

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

MATEUS HENRY DE SOUZA PAES

**ESTUDO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI:
análise da composição produtiva municipal para arrecadação de
recursos**

Rio de Janeiro
2019

MATEUS HENRY DE SOUZA PAES

**ESTUDO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI:
análise da composição produtiva municipal para arrecadação de
recursos**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado do curso de Graduação em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social

Orientador: Ms. Daniel Negreiros Conceição
(IPPUR/UFRJ)

Co-orientador: Ms. Rodrigo Portugal da Costa
(IPEA)

Rio de Janeiro
2019

CIP - Catalogação na Publicação

P126e Paes, Mateus Henry de Souza
Estudo orçamentário do município de Niterói:
análise da composição produtiva municipal para
arrecadação de recursos / Mateus Henry de Souza
Paes. -- Rio de Janeiro, 2019.
65 f.

Orientador: Daniel Negreiros Conceição.
Coorientador: Rodrigo Portugal da Costa.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Administração e Ciências Contábeis, Faculdade
Nacional de Direito, Instituto de Economia,
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e
Regional, Bacharel em Gestão Pública
Desenvolvimento Econômico e Social, 2019.

1. Finanças públicas - Niterói (RJ). 2.
Desenvolvimento econômico. 3. Desenvolvimento local.
4. Impostos - Arrecadação. I. Conceição, Daniel
Negreiros, orient. II. Costa, Rodrigo Portugal da,
coorient. III. Título.

MATEUS HENRY DE SOUZA PAES

ESTUDO ORÇAMENTÁRIO DO MUNICÍPIO DE NITERÓI:

análise da composição produtiva municipal para arrecadação de recursos

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Bacharel em Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA



Prof. Ms. Daniel Negreiros Conceição
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ



Prof. Ms. André Pereira Batista
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - UFRJ

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem por objetivo analisar e compreender a base econômica produtiva do município de Niterói, de modo a dar um panorama acerca do desenvolvimento municipal no período 2010-2017. Sendo assim, serão observados os aspectos financeiros e fiscais do referido município, buscando-se entender como dada localidade coordena seu espaço e suas relações de poder, pensando em uma combinação de fatores (político-econômicos, sócio-culturais), culminando para uma diferenciação de áreas dentro de determinada regionalização. Desse modo, será feita uma contextualização das diferentes receitas - correntes (tributária, contribuições, patrimonial, serviços, transferências correntes, outras receitas correntes); capital (operações de crédito, alienação de bens, transferências de capital); correntes intra-orçamentárias - para verificação da composição de arrecadação de Niterói no período de análise. Com isso, serão destacados os setores que impactam diretamente da capacidade produtiva municipal, além de um estudo detalhado da incidência dos recursos oriundos dos royalties de petróleo na economia local. Para tanto, serão utilizados dados oriundos do Portal de Transparência do Município de Niterói, dos Relatórios Contábeis de Gestão, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG) e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, a fim de demonstrar os valores auferidos pelo Município, que se dá por meio amplas possibilidades para composição da arrecadação de recursos de Niterói. Portanto, foi evidenciado que as atividades produtivas do município de Niterói obtiveram crescimento no período analisado, mas o sucesso em suas receitas deveu-se, principalmente, às transferências correntes do petróleo.

Palavras-chave: Atividades produtivas. Desenvolvimento local. Finanças públicas. Município de Niterói. Orçamento municipal. Royalties.

ABSTRACT

This course conclusion paper aims to analyze and understand the productive economic base of the municipality of Niterói, in order to give an overview of the municipal development in the period 2010-2017. Thus, the financial and fiscal aspects of this municipality will be observed, seeking to understand how a given locality coordinates its space and its power relations, thinking of a combination of factors (political-economic, socio-cultural), culminating for a differentiation of areas within a given regionalization. In this way, the different current revenues will be contextualized (tax, contributions, assets, services, current transfers, other current revenues); capital (credit operations, disposal of assets, capital transfers); intra-budgetary currents - to verify the composition of Niterói's collection during the analysis period. This will highlight the sectors that directly impact municipal production capacity, as well as a detailed study of the incidence of resources from oil royalties in the local economy. To this end, data from the Niterói Municipality Transparency Portal, Management Accounting Reports, the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the Secretariat of Planning, Management Modernization and Control (SEPLAG) and the National Agency will be used. Petroleum, Natural Gas and Biofuels, in order to demonstrate the values obtained by the Municipality, which is given by wide possibilities for the composition of Niterói's resource collection. Therefore, it was evidenced that the productive activities of the municipality of Niterói had growth in the analyzed period, but the success in its revenues was mainly due to the current oil transfers.

Keywords: Productive activities. Local development. Public finances. Municipality of Niterói. Municipal budget. Royalties.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 ECONOMIA E FINANÇAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	10
2.1 Materiais e métodos	13
2.2 Análise das receitas do município e suas fontes	14
3 RESULTADOS E DISCUSSÕES	14
3.1 Categorias econômicas em valores nominais e o deflator	14
3.2 Categorias econômicas em valores reais	17
4 DESTRINCHANDO AS RECEITAS E SUAS FONTES	20
4.1 Receitas Correntes	21
4.1.1 Receita tributária	21
4.1.1.1 Imposto Sobre Serviços (ISS)	22
4.1.1.1.1 Classificação das atividades produtivas de Niterói por setor	24
4.1.1.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)	31
4.1.1.3 Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis (ITBI)	33
4.1.1.4 Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)	34
4.1.2 Receita de contribuições	36
4.1.3 Receita patrimonial	37
4.1.4 Receita de serviços	39
4.1.5 Outras receitas correntes	39
4.1.6 Transferências correntes	40
4.1.6.1 A Relação entre Niterói e o Petróleo: Análise das Participações Governamentais	41
4.1.6.2 Demais transferências correntes	44
4.1.6.2.1 Classificação das transferências fiscais da União	45
4.1.6.2.2 Transferências multigovernamentais	48
4.1.6.2.3 Transferências de convênios	48
4.1.6.3 Análise da participação das transferências da União na receita do município de Niterói	48
4.1.6.3.1 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	49
4.1.6.3.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	50
4.1.6.4 Análise da participação das transferências do estado do Rio de Janeiro na receita do município de Niterói	51
4.1.6.4.1 Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	52
4.1.6.4.2 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	54
4.1.6.4.3 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	55

4.2 Receitas de Capital	56
4.3 Receitas Correntes Intra-orçamentárias	57
4.4 Composição das receitas de Niterói (2010-2017)	59
5 CONCLUSÃO	60
REFERÊNCIAS	62

1 INTRODUÇÃO

As finanças públicas ainda são um tema pouco abordado territorialmente no Brasil. Quando se estudam as contas do Estado tende-se a separá-lo em entes federativos, sem a necessária articulação entre eles e sua base econômica. Assim, é vital abordar as escalas das finanças públicas e os setores produtivos, de forma que o presente estudo foca no município de Niterói e de onde são oriundas as suas principais receitas para realizar os seus gastos.

O estudo das finanças públicas municipais se faz necessário para o entendimento acerca da arrecadação para o "funcionamento" de um município, isto é, de onde vêm as receitas que propiciam a execução de serviços municipais, além do conhecimento dos setores produtivos mais favoráveis para a economia. As finanças públicas municipais orientam a gestão pública sobre as políticas fiscais e orçamentárias empregadas, e o seu estudo contribui para a compreensão da captação de recursos que possibilitam o investimento em determinado território.

O município de Niterói, localizado na Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, vem apresentando nas últimas décadas um elevado índice de investimento, o que a priori, influenciou o crescimento econômico, um verdadeiro "boom" se comparado a outros municípios brasileiros e até mesmo fluminenses.

Na última década, o Produto Interno Bruto (PIB) de Niterói praticamente duplicou, se medido a preços correntes. De R\$ 12 bilhões em 2010 saltou para R\$ 25 bilhões em 2016¹. A partir de 2013, o município saiu de uma economia cujo segundo maior volume de valor adicionado provinha de administração, defesa, educação e saúde pública e seguridade social para uma economia com enorme valor adicionado pelas indústrias extrativas.

Com isso, surge a questão: "As receitas do município, oriundas de sua atividade produtiva, contribuíram para a autonomia financeira municipal?" Deste modo, objetiva-se compreender a base econômica e os principais setores que influenciaram o desempenho econômico de Niterói, buscando, assim, entender como se dá a composição da receita municipal, além de sua capacidade alocativa.

¹ O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulga os PIBs municipais com três anos de defasagem.

Sendo assim, o capítulo a seguir possui foco em explicitar o desenrolar das atividades produtivas preponderantes na estado do Rio de Janeiro, de modo a contextualizar a economia estadual na atualidade. A partir de então, será possível observar os impactos da mesma nas receitas de seus municípios, especificamente, em Niterói.

2 ECONOMIA E FINANÇAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O ambiente de pujança econômica e social vivenciado por Niterói se contrapõe às constantes crises fiscais que a federação brasileira e o estado do Rio de Janeiro passaram ao longo das últimas décadas (LESSA, 2000). Lopreato (2008) já apontava a debilidade estrutural das finanças de estados como Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul na federação brasileira, enquanto Silva (2017) discute a dependência dos royalties do petróleo.

Conforme Lessa (2000) aponta, o estado do Rio de Janeiro apresentava grande movimentação de investimentos por conta de seu dinamismo cultural e político, além de sediar importantes centros financeiros e administrativos do país, com destaque para a concentração industrial, estimulando a acumulação de capital local.

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. (...) o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros, e alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade (LESSA, 2000, p. 237 e 238).

De acordo com Lessa (2000) e Osório, Rego e Versiani (2017), o estado Rio de Janeiro passou por uma derradeira crise a partir do momento em que houve a mudança da capital nacional para Brasília, culminando em uma instabilidade econômica e em desespero por parte da população, ocasionado pela mesma, além da má qualidade da vida urbana, sendo esta proporcionada pelas disparidades regionais e socioeconômicas passadas pela federação brasileira, transmitindo, conseqüentemente, o sentimento de incerteza para os cidadãos do estado do Rio

de Janeiro pelas dificuldades passadas pelo estado em conseguir se reorganizar e apresentar um quadro estável como visto antes.

(...) a partir de 1960, com a transferência da Capital Federal para Brasília, a cidade do Rio de Janeiro sofre um processo de fratura em sua dinâmica institucional, o mesmo ocorrendo com a Velha Província, que deriva sua lógica econômica, pós-ciclo cafeeiro, do dinamismo existente na cidade do Rio de Janeiro e dos investimentos federais nela realizados até 1960 (OSÓRIO; REGO; VERSIANI, 2017, p. 74).

Assim, fez-se necessário a mudança de paradigmas estruturantes, ou seja, os padrões estabelecidos, até então, calcados em desequilíbrios e dependência nacional para sobreviver, serviram, desse modo, para exprimir a necessidade de vincular novos padrões econômicos, sociais e políticos para o desenvolvimento regional e para a instalação de uma nova realidade.

Os argumentos de Osório, Rego e Versiani (2017) convergem com Lessa (2000), no que tange ao panorama socioeconômico do Rio de Janeiro entre 1920 e 1960. A partir da década de 60, com a perda do dinamismo econômico pelo não sedimento da capital federal, o estado do Rio de Janeiro sofre uma crise fiscal na década de 80, fator agravado pela grande concentração de instituições públicas, mas sem a entrada de investimentos e de capital privado, culminando em uma retração da atividade econômica do estado (OSÓRIO; REGO; VERSIANI, 2017).

A partir de então, de acordo com a realidade de desestruturação econômica observados no estado, houveram medidas para retomar um crescimento regional consistente, baseado em indicadores e no fortalecimento do poder público, visando incrementar os investimentos perdidos com a perda da capital nacional, para aportes internos ao estado. Deste modo, o estado voltou a apresentar quadros de atração de investimentos para a região, aproximando-se da trajetória econômica brasileira (ibid, 2017), sobretudo, por conta do desempenho industrial visto à época no estado do Rio de Janeiro.

Além disso, também o antigo estado do Rio de Janeiro era cenário de importantes investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional; da Fábrica Nacional de Motores; da Companhia Nacional de Álcalis; e da Refinaria Duque de Caxias (ibid, p. 74).

Na década de 80, a dependência estrutural-financeira do estado do Rio de Janeiro em relação às indústrias, principalmente, petrolíferas, chamou a atenção acerca da conjuntura econômica regional baseada em royalties do petróleo por parte do estado e dos municípios produtores.

A importância da indústria petrolífera para a economia fluminense cresceu exponencialmente desde fins dos anos 1980, quando a Bacia de Campos passou a apresentar maior ritmo expansivo na produção física de óleo e gás. Vale lembrar que os altos investimentos observados na segunda metade da década de 1970, só começaram a mostrar seus resultados, de modo mais efetivo, uma década depois, a partir de quando a produção fluminense passou a crescer e se destacar no cenário nacional (...) (SILVA; MATOS, 2016, p. 705-706).

Mais recentemente, a chamada economia do petróleo tornou-se um dos pilares de sustentação do crescimento econômico e das finanças do Estado do Rio de Janeiro, com destaque para o papel que as compensações financeiras têm exercido nos cofres estaduais e dos municípios de alguma forma impactados pelo setor (SILVA, 2017).

De acordo com Sobral (2013), o estado do Rio de Janeiro possui uma cadeia global de excelência, na qual consta a expansão do setor de *commodities* para a estruturação da economia regional, vislumbrando a possibilidade de o estado do Rio de Janeiro potencializar um projeto de cunho desenvolvimentista em âmbito nacional, com projeção para as vias internacionais, estreitando as relações com Estados que apresentam progresso técnico baseados na exploração de suas riquezas naturais.

O fato de uma *commodity* ter se tornado um dos principais sustentáculos da economia nacional e fluminense não criou inexoravelmente um círculo vicioso. O que falta é o re-nascimento da ideia de política industrial de forma menos tímida e com forte legitimação social. Inclusive, isso dá condições de que o Rio de Janeiro se torne o epicentro da retomada de um projeto nacional (SOBRAL, 2013, p. 3-4).

Sendo assim, com potencial ascensão no projeto de industrialização, o estado do Rio de Janeiro deverá atentar para a elaboração de um dinamismo estrutural, com organização e fiscalização correspondentes à sua cadeia de

produção, de modo a facilitar as questões de governança e desenvolvimento regional (SOBRAL, 2013).

Silva e Matos (2016), tratam sobre o progresso econômico baseado em petróleo vivenciado pelo estado do Rio de Janeiro e municípios com participação no ciclo produtivo, com atenção especial àqueles correspondentes às atividades da Bacia de Santos, maior responsável pelo trato do petróleo no território fluminense.

É desde então que o estado e seus municípios passaram a sentir mais efetivamente a importância da atividade extrativa para todo o conjunto econômico. A expansão do investimento setorial resultava em contínuo progresso do volume produzido, agora regulamentando em relação aos ganhos financeiros que empresas operadoras da produção deviam aos territórios “abarcados” pelos complexos produtivos. A partir de então, a dinâmica urbano e econômica dos municípios fluminenses (incluindo o poder público) estaria não somente associada, mas também dotada de maior dependência do setor petrolífero. Essa “dependência” variaria, em grau, em função do posicionamento do município dentro da divisão regional do trabalho da indústria petrolífera fluminense, sendo, por assim, mais alta naqueles limítrofes à região produtora da Bacia de Campos (SILVA; MATOS, 2016, p. 706).

Com isso, pode-se dizer que os royalties são responsáveis pelo sustento do projeto desenvolvimentista do estado do Rio de Janeiro, assim como visto nos municípios fluminenses, uma vez que estes possuem grande arrecadação por conta da produção e do fator exploratório de petróleo. Além disso, há as participações especiais, nas quais constam o fator geográfico de exploração das camadas pré-sal, isto é, os municípios com regiões que tangenciam os maiores campos exploratórios têm direito à boa parte do total arrecadado, assim como no excedente de produção, como é o caso do município de Niterói.

2.1 Materiais e métodos

De maneira a verificar a composição das receitas do município de Niterói, será feita uma análise da Lei Orçamentária Anual (LOA) entre 2010-2017, do município de Niterói, disponibilizada pela Secretaria de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle (SEPLAG), do Portal de Transparência do Município de Niterói, dos Relatórios Contábeis de Gestão, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

(ANP) e da execução orçamentária do referido município, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Governo Federal para a verificação da origem dos recursos de Niterói e a identificação de sua base econômica produtiva.

Sendo assim, o estudo questiona como se processaram as questões fiscais e financeiras das finanças públicas municipais, a partir das receitas locais e das 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, no qual participam rendas repassadas de arrecadação nacional e/ou estaduais.

2.2 Análise das receitas do município e suas fontes

A análise das receitas de Niterói será dada de forma compartimentalizada, segundo a classificação econômica dada pelo orçamento e pela execução orçamentária dos municípios. No primeiro tópico serão analisadas as receitas com valores nominais, sem deflacionamento, para uma melhor comparação das tabelas seguintes, todas deflacionadas para 2017, proporcionando um dimensionamento real, isto é, o quanto foi auferido por cada classificação econômica sem influência dos índices de inflação.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O presente capítulo tem por objetivo elucidar os valores auferidos pelo município de Niterói, no período 2010-2017, de forma a compará-los em aspectos mais próximos à realidade do período, isto é, sem alterações provocadas pelos índices de inflação dos anos citados.

3.1 Categorias econômicas em valores nominais e o deflator

Com base nas categorias econômicas orçamentárias do município de Niterói (2010-2017), será feita uma análise comparativa da origem de seus recursos, a fim de descobrirmos a fonte da arrecadação de receitas municipais, além do modo pelo qual se dá a contribuição de cada setor para a alocação de recursos de Niterói.

Feito isto, teremos o destrinchamento analítico-comparativo das receitas do município de Niterói, com base nas análises e comparações feitas a partir da apresentação das receitas em (R\$) de cada ano, além de sua representação em (%) na economia anual do município.

