



Avaliação do Desempenho Fiscal do Município do Rio de Janeiro para o período 2009-2016

*Parecer apresentado à
Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro*

Dezembro/2016

Este documento contém informações confidenciais.

Caso você não seja a pessoa autorizada a recebê-lo, não deverá utilizá-lo, copiá-lo ou revelar o seu conteúdo.

Vedada a circulação sem autorização ou cessão pela Secretaria Municipal de Fazenda do Município do Rio de Janeiro

EQUIPE TÉCNICA

José Roberto R. Afonso (*coordenação*)

Economista, doutor em economia pela UNICAMP e mestre em economia pela UFRJ, pesquisador do IBRE/FGV, professor do IDP e consultor em finanças públicas

Raquel Almeida Pedro (*coordenação adjunta*)

Economista, mestre em Gestão Empresarial pela FGV e especialista pela Emory University, consultora de projetos da FGV Projetos

Vilma da Conceição Pinto

Economista, mestranda da EPGE/FGV, pesquisadora do IBRE/FGV

Alexandre Cialdini

Economista, mestre em economia CAEN/UFC, diretor da Fundação SINTAF, ex-Presidente da ABRASF, ex-Secretário Municipal de Finanças de Fortaleza e São Bernardo do Campo

Sol Garson

Economista, doutora em Planejamento urbano e regional pelo IPPUR/UFRJ, consultora em orçamento e gestão de finanças públicas, ex-Secretária Municipal de Fazenda do Rio

Álvaro Manoel

Economista, doutor em Economia pela USP, consultor em política econômica, finanças públicas e gestão da dívida

Sidney dos Santos Saraiva Leão

Analista de sistemas, mestre em gestão pela Universidade de Lisboa, auditor fiscal da Secretaria da Fazenda do Ceará

Saulo Braga

Contador, mestre em controladoria pela UFC, auditor fiscal contábil-financeiro da Secretaria Estadual de Fazenda do Ceará

Colaborações complementares

Kleber Pacheco Castro

André Bevilaqua

Serviços auxiliares de pesquisa

Thiago Felipe

Juliana Damasceno

Carlos Nathaniel Rocha Cavalcante

José Ricardo Lima Guimarães Júnior

As opiniões expressas, como de praxe, não são das instituições a que estão vinculados.

RESUMO

O desempenho fiscal do município do Rio de Janeiro no período 2009/2016 foi marcado pelo enfrentamento bem-sucedido de importantes desafios.

Mesmo com crises econômicas e políticas, nacionais e mundiais, a cidade do Rio de Janeiro adotou posturas prudentes na gestão da receita e da despesa e dinâmicas na sua administração financeira. Isto a protegeu de desequilíbrio fiscal, como o que assolou notoriamente outros governos brasileiros, e ao mesmo tempo permitiu um esforço de investimento sem paralelos. O município se apoderou dos grandes eventos internacionais, especialmente os esportivos, e aproveitou oportunidades para uma profunda transformação na cidade.

Esta avaliação compreende: uma visão panorâmica da cidade e da organização de sua prefeitura; um diagnóstico da gestão tributária, orçamentária, da financeira, incluindo a dívida; abordagem de alguns aspectos mais marcantes e atuais (parcerias, previdência, educação, saúde e mobilidade); e uma análise comparativa das finanças de outros governos.

Regras e Limites Fiscais

A cidade do Rio está cumprindo ao final de 2016 os principais limites e regras previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como na Constituição Federal e demais atos regulatórios, como evidenciado e resumido na tabela a seguir, que expressa indicadores extraídos dos últimos relatórios oficiais publicados (orçamentário, até outubro, e de gestão, até agosto). Exigências constitucionais em matérias fiscais têm sido atendidas com folga, inclusive aplicações nas áreas sociais. Também atende aos principais limites da LRF, como dívida e gasto com pessoal, e deve fechar o exercício de 2016 e o atual mandato do Executivo municipal com restos a pagar inferiores às disponibilidades financeiras.

Cidade do Rio de Janeiro, 2016: Indicadores de Responsabilidade Fiscal

Obrigações Legais	Limites	2016	
Vinculações Constitucionais			
<i>Regra de Ouro</i>	Despesa de Capital > Operação de Crédito	R\$ 4,6 bi > R\$ 1,4 bi	Até Ago
Ensino / Receitas de Impostos	Mínimo de 25%	27,04%	Até Out
Recursos FUNDEB na Remun. do Magist	Mínimo Anual de 60%	74,61%	Até Out
Recursos FUNDEB que não Remun. Magist.	Máximo Anual de 40%	22,93%	Até Out
Recursos FUNDEB Não Aplicado no Exercício	Máximo Anual de 5%	2,46%	Até Out
Saúde / Receita de Impostos	Mínimo de 15%	26,42%	Até Out
Limites da LRF			
Despesas de Pessoal / RCL	Máx. 54% Prud. 51,3% Alerta 48,6%	45,53%	Até Ago
Limite Último Ano de Mandato ¹	Restos a Pagar < Disponibilidades Financ.	R\$ 1,7 bi < R\$ 1,9 bi (Projeção)	
Lei de PPP			
Despesas de PPP / RCL	Máximo de 5%	1,41%	Até Out
Resolução do Senado			
Dívida Consolidada Líquida / RCL	Máximo 120% Alerta 108%	50,70%	Até Out
Operações de Crédito / RCL	Máximo 16% Alerta 14,4%	6,54%	Até Ago

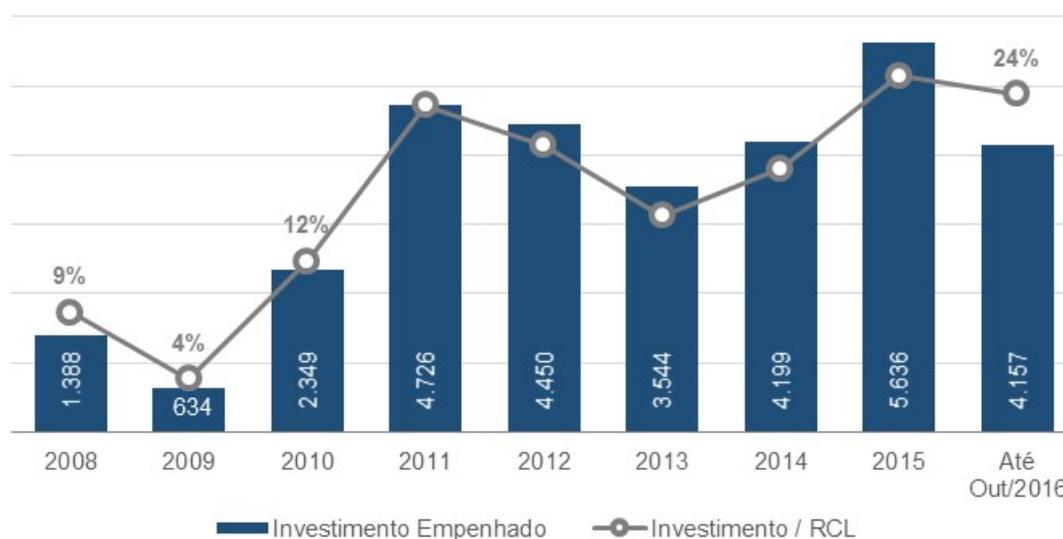
Fontes Primárias: RGF | RREO | PCRJ. Elaboração própria.

Nota 1: Estimativa Própria com base em equações econométricas. Projeções indicam saldos inferiores aos do final de 2015 porque (i) a poupança passada foi usada para financiar o último ciclo de investimento em 2015 e (ii) a política financeira para final de mandato foi direcionada no sentido de evitar acúmulo de restos a pagar, portanto, sacando e reduzindo caixa.

Traços Marcantes

A cidade promoveu um monumental esforço de investimento, sem precedente na sua história recente e na de outros governos brasileiros. Isto foi necessário, em grande parte, para a realização dos maiores eventos esportivos realizados no mundo – a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Despesa de Investimento Anual – R\$ milhões constantes



Fonte: RREO. Elaboração própria.

Nota: % de Investimento até out/ 2016 calculado sobre RCL até out/16.

Os projetos de infraestrutura foram, em sua maioria, financiados com a poupança própria, a contratação de empréstimos, inclusive externos, e o recurso de parcerias com o setor privado.

Tal esforço não ameaçou o controle atual do endividamento local e nem criou riscos preocupantes para o futuro. Foi aproveitado o espaço fiscal aberto por uma gestão fiscal mais austera nos primeiros anos (sobretudo no trato das questões da folha salarial e do custeio) e, por uma gestão financeira decisiva (seja por manter expressivo volume de caixa e angariar enormes ganhos financeiros, seja por se beneficiar da revisão das condições do contrato da dívida renegociada junto ao Tesouro Nacional).

Neste sentido, a dívida pública está em nível bem abaixo dos limites legais e, mesmo tendo assumido um risco cambial recentemente, este pode ser diluído por serem empréstimos (junto a organismos multilaterais) de longo prazo e com baixas taxas de juros.

Na maior parte do período analisado, a gestão fiscal foi capaz de gerar superávit nominal e assim, manter e ganhar com disponibilidades financeiras muito acima de seus pares (que compensaram eventuais déficits primários, ditados pelos grandes investimentos). Isto fica vidente pela comparação das principais variáveis fiscais em 2008 vis-à-vis com 2016, na tabela a seguir.

Indicadores Fiscais Básicos – 2008 e 2016 R\$ milhões constantes

Indicadores (R\$ milhões)		2008	2016 (até out)	Variação 16 x 08
Resumo Orçamentário (RREO)				
Receita Corrente Líquida	Receita Corrente Líquida	R\$ 16.034	R\$ 21.087	32%
Balanço Orçamentário	Superávit - Déficit Orçamentário	-R\$ 325	R\$ 462	-242%
Resultados Nominal e Primário	Resultado Nominal	R\$ 1.719	-R\$ 4.569	-366%
	Resultado Primário	R\$ 757	-R\$ 1.714	-327%
Receitas de Operações de Crédito	Receita de Oper. de Crédito / RCL < 16% da RCL	0,50%	6,54%	6,04 p.p.
Demonstrativo das PPPs	Total das Despesas / RCL (%) < 5% da RCL	0,00%	1,41%	1,41 p.p.
Gestão Fiscal (RGF)				
Dívida Consolidada Bruta	Dívida Consolidada Bruta / RCL (%)	99,64%	62,07%	- 37,57 p.p.
Dívida Consolidada Líquida	Dívida Consolidada Líquida / RCL (%) < 120 % da RCL	82,20%	50,70%	- 31,50 p.p.
Despesa Com Pessoal ¹	Despesa Total com Pessoal / RCL (%) < 54% da RCL	51,65%	47,58%	- 4,07 p.p.

Fontes: RGF | RREO | PCRJ. Elaboração própria.

Nota 1: Despesa de pessoal realizada até ago/16, conforme último RGF.

Nota 2: Dívida ajustada aos critérios da STN em: dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da do fundo previdenciário e computados restos a pagar processados.

Nota 3: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

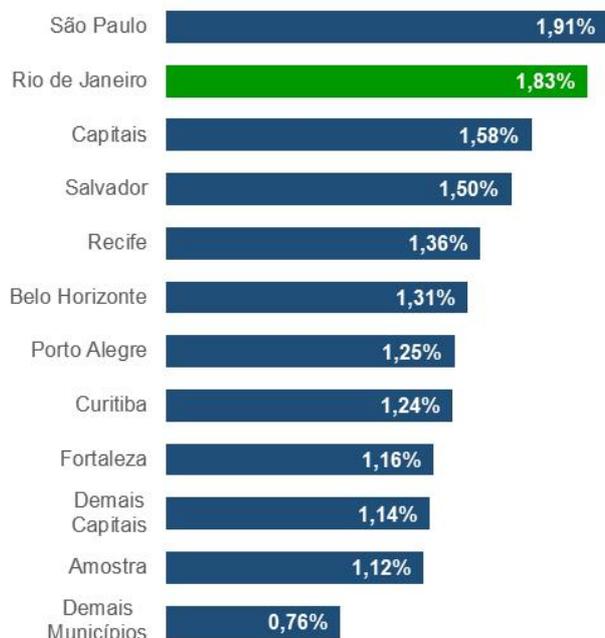
Nota 4: O ajuste da Dívida, conforme os critérios da STN, não foi refletido no Resultado Nominal de 2008, o que faria com o resultado nominal neste ano fosse ainda maior.

Na receita tributária, o diferencial ao longo do período foi dado pelo ISS. Refletiu, em grande parte, o aproveitamento do potencial dado, em termos estruturais, pela economia da cidade do Rio ser muito concentrada em serviços e, em termos conjunturais, pelas próprias obras públicas municipais e outras destinadas aos citados grandes eventos esportivos, e seus impactos indiretos (a construção lidera o recolhimento do imposto desde 2009). Bons resultados também foram colhidos com velocidade e eficiência na implantação de instrumentos e mecanismos de inteligência fiscal, como exemplo a Nota Carioca.

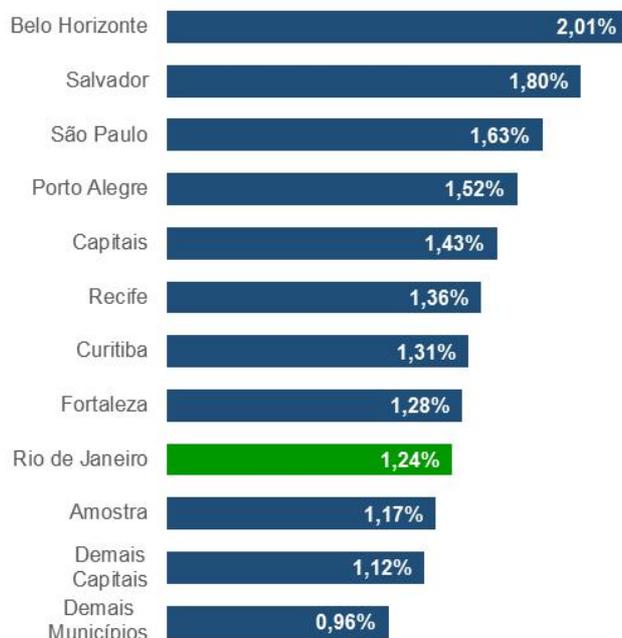
Na comparação com outras prefeituras, o ISS apresentou melhor posicionamento, ao inverso do constatado para IPTU e demais tributos, ainda que tenha recorrido o recadastramento de imóveis e a modernização da cobrança no Rio, enquanto outras cidades passaram a cobrar alíquotas maiores. O gráfico a seguir ilustra o desempenho comparado ao das maiores capitais.

Carga Tributária Local – 2015: em % do PIB Municipal

ISS



IPTU, ISS e Outras Receitas Tributárias

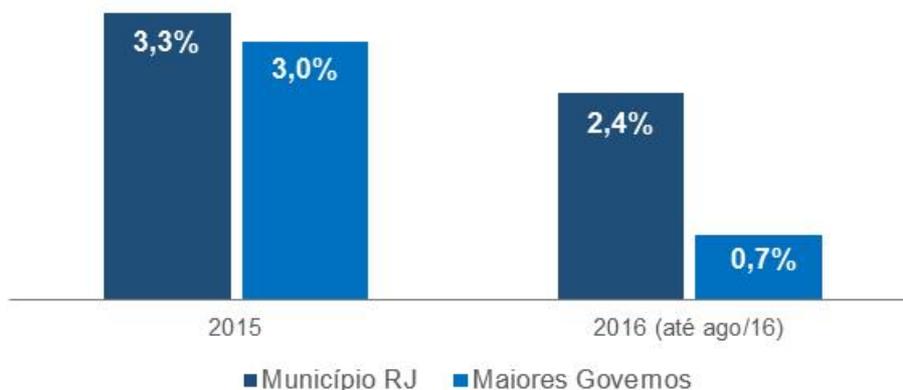


Fontes: RREO | IBGE. Elaboração própria

Nota: PIB de 2015 estimado a partir do PIB do IBGE para 2013 e suposta variação igual a nacional.

Dentre as demais receitas próprias, a de aplicações financeiras evidencia a bem-sucedida gestão financeira da cidade do Rio. Ao centralizar a sistemática do tesouro na Secretaria Municipal da Fazenda, conseguiu acumular elevados e crescentes montantes de recursos em caixa e, sobretudo, aplicar de modo a aproveitar melhores oportunidades e rendimentos, seja pela criação de produtos bancários específicos, seja pela redução do custo bancário. O gráfico a seguir compara o peso das aplicações para a cidade do Rio em comparação à média dos maiores governos do País, o que inclui os estados, a prefeitura de São Paulo e a União.

Receita de Aplicações Financeiras – 2015/16: em % da Receita Corrente Líquida



Fonte: RREO. Elaboração própria

Nota: % da RCL calculado em 2016 sobre RCL prevista para ano em ago/16.

Nota 2: Maiores Governos incluem municípios do RJ e SP, estados e União.

O esforço próprio e direto de arrecadação permitiu à cidade do Rio não ficar tão dependente das transferências constitucionais, cujo desempenho não foi tão bom nos últimos tempos. A cota-parte do ICMS, no qual a capital já era discriminada (inconstitucionalmente, segundo o STF) na fórmula de rateio, sofreu importante perda de sua participação no valor adicionado no estado e, mais recentemente, da forte e generalizada queda nacional da arrecadação desse imposto. Um problema específico e particularmente grave para os governos do Rio foi a drástica redução nos repasses de royalties e participações em petróleo. Na mesma direção, em caráter nacional, houve o esvaziamento da base dos fundos de participação. Em ambos, como a capital carioca pouco dependia desses repasses, os efeitos foram mitigados.

Na gestão da despesa, em termos estruturais, a cidade sofreu, como qualquer outro governo brasileiro, do excesso de rigidez imposto por vinculações constitucionais e legais, mas soube administrar a situação. A começar porque efetivamente aplica mais que o obrigatório – sobretudo na saúde. A política de recursos humanos pode ser considerada relativamente prudente – quando comparado aos outros governos, e só nos últimos anos que foram concedidos aumentos salariais mais expressivos. Não se pode ignorar que em uma função fortemente demandadora de pessoal, a saúde, a administração municipal optou por contratar organizações sociais, o que atenuou a expansão e o tamanho relativo da folha salarial direta.

Outro ponto importante foi o caso dos gastos com inativos. A exemplo de outros governos de maior porte, a prefeitura também sofreu de um crescente déficit financeiro e atuarial no regime

próprio de previdência, em decorrência das regras nacionais de acesso mais benéficas e da mudança demográfica. Ainda há, no entanto, espaço para segregação de massa e exploração de todo o potencial em contribuições dos servidores, especialmente com a análise da cobrança sobre inativos. Mas se a situação exige cautela, por outro lado, é fato que está longe do descontrole que afeta muitos governos estaduais.

Sobre o custeio em geral, que tende a ser muito marcado pelos gastos obrigatórios, a cidade do Rio atendeu ao aumento da demanda por mais gastos nas áreas sociais. Isso vem ocorrendo com mais força na medida em que se aprofundou a recessão, visto que o desemprego obriga parcela crescente da população a perder os serviços privados e a demandar por mais atendimento público, sobretudo em suas redes de saúde e educação.

Na saúde, a cidade do Rio até conta com uma maior presença relativa de estabelecimentos hospitalares do governo federal que não se repete em nenhuma outra cidade, mas isso não apequenou a rede municipal, que até precisou assumir unidades do governo estadual para evitar o colapso da rede local diante da crise financeira daquele governo, o que contribuiu para o crescimento do percentual investido acima das vinculações exigidas pela LRF (15%). Em 2015, comprovou que gastou 20,9% de sua receita de imposto; e em 2016, até outubro, a mesma proporção já subira para 26,4%. Sempre recordando que muito dessa atuação passou a ser realizada por instituições privadas contratadas para gerir as unidades locais de saúde.

No caso da educação, a rede municipal do ensino fundamental é proporcionalmente maior do que a observada em outras das unidades federadas mais desenvolvidas do País e, mais uma vez, tem sido comprovada despesa acima do exigido pela vinculação constitucional (25% dos impostos, próprios e transferidos): 25,8% em 2015 e 27% em 2016, até outubro.

Evolução e Estrutura das Fontes e Usos de Recursos

A análise do desempenho fiscal da PCRJ no período 2009 a 2016 evidenciou uma situação de equilíbrio fiscal e prudente manejo das contas públicas.

O crescimento das despesas permanentes, de pessoal, custeio e com o serviço da dívida, foi suportado por vigoroso crescimento da receita própria, gerando a poupança necessária à sustentação de parte de investimentos necessários ao plano de reordenamento urbano posto em prática. O destaque, no entanto, foram projetos de mobilidade urbana, com abertura de novas vias

e novas modalidades de transporte, que se integram à expansão da rede metroviária, a cargo do governo estadual. Além destes, a PCRJ expandiu a prestação de serviços públicos, em particular na área de Saúde.

Os principais resultados do desempenho orçamentário de 2008 vis-à-vis 2016 (neste último, acumulados os últimos doze meses até outubro) são apresentados na tabela a seguir:

Demonstrativo de Resultado Primário em 2008 e 2016 – R\$ milhões constantes

Demonstrativo de Resultado Primário	2008	2015	2016	15 x 08	16 x 08	16 x 15
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (I)	16.839	24.884	24.691	47,8%	46,6%	-0,8%
Receitas Tributárias	7.605	10.442	9.869	37,3%	29,8%	-5,5%
IPTU	1.980	2.210	2.273	11,6%	14,8%	2,9%
ISS	4.067	6.232	5.632	53,3%	38,5%	-9,6%
ITBI	571	726	588	27,1%	3,1%	-18,9%
IRRF	570	823	926	44,4%	62,6%	12,6%
Outras Receitas Tributárias	418	452	448	7,9%	7,2%	-0,7%
Transferências Correntes	6.394	7.700	7.149	20,4%	11,8%	-7,1%
Cota-Parte do FPM	203	220	211	8,2%	4,0%	-3,9%
Cota-Parte do ICMS	1.902	2.085	1.835	9,6%	-3,5%	-12,0%
Convênios	38	88	131	133,7%	248,8%	49,3%
Outras Transferências Correntes	4.251	5.307	4.971	24,8%	16,9%	-6,3%
Demais Receitas Correntes	2.839	6.742	7.673	137,5%	170,3%	13,8%
Dívida Ativa	251	537	411	114,2%	63,9%	-23,5%
Diversas Receitas Correntes	2.588	6.205	7.262	139,8%	180,6%	17,0%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (II)	201	917	820	355,1%	306,8%	-10,6%
Transferências de Capital	201	917	820	355,0%	306,8%	-10,6%
Convênios Transf. Capital	170	864	792	407,6%	365,5%	-8,3%
Outras Transferências de Capital	31	53	27	68,8%	-12,7%	-48,3%
Outras Receitas de Capital	0	0	0	-	-	-100,0%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (III) = (I + II)	17.040	25.801	25.511	51,4%	49,7%	-1,1%
DESPESAS CORRENTES (IV)	14.879	22.656	23.647	52,3%	58,9%	4,4%
Pessoal e Encargos Sociais	9.942	14.098	14.361	41,8%	44,5%	1,9%
Outras Despesas Correntes	4.938	8.559	9.286	73,3%	88,1%	8,5%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (V)	1.404	5.638	5.020	301,5%	257,5%	-11,0%
Investimentos	1.399	5.361	4.592	283,3%	228,3%	-14,4%
Inversões Financeiras	5	277	429	5109,3%	7972,0%	55,0%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (VI) = (IV + V)	16.283	28.294	28.667	73,8%	76,1%	1,3%
RESULTADO PRIMÁRIO (VII) = (III - VI)	757	-2.494	-3.156	-429,5%	-517,0%	26,5%
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	1.136	783	739	-31,1%	-34,9%	-5,5%

Fonte: RREO / SICONFI - MF/STN. Elaboração própria

Nota: Em 2016, considerado período set. /2015 a out. /2016. Deflator: IPCA.

A análise dos balanços e resultados da execução orçamentária evidencia uma boa situação fiscal. Vale destacar os seguintes fatos e desafios:

- Forte expansão da Receita Corrente durante os anos de 2009 a 2016; a Receita Tributária continuou sua trajetória ascendente e as demais praticamente se mantiveram constantes. Entre 2012 a 2015, embora a Receita Corrente ainda cresça em todos os seus componentes, a posição receita vs. despesa se inverte: Pessoal e Outras Despesas Correntes crescem a taxas superiores, embora as Despesas de Pessoal / RCL (47% em 2015), ainda permaneçam no limite definido pela LRF (60%).
- No caso das Receitas de Capital, destacam-se, em 2010-2011, as Operações de Crédito, que incluem operação com o Banco Mundial de reestruturação de parte da dívida do Município com a União. Se excluídos essa transação, as operações de crédito passam a R\$ 64,0 milhões em 2010 e R\$ 275 milhões em 2011, iniciando a escalada que culmina em 2015.
- As despesas da PCRJ se concentram nas áreas de Urbanismo, Educação, Saúde e Previdência, que absorveram 62% do gasto em 2015. A Despesa com Juros e Amortização da Dívida, crescente até 2010, reduziu-se para 3,8% do gasto em 2015. No mesmo ano, o Poder Legislativo, incluída a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, absorveu 2,6% da despesa.
- A Despesa Corrente cresceu seguidamente, puxada principalmente pelos gastos de custeio, principalmente a partir de 2010. As Despesas de Pessoal, estáveis entre 2008 e 2010, seguem razoavelmente controladas. O exame da evolução dos gastos de custeio demonstra a opção da Prefeitura pela expansão de alguns serviços via Transferências a Instituições Privadas, com destaque para a operação da rede de Clínicas da Família e Unidades de Pronto Atendimento e alguns hospitais e maternidades, cuja gestão é realizada por Organizações Sociais.
- Para o pagamento dos Inativos e Pensionistas, a PCRJ conta com as Receitas de Contribuições dos Servidores, com as Receitas Intra-orçamentárias da Contribuição Patronal, Receitas de Valores Mobiliários de RPPS, dentre outras. A diferença é coberta com aportes complementares do Tesouro Municipal: em 2015, além da Contribuição

Patronal de R\$ 938,6 milhões (igual ao dobro da Contribuição dos Servidores), foram pagos R\$ 1,4 bilhão como Contribuição Patronal Suplementar, exigida por lei (não são aportes extras para cobrir o caixa e sim uma obrigação além da normal). Apesar disso, o Resultado Previdenciário foi negativo (R\$ 349,2 milhões). O equilíbrio atuarial do RPPS é questão não resolvida para a grande maioria dos entes federativos e o município tem elevado contingente de aposentados (61.366) e pensionistas (12.367), face ao número de servidores ativos (102.352).

- Entre as Despesas de Capital, o destaque é o elevado montante de Investimentos, já partir de 2011, como preparação aos grandes eventos internacionais, mas, sobretudo, em infraestrutura urbana, destacando-se a mobilidade urbana. Seu financiamento contou com substancial montante de recursos gerados internamente, mas se beneficiou da forte expansão de operações de crédito e de aportes federais sob a forma de transferências de capital.
- Entre 2009 a 2012, o caixa acumulado nos anos 2009 - 2010 ajudou a financiar a expansão dos investimentos. No período que se inicia em 2013, os investimentos ficaram menos atrelados a recursos gerados internamente e passam a depender mais de Transferências de Capital e Operações de Crédito.
- Sobre a ampliação dos investimentos, cabe destacar a expansão dos segmentos de urbanismo e saneamento, que saltaram de 11% para 23% da despesa total, entre 2008 e 2016. Esse crescimento contribui sobremaneira para a formação de capital fixo e também para reduzir despesas correntes, essencialmente com saúde, no longo prazo.
- Merece um destaque o investimento em saneamento, que passou de R\$ 490 milhões em 2008, para R\$ 1,5 bilhão em 2016, e que demanda grande quantidade de obras e serviços e tende a reduzir gastos futuros de saúde.
- Ação planejada e transparente são premissas convergentes na responsabilidade fiscal. A gestão municipal implantou e aperfeiçoou um conjunto de ações que foram relevantes para os principais fundamentos de uma gestão financeira e equilibrada, com foco em investimentos necessários à cidade do Rio de Janeiro. Dentre estas ações, destaca-se o fortalecimento das comissões de gestão – Comissão de Controle de Despesa (Codesp) e

Comissão de Programação Financeira e Gestão (CPFGE), que tiveram participação direta do gestor principal ou dos secretários, e propiciava que as medidas fossem adotadas com prudência, responsabilidade, mas com foco em resultados.

- Diante do fato acima, destaca-se que a Prefeitura reinvestiu recursos de seu resultado primário, da poupança, gerados pelo superávit financeiro apurado no balanço patrimonial em investimento, não deixando a pressão pelo custeio queimar os recursos gerados.
- A questão da sustentabilidade fiscal de longo prazo está, inicialmente, ligada à dependência de receitas de transferências de outros entes da federação. A esse respeito, observa-se que ocorreu uma expressiva elevação do coeficiente Receita Tributária/Transferências Intergovernamentais no período. Com efeito, em 2015, para cada Real recebido da União e do estado, o município arrecadou R\$ 1,41 em tributos e contribuição econômica (a COSIP), comparado com R\$ 1,19 em 2008. Verifica-se, portanto, que o município tem realizado grande esforço para aumentar as receitas próprias e que depende de sua performance na administração tributária e da exploração de atividades econômicas que ampliem a base desses tributos e também a base do ICMS e IPVA estaduais, dos quais é parcialmente beneficiário.

