

GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS: A PARTICIPAÇÃO DOS ROYALTIES NO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DOS MUNICÍPIOS DO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

PUBLIC RESOURCES: THE PARTICIPATION OF ROYALTIES IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES ON THE NORTH COAST OF THE STATE OF SÃO PAULO

Edson Trajano Vieira¹
Ernesto Donizetti Aparecido da Silva²

Resumo: Após a Constituição de 1988, o Brasil experimentou mudanças no federalismo fiscal, descentralizando receitas para estados e municípios. Apesar da expectativa de descentralização de responsabilidades municipais, o cenário fiscal federal restritivo limitou isso. A Lei 9.478/97 aumentou as receitas de royalties para municípios costeiros de São Paulo, impulsionando investimentos em infraestrutura e serviços públicos. No entanto, falta um plano de sustentabilidade e diversificação econômica local para enfrentar o esgotamento dos recursos petrolíferos que deveriam ser direcionados para investimentos que considerem as potencialidades de cada município. Para conduzir este estudo, empregamos uma pesquisa exploratória de natureza qualitativa, com um delineamento bibliográfico e documental. Este estudo investiga o impacto desses recursos nas receitas tributárias e no desenvolvimento econômico dos municípios de São Sebastião e Ilhabela, concluindo que, embora tenham impulsionado investimentos e serviços públicos, a falta de direcionamento estratégico pode comprometer o futuro econômico dessas regiões.

Palavras chave: Royalties; Recursos Públicos; Desenvolvimento Econômico.

Abstract: After the 1988 Constitution, Brazil experienced changes in fiscal federalism, decentralizing revenues to states and municipalities, but the restrictive federal fiscal scenario limited this. Law 9,478/97 increased royalty revenues for coastal municipalities in São Paulo, boosting investments in infrastructure and public services, which should be directed towards investments that consider the potential of each municipality. To conduct this study, we used exploratory research of a qualitative nature, with a bibliographic and documentary design. This study investigates the impact of these resources on tax revenues and economic development in the municipalities of São Sebastião and Ilhabela, concluding that, although they have boosted investments and public services, the lack of strategic direction could compromise the economic future of these regions.

Keywords: Royalties; Public Resources; Economic Development.

Data de submissão: 09.10.2024

Data de aprovação: 19.11.2024

¹ Professor Assistente doutor da Universidade de Taubaté – Unitau, e Professor Adjunto do Centro Universitário Módulo. E-mail: etrajanov@gmail.com.

² Mestrando em Gestão e Desenvolvimento Regional da Universidade de Taubaté - Unitau. E-mail: ernestocontadorvirtual@gmail.com.

Identificação e disponibilidade:

(<https://revista.univap.br/index.php/revistaunivap/article/view/4648>,
<http://dx.doi.org/10.18066/revistaunivap.v30i69.4648>).

1 INTRODUÇÃO

Com o intuito de mitigar possíveis ineficiências produtivas derivadas de situações de uso comum (common pool), a Constituição brasileira consigna à União a titularidade de todos os recursos naturais do subsolo e da plataforma continental. Nesse contexto, é conferido à União o direito de usufruir das rendas advindas desses recursos, sendo a criação de um regime fiscal especial sobre a extração de recursos naturais não renováveis, tais como o petróleo e o gás natural, o principal instrumento para alcançar tal propósito. A partir da década de 1990, o Brasil tem sido palco de significativas transformações institucionais no âmbito do setor de petróleo (Agência Nacional de Petróleo [ANP], 2002).

Em 1995, o monopólio estatal que perdurara por mais de quatro décadas foi abolido mediante a Emenda Constitucional nº 9, dois anos após esse marco, foi promulgada a Lei nº 9.478, notoriamente reconhecida como a "Lei do Petróleo", a qual, além de promover alterações substanciais na regulação do setor, instituiu novos critérios para a distribuição das receitas provenientes da exploração petrolífera entre as localidades impactadas por tais atividades. Consoante as disposições da mencionada legislação, todos os concessionários que realizam a extração de petróleo em bacias terrestres e na plataforma continental são obrigados a recolher um imposto equivalente a 10% sobre o valor bruto da produção, que são conhecidos como os royalties do petróleo (Lei n. 9.478, 1997).

A destinação desses royalties para os estados e municípios afetados pela exploração e transporte tem por escopo compensá-los pelos potenciais efeitos adversos decorrentes dessas atividades, a "Lei do Petróleo" estabelece diretrizes para a aplicação desses recursos, os quais devem ser direcionados para investimentos, diante do papel significativo que os royalties provenientes da exploração de recursos naturais como o petróleo e gás, desempenham no desenvolvimento econômico dos municípios do litoral do estado de São Paulo e têm sido uma das principais fontes de receita para muitas cidades, contribuindo para impulsionar o crescimento econômico e melhorar a qualidade de vida de seus habitantes.

O presente estudo de caso se concentra na gestão de recursos públicos com o repasse de royalties para os municípios de São Sebastião e Ilhabela, ambos os municípios localizados no litoral norte do estado de São Paulo no período de 2010 a 2021, sua escolha se deve ao fato de que ambos os municípios terem uma geografia privilegiada, com as mesmas vocações turísticas devido às suas belas praias e ambientes naturais preservados. No entanto, a exploração de petróleo na Bacia de Santos, ao largo da costa, tem gerado receitas substanciais por meio do pagamento de royalties, impactando diretamente essas comunidades.

A metodologia aqui proposta é a utilização como variáveis as receitas de royalties, as receitas tributárias: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria dos municípios e as despesas de capital em Investimentos, obtidas a partir das Demonstrações Contábeis publicadas de cada município, abrangendo o período de 2010 a 2021, os relatórios de repasses da ANP-Agência Nacional de Petróleo, análises estatísticas e revisão bibliográfica. Este estudo analisa a distribuição dos royalties entre os dois municípios do litoral norte paulista, os impactos econômicos

decorrentes dessa distribuição e os desafios enfrentados pelos gestores municipais na gestão desses recursos públicos, e paralelo, examinaremos os efeitos dos royalties sobre indicadores econômicos de investimentos públicos efetivamente realizados, destacando os desafios e oportunidades associados a essa fonte de financiamento para garantir uma utilização eficaz e sustentável dos royalties, visando maximizar seu potencial de aplicação no desenvolvimento econômico e social.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada envolveu o levantamento e análise da legislação, bem como informações socioeconômicas de fontes primárias, livros, artigos científicos, base de dados ANP, CGU, PLANALTO FEDERAL, PORTAL DA TRANSPARENCIA e TCE/SP.

