou os rendimentos vinculados e computados como receitas patrimoniais.

obras) e quando presta um serviço (taxa de limpeza pública).

A arrecadação tributária diminuiu, entre 2010 e 2017, de 42% para 32% da receita corrente total e apresentou algumas peculiaridades. O ISS variou negativamente a partir de 2014, ano de início da desaceleração econômica brasileira, pois tributa setores sensíveis à conjuntura, como a construção civil e as atividades administrativas, principais atividades arrecadoras do tributo. O gráfico abaixo mostra a situação de descenso de ambas em termos de salários⁷ e a queda em ritmo similar da arrecadação sobre a produção e a circulação.

Figura 3 – Tributação sobre o patrimônio e a renda, sobre a produção e a circulação e o setor de construção e atividades administrativas – valores em R\$ milhões de 2017.



Fonte: Elaboração dos autores com base em IBGE (2018a) e Niterói (2017).

Vale ressaltar também a retração da economia ligada ao petróleo, que não é tributada diretamente pelo ISS, mas possui importância na economia local. De acordo com o IBGE (2018b), a indústria do petróleo ocupou a segunda colocação em valor adicionado ao Produto Interno Bruto (PIB) de Niterói, em 2013 e 2014, ao passo que nem figurou entre as três primeiras em 2016. Essa retração também pode ser verificada em relação ao número de empresas. Em 2013, o setor chegou a ter 16 empresas na cidade, enquanto, em 2016, só possuía nove (IBGE, 2018a), o que ressalta a ainda incipiente participação de empresas em terra (*on shore*) nas atividades ligadas ao petróleo em Niterói.

O crescimento da arrecadação correspondeu mais a compensações financeiras do que à produção efetiva. A cadeia produtiva, no caso do petróleo, seria a de empresas *on shore* ligadas à exploração, à produção, às atividades dos estaleiros e de empresas prestadoras de serviço

à produção.

No caso dos municípios ligados à indústria petrolífera em mar territorial (*off shore*), como Niterói, o valor da produção correspondente à área confrontante é computado ao PIB, mas o município só recebe as transferências financeiras; a base física, em terra, das empresas que realizam a exploração e produção do petróleo não está no município, em geral, o que não contribui para uma elevação substancial na arrecadação de ISS e IPTU. No Norte Fluminense, cinco municípios recebem elevadas transferências das rendas petrolíferas, mas só Macaé possui as instalações físicas das empresas ligadas diretamente à exploração e produção. Nesse caso, apesar do PIB conter o valor da produção e o município ser classificado como produtor, ele não possui as empresas que realizam a produção, configurando-se em uma atividade que proporciona rendas, mas não necessariamente gera efeitos produtivos no local.

Receitas de contribuições sociais, serviços e outras receitas correntes

As receitas de contribuições sociais são espécies de tributos vinculados para financiar a seguridade social. Niterói (2017a) mostra que boa parte da arrecadação é oriunda dos servidores ativos para financiar o RPPS, que assegura, no mínimo, os benefícios de aposentadoria e pensão por morte dos seus segurados e seus beneficiários. No entanto, assim como em outros municípios, o RPPS de Niterói encontra-se em déficit orçamentário, e o governo municipal faz aportes para equalizá-lo. Em 2017, foi feito um aporte de R\$ 100 milhões (NITERÓI, 2018b), oriundo das transferências correntes, a maior oscilação

de execução orçamentária, o que beneficiou o rendimento financeiro como visto acima.

A receita de serviços, proveniente de prestações públicas do governo municipal à população, não chegou a 0,3% da receita corrente, o que demonstra a baixa arrecadação do ente federativo quando oferece serviços financeiros, de cemitério ou de tratamento de resíduos. As outras receitas correntes também apresentaram baixa participação, apesar de conterem receitas com multas e juros de mora, indenizações e restituições e cobrança de dívida ativa.

Conclusão

A análise buscou relacionar os componentes das receitas correntes de forma unificada e identificar a importância das atividades produtivas nas receitas municipais. Destaca-se o setor petrolífero pelas participações governamentais transferidas ao Tesouro de Niterói, possibilitadas pelo aumento da produção da camada pré-sal no campo de Lula e pelos desdobramentos nos outros componentes de receita, como a tributária, a patrimonial e de contribuições sociais. O aumento das transferências elevou a receita patrimonial a partir das remunerações dos depósitos bancários, assim como possibilitou aportes para capitalização do fundo previdenciário municipal.

