



NOTA TÉCNICA 17/2011

DATA: 01/11/11

ASSUNTO: Esclarecimentos sobre a utilização dos recursos de royalties e participação especial nos municípios fluminenses.

1. Objetivo: Esta nota técnica tem por objetivo demonstrar os investimentos que foram feitos nos municípios fluminenses para fazer frente às mudanças demográficas ocasionadas pela exploração de petróleo na região.

2. Desenvolvimento:

Em meio à recente disputa por um novo modelo de divisão das receitas oriundas da exploração de petróleo no país, tem-se observado uma verdadeira cruzada tendo como alvo principal as cidades que fazem limite com grandes reservas de petróleo no interior do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, convém fazer uma análise do cenário destas cidades antes e depois da exploração petrolífera para se prever os possíveis efeitos de uma eventual mudança nos critérios de repartição de receitas atuais.

Os municípios do Norte Fluminense enfrentavam uma severa crise econômica e social antes do surgimento do petróleo como nova fonte de recurso. Havia um grande déficit social confirmado pelos baixos IDHs municipais. É natural que o fluxo de capitais tenha convergido para um renascimento destas cidades, que foram se reestruturando ao longo dos anos. No entanto, por mais que as receitas pareçam à primeira vista saltar aos olhos, é preciso reconhecer que são necessários muitos anos para se reconstruir uma economia ruída por décadas.

Município	IDHM, 1991	IDHM, 2000
Cabo Frio	0,716	0,792
Macaé	0,730	0,790
Rio das Ostras	0,681	0,775
Campos dos Goytacazes	0,684	0,752
Quissamã	0,641	0,732
São João da Barra	0,684	0,723

Além disso, a atividade petrolífera proporcionou à região encargos sociais severos. Dados do IBGE¹ mostram que as cidades de Macaé, Cabo Frio e Quissamã tiveram um crescimento populacional da ordem de 50% em apenas 10 anos. Mais expressivo ainda foi o crescimento de 190% verificado em Rio das Ostras. Esta nova realidade obrigou as cidades a se reestruturar para atender a novas demandas em educação, saúde e transportes.

Evolução da população nas cidades produtoras de petróleo

	2000	2010	Aumento (%)
Campos dos Goytacazes	406.989	463.545	14%
Macaé	132.461	206.748	56%
Cabo Frio	126.828	186.222	47%
Rio das Ostras	36.419	105.757	190%
São João da Barra	27.503	32.747	19%
Quissamã	13.674	20.244	48%
Rio de Janeiro	5.857.904	6.320.446	8%
Estado do Rio de Janeiro	14.391.282	15.993.583	11%
Brasil	169.799.170	190.732.694	12%

Fonte: Censo 2000, 2010

De acordo com estudo elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro² houve expressivo avanço na área de educação nessas cidades entre 2004 e 2009. Em Rio das Ostras, houve aumento de 391% no número de matrículas em creches e de 60% no ensino fundamental. Para isto foi necessário o aumento do quadro de pessoal em 165% nas creches e em 38% nas escolas.

¹ Censo 2000 e Censo 2010.

² “Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro 2010” TCE-RJ.

Unidades escolares, professores e matrículas - Rio das Ostras

	Unidades		Professores		Matrículas	
	Creches	Ensino Fundamental	Creches	Ensino Fundamental	Creches	Ensino Fundamental
2004	6	32	37	512	168	9823
2005	6	38	41	587	236	11744
2006	5	34	40	648	237	12146
2007	30	37	144	643	1512	13112
2008	22	46	106	763	935	14718
2009	19	50	98	709	825	15764
Varição no período	217%	56%	165%	38%	391%	60%

A cidade também observou um expressivo aumento de infra-estrutura com a pavimentação de mais de 300 quilômetros de rua, 20 mil ligações de água, 160 quilômetros de rede de esgoto e construção de um emissário submarino³.

O município de Quissamã firmou parcerias com a CEDAE para ampliar a entrega de água na cidade. Foram construídas cinco estações de tratamento de esgoto e a cidade está próxima de alcançar a marca de 100% de esgoto tratado. Todo o lixo da cidade é coletado e tratado em usina de beneficiamento próprio⁴.