Como método para realização desta pesquisa, utilizar-se-á quanto ao objetivo uma pesquisa exploratória com uma abordagem qualitativa, delineamento Bibliográfico e Documental.

O período escolhido para a análise compreende os anos entre 2010 e 2021, para a delimitação deste espaço temporal considerou-se o período em que se deu início as atividades relacionadas à exploração e produção de petróleo na Bacia de Santos na camada do pré-sal.

3 CONTEXTO HISTÓRICO DO PETRÓLEO NO BRASIL

Conforme apontado por Kupfer et al. (2000), uma das características distintivas da indústria do petróleo reside na constante necessidade de esforços exploratórios, visando assegurar um volume de reservas compatível com a produção. O Brasil é um país rico em recursos naturais, e muitos municípios são impactados pela exploração desses recursos, os chamados royalties que são compensações financeiras pagas por empresas que exploram recursos naturais, como petróleo, gás natural, energia e minérios, em todo o território continental e marítimo; esses recursos são distribuídos entre a União, os estados, os municípios e demais órgãos governamentais responsáveis pela gestão ambiental, de pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e ainda à segurança nacional. O setor petrolífero exerce uma influência substancial na economia, tanto devido ao seu impacto multiplicador nas diversas cadeias produtivas, quanto aos efeitos que tem sobre a balança de pagamentos e as finanças públicas.

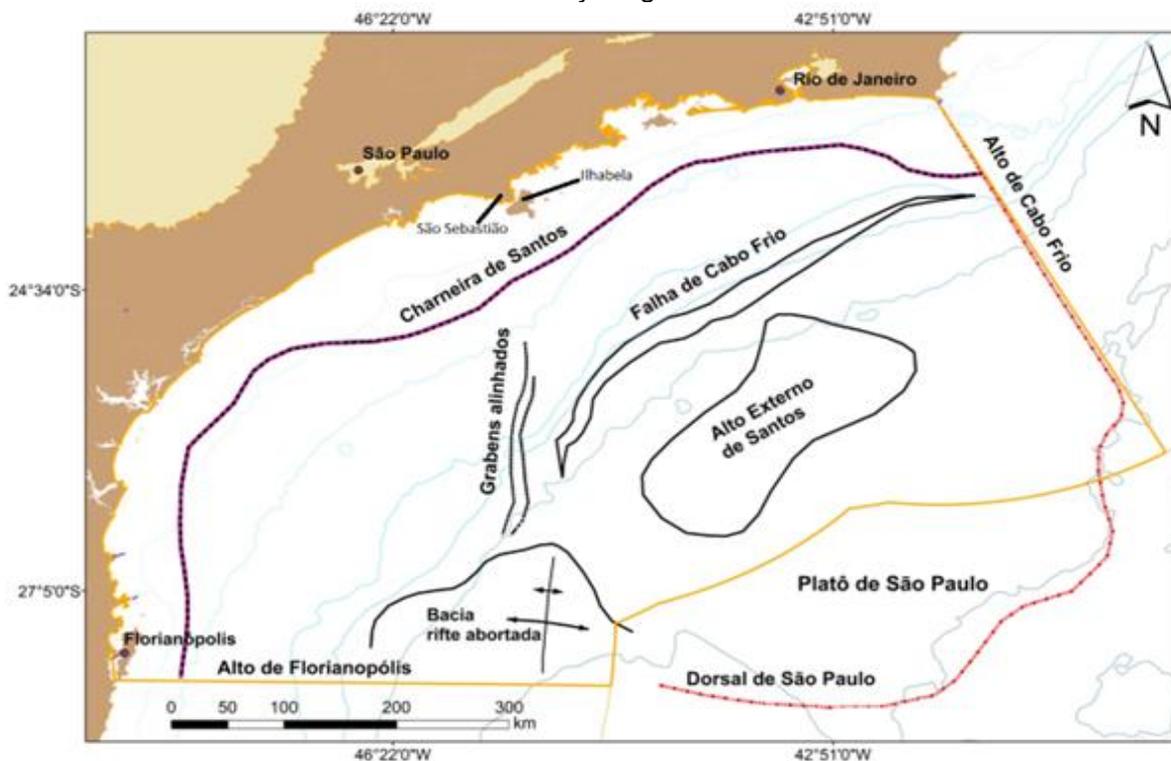
Conforme mencionado por Araújo (2001), o aumento abrupto nos preços do petróleo em 1973 representou um desafio significativo para a Petrobras S/A, demandando um incremento na produção interna de petróleo e gás natural com o objetivo de mitigar os impactos decorrentes da importação de petróleo sobre a balança comercial. A realocação dos investimentos em direção à exploração propiciou a descoberta de reservas de petróleo em 1974 na Bacia de Campos, localizada no litoral do Estado do Rio de Janeiro, que se tornou a maior província petrolífera do Brasil.

A Bacia de Santos está localizada na região sudeste do Brasil e abrange os litorais dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e Santa Catarina sua área até a cota batimétrica de 3.000 m é de aproximadamente 350.000 km². Geologicamente, segundo Moreira et al. (2007), está limitada a norte com a Bacia de Campos pelo alto de Cabo Frio e a sul com a bacia de Pelotas pelo alto de Florianópolis. O limite oeste da bacia é representado pelos cinturões das serras

costeiras (Maciço da Carioca, Serras do Mar e da Mantiqueira) e a leste a bacia se estende até o sopé do Platô de São Paulo (Macedo, 1989).

A exploração de petróleo na Bacia de Santos foi iniciada na década de 70, quando ocorreram as primeiras incursões exploratórias, porém sem sucesso (Chang et al., 2008). A primeira descoberta na bacia ocorreu em 1980, pela Pecten, em arenitos turbidíticos de talude da Formação Itajaí-Açu (Macedo, 1989), no campo de Merluza. Na década de 80 foram criadas grandes expectativas quanto ao potencial petrolífero da Bacia de Santos, impulsionadas principalmente pelas descobertas dos campos de Tubarão, Coral, Estrela do Mar e Caravela, em reservatórios carbonáticos albianos no sul da Bacia de Santos (Figura 1).

Figura 1 - Mapa de Localização da Bacia de Santos com os principais elementos e seu arcabouço regional.



Fonte: Garcia et al.,2012.

A exploração de petróleo na Bacia de Santos foi iniciada na década de 70, quando ocorreram as primeiras incursões exploratórias, porém sem sucesso (Chang et al., 2008). A primeira descoberta na bacia ocorreu em 1980, pela Pecten, em arenitos turbidíticos de talude da Formação Itajaí-Açu (Macedo, 1989), no campo de Merluza. Na década de 80 foram criadas grandes expectativas quanto ao potencial petrolífero da Bacia de Santos, impulsionadas principalmente pelas descobertas dos campos de Tubarão, Coral, Estrela do Mar e Caravela, em reservatórios carbonáticos albianos no sul da Bacia de Santos.