A tabela abaixo mostra os tipos de categoria econômica orçamentária: as receitas correntes e as receitas de capital. De acordo com o artigo 11 da lei nº 4.320/1964² são receitas correntes as provenientes de receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, destinadas a atender despesas correntes, como salários e encargos diversos (despesas de custeio) e transferências correntes, como o Fundo de Participação do Município (FPM), Fundo de Participação do Estado (FPE), Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), royalties, pensões, juros, previdência.

Por conseguinte, as receitas de capital (alienação de bens, amortização de empréstimos, operações de crédito, transferências de capital e outras receitas de capital) são oriundas de empréstimos, direitos ou recursos recebidos de outros entes/instituições para atender despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital).

Sendo assim, entende-se por receitas correntes àquelas receitas/recursos financeiros que objetivam atender despesas correntes, no qual as despesas não devem ser maiores do que as receitas.

Já as receitas de capital são originárias das constituições de dívidas, além do auferimento de recursos financeiros sobre bens e direitos. Por fim, as receitas correntes intra-orçamentárias são responsáveis pela captação de recursos provenientes de instituições localizadas no ente federativo em questão, almejando satisfazer à transparência, organizar a contabilidade das receitas públicas de forma a não haver dupla contagem.

Tabela 1: Classificações econômicas de arrecadação de receitas do município de Niterói (2010-2017) - Valores Nominiais em Milhões (R\$)

² Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320>. Acesso em: 24 set. 2018.

Ano	Receitas		Receitas Correntes
	Correntes	Receitas de Capital	Intra-orçamentárias
2010	1053	4,0060	42
2011	1201	0,2490	72
2012	1383	1	74
2013	1588	0,0225	70
2014	1804	3	69
2015	1902	92	68
2016	2020	218	101
2017	2502	119	147

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de FINBRA-STN (2018a)

Desse modo, tem-se que os valores acima referem-se ao total obtido por cada setor nos anos analisados, ou seja, refletem a soma dos totais de suas composições. Trata-se de valores nominais e correntes, visto que constam com o percentual de inflação de cada ano e não foram deflacionados para um ano de referência. Estes valores contribuem analiticamente para que possamos, a partir de então, observar como os mesmos se comportam após a deflação, ou seja, colocá-los em valores reais.

Além disso, tem-se os percentuais representativos dos valores arrecadados pelo município no período 2010-2017, ou seja, como cada valor e seu referido setor impactaram na economia local ao longo destes anos. A tabela 1 pode ser utilizada tanto para valores nominais quanto para reais (deflacionados), uma vez que todos foram atualizados, tendo como parâmetro o ano de 2017 (mais recente dentre os anos analisados).

A partir deste momento, teremos uma abordagem acerca dos índices de deflação, oriundos do IBGE, que auxilia na atualização dos valores, conforme constam em tabela a seguir:

Tabela 2: Índices de deflação (dez. 2010-2017)

Deflatores (2010 - 2017)	
Ano	Índice / Dezembro
2010	1,538369

2011	1,444433
2012	1,364750
2013	1,288586
2014	1,210992
2015	1,094207
2016	1,029474
2017	1

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IBGE

Ano / Índice de Referência

Valor Nominal do Ano Escolhido x Índice de Referência³ = Valor Atualizado

Sendo assim, a partir da análise da grande tabela das receitas correntes nominais (tabela 1), temos a análise das tabelas que contém os valores reais, isto é, com o deflacionamento dos valores das primeiras de acordo com o índice de deflação utilizado como base, no caso o do ano de 2017, a fim de que se tenha uma dimensão do que realmente foi obtido pelo município no que tange às receitas, de modo que consigamos comparar seu crescimento ou não nos referidos anos e até mesmo em relação aos números nominais, com o intuito de se ter uma maior clareza no trato das finanças do município de Niterói.

3.2 Categorias econômicas em valores reais

Tabela 3: Classificações econômicas de arrecadação de receitas do município de Niterói (2010-2017) - Valores Reais, deflacionados para 2017.

Ano	Receitas Correntes	%	Receitas de Capital		Receitas Correntes Intra-orçamentárias		Total Ano
			R\$	%	R\$	%	
2010	R\$ 1.619.165.123,83	95,7	R\$ 5.431.361,83	0,3	R\$ 66.032.693,62	4	R\$ 1.690.629.179,28
2011	R\$ 1.733.735.900,11	94,3	R\$ 349.151,00	0	R\$ 104.994.256,64	5,7	R\$ 1.839.079.307,75
2012	R\$ 1.886.781.059,86	94,7	R\$ 1.549.504,04	0,1	R\$ 102.281.997,23	5,2	R\$ 1.990.612.561,13
2013	R\$ 2.046.077.566,39	95,7	R\$ 28.993,18	0	R\$ 90.938.509,98	4,3	R\$ 2.137.045.069,55
2014	R\$ 2.184.393.641,30	96,1	R\$ 3.641.037,57	0,2	R\$ 84.669.258,26	3,7	R\$ 2.272.703.937,13
2015	R\$ 2.080.752.918,36	92,2	R\$ 100.698.165,44	4,5	R\$ 74.571.203,87	3,3	R\$ 2.256.022.287,67
2016	R\$ 2.079.409.064,42	86,3	R\$ 224.356.105,02	9,3	R\$ 104.627.810,41	4,4	R\$ 2.408.392.979,85
2017	R\$ 2.501.537.632,00	90,4	R\$ 118.708.300,00	4,3	R\$ 147.270.460,00	5,3	R\$ 2.767.516.392,00

³ Fórmula utilizada para deflacionamento.

Total							
Setor	R\$ 16.131.852.906,27	92,9	R\$ 454.762.618,08	2,6	R\$ 775.386.190,02	4,5	R\$ 17.362.001.714,37 ⁴

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de FINBRA-STN (2018a)

Analisando as receitas do município de Niterói, nota-se que o mesmo apresentou um constante crescimento em reais nos referidos anos. Assim, percebe-se que há uma evolução na capacidade alocativa de receitas, uma vez que é perceptível o aumento na arrecadação de cada setor na economia do município, com atenção especial para o total arrecadado de mais de R\$ 2,7 bi no ano de 2017.

O fator que justifica esta crescente nas receitas correntes é o auferimento de receitas do município através de transferências realizadas entre variados entes federativos, por conta dos royalties de petróleo, já que, em 2017, Niterói foi o segundo município que mais arrecadou com royalties, pois sua relação de proximidade com o Campo de Lula, presente na Bacia de Santos, o maior produtor de petróleo e gás do país, fez com que o município tivesse direito a uma boa parte do montante arrecadado com sua produção. A participação municipal nas receitas provenientes dos royalties esteve em constante ascensão a partir de 2010, havendo um verdadeiro “boom” nos cofres municipais em 2017, conforme se observa no gráfico 1, a seguir. Fatores como: câmbio, produção e preço contribuíram para a evolução da arrecadação municipal com os royalties, principalmente a partir do final de 2016, segundo dados da ANP (Agência Nacional do Petróleo).

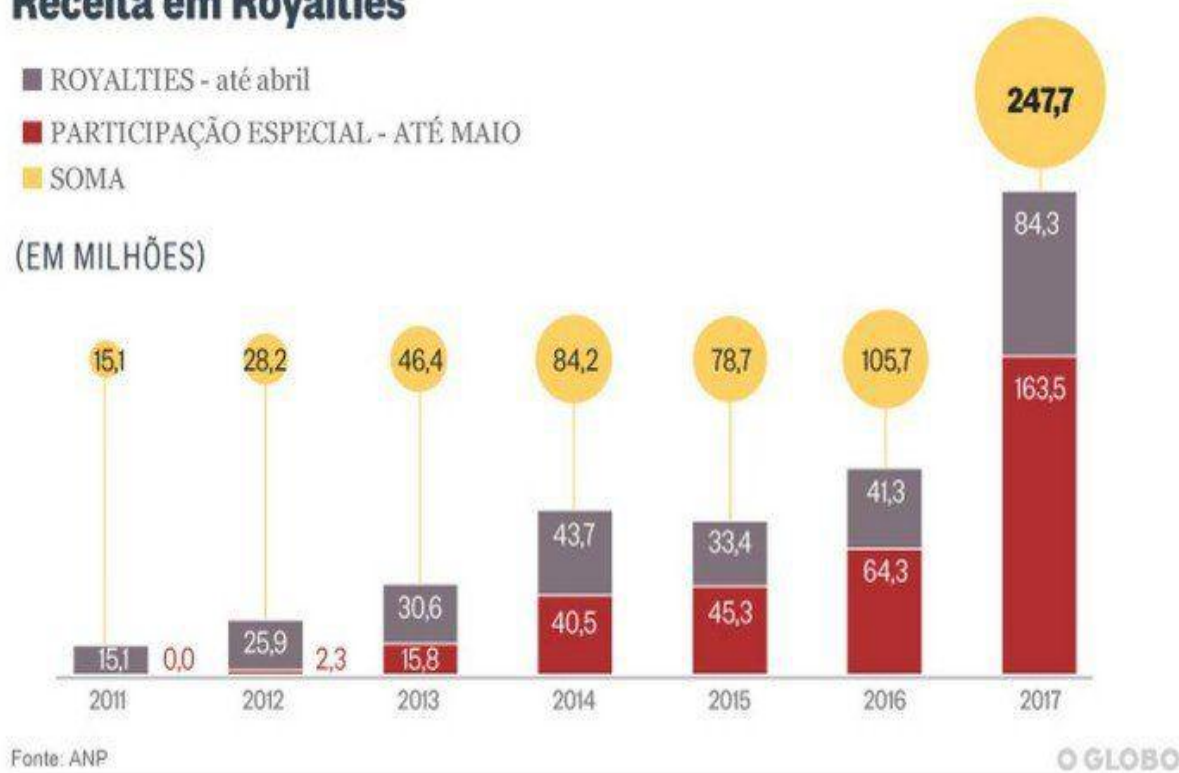
Gráfico 1 – Receita em royalties e participação especial do município de Niterói, repassados pelo estado do Rio de Janeiro

⁴ Valor total real arrecadado pelo município de Niterói no período 2010-2017.

Receita em Royalties

- ROYALTIES - até abril
- PARTICIPAÇÃO ESPECIAL - ATÉ MAIO
- SOMA

(EM MILHÕES)



Fonte: ALMEIDA (2017)

Já a notável evolução das Receitas de Capital a partir de 2015 justificam-se por um empréstimo realizado pelo município de Niterói junto à Cooperação Andina de Fomento (CAF), objetivando a realização de obras na infraestrutura da Região Oceânica de Niterói, que faz parte do projeto de revitalização e urbanização municipal. Em 2016, com a efetivação do empréstimo, houve a construção da orla de Niterói, proporcionando uma vista privilegiada do município vizinho, local onde ocorriam os Jogos Olímpicos. No ano de 2017 o município utilizou o recurso auferido para dar continuidade ao seu projeto de infraestrutura, com obras na TransOceânica (Túnel Charitas-Cafubá) e revitalizações no Centro e Zona Sul da cidade (NITERÓI, 2018a). As figuras 1 e 2 destacam as principais alterações na paisagem urbana de Niterói com a execução das referidas obras.

Figura 1 – Projeto de reestruturação e revitalização do Centro de Niterói



Fonte: Niterói Comunidades

Figura 2 – Projeto Túnel Charitas-Cafubá

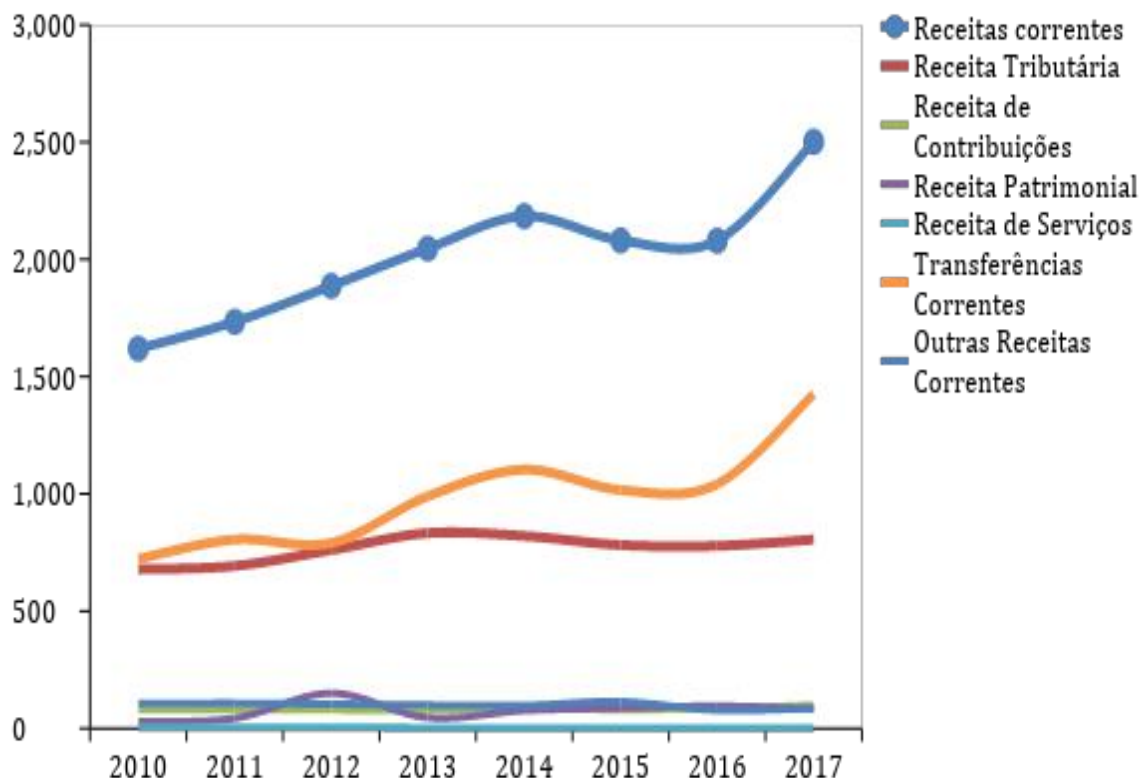


Fonte: CDL Niterói

4 DESTRINCHANDO AS RECEITAS E SUAS FONTES

O presente capítulo foca em mostrar e analisar as fontes dos recursos auferidos pelo município de Niterói ao longo do período proposto. O capítulo se dá pelo detalhamento das receitas correntes, de capital e intra-orçamentárias, a fim de comparar as receitas de cada uma, além de explicitar os motivos para tanto.

Gráfico 2 – Receitas correntes do município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

4.1 Receitas Correntes

O gráfico acima demonstra os primeiros resultados e apresenta a escalada arrecadatória que o município apresentou nos últimos anos, no 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, se descolando das transferências a partir de 2012.

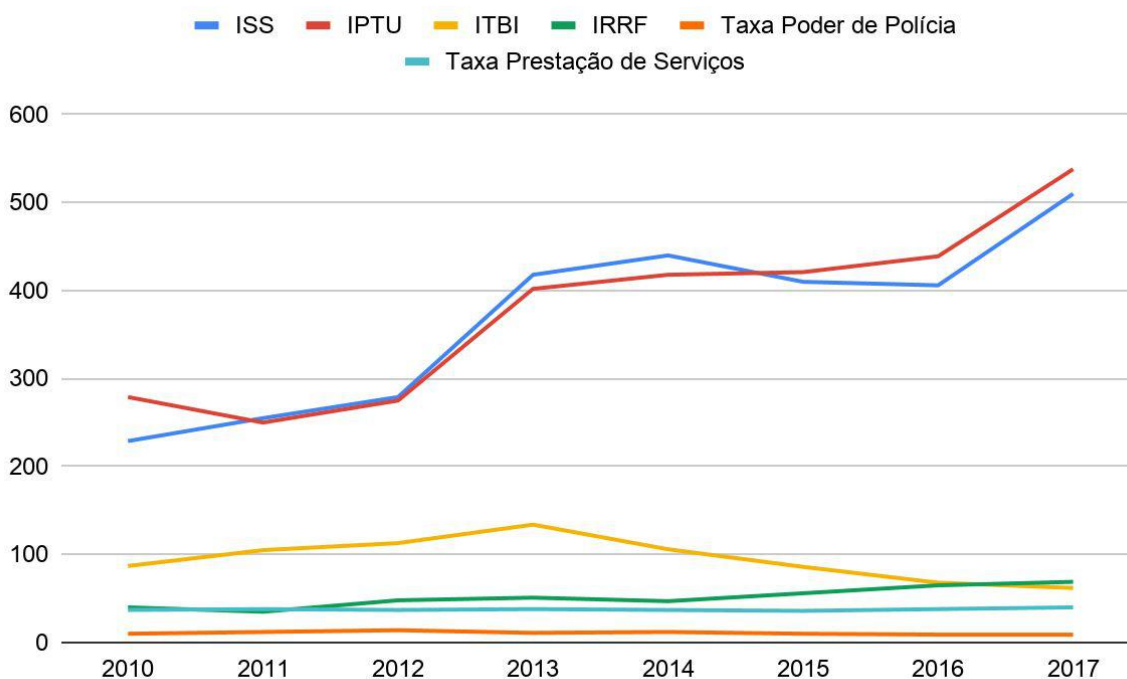
4.1.1 Receita tributária

A receita tributária corresponde a arrecadação por meio de tributos (impostos e taxas)⁵ e se configurou no segundo maior componente das receitas correntes. É a

⁵ No orçamento de Niterói optou-se por separar receita tributária (impostos e taxas) das receitas de contribuições sociais, porém autores como Amaro (2006, p. 52) consideram ambos, espécies de tributos.

partir dele que o município tributa diretamente o patrimônio (Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI), a renda (o imposto de renda retido na fonte⁶ - IRRF -, tributo federal pago pelos servidores municipais, no qual 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 obras) e na prestação de serviços (taxas de limpeza e iluminação pública).