Segundo o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, Macaé é a primeira cidade do estado ocupando o 11º posto em nível nacional. O índice avalia a geração de emprego e renda, saúde e educação. Apenas para ilustrar os avanços, o município gasta 45% do seu orçamento em educação, e hoje possui 100% das crianças na escola. Teve expressiva redução da mortalidade infantil, e seus avanços foram reconhecidos por premiação da UNICEF.

A cidade também é um ótimo exemplo de como o recebimento das receitas de royalties e participações especiais não fez com que a administração negligenciasse a atividade de fiscalização e arrecadação tributária. As medidas tomadas no município derrubam as acusações de que poderia haver nestes municípios a chamada “preguiça fiscal”⁵. As ações de reformulação do Código Tributário do município e a implantação do sistema de Nota Fiscal eletrônica fez a arrecadação de ISS saltar de R\$ 72,6 milhões em 2004 para R\$ 156,6 milhões em 2007, um aumento de 115% em apenas 3 anos. Em 2006 a prefeitura efetuou

³ Dados publicados pela Prefeitura Municipal de Rio das Ostras.

⁴ Projeto CTPETRO – Nota técnica 13/2003 – Impactos Sociais do Desenvolvimento da Atividade de exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense.

⁵ A chamada *preguiça fiscal* seria uma postura de tributação mais branda sobre a população da cidade devido ao acesso a outras formas de receita.

recadastramento imobiliário e a arrecadação de IPTU aumentou em 166%. O ITBI também teve expressivo aumento de 112% no mesmo período.

Aumento de arrecadação de tributos em Macaé

	R\$ milhões		
	2004	2007	Variação
ISS	72,6	156,6	116%
IPTU	2,7	7,2	167%
ITBI	2,4	5,1	113%

Fonte: Prefeitura de Macaé

Argumenta-se que as receitas de royalties e participações teriam causado excesso de contratação de pessoal nessas cidades, especialmente em Campos dos Goytacazes. A questão é que não há como estender a rede de serviços públicos sem o aumento de pessoal - observa-se que os países mais desenvolvidos apresentam uma proporção mais alta de funcionários públicos em relação ao resto da população que o Brasil⁶. Ainda assim, o gasto com pessoal em Campos dos Goytacazes é de apenas 31% de suas receitas. A cidade de Águas de São Pedro (2º maior IDH do país em 2000), por exemplo, possui um percentual de 45% de suas receitas comprometido com o funcionalismo.

Por fim, é reconhecida a preocupação geral de melhorar a qualidade do gasto público. Todas as esferas de governo de nosso país sofrem com a herança de uma tradição de administração patrimonialista e ainda hoje burocrática. Sugerir que a mudança nas repartições dos royalties melhoraria tal cenário é bastante contestável.

A proposta, que parece ser baseada no personagem Robin Hood de tirar receitas de municípios “supostamente ricos” para repartir entre os “supostamente pobres”, está fadada ao fracasso por dois motivos. Em primeiro lugar porque certamente os municípios mais pobres farão uma gestão tão boa (ou má) quanto os municípios hoje beneficiados, caso não haja uma legislação mais robusta em relação ao uso dessas receitas. Em segundo lugar, é uma atitude irresponsável retirar receitas de municípios que sofreram em tão pouco tempo mudanças estruturais tão profundas e marcantes em sua dinâmica populacional. A redução das compensações financeiras provocará uma enorme desigualdade. As reservas petrolíferas não mais serão vistas como um bem social para estes municípios, mas sim como um fardo assumido perante o resto da nação.

⁶ 19º Comunicado da Presidência do Ipea “Emprego Público no Brasil: Comparação Internacional e Evolução”.

3. Comentários finais: Resta demonstrado que uma eventual mudança na estrutura de compensação financeira aos municípios afetados direta e indiretamente pela exploração do petróleo pode vir a causar danos brutais às cidades. Os municípios terão o ônus da exploração do petróleo, com o crescimento desordenado das cidades, sem ter uma contrapartida financeira que possibilite uma ampliação da rede de atendimento e serviços básicos para a população.

George Santoro

Subsecretário de Política Fiscal

SEFAZ-RJ