Desde 1939, o Brasil já perfurou um total de 29.748 poços para explorar petróleo e gás natural, sendo 23.041 em terra e no 6.707 mar. Para efeito de comparação, a Argentina já perfurou 60 mil poços e os EUA, 4 milhões. Do nosso total de poços de petróleo e gás, atualmente temos 5.964 poços em produção, alguns perfurados ainda na década de 1950, também temos 2.047 poços injetando água, gás carbônico e outras substâncias para aumentar a eficiência dos poços de produção. Atualmente, o

Brasil produz petróleo e gás de 12 bacias, sendo as principais as de Santos e Campos, onde se localiza a produção do óleo e gás do Pré-sal, onde de fato, os 20 poços com a maior produção de óleo e gás em barris equivalentes de petróleo por dia (bep/d) ficam na Bacia de Santos, onde apenas 69 poços estão produzindo (ANP, 2023).

A partir de 1997 com a Lei do Petróleo, a Bacia de Santos recebeu novos investimentos exploratórios da Petrobras e de outras companhias estrangeiras e nacionais na aquisição de dados geológicos e geofísicos que culminaram com a descoberta de novas jazidas: de óleo em Oliva e Atlanta; e de gás natural em Lagosta, Tambuatá, Tambaú, Mexilhão, Carapiá, Uruguá e Pirapitanga. Em 2006, o primeiro poço exploratório, denominado 1-BRSA-329D-RJS, foi perfurado na seção pré-sal da Bacia de Santos com o objetivo de testar o prospecto Parati, este poço, apesar de descobridor de uma acumulação de gás e condensado pouco atrativa comercialmente em função da baixa qualidade dos reservatórios, comprovou a existência de um sistema petrolífero atuante naquela porção da bacia, abrindo perspectivas para o novo “play” exploratório da Bacia de Santos: o pré-sal, que modificou profundamente o cenário exploratório brasileiro, dando origem, inclusive, ao novo marco regulatório para as áreas do pré-sal das bacias de Campos e Santos (Leis nos 12.276/10, 12.304/10 e 12.351/10) (ANP, 2023).

4 A EXPLORAÇÃO PETROLÍFERA BRASILEIRA E OS ROYALTIES

Atualmente a Bacia de Santos, em conjunto com a Bacia de Campos, desponta como uma das principais bacias produtoras de Petróleo do Brasil, as quais tiveram grande interesse da indústria do petróleo e gás natural, criando grande expectativa para o crescimento na exploração e produção de petróleo na Bacia de Santos. Além do crescimento econômico resultante das atividades das empresas petrolíferas, que se traduz em novas oportunidades de negócio, criação de empregos diretos e indiretos, expansão do mercado consumidor local e aumento da arrecadação municipal e estadual por meio das compensações financeiras sobre a produção de petróleo e gás natural destinadas às regiões de exploração. Destaca-se, especialmente, a contribuição significativa dos royalties e das participações especiais, que integram as Participações Governamentais no setor.

Os números expressivos são resultado de uma interseção de fatores, que teve início com a promulgação da Lei n.º 9.478/97, a qual flexibilizou o monopólio do petróleo no país. Essa nova legislação elevou a alíquota de cálculo dos royalties de 5% para 10% e, simultaneamente, introduziu modificações no preço de referência para o cálculo desses royalties: o preço fixo das refinarias foi substituído pela cotação do petróleo no mercado internacional; a elevação no preço do petróleo; o crescimento da produção nacional e as flutuações nas taxas de câmbio uma vez que o pagamento de royalties é realizado em dólares (ANP, 2023).

A Bacia de Santos atingiu recorde de participação na produção nacional de petróleo e gás natural. No mês de junho de 2021, foram 2,67 milhões de barris equivalentes de petróleo por dia (boe/d), o que corresponde a 71,06% do total registrado no país. Atualmente, as 21 plataformas que operam nos campos do pré-sal são equipadas com tecnologias para reduzir emissões de carbono, aumentando a eficiência da produção. Somado a isso, os campos do pré-sal têm emissões menores do que a média global (Centro Brasileiro de Infraestrutura [CBIE], 2019).

Embora a Lei n.º 9.478/97 estabeleça o modo de partilha dos royalties e participações especiais, não especifica os setores nos quais estes recursos devam

ser empregados pelos Estados e Municípios, uma eventual falta de fiscalização aliada a uma expectativa de alta destes recursos nos próximos anos justifica uma maior necessidade de eficácia na utilização destes recursos, no sentido de promover um desenvolvimento continuado do Litoral Norte. Diante de um eventual esgotamento das jazidas minerais, caso os municípios venham a se tornar extremamente dependentes destes recursos, sem aplicá-los em projetos de infraestrutura e, principalmente, em atividades econômicas que promovam uma diversificação de suas bases produtivas, poderão surgir graves problemas socioeconômicos no longo prazo. Hoje o Rio de Janeiro lidera a produção de gás natural, com 75% do montante extraído e São Paulo é o segundo estado no ranking da produção, tanto de petróleo, quanto de gás, a problemática em relação a este cenário e que esses recursos passaram a ser significantes dentro do fluxo dos recursos públicos e no momento a previsão de curto prazo é de que tais recursos continuem em ascensão, graças aos vultosos investimentos neste segmento graças aos contratos de parceria público-privada-PPP (“public-private-partnerships”) e as constantes pesquisas desenvolvidas pela Petrobras (ANP, 2022).