Gráfico 3 – Análise tributária auferida pelo município de Niterói (2010-2017) – Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Niterói (2017)

4.1.1.1 Imposto Sobre Serviços (ISS)

A arrecadação tributária diminuiu entre 2010 e 2017 de 42% para 32% da receita corrente total e apresentou algumas peculiaridades. O ISS variou

⁶ Em conformidade com o artigo 158, inciso I, da Constituição Federal: “o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem”.

negativamente a partir de 2014, ano de início da desaceleração econômica brasileira, pois tributa setores sensíveis à conjuntura, como o de energia e comércio, que apesar de proporcionar grandes transferências, gerou menor valor adicionado ao PIB do município a partir 2014.

Por outro lado, o gráfico apresenta uma elevação das receitas sobre o patrimônio e a renda, pois, como explica Carvalho Junior (2018, p. 413), a tributação patrimonial (IPTU) é pouco afetada pela conjuntura econômica, uma vez que os valores venais dos imóveis estão quase sempre abaixo do valor de mercado. Tal fator contribui para estabilidade da arrecadação patrimonial ou mesmo o aumento sem relação com a economia, como a atualização cadastral realizada em Niterói em 2016 (ROSA, 2015).

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, já que em 2013 o setor chegou a ter dezesseis 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 produção efetiva. A cadeia produtiva, no caso do petróleo, seria a de empresas *on shore* ligadas à exploração, produção, atividades dos estaleiros e de empresas prestadoras de serviço à produção, o que ainda não é tão desenvolvido no município.

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, o que não contribui para uma elevação substancial na arrecadação de ISS e IPTU.

Conforme consta em IBGE (2018a), 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, se configurando em uma atividade que proporciona rendas, mas não necessariamente gera efeitos produtivos no local.

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.

4.1.1.1.1 Classificação das atividades produtivas de Niterói por setor

A Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) objetiva instituir padronização às atividades econômicas desempenhadas pelos diferentes entes federativos, de modo a facilitar a identificação da base econômica produtiva de determinada regionalidade, a fim de demonstrar as atribuições que mais contribuem na captação de recursos e, conseqüentemente, possuidoras de maior desempenho financeiro e fiscal local (IBGE, 2019).

Tabela 4: Estruturação das atividades produtivas por setor da CNAE

Seção	Denominação	Notas Explicativas - Seção
A	AGRICULTURA, PECUÁRIA, PRODUÇÃO FLORESTAL, PESCA E AQUICULTURA	Esta seção compreende a exploração ordenada dos recursos naturais vegetais e animais em ambiente natural e protegido, o que abrange as atividades de cultivo agrícola, de criação e produção animal; de cultivo de espécies florestais para produção de madeira, celulose e para proteção ambiental; de extração de madeira em florestas nativas, de coleta de produtos vegetais e de exploração de animais silvestres em seus habitats naturais; a pesca extrativa de peixes, crustáceos e moluscos e a coleta de produtos aquáticos, assim como a aquicultura - criação e cultivo de animais e produtos do meio aquático.
B	INDÚSTRIAS EXTRATIVAS	Esta seção compreende as atividades de extração de minerais em estado natural: sólidos (carvão e outros minérios), líquidos (petróleo cru) e gasosos (gás natural), podendo realizar-se em minas subterrâneas, a céu aberto ou em poços. Inclui as atividades complementares de beneficiamento associado à extração, realizadas principalmente para melhorar a qualidade do produto e facilitar a comercialização, desde que o beneficiamento não altere as características físicas ou químicas dos minerais. As atividades de beneficiamento são, geralmente, executadas pela empresa mineradora junto ao local da extração. São consideradas atividades de beneficiamento: trituração, classificação, concentração, pulverização, flotação, liquefação de gás natural, etc.

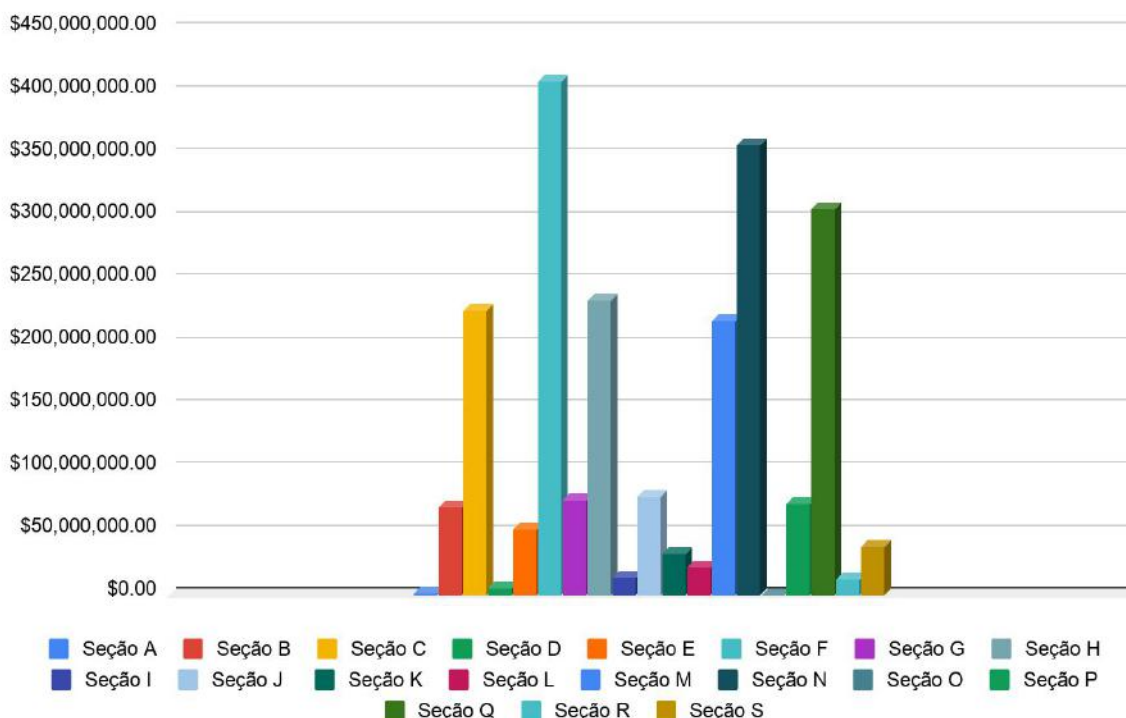
C	INDÚSTRIAS DE TRANSFORMAÇÃO	Esta seção compreende as atividades que envolvem a transformação física, química e biológica de materiais, substâncias e componentes com a finalidade de se obterem produtos novos. Os materiais, substâncias e componentes transformados são insumos produzidos nas atividades agrícolas, florestais, de mineração, da pesca e produtos de outras atividades industriais. As atividades da indústria de transformação são, freqüentemente, desenvolvidas em plantas industriais e fábricas, utilizando máquinas movidas por energia motriz e outros equipamentos para manipulação de materiais. Como classe específica na CNAE, só são identificados os serviços industriais mais importantes e somente quando são exercidos sob contrato.
D	ELETRICIDADE E GÁS	Esta seção compreende as atividades de produção, transmissão e distribuição de energia elétrica; de fornecimento de gás e de produção e distribuição de vapor e de água quente através de uma rede permanente de linhas, tubulações e dutos (instalações de infra-estrutura).
E	ÁGUA, ESGOTO, ATIVIDADES DE GESTÃO DE RESÍDUOS E DESCONTAMINAÇÃO	Esta seção compreende as atividades de captação, tratamento e distribuição de água, seja através de uma rede permanente de tubulações e dutos (instalações de infra-estrutura) ou por outras formas de distribuição.
F	CONSTRUÇÃO	Esta seção compreende a construção de edifícios em geral (divisão 41), as obras de infraestrutura (divisão 42) e os serviços especializados para construção que fazem parte do processo de construção (divisão 43). A construção de edifícios compreende: a construção de edifícios para usos residenciais, comerciais, industriais, agropecuários e públicos. A construção de obras de infra-estrutura compreende: a construção de auto-estradas, vias urbanas, pontes, túneis, ferrovias, metrô, pistas de aeroportos, portos e redes de abastecimento de água, sistemas de irrigação, sistemas de esgoto, instalações industriais, redes de transporte por dutos (gasodutos, minerodutos, oleodutos) e linhas de eletricidade, instalações esportivas, etc. A construção de edifícios e de obras de infra-estrutura é realizada tanto pela empresa contratada como por meio da subcontratação de terceiros. A subcontratação pode ser de partes ou do todo da obra. As unidades que assumem a responsabilidade total do desenvolvimento de projetos de construção são classificadas nesta seção.
G	COMÉRCIO; REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS	Esta seção compreende as atividades de compra e venda de mercadorias, sem transformação significativa, inclusive quando realizadas sob contrato. Inclui também a manutenção e reparação de veículos automotores.
H	TRANSPORTE, ARMAZENAGEM E CORREIO	Esta seção compreende as atividades de transporte de passageiros ou mercadorias, nas modalidades ferroviária, rodoviária, aquaviária, aérea e dutoviária, as atividades de armazenamento e carga e descarga e as atividades de correio, de malote e de entrega. Também incluídas nesta seção as atividades auxiliares dos transportes, tais como a gestão e operação de terminais rodoviários, ferroviários, portuários e aeroportuários e atividades correlatas.
I	ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO	Os serviços de alojamento se distinguem dos de locação de imóveis pela curta duração da disponibilidade do local de alojamento, salvo em casos de alojamentos coletivos (pensionatos, casas de estudante), tradicionalmente tratados dentro deste segmento. Os serviços de alimentação têm como característica o preparo das refeições para consumo imediato, com ou sem serviço completo (para efeito de classificação, entende-se como serviço completo todas as unidades que tem serviço de mesa, independente de que o pessoal encarregado de servir as refeições tenha outras funções dentro da unidade econômica), a preparação de alimentos por encomenda e a preparação de bebidas para consumo imediato. Não inclui a preparação de alimentos que não seja para consumo imediato (divisão 10) e, também, a venda de refeições e bebidas que não seja para consumo imediato (seção G).
J	INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	Esta seção compreende as atividades de criação e colocação de produtos com conteúdo de informação em mídias que possibilitam a sua disseminação; as atividades de transmissão desses produtos por sinais analógicos ou digitais (através de meios eletrônicos, sem fio, óticos ou outros meios); e as atividades de provisão dos serviços e/ou operação de infra-estrutura que possibilitam a transmissão e o armazenamento desses produtos.
K	ATIVIDADES FINANCEIRAS, DE	Esta seção compreende as unidades voltadas primordialmente à realização de transações financeiras, isto é, transações envolvendo a criação, liquidação e troca de propriedade de

	SEGUROS E SERVIÇOS RELACIONADOS	ativos financeiros. Também compreende as atividades de seguros, capitalização, resseguros, previdência complementar, planos de saúde e as atividades de serviços de apoio às transações financeiras e às atividades de seguros. O Banco Central, como autoridade monetária do país, também está enquadrado nesta seção.
L	ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS	Esta seção compreende as atividades de gestores de propriedade imobiliária como as de: proprietários de imóveis, agentes e corretores imobiliários que atuam nas atividades de compra, venda e aluguel de imóveis e outros serviços relacionados como a avaliação de imóveis para qualquer finalidade.
M	ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS	Esta seção compreende as atividades especializadas profissionais, científicas e técnicas. Estas atividades requerem uma formação profissional específica normalmente com elevado nível de qualificação e treinamento (em geral educação universitária). O conhecimento especializado (expertise) é o principal elemento colocado à disposição do cliente.
N	ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS E SERVIÇOS COMPLEMENTARES	Esta seção compreende uma variedade de atividades rotineiras de apoio ao funcionamento de empresas e organizações.
O	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL	Esta seção compreende as atividades que, por sua natureza, são normalmente realizadas pela Administração Pública e, como tal, são atividades essencialmente não-mercantis, compreendendo a administração geral (o executivo, o legislativo, a administração tributária, etc., nas três esferas de governo) e a regulamentação e fiscalização das atividades na área social e da vida econômica do país (grupo 84.1); as atividades de defesa, justiça, relações exteriores, etc. (grupo 84.2); e a gestão do sistema de seguridade social obrigatória (grupo 84.3).
P	EDUCAÇÃO	Esta seção compreende as unidades que realizam atividades de ensino público e privado, em qualquer nível e para qualquer finalidade, na forma presencial ou à distância, por meio de rádio, televisão, por correspondência ou outro meio de comunicação. Inclui tanto a educação ministrada por diferentes instituições do sistema regular de educação, nos seus diferentes níveis, como o ensino profissional e a educação continuada (exemplos: cursos de idiomas, cursos de aprendizagem e treinamento gerencial e profissional).
Q	SAÚDE HUMANA E SERVIÇOS SOCIAIS	Esta seção abrange as atividades de atenção à saúde humana e de serviços sociais. As atividades de atenção à saúde humana cobrem todas as formas de serviços relacionados à saúde humana prestados em hospitais, ambulatórios, consultórios, clínicas, centros de assistência psicossocial, unidades móveis de atendimento a urgências e remoções e, também, os serviços de saúde prestados nos domicílios.
R	ARTES, CULTURA, ESPORTE E RECREAÇÃO	Esta seção compreende uma ampla variedade de atividades destinadas a satisfazer os interesses culturais, de entretenimento e recreativos da população. Compreende a produção e promoção de artes cênicas e espetáculos, inclusive de atuações ao vivo, as bibliotecas, arquivos, museus, jardins zoológicos e botânicos, a exploração de jogos de azar e apostas, as atividades esportivas, de recreação e lazer.
S	OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS	Esta seção compreende uma ampla variedade de serviços pessoais; serviços de organizações associativas patronais, empresariais, profissionais, sindicais, de defesa de direitos sociais, religiosas, políticas, etc.; atividades de manutenção e reparação de equipamentos de informática, de comunicação e de objetos pessoais e domésticos. Os serviços pessoais incluem: lavanderias; cabeleireiros e outras atividades de tratamento de beleza; clínicas de estética; atividades funerárias; e serviços religiosos.

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de CNAE-IBGE⁷

A tabela acima visa demonstrar as principais seções (conjunto de atividades desempenhadas com determinada finalidade) e suas referidas atividades econômicas, de modo a entender a capacidade de tributação sobre as atividades econômicas produtivas desempenhadas no território municipal.

⁷ Classificação por setor da CNAE disponível em:
<<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.estrutura>>.

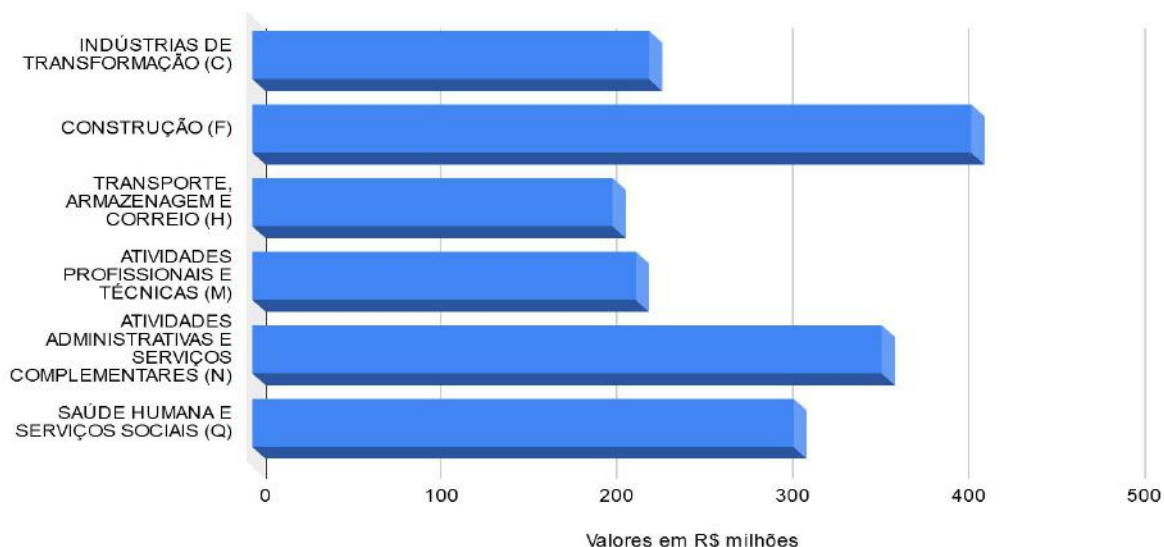
Gráfico 4 – Total de arrecadação por setor da CNAE no município de Niterói (2013-2017)⁸

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Prefeitura de Niterói

O gráfico acima demonstra que a seção caracterizada como maior captadora de ISS no município de Niterói no período 2013-2017 foi a de construção, seguida por atividades administrativas e serviços complementares, além da saúde humana e serviços sociais. Assim, pode-se dizer que o aumento no ganho no primeiro setor está relacionado com as atividades desempenhadas na modernização da infraestrutura municipal, culminando em maior valorização de imóveis localizados em determinadas regiões de Niterói (como por exemplo Região Oceânica).

Gráfico 5 – Maiores arrecadações de ISS por setor da CNAE de 2013 a 2017

⁸ Os dados da referida análise possuem início em 2013, conforme disposição por parte da Prefeitura de Niterói - em atendimento à solicitação para realização da pesquisa - no qual informou que os mesmos estão informatizados a partir do ano citado.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Niterói (2017)

Há uma interligação entre os ganhos da seção N (atividades administrativas) com a seção F (construção), uma vez que é notável a evolução desta, ao passo em que a primeira apresenta progresso. Isto pode ser explicado pela complementação e respaldo, por parte das atividades desempenhadas pela seção N, em relação à F, pois há um encadeamento entre as construções e/ou melhorias em edificações com as atividades desempenhadas pelas empresas que favorecem o auferimento de receitas para o município de Niterói (NITERÓI, 2017a). Assim, nota-se como o município beneficiou-se dos recursos provenientes de instituições arrecadatórias locais, a fim de garantir a sua sustentabilidade e desenvolvimento.