Algumas peculiaridades que se pode apontar nas contas públicas da cidade do Rio no período investigado são as seguintes:

- A Receita de Alienação de Bens tem valores expressivos em 2012, sendo mais de 90% decorrente de concessão para exploração da folha de pagamentos e, em 2014, relativo à venda de imóveis e investidas. Em 2015, a concessão sobre a folha foi classificada como Receita Patrimonial, aumentando a RCL e impactando os indicadores de gestão fiscal da LRF, para a dívida e despesa de pessoal.
- O crescimento da Despesa de Pessoal tem sido amenizado pela opção de expandir os serviços prestados à população, sobretudo de Saúde, via Transferências a Instituições Privadas.
- A aparente folga nos gastos de pessoal – comprometimento de 47% da RCL, bem abaixo do limite de 60% da LRF, dá margem a desafios e pressões políticas por

aumentos que têm impacto por longos anos. A exclusão de receitas extraordinárias da base de cálculo já eleva o indicador a 49%.

Não custa um comentário à parte sobre metodologia de análise. Esta, focada nas contas dos entes da federação, tem se tornado mais difícil em função das classificações de contas. Chama atenção, particularmente, para o uso crescente e generalizado entre governos brasileiros de receitas extraordinárias (depósitos judiciais, concessões de exploração da folha de pessoal) e o modo como elas deturpam o cálculo dos diferentes indicadores de saúde fiscal. As fontes extraordinárias de recursos, quando classificadas como Receitas Correntes, acabam por inflar temporariamente a RCL e atenuar o efetivo controle dos limites para despesas de pessoal.

Ainda que seja comum a execução se distanciar do orçado, sobretudo em tempos de recessão, vale indicar a seguir a situação atual das metas fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016.

Metas Fiscais do Rio na LDO 2016 – R\$ milhões

LDO 2016 (R\$ milhões)	Metas	2016	
Receita Total	R\$ 30.866	R\$ 22.682	Até Out
Receitas Primárias (I)	R\$ 27.129	R\$ 20.525	Até Out
Despesa Total	R\$ 30.866	R\$ 22.844	Até Out
Despesas Primárias (II)	R\$ 29.892	R\$ 22.239	Até Out
Déficit Primário (III) = (I – II)	R\$ 2.762	R\$ 1.714	Até Out
Superávit Nominal	R\$ 5.448	R\$ 4.569	Até Out
Dívida Consolidada	R\$ 12.060	R\$ 13.089	Até Out
Dívida Consolidada Líquida	R\$ 8.848	R\$ 10.691	Até Out

Fonte: RREO | LDO. Elaboração própria.

A realização da receita tende a não atingir o esperado, mas o mesmo deve ser observado nas despesas, o que vai manter o déficit primário abaixo do limite. Já em relação à dívida, tanto a consolidada quanto a líquida devem ficar acima da meta, o que impacta o superávit nominal.

O Financiamento de Investimentos e a Dívida Pública

No período 2009-2016, diferentemente da situação de grande número de municípios e, sobretudo, dos estados, a PCRJ conseguiu gerar poupança para financiar parte dos investimentos realizados, evidenciando uma prudência no trato das contas financeiras sem precedentes.

Com efeito, no período considerado, dos recursos disponíveis para investimentos, 61% foi derivado da geração de poupança corrente, cerca de R\$ 13,2 bilhões (representando, anualmente, uma poupança corrente de 10% das RCL), e o restante complementado por operações de crédito e transferências de capital. Mesmo após 2013, quando as receitas perdem o dinamismo devido à crise econômica, a poupança corrente ainda representou 41% dos recursos disponíveis para investimentos, aliás, parcela considerável frente ao esforço concentrado de investimentos.

A trajetória da Dívida Consolidada do município em 31/10/2016 era de R\$ 13,1 bilhões (62,1% da RCL), enquanto que a Dívida Consolidada Líquida montava a 50,7% da RCL, indicador bem abaixo do limite autorizado pelo Senado Federal (120%). A tabela abaixo apresenta alguns dados relevantes sobre a dívida.

Dívida Pública – R\$ milhões constantes

Contas	2008 ¹	2012	2015	Até out/2016
Em R\$ milhões constantes de 2016				
Dívida Consolidada	15.976,3	15.154,2	18.841,0	13.089,4
Dívida Consolidada Líquida	13.180,3	11.561,0	16.292,7	10.691,1
Deduções	2.796,0	3.593,2	2.548,4	2.398,3
Receita Aplicações Financeiras	846,2	980,5	719,6	586,8
Receita Corrente Líquida	16.033,9	21.487,2	21.896,1	21.086,8
Em % da RCL				
Dívida Consolidada	99,6%	70,5%	86,0%	62,1%
Dívida Consolidada Líquida	82,2%	53,8%	74,4%	50,7%
Disponibilidades Financeiras	17,4%	16,7%	11,6%	11,4%
Receita Aplicações Financeiras ²	5,3%	4,6%	3,3%	3,4%

Fontes RGF | RREO | PCRJ. Elaboração própria.

Nota 1: Dívida ajustada aos critérios da STN em: dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da do fundo previdenciário e computados restos a pagar processados.

Nota 3: Receita de aplicações financeiras, quando expressa em proporção da RCL, ambas de 10 meses.

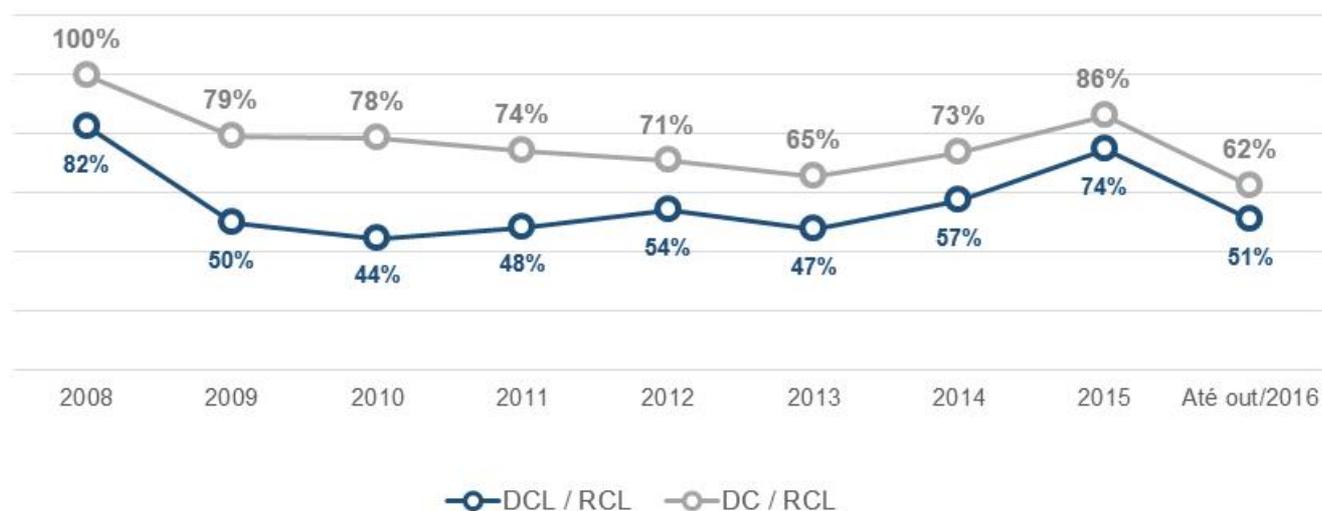
Nota 3: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

A trajetória da dívida municipal no período de 2008 a 2016 foi marcada por alguns fatores:

- Em 2010-2011, parte dessa dívida foi reestruturada, mediante contrato com o Banco Mundial, caindo a parcela renegociada para 56% da dívida consolidada. Vale observar que, quando ocorreram operações de reestruturação, a situação patrimonial, em princípio, não se modificou, havendo melhoria das condições de pagamento da dívida.
- Com o recálculo do saldo, ao amparo da Lei nº 151/2015, o valor foi fortemente reduzido.
- Outra causa de correções do saldo da dívida, independente do ingresso de novos recursos, foi a variação cambial. Embora, a dívida externa não fosse significativa até 2009, as operações realizadas desde 2010 ampliaram sua participação para 31% do total da dívida, conforme RGF de agosto de 2016.

O impacto desses fatores sobre a dívida municipal ao longo do período 2008 a 2016 resultou numa redução significativa dos principais indicadores da dívida – conforme ilustrado no gráfico a seguir. Harmonizada a apuração do montante, tanto no conceito bruto, quanto no líquido, a dívida atual está perto de 40% inferior a constatada oito anos atrás.

Evolução da Dívida Consolidada e Líquida – 2008/2016: em % da RCL



Fontes: RGF | RREO | PCRJ. Elaboração própria

Nota: Cálculos ajustados aos Manuais do STN em todos os anos da série: saldo da dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da Previdência; e restos a pagar processados computados como dívida.

Nota 2: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

Quanto ao serviço da dívida, importa atentar para a movimentação após redefinida a estrutura da dívida. Em 2016, até outubro, foram empenhados R\$ 564 milhões em juros e encargos. A previsão para 2017 é que chegue a R\$ 810 milhões, e para anos seguintes, seja decrescente: R\$ 785 milhões em 2018, R\$ 734 milhões em 2019 e R\$ 676 milhões em 2020.

Chama-se a atenção que a estratégia fiscal da cidade do Rio foi bem diferente e muito mais saudável da que a predominante entre governos estaduais na primeira metade desta década. A prefeitura gerou e acumulou poupança própria, por anos, e ainda tomou financiamentos bancários, com taxas baixas e prazos muito longos, aplicando ambas as fontes na realização de um importante esforço de investimento, sem precedente em outros governos locais e regionais brasileiros. Estes, ao contrário, desviaram suas poupanças próprias para aumentar gastos com pessoal e custeio, enquanto deixaram seus investimentos concentrados na captação de créditos, a maioria garantida ou mesmo custeada indiretamente pelo Tesouro, restando um compromisso financeiro permanente.

Além do recurso equilibrado ao endividamento público, importa atentar que a Prefeitura também atraiu um volume importante de investimentos privados, que reforçou e ampliou os efeitos na cidade dos projetos governamentais. A recuperação da zona portuária, os museus MAR e do Amanhã e o Aquário do Rio foram realizados através de concessões e parcerias público-privadas.

Novos Desafios

A cena atual não revela mais a folga financeira do passado, mas também está longe de despertar preocupação em grandes medidas, como no caso da maioria dos governos estaduais e até mesmo de outras prefeituras.

Nos últimos meses, o impacto adverso da conjuntura macroeconômica passou a sobrestar os esforços próprios da gestão, a começar porque deve atenuar a folga financeira que as autoridades locais souberam construir e aproveitar nos anos passados.

A poupança acumulada por anos, sobretudo no início dos dois últimos mandatos, foi canalizada, em boa parte, para atender ao enorme ciclo de investimentos produtivos. Isto foi um traço marcante e positivo da gestão fiscal do Rio, mas que, ao que tudo indica, não deve se repetir, ao menos não com a mesma envergadura, pela mudança no cenário econômico e social.

A crise produtiva, inicialmente concentrada na indústria e que comprometia mais tributos como o IPI e o ICMS, chegou à construção, ao comércio e aos serviços, e inevitavelmente atingiu o ITBI, o IPTU e, sobretudo, o ISS, a principal fonte de receita da cidade do Rio. Sobre este último, cabe alertar que possivelmente os impactos diretos e indiretos dos jogos olímpicos (inclusive das próprias obras municipais) retardaram a queda de sua arrecadação na cidade relativamente a outras cidades, mas esse efeito não mais se manifestará no futuro próximo.

Apesar de seu alto grau de autonomia, em termos de geração de receitas próprias municipais, o Município não pode ignorar a crise que afeta as finanças federais e estaduais. Em maior profundidade, a crise do governo do estado do Rio deverá se estender por prazo bem longo, o que tende a continuar a ser uma ameaça indireta aos cofres municipais. No Brasil, inúmeras são as áreas em que os entes federativos têm competências concorrentes na prestação de serviços. Além disso, a crise federal e estadual acaba por encurtar a base tributária, de onde a prefeitura do Rio extrai boa parte de seus recursos.

O cenário prospectivo desperta mais atenção porque, ao menos no curto prazo, será impossível repetir o excelente desempenho fiscal da cidade do Rio observado sobretudo nos primeiros anos dos dois últimos mandatos. Isso porque, diante do consenso entre os economistas de que não haverá uma retomada importante da economia nos próximos meses e anos, não se deve esperar a volta ao mesmo patamar passado de receitas, especialmente aquelas mais vinculadas à atividade, como a receita própria com o ISS ou as receitas transferidas vindas do ICMS, FPM e royalties de petróleo. Além disso, também se espera um arrefecimento na captação de empréstimos, seja pela falta de novos grandes projetos, seja pelo contágio que governos locais sofrem do risco soberano do País para fins de recurso ao mercado externo.

Sobre outra receita própria que foi decisiva e um diferencial da cidade do Rio dos últimos anos e que poucos atentam, os ganhos com aplicação financeira não devem repetir a performance passada, seja porque o montante das disponibilidades tende a ser menor, seja porque diminuiram as pressões inflacionárias e se espera queda dos elevados juros.

No curto prazo, os principais componentes do gasto, com educação e com saúde, passam a despertar preocupação importante decorrente da recessão prolongada. Tende a ser uma pressão para elevar despesa e exatamente ao mesmo tempo e mesma intensidade para reduzir a receita. O ponto de atenção é que essa pressão decorre de fatores externos, econômicos e sociais, sob as quais a gestão municipal não consegue interferir e nem evitar. Trata-se de um exemplo clássico de riscos fiscais potenciais da política fiscal orçamentária de médio prazo.

Como comentado anteriormente, o recorde nacional de desempregados, e para não falar nos subocupados e informais, força o aumento da procura na rede pública dos que antes estudavam em escolas privadas e dos que utilizavam planos de saúde ou até mesmo médicos e hospitais particulares. Não custa alertar que não é um problema particular de uma cidade, mas é um fenômeno em curso (e por isso pouco medido ou estudado) e de caráter nacional.

O padrão de financiamento desses gastos estruturais ou universais fica abalado e justamente no momento em que são mais demandados. No âmbito local, as vinculações de receitas se tornam inócuas nessa época, já que a arrecadação cai junto com a atividade e não há como reduzir simultaneamente o quadro de professores ou de médicos, por exemplo. Já no âmbito das transferências, o principal imposto de sustentação do FUNDEB, o ICMS, é profundamente sensível à crise, enquanto o SUS sofre com as restrições orçamentárias do governo federal.

Se a despesa realizada já superava o percentual obrigatório constitucionalmente em tempos normais, esse diferencial tende a abrir ainda mais em tempos de recessão e isso torna a vinculação uma questão menor – sua aplicação não atende ao necessário para se atender a demanda por educação e da saúde e muito menos a reforma ou redução da vinculação constitucional abriria espaço fiscal para a gestão fazendária.

A considerar as diferentes óticas já citadas, desde a macroeconomia nacional até as especificidades do Rio e de sua gestão, o cenário tende a ser muito difícil para a gestão da cidade nos próximos anos. Isso é um fenômeno nacional, do qual a cidade do Rio não tem como escapar. Neste novo e difícil contexto, as autoridades locais em todo o País estão sendo chamadas a combinar prudência nas decisões com a busca mais intensa por eficiência e certa dose de coragem. Prudência para não assumir novos compromissos sem que haja correspondente e nova contrapartida financeira, porque já foram consumidos os espaços fiscais e financeiros abertos no passado. Eficiência no intuito de aumentar a produtividade dos serviços públicos prestados, buscando atender mais e melhor com os mesmos recursos. E coragem para, a despeito de aprovação popular, ajustar as atividades e despesas a um nível que preserve os gastos sociais e fundamentais, de forma a assegurar um quadro fiscal sustentável no médio e longo prazos.

Não custa reforçar o alerta para redobrar a prudência na gestão financeira. As condições não são propícias para se assumir novos encargos, ainda mais sem garantia firme de que se tenha uma adequada, regular e suficiente fonte de financiamento. O mais provável é que seja necessário não apenas limitar a expansão do gasto público (a exemplo da estratégia adotada pelo governo

federal), como ir além e reduzir a despesa em termos reais (a exemplo do que o conjunto de municípios e estados brasileiros já vem fazendo desde 2015).

É forçoso reconhecer que o momento econômico do País é o ideal para realizar cortes reais de despesas, a começar por aquelas entendidas como não essenciais. A cidade do Rio não mais poderá se distanciar e se diferenciar – como pôde fazer nos tempos olímpicos.

Este novo contexto impõe a eficiência na gestão como um objetivo a ser perseguido com máxima prioridade. Será preciso aumentar a produtividade dos serviços públicos prestados, sobretudo nas áreas de governo em que mais se gasta, como educação e saúde, mas também na coleta de lixo, manutenção das vias públicas e mesmo guarda municipal.

Melhorar a eficiência administrativa se torna uma necessidade ainda maior em tempos de crise e há um leque amplo de oportunidades de investimentos para modernizar a gestão pública e local, com potencial crescente de mudanças oferecidas pelas novas tecnologias de informação. Se a administração fazendária já deu muita atenção a esse processo nos últimos anos, indica que tem recursos humanos e tecnológicos para inovar ainda mais. E seria interessante que os avanços já logrados na administração da receita também fossem replicados na gestão do gasto.

Reformas institucionais locais também podem ser implementadas, ainda que o seu escopo e alcance seja mais reduzido e dependente das mudanças nacionais.

No tocante às receitas tributárias municipais, há potencial para explorar melhor tributos com menor vínculo à atividade econômica, embora não se negue serem impopulares, como é o caso do IPTU (dar continuidade aos esforços de recadastramento e aprovar lei que revise a planta de valores fixada há mais de duas décadas, de modo a corrigir profundas distorções e injustiças na tributação), do ITBI, com aumento das alíquotas a patamares de outras grandes capitais, com outras das taxas (caso da revisão da sistemática de cálculo da coleta de lixo) e mesmo das contribuições, desde a econômica, de iluminação pública e até a social, exigida dos servidores para a Previdência (com espaço para aumentar alíquota e escopo de contribuintes).

Em relação à cota-parte do ICMS, há espaço para alterações legislativas que poderiam beneficiar a cidade. Desde 1996, com a promulgação da Lei 2.664/96, a Prefeitura do RJ deixou de ter direito à cota-parte do ICMS relativos aos 25% do que é distribuído entre municípios. Parte desta distorção foi corrigida pela Lei 5.100/97, que garantiu à cidade 2,5% deste montante, relativos ao chamado ICMS verde. Buscando corrigir esta ilegalidade, a Prefeitura entrou com um processo judicial e o STF julgou a Lei 2.664/96 como inconstitucional, mas ainda não há nova lei estadual

para regulamentar a matéria. A título de simulação, foi feita uma estimativa de quanto a cidade poderia ter arrecadado com tal rubrica se a regulamentação estadual já tivesse sido corrigida e este valor chega a R\$ 166 milhões em 2016.

Em relação à dívida ativa, destaca-se também o grande potencial de securitização de ativos e com estudos e procedimentos já avançados neste sentido – inclusive devido registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM) da empresa criada especificamente para deter tais créditos e contratação das instituições financeiras para assessorar e estruturar tal operação.

É possível inovar no financiamento de ações urbanas e, neste sentido, as articulações com outras cidades podem levar a buscar soluções de governança interfederativa. Além do intercâmbio de experiências locais exitosas, a ação conjunta é crucial para se tentar construir alternativas de financiamento, como, por exemplo, poderia ser alguma forma de tributação de combustíveis e mesmo de tráfego. No sentido inverso, até se poderia avaliar resgatar uma figura antiga e abandonada no sistema tributário nacional, a contribuição de melhoria.

Do lado do gasto, a reforma estrutural ou legal mais importante envolve a previdência dos servidores (sem desprezar as ações para modernizar a gestão deste e dos outros gastos). A reforma recentemente proposta pelo governo federal deve favorecer o regime em longo prazo. Em paralelo, é possível melhorar os cadastros e controles e ocupar eventuais espaços para aumento de alíquota de contribuição e aplicação também sobre os inativos, desde que comprovado e até o necessário para cobrir o déficit financeiro e atuarial.

Conclusão

A conclusão desta avaliação é que, no período de 2009 a 2016, o município do Rio de Janeiro teve um desempenho bastante satisfatório de suas finanças públicas, qualidade esta realçada quando comparado aos demais governos municipais e, sobretudo, estaduais.

Valoriza esse resultado o fato de que a gestão fiscal enfrentou uma conjuntura macroeconômica adversa, com duas grandes crises nas pontas do referido período – desde uma crise global até a pior recessão brasileira. Mais que isso, a cidade enfrentou o desafio de organizar as maiores disputas esportivas internacionais em apenas três anos.

O desempenho fiscal da cidade do Rio nos últimos anos foi uma feliz e oportuna exceção à regra geral das finanças municipais - para não dizer, finanças públicas subnacionais. A cidade foi beneficiada por um conjunto de condicionantes favoráveis, tanto estruturais, quanto conjunturais. A gestão local teve o mérito de adotar um modelo de ações estratégicas que permitiram conciliar o atendimento dos limites e regras da responsabilidade fiscal com a realização de um ímpar esforço de investimentos urbanos.

As circunstâncias externas, porém, mudaram sensivelmente e não mais beneficiarão a gestão municipal e, ainda, podem criar dificuldades crescentes. A continuidade do presente cenário econômico e social sombrio impõe desafios à nova gestão municipal, que devem exigir muita prudência na tomada das decisões, investimentos em modernização de gestão, sobretudo da despesa, e exploração ao máximo do potencial de arrecadação própria.

O grande desafio dos novos administradores públicos, não apenas na cidade do Rio, como em todo País, será conseguir fazer mais e melhor com os mesmos ou, provavelmente, no curto prazo, com menos recursos que antes.

SUMÁRIO

EQUIPE TÉCNICA	3
RESUMO.....	4
APRESENTAÇÃO	24
1. Considerações Metodológicas	29
2. Uma Visão Geral.....	32
2.1 A Cidade do Rio de Janeiro	32
2.1.1 Região Metropolitana.....	41
2.1.2 Centralidade do Município	42
2.2 Estrutura Organizacional da Prefeitura	42
2.3 Modelo de Gestão.....	46
2.3.1 Escritório de Gerenciamento de Projeto (EGP)	47
2.3.2 Escritório de Monitoramento de Resultados	48
2.3.3 Controle da Gestão Orçamentária e Financeira	48
3. Gestão Tributária e das Demais Receitas	50
3.1 Estrutura.....	50
3.2 Competências Tributárias	50
3.3 Cobrança e Estrutura dos Tributos	52
3.3.1 ISS	53
3.3.1.1 Análise do ISS e seus impactos nas contas nacionais.....	53
3.3.1.2 Análise do ISS no contexto da LC 116/2003	57
3.3.1.3 Planejamento fiscal e as medidas de combate à evasão e sonegação fiscal do ISS	67
3.3.2 IPTU	76
3.3.3 ITBI.....	91
3.3.4 Taxas e Contribuição	103
3.3.5 Dívida Ativa	113
3.4 Arrecadação Tributária	117
3.5 Transferências	123
3.5.1 Cota-Parte do ICMS	123
3.5.2 Cota-Parte do IPVA.....	129
3.6 Renúncia de Receitas.....	130
3.5.3 Cotas dos Royalties e Participações em Petróleo e Gás.....	133

4.	Gestão Orçamentária e da Despesa	136
4.1	Execução Orçamentária	136
4.1.1	Balanço Orçamentário	137
4.1.2	Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção	144
4.1.3	Demonstrativo da Receita Corrente Líquida	147
4.1.4	Demonstrativo do Resultado Nominal	148
4.1.5	Demonstrativo do Resultado Primário	149
4.1.6	Demonstrativo da Despesa com Pessoal	150
5.	Gestão Financeira e Patrimonial	155
5.1	Política e Administração financeira	156
5.1.1	Receitas Financeiras	156
5.1.2	Política de Investimentos	156
5.1.3	Venda às Instituições Financeiras da Folha de Pagamento, Encargos e Conta Única de Fornecedores	158
5.1.4	Controle Bancário	159
5.1.5	Implementação de Novas Tecnologias	159
5.1.6	Integração de Sistemas de Receita e Contabilidade	160
5.1.7	Procedimentos de Pagamentos	160
5.1.8	Gestão de Caixa e da Dívida Flutuante	161
5.2	Dívida Municipal	162
5.2.1	Financiamento dos Investimentos	163
5.2.2	Dívida Pública	165
5.2.3	Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital	170
5.2.3.	Demonstrativo das Operações de Crédito	171
5.2.4.	Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida	174
5.3	Gestão Patrimonial e de Riscos	177
5.3.1	Demonstrativos das Receitas de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos	177
5.3.2	Demonstrativo de Riscos Fiscais	177
5.3.3	Classificações Independentes de Riscos	178
5.4.	Análises dos Indicadores Fiscais	179
6.	Aspectos Fiscais Marcantes	183
6.1	Previdência Própria dos Servidores	183
6.1.1	População Coberta	186
6.1.2	Benefícios e serviços	187
6.1.3	Resultado Financeiro	188

6.1.4	Disponibilidade de Caixa Bruta	191
6.1.5	Patrimônio do Plano.....	192
6.1.6	Resultado Atuarial.....	194
6.2	Parcerias Público-Privadas	200
6.2.1	Porto Maravilha.....	201
6.2.2	Parque Olímpico	205
6.2.3	VLT.....	208
6.2.4	Parque Olímpico – Modo Legado	211
6.3	Gastos com Educação	212
6.4	Gastos com Saúde	219
6.5	Transportes Coletivos e Mobilidade Urbana	229
7.	Breves Comparações	232
7.1	Evolução Comparada entre Municípios	232
7.1.1	Economia Local	234
7.1.2	Execução Orçamentária	235
7.1.3	Gastos por Função	245
7.1.4	Necessidade de Financiamento e Dívida	248
7.1.5	Breve comparação da Prefeitura do RJ com a União.....	251
7.2	Dimensões comparadas em 2015	253
7.2.1	Execução Orçamentária	253
7.2.2	Esforços de Investimentos	259
7.2.3	Receitas Financeiras	262
8.	Observações Finais	264
	Bibliografia.....	273
	Anexos	277
	Anexo 1 - Metodologia de Indicadores no Contexto da LRF.....	277
	Anexo 2 - Glossário.....	279

APRESENTAÇÃO

Este documento contém a avaliação do desempenho fiscal do município do Rio de Janeiro para o período 2009-2016, envolvendo os dois quadriênios de gestão.

Há duas décadas, a própria prefeitura da capital atravessou dificuldades semelhantes e iniciou um processo de recuperação das finanças públicas e de reorganização administrativa que contribuiu para melhora de seu desempenho fiscal. Em 2014, a boa saúde financeira da Prefeitura do Rio de Janeiro a levou a ostentar uma marca singular, simbólica e de reconhecimento internacional: a sua nota de rating dado pela agência S&P era melhor que o risco soberano do Brasil e não havia outro governo local em todo o mundo que havia conseguido uma avaliação de risco melhor que a nacional.

Atualmente, o governo do município do Rio de Janeiro, como os governos dos demais municípios e de todos os estados brasileiros, não está imune aos efeitos de uma das maiores crises estruturais ocorridas no Brasil república, com a combinação entre crise econômica, fiscal e política, também verificada em muitos Países a partir de 2009.

Mas mesmo no contexto de crise macroeconômica e política, o município do Rio de Janeiro adotou posturas endógenas, no lado da receita e da despesa, que o resguardou e amenizou de situações que pudessem gerar desequilíbrio fiscal. Cabe também mencionar que o município se apoderou dos eventos internacionais acontecidos na cidade e que propiciaram oportunidades não desperdiçadas pela prefeitura. Algumas delas vale antecipar aqui sua menção:

- Iniciativas na gestão tributária que fortaleceram o incremento sobre o principal tributo – o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), que teve crescimento sustentável real de 71% comparando a expectativa projetada até dezembro de 2016 frente a arrecadação desse tributo em 2008, corrigido pelo IPCA¹;
- Investimentos realizados em infraestrutura, como saneamento e urbanização, que tem baixa capacidade de gerar despesas correntes e possibilitam a redução de gastos correntes em saúde e educação, em médio e longo prazos. Conforme dados do

¹ IPCA acumulado na ordem de 56,92%, de janeiro de 2008 a setembro de 2016.

Observatório de Informações Municipais, a relação entre investimento /dívida é favorável em 3,73 vezes, considerando a média dos municípios brasileiros. Esta relação é superior à registrada no Rio de Janeiro, em 2008, que apresentava uma proporção de 2,45. Em 2016, essa relação no Rio poderá alcançar 16,86 vezes. Assim, a relação investimento/dívida será 4,5 vezes maior, que a média dos municípios brasileiros registrada pelo citado relatório;

- Manutenção, de forma prudencial, do controle das despesas correntes, que se estabeleceram em patamar de razoabilidade e proporcionalmente mantiveram a mesma relação de crescimento;
- Controle da Dívida Flutuante e Consolidada. Sobre a Dívida Flutuante, que tem nos restos a pagar seu maior peso, em todos os exercícios ela fora inferior ao Ativo Disponível, contabilizado nos finais dos exercícios entre 2009 e 2015 e para 2016, com cobertura suficiente de saldar os restos a pagar processados. Sobre a Dívida Consolidada, a Prefeitura conseguiu amortizar e reduziu os juros e encargos.

Para atender ao objetivo de avaliar o desempenho fiscal do município do Rio de Janeiro, este relatório de trabalho foi organizado em capítulos.

O capítulo 1 introduz algumas considerações metodológicas que nortearam a realização desta avaliação. Uma visão geral da cidade do Rio e da organização de sua prefeitura é o objeto do capítulo 2. Os seguintes capítulos traçam um diagnóstico da gestão tributária (capítulo 3), da orçamentária (capítulo 4) e, por fim, da financeira e patrimonial, incluindo atenção especial para a dívida. O capítulo 6 aborda alguns aspectos selecionados como mais marcantes e atuais para finanças locais. Uma breve análise comparativa com outras prefeituras é tratada no Capítulo 7. As principais observações apresentadas ao longo do relatório constam do Capítulo 8.