5 PAGAMENTO DE ROYALTIES PETRÓLEO NO LITORAL NORTE DO ESTADO DE SÃO PAULO

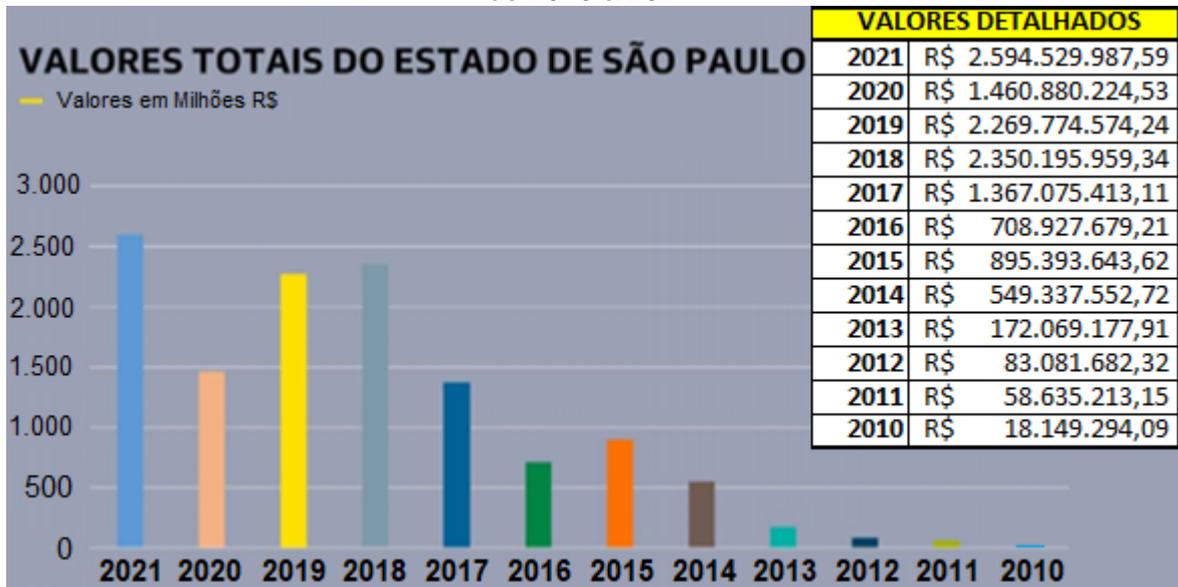
O Estado de São Paulo, possui 16 (dezesesseis) municípios em sua costa litorânea, que em ordem alfabética, são as cidades de Bertioga, Cananeia, Caraguatatuba, Cubatão, Guarujá, Iguape, Ilha Comprida, Ilhabela, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos, São Sebastião, São Vicente e Ubatuba. Destes municípios todos estão localizados na denominada Zona de Produção da Bacia de Santos, destes cinco pertencem ao Litoral Norte Paulista, sendo: Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela e Bertioga; o que lhes confere uma maior participação no rateio final dos recursos de royalties e participações especiais.

Durante o ano de 2010, conforme gráfico 1, o repasse total de royalties e participações especiais ao estado de São Paulo foi de R\$ 151,94 Milhões, indo para R\$ 3,71 Bilhões em 2021, dentre os principais beneficiários estão: Ilhabela e São Sebastião onde do valor total repassados pela ANP- Agência Nacional de Petróleo aos dois municípios em 2010, totalizaram R\$ 69,47 milhões que representou 46% da soma total dos repasses de royalties a todo estado de São Paulo, onde aos outros 14 (quatorze) municípios coube a fração de 42% do total de royalties e participações especiais repassados ao estado de São Paulo; o que culminaram em um crescimento espetacular das receitas de royalties, distribuída pela ANP ao estado de São Paulo e seus municípios litorâneos no período de 2010 a 2021 (ANP, 2023).

Outro fato importante foi o súbito crescimento destas receitas em um curto espaço de tempo; de 2016 a 2018; alguns municípios apresentaram crescimentos entre 200% e 300%, aproximadamente, com destaque para o repasse ao estado de São Paulo que apresentou aumento de 332%; enquanto, nesse mesmo período o município de Ilhabela obteve um aumento de 318% e São Sebastião apresentou um aumento de 207%. Quanto a aplicação, a única restrição dada pela legislação é a de que os royalties e as participações especiais não sejam utilizados em pagamento de pessoal e quitação de dívidas, salvo aquelas realizadas com a União, e, a tarefa de fiscalização cabe ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo controlar o registro da arrecadação e fiscalizar a aplicação deste recurso, visto que, as proibições legais para o uso e aplicação destes recursos, não são, suficientemente especificadas e

delimitadas em lei, o gráfico abaixo reflete toda a arrecadação de royalties e participações especiais repassados ao estado de São Paulo no período de 2010 a 2021 (ANP, 2023).

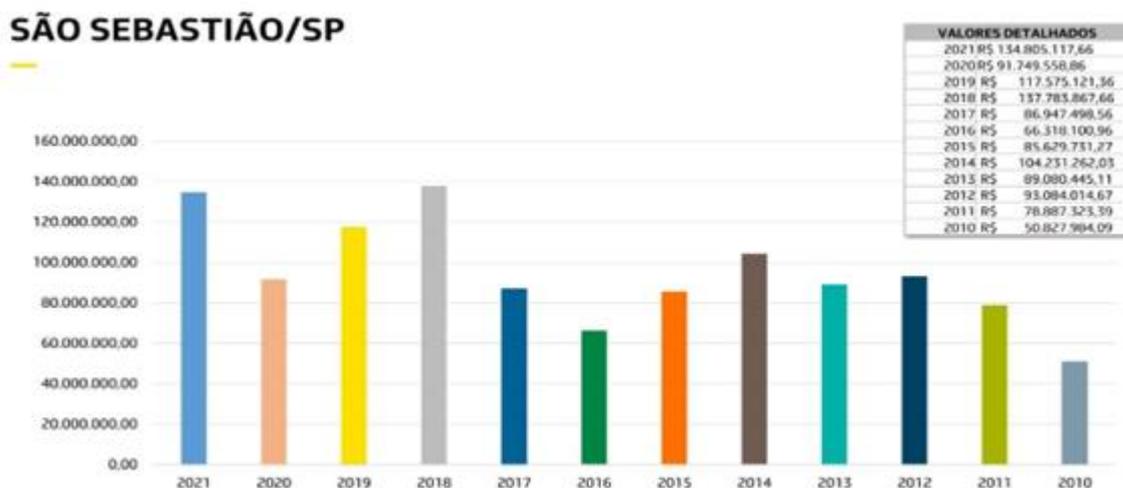
Gráfico 1 - Arrecadação de Royalties e Participações Especiais do Estado de São Paulo de 2010 a 2021.



Fonte: ANP,2023.

Como verificado no gráfico acima; somente o estado de São Paulo recebeu R\$ 18,14 Milhões em 2010 e também se observou uma elevação de sua receita a partir de 2017, culminando numa arrecadação de R\$ 2,59 Trilhões de reais, que representa um acréscimo de 14.295%, tal valor, representa sozinho aproximadamente 70% do total distribuído pela ANP a todo o estado de São Paulo em 2021. O total distribuído ao restante dos 14 Municípios litorâneos de São Paulo foi de R\$ 64,32 Milhões em 2010 indo para R\$ 459,26 Milhões em 2021, para melhor visualização dos números apresentados, abaixo destacamos a arrecadação de São Sebastião no gráfico 2.

Gráfico 2 - Arrecadação de Royalties e Participações Especiais do município de São Sebastião de 2010 a 2021.