A seção a seguir mostra o maior detalhamento das receitas a partir de subdivisões da CNAE.

Tabela 5: Estrutura das atividades econômicas por setor da CNAE

Seção	Divisão(ões)	Nomenclatura(s) - Divisão(ões)
A	1...3	1) AGRICULTURA, PECUÁRIA E SERVIÇOS RELACIONADOS; 2) PRODUÇÃO FLORESTAL; 3) PESCA E AQUICULTURA
B	5...9	5) EXTRAÇÃO DE CARVÃO MINERAL; 6) EXTRAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL; 7) EXTRAÇÃO DE MINERAIS METÁLICOS; 8) EXTRAÇÃO DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS; 9) ATIVIDADES DE APOIO À EXTRAÇÃO DE MINERAIS
C	10...33	10) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS; 11) FABRICAÇÃO DE BEBIDAS; 12) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DO FUMO; 13) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS TÊXTEIS; 14) CONFECÇÃO DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO E ACESSÓRIOS; 15) PREPARAÇÃO DE COURO E FABRICAÇÃO DE ARTEFATOS DE COURO, ARTIGOS PARA VIAGEM E CALÇADOS; 16) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MADEIRA; 17) FABRICAÇÃO DE CELULOSE, PAPEL E PRODUTOS DE PAPEL; 18) IMPRESSÃO E REPRODUÇÃO DE GRAVAÇÕES; 19) FABRICAÇÃO

		DE COQUE, DE PRODUTOS DERIVADOS DO PETRÓLEO E DE BIOCOMBUSTÍVEIS; 20) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS QUÍMICOS; 21) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS FARMOQUÍMICOS E FARMACÊUTICOS; 22) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE BORRACHA E DE MATERIAL PLÁSTICO; 23) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE MINERAIS NÃO-METÁLICOS; 24) METALURGIA; 25) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DE METAL, EXCETO MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS; 26) FABRICAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, PRODUTOS ELETRÔNICOS E ÓPTICOS; 27) FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS, APARELHOS E MATERIAIS ELÉTRICOS; 28) FABRICAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS; 29) FABRICAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES, REBOQUES E CARROCERIAS; 30) FABRICAÇÃO DE OUTROS EQUIPAMENTOS DE TRANSPORTE, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES; 31) FABRICAÇÃO DE MÓVEIS; 32) FABRICAÇÃO DE PRODUTOS DIVERSOS; 33) MANUTENÇÃO, REPARAÇÃO E INSTALAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS
D	35	35) ELETRICIDADE, GÁS E OUTRAS UTILIDADES
E	36...39	36) CAPTAÇÃO, TRATAMENTO E DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA; 37) ESGOTO E ATIVIDADES RELACIONADAS; 38) COLETA, TRATAMENTO E DISPOSIÇÃO DE RESÍDUOS, RECUPERAÇÃO DE MATERIAIS; 39) DESCONTAMINAÇÃO E OUTROS SERVIÇOS DE GESTÃO DE RESÍDUOS
F	41...43	41) CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS; 42) OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA; 43) SERVIÇOS ESPECIALIZADOS PARA CONSTRUÇÃO
G	45...47	45) COMÉRCIO E REPARAÇÃO DE VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS; 46) COMÉRCIO POR ATACADO, EXCETO VEÍCULOS AUTOMOTORES E MOTOCICLETAS; COMÉRCIO VAREJISTA
H	49...53	49) TRANSPORTE TERRESTRE; 50) TRANSPORTE AQUAVIÁRIO; 51) TRANSPORTE AÉREO; 52) ARMAZENAMENTO E ATIVIDADES AUXILIARES DOS TRANSPORTES; 53) CORREIO E OUTRAS ATIVIDADES DE ENTREGA
I	55...56	55) ALOJAMENTO; 56) ALIMENTAÇÃO
J	58...63	58) EDIÇÃO E EDIÇÃO INTEGRADA À IMPRESSÃO; 59) ATIVIDADES CINEMATOGRÁFICAS, PRODUÇÃO DE VÍDEOS E DE PROGRAMAS DE TELEVISÃO; GRAVAÇÃO DE SOM E EDIÇÃO DE MÚSICA; 60) ATIVIDADES DE RÁDIO E DE TELEVISÃO; 61) TELECOMUNICAÇÕES; 62) ATIVIDADES DOS SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO; 63) ATIVIDADES DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMAÇÃO
K	64...66	64) ATIVIDADES DE SERVIÇOS FINANCEIROS; 65) SEGUROS, RESSEGUROS, PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PLANOS DE SAÚDE; 66) ATIVIDADES AUXILIARES DOS SERVIÇOS FINANCEIROS, SEGUROS, PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E PLANOS DE SAÚDE
L	68	68) ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS
M	69...75	69) ATIVIDADES JURÍDICAS, DE CONTABILIDADE E DE AUDITORIA; 70) ATIVIDADES DE SEDES DE EMPRESAS E DE CONSULTORIA EM GESTÃO EMPRESARIAL; 71) SERVIÇOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA; TESTES E ANÁLISES TÉCNICAS; 72) PESQUISA E DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO; 73) PUBLICIDADE E PESQUISA DE MERCADO; 74) OUTRAS ATIVIDADES PROFISSIONAIS, CIENTÍFICAS E TÉCNICAS; 75) ATIVIDADES VETERINÁRIAS
N	77...82	77) ALUGUÉIS NÃO-IMOBILIÁRIOS E GESTÃO DE ATIVOS INTANGÍVEIS NÃO-FINANCEIROS; 78) SELEÇÃO, AGENCIAMENTO E LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA; 79) AGÊNCIAS DE VIAGENS, OPERADORES TURÍSTICOS E SERVIÇOS DE RESERVAS; 80) ATIVIDADES DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA E INVESTIGAÇÃO; 81) SERVIÇOS PARA EDIFÍCIOS E ATIVIDADES PAISAGÍSTICAS; 82) SERVIÇOS DE ESCRITÓRIO, DE APOIO ADMINISTRATIVO E OUTROS SERVIÇOS PRESTADOS PRINCIPALMENTE ÀS EMPRESAS
O	84	84) ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DEFESA E SEGURIDADE SOCIAL
P	85	85) EDUCAÇÃO
Q	86...88	86) ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA; 87) ATIVIDADES DE ATENÇÃO À SAÚDE HUMANA INTEGRADAS COM ASSISTÊNCIA SOCIAL, PRESTADAS EM RESIDÊNCIAS COLETIVAS E PARTICULARES; 88) SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO
R	90...93	90) ATIVIDADES ARTÍSTICAS, CRIATIVAS E DE ESPETÁCULOS; 91) ATIVIDADES LIGADAS AO PATRIMÔNIO CULTURAL E AMBIENTAL; 92) ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO DE JOGOS DE AZAR E APOSTAS; 93) ATIVIDADES ESPORTIVAS E DE RECREAÇÃO E LAZER
S	94...96	94) ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES ASSOCIATIVAS; 95) REPARAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E COMUNICAÇÃO E DE OBJETOS PESSOAIS E DOMÉSTICOS; 96) OUTRAS ATIVIDADES DE SERVIÇOS PESSOAIS

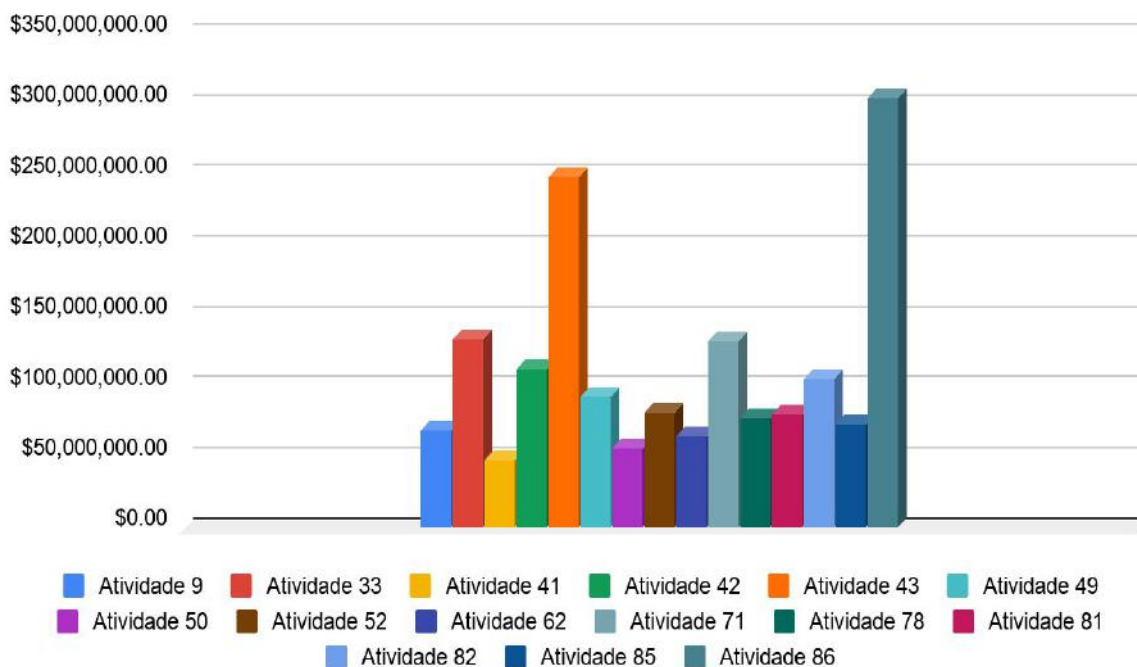
Fonte: Elaboração própria. Adaptado de CNAE-IBGE⁹

⁹ Classificação por setor da CNAE disponível em:

<<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.html?view=estrutura>>.

A fim de compreender a relevância de cada atividade produtiva no município de Niterói, o gráfico abaixo mostra as 15 atividades com maior arrecadação, tendo como base a organização acima.

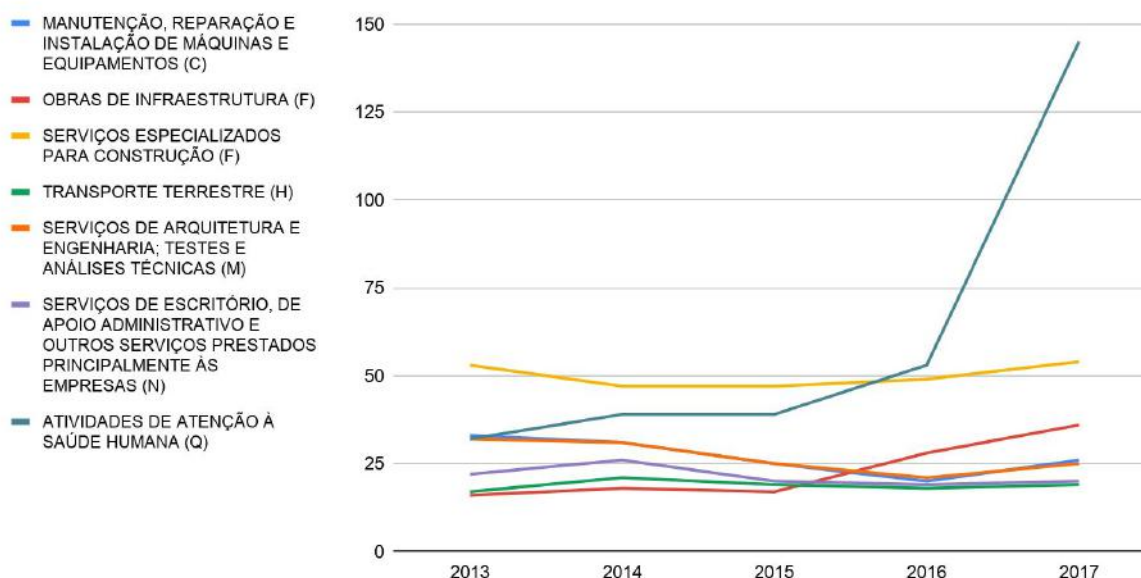
Gráfico 6 – As 15 atividades produtivas com maior arrecadação por divisões da CNAE no município de Niterói (2013-2017)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pela Prefeitura de Niterói

Nota-se que há um encadeamento entre as três atividades em destaque (33, 43, 86), uma vez que há, no município, grande preocupação com a qualidade dos serviços públicos de saúde (NITERÓI, 2017a).

Gráfico 7 – Destrinchando as principais atividades produtivas no município de Niterói (2013-2017) – Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Niterói (2017)

A partir de 2013 houve um aumento no investimento para reestruturação na disposição de atendimento hospitalar, como por exemplo a busca por uma maior dinamização para atendimento no SUS, além de projetos de investimento para melhorias em clínicas da família existentes, como também na construção de outras, em áreas consideradas primordiais, no sentido de evitar grande deslocamento. Assim, há a presença de clínicas com atendimento especializado em determinadas localidades (nas regiões da Engenhoca e Pendotiba), de modo a facilitar o escoamento populacional, ou seja, os cidadãos têm a possibilidade de procurar atendimento em uma unidade hospitalar mais próxima de sua residência.

4.1.1.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU)

Os recursos provenientes do IPTU possuem base nacional entre 0,42% e 0,47% do PIB entre 2000 e 2015 (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 413), contribuindo na elevação de receita pelo referido imposto, uma vez que este não se altera por conta de flutuações no desempenho das atividades produtivas locais, já que baseia os valores venais abaixo do mercado, proporcionando arrecadação de 5% da receita líquida municipal dos municípios brasileiros (ibid, p. 413).

Carvalho Junior (2018) mostra os índices de inadimplência para cálculo do valor do IPTU com população superior à 70 mil habitantes, possuindo média de 38%

sobre a coleta de dados feita, com os municípios da região Sudeste apresentando média geral de 30% no descumprimento de pagamento do imposto urbano.

O nível de inadimplência do IPTU no estado do Rio de Janeiro chegou a 18% em comparação com os 11% (edificados) alcançados pelo município de São Paulo e de 22% de média sobre os não edificados no âmbito paulista (ibid, p. 414). Os indicadores administrativos de receitas com IPTU são: i) cadastro mobiliário de isenções; ii) avaliações imobiliárias e Plantas Genéricas de Valores; iii) cobrança e avaliação, no qual o primeiro consiste no cadastro dos proprietários dos imóveis, de modo a contribuir para o taxamento municipal sobre a propriedade, podendo ser realizado mediante coleta de dados em cartório e agências bancárias (ibid, p. 416).

A prática de cadastramento e/ou recadastramento é necessária e importante para que os proprietários tenham seus direitos garantidos, na ocorrência de percalços como incêndios, desabamento, propiciando ação eficaz do poder público municipal. Além disso, as propriedade não cadastradas são avaliadas pelo município como abandonadas, estando estas sujeitas ao descredenciamento da planta municipal, além de ficarem à disposição local para pagamento das despesas (leilões ou aproveitamento do ente para finalidades públicas) pelo não pagamento do imposto.

De acordo com Carvalho Junior (2018, p. 416), há redução da cultura fiscal dos municípios motivada pela ampla autonomia destes na concessão de isenção do IPTU, no qual em alguns municípios, mais da metade dos imóveis cadastrados podem estar isentos do pagamento do imposto, culminando, também, em uma desatualização do cadastro de usuários.

A partir das avaliações imobiliárias, os municípios fazem o cálculo do valor venal (estimativa de preços sobre bens e serviços, no qual o município utilizará como base do valor a ser cobrado por cada imóvel, de acordo com sua localidade, estrutura). Há, portanto, uma regressividade vertical, no qual os imóveis mais luxuosos pagam menos impostos que os demais. Já na regressividade horizontal, imóveis com a mesma planta possuem diferentes valores de mercado.

A partir da contextualização de Carvalho Junior (2018), a Planta Genérica de Valores de Niterói não é atualizada desde a década de 70, abrindo margem para a ocorrência de ambas as formas de regressividade no cálculo do IPTU. Para auxiliar

na correção deste fato, o município de Niterói utiliza-se de atividades consorciadas com ganhos de escala, ou seja, planos de atuações com georreferenciamento para uma atualização gradual dos imóveis presentes no território municipal – uma vez que o número de edificações no município aumentou consideravelmente nos últimos 5 anos (NITERÓI, 2017), motivados pelo projeto de modernização e revitalização de determinadas regiões locais, além de investimentos realizados em imóveis por conta da elevação populacional (IBGE, 2017a), caracterizando um aumento nos ganhos da receita patrimonial, de acordo com dados do STN (2018a) –, culminando em uma atualização da Planta Genérica de Valores ao longo dos anos seguintes.

Segundo Carvalho Junior (2018), a modernização tributária se faz necessária para garantir a correta cobrança do IPTU, realizando-se a divisão entre propriedade residenciais e comerciais. Tem-se, então, o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) – facilitador de arrecadação de impostos – e Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), como parte da estratégia do Governo Federal para a consolidação e fortalecimento do poder público no tocante à cobrança de tributos municipais.

As avaliações desatualizadas (casos de décadas de defasagem) são responsáveis por gerar diferentes níveis de tributação entre imóveis de mesmo valor de mercado, além dos baixos valores cobrados, podendo ser alterado somente pela lei municipal, de acordo com os cadastros realizados.

4.1.1.3 Imposto sobre Transmissão de Bens Móveis (ITBI)

O ITBI está relacionado às propriedades transmitidas de uma pessoa para outra, de acordo com os valores fixados pela Planta de Valores. Porém, apesar de assemelhar-se com o IPTU, as questões que envolvem a base de cálculo do referido imposto o diferenciam, isto é, com alíquota única. No gráfico 3, nota-se que o valor auferido com ITBI pelo município de Niterói diminui em contrapartida do aumento do IPTU, podendo ser justificado pela não compactuação entre as avaliações de imóveis por parte dos contribuintes e a defasagem da Planta Genérica de Valores apresentada pelo município.