Ao final, é apresentada uma bibliografia que, se houver interesse, permite aprofundar a análise sobre a estrutura e a evolução recente das finanças públicas aí de todos os municípios brasileiros – ou seja, não se restringe apenas ao caso do Rio de Janeiro.

1. Considerações Metodológicas

Para realizar esta avaliação, foi adotado como método de trabalho um levantamento e análise de estatísticas das contas públicas, em especial junto a demonstrativos oficiais, e demais informações, baseadas em entrevistas e reuniões com autoridades locais e servidores da Prefeitura. Também foram coletados dados dos sistemas nacionais de informações fiscais – além de referências que constam na bibliografia ao final do relatório.

As seguintes etapas de trabalho foram necessárias para a realização desta avaliação:

- Levantamento de documentos contábeis e financeiros, com destaque para aqueles exigidos pelas Leis 4.320/1964 e LRF, bem assim de informações extraídas de sistemas públicos, sejam geográficas e estatísticas, no caso do IBGE, sejam fiscais, no caso do portal Siconfi, mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), do Banco Central e Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCM-RJ);
- Levantamento de demais informações de natureza gerencial, não apenas dados, mas na forma de entrevistas, junto às autoridades e técnicos de órgãos especializados da prefeitura;
- Avaliação quantitativa e qualitativa das informações coletadas, tanto para traçar um diagnóstico da evolução no período e da situação ao final de 2016, como também para sugerir eventuais recomendações visando aprimorar a gestão local;
- Análise mais detalhada sobre matérias mais sensíveis às finanças locais, como a cobrança do ISS, o regime próprio de previdência e o perfil da dívida pública; e
- Análise comparativa com demais governos, sobretudo de prefeituras de porte semelhante, realizada como instrumento complementar a avaliação focada na prefeitura.

O levantamento de dados e informações se deu junto à Secretaria Municipal de Fazenda. Não apenas balanços e demonstrativos contábeis e oficiais foram requeridos, como também foram levantadas informações gerenciais, em particular para traçar um histórico de resultados, situar as legislações aplicáveis em diversos âmbitos, e levantamentos qualitativos, relacionados aos procedimentos e controles adotados. É importante frisar que boa parte já está disponível

livremente ao público em geral, com atualização periódica, no portal da Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (<http://www.rio.rj.gov.br/>), com destaque para o Portal da Transparência.

O levantamento de informações das diversas fontes se deu em paralelo ao levantamento junto à Prefeitura. A consolidação e sistematização das informações foram a etapa seguinte de trabalho. A análise de dados se deu a seguir e começou pelos grandes demonstrativos municipais. Após as grandes análises, foram realizadas reuniões com representantes da Prefeitura para alinhamento de interpretações e informações e elucidação de dúvidas.

Foi feito um esforço para promover um mapeamento e a análise ao menos dos seguintes aspectos quantitativos e qualitativos. Dentre os aspectos quantitativos, são destacados os seguintes:

- Capacidade de pagamento dos compromissos assumidos, não apenas relativos à dívida fundada, mas também junto a fornecedores e aos próprios de servidores;
- Regras e limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inclusive metas ditas pelas leis municipais de diretrizes orçamentárias (LDO);
- Evolução das receitas, despesas e dívidas entre 2008 e 2015, bem assim o já realizado em 2016 e, sempre que possível, o projetado até ao final deste exercício;
- Desempenho comparado aos demais governos, seja no âmbito nacional, seja de prefeituras de semelhante perfil;
- Dentre as receitas, análise minuciosa das principais fontes de receita, com destaque para os impostos sobre serviços (ISS) e posse ou transmissão de imóveis (IPTU e ITBI);
- Dentre as despesas, atenção especial será dada as de maior peso, caso das categorias de pessoal e investimentos, bem assim as funções de educação e saúde; e
- Dentre as dívidas, os efeitos da revisão da dívida repactuada junto ao Tesouro Nacional e a assunção de novos empréstimos, sobretudo para financiar obras vinculadas aos eventos esportivos internacionais.

Dentre os aspectos qualitativos, vale mencionar os seguintes:

- Desempenho da gestão financeira local, com particular atenção ao controle da dívida e da liquidez, e a riscos como exposição a variações de taxa de juros e câmbio;
- Mecanismos de monitoramento e controle de despesas e de riscos, com atenção especial às concessões e, sobretudo, as parcerias público-privadas (PPPs) que impliquem em compromissos futuros;
- Espaço potencial para aumento da arrecadação, em particular de impostos, taxas e contribuições da competência local, e mesmo ações para melhorar a participação no rateio da repartição constitucional de tributos; e
- Estruturação do regime próprio de previdência dos servidores e eventuais necessidades de reforma.

Chama-se a atenção que, como o principal objetivo da análise é a evolução das contas no período 2009/2016, estas são apresentadas preferencialmente expressas em valores constantes, deflacionadas pelo IPCA a preços de dezembro de 2016, acompanhada de indicadores relativos, como em comparação à receita corrente líquida (unidade básica dos limites da LRF) ou mesmo ao PIB local.

A última etapa de trabalho foi a redação deste documento. O objetivo é destacar as características observadas nos aspectos quantitativos, de modo a traçar a evolução das contas municipais no período e na composição existente antes e ao final do mesmo período, bem como sua comparação com dados nacionais e de outras prefeituras de perfil semelhante. Já os aspectos qualitativos mencionados devem levar a conclusão não apenas do diagnóstico (do passado e do presente) mas também por recomendações (para o futuro) em torno dos temas mais sensíveis para a saúde das finanças públicas no futuro próximo, como endividamento e previdência própria dos servidores.

Os capítulos a seguir apresentam em detalhes as análises realizadas. Como já dito, ao final, são feitas indicações bibliográficas e também detalhadas estatísticas, que embasaram esta avaliação e também permitem que seja complementada e aprofundada em casos específicos.

2. Uma Visão Geral

O objetivo deste capítulo é apresentar uma visão geral da cidade do Rio de Janeiro, abordando seus principais traços econômicos e sociais, bem assim da organização institucional da respectiva Prefeitura, ambos com intenção de introduzir a avaliação do desempenho fiscal a ser realizada nos próximos capítulos deste relatório.

2.1 A Cidade do Rio de Janeiro

Com quase 6,5 milhões de pessoas, a cidade do Rio de Janeiro é a segunda mais populosa do País e a primeira do estado do Rio - apesar de ser a quarta em extensão territorial. Não custa alertar também que, dos cerca de 16 milhões de habitantes do estado, que representam 8% da população brasileira, três quartos vivem na região metropolitana do Rio, a segunda maior do País.

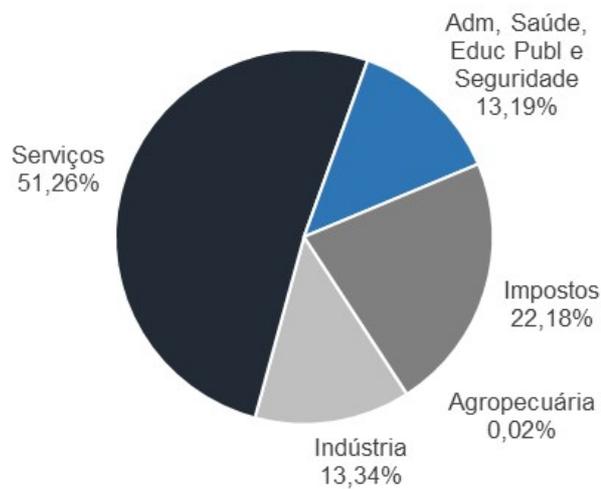
Em termos econômicos, a cidade é a segunda maior economia do País, apenas atrás da cidade de São Paulo, sendo responsável por 5% do PIB nacional e 9% da região Sudeste.

Comparando a cidade com outras capitais, o Rio de Janeiro se posiciona como a quarta maior capital em termos de PIB *per capita*.

O perfil do PIB da cidade apresenta um grande destaque para o setor de serviços, como mostra o gráfico a seguir².

² Fonte: IBGE, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, Secretarias Estaduais de Governo e Superintendência da Zona Franca de Manaus. NOTA: Os dados do Produto Interno Bruto dos Municípios para o período de 2010 a 2013 (série revisada) têm como referência o ano de 2010, seguindo, portanto, a nova referência das Contas Nacionais.

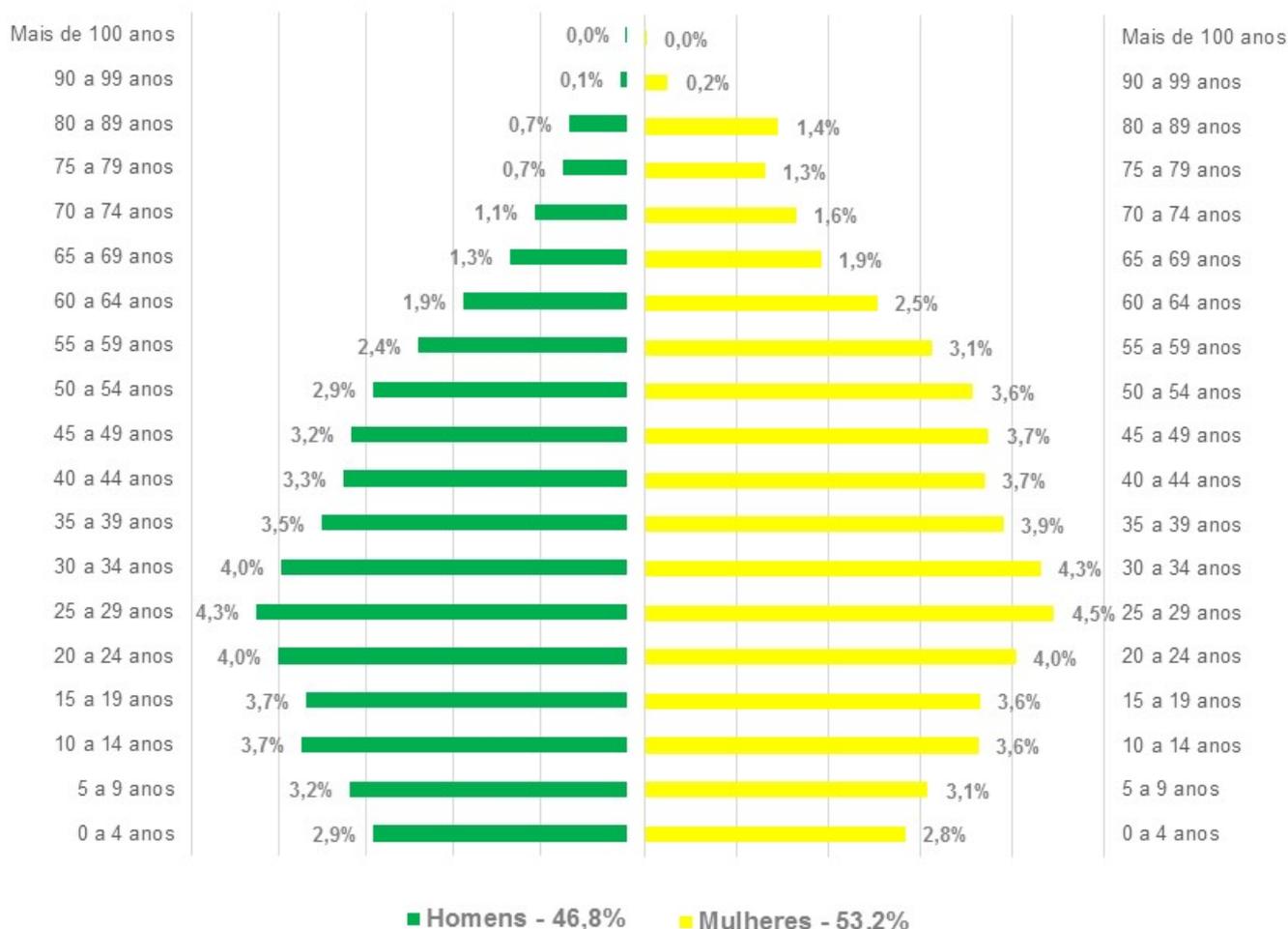
Gráfico 2.1.1 Distribuição do PIB Municipal (2013)



Fonte: IBGE – 2010-2013

A análise demográfica da cidade permite observar uma concentração de pessoas em idade ativa, com predominância de mulheres, com idade entre 25 e 29 anos. O gráfico a seguir apresenta a distribuição da população carioca.

Gráfico 2.1.2 Distribuição da População por sexo, segundo os grupos de idade



Fonte: IBGE – Censo 2010

Analisando com pouco mais de detalhe a distribuição demográfica da população, é possível analisar também a razão de dependência³ e a taxa de envelhecimento⁴ da população carioca. A tabela a seguir compara estes indicadores com dados do Estado e do Brasil.

³ Razão de dependência é o percentual da população de menos de 15 anos e da população de 65 anos e mais (população dependente) em relação à população de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa).

⁴ Taxa de Envelhecimento é a razão entre a população de 65 anos ou mais de idade em relação à população total.

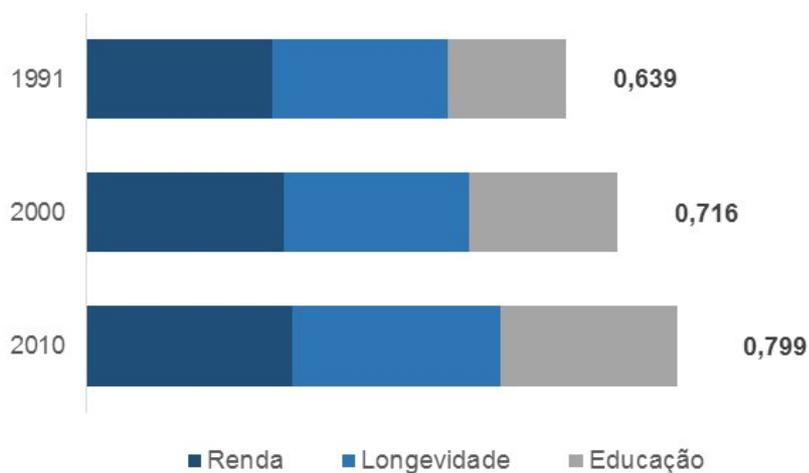
Tabela 2.1.1 Comparação de Indicadores Demográficos

Área	Razão de Dependência	Taxa de Envelhecimento
Município	42,60%	10,47%
Estado do RJ	43,07%	8,91%
Brasil	45,92%	7,36%

Fonte: IBGE – Censo 2010

Em termos de desenvolvimento humano, a cidade observou grandes avanços entre nas últimas décadas, como mostra o gráfico a seguir.

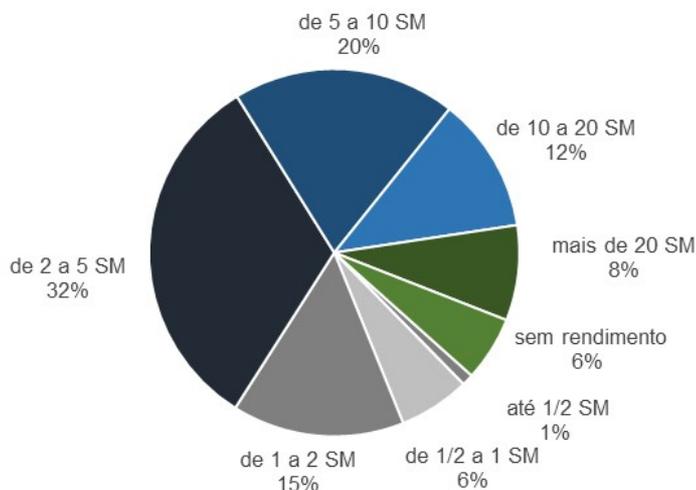
Gráfico 2.1.3 Evolução do Índice de Desenvolvimento Humano



Fonte: IBGE/PNUD

Já em relação ao padrão de renda da cidade do Rio, nota-se que a maior parte dos domicílios possui rendimento nominal entre dois e cinco salários mínimos.

Gráfico 2.1.4 Quantidade de Domicílios por Faixa de Renda em Salários Mínimos (SM)

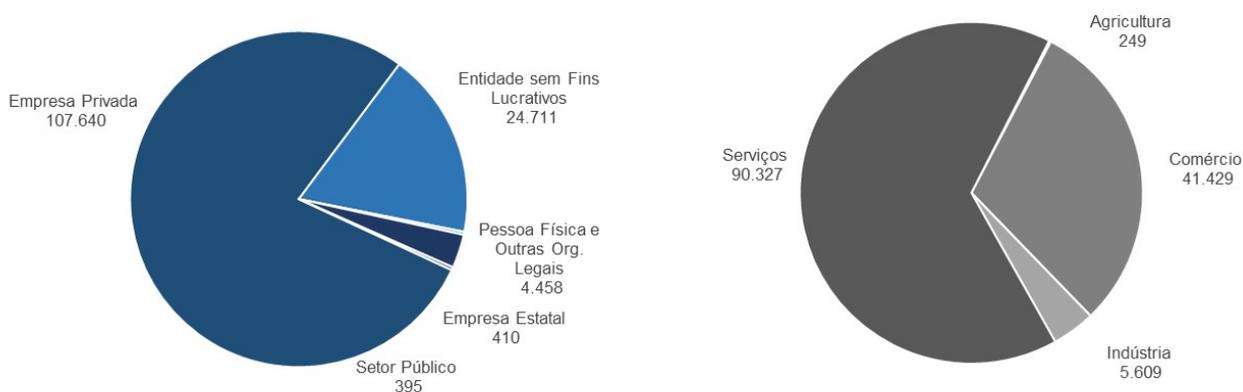


Fonte: IBGE/PNUD

Em relação ao mercado de trabalho carioca, em 2015, havia 137.614 empresas⁵ com um total de 2.520.718 vínculos empregatícios, o que representa 48% e 57% do total do estado do Rio de Janeiro, respectivamente.

Do total de empresas cariocas, 78% são empresas privadas na cidade. No recorte setorial, é possível ver o destaque para os setores de serviço, representando 66% das empresas e o comércio, com 30%. Mais detalhes destes recortes podem ser vistos nos gráficos abaixo.

Gráfico 2.1.5 Empresas Cariocas - Recorte por Natureza Jurídica e Setor



Fonte: RAIS/IBGE

⁵ Rais 2015, excluindo empresas inativas.

Em uma visão temporal, observa-se que a quantidade de empresas foi crescente desde 2009, apresentando queda apenas em 2015 de 1%.

Gráfico 2.1.6 Evolução da Quantidade de Empresas no Município – 2009-2015



Fonte: RAIS/IBGE

O mesmo comportamento pode ser observado no total de vínculos, com movimento crescente de 2009 a 2014 e queda de 5% em 2015.

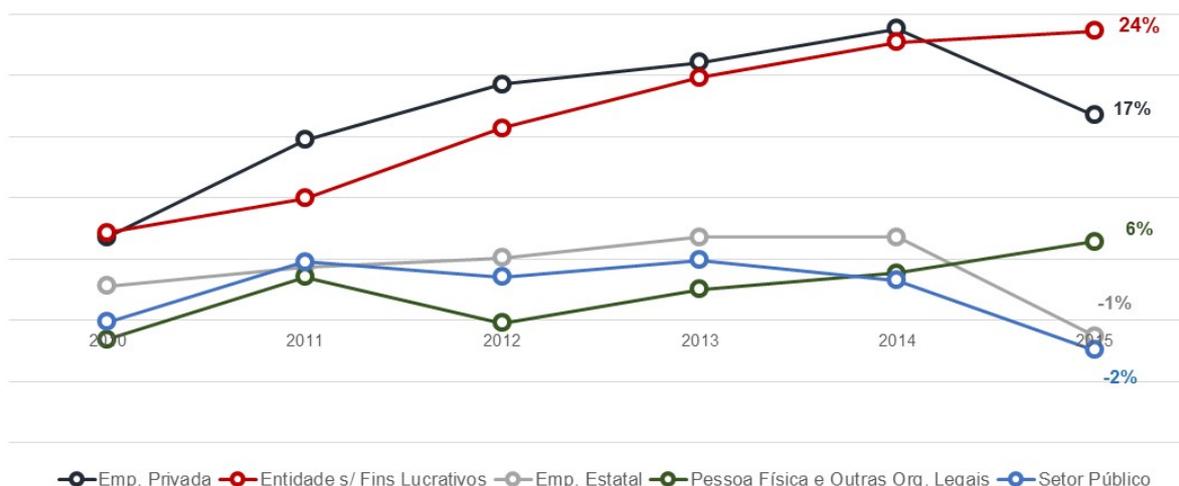
Gráfico 2.1.7 Evolução da Quantidade de Vínculos – 2009-2015



Fonte: RAIS/IBGE

Ao longo dos anos, este crescimento foi puxado, prioritariamente, pelas Entidades sem fins lucrativos e pelas empresas privadas, como mostra o gráfico a seguir.

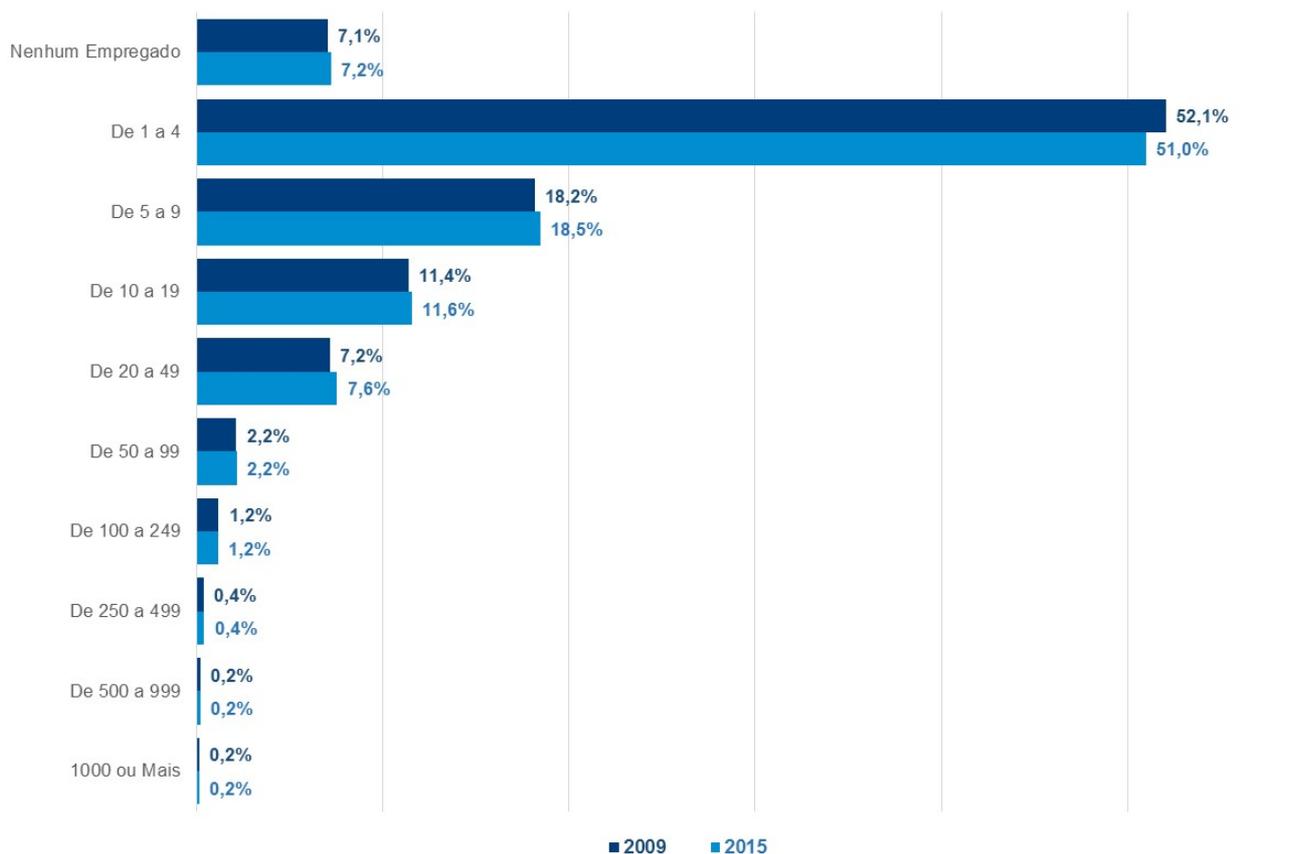
**Gráfico 2.1.8 Variação Percentual da Quantidade de Vínculos em relação a 2009
Recorte por Tipo de Natureza Jurídica**



Fonte: RAIS/IBGE

O tamanho das empresas no quesito quantidade de funcionários também é uma variável interessante. Na cidade do Rio, 51% das empresas têm entre um e quatro funcionários. No entanto, entre 2009 e 2015, observou-se uma pequena redução percentual na quantidade de empresas nesta faixa e um ligeiro aumento nas faixas imediatamente seguinte, até 49 funcionários.

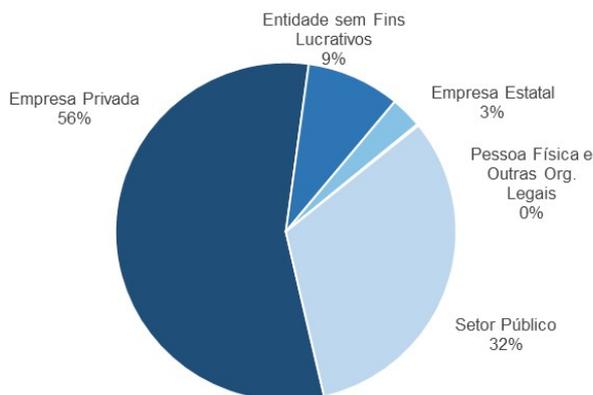
Gráfico 2.1.9 Distribuição Percentual da Quantidade de Empresas por Tamanho de Estabelecimento – 2009 x 2015



Fonte: RAIS/IBGE

Na RAIS, também pode se obter a massa salarial (soma de todos os salários pagos aos trabalhadores durante o ano ou no mês) da cidade. A maior participação no volume total de salários é obtida pelas empresas privadas, com 56%, seguida pelo setor público, com 32%.

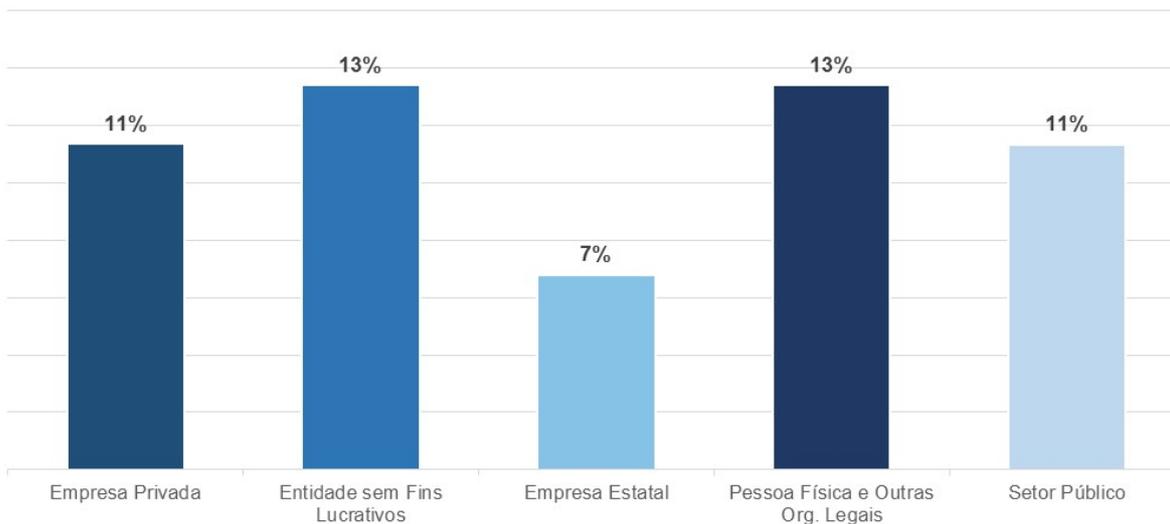
**Gráfico 2.1.10 Distribuição Percentual da Massa Salarial das Empresas Cariocas
Recorte por Natureza Jurídica - 2015**



Fonte: RAIS/IBGE

Analisando o crescimento médio dessa massa salarial, vê-se que as entidades sem fins lucrativos e as outras organizações legais apresentaram a maior média anual nominal entre 2009 e 2015.

**Gráfico 2.1.11 Crescimento Médio Anual da Massa Salarial entre 2009-2015
Valores Nominais – Recorte por Natureza Jurídica**



Fonte: RAIS/IBGE

Analisando por outro prisma, observa-se que a Cidade do Rio de Janeiro integra a Zona Costeira do Estado do Rio de Janeiro⁶, que possui aproximadamente 1.160 km de extensão, abrangendo 33 municípios e representa 40,1% do território fluminense. Cerca de 80% da população do Estado vive nesta zona de grande relevância econômica, responsável por 96% da produção nacional de petróleo e por 77 % da produção nacional de gás⁷.

Cerca de 50% da população mundial vivem em áreas costeiras, áreas que vem atraindo cada vez mais a população e com ela, o conjunto de serviços, que são peculiares a sua natureza geoeconômica, social e cultural, haja vista que a densidade populacional é três vezes maior que a média mundial (MMA, 2010)⁸. Os fatores dinâmicos ecológicos, socioculturais e econômicos são muito peculiares e formam esse espaço singular e atrativo para uma série de serviços que os municípios dessas regiões atraem, fortalecendo os efeitos do fato gerador de seu principal tributo, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Associa-se a isso, a expansão urbana, que vem sendo direcionada para o litoral.