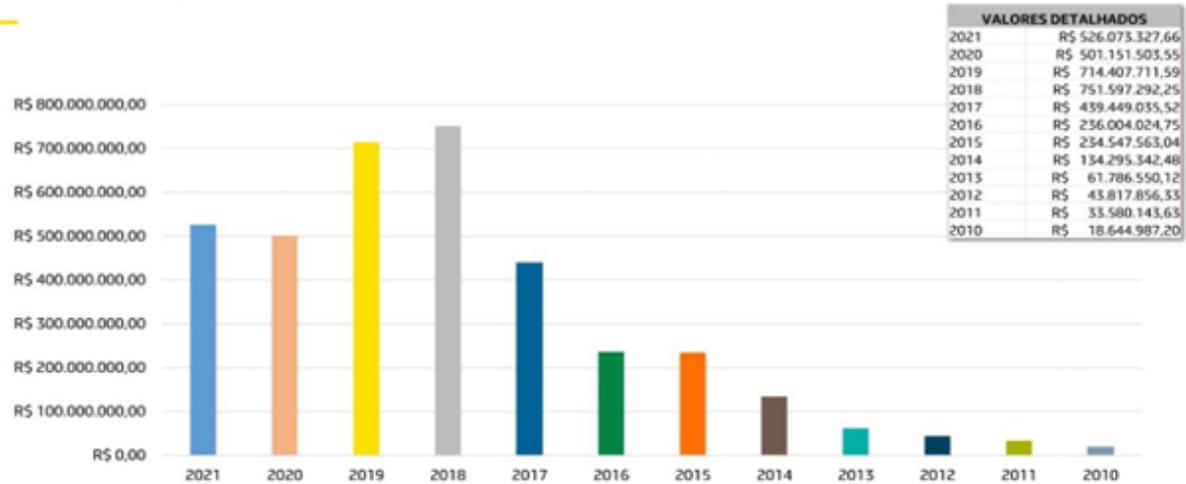


Fonte: ANP,2023.

Como verificado no gráfico 2, acima o município de São Sebastião recebeu R\$ 50,82 Milhões em 2010 e R\$ 134,80 Milhões em 2021, que representa um acréscimo de 265% no período, porém seu índice de participação no total da distribuição estadual de royalties caiu de 33,45% em 2010 para 3,63% em 2021. Com efeito, dos novos percentuais médios, que denotam das confrontações que redimensionam, em boa parte os limites territoriais dos campos de produção da Bacia de Santos e seus campos de exploração de Bacalhau, Lapa e Sapinhoa de 100% em favor de Ilhabela de 0% para em favor de São Sebastião. Diante disso gerou um caso em discussão e foi aberto o Processo: 5000825-58.2020.4.03.6135, tendo como teor o pedido de revisão das linhas geodésicas que definem a Costa dos Municípios de São Sebastião e Ilhabela pelo IBGE consequentemente, houve atualização dos índices de rateio pela ANP, gerando alteração na distribuição de royalties como demonstrado no gráfico 2. Para melhor esclarecer a arrecadação de Ilhabela, apresentamos a evolução do recebimento dos royalties no gráfico 3.

Gráfico 3 - Arrecadação de Royalties e Participações Especiais do município de Ilhabela de 2010 a 2021.

ILHABELA /SP

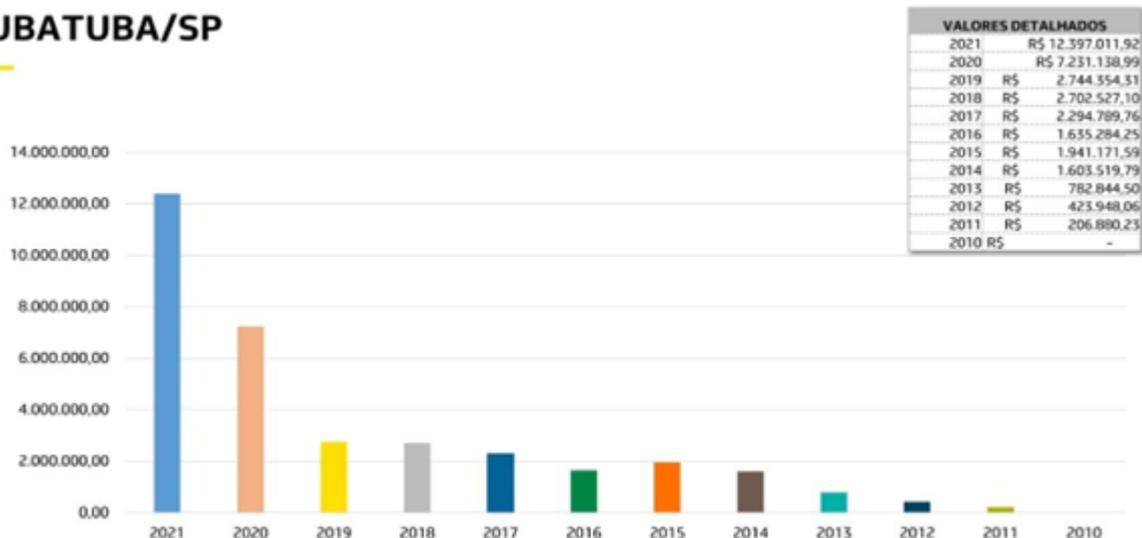


Fonte: ANP, 2023.

O município de Ilhabela por sua vez, recebeu R\$ 18,64 Milhões em 2010, e passou para R\$ 526,07 Milhões em 2021; que representa um acréscimo de 2.822%, representando aproximadamente, 14% do total distribuído pela ANP a todo o estado de São Paulo; um valor extremamente alto se comparado às suas arrecadações de Receitas Tributária do município, que foi de R\$ 77,69 Milhões em 2021, o que representa 14,77% do valor dos royalties repassados ao município, tal acréscimo deve-se ao fato de estar localizada na denominada Zona de Produção Principal da Bacia de Santos, tal fato lhes confere uma maior participação no rateio final dos recursos de royalties e participações especiais, motivado por uma redistribuição na alíquota dos royalties no campo de Sapinhoa na Bacia de Santos.

Gráfico 4 - Arrecadação de Royalties e Participações Especiais do município de Ubatuba de 2010 a 2021.