As principais questões jurídicas recentes relativas ao ITBI e enfrentadas por muitos municípios brasileiros envolvem a estrutura das alíquotas e a delimitação da base de cálculo. Na realidade, a autonomia municipal para fixar as alíquotas do ITBI é parcial, porque o município não tem autonomia, por exemplo, para fazer uma política tributária progressiva. A Súmula do STF nº 656 de 2011 estabeleceu que: “É inconstitucional a lei que estabelece alíquotas progressivas para o imposto de transmissão inter vivos de bens imóveis – ITBI com base no valor venal do imóvel”.

A justificativa para a Súmula é que o ITBI seria um imposto real, sendo necessária uma permissão constitucional para torná-lo progressivo, conforme ocorreu com o IPTU através da Emenda Constitucional nº 29 de 2000. Por exemplo, a Lei Municipal de São Paulo nº 11.154 de 1991 originalmente previa um ITBI progressivo entre 2% e 6%, o que fora declarado inconstitucional e posteriormente alterado para uma alíquota única de 2% em 2000. No entanto, em 2013 o STF decidiu que alíquotas progressivas para o ITCM seriam legais mesmo sem previsão constitucional (seguindo o previsto pela resolução do Senado Federal). Isso ocorreu no julgamento do Recurso Extraordinário nº 562.045/RS (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 446).

Desse modo, “a base de cálculo do ITBI é o valor venal declarado da transação imobiliária, mas a declaração do contribuinte sempre deve ser pautada em valores mínimos como forma de se evitar a evasão do ITBI (...)” (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 446). Ou seja, há um piso mínimo fixado para referência do ITBI, lançado pelas prefeituras, com base nos valores pagos com IPTU pelos contribuintes, de maneira a dinamizar o mercado imobiliário municipal, podendo os contribuintes descontentes com o valor atribuído ao seu imóvel, solicitar a avaliação imobiliária municipal, feita por um representante legal da prefeitura, sem ônus ao requerente.

(...) a base de cálculo do ITBI consistia no valor da transação imobiliária declarado pelo contribuinte, porém não podendo ser inferior ao valor venal do IPTU. Como os valores venais do IPTU podem ser muito defasados por falta de atualização das Plantas de Valores, representando em alguns municípios entre 10% e 30% dos valores de mercado e considerando um cenário crescente de valorização imobiliária, a partir de 2009, muitos municípios passaram a criar sistemas de valores de referência para ITBI baseados em pesquisas de mercado. Os valores de referência servem para confrontar com os valores declarados pelos contribuintes, servindo de valor mínimo para lançamento do ITBI, inclusive o ITBI rural (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 447).

4.1.1.4 Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

Conforme consta no artigo 158, inciso I, da Constituição Federal, pertencem aos municípios "o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e

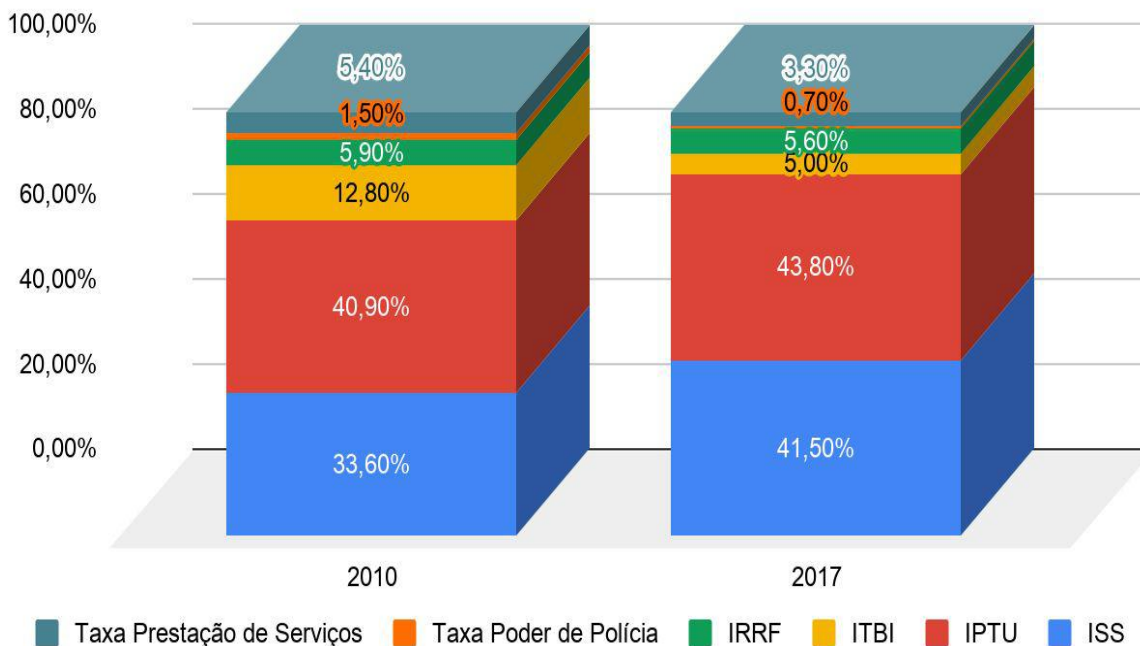
proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem" (BRASIL, 1988).

Ou seja, trata-se da autonomia municipal obter recursos próprios visando arcar com determinadas contribuições. Há uma apropriação do município sobre os valores em retenção na fonte a título de imposto de renda sobre os salários dos servidores públicos. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), é obtido em relação à qualquer título, isto é, em relação ao trabalho, contratos entre empresas e trabalhadores, além da aquisição de bens e serviços, culminando na destinação aos cofres do município o montante retido na fonte.

(...) o imposto de renda sobre os indivíduos não possui relevância para o financiamento das políticas públicas, não apresenta progressividade efetiva – poupando aqueles que recebem maiores rendimentos e detêm grande patrimônio – e a tributação é extraída, sobretudo, da incidência sobre bens e serviços consumidos pelo conjunto da população (...) (INTROÍNI *et al*, 2018, p. 246).

Desse modo, com base nas relações entre os recursos tributários auferidos por Niterói entre 2010-2017, há mudanças estratégicas e estruturais para arrecadação própria - de acordo com a autonomia municipal -, que nos auxiliam a compreender a essência tributária do município. Ou seja, a comparação entre os percentuais arrecadados por cada composição no início e final do estudo nos permite inferir que a transparência municipal adotada impacta diretamente na arrecadação de impostos, uma vez que com bases de cálculos fixos há um auferimento de recursos baseado nos esforços da gestão pública municipal, juntamente com a capacidade do município de tributar.

Gráfico 8 – Comparação da configuração distributiva tributária do município de Niterói entre o ano inicial - (2010) - e o ano final - (2017) - de análise



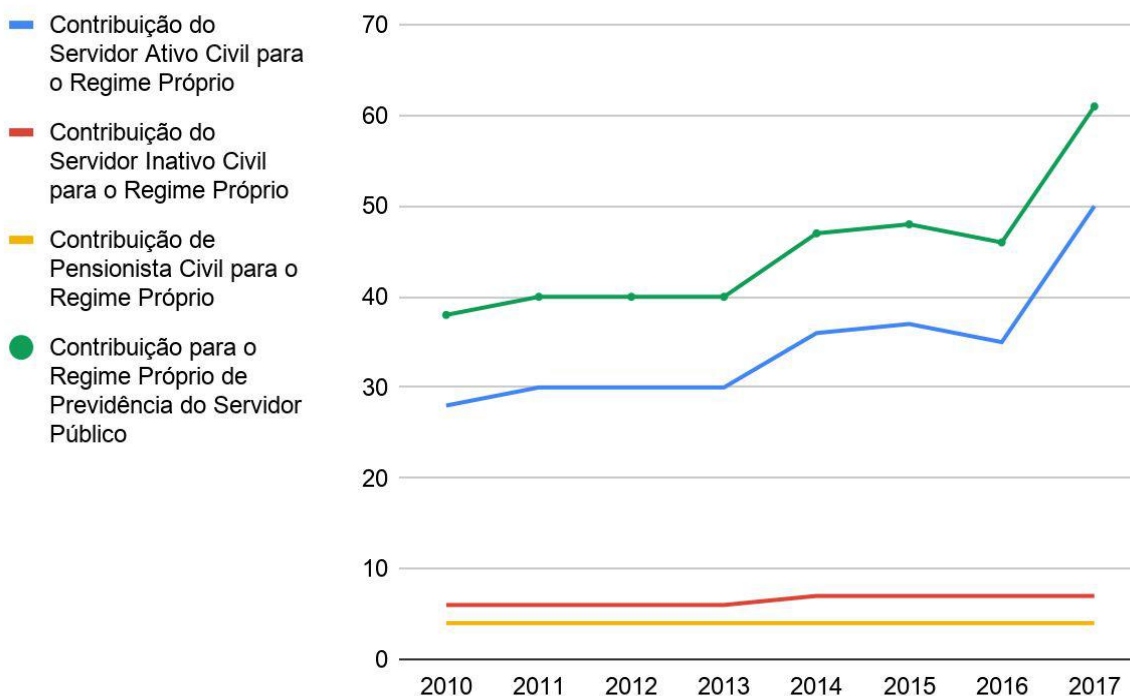
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2018a)

O gráfico acima buscou explicitar as mudanças ocorridas na arrecadação tributária em Niterói, de modo a certificar a autonomia municipal na arrecadação de recursos, bem como a relevância da modernização da administração pública local.

4.1.2 Receita de contribuições

As receitas de contribuições estão ligadas à arrecadação social do município, isto é, são uma espécie de tributo relacionados com o financiamento dos custos com a previdência social. A composição das contribuições sociais que mais auferem receitas em Niterói são as contribuições para o regime próprio de previdência do servidor público (RPPS), assegurando, no mínimo, benefícios de aposentadoria e pensão por morte dos servidores de cargos efetivos, além de seus beneficiários.

Gráfico 9 – Análise da contribuição para seguridade social do município de Niterói (2010-2017) – Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2018) e Niterói (2017)

Porém, assim como outros municípios brasileiros, Niterói encontra-se em déficit orçamentário quanto ao financiamento do RPPS, dependendo de racionalizações e aportes para equalização. Entre os anos de 2016 e 2017, o município arrecadou mais de R\$ 140 milhões, gerando oscilação na execução orçamentária (NITERÓI, 2017b), ocasionando o crescimento do rendimento financeiro por meio das contribuições sociais, correspondendo a 30,8% de participação em receitas correntes, e caracterizando o referido setor na 4ª colocação de auferimento de recursos do município no período de estudo.

4.1.3 Receita patrimonial

A receita patrimonial é oriunda de bens mobiliários (depósitos bancários) e aluguéis de bens imobiliários e da concessão ou permissão de direitos ao particular para exploração de serviços públicos (Ponte Rio-Niterói, sob administração da EcoPonte, por exemplo). Os recursos auferidos por meio do patrimônio municipal representam a 5ª posição dentre as composições, no qual correspondem a pouco

mais de 27% de arrecadação total das receitas correntes, o que não deixa de ser um valor significativo.

Os relatórios de gestão do município de Niterói (2017a) apontam que os valores da arrecadação de receita de remuneração de depósitos bancários de recursos vinculados, tais como: royalties, FUNDEB, fundo de saúde, regime próprio de previdência social dos servidores, manutenção e desenvolvimento do ensino evidenciam a configuração da receita patrimonial ao longo do período analisado, uma vez que, quanto maior for a transferência de recursos, haverá o acompanhamento das remunerações bancárias propiciadas ao patrimônio.

Em 2012 houve um salto arrecadatário no patrimônio do município por conta de manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde (ASPS), além de recursos correlacionados com a seguridade social. Os valores mobiliários são os maiores componentes da receita patrimonial no referido ano, assim, como nos períodos seguintes, 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, conforme consta em Niterói (STN, 2018b).

Já 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 ITBI (R\$ 61 milhões) e das transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (R\$ 59 milhões). A maior parcela remeteu à remuneração de depósitos bancários (R\$ 42 milhões)¹⁰ dos recursos transferidos vinculados, como a seguridade social (Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e a saúde (Fundo Nacional de Saúde – FNS) (NITERÓI, 2017a, p. 3).

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 do total 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

¹⁰ Todos os dados em valores correntes de 2017, extraídos de Niterói (2017a).

transferências foram aportadas para o RPPS (NITERÓI, 2017b), deficitário orçamentariamente, o que tornou os rendimentos vinculados e computados como receitas patrimoniais.

4.1.4 Receita de serviços

A receita de serviços prestados à população é proveniente de atividades de transporte, financeiras, saúde. Verificando-a, é perceptível sua linearidade ao longo dos anos observados, tanto nos valores arrecadados quanto nas variações correspondentes à participação do componente no setor de arrecadação de receitas.

Desta maneira, pode-se dizer que as receitas oriundas de serviços prestados pelo município possuem pouca relevância na constituição das receitas correntes, assim como na economia local, no qual representa 1,3% das receitas correntes, o que demonstra a baixa arrecadação do ente federativo quando oferece serviços financeiros, comerciais, de cemitério ou de tratamento de resíduos.

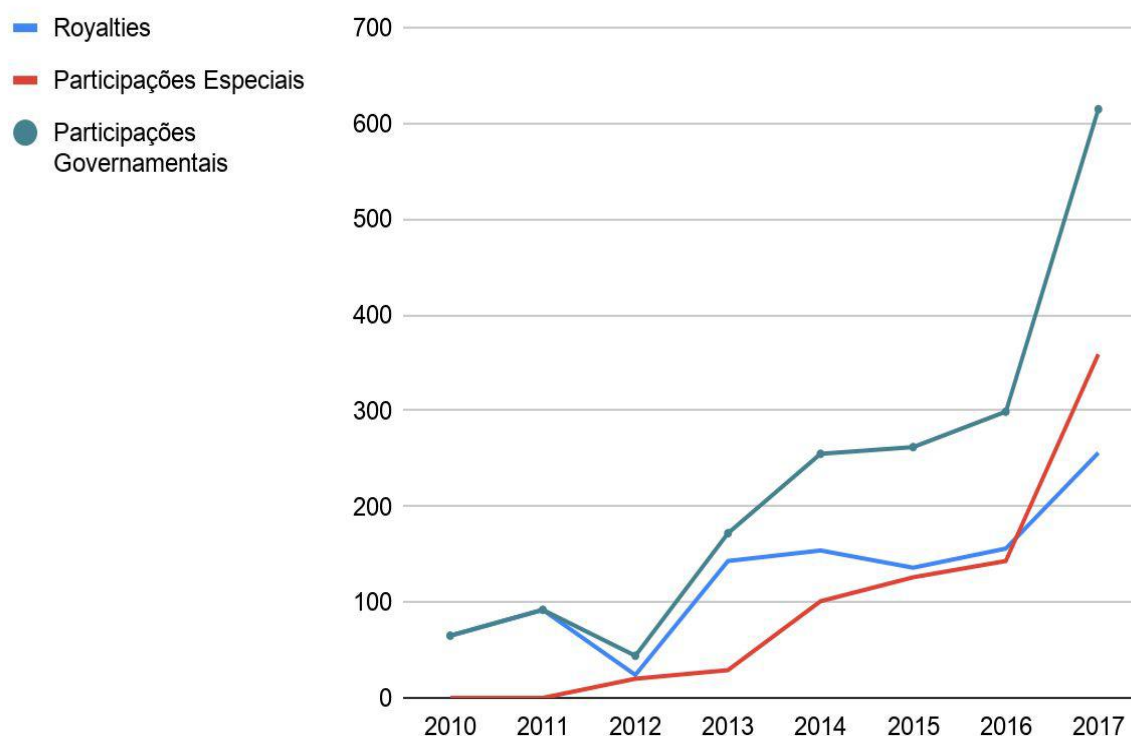
4.1.5 Outras receitas correntes

Estas correspondem à indenizações, multas, aplicações financeiras que porventura sejam feitas, por exemplo. Observando os valores expostos desta composição, nota-se a equivalência na arrecadação de receitas no período analisado. Assim, os recursos colhidos através de outras receitas correntes correspondem a 31,5% do total auferido pelas receitas correntes, representando a 3ª maior composição em arrecadação de receitas de tal setor. O que mais influenciou este componente foram as multas e juros de mora, indenizações e restituições, além de receita da dívida ativa, isto é, montante a ser recebido pelo município por parte de devedores, nos quais não conseguiram arcar com seus débitos no ano em questão, havendo ressalvas de valores nos anos subsequentes nos cofres públicos (NITERÓI, 2017a).

4.1.6 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, que podem ser de diversas maneiras, 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, no qual a soma de ambos é denominada de participações governamentais (MPRJ, 2018; ANP 2018).