2.1.1 Região Metropolitana

A Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é composta atualmente por 21 cidades: Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica, Tanguá, Itaguaí, Rio Bonito e Cachoeiras de Macacu. As duas últimas foram incorporadas, conforme a Lei Complementar nº 158, de 26 de dezembro de 2013.

Essa região concentra parte relevante do PIB do Estado, 71%, e apenas cinco Municípios metropolitanos (Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Nova Iguaçu e São Gonçalo) representam 50% do PIB do Estado e 69% do PIB da RMRJ.

6 No Brasil, o gerenciamento costeiro teve o seu marco jurídico-institucional estabelecido pela Lei Federal nº 7.661, de 16 de maio de 1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, parágrafo 4º, elevou a zona costeira ao status de patrimônio nacional, estabelecendo que a sua utilização deverá ser realizada na forma da lei e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

7 Ver, a propósito, o Atlas Geográfico das Zonas Costeiras e Oceânicas do Brasil / IBGE, Diretoria de Geociências. - Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 176p.

8 Ministério do Meio Ambiente. Panorama da Conservação dos Ecossistemas Costeiros e Marinheiros no Brasil. Brasília: MMA, 2010, 149p. Disponível em: 205_publicacao27072011042233.pdf

O setor de serviços abarca maior parcela do PIB, com 65,28%, tal fato demonstra o potencial que a região tem para explorar adequadamente os resultados da arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISSQN, fato muito bem explorado no período 2009-2016, como demonstrado no decorrer desse trabalho.

2.1.2 Centralidade do Município

A população estimada do Rio de Janeiro em 2016, conforme o IBGE, é de 6.498.837, dentro de uma área territorial de 1.200,179 km² e densidade demográfica 5.265,82 hab./km². Entretanto, a relevante centralidade da economia do município do Rio de Janeiro decorrente dos fatores atrativos da região costeira, seja em relação ao conjunto da economia estadual, seja também em relação à Região Metropolitana e costeira, propicia uma mobilidade pendular que converge para capital e que gera um deslocamento de 1,3 milhão de pessoas, para estudar ou trabalhar na cidade, perdendo apenas para São Paulo, com 1,7 milhão, conforme estimativa baseada no Censo 2010.

No Rio, a provisão de bens públicos é ofertante de um conjunto de atividades econômicas que fortalecem o setor de bens e serviços da cidade, tendo como consequência uma elasticidade da base tributária do ICMS e ISS. Nesse contexto, a cidade tem fortes fatores atrativos que estimulam a mobilidade pendular e intrametropolitana e que geram ampliação da oferta de potenciais e efetivos serviços geradores de incremento de receita que se correlacionam com a lista de segmentos composta na Lei Complementar 116/2003, que define os 40 segmentos tributáveis do ISS, dentre eles.

2.2 Estrutura Organizacional da Prefeitura

A Prefeitura do Município Rio de Janeiro conta diversas instâncias funcionais, que se dividem em secretarias, subprefeituras e órgãos da administração indireta (empresas, fundações e autarquias).

Figura 2.2.1. Organograma Resumido da Prefeitura



Fonte: PCRJ

Em 2016, a Prefeitura era composta pelos seguintes órgãos da administração direta e entidades da administração indireta:

1. ÓRGÃOS DE APOIO, ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO:

- Gabinete do Prefeito - GBP
- Controladoria Geral do Município - CGM
- Procuradoria Geral do Município - PGM
- Secretaria Municipal de Fazenda - SMF
- Secretaria Especial de Concessões e Parcerias Público-Privadas - SECPAR
- Secretaria Municipal da Casa Civil - CVL
- Secretaria Municipal de Administração - SMA
- Secretaria Executiva de Coordenação de Governo - SEGOV
- Subprefeitura da Barra e Jacarepaguá
- Subprefeitura da Grande Tijuca
- Subprefeitura da Ilha do Governador

- Subprefeitura da Zona Norte
- Subprefeitura da Zona Oeste
- Subprefeitura da Zona Sul
- Subprefeitura do Centro e Centro Histórico

2. ÓRGÃOS DE ATIVIDADES FINIS:

- Secretaria Especial de Ciência e Tecnologia - SECT
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM-RIO
- Secretaria Especial de Promoção e Defesa dos Animais - SEPDA
- Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência - SMPD
- Secretaria Municipal de Conservação - SECONSERVA
- Secretaria Municipal de Cultura - SMC
- Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS
- Secretaria Municipal de Educação - SME
- Secretaria Municipal de Envelhecimento Ativo, Resiliência e Cuidado
- Secretaria Municipal de Esportes e Lazer - SMEL
- Secretaria Municipal de Habitação e Cidadania - SMHC
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente - SMAC
- Secretaria Municipal de Obras - SMO
- Secretaria Municipal de Ordem Pública - SEOP
- Secretaria Municipal de Saúde - SMS
- Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego - SMTE
- Secretaria Municipal de Transportes - SMTR
- Secretaria Municipal de Urbanismo - SMU

3. ÓRGÃOS DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

3.1 Empresas Públicas

- Companhia Municipal de Limpeza Urbana – COMLURB
- Empresa de Turismo do Município do Rio de Janeiro - RIOTUR
- Empresa Distribuidora de Filmes S.A. - RIOFILME
- Empresa Municipal de Artes Gráficas - Imprensa da Cidade - IC
- Empresa Municipal de Informática - IPLANRIO

- Empresa Municipal de Multimeios Ltda. - MULTIRIO
- Empresa Olímpica Municipal - EOM
- Empresa Pública de Saúde do Rio de Janeiro - RioSaúde
- RioEventos

3.2 Autarquias

- Guarda Municipal do Rio de Janeiro - GM-Rio
- Instituto de Previdência e Assistência - PREVI-RIO
- Instituto Eixo Rio
- Instituto Municipal de Defesa do Consumidor - Procon Carioca
- Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos - IPP

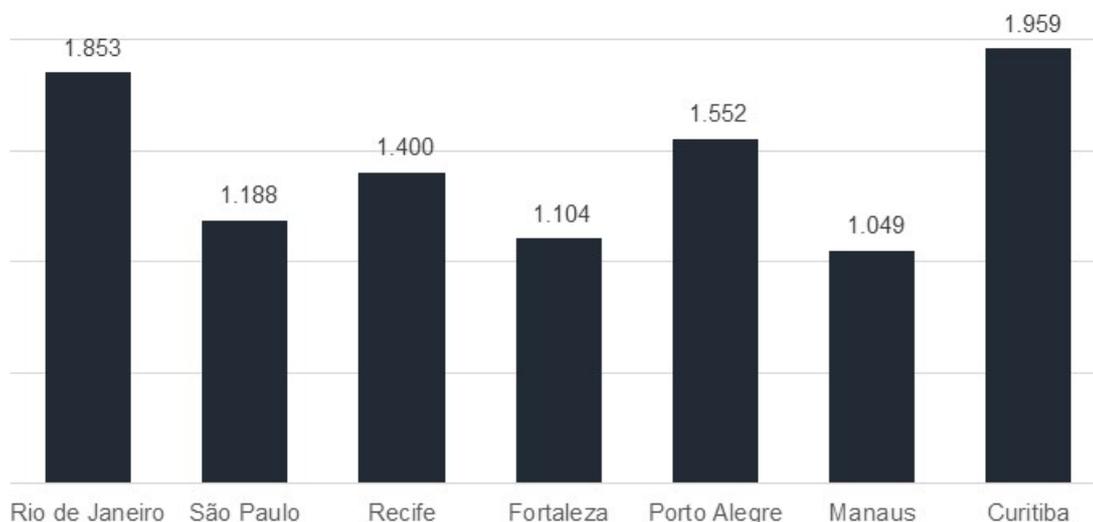
3.3 Fundações

- Fundação Cidade das Artes
- Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro - RIO-ÁGUAS
- Fundação Jardim Zoológico da Cidade do Rio de Janeiro - RIOZOO
- Fundação João Goulart - FJG
- Fundação Parques e Jardins - FPJ
- Fundação Planetário da Cidade do Rio de Janeiro - PLANETÁRIO

À parte, vale mencionar a parceria praticada entre unidades. O Programa Lixo Zero, realizado pela Comlurb em parceria com a Guarda Municipal do Rio de Janeiro, é um exemplo disso. A iniciativa prevê a aplicação de multas para quem sujar a cidade e tem como objetivo conscientizar a população da importância de não jogar lixo nas ruas, melhorando a qualidade da limpeza da cidade. A fiscalização do programa Lixo Zero é realizada na cidade por duplas formadas por guardas municipais e agentes da limpeza urbana.

O total de servidores ativos soma quase 120 mil servidores nas Administrações Direta e Indireta que são estatutários ou CLT, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC IBGE – 2015). Este total significa uma média aproximada de 1.853 funcionários por cada 100 mil habitantes, considerando a população estimada em 2015 também pelo IBGE. O gráfico abaixo apresenta uma comparação deste indicador entre algumas capitais brasileiras.

Gráfico 2.2.1 Servidores/100 mil habitantes – Comparativo Entre Algumas Capitais



Fonte: IBGE

2.3 Modelo de Gestão

O município da Cidade do Rio de Janeiro desenhou e adotou um novo modelo de gestão baseado em foco, disciplina e pragmatismo no atingimento das metas estabelecidas em seu Planejamento Estratégico - 2009-2012.

A Prefeitura do Rio procurou adotar as melhores práticas, com análise, implantação e monitoramento do 2009-2012 e o aperfeiçoamento para o quadriênio subsequente.

Em síntese, no âmbito da gestão de finanças públicas, pode-se descrever que houve êxito na implementação de algumas ações, tais como:

- Implantação do Portal Carioca Digital, portal único onde o cidadão pode acessar todos os serviços online oferecidos pela prefeitura do Rio de Janeiro;
- Implantação da Central de Atendimento 1746, aumentando a proximidade entre a Prefeitura do Rio e a população, bem como outros programas de aproximação com o cidadão carioca.

- Aumento a capacidade de investimento da Prefeitura, através do amplo programa de aumento da receita.
- Implementação de um modelo de análise de desempenho, baseado no monitoramento e avaliação permanente dos órgãos.
- Redução da distância entre ente governamental, o cidadão e o poder, no sentido de desburocratizar e tornar as ações mais transparentes e participativas.
- Implantação da Nota Fiscal Eletrônica - Nota Carioca, formalizando e trazendo maior agilidade ao pagamento de tributos, através de tecnologia local.
- Implantação do programa Choque de Resultados, que introduziu na Prefeitura do Rio uma cultura de gestão por desempenho e contemplou o desenvolvimento do Plano Estratégico, a criação do Escritório de Gerenciamento de Projetos e do Acordo de Resultados.
- Promoção de melhor integração com outras esferas do governo e o setor privado (PPPs e concessões) na implementação de grandes projetos.

Uma vez definido a visão de longo prazo e o planejamento estratégico, foram criados dois escritórios de apoio à entrega na Casa Civil, Escritório de Gerenciamento de Projeto (EGP) e o Escritório de Monitoramento de Resultados (EMR), que gerenciam o plano de ação, acordo de resultados, bem como a rotina de acompanhamento e desenvolvimento da cultura de alto desempenho no município.

2.3.1 Escritório de Gerenciamento de Projeto (EGP)

A necessidade de desenvolver um sistema eficiente de informações gerenciais ao prefeito e melhorar a qualidade dos resultados foram a grande motivação de criação e razão de ser do EGP. As principais características da EGP são:

- Missão: Acompanhamento do escopo, do cronograma físico e dos resultados das iniciativas estratégicas;

- Funções: Monitoramento e Controle;
- Foco: Apoio aos Gerentes com uso de painel de informações à Alta administração;
- Meta: Implementar de forma satisfatória os Programas e Projeto Estratégicos, analisando o escopo, prazo e os riscos.
- Perfil da Equipe: Engenheiros e Arquitetos com larga experiência executiva/gerencial na Prefeitura

2.3.2 Escritório de Monitoramento de Resultados

Existe também na Prefeitura o Escritório de Monitoramento de Resultados, com as seguintes características:

- Missão: Desenvolvimento de Acordos de Resultados e Monitoramento do cumprimento das metas setoriais.
- Perfil da Equipe: Profissionais com grande capacidade Analítica e acadêmica.
- Processo Decisório: A metodologia de trabalho é realizada por meio de reuniões gerenciais, monitoramento e apoio via a ferramenta EGP web junto às Secretarias, Empresas Públicas, Fundações e Autarquias da Prefeitura,

2.3.3 Controle da Gestão Orçamentária e Financeira

A execução orçamentária e financeira tem o suporte regulatório estabelecido pela Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal – CPFGEF (Decreto nº 19.457/2001), composta por representantes da Secretaria Municipal de Fazenda e Controladoria Geral do Município, que tem com o objetivo de disciplinar a execução orçamentária, zelar pelo equilíbrio das contas públicas e acompanhar os parâmetros de desempenho da gestão fiscal.

O colegiado se reúne semanalmente com a participação, além dos Secretários, dos Subsecretários de Orçamento e do Tesouro Municipal, pela SMF, e contador geral do Município, pela CGM, tendo a direta participação do Prefeito.

No âmbito da programação da execução orçamentária, existem mecanismos de adequação da despesa ao efetivo ingresso de recursos. Estes mecanismos são atributos imputados ao sistema informatizado de orçamento, conforme segue:

- a) Contingenciamento dos recursos não assegurados e sua liberação com o efetivo ingresso
- b) Estabelecimento de cotas duodecimais para as despesas de caráter continuado e liberação de recursos para investimentos em consonância com a execução físico-financeira de maneira a maximizar a utilização dos recursos orçamentários.

Para o exercício financeiro de 2016, por exemplo, foi publicada a Deliberação CPFGEF Nº 516 de 04/02/2016 no DORIO de 11/02/2016. Assim, a Prefeitura cumpre as disposições do artigo 8º da LC Nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que estabelece que „a cada exercício, até trinta dias após a publicação da Lei Orçamentária Anual, o cronograma mensal de desembolso é publicado na forma do Anexo II de deliberação da Comissão de Programação Financeira e Gestão Fiscal – CPFGEF que divulga as metas de arrecadação (Anexo I, atendendo ao artigo 13 da LRF) e o cronograma mensal de desembolso (Anexo II, atendendo ao artigo 8º da LRF) dos recursos do orçamento.

Por fim, cabe destacar que ações planejadas e transparentes são premissas convergentes na responsabilidade fiscal. E em termos de gestão, observa-se que a Prefeitura implantou e aperfeiçoou um conjunto de ações que foram relevantes para os principais fundamentos de uma gestão financeira e equilibrada, com foco em investimentos necessários à cidade do Rio de Janeiro. Além disso, adotou medidas que tornaram o governo mais transparente e próximo da sociedade.

3. Gestão Tributária e das Demais Receitas

3.1 Estrutura

A Secretaria Municipal de Fazenda do Rio de Janeiro (SMF) foi criada em 1975, e tem como missão, prover e gerenciar recursos para melhoria do bem-estar social do Município do Rio de Janeiro. Essa missão tem ampliação, pois cabe a ela a coordenação e o controle da administração econômico-tributária, fiscal, orçamentária e patrimonial do Município, tendo responsabilidade na instituição de tributos de sua competência exclusiva.

Com efeito, a SMF tem competência legislativa plena, ou seja, pode determinar a incidência dos impostos, formas de lançamento e cobrança, assim como modos de arrecadação e fiscalização. No Município do Rio de Janeiro, essa competência é exercida por meio do Código Tributário do Município do Rio de Janeiro (Lei N° 691, de 24 de dezembro de 1984).

3.2 Competências Tributárias

Conforme o artigo 145 da Carta Magna, os tributos do Município contemplam impostos, taxas e contribuições de melhoria, podendo ainda, conforme o artigo 149, parágrafo único da mesma Carta, “instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de sistemas de previdência e assistência social”.

A Constituição, na verdade, não institui tributos, mas outorga competências tributárias para a União, para os Estados e o Distrito Federal e para os Municípios. Cada competência tributária outorgada pela Carta Magna é limitada através da descrição de uma regra matriz. Pois, o exercício da referida competência, isto é, a instituição do tributo através de atividade legislativa, é limitada pela regra matriz estipulada pela Constituição.

A Constituição Federal de 1988 outorgou ao Município, atualmente, após as Emendas Constitucionais 3/1993, 39/2002, 42/2003 e 44/2004, os tributos privativos do Município, os tributos partilhados com a União e os Estados e os tributos comuns, que são as taxas e as contribuições de melhoria.

O art. 156 CF define a competência do Município com relação aos impostos IPTU, ITBI e ISS, portanto, desde que respeitadas às previsões deste dispositivo, combinado com o art. 88 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, assim como a LC 116/2003, a administração municipal tem a faculdade de determinar a incidência, base de cálculo, alíquota e isenção desses impostos, se for o caso. No caso do Município do Rio de Janeiro, esse respaldo tem base na sua Lei Orgânica, de 5/11/1990.⁹

Os Municípios, de maneira geral, têm o exercício dessas atividades vinculado às unidades administrativas. No caso da Secretaria Municipal da Fazenda do Rio de Janeiro, estas funções estão bem delineadas, conforme estrutura já apresentada nesse trabalho.

Das competências tributárias municipais, a que afeta diretamente os negócios de comércio e serviços se refere ao ISS. As demais compreendem impostos diretos sobre patrimônio, sendo o IPTU a mais importante, ou sua transmissão, ou taxas vinculadas (como coleta de lixo).

O ISS também é de longe a principal fonte de arrecadação direta própria da grande maioria das prefeituras brasileiras, sobretudo as de maior porte, como é o caso do Rio de Janeiro, onde esse tributo teve crescimento em taxas superiores ao crescimento da Receita Corrente Líquida e superior em taxa, ao crescimento da Receita Total.

O gerenciamento das atividades relativas à arrecadação e à tributação é exercido de forma autônoma por intermédio de um sistema de arrecadação online, de aplicação na SMF, alcançando todos os tributos, bem como a Dívida Ativa. Todos os controles são realizados pelo sistema centralizado no Departamento de Administração Tributária (Setor de Tributação). O sistema de arrecadação, portanto, têm aplicação no controle e execução das atividades de tributação e arrecadação que são desenvolvidas pela administração tributária.

⁹ A Lei Orgânica da cidade do Rio estabeleceu o seguinte mandamento:

“Art. 30 - Compete ao Município:

.....
III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar as suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados nesta Lei Orgânica; IV - dispor sobre:

.....
c) concessão de isenções e anistias fiscais e remissão de dívidas e créditos tributários;
.....”

A competência dos Municípios para exigir ISS tem fundamento legal no artigo 156 da Constituição e na Lei Complementar 116 de 2003.

A regra matriz do ISS está formulada no artigo 156 da Constituição. Dispõe que compete aos Municípios instituir imposto sobre serviços de qualquer natureza, não compreendidos dentre os discriminados no inciso II do seu artigo 155 (ou seja, o ICMS estadual), e conforme forem definidos por lei complementar (inciso III do artigo 156). O parágrafo 3º do referido artigo 156 dispõe que cabe à lei complementar fixar as suas alíquotas máximas e mínimas (inciso I), excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior (inciso II) e regular a forma e as condições como isenções, incentivos e benefícios serão concedidos e revogados (inciso III).

Além de observar a regra matriz formulada pela Constituição, os Municípios, para o exercício de sua competência tributária relativamente ao ISS, estão limitados também às normas gerais e definições estabelecidas pela Lei Complementar 116 de 2003. Todavia, os Municípios brasileiros, que conseguiram realizar suas reformas na administração tributária, na sua base organizacional e na implementação de medidas geradoras de incremento de arrecadação, tiveram resultados positivos.

Essa delimitação contribuiu para fortalecer as atividades de monitoramento e fiscalização destas atividades, as quais foram definidas em 40 segmentos, integrantes do anexo da LC 116/2003. Tal fato propiciou que os Municípios pudessem se apoderar da ampliação da base tributária desse tributo.

O caso do Rio de Janeiro é positivamente exemplificativo, a partir do momento que a gestão, estabelecida para os dois quadriênios (2009-2016) investiu na estruturação da sua base organizacional e tributária, buscando explorar os resultados gerados por mais de 160 serviços que integram os 40 grandes segmentos delimitados no anexo da LC116/2003.

3.3 Cobrança e Estrutura dos Tributos

Das competências tributárias municipais, a que afeta diretamente os negócios de comércio e serviços se refere ao ISS, de forma especial a partir da edição da Lei Complementar 116, em 2003. As demais compreendem impostos diretos sobre patrimônio, sendo o IPTU a mais

importante, ou sua transmissão, ou taxas vinculadas (como coleta de lixo). O ISS também é de longe a principal fonte de arrecadação direta própria da grande maioria das prefeituras brasileiras, sobretudo as de maior porte e, por isso, concentrará as atenções especiais nesse trabalho. Além disso, essa fonte de receita estabelece um diálogo positivo para arrecadação do município com a cota-parte do ICMS, tal fato será demonstrado quando analisado o segmento da construção civil.

3.3.1 ISS

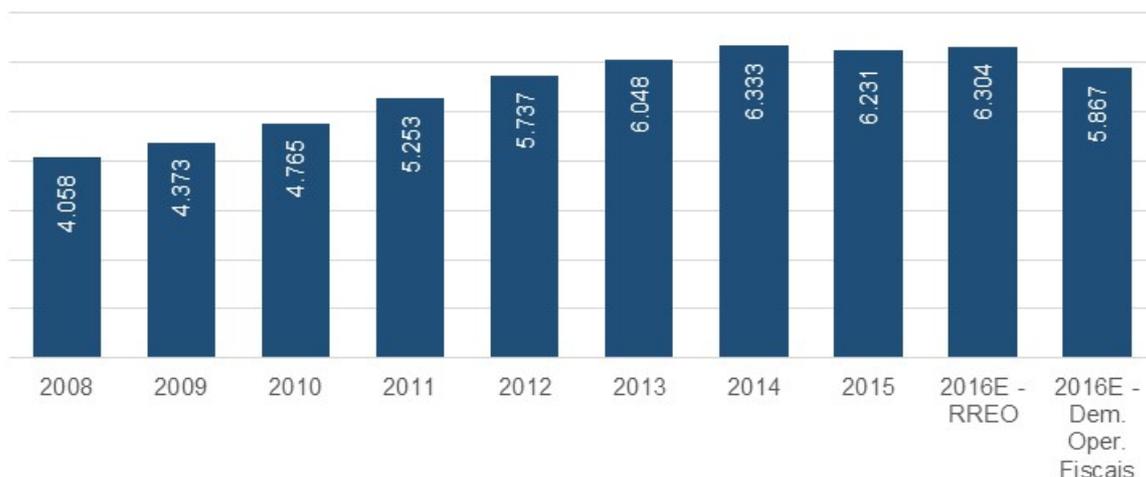
3.3.1.1 Análise do ISS e seus impactos nas contas nacionais

Os serviços se incorporaram a rotina das cidades brasileiras, sejam eles produtivos (seguros, serviços bancários, jurídicos, corretagem e telecomunicação), de distribuição de bens (comércio, transporte e armazenagem), sociais (educação, saúde e lazer), pessoais (salão de beleza, hotelaria, tecnologia da informação), entre outros.

Na crise¹⁰, o resultado diferentemente da indústria, os setores de serviços e comércio demoram um pouco mais para recepcionarem resultados negativos. Entretanto, tendem a levar um tempo maior para se recuperar, pois, passam a depender da renda dos consumidores e essa renda vai demorar a se recuperar por conta da queda da taxa de emprego. A renda e o aumento de desemprego tendem a reduzir a demanda doméstica por bens e serviços. Esse impacto negativo começou a ser observado no decorrer de 2015. Entretanto, até esse ano a arrecadação do ISS cresceu 54%, em termos reais, quando comparado com o ano de 2008. Quando incluímos a arrecadação do ISS para 2016, essa taxa cai para 45% se comparado com a previsão mais recente da Prefeitura, apresentado no Demonstrativo de Operações Fiscais de outubro/16, ou seja, um crescimento a taxas decrescentes, frustrando uma expectativa de receitas do ISSQN de R\$ 6,30 bilhões R\$ 5,87 bilhões.

10 Conforme Kon (2016), tradicionalmente, em todos os Países do mundo, não só no Brasil, os empregos nos serviços crescem mais rapidamente do que os da indústria. A autora também identifica que a difusão dos custos de transação na cadeia desse setor multiplica a necessidade da criação de atividades de serviços que permitem efeitos positivos em outros segmentos. Nesses casos o comportamento cooperativo para o desenvolvimento desta infraestrutura de serviços, que determina economias de escala na produção destes setores intangíveis.

Gráfico 3.3.1.1.1 Evolução da Arrecadação de ISS – R\$ milhões constantes



Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

Nota: Ano base, agosto de 2016.

No caso específico do Rio de Janeiro, podemos confirmar que a crise foi retardada com a interferência de políticas públicas que influenciaram a Formação Bruta de Capital Fixo-FBCF11. Considerando a Classificação Funcional e Programática da Despesa, definida pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, que integra a Lei 4.320/64, tem-se nas funções Saneamento e Urbanismo um importante peso na participação destas despesas no total do investimento e na relação destas com incremento de futuras receitas de ISS e ICMS, de forma específica.

Considerando a totalidade das despesas, exceto as intraorçamentárias, os investimentos com as funções Urbanismo e Saneamento, saltarão de 11%, em 2008 para cerca de 22%, em 2016, indicando a representatividade e o peso dos investimentos realizados. Em termos de valores, corrigidos a preços de dezembro de 2016 pelo IPCA, estas duas funções resultarão incremento de algo em torno de R\$ 4 bilhões - ou seja, crescimento relativo que superará 200%, considerando o período de 2008-2016.

Os ganhos para a cidade do Rio de Janeiro, com os investimentos nos segmentos urbanismo e saneamento, além de gerarem efeitos nos setores de educação e saúde, geram efeitos multiplicadores que impactam em diversos setores da economia. Esse crescimento fortalece

11 A formação bruta de capital fixo divide-se em três grupos: construção, máquinas e equipamentos, e outros. Os setores de construção e máquinas e equipamentos possuem indicadores que permitem acompanhar suas trajetórias mensais. A atividade da construção é acompanhada pela série, do IBGE, da produção de insumos para o setor. No que se refere a máquinas e equipamentos, consideram-se dados referentes à produção da indústria, divulgados pelo IBGE, bem como às exportações e importações de bens de capital. A partir dessas três séries, obtém-se o conceito de absorção de bens de capital.

sobremaneira a Formação Bruta de capital Fixo, em despesas que contribuem para reduzir no médio e longo prazos as despesas correntes, essencialmente com saúde.

Merece um destaque muito especial, o investimento em saneamento, que passará de R\$ 490 milhões, em 2008, para aproximadamente 1,2 Bilhão, em 2016. A cada dólar investido em saneamento, são economizados 4,3 dólares em custos de saúde no mundo, conforme a Organização Mundial de Saúde (OMS)¹². De acordo com a Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹³, a cada R\$ 1 investido em saneamento é gerado R\$ 3,13 em riquezas à economia - ou seja, o saneamento demanda grande quantidade de obras e serviços e movimenta setores da indústria, comércio e serviços, considerando toda a cadeia e ciclo, que vai da captação e abastecimento de água à coleta e tratamento do esgoto.

**Tabela 3.3.1.1.1 Despesas Empenhadas por Função –
R\$ milhões constantes**

Função/subfunção	2008			2016			
	17.153	%	% acum 2008	27.852	%	% acum 2016	% 2016 / 2008
Despesas (exceto intra-orç.) (i)							
Saúde	2.899	16,90%	16,90%	5.535	19,87%	19,87%	190,92%
Urbanismo	1.397	8,14%	25,04%	5.042	18,10%	37,97%	360,92%
Educação	3.237	18,87%	43,92%	4.650	16,70%	54,67%	143,65%
Previdência social	3.615	21,07%	64,99%	3.906	14,03%	68,70%	108,07%
Administração	999	5,83%	70,82%	1.775	6,37%	75,07%	177,58%
Encargos especiais	1.726	10,06%	80,88%	1.215	4,36%	79,43%	70,42%
Saneamento	490	2,86%	83,74%	1.216	4,37%	83,80%	247,95%
DEMAIS (16 de 23)	2.789	16,26%	100,00%	4.513	16,20%	100,00%	161,79%
Despesas intra-orç. (ii)	1.140			4.137			362,80%
Total (i + ii)	18.293			31.989			174,87%

FONTE: RREO - Anexo 2 (LRF, Art. 52, inciso II, alínea "c"), bimestre setembro/outubro/2016

Nota: ano 2016 projetado pela média de jan a out/2016

¹² <https://nacoesunidas.org/oms-para-cada-dolar-investido-em-agua-e-saneamento-economiza-se-43-dolares-em-saude-global/>

¹³ <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2015/12/1,76526/6-beneficios-que-o-investimento-em-saneamento-traz-a-economia-do-pais.html>

Importa mencionar, que a previsão de receita do ISS realizada em agosto/2016, conforme o RREO- (Anexo 3) do 4º Bimestre geraria um incremento de 55%, em relação a 2008, o que corrobora o efeito retardado da crise no setor do ISS.

Essa incorporação dos serviços pelas cidades gerou no Brasil uma ampliação contínua desse segmento, que tem crescido nas últimas décadas, mesmo considerando as crises intervalares. Atualmente, o setor representa 67% do Produto Interno Bruto (PIB) do País, devendo chegar a 70% em poucos anos, com uma projeção para atingir 82%, em 2036. Entre o primeiro e o segundo trimestre de 2012, o segmento de serviços subiu 0,7%, descontando-se os efeitos sazonais.

Numa composição mais abrangente, os setores de comércio e de serviços¹⁴, incluindo neste a construção civil, que contribui com serviços essenciais para a economia, conforme a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS), representam, somados, 72,9% do PIB em 2009, conforme as Contas Nacionais do IBGE.