UBATUBA/SP



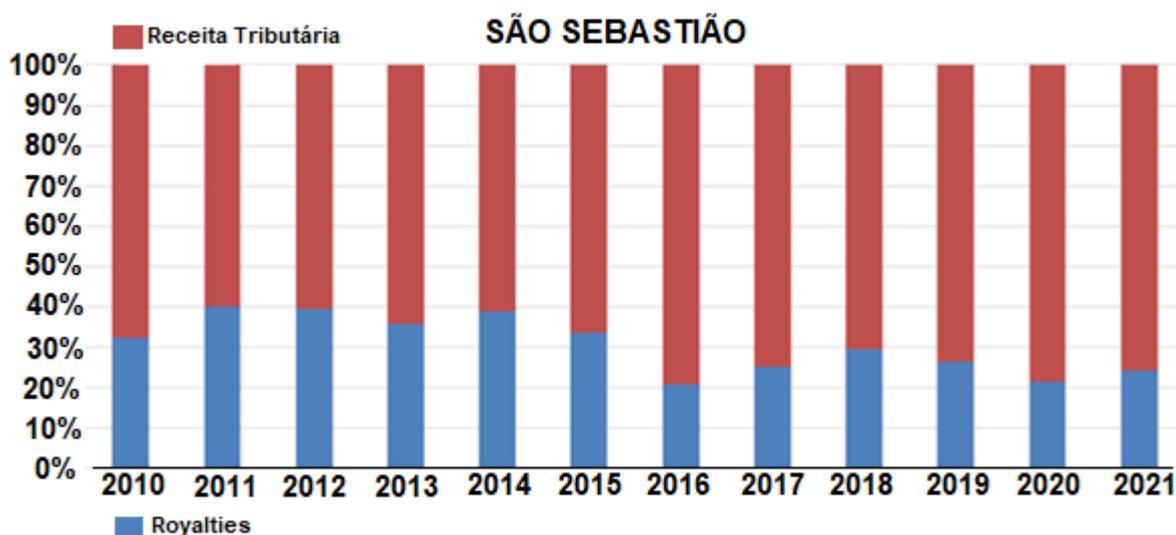
Fonte: ANP, 2023.

Na própria Região do litoral norte é possível perceber o grau de distorção na arrecadação dos municípios pertencentes à Zona de Produção Principal e aqueles integrantes da Zona de Produção Limitrofe. Como exemplo temos a cidade de Ubatuba, onde o total arrecadado em 2011, pelo município foi de R\$ 206,88 mil. Isto porque em 2010 ano base do presente estudo, não houve repasse de royalties ao município e em 2021 teve uma arrecadação de R\$ 12,39 Milhões a menor do Litoral Norte, conforme demonstrado no gráfico 4.

5 A PARTICIPAÇÃO DOS ROYALTIES NOS ORÇAMENTOS MUNICIPAIS DO MUNICÍPIOS DE LITORAL NORTE DE SÃO PAULO

Durante análise do Balanço Financeiro de 2010 a 2021 o município São Sebastião, no período estudado, teve equilíbrio orçamentário durante todos os anos de 2010 a 2021, no tocante a relação entre a participação dos Royalties na Receita Tributária, onde se nota uma maior arrecadação das Receitas Tributárias que as receitas com Royalties, isso demonstra a não dependência dos Royalties, para garantir a gestão municipal, considerando como um aporte financeiro para cobertura das Despesas Correntes ou Investimentos, conforme demonstrado no gráfico 5.

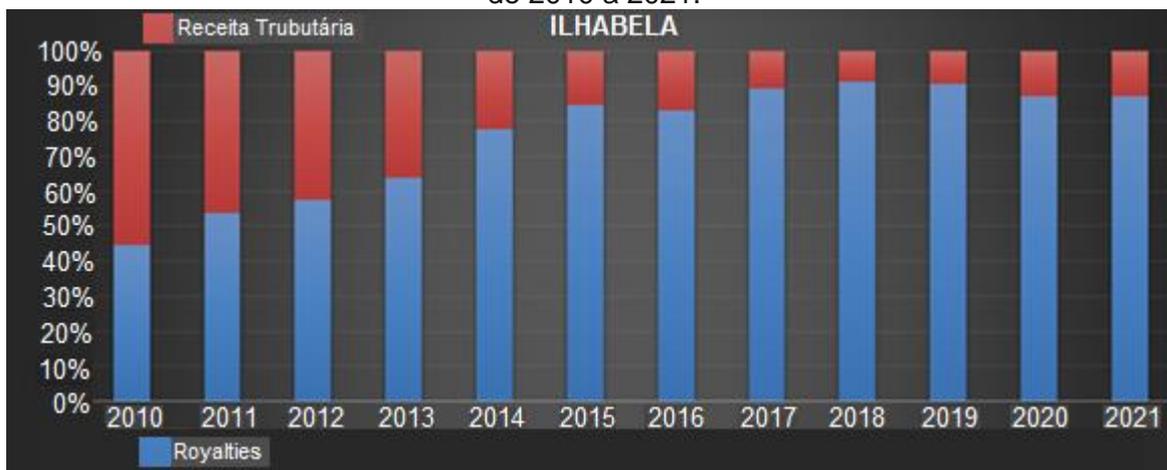
Gráfico 5 - Participação dos Royalties nas Receitas Tributárias do município de São Sebastião de 2010 a 2021.



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados da PMSS, 2024.

No tocante a análise do Balanço Financeiro do município Ilhabela, no mesmo período estudado, verificamos um equilíbrio orçamentário durante praticamente todos os anos estudado, com exceção do ano de 2010, onde a Receita Tributária arrecadada foi maior que o repasse das receitas dos Royalties, frente a esses dados, podemos concluir que uma grande dependência dos Royalties, para garantir a gestão dos serviços municipais a população, conforme demonstrado no gráfico 6.

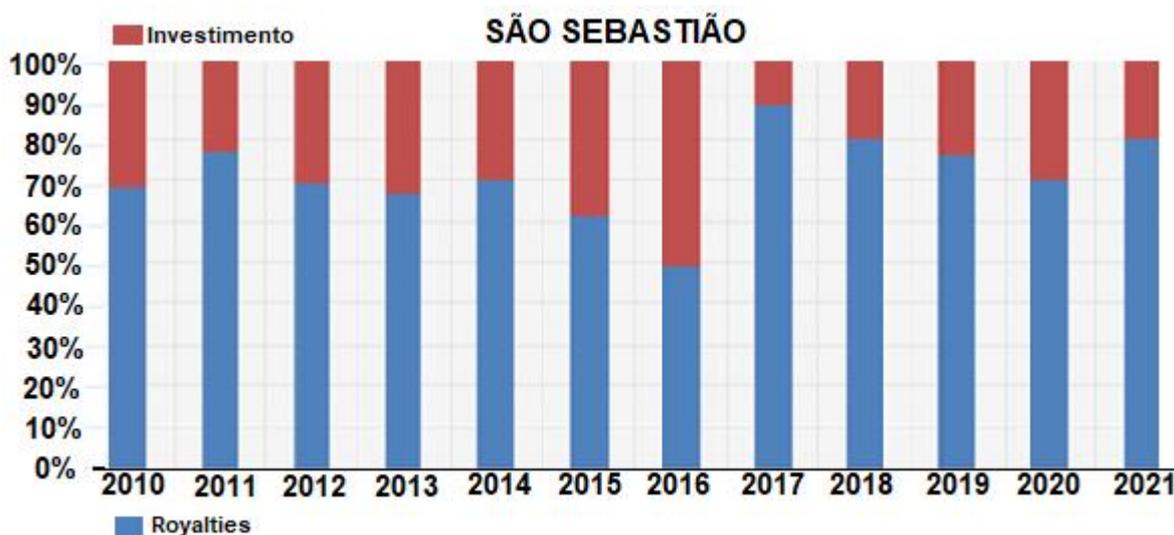
Gráfico 6 - Participação dos Royalties nas Receitas Tributárias do município de Ilhabela de 2010 a 2021.