Gráfico 10 – Royalties do petróleo e participações especiais repassados por meio de transferências correntes da União e estado do Rio de Janeiro para o município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



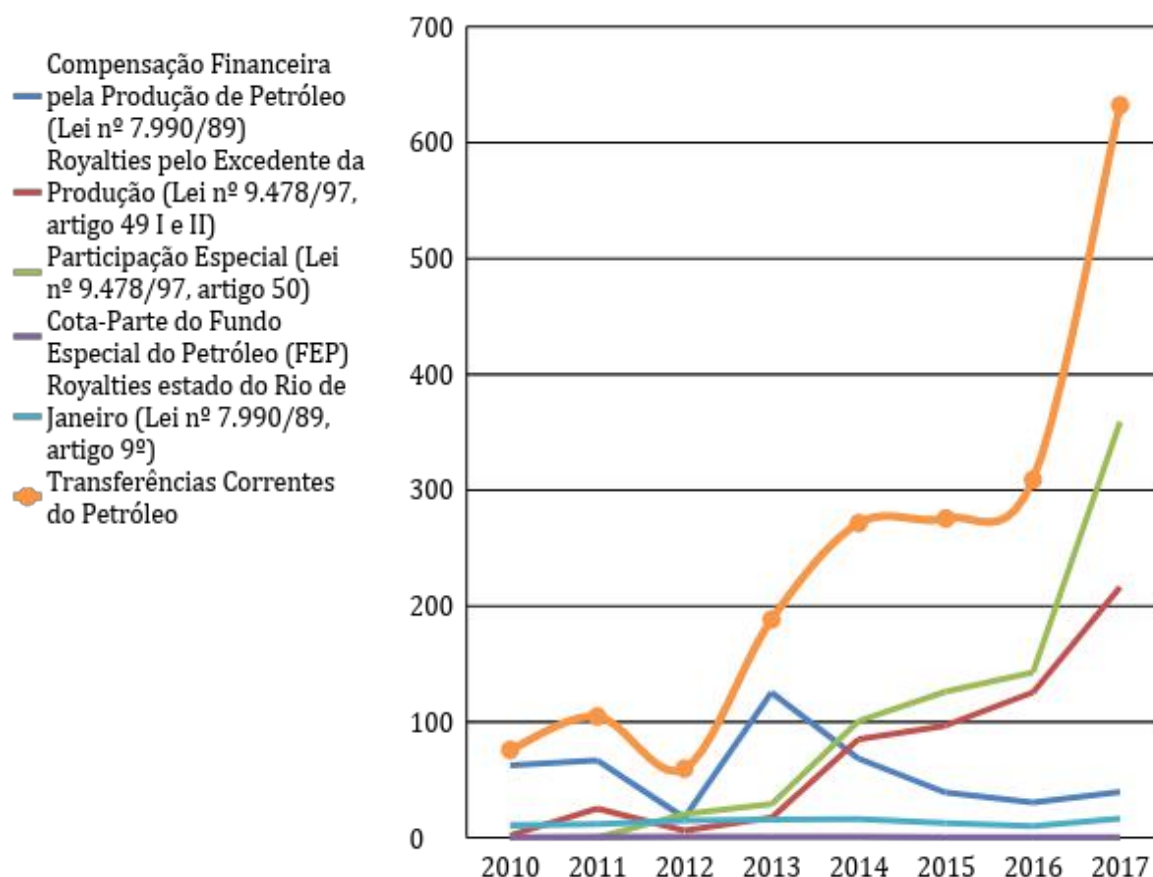
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do STN (2018a)

A partir de sua análise, é notável sua importância para a composição do auferimento das receitas correntes, além do impacto na economia local, uma vez que as receitas oriundas de transferências são de extrema relevância para justificar o “boom” de Niterói dentre estes anos estudados.

4.1.6.1 A Relação entre Niterói e o Petróleo: Análise das Participações Governamentais

A exploração petrolífera na costa fluminense e niteroiense deu direito ao município de cota-partes das 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 mil barris/dia em 2017, propiciando maior volume de participações transferidas para Niterói, que são calculadas em função do preço e da quantidade explorada.

Gráfico 11 – Royalties do petróleo e Participações Especiais (2010-2017) – Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

Historicamente, a exploração da camada pós-sal, iniciada desde 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 estado do Rio de Janeiro, como Niterói e Maricá, que não haviam usufruído das transferências relativas à exploração do pós-sal.

A capacidade exploratória e, conseqüentemente, de desenvolvimento local, passa pela estratégia de produção ao pós-produção, uma vez que o município de Niterói sedia estaleiros (*on shore*) e instalações *offshore* visando aderir a linha da cadeia produtiva estadual, no tocante às ramificações das atividades petrolíferas nos municípios limítrofes às zonas de exploração e produção de petróleo.

A questão dos encadeamentos da indústria petrolífera do Rio de Janeiro se insere em um plano maior, qual seja a promoção de maior diversificação produtiva e adensamento econômico estadual. Por isso, uma estratégia de desenvolvimento econômico regional precisa em alguma medida contemplar a necessidade de internalização de “elos” de cadeia de valor, entre as quais os da indústria petrolífera. Neste caso, especificamente, a busca passa pela tentativa de implantação de ramos ligados a importantes complexos produtivos, dentre os quais o químico e de equipamentos pesados, em uma clara ação no sentido de trazer a produção “para a terra”, multiplicando (e encadeada à) a riqueza *offshore* (SILVA; MATOS, 2016, p. 709).

Assim, as participações governamentais derivadas da extração de petróleo no território nacional originaram cinco tipos de transferências para Niterói: i) a 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 com alguns entes federativos, não só produtores; e v) royalties transferidos pelo estado do Rio de Janeiro (art. 9º da Lei nº 7.990/1989) .

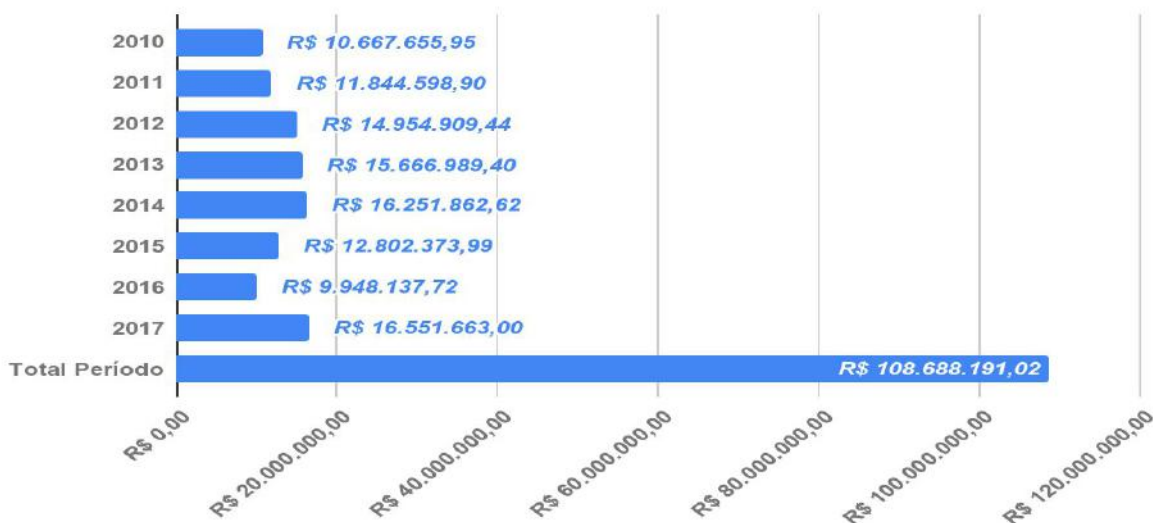
Entre eles, quem se destacou foram as Participações Especiais, e conseqüentemente o campo de Lula, nas transferências correntes ao município. Em 2017, Niterói foi o segundo município que mais arrecadou com transferências

petrolíferas, atrás somente de Maricá. Conforme o gráfico 11, de 2010 a 2017, os recursos destinados a Niterói com participações especiais saltaram de zero para R\$ 343 milhões, acompanhado das transferências pelo excedente de produção. O Fundo de Participação do Petróleo nunca foi significativo, assim como as transferências de royalties pelo estado do Rio de Janeiro, enquanto os royalties tradicionais federais apresentaram declínio. Para verificar a magnitude do campo de Lula, no quarto trimestre de 2017 foi arrecadado 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 destinados a ele.

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, em termos de arrecadação proveniente da atividade produtiva, culminando em uma capacidade produtiva *off 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.

Gráfico 12 – Transferências da cota-parte da compensação financeira pela produção de petróleo no estado do Rio de Janeiro (25%) - deflacionados para 2017



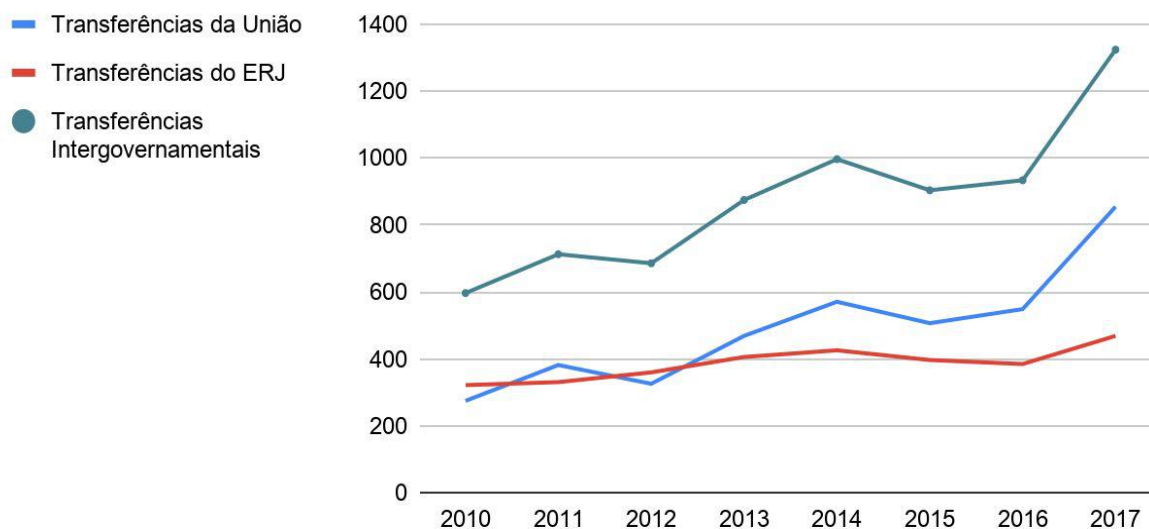
Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Niterói (2017) e STN (2018)

O gráfico acima representa o repasse das receitas do petróleo do estado do Rio de Janeiro correspondente ao município de Niterói, no qual possui direito a uma parte do total produzido no território estadual. Desse modo, nota-se que houve um aumento dos recursos entre 2010 e 2014. Porém, os anos seguintes foram marcados por esquemas de corrupção em estatais, como por exemplo a Petrobrás, contribuindo para a crise financeira no estado do Rio de Janeiro e, por conseguinte, na diminuição dos repasses ao município, percebidos nos anos seguintes.

4.1.6.2 Demais transferências correntes

De acordo com dados do STN (2018a), ainda completam o salto arrecadatório, os recursos oriundos de transferências intergovernamentais, no qual registra o valor das receitas recebidas através de transferências ocorridas entre diferentes esferas de governo, ou seja, é a partilha de determinados tributos arrecadados pela União com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Gráfico 13 – Transferências correntes da União e estado do Rio de Janeiro para o município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

O gráfico acima representa as transferências correntes da União e do estado do Rio de Janeiro para o município de Niterói. Segundo dados do Siconfi (2018b), o fator preponderante para alavancar as transferências correntes da União no período analisado são provenientes da compensação financeira pela exploração de recursos naturais, isto é, cotas-parte na exploração de camadas pré-sal e, conseqüentemente, “fatias” sobre o montante adquirido com royalties do petróleo, fator que justifica o “boom” financeiro e fiscal apresentado pelo município no período de análise.

Já para as transferências do estado, os fatores que justificam os valores demonstrados são os 25% dos quais o município tem direito na participação em compensação financeira pela produção de petróleo, mas, principalmente, pelos impostos estaduais depositados nos cofres do município (STN, 2018a).

4.1.6.2.1 Classificação das transferências fiscais da União

A seguir, tem-se a categorização das transferências fiscais da União para os entes federados. Tal fato possui relevância para análise regulatória e constitucional de repasses financeiros.

Tabela 6: Categorias e tipos de transferências fiscais da União

Categoria	Tipo
Obrigatórias	<i>Constitucionais</i>

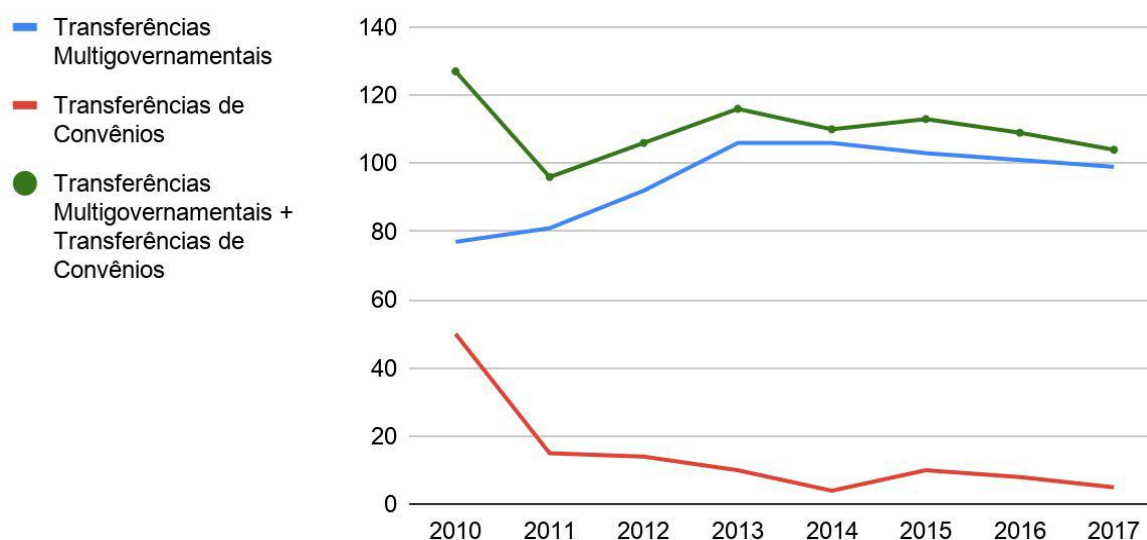
	São aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos. Exemplos: FPE, FPM, IPI-Exportação, FUNDEB.
	<i>Legais</i>
	São aquelas cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos. Exemplos: Programa Nacional da Alimentação (PNAE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).
Discrecionárias	<i>Voluntárias</i>
	São aquelas que efetuam a entrega de recursos para Entes Federativos a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorrem de determinação constitucional ou legal, nem sejam destinados ao Sistema Único de Saúde. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas e, regra geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário. Instrumentos legais aplicáveis: termo de convênio, contrato de repasse.
	<i>para Organizações da Sociedade Civil</i>
	São aquelas efetuadas pela administração pública para organizações da sociedade civil sem fins lucrativos a título de subvenção, auxílio e contribuição, visando a consecução de finalidades de interesse público. Elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Instrumentos legais aplicáveis: termo de parceria (contratos antigos), termo de colaboração e termo de fomento (a partir da Lei 13.019/2014).
	<i>por Delegação</i>
	São aquelas efetuadas entre Entes Federativos ou a consórcios públicos visando a execução descentralizada de projetos e ações públicas de responsabilidade exclusiva do concedente e exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas. Exemplo: PAC; Instrumentos legais aplicáveis: PAC - termo de compromisso; outras - termo de convênio, contrato de repasse.
	<i>Específicas</i>
	São aquelas cujo atendimento de requisitos

	<p>fiscais pelo beneficiário é dispensado por lei, e normalmente estão relacionadas a programas essenciais de governo. Em geral, elas exigem a celebração de um instrumento jurídico entre as partes envolvidas, e a sua execução orçamentária tem caráter discricionário, apesar de algumas delas serem definidas como transferências obrigatórias ou automáticas por intermédio de leis específicas. Exemplos: PAC, SUS, Ações de Defesa Civil.</p>
--	---

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Cartilha STN¹¹

Assim, há um plano de fundo para a incidência do estado e da União nas receitas do município de Niterói entre 2010-2017, explicitando os repasses financeiros aos cofres públicos, contribuindo para o clima de pujança econômica citado.

Gráfico 14 – Transferências correntes multigovernamentais e de convênios para o município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

O gráfico acima mostra a evolução dos repasses financeiros entre governos, de forma associativa para facilitação da gestão pública e almejando o desenvolvimento econômico e social dos referidos entes.

¹¹ Classificação dos tipos de transferências fiscais disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/Modulo_21_ApresentacaoTransferencias.pdf.

4.1.6.2.2 Transferências multigovernamentais

Assim, temos as transferências multigovernamentais (entidades criadas e administradas por dois ou mais entes federativos). Conforme constatam os dados do Siconfi (2018b), o município de Niterói possui a estratégia de garantir recursos para o fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (FUNDEB) por meio de arrecadações a partir da atividade produtiva municipal juntamente com o valor adicionado das transferências multigovernamentais, nas quais contemplam questões consideradas primordiais para o desenvolvimento regional e, conseqüentemente, nacional (educação, saúde e segurança).