No período 2003 a 2015, a representatividade do setor terciário, passou de 65,8% para 72,8% do valor adicionado ao Produto Interno Bruto (PIB), segundo dados das Contas Nacionais Trimestrais do IBGE. O comércio contribuiu significativamente para este avanço, elevando-se de 9,5% para 12,3%, no valor adicionado do PIB no período de 2003 a 2015, embora mostre certo recuo na participação no PIB recentemente, já que em 2013 o setor alcançou 13,5%.

A composição da NBS e as pesquisas sobre a representatividade do setor serviços, calculados pelo IBGE, guardam relativa convergência com a Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, que consagra o ISS, como imposto de competência tributária dos municípios e do Distrito Federal.

Entretanto, considerando a natureza dos serviços, a padronização taxativa dos 40 segmentos definidos na LC 116/2003, bem como o planejamento fiscal estabelecido pela Secretaria Municipal da Fazenda do Rio de Janeiro, é importante realizarmos uma análise setorial desse tributo e de forma específica, nos segmentos de maior concentração da arrecadação.

14 Os serviços aqui considerados são os serviços mercantis, que incluem as atividades de saúde e educação mercantis, bem como as atividades de intermediação financeira, seguros e previdência, mas exclui os serviços públicos.

3.3.1.2 Análise do ISS no contexto da LC 116/2003

A Lei Complementar nº 116/2003 possibilitou aos Municípios um processo de diagnóstico e especialização no planejamento, a partir do princípio taxativo, onde as discussões sobre a natureza dos serviços foram bastante reduzidas, considerando a delimitação criada, em sua expansão. Por outro lado, a Lei Complementar nº 116/2003, conforme o artigo 3º, ampliou o rol dos serviços nos quais o ISS é devido no local da prestação, bem como a Emenda Constitucional (EC) nº 37, de 12 de junho de 2002, fixou a alíquota mínima em 2%, mesmo não resolvendo o problema da guerra fiscal entre os municípios, o município do Rio de Janeiro, estabeleceu um poderoso instrumento para mitigar o problema da migração de receitas e da guerra fiscal, através da Lei Municipal nº 4.452, de 27 de dezembro de 2006.

Esse marco regulatório e protetivo fora importante pois, influenciou na melhoria da eficiência arrecadatória e na fiscalização dos tributos do Município, não apenas o ISS.

A norma legal acrescentou o inciso XXII ao art. 14 da Lei nº 691, de 24/12/1984 (Código Tributário Municipal - CTM), e inseriu o art. 14-A¹⁵. Posteriormente, a Lei no 4.452/06 foi regulamentada pelo Decreto no 28.248, de 30.07.07 e pela Resolução SMF no 2.515, de 30.07.07, estabelecendo as informações a serem prestadas para o Cadastro de Empresas Prestadoras de Outros Municípios (Cepom),

A regulamentação do Cepom propiciou a Prefeitura do Rio de Janeiro que o contribuinte domiciliado no Município, quando tomar os serviços prestados por empresas domiciliadas fora do território do Município do Rio de Janeiro, exija do prestador de serviços a comprovação de regularidade no Cepom.

15 Art. 14. São responsáveis:

(...)

XXII - o tomador do serviço, no caso em que o prestador emitir documento fiscal autorizado por outro Município, se esse prestador não houver cumprido o disposto no art. 14-A nem estiver enquadrado nas exclusões de que tratam seus §§ 1º e 2º.”

(...)

Art. 14-A. Toda pessoa jurídica que preste serviços no Município do Rio de Janeiro com emissão de documento fiscal autorizado por outro Município deverá fornecer informações, inclusive a seu próprio respeito, à Secretaria Municipal de Fazenda, conforme previsto em regulamento.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput as prestações que envolverem os serviços referidos nos incisos XX e XXI do art. 14.

§ 2º No interesse da eficiência administrativa da arrecadação e fiscalização tributárias, o Poder Executivo poderá excluir do procedimento de que trata o caput determinados grupos ou categorias de contribuintes, conforme sua localização ou atividade.

A importância e dinâmica do Cepom, bem como os resultados obtidos, estão correlacionados a implantação da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica-NFS-e, definida pela Lei nº 5.098/2009 que fora regulamentada pelo Decreto nº 32.250, de 11.05.2010.

A regularização destes prestadores deve ser realizada através da comprovação de autenticidade de seus estabelecimentos prestadores, fato que evitou “empresas fantasmas” a serem instaladas, sem recolhimento do ISS ou com valores inferiores a alíquota mínima de 2%.

Além de toda a documentação relativa à legalização da empresa, como contrato social e CNPJ, a Secretaria da Fazenda do Rio de Janeiro, usufruiu do processo de circularização, como técnica e procedimento de auditoria para cruzar dados e informações, a partir de uma poderosa base cadastral que inclui:

- Cópia do lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) do estabelecimento prestador, referente ao exercício mais recente;
- Cópia do recibo de entrega da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), relativa ao estabelecimento prestador, dos dois exercícios anteriores;
- Cópia autenticada do contrato de locação;
- Cópia das faturas das últimas contas de linha telefônica, de energia elétrica em que conste o endereço do estabelecimento prestador; e
- Fotografias das instalações internas, da fachada frontal e do detalhe do no fixado na frente do prédio do estabelecimento prestador.

Essa base cadastral também subsidiou as ações planejadas para o IPTU e ITBI.

Assim, cabe observar o comportamento dos 40 segmentos que integram o anexo da LC 116/2003, durante o período 2011- 2016, com seus respectivos resultados, extraiu-se um diagrama de concentração (Veja Tabelas abaixo), que demonstram o peso, a evolução e a concentração dos segmentos no contexto da arrecadação do ISS do município do Rio de Janeiro.

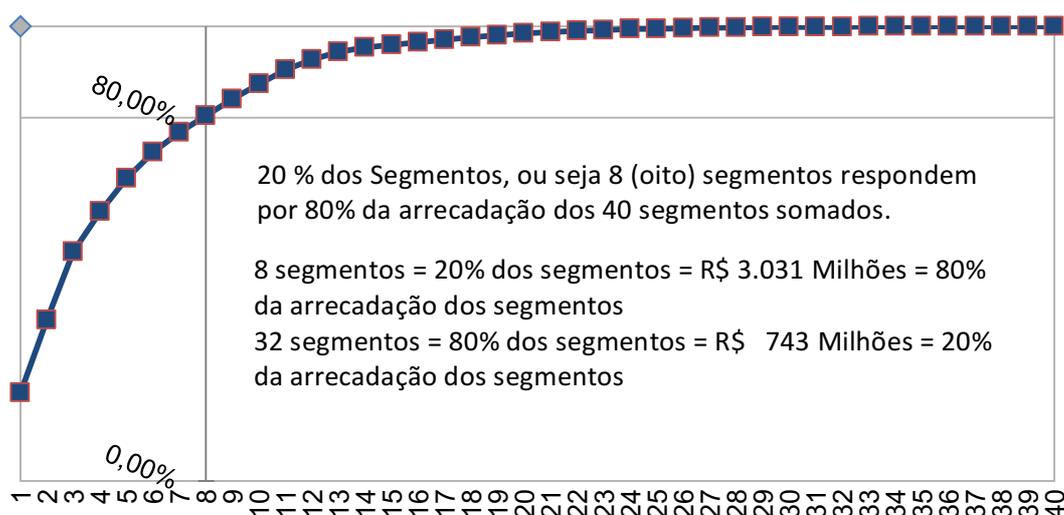
Tabela 3.3.1.2.1 ISSQN dos Segmentos - R\$ milhões constantes - 2016 Projetado.

	Serviços (ISSQN)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum. 2016	% Seg- mento
	Total	3.822	4.227	4.407	4.911	4.875	3.774	100,0%	100,0%	100,0%
1	Serviços Relativos a Engenharia, Ar...	691	784	785	869	1.016	732	19,4%	19,4%	2,5%
2	Serviços de Apoio Técnico, Administ...	692	747	792	821	748	602	15,9%	35,3%	5,0%
3	Serviços de Saúde, Assistência Médi...	574	677	761	856	898	571	15,1%	50,5%	7,5%
4	Serviços de Informática e Congêner...	450	446	437	440	400	335	8,9%	59,4%	10,0%
5	Serviços Relacionados ao Setor Banc...	42	57	75	276	293	274	7,3%	66,6%	12,5%
6	Serviços de Intermediação e Congêner...	280	285	267	280	249	216	5,7%	72,3%	15,0%
7	Serviços de Educação, Ensino, Orien...	123	143	155	173	176	163	4,3%	76,7%	17,5%
8	Serviços Relativos a Hospedagem, Tu...	145	170	168	176	146	138	3,6%	80,3%	20,0%
9	Serviços Relativos a Bens de Tercei...	149	161	175	175	157	137	3,6%	84,0%	22,5%
10	Serviços de Guarda, Estacionamento,...	125	134	149	157	154	132	3,5%	87,4%	25,0%
11	Serviços Portuários, Aeroportuários...	128	146	140	136	131	113	3,0%	90,4%	27,5%
12	Serviços Técnicos em Edificações, E...	47	56	99	157	163	86	2,3%	92,7%	30,0%
13	Serviços de Transporte de Natureza ...	61	74	77	78	73	61	1,6%	94,3%	32,5%
14	Serviços de Diversões, Lazer, Entre...	57	56	60	56	55	40	1,1%	95,4%	35,0%
15	Serviços Relativos a Fonografia, Fo...	74	76	53	49	29	24	0,6%	96,0%	37,5%
16	Serviços de Artistas, Atletas, Mode...	26	28	29	27	25	21	0,6%	96,6%	40,0%
17	Serviços de Cuidados Pessoais, Esté...	18	20	24	26	25	21	0,5%	97,1%	42,5%
18	Serviços Prestados Mediante Locação...	30	32	31	30	27	18	0,5%	97,6%	45,0%
19	Serviços de Pesquisas e Desenvolvim...	27	26	24	20	22	17	0,5%	98,1%	47,5%
20	Serviços de Exploração de Rodovia....	7	21	21	22	20	17	0,4%	98,5%	50,0%
21	Serviços de Coleta, Remessa ou Entr...	10	11	11	11	10	10	0,3%	98,8%	52,5%
22	Serviços de Desembarço Aduaneiro, ...	19	20	21	19	14	10	0,3%	99,0%	55,0%
23	Serviços de Reportagem, Assessoria ...	13	14	13	14	10	8	0,2%	99,2%	57,5%
24	Serviços Funerários....	2	2	3	3	5	6	0,2%	99,4%	60,0%
25	Serviços de Programação e Comunicaç...	10	10	10	9	6	4	0,1%	99,5%	62,5%
26	Serviços de Distribuição e Venda de...	0	4	6	6	6	4	0,1%	99,6%	65,0%
27	Serviços de Regulação de Sinistros ...	7	8	5	6	4	4	0,1%	99,7%	67,5%
28	Serviços de Chaveiros, Confecção de...	4	5	5	5	3	2	0,1%	99,8%	70,0%
29	Serviços de Biologia, Biotecnologia...	2	2	2	2	2	2	0,0%	99,8%	72,5%
30	Serviços de Avaliação de Bens e Ser...	4	3	3	3	2	2	0,0%	99,9%	75,0%
31	Serviços de Medicina e Assistência ...	2	2	3	3	2	2	0,0%	99,9%	77,5%
32	Serviços de Investigações Particula...	0	0	0	1	1	1	0,0%	99,9%	80,0%
33	Serviços de Assistência Social....	2	2	2	2	1	1	0,0%	100,0%	82,5%
34	Serviços de Desenhos Técnicos....	1	1	1	1	1	1	0,0%	100,0%	85,0%
35	Serviços de Biblioteconomia....	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	87,5%
36	Serviços de Museologia....	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	90,0%
37	Serviços Relativos a Obras de Arte ...	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	92,5%
38	Serviços de Ourivesaria e Lapidação...	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	95,0%
39	Serviços de Meteorologia....	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	97,5%
40	Serviços de Registros Públicos, Car...	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	100,0%

FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

A partir da Tabela anterior, construiu-se com a metodologia de Pareto¹⁶, onde se demonstra a importância, por segmento, das atividades que tiveram maior peso na arrecadação do ISS, ou seja, evidencia-se o destaque para 8 segmentos, que perfazem cerca de 80% da arrecadação do ISS em 2016.

Gráfico 3.3.1.2.2 Curva de Pareto do ISSQN em 2016 por Segmento



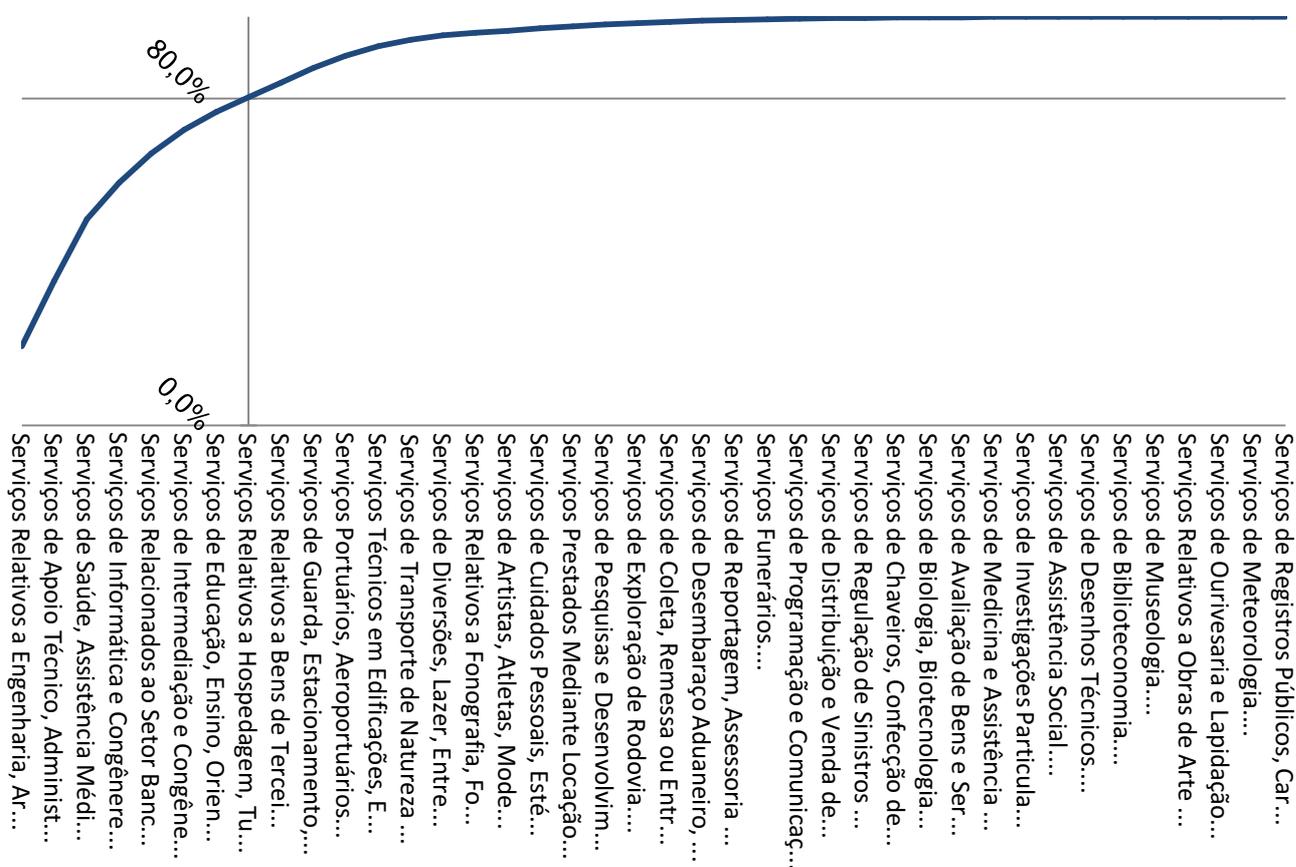
Serviços (ISSQN)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum. 2016	% Segmento ISS
Total	3.822	4.227	4.407	4.911	4.875	3.774	100%		
1 Serviços Relativos a Engenharia, Ar...	691	784	785	869	1.016	732	19,40%	19,40%	2,50%
2 Serviços de Apoio Técnico, Administ...	692	747	792	821	748	602	15,95%	35,35%	5,00%
3 Serviços de Saúde, Assistência Médi...	574	677	761	856	898	571	15,12%	50,47%	7,50%
4 Serviços de Informática e Congêner...	450	446	437	440	400	335	8,89%	59,36%	10,00%
5 Serviços Relacionados ao Setor Banc...	42	57	75	276	293	274	7,25%	66,61%	12,50%
6 Serviços de Intermediação e Congêner...	280	285	267	280	249	216	5,73%	72,34%	15,00%
7 Serviços de Educação, Ensino, Orien...	123	143	155	173	176	163	4,32%	76,66%	17,50%
8 Serviços Relativos a Hospedagem, Tu...	145	170	168	176	146	138	3,65%	80,31%	20,00%
Demais (32 de 40)	825	919	968	1.019	950	743	19,69%	100,00%	

FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

16 O economista franco-italiano Vilarejo Frederico Damaso Pareto, publicou em 1897, o livro "Cours d'Économie Politique. No mesmo ano realizou um estudo estatístico que, mais tarde, viria a se tornar conhecido como Lei de Pareto ou Regra 80/20. Naquela ocasião, ele estava analisando os padrões de riqueza e renda na Inglaterra e constatou que a maior parte das riquezas estava nas mãos de poucas pessoas. Havia nas estatísticas analisadas um padrão, uma relação matemática entre a proporção de pessoas e a renda recebida por este grupo: 20% das pessoas de qualquer grupo que ele estudasse, detinha 80% da riqueza disponível. Em síntese, podemos dizer que, para o nosso caso, um pequeno número de segmentos (8, dentre 40) respondem por 80% da arrecadação do Município do Rio de Janeiro.

Para consolidar a conclusão acima referida, fica muito claro ao analisar o gráfico de Pareto especificando os segmentos, conforme abaixo mostrado, onde a maior parte dos segmentos não gera receitas representativas, o que favorece a construção do modelo de fiscalização e otimização da arrecadação.

Gráfico 3.3.1.2.3 Curva detalhada de Pareto do ISSQN em 2016 por Segmento



FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

O comportamento concentrado nos 8 segmentos, acima especificados na Tabela e no Gráfico de Pareto da Receita, demonstra os resultados auferidos do planejamento fiscal, definido para gestão do ISS, que gerou crescentes e sustentáveis incrementos de arrecadação até 2015. Em 2016, é notório que os efeitos da crise estão influenciando a queda de arrecadação do ISS, que foram

mitigadas pelos investimentos realizados pela Prefeitura, de forma especial em Saneamento e Urbanismo.

Programas de auditoria fiscal específicos, nas áreas da Construção Civil, propiciaram que só esse segmento respondesse por 19,4% da arrecadação do ISS, junte-se a isso, os efeitos positivos que a Prefeitura soube usufruir da Copa e Olimpíadas.

A Construção Civil, merece um destaque e uma análise especial, considerando os efeitos diretos e resultados cruzados no ICMS. Cabe destacar o peso desse segmento, de forma especial, em cidades que estão usufruindo de grandes obras e que, apoderando-se de uma base de dados crível e circularizada, poderão perseverar para usufruir do incremento de arrecadação do ISS, bem como da cota-parte transferida do ICMS.

Tal fato, acontece, pois, a Lei Complementar 116/2003 trouxe a definição da base de cálculo do ISS e não uma isenção, ao estabelecer que na base de cálculo do referido tributo, no caso dos serviços da construção civil, não se incluem os materiais fornecidos pelo prestador do serviço.

Durante certo tempo o argumento da isenção foi acolhido por alguns tribunais, inclusive pelo STJ que, posteriormente, veio a uniformizar seu posicionamento alinhado à orientação definida pelo STF.

O STF, por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário 603.497/MG, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 16/9/2010, reconheceu a repercussão geral sobre o tema, conforme a regra do art. 543-B, do CPC, e firmou entendimento no sentido da possibilidade da dedução da base de cálculo do ISS dos materiais empregados na construção civil, pacificou a questão, decidindo pela possibilidade de dedução dos valores dos materiais da base de cálculo do ISS.

Os materiais empregados pelas empreiteiras na prestação de serviço são insumos e, assim considerados, ficam definidos e tratados da seguinte forma:

- Se a empreiteira produz os insumos no próprio local de execução da obra, esse insumo estaria contido na prestação de serviço e, portanto, sujeito ao ISS;
- Já se a empreiteira os produz fora do local de execução da obra haverá incidência de ICMS. Cabe ressaltar que o serviço de construção civil se refere àquele

prestado no local de sua execução e, sendo este insumo produzido em local diverso da obra, não há que se falar em ISS, mas sim da incidência do ICMS, pois não poderia ser assim considerado serviço;

- Resta por fim, o tratamento dado aos insumos adquiridos de terceiros pela empreiteira, estes não estão no campo de incidência do ISS e nem do ICMS. Aqui está a correta definição do que seria material fornecido pelo prestador dos serviços previstos nos itens 7.02 e 7.05 da lista anexa à Lei Complementar 116/2003 que não se incluem na base de cálculo do ISS.

As empresas de construção civil, essencialmente são prestadoras de serviços, não produzem e nem podem produzir com o intuito de revenda. Portanto, se há produção de algum insumo e este não ocorre dentro do local da execução da obra, não há que se falar em prestação de serviços.

Por outro lado, quando compram insumos que serão usados em suas obras são consideradas não-contribuintes do ICMS, pois sua atividade está caracterizada pela prestação de serviços, que por sua vez é fato gerador do ISS, entretanto, os municípios ganham pela geração do valor adicionado do produto produzido e circulado na sua circunscrição.

Esta peculiaridade da construção civil condiciona ao Município elaborar um eficiente planejamento fiscal, considerando a natureza específica destes fatos, sejam eles pelos resultados trazidos para o Município de Rio de Janeiro, diretamente pela arrecadação do ISS que é de R\$ 732 milhões, estimada para 2016, com incremento nesse setor de 6%, em termos reais, quando comparado com 2011, sejam os resultados advindos da cota-parte do ICMS, considerando que a compra gerará transação dos valores adicionados para capital.

Ressalte-se, nesse contexto, a importância da construção civil, como grande geradora de mão de obra, emprego e renda e, substancialmente, segmento importante para incremento de receitas geradas no exercício financeiro de ISS e ICMS para médio e longo prazos de ambos tributos.

Os setores que compõem essa relevância, onde há uma representatividade de 80,3% da arrecadação, tais como: serviços de saúde, apoio técnico, informática, setor bancário e

intermediação, educação e hospedagem, esta última com peso significativo, pela ampliação do número de leitos do setor¹⁷.

O peso dos 8 segmentos mencionados está mensurado no Gráfico abaixo, onde se demonstra que não houve relevantes alterações na composição destes segmentos, durante o período 2011 a 2016.

Tal fato propicia o aperfeiçoamento das ações de planejamento fiscal o que pode e deve deixar concentrada as ações de planejamento fiscal.

Tabela 3.3.1.2.1 Participação Percentual da Receita de ISSQN por Segmento (Pareto) – R\$ milhões constantes

Serviços (ISSQN)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum. 2016	% Segmento ISS
Total	3.822	4.227	4.407	4.911	4.875	3.774	100%		
1 Serviços Relativos a Engenharia, Ar...	691	784	785	869	1.016	732	19,40%	19,40%	2,50%
2 Serviços de Apoio Técnico, Administr...	692	747	792	821	748	602	15,95%	35,35%	5,00%
3 Serviços de Saúde, Assistência Médi...	574	677	761	856	898	571	15,12%	50,47%	7,50%
4 Serviços de Informática e Congêner...	450	446	437	440	400	335	8,89%	59,36%	10,00%
5 Serviços Relacionados ao Setor Banc...	42	57	75	276	293	274	7,25%	66,61%	12,50%
6 Serviços de Intermediação e Congêner...	280	285	267	280	249	216	5,73%	72,34%	15,00%
7 Serviços de Educação, Ensino, Orien...	123	143	155	173	176	163	4,32%	76,66%	17,50%
8 Serviços Relativos a Hospedagem, Tu...	145	170	168	176	146	138	3,65%	80,31%	20,00%
Demais (32 de 40)	825	919	968	1.019	950	743	19,69%	100,00%	

FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

17 A STAR Global (O programa STAR -Smith Travel Accommodation Report é usado pela indústria hoteleira global como uma ferramenta vital gestão de receitas). A STAR lançou um relatório que apresenta um panorama geral da hotelaria na América Latina em agosto. O conteúdo, que divide as regiões em América do Sul e Central e México Caribe, inclui projetos em construção, planejamento final e em planejamento. No caso específico do Rio de Janeiro, durante o mês de agosto passado, os hotéis do Rio registraram um aumento de 199,2% na diária média e 26,6% na ocupação, resultando em um aumento de 278,6% na receita por quarto disponível (RevPar). Pequim experimentou um aumento de 184,2% no RevPar, com aumento da diária média de 250,1%. A ocupação, no entanto, diminuiu 18,8%. Em Londres, o cenário foi de aumento de 44,4% do RevPar, com ocupação plena durante todo o período de realização dos jogos.

Tabela 3.3.1.2.2 Comparativo da Variação da Receita de ISSQN por Segmento entre os anos 2016 Projetado e 2011 (Ordem do maior valor de incremento para o menor).

Serviços ISSQN (Segmentos que apresentaram maior elevação de receita comparados 2016 projetado e 2011) - Lista condensada.	2011 (a)	2016 (b)	(c) = (b-a)	(d) = (b/a -1)
Total	3.822	3.774	-48	-1,3%
Serviços Relacionados ao Setor Banc...	42	274	232	550,13%
Serviços Relativos a Engenharia, Ar...	691	732	41	5,98%
Serviços de Educação, Ensino, Orien...	123	163	40	32,66%
Serviços Técnicos em Edificações, E...	47	86	39	83,07%
Serviços de Exploração de Rodovia.....	7	17	10	151,87%
Serviços de Guarda, Estacionamento,...	125	132	7	5,54%
Serviços Funerários.....	2	6	4	166,50%
Serviços de Distribuição e Venda de...	0	4	4	809,15%
Demais Segmentos (32 de 40)	2.785	2.360	-425	-15,3%

FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

Na tabela anterior, é possível constatar o ótimo resultado em 8 (oito) segmentos de serviços em 2016, os quais foram responsáveis por manter o nível de receita do ISSQN, quando comparado a 2011, época em que a economia brasileira estava aquecida, em 2010 houve pico no PIB. Destaca-se o resultado no incremento das receitas do ISSQN do segmento de serviços bancários.

A redução da arrecadação esperada em 2016 do ISSQN, frente a 2011, segue a linha de tendência da variação do consumo das famílias no Brasil, que, segundo dados do IBGE18, no 3º trimestre de 2015, experimentou retração de -1,80% em relação ao trimestre anterior, seguindo então uma curva decrescente no consumo.

Nos gráficos seguintes, pode-se observar que 8 (oito) segmentos de serviços mantêm pouca alteração na sua representatividade ano a ano, no caso, de 2008 até 2016, assim, mostrando que o município está atuante no processo fiscal nestas grandes áreas, seja por combate à sonegação, seja por medidas inovadoras para maximizar a receita, ver tópico adiante sobre o tema. Para

18 Ver gráfico: Taxa acumulada em quatro trimestres - em relação ao mesmo período do ano anterior - % em

<http://www.valor.com.br/brasil/4464366/pib-cai-38-em-2015-pior-retracao-desde-1990>, citando IBGE.

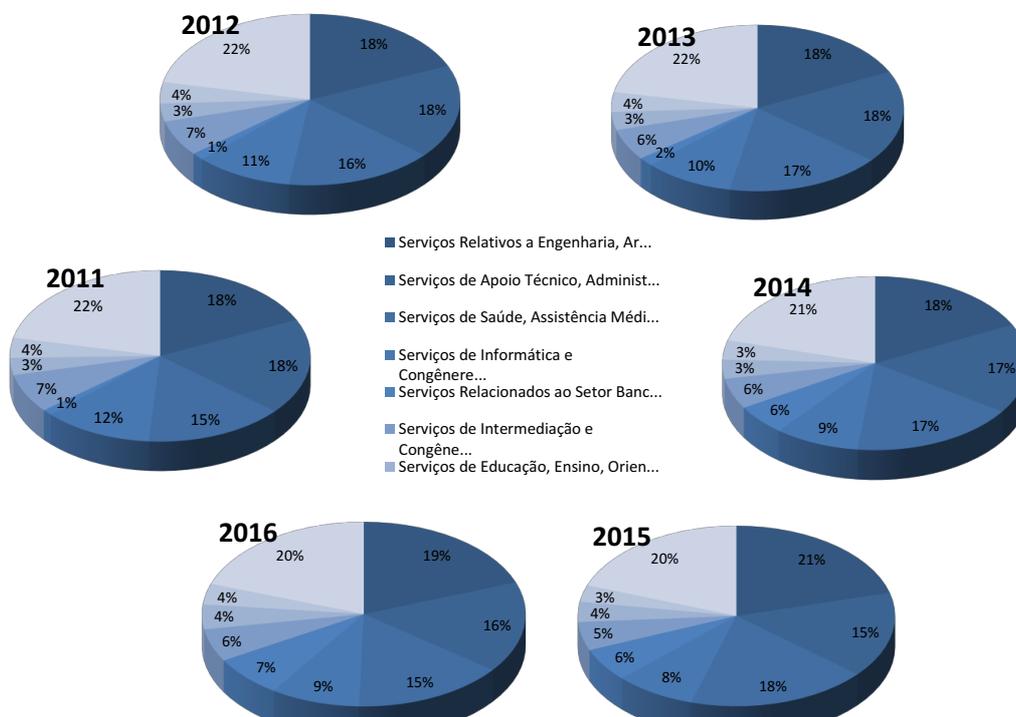
efeito de comparação, em 2014, os citados segmentos representaram 0,23% do total de receitas dos segmentos serviços do País (em valores nominais).