Conclui-se que a atividade petrolífera é o principal fator de elevação das receitas tributárias em Niterói, mas

ressalta-se a queda em setores econômicos, como de construção e atividades administrativas, grandes arrecadadores de ISS, e do próprio setor de petróleo, que, apesar de proporcionar grandes transferências, gerou menor valor adicionado ao PIB do município desde 2014. Portanto, em termos de arrecadação proveniente da atividade produtiva, o petróleo não se mostrou expressivo, por ainda ter uma incipiente capacidade implantada *on shore*, ao contrário do verificado quanto às transferências correspondentes às rendas (royalties e participações especiais), o que denota um perfil de arrecadação com maior peso nas transferências correntes do que nas atividades produtivas do petróleo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Oswaldo. A história pouco conhecida da freguesia de SAGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIO-COMBUSTÍVEIS (ANP). Relatório Trimestral de Participação Especial (PE): 1º Trimestre de 2018 (1T/18). Rio de Janeiro: ANP, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2VgedK5>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

AMARO, Luciano. Direito Tributário Brasileiro. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de re-

ursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 29 dez. 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2tDMkQk>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

CARVALHO JUNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). In: FAGNANI, Eduardo (org.). A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). Cadastro Central de Empresas: Tabela 6450 - Variável Sa-

lários e outras remunerações (Mil Reais). Rio de Janeiro: IBGEa, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2H03L5E>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

----- . Produto Interno Bruto dos municípios: Tabela 5938. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Td-2Zc9>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (MPRJ). Análise da evolução das receitas das participações governamentais petrolíferas para os municípios que compõem o núcleo Niterói de tutela coletiva: Maricá e Niterói. Laboratório de análises de orçamentos e de políticas públicas. (LOPP/MPRJ), 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2BT1qGu>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

NITERÓI. Prefeitura municipal. Anexo 10 - Comparativo da receita orçada arrecadada. Niterói: Prefeitura municipal, 2017a. Disponível em: <<https://bit.ly/2qWTUDP>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

----- . Relatório resumido da execução orçamentária (RREO) – Anexo 4: Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias

do Regime Próprio dos Servidores Públicos 6 bimestre. Niterói: Prefeitura municipal, 2017b. Disponível em: <<https://bit.ly/2q-WTUDP>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; CRUZ, José Luiz Vianna da; ROCHA, Aristotelina; NAZARETH, Paula. A Indústria do Petróleo e a Exploração do Pré-Sal: seu papel no processo de desenvolvimento regional e nacional. In: Encontro Nacional da ANPUR. 14. 2011, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPUR UFRJ UFF, 2011, v. 1, p. 1-2.

ROSA, Gabriel. Prefeitura de Niterói recalcula alíquota de IPTU de cerca de dez mil imóveis. O Globo. Rio de Janeiro, 27 dez. 2015. Disponível em: <<https://glo.bo/2SZDKdR>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qe18hW>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

NOTAS

¹ “Os autores agradecem aos pareceristas do Boletim pelas contribuições essenciais e relevantes ao texto, assim como à prof^a Hipólita Siqueira, do IPPUR/UFRJ, pela oportunidade de iniciar a pesquisa.”

² “Graduando em Gestão Pública GPDES/UFRJ. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: mateus.henry07@gmail.com”

³ “Professor GPDES/UFRJ. Economista da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: rodrigo.portugal88@gmail.com”

⁴ “São incluídas também receitas de bens imobiliários (aluguéis) e da concessão ou permissão ao particular do direito de exploração de serviços públicos.”

⁵ “Todos os dados em valores correntes de 2017, extraídos de Niterói (2017a).”

⁶ “No orçamento de Niterói, optou-se por separar a receita tributária (impostos e taxas) das receitas de contribuições sociais, porém autores como Amaro (2006, p. 52) consideram ambas espécies de tributos.”

⁷ “Os dados foram extraídos de IBGE (2018b) a partir do setor de construção (F) e atividades administrativas e serviços complementares (N) conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).”

MESTRADO COM LINHA DE PESQUISA EM: DIREITO DA CIDADE

Acesse e saiba mais em:
www.cidades.ucam-campos.br



INSCRIÇÕES ABERTAS