4.1.6.2.3 Transferências de convênios

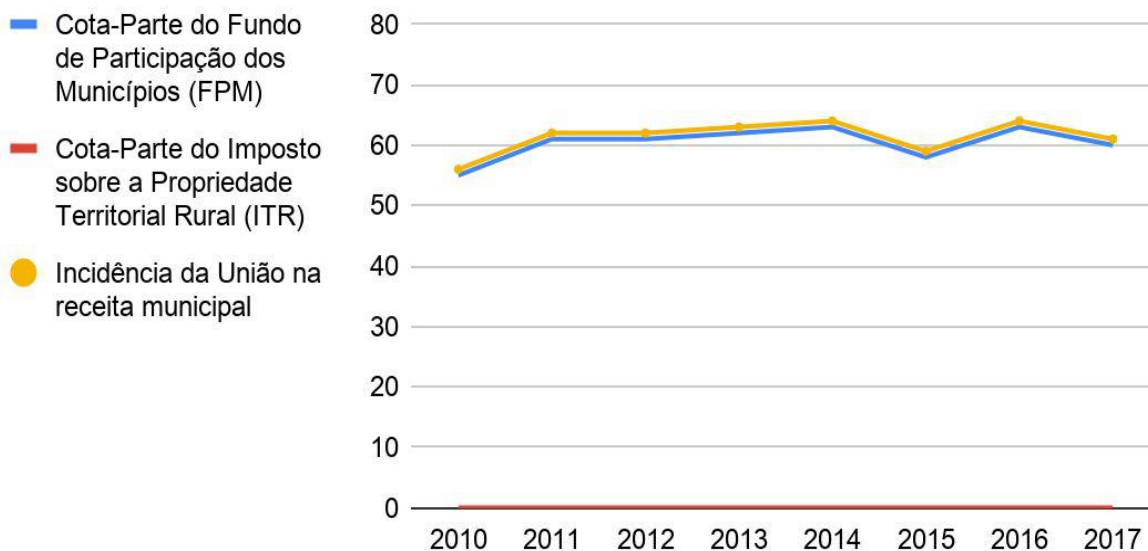
Em relação às transferências de convênios¹², isto é, “acordo para transferência de recursos financeiros entre União, estados e municípios, visando a realização de projeto, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação” (CNM, 2009). No tocante aos convênios, há uma evidente desvalorização dos mesmos, nos quais vão se diluindo com o passar dos anos e inserindo-se em transferências correntes diretas da União, uma vez que o município de Niterói os utiliza para o financiamento de programas de assistência social, de combate à fome e saúde (STN, 2018a), contemplando, a partir de então, o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Repasses Fundo a Fundo do Sistema Único de Saúde (SUS), respectivamente.

4.1.6.3 Análise da participação das transferências da União na receita do município de Niterói

A seguir, será mostrado de maneira detalhada a evolução, além de como os repasses financeiros da União incidem na composição das receitas do município de Niterói no período estudado.

¹² CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Análise das transferências voluntárias entre União e Municípios**. Estudos Técnicos CNM, v. 2, n. 9, p. 105-122, jul. 2009. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET.pdf>. Acesso em: 02 out. 2018.

Gráfico 15 – Incidência da União na receita do município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

4.1.6.3.1 Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

Para Oliveira (2007), o Governo Federal possui papel de mediador, com políticas solidárias visando garantir o equilíbrio da federação e reduzir as disparidades econômicas regionais. À luz do federalismo fiscal, há uma política equitativa para redistribuição de subsídios aos estados e municípios, almejando estabelecer o desenvolvimento e a estabilização de cada território, face a um arranjo pautado em transferências de impostos para cada ente da federação, objetivando a correção de falhas no sistema estrutural federal.

Sendo assim, os estados possuem direito a uma parcela do arrecadado pela União, constituindo o Fundo de Participação do Estado (FPE). Porém, a fim de impor limites à incidência de impostos por parte dos estados, estes são obrigados a fazer repasses de suas receitas fiscais para os municípios que os compõem, a fim de evitar amplas desigualdades entre os mesmo e destituir o poder de alteração do quadro macroeconômico por parte dos estados, uma vez que a cobrança de impostos em determinados territórios pode trazer certa instabilidade no tocante à tributação brasileira (OLIVEIRA, 2007, p. 24).

Os municípios possuem esquema similar aos estados, assim, há uma interligação entre municípios, estado e União, mas cada ente federado possui

autonomia de suas decisões, no tocante à organizações econômicas, sociais e administrativas, isto é, o Poder Executivo de determinado município pode instituir regras que, em tese, facilitarão a administração e aumentarão o bem-estar social do mesmo.

Já os municípios, ou localidades, dada a incidência bem definida dos benefícios gerados pelos bens públicos por eles cobertos, teriam, nos impostos incidentes sobre a propriedade imobiliária e sobre os seus negócios ou sobre o seu movimento econômico, suas principais fontes de financiamento. Um esquema de transferências intergovernamentais, com objetivos equalizadores, completaria o modelo, pelo lado do financiamento, visando maior equilíbrio dos entes que compõem a federação (ibid, 2007, p. 25).

Os municípios possuem direito a uma porcentagem de 22,5% para constituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), imposto previsto no artigo 159, inciso I, b, da Constituição Federal, objetivando incrementar o desenvolvimento local, principalmente daqueles municípios dependentes de transferências constitucionais para a manutenção do funcionamento da máquina pública. Sendo assim, temos:

Art. 159. A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma:

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 159, I, b, 1988).

4.1.6.3.2 Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)

Já com o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), a União repassará o montante correspondente aos municípios em que tais propriedades se localizam, nas quais se concentram residências ou pela produtividade agrícola local. "Em termos de competência administrativa, somente no Brasil, na Venezuela e no Equador o imposto sobre propriedade rural é definido na esfera nacional e o da propriedade urbana na esfera municipal" (FARIAS; SILVA; LEITE, 2018, p. 396).

Porém, o ITR geralmente apresenta ao município um valor bem abaixo, se comparado aos outros impostos repassados aos municípios, como visto em Niterói.

"Uma característica marcante da maioria dos impostos sobre a propriedade em todo o mundo é a baixa imposição, nominal e efetiva, devido aos péssimos índices de avaliação e gestão tributária" (ibid, 2018, p. 396).

No entanto, verifica-se que o imposto tem-se tornado mais importante nas maiores cidades, e que gestões compartilhadas entre governos locais e centrais podem ser uma solução para fortalecer as administrações tributárias com baixa capacidade para realizar boas avaliações, cobrar e fiscalizar o tributo (ibid, 2018, p. 397).

Deste modo, com o imposto sobre a propriedade territorial rural, segundo o Senado Federal (2018), o município recebe 50% de transferência da União, constando os imóveis situados no mesmo ou receberá o valor total caso o próprio município cobre pelo referido imposto, em acordo com o artigo 158, inciso II, da Constituição Federal, no qual versa:

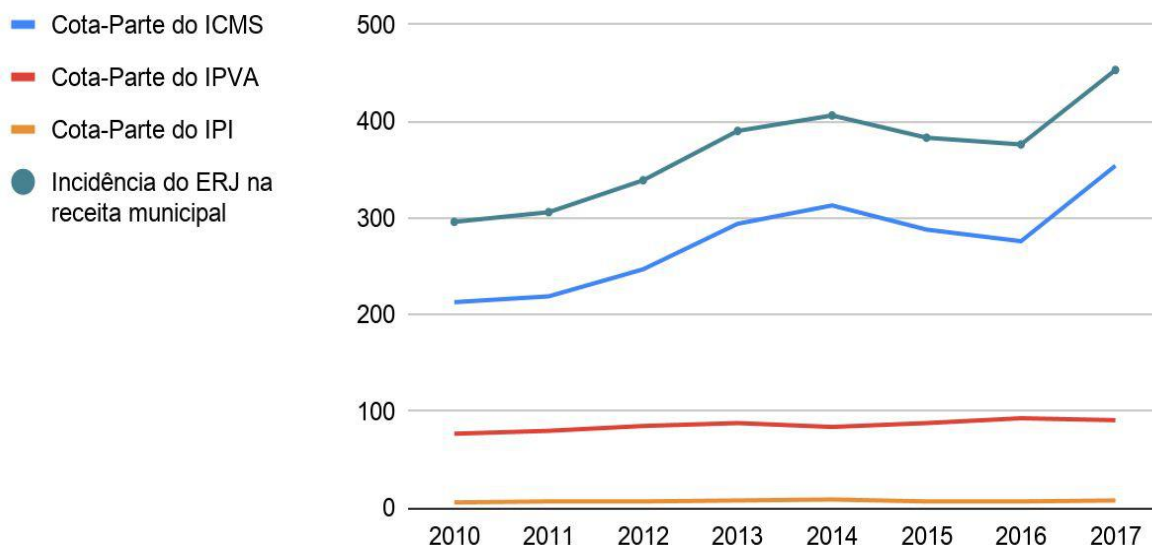
Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III¹³ (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 158, II, 1988).

4.1.6.4 Análise da participação das transferências do estado do Rio de Janeiro na receita do município de Niterói

Gráfico 16 – Incidência do estado do Rio de Janeiro na receita do município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.

¹³ Art. 153, § 4º, III, CF: "será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal".



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

4.1.6.4.1 Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)

De acordo com Afonso; Lukic; Castro (2018), o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) está perdendo vez no tocante à tributação brasileira e, conseqüentemente, nos estados. Isto ocorre por conta da projeção das mudanças no consumo por parte população, já que determinados serviços incidem sobre outros impostos, principalmente o ISS, no qual compete aos serviços prestados pelos municípios.

(...) a obsolescência do ICMS pode ser comprovada por meio de três vieses: 1) impactos negativos na federação e na distribuição regional dos recursos; 2) conseqüências sobre a competitividade, isonomia e no processo de industrialização; e 3) administração disfuncional (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018, p. 988-989).

A guerra fiscal entre os entes federativos contribuem para que o montante arrecadado com determinados impostos não impactem tão significativamente em seus contribuintes, havendo relações específicas e diretas para tanto, sobretudo, entre municípios que incidam diretamente na arrecadação de determinado imposto, de modo a ter um retorno maior em forma de receitas.

Sendo assim, pode-se explicar o montante auferido pelo município de Niterói no ano de 2017 - apesar dos baixos valores nos anos anteriores -, no qual houve o

"boom" de receitas locais, com os royalties do petróleo (mercadoria), culminando na alta de serviços relativos ao mesmo, tais como exploração, produção, transporte, fazendo com que a arrecadação municipal com ICMS apresentasse aumento no último ano analisado, por conta do aproveitamento final do produto oriundo do território.

Além disso, houve um impacto notável na arrecadação de ICMS local, por conta do setor da construção civil, no qual houve o emprego de maquinários e equipamentos específicos nas construções e obras de acabamento realizadas no município, propiciando ampla circulação de mercadorias e serviços ligados à esta finalidade.

A Constituição Federal (CF) de 1988 extinguiu impostos federais específicos (sobre petróleo e combustíveis, energia elétrica e mineração) e, como previsto no seu artigo 155, II, ampliou a base do imposto estadual para alcançar todas as mercadorias, parte dos serviços de transportes e os de comunicação – dando origem assim ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – o ICMS. Embora, tenha acrescentado a letra S à sua sigla, apenas parcela de dois serviços passaram a ser alcançadas (inclusive em alguns casos derrubados por decisão judicial) e, sendo um tributo não cumulativo, só geram receita no que acabar no consumo final (AFONSO; LUKIC; CASTRO, 2018, p. 987).

Em conformidade com o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal, os Estados são obrigados a destinar 25% da receita arrecadada com ICMS para seus municípios, de acordo com as atividades produtivas locais desempenhadas, vistas em parágrafo único do referido artigo, conforme segue:

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único - As parcelas de receita pertencente aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios: I- três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizados em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal". (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 158, IV, parágrafo único, I, II, 1988).

4.1.6.4.2 Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)

Já o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), haverá repasses para seus municípios de acordo com o quantitativo de veículos automotores emplacados em determinada localidade, ou seja, o fator territorial é fundamental no que tange a arrecadação de IPVA pelos municípios, nos quais aqueles que apresentam maior dimensão de seu território, provavelmente apresentarão maiores índices de emplacamento de veículos, culminando em um maior repasse do estado correspondente.

(...) os impostos sobre veículos como positivos, especialmente para países em desenvolvimento. Veículos são bens visíveis, e o imposto seria fácil de administrar, incluindo o cadastro e a avaliação dos automóveis. Além disso, impostos sobre veículos podem ser usados para compensar a sociedade dos custos da manutenção de rodovias e as externalidades negativas dos acidentes de trânsito, congestionamentos e poluição (CARVALHO JUNIOR, 2018, p. 426).

De acordo com Carvalho Junior (2018), o IPVA tem sido utilizado para financiar regiões em desenvolvimento, isto é, os impostos sobre propriedade móveis apresentam tendência de crescimento pelo acentuado número de contribuintes, principalmente no âmbito familiar (utilização de veículos automotores no deslocamento até escolas, postos de saúde, trabalho).

No entanto, é importante destacar que, devido ao crescimento econômico, a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios – PNAD de 2012 mostrou que 16% dos 40% domicílios mais pobres (renda domiciliar até R\$ 1.300) já possuía automóvel particular. No caso de motos, que também são tributadas pelo IPVA, a incidência foi de 17% (ibid, 2018, p. 430).

Sendo assim, nota-se que o município de Niterói possui uma elevada incidência no montante arrecadado pelo estado do Rio de Janeiro com IPVA, apresentando maior valor auferido no ano de 2017 (STN, 2018a), podendo ser justificado pelo alto deslocamento pendular (casa-trabalho) apresentado pela população municipal, uma vez que, pela proximidade, principalmente, com o município do Rio de Janeiro, há a facilitação (Ponte Rio-Niterói) desse deslocamento diário.

Assim, com o IPVA, segundo o artigo 158, inciso III, da Constituição Federal, os Estados são obrigados a repassar 50 % da receita auferida com IPVA, baseado em número correspondente aos veículos automotores oriundos do território municipal, de acordo com o seguinte disposto:

Art. 158 - Pertencem aos Municípios:

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 158, III, 1988).

4.1.6.4.3 Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

O Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) está relacionado ao fluxo comercial entre as nações, sendo destinado uma parte do arrecadado pela União aos municípios de origem do(s) bem(ns) ofertado(s). Deste modo, pode-se dizer que o município de Niterói possui uma linearidade na oferta de bens para o comércio internacional, moldados pelos niveladores de consumo (SANTOS; LOEBENS, 2018) e de acordo com o visto no gráfico acima.

As importações, além do Imposto de Importação, estão sujeitas aos tributos que servem para equiparar os produtos estrangeiros aos produtos nacionais em termos de tributação incidente sobre o consumo e, por isso, são considerados niveladores. São eles, o IPI vinculado às importações (...) e o IPI incidente sobre as saídas do estabelecimento do importador, em decorrência da sua equiparação legal a estabelecimento industrial (SANTOS; LOEBENS, 2018, p. 650).

Por fim, segundo o artigo 159, inciso II, § 3º, da Constituição Federal, o Estado deverá dispor 25% do que lhe foi repassado pela União sobre o IPI, em concordância com o total de produtos industrializados exportados tendo origem produtiva daquele local, conforme consta:

Art. 159. A União entregará:

II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.

§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II (...) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Artigo 159, II, § 3º, 1988).

4.2 Receitas de Capital

As receitas de capital são originárias das constituições de dívidas, além do auferimento de recursos financeiros sobre bens e direitos, ou seja, investimentos feitos pela administração pública para manutenção de seu funcionamento.

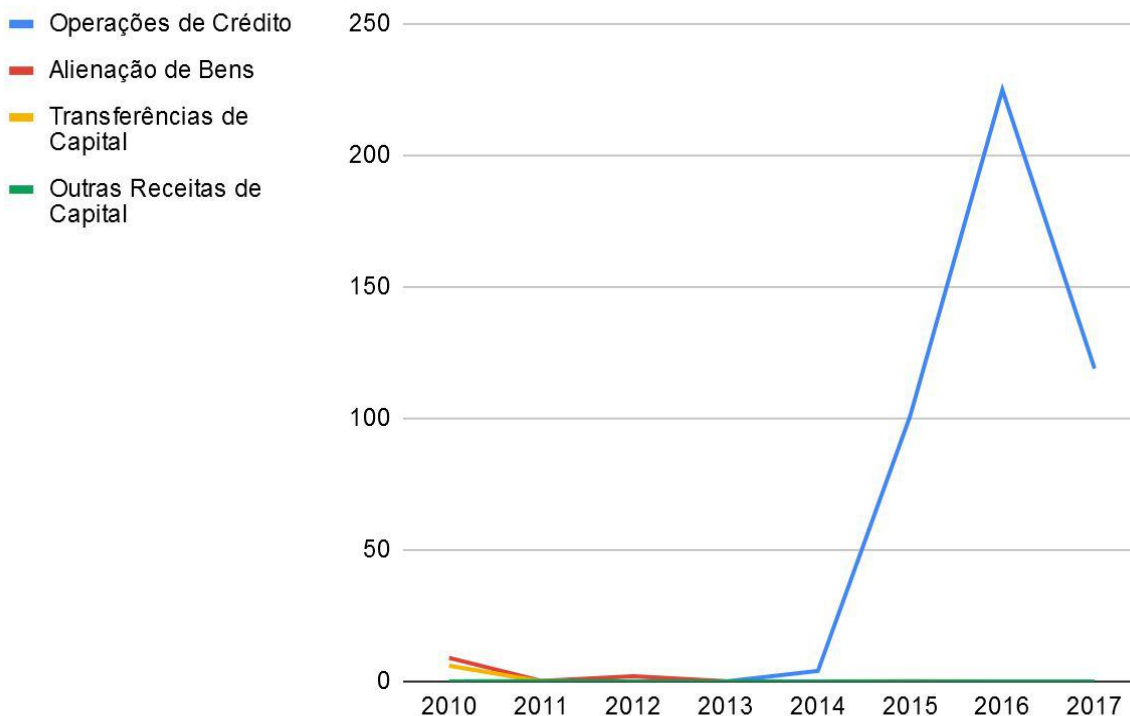
Figura 3 – Revitalização da Região Oceânica do município de Niterói



Fonte: Jornal A Tribuna RJ

De acordo com Niterói (2017a), as operações de crédito referem-se aos recursos auferidos por meio de empréstimos ou financiamentos, sejam de instituições públicas ou privadas, internas ou externas. Deste modo, temos que as mesmas apresentaram ápice no ano de 2016, por conta de um empréstimo de R\$ 100 milhões junto ao CAF em 2015, objetivando melhorias estruturais e revitalização de determinadas localidades no município. Assim, as operações de crédito no município de Niterói constituem empréstimos adquiridos junto a instituições no exterior, obtendo efetivação no ano seguinte ao acordo para utilização de crédito externo em melhorias territoriais.