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados da prefeitura de Ilhabela, 2024

Em relação aos Investimentos realizados pelo município, e ainda, analisando o Balanço Financeiro de 2010 a 2021 do município São Sebastião, verificou-se um percentual de investimentos médio de 35% durante os anos de 2010 a 2021, no tocante a relação entre a participação dos Investimentos públicos realizados com as receitas com Royalties, conforme demonstrado no gráfico 7.

Gráfico 7 - Participação dos Royalties nos Investimentos do município de São Sebastião de 2010 a 2021



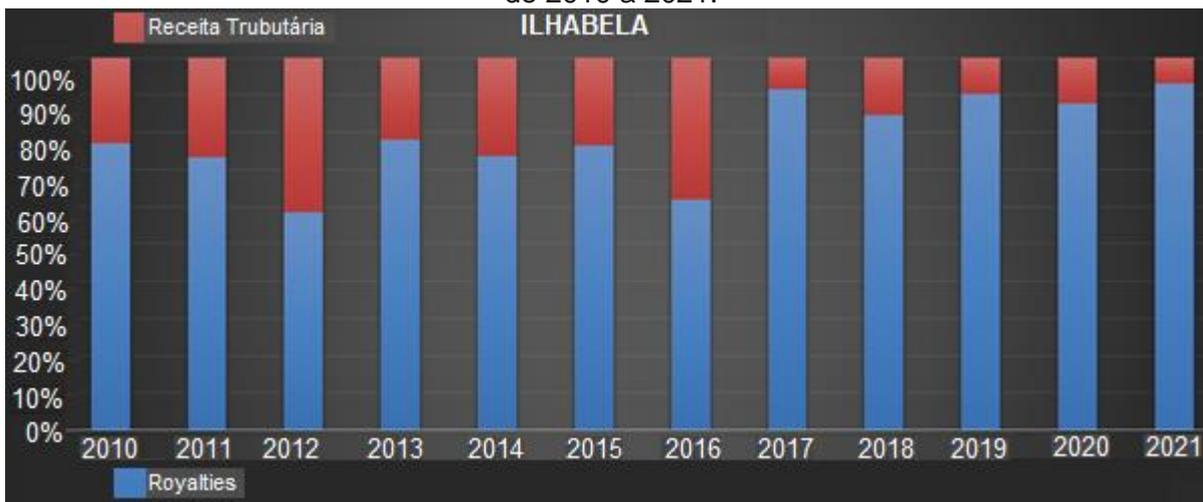
Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados da PMSS, 2024

O gráfico acima demonstra ainda, a não aplicação integral dos Royalties em investimentos, levando a admitir como correta a suposição acima, quanto a utilização dos Royalties para garantir o pagamento das Despesas Correntes, dado sua pouca representatividade dos investimentos da gestão municipal, pois no período estudado houve um recebimento acumulado de receitas com Royalties na ordem de R\$ 1,13 Bilhões e uma aplicação em investimentos por parte do município na ordem de R\$ 461,5 Milhões, obtemos então um índice de aplicação de 40,52% sobre os royalties recebidos, com isso demonstra também a busca de Financiamentos através das

Operações de Crédito e de Convênios para as Despesas de Capital, em decorrência dos Balanços analisados.

Passamos agora a analisar os Investimentos realizados pelo município de Ilhabela, e ainda, tomando por base o Balanço Financeiro de 2010 a 2021 do município, verificou-se um percentual de investimentos médio de 15% durante os anos de 2010 a 2021, no tocante a relação entre a participação dos Investimentos públicos realizados com as receitas com Royalties, conforme demonstrado no gráfico 8.

Gráfico 8 - Participação dos Royalties nos Investimentos do município de Ilhabela de 2010 a 2021.



Fonte: Elaboração Própria, a partir dos dados da prefeitura de Ilhabela, 2024.

O gráfico 8 demonstra ainda, a baixa relação da aplicação integral dos Royalties em investimentos, levando a admitir que a utilização das receitas dos Royalties para garantir o pagamento das Despesas Correntes, dado sua pouca representatividade dos investimentos da gestão municipal, pois no período estudado houve um recebimento acumulado de receitas com Royalties na ordem de R\$ 3,69 Bilhões e uma aplicação em investimentos por parte do município na ordem de R\$ 697 Milhões, obtemos então um índice de aplicação de 18,86% sobre os royalties recebidos, com isso demonstra também a dependência da receita com Royalties para a cobertura das Despesas Correntes, em decorrência da pouca receita tributária observada nos Balanços analisados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os municípios pesquisados destinaram boa parte dos seus recursos para o gasto social, priorizando as áreas de Educação e Cultura, Saúde, Habitação e Urbanismo, dentre outras, representando um esforço das políticas públicas em atender as grandes necessidades da população local, números expressivamente maiores que os verificados para os municípios limítrofes dos campos de exploração, os municípios de Ilhabela e São Sebastião, além de terem utilizados os recursos para atender à demanda crescente por serviços públicos, não foram identificadas ações concretas voltadas para a promoção de um projeto de sustentabilidade, diversificação da base produtiva, incentivo as vocações e potencialidades específicas de cada município.

Para Leal e Serra (2002, p. 18), “isto não deve provocar um juízo negativo, pois pode ser decorrente da insuficiência de recursos tributários para atender a demanda, acrescida de bens e serviços públicos; e/ou da existência de grande déficit social herdado de um período anterior de estagnação econômica”. Infelizmente, os quadros de execução orçamentária, na forma como são apresentados, enfatizam somente a legalidade e a gestão de caixa, não permitindo a correta apropriação dos royalties às áreas a que são destinados.