Tabela 3.3.1.2.3 Receita (em mil R\$) segundo o segmento de serviço - Brasil - 2014

Segmentos de serviços	Receita
Total	1.396.779.497
Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	406.056.322
Serviços profissionais, administrativos e complementares	370.414.748
Serviços de informação e comunicação	323.035.626
Serviços prestados às famílias	168.850.250
Outras atividades de serviços	68.149.656
Atividades imobiliárias	39.990.241
Serviços de manutenção e reparação	24.282.654

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Serviços e Comércio, Pesquisa Anual de Serviços, 2014/19 -

Gráficos 3.3.1.2.1 Participação Percentual da Receita de ISSQN por Segmento (Pareto) Ano a Ano de 2011 a 2016 (Projetado).



FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

Nota: Ano de 2016 projetado pela média de Jan a out/2016

19 <http://brasilemsintese.ibge.gov.br/servicos/receita-por-segmento-de-servico.html>.

3.3.1.3 Planejamento fiscal e as medidas de combate à evasão e sonegação fiscal do ISS²⁰

O Instituto McKinsey, revela que do bolo da arrecadação, 59% advém do recolhimento voluntário, 39% da substituição tributária e apenas 2% das autuações. Portanto, o foco da fiscalização deve ser no monitoramento contínuo, baseado no conjunto de dados e informações provenientes que resultem na circularização de ações correlatas e convergentes para analisar os resultados provenientes do recolhimento voluntário e dos modelos de substituição tributária.

A fiscalização ostensiva deve ser levada em casos extremos e recorrentes, mas, não pode deixar de acontecer, haja vista que se há permissividade das empresas. O monitoramento qualitativo e quantitativo estabelecerá a direção, sentido e a profundidade da fiscalização.

A Secretaria Municipal da Fazenda do Rio de Janeiro definiu como foco principal para as ações de fiscalização os dados coletados no sistema da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (Nota Carioca).

A Nota Carioca representou um ponto de inflexão na arrecadação do ISS, passando a ser um instrumento de tecnologia da informação fundamental para o planejamento fiscal da SMF, juntou-se a isso a interlocução existente com o corpo funcional, recente concursado, que se incorporou às novas tecnologias. Ressalte-se também a velocidade com a qual fora implantada pois, a SMF logo incorporou-se ao Grupo de Trabalho- GT1, criado no âmbito da ARASF, para definir o modelo conceitual e a manualização dos procedimentos.²¹

A Secretaria de Fazenda adotou, como estratégia de educação fiscal, a premiação dos contribuintes que solicitaram a emissão de notas fiscais. A implantação do programa envolve, aproximadamente, 135.000 contribuintes, que se cadastraram no sistema e gerando informações

²⁰ As informações dos resultados foram disponibilizadas pelo de Planejamento da Fiscalização da SMF.

²¹ O projeto Nota Fiscal de Serviços Eletrônica de Serviços foi concebido através de reuniões das áreas de Negócio e Tecnologia da Informação com os representantes dos municípios integrantes da Câmara Técnica da Associação Brasileira de Secretários e Dirigentes das Finanças dos Municípios das Capitais (ABRASF), onde tiveram como principal objetivo a geração de um modelo de processo que considerasse as necessidades e as legislações de cada município. O projeto teve como objetivo atender ao "Protocolo de Cooperação ENAT no 01/2006 - III ENAT", que instituiu a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica – NFS-e, com vistas ao compartilhamento de informações entre os fiscos municipais, estaduais e federal, através do desenvolvimento de uma solução para a geração desse documento fiscal eletrônico como instrumento de controle da arrecadação e fiscalização do ISS. A ABRASF disponibilizou, não apenas para as capitais, mas para todos os municípios brasileiros e sociedade em geral, todas as informações técnicas do projeto. Acesse: http://www.abrasf.org.br/paginas_multiplas.php?titulo=TEMAS%20%C9CNICOS&secao=3&data=não.

para 97 mil prestadores cadastrados, reconhecidos e autorizados a emitir Notas Fiscais de Serviços Eletrônicas.

O resultado alcançado contribuiu para incremento da arrecadação do ISS, sem aumento da carga tributária, mas com expansão da base vis-à-vis o combate à sonegação fiscal. Importa mencionar, que o sistema da Nota Carioca, propicia a redução de custos operacionais e de logística, bem como o aperfeiçoamento do cadastro do município, com isso gera liberação de recursos humanos para as atividades finalísticas da ação fiscal.

O monitoramento da ação fiscal propiciou instrumentos de controle, definindo a formação de malhas e filtros, considerando o Sistema de Inteligência Fiscal-SIF, que propiciou a tomada de decisão tempestiva para evitar evasão e sonegação, mediante celeridade dos instrumentos de acompanhamento da arrecadação.

Cabe aqui ressaltar algumas das ações que propiciaram o incremento da arrecadação no período 2009-2015 e que amorteceram a queda em 2016.

1- Envio de notificação por meio do sistema da NOTA CARIOCA para estabelecimentos com ISS próprio pendente.

1.1 Emissão de 6.949 notificações, com orientações quanto à forma de regularizar o recolhimento e alerta sobre as consequências do descumprimento. Tais notificações trouxeram como resultado imediato:

1.2 Recolhimento espontâneo de 3.251 estabelecimentos de ISS próprio no montante de R\$ 47.635.746,15.

1.3 Geração de parcelamento de débito, importando no recolhimento de R\$ 4.874.485,62, relativo aos 272 contribuintes. Os contribuintes faltantes, foram submetidos às fiscalizações em profundidade, o que corrobora que a ação planejada deve ter início com o monitoramento.

1.4 Envio de notificação por meio do sistema da NOTA CARIOCA para empresas que, embora não optantes do Simples Nacional, emitiram Nota com a indicação daquele regime de tributação. Essa prática lesa o erário, pois assim procedendo, não gera o Documento de Arrecadação Municipal (DARM), por meio do sistema da Nota Carioca e, conseqüentemente,

não ocorre o recolhimento do ISS segundo o regime normal de tributação, apoderando-se indevidamente de benefício fiscal não compatível com sua atividade econômica.

1.5 1.170 estabelecimentos notificados a providenciar a imediata regularização, mediante a substituição dessas notas por outras sujeitas à tributação normal e recolhimento do ISS correspondente:

- 334 efetuaram recolhimento espontâneo de ISS próprio sob o regime de tributação normal no montante de R\$ 4.443.405,32;
 - 20 solicitaram parcelamento de débito, no montante de R\$ 1.156.909,07.
 - Os estabelecimentos que não regularizaram os recolhimentos nem parcelaram estão sendo monitorados e serão incluídos na programação fiscal gradativamente.

2- Acompanhamento mensal da arrecadação por atividade econômica, com base no grau de concentração como mostramos no Diagrama de Pareto, é outra medida de planejamento fiscal, utilizada pela SMF para monitorar o comportamento da arrecadação no tempo e por segmento.

2.1- Mediante utilização do instrumento denominado Ferramenta de Acompanhamento de Arrecadação, faz-se mensalmente a análise do comportamento da arrecadação ao longo do tempo:

- Coleta dos dados de arrecadação individualizada por Código de Atividade Econômica (CAE), com agrupamento em grupos dos principais serviços;
- Apura-se o comportamento da arrecadação naquele mês em relação ao anterior, mediante o cálculo do desvio, que poderá ser positivo ou negativo;
- Os desvios negativos (queda de arrecadação) relevantes acarretam o aprofundamento da análise, identificando ao fim as empresas que serão monitoradas individualmente ou submetidas de imediato a fiscalização.

3- A implantação do Simples Nacional, através da Lei Complementar 123/2006 e do Empreendedor Individual, derivado deste regime em 2008, com a Lei Complementar 128, trouxe a necessidade de os municípios utilizarem instrumentos e ferramentas de fiscalização, em conjunto com os fiscos estadual e, substancialmente, federal.

3.1 A SMF apoderou-se dos dados coletados no Sistema de Inteligência Fiscal (SIF), na Ferramenta de Acompanhamento de Arrecadação, em cumprimento ao Programa de Fiscalização de Instituições Financeiras (PROBAN) e oriundas denúncias de terceiros.

3.2 em razão dessas rotinas, foram concluídas 640 ações fiscais em 2012, sejam de procedimentos iniciados nesse exercício ou em exercício anterior;

3.3 439 dessas ações foram finalizadas com lavratura de Auto de Infração, resultando no lançamento de crédito tributário relativo ao ISS no montante de R\$ 1.352.107.923,22 (um bilhão trezentos e cinquenta e dois milhões cento e sete mil novecentos e vinte e três reais e vinte e dois centavos).

Em 2015, por exemplo, destaca-se que a SMF, estabeleceu uma fiscalização focada nas empresas optantes pelo regime de tributação do Simples Nacional, por meio do cruzamento realizado entre a base de dados da Nota Carioca e arquivos existentes no Portal do Simples Nacional, para o período maio/2010 a dezembro/2014.

Nesse período, foram identificadas empresas onde o montante de receita bruta auferida em um ou mais exercícios, excede o limite máximo para permanência no regime de tributação do Simples Nacional, bem como casos de não emissão reiterada de documentos fiscais.

Os resultados foram os seguintes:

- 63 estabelecimentos das empresas selecionadas foram submetidos à fiscalização.
- 42 empresas foram excluídas do regime de tributação do Simples Nacional, sendo que algumas delas somente poderão retornar a esse regime depois de decorridos 10 anos da data efeito da exclusão devido à gravidade dos fatos apurados em fiscalização.
- Empresas que foram excluídas do Simples Nacional, foi efetuado o lançamento de ISS mediante Auto de Infração, segundo as normas desta municipalidade, no montante de R\$ 35.245.204,93 (trinta e cinco milhões duzentos e quarenta e cinco mil duzentos e quatro reais e noventa e três centavos);
- Por meio do aplicativo denominado SEFISC (Sistema Único de Fiscalização, Lançamento e Contencioso), utilizado para praticar todos os atos atinentes à fiscalização durante o período em que a empresa é optante pelo Simples Nacional, foram lavrados 35 AINF (Auto

de Infração e Notificação Fiscal) para o lançamento de todos os tributos e penalidades segundo as normas de tributação daquele regime de tributação.

A partir do fortalecimento da ação fiscal planejada, a SMF obteve resultados que propiciaram o ISS ser a principal fonte de receita do Município do Rio de Janeiro. Ações fiscais voltadas para o monitoramento das atividades, com os devidos destaques para ações que geraram crescimento sustentável da arrecadação, no período 2009-2015:

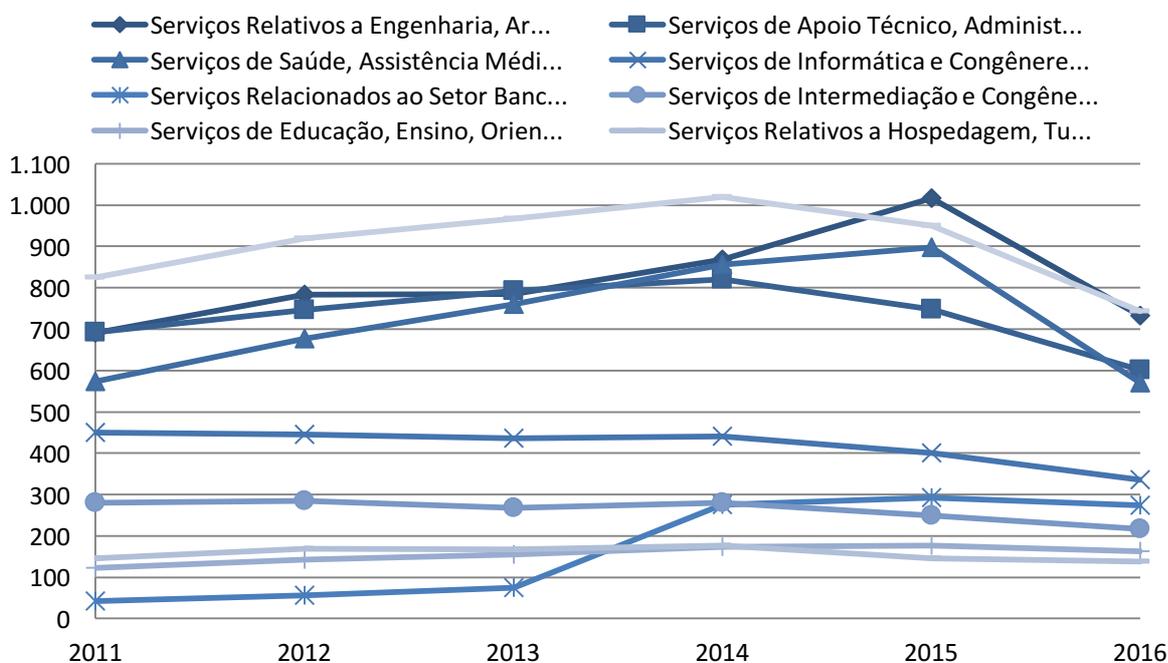
1. Implantação tempestiva da Nota Fiscal de Serviços eletrônica, em 2009, aqui denominada NOTA CARIOCA, considerando modelo de dados desenvolvido pela ABRASF e, posteriormente, em 2013, concessão de incentivos ao tomador de serviços para fins de abatimento do IPTU ou crédito em conta corrente.
2. Aperfeiçoamento das ações do Cepom, com vínculo à NOTA CARIOCA.
3. Planejamento fiscal baseado no monitoramento das informações.
4. Implantação de técnicas de planejamento baseadas em malhas e filtros para gerar ação fiscal orientada.
5. Fortalecimento do modelo de gestão, que foi desenhado a partir das atividades principais de contribuintes do ISS e gerências especializadas.
6. Implantação de dois Programas de Parcelamentos Incentivados- PPIs, que tiveram ação orientada, instituídos em 2013 e 2014, os quais permitiram o ajuste da legislação, inclusive o ordenamento das sociedades de profissionais.

Sobre as Sociedades Uniprofissionais, cabe um destaque o controle, monitoramento e aperfeiçoamento no processo de fiscalização estabelecido sobre esse segmento bastante capitalizado no setor serviços. A edição da Lei nº 5.739/2014, de 16/05/14, que evoluiu no conceito de sociedade uniprofissional, convergindo numa conceituação onde favoreceu a compreensão e evitando a evasão fiscal para outros regimes ou procedimentos tributários – ou seja, o profissional autônomo aquele que, embora com concurso de auxiliares ou colaboradores, presta serviços exclusivamente sob a forma de trabalho pessoal, não se enquadrando como tal o exercício de profissão que constitua elemento de empresa. Afora isso, a base de cálculo mensal,

que já estava defasada em R\$ 1.870,00 (mil oitocentos e setenta reais) passou para R\$ 3.015,51 (três mil e quinze reais e cinquenta e um centavos) e aplicável aos profissionais autônomos tantas vezes quantas forem as habilitações para o exercício das atividades que integram a inscrição no Cadastro de Atividades Econômicas da SMF.

Portanto, conclui-se que as medidas implantadas no âmbito do planejamento fiscal, de forma especial para o ISS, geraram no decorrer do período de 2009-2016 incremento sobre as transferências constitucionais, relativas ao FPM, ICMS e IPVA.

Gráficos 3.3.1.3.1 Curva da Receita de ISSQN por Segmento (Pareto)
R\$ milhões constantes – 2016 projetado.



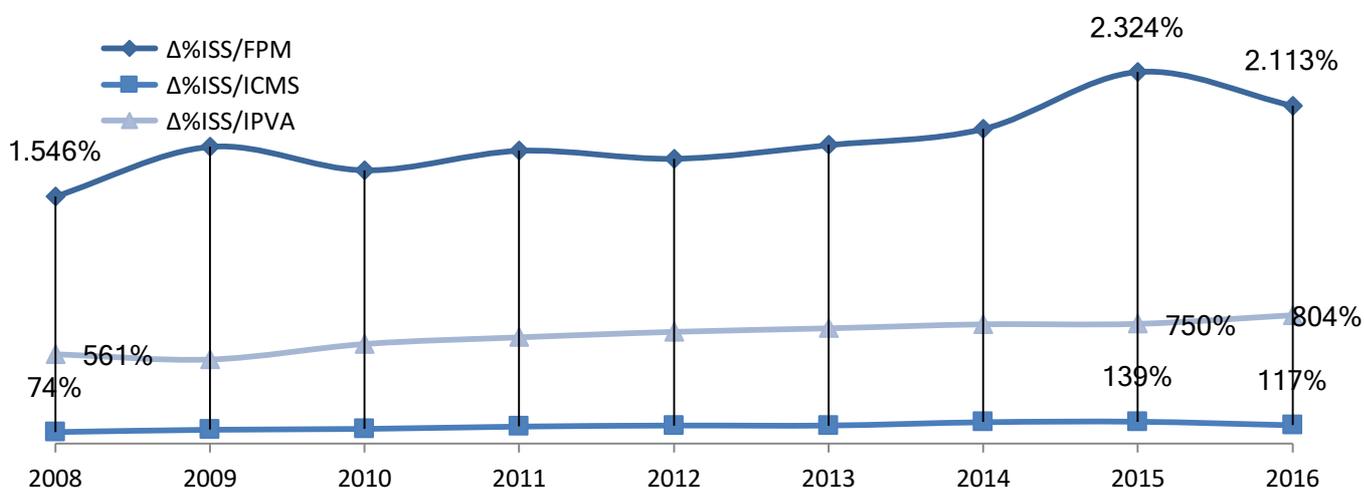
FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

Destaca-se, quando comparamos as três transferências mencionadas no Gráfico a seguir, a evolução positiva desse tributo, quando a analogia a cota-parte do ICMS, gerou variação positiva a favor do ISS, saltando de 74%, em 2008 para 117%, em 2016.

Quando também comparamos a evolução do ISS, com a Receita Corrente Líquida-RCL, no período de 2008 a 2015, constata-se também que o ISS assume uma postura de participação crescente no âmbito da RCL, que é o principal parâmetro da LRF. Passando de 25%, em 2008 para 28%, em 2015, sendo seu ápice em 2014, representando 29% da RCL.

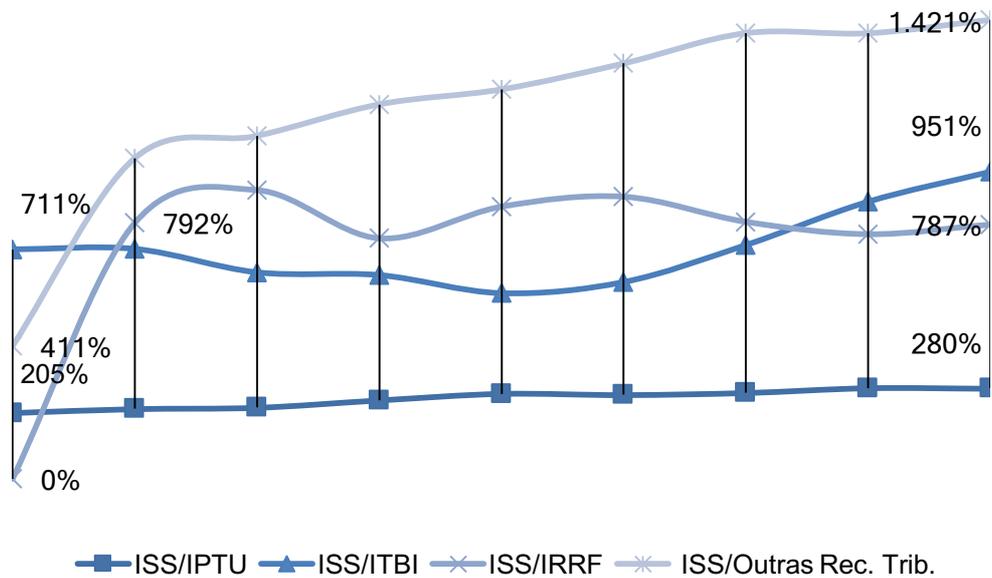
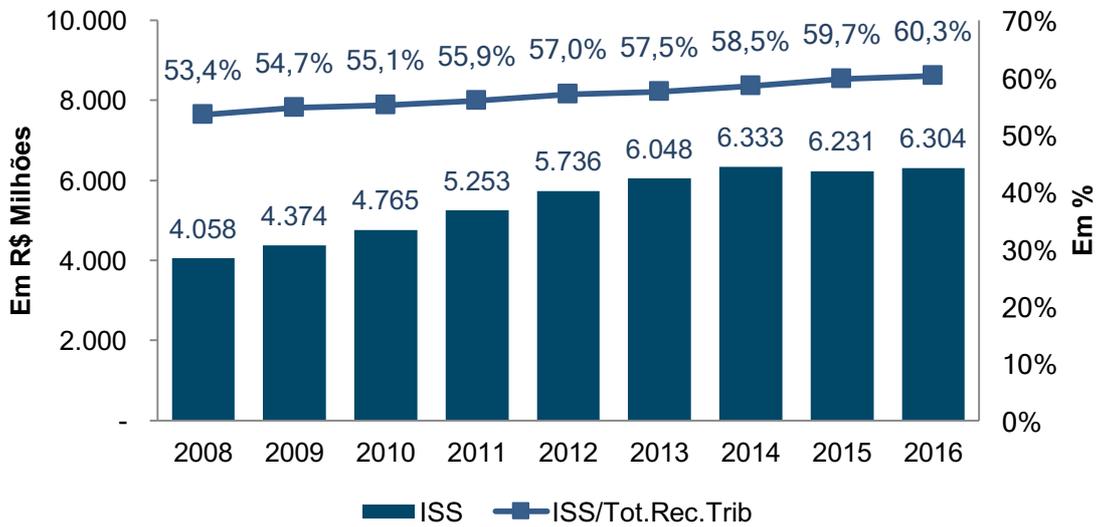
É importante destacar o crescimento da participação do ISSQN nas receitas tributárias, partindo de 2008 no percentual de 53,4% para cerca de 60,3% ao final de 2016, fortalecendo o entendimento de que os efeitos do planejamento fiscal desencadearam um ciclo virtuoso da justiça social do imposto, principalmente em relação ao contribuinte contumaz no cumprimento de suas obrigações fiscais, frente ao sonegador e que concorria de maneira desleal no mercado.

Gráfico 3.3.1.3.2 Evolução da Variação Percentual do ISSQN em relação aos Repasses



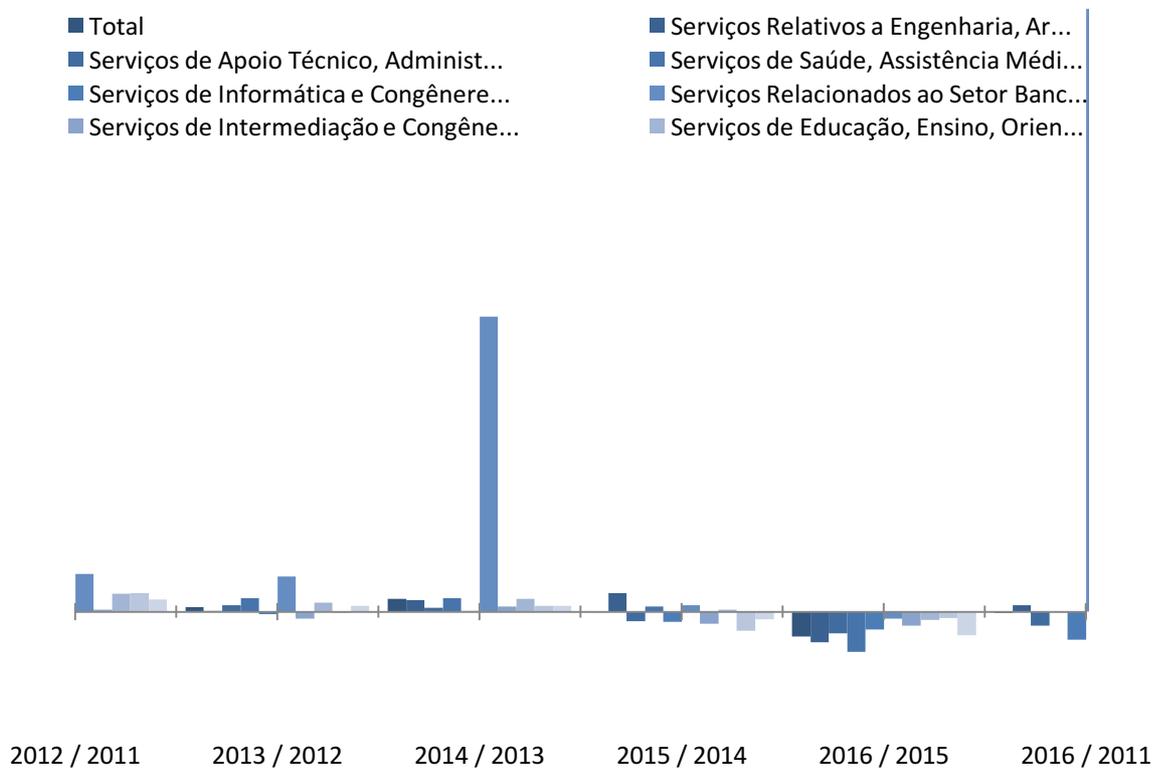
FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

Gráfico 3.3.1.3.3 Evolução da Variação Percentual do ISSQN em relação às Receita Tributárias – R\$ milhões constantes



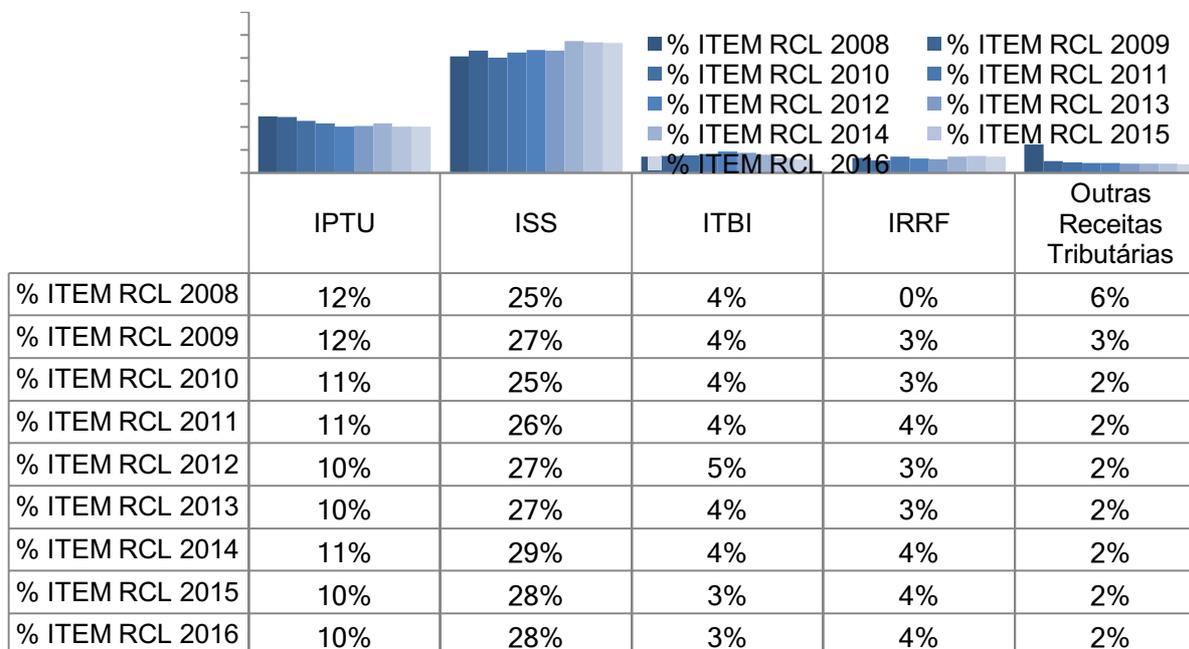
FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

**Tabela 3.3.1.3.4 Variação Percentual da Receita do ISSQN ano a ano
- Em moeda constante**



FONTE: Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

Tabela 3.3.1.3.5 Variação Percentual das Receitas Tributárias em relação à Receita Corrente Líquida.



FONTE: RREOs Anexos 3 e Relatório da PCRJ: Item da Lista de Serviços - LC 116/03.

3.3.2 IPTU

Dentre os demais impostos do Sistema Tributário brasileiro, o IPTU merece destaque por alguns aspectos, tais como:

- 1- Incide sobre o patrimônio e não se caracterizam como tributo indireto.
- 2- Possui perfil estritamente local. Isso significa que os municípios, além de contarem com um instrumento de arrecadação própria, contam com um tributo que pode reduzir as desigualdades sociais e ordenar os espaços urbanos.
- 3- É um instrumento poderoso de extrafiscalidade, com capacidade de influenciar a dinâmica urbana e ambiental das cidades e contribuir para preservação do patrimônio material e imaterial das cidades.

As potencialidades mencionadas não conseguiram superar os desafios das heterogêneas cidades brasileiras, refletidas no desempenho do imposto e o que se nota é que, quanto menor o

município, menor é o percentual representado pelo IPTU na receita corrente. Mesmo nos municípios maiores, a parcela da receita relativa à tributação da propriedade imobiliária ainda é baixa se comparada aos padrões internacionais.

As cidades brasileiras são marcadamente heterogêneas e assimétricas, onde a assimetria pode ocorrer entre as mais próximas circunvizinhas, tanto no que diz respeito ao seu tamanho e realidade socioeconômica, como em relação aos meios de que dispõem para exercer seu poder de tributar. Essa heterogeneidade termina se refletindo em oportunidades também diferenciadas para mobilização de recursos próprios.