Gráfico 17 – Receitas de Capital de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

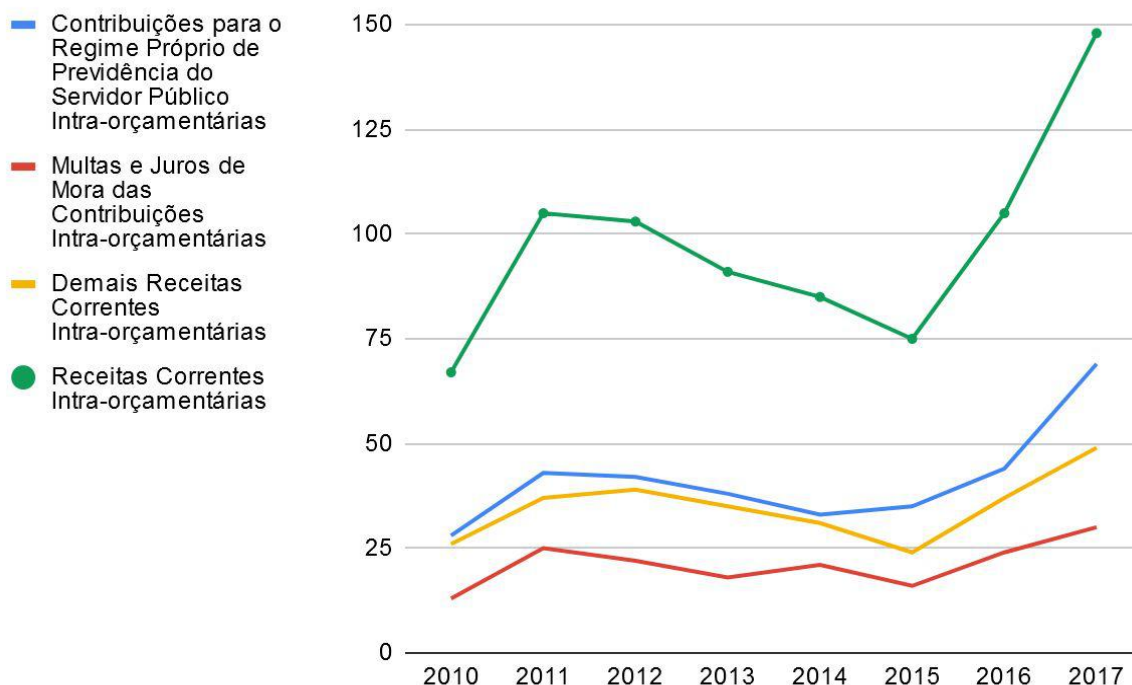
Além disso, no período entre 2010 e 2012, o município fez um aporte de R\$ 205 milhões com a alienação de bens móveis, entre títulos e mercadorias, além da alienação de propriedades do município (NITERÓI, 2017a). De acordo com dados do STN (2018a), as transferências de capital foram provenientes de convênio do município com a União, almejando melhorias para satisfazer as finalidades públicas de saúde.

4.3 Receitas Correntes Intra-orçamentárias

A classificação de receita corrente intra-orçamentária foi definida mais de 40 anos depois da lei de 1964, através da Portaria Interministerial STN/SOF nº 338, de 26 de abril de 2006, que conceitua que são receitas de instituições governamentais decorrentes de despesas de outras instituições presentes no mesmo orçamento, ou seja, são receitas oriundas de instituições constantes em um mesmo âmbito governamental, neste caso, municipal, atuante na composição do orçamento fiscal e, principalmente, na seguridade social, como visto acima. Conforme consta no

plano estratégico municipal, há a preocupação com o fundo previdenciário local, além da manutenção estrutural organizacional e transparência públicas, objetivando convergir e auxiliar a execução da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Gráfico 18 – Receitas correntes intra-orçamentárias de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

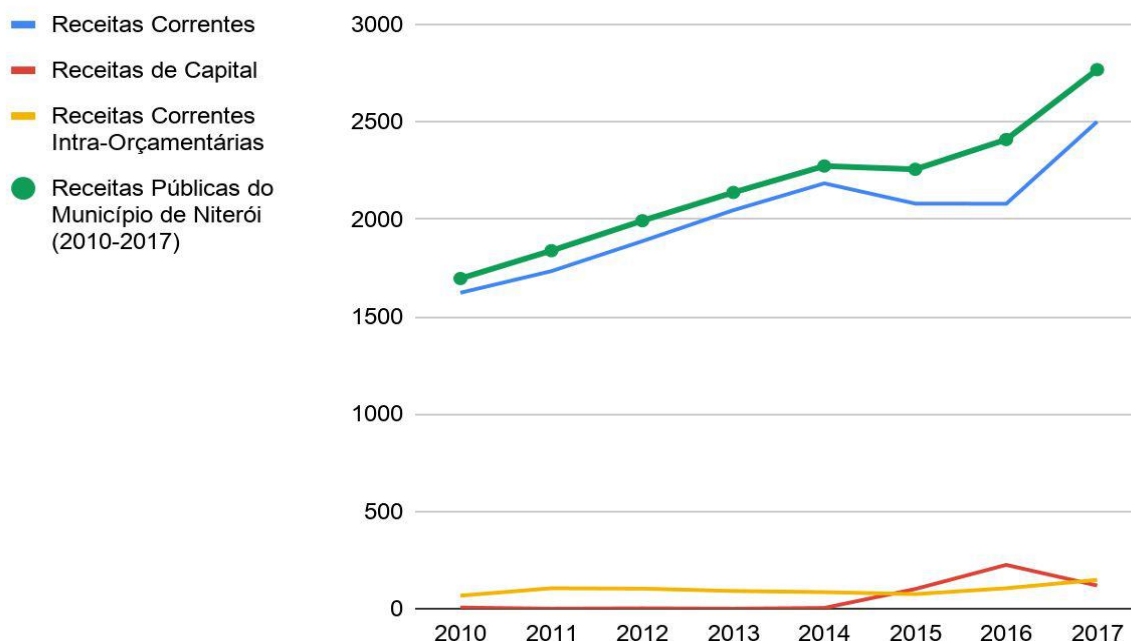
De acordo com Garson (2018, p. 144), a distinção de nomenclatura das receitas correntes intra-orçamentárias para as demais possui relevância para a correta elaboração do orçamento de determinada esfera governamental por ter relações diretas entre órgãos, fundos e entidades provenientes de uma mesma esfera, contribuindo para que não haja uma dupla contagem nos balanços governamentais em relação às receitas ou despesas, identificando, assim, os tipos de lançamentos nos instrumentos orçamentários, ou seja, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Portanto, denota-se que a elevação dos gastos com as receitas intra-orçamentárias tem a ver com a elevação das participações especiais, que possibilitou a maior contratação de funcionários e conseqüentemente a elevação nesse tipo de receitas.

4.4 Composição das receitas de Niterói (2010-2017)

O gráfico abaixo elucidada que a composição das receitas do município de Niterói possui foco na manutenção da máquina pública, isto é, visa o equilíbrio financeiro e fiscal, em contrapartida do investimento governamental, com as receitas de capital, estas possuindo foco em projetos de urbanismo. Por fim, com as receitas correntes intra-orçamentárias, percebemos que há uma tendência do município de alavancar recursos para a seguridade social (RPPS), no qual os gastos financiam as entidades locais, mas retornam aos cofres em forma de receita, porém, a baixa captação do setor, visto em outros municípios brasileiros, faz com que tenha uma dependência de aportes governamentais a fim de garantir a sua sustentabilidade e desenvolvimento.

Gráfico 19 – Receitas públicas do município de Niterói (2010-2017). Valores em R\$ milhões, deflacionados para 2017.



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

A autonomia financeira municipal se constitui a partir da capacidade local de autogerenciamento e pela arrecadação própria de recursos, tendo em vista a concretização de seus interesses, com base no plano estratégico municipal, no qual visa obter maiores receitas próprias para realização de melhorias locais e

apresentar alto investimento per capita, de modo a satisfazer aos anseios da população local e garantir o pleno e transparente funcionamento das atribuições fiscais, isto é, contemplado pela soberania da gestão atual, conforme artigo 30, incisos IV a IX, da Constituição Federal. Porém, há a incrementação de transferências intergovernamentais, capazes de alavancar a capacidade fiscal municipal, culminando em uma maior alocação de recursos ao longo dos últimos anos.

Quadro 1: Comparativo quadro resumo limites legais do município de Niterói (2010-2017)

Ano	Gastos Com Pessoal - máximo 54% RCL	Dívida Consolidada Líquida - máximo 120% RCL	Operações de Crédito - máximo 16% RCL	Aplicação em Saúde - mínimo 15% RLI	Aplicação em Educação - mínimo 25% RLI
2010	49%	25%	2%	22.60%	29.10%
2017	46%	-17%	10%	28.20%	34.30%
Variação	-0.06%	-168%	400%	25%	18%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados dos Relatórios de Gestão Municipal

O quadro acima visa elucidar os investimentos realizados pelo município em áreas primordiais para seu desenvolvimento entre o ano de início e término da presente análise, com base nos limites legais impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de forma a enfatizar a importância da transparência na administração pública, tal como a consolidação de seu plano estratégico, no qual consta o âmbito primordial para sua atuação, a fim de garantir seu pleno desenvolvimento econômico e social.

5 CONCLUSÃO

A análise buscou relacionar os setores componentes das receitas públicas de forma unificada e identificar a importância das atividades produtivas nas receitas municipais. O *pouvoir* municipal está ligado à ideia de autonomia que o município tem em relação ao poder central dos estados e da União. Ou seja, apesar de Niterói

receber contribuições financeiras (de acordo com a Constituição Federal, a União e os estados devem repassar parte de sua arrecadação para os municípios com base em sua proporção de arrecadação direta daqueles impostos), o poder municipal garante arrecadação própria (por meio dos impostos municipais como o ISS (incide sobre as atividades produtivas locais), IPTU e ITBI (incidem sobre as propriedades localizadas em determinado território) e IRRF (incidem sobre os trabalhadores assalariados oriundos daquele local), além das taxas (poder de polícia, iluminação pública).

Sendo assim, há uma interligação entre os municípios, estado e União, mas cada ente federado possui autonomia de suas decisões, no tocante à organizações econômicas, sociais e administrativas, isto é, o Poder Executivo de determinado município pode instituir regras que, em tese, facilitarão a administração e aumentarão o bem-estar social do mesmo, sem que tais decisões necessitem passar pela aprovação de outros entes federados.

Desse modo, de acordo com o plano estratégico para o desenvolvimento de Niterói, há um círculo de eficácia autônoma, no qual remete à capacidade dos entes federados de concretizar uma determinada tarefa ou lidar com uma situação específica, ou seja, tangencia a aptidão das instituições de exercer controle sobre si (status quo), sobre o meio (espaço de negociações) e adotar medidas que garantam a organização da localidade (medida de freios e contrapesos), de modo a alcançar o progresso local e contribuir para o regional.

Assim, o círculo contribui para a percepção das organizações locais, funcionando como um fator de mediação entre a motivação e o comportamento daqueles submetidos ao controle (população em geral). Desse modo, há um balanceamento nos objetivos visados, levando em consideração o estabelecimento de metas e comprometimento institucional para alcançá-las, buscando garantir o melhor resultado possível dentro de um espaço com oportunidades reduzidas, isto é, assume-se dificuldades de desempenho, mediante elevadas competências, verificando-se um processo de autorregulação, no qual influencia o grau de motivação e de esforço contínuo empregado no exercício de determinada atividade (seja esta de qual natureza for), admitindo-se a presença de obstáculos e desafios.

Com isso, 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.

Assim, o crescimento das atividades produtivas do município foram impulsionadas pela reorganização da transparência municipal, isto é, a divulgação de informações, publicação de editais, contratos e convênios firmados, de modo a cumprir com os princípios básicos da administração pública em prol da boa governança.

O setor do petróleo culminou em uma relação de dependência municipal, estabelecendo, assim, a necessidade de Niterói reorganizar sua estrutura econômica, propiciando uma maior arrecadação sobre setores em aquecimento em seu território, tais como: construção, atividades administrativas (principalmente empresas de consultoria) e transportes. Estes foram proporcionados pela reestruturação da infraestrutura municipal, com foco na mobilidade urbana, de modo a escoar os cidadãos ao longo do território, facilitando o deslocamento pendular.

Além disso, nota-se como o município beneficiou-se dos recursos provenientes de instituições arrecadatórias locais, mais especificamente àquelas que tributam sobre a seguridade social, vistos nas receitas intra-orçamentárias, obtendo impacto de 36% na economia territorial, 9 pontos percentuais acima das receitas de capital, oriundas de créditos externos (NITERÓI, 2017a), utilizados no financiamento de obras públicas para melhorias na infraestrutura e em movimentações financeiras com esta finalidade.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto R; LUKIC, Melina Rocha; CASTRO, Kleber Pacheco de. ICMS: crise federativa e obsolescência. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 987-989, set./dez. 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/script_art1808-2432>. Acesso em: 22 fev. 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (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.

ALMEIDA, Renan. Niterói se torna o segundo município do estado com mais receitas do petróleo. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 ago. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/bairros/niteroi-se-torna-segundo-municipio-do-estado-com-mais-receitas-do-petroleo>>. Acesso em: 21 set. 2018.

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

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DA AMÉRICA LATINA. CAF e Prefeitura de Niterói assinam hoje cooperações técnicas de apoio ao PRO-Sustentável. **CAF Brasil**, Rio de Janeiro, 30 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.caf.com/pt/2015/01/caf-e-prefeitura-de-niteroi-assinam-hoje-cooperacoes-tecnicas-de-apoio-ao-pro-sustentavel>>. Acesso em: 19 set. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 42, de 19 de novembro de 2003. (Art. 158 da CF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/constituicao>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Constituição (1988). Emenda constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007. (Art. 159 da CF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 set. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/constituicao>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Art. 11 da CF). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/4320>. Acesso em: 24 set. 2018.

_____. 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 recursos 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**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 dez. 1989. Disponível em: <<https://bit.ly/2tDMkQk>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

_____. Portaria Interministerial nº 338, de 26 de abril de 2006. Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF no 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 28 abr. 2006. Disponível em:

<http://www.orcamentofederal.gov.br/Ptr_Intermin_338_de_260406.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2018.

CARVALHO JÚNIOR, Pedro Humberto Bruno de. Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018, parte 5, cap. 5, p. 411-425.

_____. O Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). In: _____. **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018, parte 5, cap. 5, p. 426-435.

_____. O Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). In: _____. **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018, parte 5, cap. 5, p. 436-456.

FARIAS, Fátima Maria Gondim Bezerra; SILVA, Raimundo Pires; LEITE, Acácio Zuniga. Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). In: _____. **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018, parte 5, cap. 5, p. 394-410.

GARSON, Sol. **Planejamento, orçamento e gasto com políticas públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. Disponível em: <<https://www.editorafi.org/315solgarson>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Cadastro Central de Empresas**: Tabela 6450 - Variável Salários e outras remunerações (Mil Reais). Rio de Janeiro: IBGE, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2H03L5E>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

_____. **Comissão Nacional de Classificação**: Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/busca-online-cnae.estrutura>>. Acesso em: 06 abr. 2019.

_____. **Produto Interno Bruto dos Municípios**: Tabela 5938. Rio de Janeiro: IBGE, 2018b. Disponível em: <<https://bit.ly/2Td2Zc9>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

INTROÍNI, Paulo Gil Hölck; SANTOS, Dão Real Pereira dos; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri; CHIEZA, Rosa Angela; TORRENTE, Wilson; LOEBENS, João Carlos; FARIAS, Fátima Maria Gondim Bezerra; HICKMANN, Clair Maria. Tributação sobre a renda da pessoa física: isonomia como princípio fundamental de justiça fiscal. In: FAGNANI, Eduardo (org.). **A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas**. Brasília: ANFIP, 2018, parte 5, cap. 1, p. 245-281.

LESSA, Carlos. **O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de auto-estima**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

LOPREATO, Francisco Cazeiro. **Finanças Públicas**: Alguns avanços, mas... (os exemplos de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul). Campinas, SP: Unicamp, 2008, 25 p. (Texto para Discussão, n. 145).

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: 19 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/2qWTUDP>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal**: o caso brasileiro. Belo Horizonte, MG: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, dez. 2007, n. 43, p. 1-58. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/teoriasdofederalismofiscal>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

OSÓRIO, Mauro; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 12, p. 73-92, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/article/viewFile>>.

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.

SANTOS, Dão Real Pereira dos; LOEBENS, João Carlos. Tributação sobre comércio internacional. In: FAGNANI, Eduardo (Org.). **A Reforma Tributária Necessária**: diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP, 2018, parte 9, p. 647-670.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL (STN). **Classificação dos tipos de transferências fiscais**. Brasília: STN, 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/Modulo_21_ApresentacaoTransferencias.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2019.

_____. **FINBRA**. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/2Qe18hW>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. **SICONFI**. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Dados Contábeis dos Municípios. Brasília: STN, 2018b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

SILVA, Robson Dias da. Royalties e Desenvolvimento Regional: uma reflexão sobre os desafios do rio de janeiro. In: MONTEIRO NETO, A; CASTRO, C. N; BRANDÃO, C. A. **Desenvolvimento Regional no Brasil** - Políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2017.

SILVA, Robson Dias da; MATOS, Manuel Victor Martins de. Petróleo e Desenvolvimento Regional: o Rio de Janeiro no pós-boom das commodities. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, Bahia, ano 18, v. 2, n. 34, p. 704-722, ago. 2016. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/rde/article/4437/2986>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Rio de Janeiro, uma economia petrolífera: ser ou não ser? In: OSÓRIO, M; SERRA, R.V; VILANI, R.M (Org.). **O petróleo e a economia fluminense**. Rio de Janeiro: Corecon-RJ, n. 282, p. 3-4, jan. 2013. Disponível em: <<https://www.corecon-rj.org.br/anexos/pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.