Os investimentos em Habitação e Urbanismo estão intrinsecamente ligados ao significativo impacto demográfico enfrentado pelos municípios abrangidos pelas atividades de exploração petrolífera, bem como pela expansão urbana decorrente do turismo. Em relação à Educação, é compreensível a alocação substancial de recursos, dada a sua natureza regulamentada por critérios específicos estabelecidos na Constituição Federal, nas legislações estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais, que garantem um investimento mínimo obrigatório (25% da receita e de impostos). A implementação do FUNDEF marcou um avanço na efetivação desses investimentos, particularmente no ensino fundamental.

Segundo dados da ANP (2023) a relação entre os royalties do petróleo e os gastos destinados aos setores de Educação/Cultura e Saúde/Saneamento não é inequívoca, devido à coincidência do período estudado ser marcado pela pandemia e o temporal que assolou a região, gerando dispêndios em Educação e Saúde que superaram os repasses provenientes do FUNDEF e do SUS, sugerindo que esses setores foram beneficiados por outras fontes de recursos, notadamente os provenientes dos royalties.

De acordo com os resultados obtidos, referentes à arrecadação dos tributos dos royalties, e os originários das receitas tributárias, percebeu-se que aqueles estão contribuindo fortemente para o incremento da receita municipal, a qual, cada vez mais, se torna dependente destes recursos. Averiguou-se, da mesma maneira, a redução das Receitas Tributárias na composição da Receita Total Municipal, levando a crer que os municípios podem estar utilizando os royalties para promover ajustes em suas contas, a fim de que se enquadrem na regulação estabelecida pela LRF.

Os principais resultados percebidos foram que os royalties, de maneira direta ou indireta, estão promovendo o aumento do nível de investimentos e contribuindo para um ajuste das contas públicas, pois passaram a complementar gastos sociais, juntamente com outros recursos tais como aqueles provenientes do SUS e do FUNDEF. Os royalties também vêm sendo importantes para a melhoria na qualidade de oferta dos serviços na área social, especialmente para Educação e Cultura. Assim, pode-se afirmar que os recursos dos royalties estão contribuindo para esforços de promover o desenvolvimento socioeconômico das cidades do Litoral Norte Paulista.

Entretanto, os dados indicam que os royalties estão sendo gastos na ampliação da oferta de bens e serviços públicos, como se fossem recursos tributários. Parece não haver uma preocupação em atrelar sua aplicação a investimentos pró-diversificação da base econômica produtiva, como uma exceção a cidade de Ilhabela criou Fundo Soberano de Ilhabela (FSMI) em 2018, com a missão de formar poupança pública, reduzir os impactos das crises econômicas e estimular o desenvolvimento de projetos estratégicos de interesse do município, os recursos investidos são provenientes da participação especial dos royalties do petróleo, que são creditados trimestralmente, tendo hoje o fundo possui um saldo superior a R\$ 448 milhões. Uma característica inovadora na gestão desse fundo é o envolvimento da sociedade civil no acompanhamento da aplicação dos royalties, através do Conselho Municipal de

Acompanhamento da Aplicação dos Royalties do Município de Ilhabela, um instrumento que visa a participação e a supervisão popular do uso dos recursos aportados ao fundo municipal.

A implementação de medidas desse tipo, juntamente com a diversificação da base produtiva por meio de projetos sustentáveis e promoção das vocações e potencialidades específicas de cada município, é crucial, uma vez que as atividades relacionadas à exploração de petróleo na região possuem um horizonte de tempo limitado. Consequentemente, embora contribuam para aprimorar o bem-estar das gerações presentes, a extensão dos benefícios das despesas financiadas com os recursos dos royalties para as gerações futuras permanece incerta. É importante ressaltar que a busca pela diversificação produtiva e pela sustentabilidade constitui um dos objetivos subjacentes à distribuição de royalties, dada sua vinculação a um recurso não renovável. Portanto, torna-se imperativo desenvolver estratégias de planejamento para fortalecer e diversificar a base produtiva da região.

REFERÊNCIAS

- Agência Nacional do Petróleo (2022). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural*. <http://www.anp.gov.br>.
- Agência Nacional do Petróleo. (2022) *Petróleo e Desenvolvimento Municipal – o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados*. <http://www.anp.gov.br>.
- Agência Nacional do Petróleo. (2023). *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás Natural*. <http://www.anp.gov.br>.
- Araújo, J. (2001). Indústria de Petróleo e Economia do Rio de Janeiro. In A. Freire, M. Matta, & C. Sarmento. (coord.). *Um Estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. Editora FGV.
- Brasil. (2023). Decreto n.º 2.705, de 3 de agosto de 1998. Define critérios para o cálculo e cobrança das participações governamentais de que trata a Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, aplicáveis às atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural, e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2705.htm
- Centro Brasileiro de Infraestrutura (2023). *Consultoria especializada*. CBIE. <https://www.cbie.com.br/>.
- Chang, H. K., Assine, M. L., Corrêa, F. S., Tinen, J. S., Vidal, A. C., & Koike, L. (2008). Sistemas petrolíferos e modelos de acumulação de hidrocarbonetos na Bacia de Santos. *Revista Brasileira de Geociências*, 38(2), 29–46. <https://doi.org/10.25249/0375-7536.2008382S2946>.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

- Garcia, S. F. de M., Danderfer Filho, A., De Lamotte, D. F., & Rudkiewicz, J.-L. (2012). Análise de volumes de sal em restauração estrutural: Um exemplo na bacia de Santos. *Revista Brasileira de Geociências*, 42(2), 433-450. <https://doi.org/10.5327/Z0375-75362012000200016>
- Kupfer, D., Haguenuer, L., Young, C. E., & Dantas, A. (2000). *Impacto econômico da expansão da indústria do petróleo*. GIC-IE/UFRJ <https://doi.org/10.13140/rg.2.1.2767.1121>
- Leal, J., & Serra, R. (2002). Nota sobre os Fundamentos Econômicos da Distribuição Espacial dos Royalties Petrolíferos no Brasil. *Anais do XXX Encontro Nacional de Economia*.
- Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. (1997, 6 agosto). Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm.
- Macedo, J. M. (1989). Evolução tectônica da Bacia de Santos e áreas continentais adjacentes. *Boletim De Geociências Da Petrobras*, 3(3), 159-173. <https://bgp.petrobras.com.br/bgp/article/view/475>
- Moreira, J. L. P., Madeira, C. V., Gil, J. A., & Machado, M. A. P. (2007). Bacia de Santos. *Boletim de Geociências da Petrobras*, 15(2), 531–549.
- Petróleo Brasileiro S/A (2023). <https://transparencia.petrobras.com.br/>
- Prefeitura de Ilhabela. (2023) <https://www.ilhabela.sp.gov.br/portal/transparencia>
- Prefeitura de São Sebastião (2023). <https://www.saosebastiao.sp.gov.br/contas.asp>