Apenas no período janeiro de 2010 a dezembro de 2013, houve uma variação de 43% no preço médio de venda dos imóveis em todo o Brasil. O setor da Construção civil tem peso relevante nos investimentos no Brasil. Em 2012, a taxa de investimentos do País, que chega nos 17,5%, teve participação de 45% do setor de construção. Em 12 meses, o PIB teve alta de 1,9%, em comparação ao mesmo período anterior. Segundo projeção do IBGE, este crescimento aconteceu pelos aumentos de 1,7% do valor adicionado a preços básicos e de 2,6% nos impostos sobre produtos.

A Prefeitura optou por não realizar uma revisão, em massa, da planta genérica de valores imobiliária (PGVI), deixando de incorporar valores gerados em decorrência das parcelas do imposto que seria devido, caso tivesse se apoderado da valorização referente ao mercado imobiliário e das externalidades positivas provenientes dos eventos internacionais.

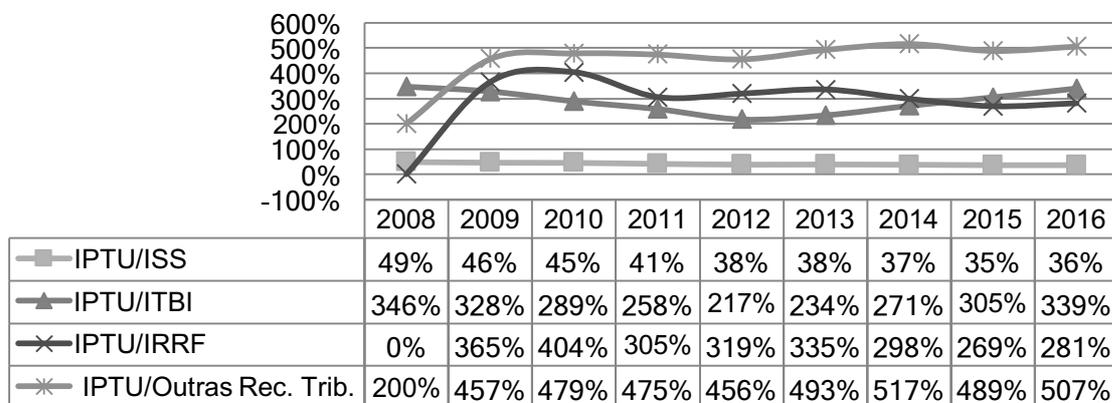
As dificuldades para revisão da planta têm matizes distintos e, três delas podem ser descritas, conforme sugerem muitos estudos sobre o tema. Veja a seguir:

- a) Custos administrativos: O cerne da questão dos custos administrativos está na base de cálculo do imposto que não é declaratória (como IR e ICMS), o valor venal do imóvel deve ser apurado pelas prefeituras, mantendo cadastros imobiliários atualizados e com boa cobertura de área – ou seja, investimento em tecnologia aerofotogramétrica e georeferenciada. Esse custo é elevado para, muitas vezes, não gerar incremento significativo da Prefeitura, seja por questões de ordem político-partidária e judicialização da matéria.

- b) Custos políticos: As atualizações de natureza tributária, tais como: revisões de base de cálculo, alteração de alíquota e atualização do valor venal dependem de lei municipal, onde a análise técnica se dispersa e, sobre ela, pressupõe-se a análise político-partidária, com enormes dificuldades aos poderes executivos municipais em dialogar sobre a importância destes tributos, como fonte de receita municipal e poderoso instrumento de gestão urbana, ambiental e patrimonial.
- c) Judicialização: A judicialização do IPTU tem prejudicado muitas cidades brasileiras e influenciado negativamente a arrecadação, haja vista que, além da interrupção, existem os riscos legais e financeiros que as Prefeituras podem assumir na devolução dos recursos. Tal fato vem acontecendo, indevidamente, desde 2000, quando o STF judicializou o IPTU progressivo. Na progressividade, se estabelece uma função quase linear entre uma grandeza e outra, de forma que o crescimento de uma implicará a majoração da outra. A EC 29/2000 autorizou que as alíquotas do IPTU sejam progressivas em razão do valor do imóvel, o que foi ratificado pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001). Alguns Municípios já usavam tal modelo mesmo sem haver autorização legal para tanto, pois se baseavam que os imóveis mais valiosos pertencessem a pessoas com maior capacidade contributiva, sendo a progressividade uma maneira de tornar isonômica a incidência tributária. Porém, o STF considerou inconstitucionais todas as leis que estabeleceram a progressividade de alíquotas do IPTU com base no valor do imóvel, antes da autorização formal da EC 29/2000[22], por entender que o art. 145, §1º da CF, somente permitia os tributos pessoais tivessem sua incidência ajustada de acordo com a capacidade contributiva do sujeito passivo. Essa questão apenas após 10 anos de discussão jurídica, o que inviabilizou os municípios implementarem o IPTU progressivo no tempo.

No gráfico abaixo pode-se constatar que o IPTU teve aumento de participação frente a duas receitas tributárias: IRRF e Outras Receitas Tributárias.

Gráfico 3.3.2.1 Evolução da Relação % do IPTU com as receitas Tributárias.



Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

O cadastro técnico imobiliário é um problema que se destaca para além do Rio de Janeiro, a literatura sobre o assunto é vasta sobre os casos. O cadastro demanda recursos financeiros, tecnológicos e humanos. Todos os municípios brasileiros, que tem dificuldade em ampliar a arrecadação do IPTU e ITBI, tem problemas de ordem cadastral. Conforme sugerem muitos estudos sobre o tema, os custos administrativos, políticos e a judicialização geram enormes dificuldades para os prefeitos realizarem revisões das plantas de valores.

Além disso, autoridades municipais apontam que o valor venal considerado pela prefeitura tende a ser bem abaixo do mercado, enquanto a alíquota pode ser considerada alta.

A Prefeitura do Rio de Janeiro, com objetivo de manter a sustentabilidade fiscal atingida, garantindo recursos livres para os investimentos previstos nas iniciativas estratégicas para o período 2013-2016 estabeleceu a maior parceria entre todas as esferas - com o cidadão. A gestão fiscal foi ao encontro do contribuinte colocando à disposição um programa evolutivo de acessibilidade tecnológica que facilitou e agilizou o recadastramento imobiliário.

A implantação do processo de recadastramento imobiliário, através da Lei 5.965 de 22 de setembro de 2015, regulamentada pelo Decreto Nº 40688, concedeu a remissão de 20% de débitos de IPTU a imóveis não residenciais, inscritos ou não em Dívida Ativa, cuja tipologia seja considerada "especial", com até 1.000 m² e acima de 1.000 m².

Segundo autoridades municipais, este recadastramento deve gerar R\$ 300 milhões em 2017.

O referido programa estimulou todos os contribuintes, inclusive àqueles que possuem processos administrativos ou judiciais pendentes com a SMF, tiveram oportunidade de resolver pendências. Assim, com o incentivo orientado, seletivo e determinado em prazo, a SMF conseguiu obter um alargado processo de atualização cadastral de contribuintes adimplentes e inadimplentes, gerando incremento real nesta receita, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3.3.2.2 Evolução da Arrecadação do IPTU – R\$ milhões constantes



Fonte: DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL RREO - Anexo 3 (LRF, Art. 53, inciso I) e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16.

O formulário de adesão está disponível na internet, na página da Secretaria de Fazenda, assim como nos Postos de Atendimento do IPTU.

A desistência do litígio é condição para aderir ao programa. Da mesma forma, o contribuinte que não respeitar as datas de vencimento das guias de pagamento, à vista ou parcelado, perderá o direito ao benefício condicionado.

Assim, o processo, que estimulou a participação do contribuinte, teve forte apoio da tecnologia da informação, com a atualização subsidiada por meio de fotografias aéreas e levantamentos de campo nos imóveis onde for verificada a existência de novas construções, ou alteração de outros dados cadastrais, sem a devida comunicação à Secretaria Municipal de Fazenda (SMF). Portanto, o encontro entre demanda e oferta possibilitou a SMF gerar dois procedimentos:

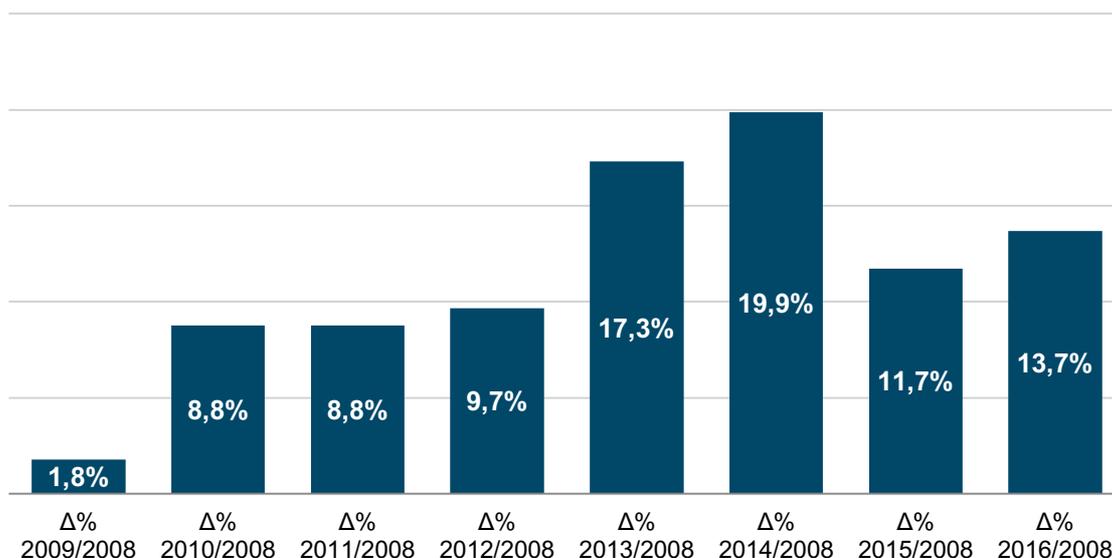
- a) Comunicado ao contribuinte, caso necessário, para uma vistoria técnica no imóvel.
- b) Recebimento de um comunicado da atualização do cadastro.

Assim, focou-se nas divergências cadastrais, evitando envio de informações àqueles contribuintes que não se registrou divergência cadastral.

No caso do custo administrativo, como a base de cálculo do imposto não é declaratória (como IR e ICMS), o valor venal do imóvel deve ser apurado pelas prefeituras, mantendo cadastros imobiliários atualizados e com boa cobertura da massa de contribuintes. O Cadastro Imobiliário Municipal demanda recursos financeiros e humanos, que nem sempre estão à disposição dos governos municipais, mas algumas iniciativas, como as que foram adotadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro, podem ser adotadas, independente do porte da Cidade e trazem resultados, mesmo não havendo atualização da planta de valores.

Estas medidas foram no sentido de aperfeiçoamento cadastral e notificação dos contribuintes, que deve gerar um incremento de 5,67% em relação a 2015 e um significativo crescimento de 18,07%, quando comparado a 2008.

Gráfico 3.3.2.3 Evolução da Arrecadação % de IPTU ano a ano
Valores Constantes



Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

Nota: Ano base out/2016.

Gráfico 3.3.2.4 Evolução da Arrecadação de IPTU em comparação a Receitas Tributárias – R\$ milhões constantes

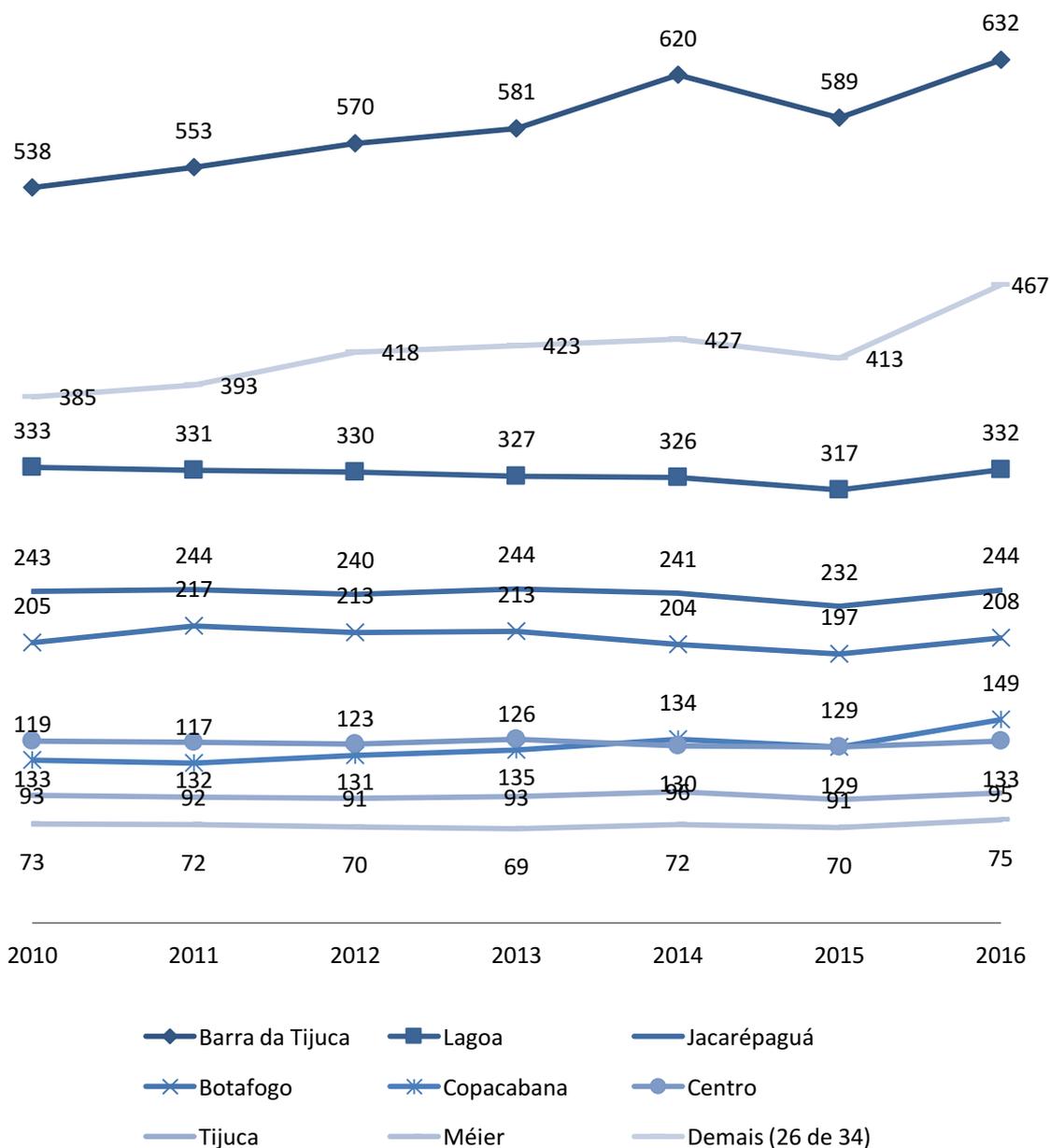


Fonte: RREO - Anexo 3 (LRF, Art. 53, inciso I) e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

A gestão do IPTU é efetuada a partir do cadastro de imóveis, que servirão de base para o lançamento no exercício de 2017. Conforme demonstrou-se, mesmo os valores do IPTU estando defasados, a PCRJ deixou um legado de base cadastral crível e um conjunto de ações de modernização administrativa e tecnológica, que contribuirá significativamente para aperfeiçoamento nos anos subsequentes, haja vista que o projeto de atualização da planta de valores está concluso, conforme informações da SMF.

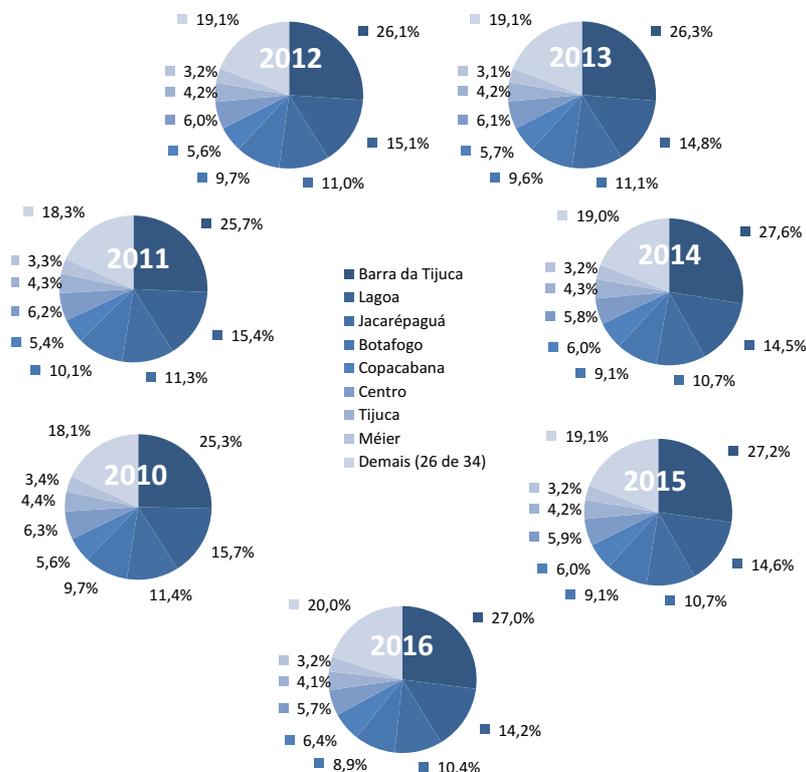
No gráfico a seguir, semelhante ao que se levantou para o ISS, estruturou-se a arrecadação por áreas geográficas mais representativas da Prefeitura, considerando a arrecadação do IPTU.

Gráfico 3.3.2.5 Evolução das Receitas com IPTU por Zona
R\$ milhões constantes



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

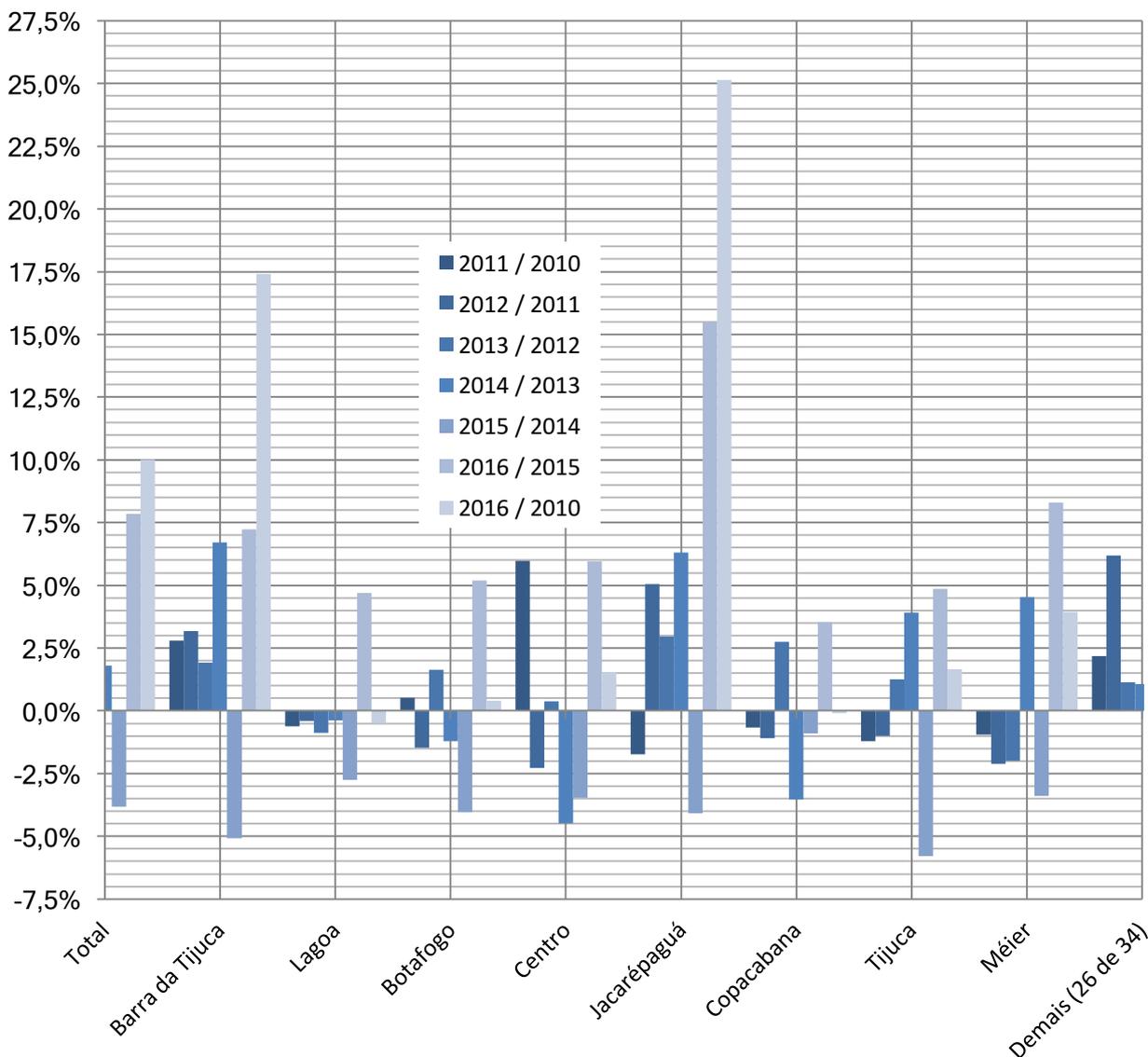
Gráfico 3.3.2.6 Participação Percentual da Receita do IPTU por Zona – 2010 a 2016



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

O grau de concentração dos valores gerados pelo IPTU provém de 8 regiões (Barra da Tijuca, Lagoa, Jacarepaguá, Botafogo, Copacabana, Centro, Tijuca e Méier). Sendo que Barra da Tijuca Lagoa e Jacarepaguá respondem por 61,2% do total da receita do IPTU. E, conforme gráficos que seguem, Barra da Tijuca, Jacarepaguá e Campo Grande, responderam por 72,6% do incremento da receita de IPTU comparando 2016 com 2011, regiões que obtiveram grandes investimentos no período 2009-2016.

**Gráfico 3.3.2.7 Evolução das Receitas do IPTU por Zona –
2010 a 2016 – Valores Constantes**



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Nota: Ano base out/2016.

O tributo possui, em regra, uma função fiscal - ou seja, tem por objeto gerar recursos financeiros para realização de políticas públicas. Nessa função fiscal, associada na prática à boa e regular instituição, previsão e arrecadação desse tributo, o IPTU gera a possibilidade da formação de poupança pública, quando lançado logo no início do exercício financeiro, para servir de “colchão preventivo” às despesas de julho e dezembro que crescem em função das despesas correntes, de forma especial as despesas com pessoal.

No que tange à outra função, qual seja, a função social e ambiental da propriedade, a extrafiscalidade progressiva no tempo tornou-se efetiva com o art. 182, §4º, da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade, em seu artigo 7º, ratificou a importância da função extrafiscal do tributo na estruturação da função social da propriedade à medida que possibilitou a aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo para os casos de descumprimento das condições e prazos inicialmente previstos em face daqueles que estiverem subutilizando ou não utilizando o solo urbano.

O Município de Rio de Janeiro tem o privilégio de ter uma vasta zona costeira. Portanto, há um enorme potencial de rever a estrutura tributária do Município, considerando o potencial de arrecadação do IPTU e os aspectos de extra fiscalidade para fortalecer as funções social e ambiental que o tributo pode desempenhar, contribuindo, assim, com a promoção do desenvolvimento sustentável na região²².

A revisão cadastral propiciou a SMF rever algumas questões que estão no cerne da concepção do tributo : quer se considere externalidades positivas estabelecida pelo local- ou seja, rever a tributação de propriedades que se beneficiam da beleza natural, de suas belezas estuárias e de sua infraestrutura, sem uma devida contrapartida de estarem ali instaladas, bem como de externalidades negativas, que algumas propriedades geraram, sem a devida contrapartida à cidade, por estarem impactando a relação entre o homem e seu meio ambiente.

Assim, a revisão cadastral com a participação do cidadão e o uso de tecnologias georeferenciadas, possibilitou correção de alguns fatores que propiciaram a atualização dos imóveis incluindo a incorporação e atualização de novas características aos imóveis, como podemos citar algumas delas:

- Inclusão de piscinas na base de cálculo da construção e outras benfeitorias;
- Mudança do coeficiente de obsolescência/depreciação;
- Mudança do coeficiente do uso do solo;
- Fator de localização;
- Mudança do coeficiente de esquina;

22 BELCHIOR, Germana Parente Neiva. *Hermenêutica Jurídica Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2011.

- Inclusão no Fator de Condomínio;
- Possibilidade de existência de fatores especiais de localização.

Assim, apesar da evolução financeira, que ocorrera por medidas no planejamento fiscal, o município de Rio de Janeiro terá condições de promover a revisão da planta genérica de valores Imobiliários- PGVI, com muito mais consistência, a partir da evolução de iniciativas empreendidas no período 2009-2016, considerando a defasagem da atualização e a necessidade de incorporação na atualização das externalidades geradas, fundamentalmente nas áreas mencionadas nos gráficos de concentração.

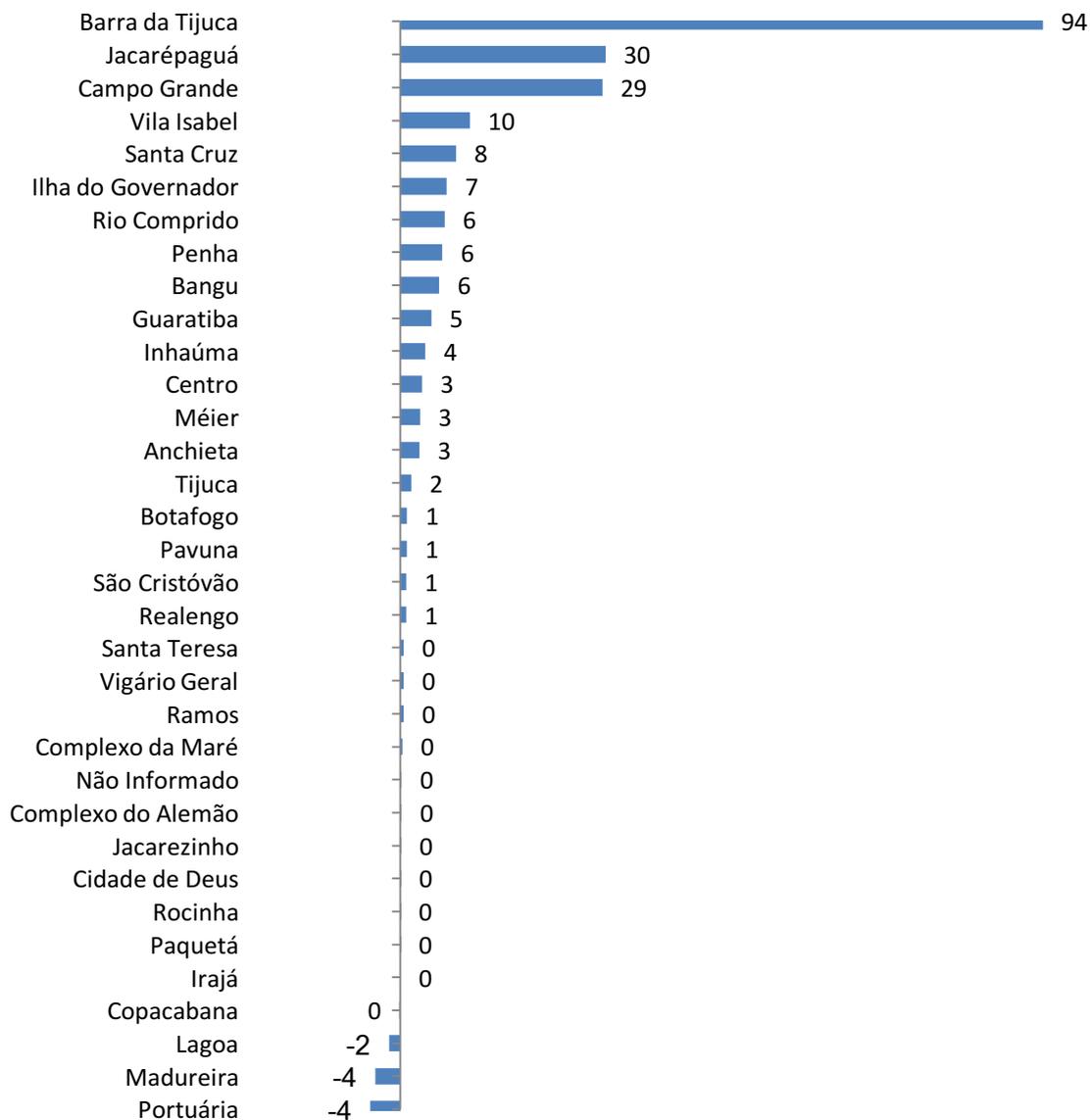
Cabe destaque que autoridades municipais apontaram que já há um projeto pronto para atualização da planta genérica de valores.

Tabela 3.3.2.2 Comparativo da Variação da Receita do IPTU por área administrativa 2010 e 2016 – R\$ milhões constantes. 2016 estimado

Geo_RegiaoAdmin	2010 (a)	2016 (b)	(c) = (b-a)	(d) = (b/a - 1)	(e) = (c) / total (c)
Total	2.123	2.335	211	10,0%	100,0%
Barra da Tijuca	538	632	94	17,4%	44,4%
Jacarepaguá	119	149	30	25,1%	14,2%
Campo Grande	31	60	29	95,0%	14,0%
Vila Isabel	61	71	10	16,6%	4,8%
Santa Cruz	18	26	8	45,4%	3,8%
Ilha do Governador	49	55	7	13,9%	3,2%
Rio Comprido	14	21	6	44,5%	3,1%
Penha	26	32	6	23,3%	2,9%
Bangu	13	19	6	43,6%	2,7%
Guaratiba	5	10	5	82,7%	2,1%
Inhaúma	14	17	4	26,4%	1,7%
Centro	205	208	3	1,5%	1,5%
Méier	73	75	3	3,9%	1,4%
Anchieta	5	8	3	55,5%	1,3%
Tijuca	93	95	2	1,7%	0,7%
Botafogo	243	244	1	0,4%	0,5%
Pavuna	14	15	1	6,9%	0,5%
São Cristóvão	26	27	1	3,3%	0,4%
Realengo	4	5	1	22,4%	0,4%
Santa Teresa	3	3	0	18,1%	0,2%
Vigário Geral	2	2	0	23,0%	0,2%
Ramos	22	22	0	2,1%	0,2%
Complexo da Maré	1	2	0	22,7%	0,1%
Não informado	0	0	0	354,7%	0,1%
Complexo do Alemão	0	0	0	99,0%	0,1%
Jacarezinho	1	1	0	9,0%	0,0%
Cidade de Deus	0	0	0	9,1%	0,0%
Rocinha	0	0	0	73,0%	0,0%
Paquetá	0	0	0	2,7%	0,0%
Irajá	15	16	0	10,2%	0,0%
Copacabana	133	133	0	-0,1%	-0,1%
Lagoa	333	332	-2	-0,5%	-0,8%
Madureira	46	42	-4	-8,0%	-1,7%
Portuária	15	11	-4	-28,7%	-2,1%

Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

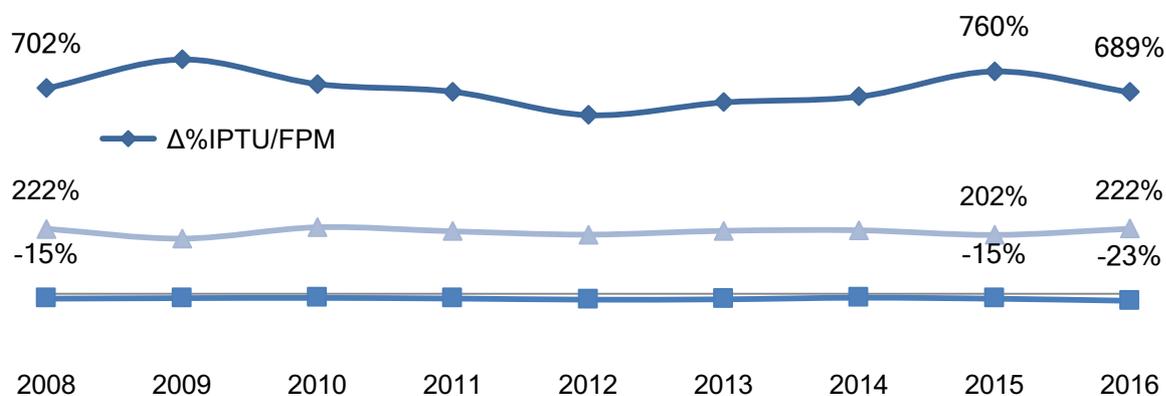
Gráfico 3.3.2.8 Variação em R\$ Milhões da Receita do IPTU de 2016 e 2010



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

A gestão do IPTU é efetuada a partir do cadastro de imóveis, que servirá de base para o lançamento no exercício de 2017.

Gráfico 3.3.2.9 Variação Percentual da Receita do IPTU em Relação às Receitas de Transferências



Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16.

Tabela 3.3.2.3 Áreas mais representativas da arrecadação do IPTU
R\$ milhões constantes

Geo_RegiaoAdmin	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum 2016	% Zonas	Dif. Vlr 2016 e 2008
Total	2.123	2.153	2.187	2.211	2.251	2.165	2.335	100%	100%	100%	212
1 Barra da Tijuca	538	553	570	581	620	589	632	27%	27%	3%	94
2 Lagoa	333	331	330	327	326	317	332	14%	41%	6%	-2
3 Botafogo	243	244	240	244	241	232	244	10%	52%	9%	1
4 Centro	205	217	213	213	204	197	208	9%	61%	12%	3
5 Jacarepaguá	119	117	123	126	134	129	149	6%	67%	15%	30
6 Copacabana	133	132	131	135	130	129	133	6%	73%	18%	0
7 Tijuca	93	92	91	93	96	91	95	4%	77%	21%	2
8 Méier	73	72	70	69	72	70	75	3%	80%	24%	3
Demais (26 de 34)	385	393	418	423	427	413	467	20%		76%	82

Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16.

**Tabela 3.3.2.4 Áreas mais aumento de arrecadação do IPTU, comparado 2016 a 2010 –
R\$ milhões constantes**

Geo_RegiaoAdmin	2010 (a)	2016 (b)	(c) = (b-a)	(d) = (c) / total (c)	Acum (d)
Total	2.123	2.335	211	100%	
1 Barra da Tijuca	538	632	94	44%	44%
2 Jacarepaguá	119	149	30	14%	59%
3 Campo Grande	31	60	29	14%	73%
4 Vila Isabel	61	71	10	5%	77%
5 Santa Cruz	18	26	8	4%	81%
6 Ilha do Governador	49	55	7	3%	84%
7 Rio Comprido	14	21	6	3%	87%
8 Penha	26	32	6	3%	90%
Demais (26 de 34)	1.266	1.288	20	10%	100%

3.3.3 ITBI

Conforme o Código Tributário Nacional (CTN), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) é um tributo de competência municipal é cobrado no momento da transmissão intervimos, por ato oneroso, sobre o imóvel ou direitos sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como a cessão de direitos à sua aquisição, ou seja, o ITBI deve ser calculado sobre o valor efetivo da venda do bem, mesmo que este seja maior do que o valor venal adotado como base de cálculo para o IPTU.

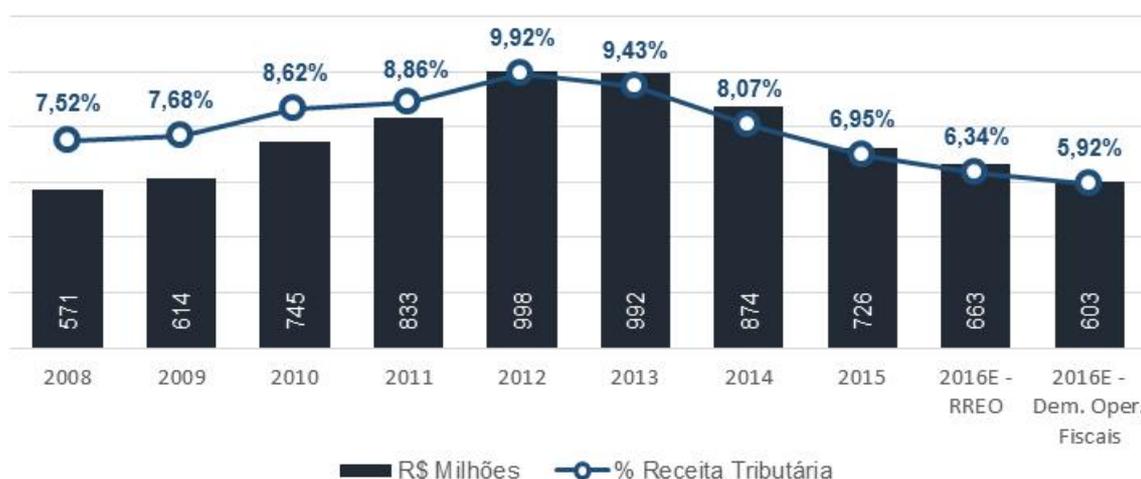
Os municípios, em sua maioria, evoluíram de um percentual de 2% para 3%, sobre o valor venal, sendo que alguns adotam 0,5% para a parte financiada dentro da política nacional de habitação. Entretanto, o Rio de Janeiro ainda aplica 2% sobre o valor venal.

No caso do Município do Rio de Janeiro, a base de cálculo do ITBI é o valor venal (valor corrente de mercado) dos bens ou direitos transmitidos. Em regra, o ITBI corresponde a 2% do valor de

mercado ou do valor declarado, conforme o caso, determinado pela Lei Municipal Nº 1.364/88. Cabe destacar que autoridades municipais do Rio apontam que esta alíquota é menor do que a praticada em muitas capitais, de 3%.

O comportamento do ITBI apresentou um crescimento médio anual de 5,5% entre 2008 e 2016, considerando a estimativa de fechamento do ano dado pelo Demonstrativo de Operações Fiscais. Em termos de representatividade nas Receitas Tributárias, o imposto apresentou queda de 1,59 p.p, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3.3.3.1 Evolução da Arrecadação de ITBI R\$ milhões constantes

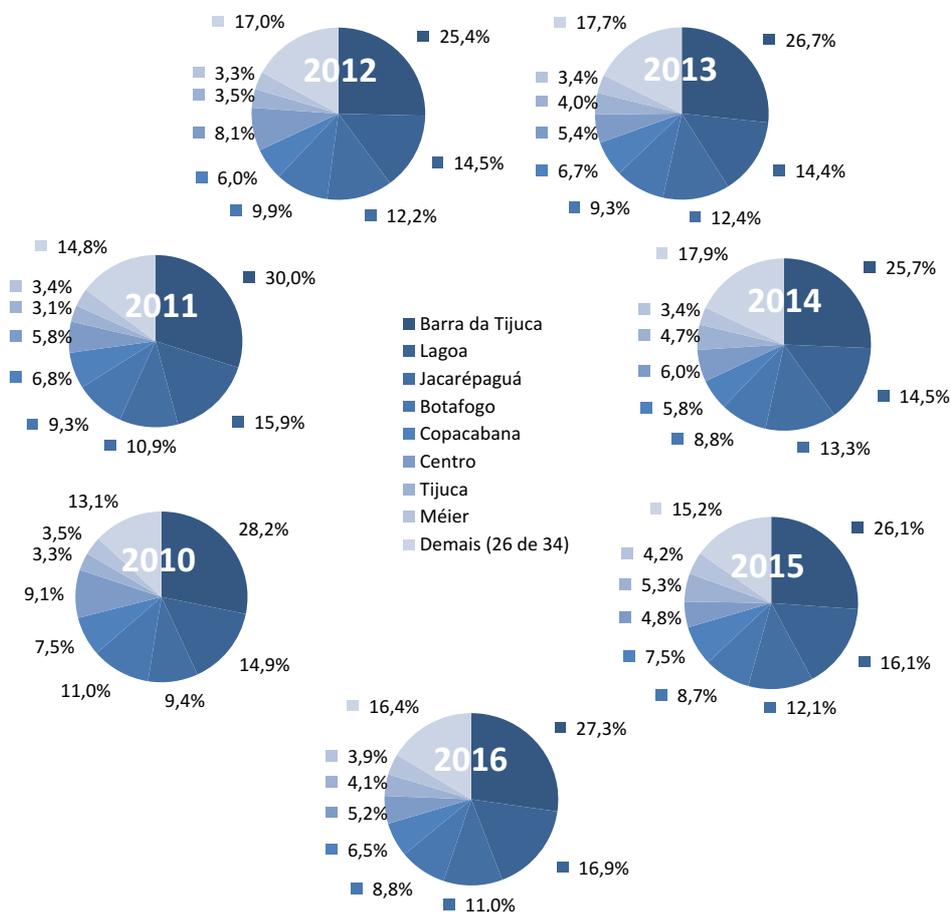


Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

O ITBI, como tributo de fluxo, onde o fato gerador está condicionado ao aquecimento do mercado imobiliário, tem seu comportamento fortemente identificado, para o caso do Rio de Janeiro, aos eventos Copa e Olimpíadas. Cabe ressaltar, que o mercado se antecede aos eventos, gerando um volume de transações antes de tais eventos, o que se reflete nos maiores volumes de arrecadação nos anos de 2012 e 2013.

Na análise por zona, observa-se que, assim como no IPTU, a zona da Barra da Tijuca é a que possui maior representatividade.

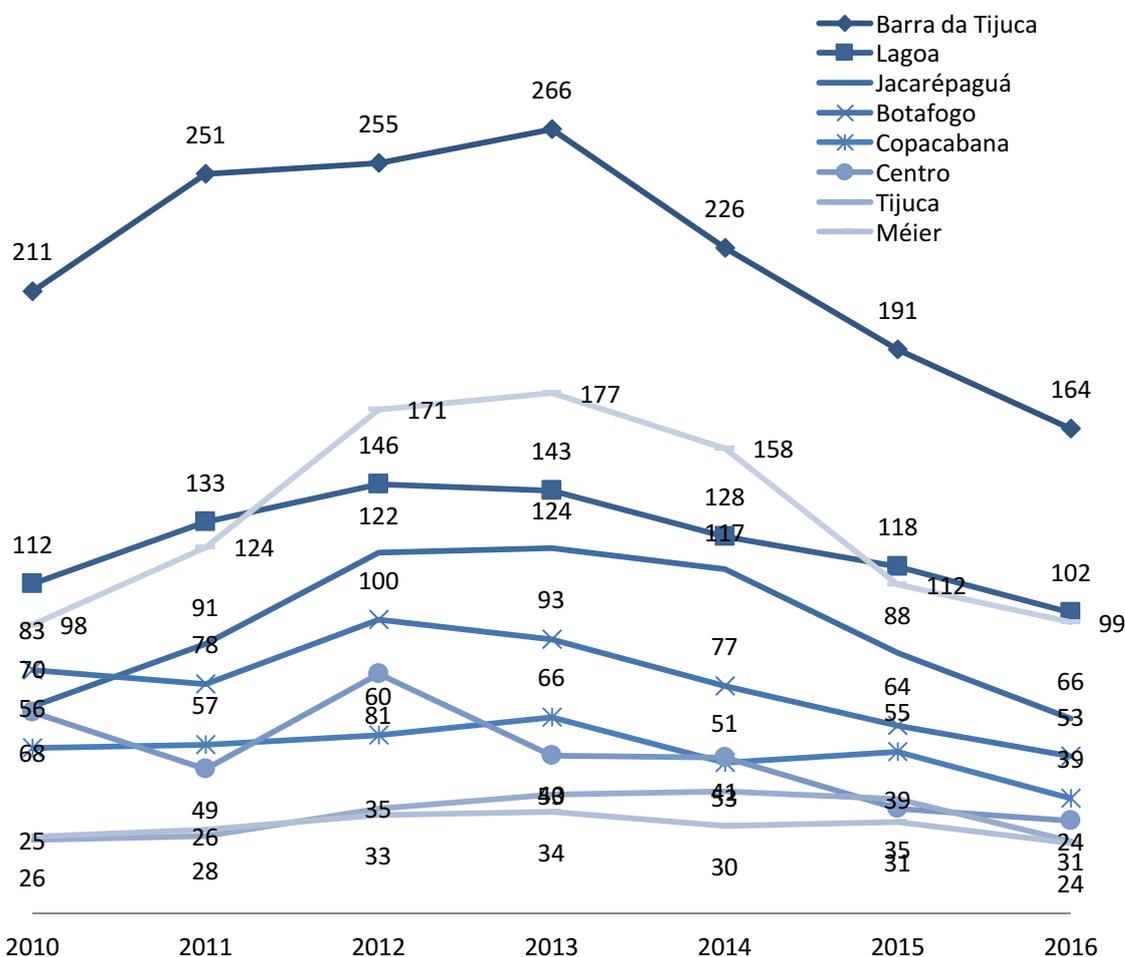
Gráfico 3.3.3.2 Participação Percentual da Receita do ITBI por Zona – 2010 a 2016



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

E a queda significativa da arrecadação na região da Barra confirma o aquecimento pré eventos esportivos.

Gráfico 3.3.3.3 Curvas das Receitas do ITBI por Zona – 2010 a 2016
R\$ milhões constantes



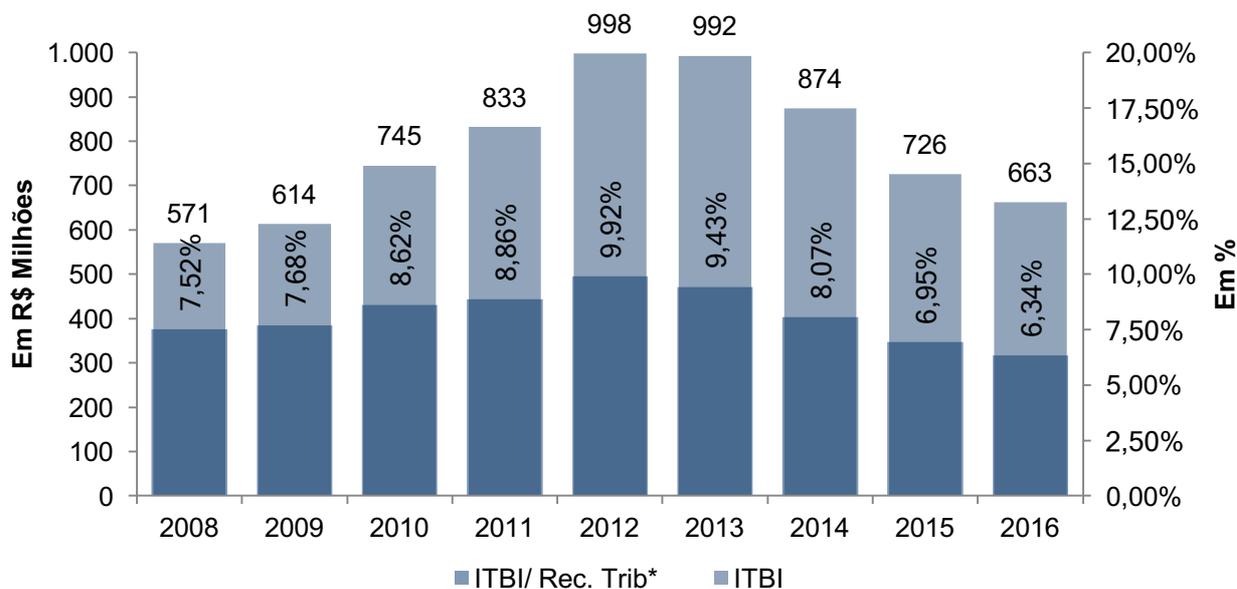
Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

A definição do ITBI cabe a homologação da autoridade fazendária, que arbitrará o valor da base de cálculo, sempre que não concordar com o valor declarado pelo contribuinte para a transação. O arbitramento é feito a partir de critérios tecnicamente reconhecidos para avaliação de imóveis de mercado, daí a importância de se atuar com dados, que tenham como indicadores parâmetros estabelecidos por instituições reconhecidas para o mercado, como Associação Brasileira de Normas Técnicas-ABNT.

Conforme Averbeck (2007), as estatísticas demonstram, que o ITBI é um imposto que representa menos de 3% das receitas correntes municipais. No caso de municípios com população inferior a

30 mil habitantes, a arrecadação é inferior a 1% dos municípios pequenos e menos de 3% nos grandes municípios.

Gráfico 3.3.3.4 Evolução ITBI em relação às Receitas Tributárias em % e valor do ITBI
R\$ milhões constantes



Fonte: RREO ANEXO 2 e PCRJ.

Para o ITBI pode ser adotada base de valores diferentes do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), mesmo sendo a base de cálculo a mesma- ou seja, o valor venal. No caso do IPTU, a base é referente a uma data (1.o de janeiro). Para o ITBI, pode ser o valor atual, da data da transação, por isso diz-se que o ITBI é um tributo de fluxo, enquanto que o IPTU é o tributo de estoque.

Tabela 3.3.3.1 Evolução ITBI em relação ao IPTU - R\$ Milhões constantes

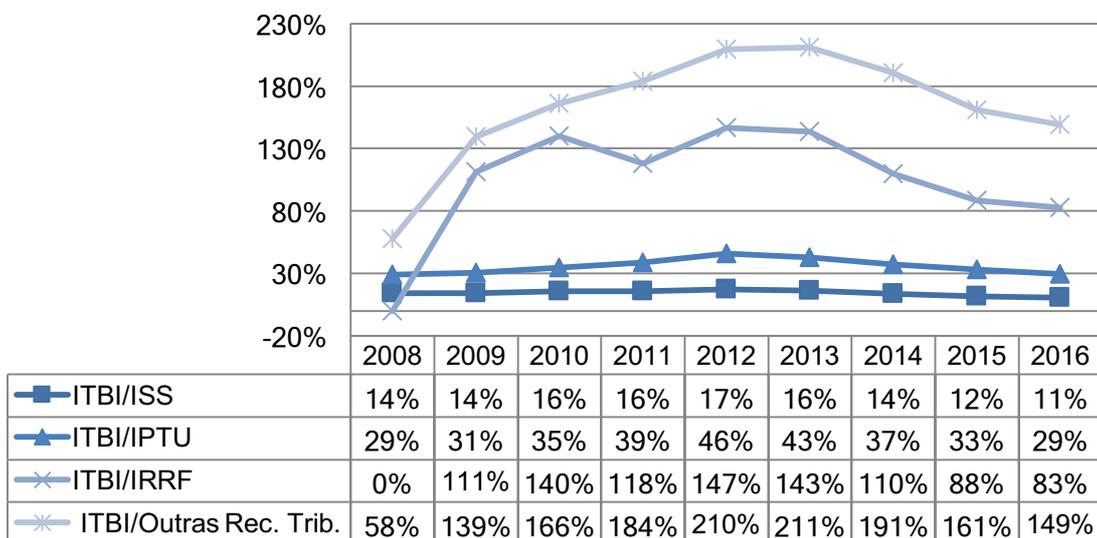
ANO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016E RREO*	2016E Dem.Op er.Fisc. **
ITBI	571	614	745	833	998	992	874	726	663	603
IPTU	1.978	2.013	2.152	2.151	2.169	2.320	2.371	2.210	2.249	2.335

Fonte: RREO - Anexo 3 e PCRJ.

Nota: *Valor 2016 estimado a partir do RREO ** Valor 2016 estimado pela PCRJ.

Como a alíquota do ITBI é aplicada sobre um valor elevado (normalmente os imóveis possuem valores altos), gera-se um tributo também elevado que se soma às custas cartoriais de transferência do imóvel. Por isso é muito comum a ocorrência de subdeclaração do valor para fazer valer então os valores da planta de valores do município ou algo próximo, objetivando a sonegação de parte do ITBI e do Imposto de Renda.

Gráfico 3.3.3.5 Evolução ITBI em relação ao detalhamento das Outras Receitas Tributárias em moeda constante

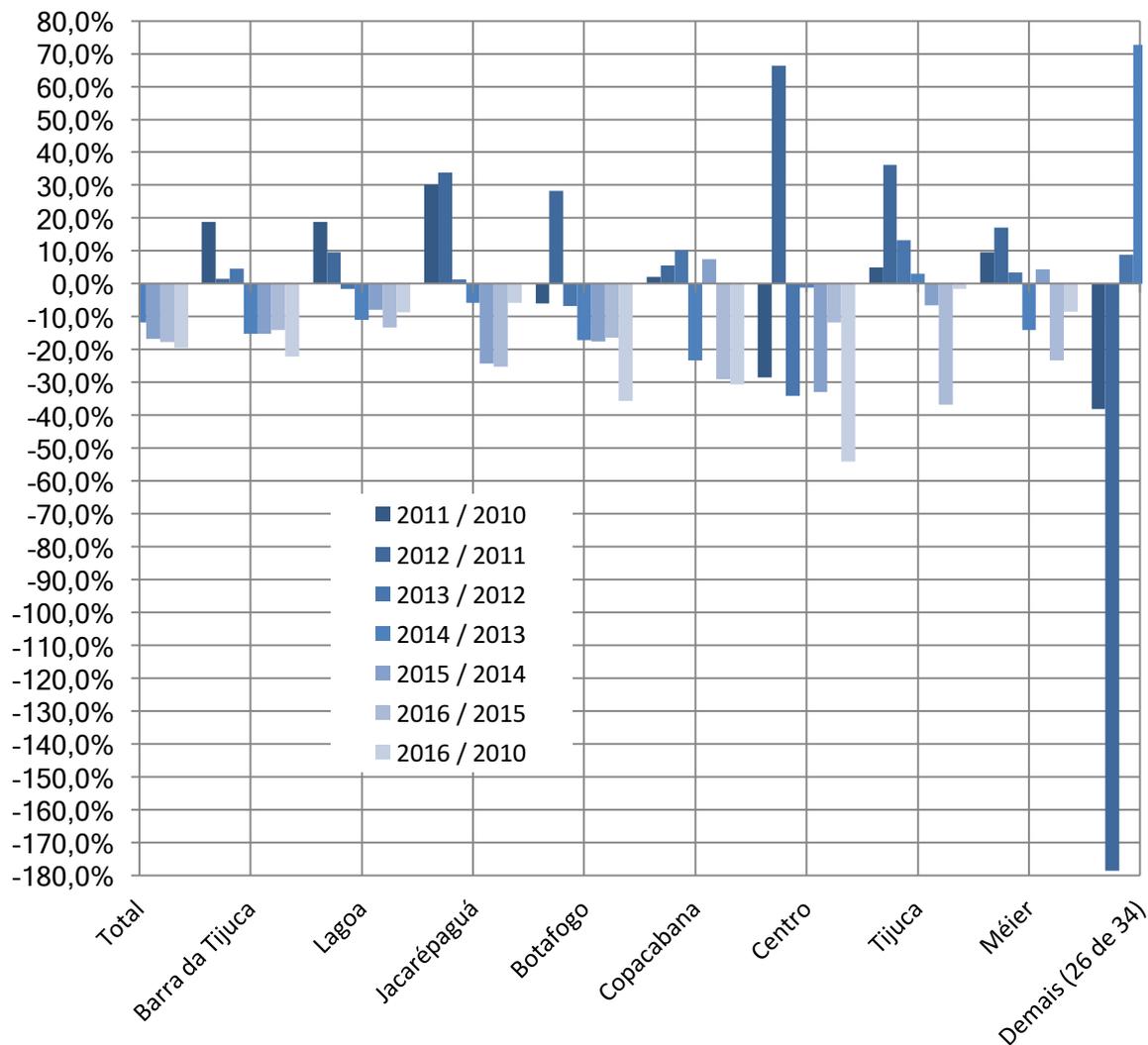


Fonte: RREO - Anexo 3 e PCRJ.

Percebe-se que há um espaço para adotar-se medidas de planejamento fiscal, onde se consegue amenizar efeitos da sonegação desse tributo, tais como: convênio com o Tribunal de Justiça, para acesso aos cartórios; convênio com a Receita Federal, para obter dados da DOI – Declaração sobre Operações Imobiliárias, que podem ser circularizadas com informações obtidas no mercado.

Para uma avaliação subsequente, que a SMF possa utilizar de dados de outras regiões do Rio de Janeiro, apresenta-se o elenco de 34 regiões, com a sua evolução do ITBI no período entre 2011-2016.

Gráfico 3.3.3.6 Evolução da Relação Ano a Ano das Receitas do ITBI por Zona – 2010 a 2016
Em valores constantes



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Tabela 3.3.3.2 – Evolução do ITBI por Região Administrativa – 2010 a 2016²³ – em moeda Constante

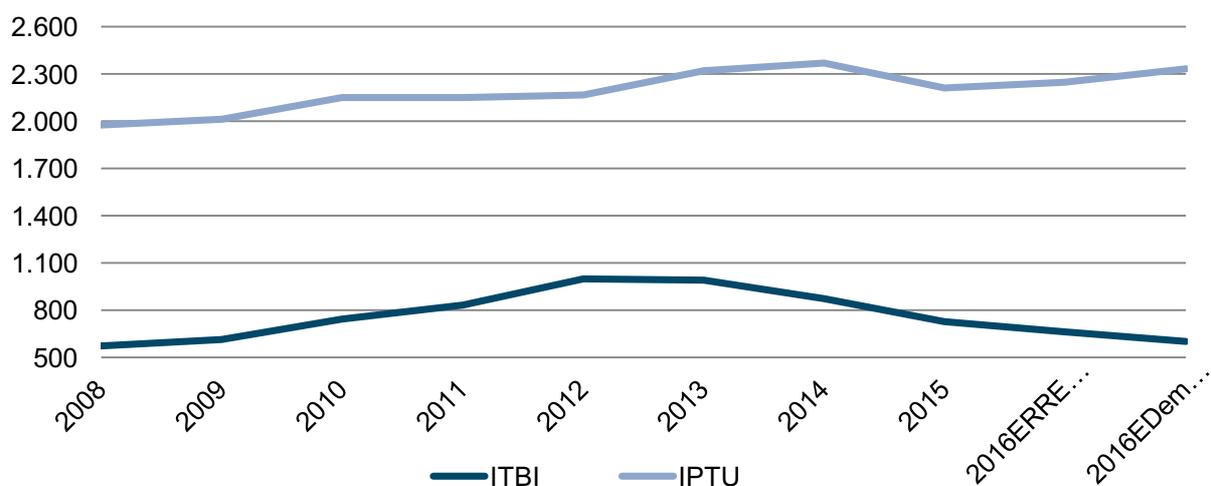
Geo_RegiaoAdmin	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum 2016	% Zonas	Dif. Vlr 2016 e 2010
Total	748	837	1.003	997	880	732	663	100,0%	100,0%	100,0%	-86
1 Barra da Tijuca	211	251	255	266	226	191	181	27,3%	27,3%	2,9%	-30
2 Lagoa	112	133	146	143	128	118	112	16,9%	44,2%	5,9%	1
3 Jacarepaguá	70	91	122	124	117	88	73	11,0%	55,2%	8,8%	3
4 Botafogo	83	78	100	93	77	64	58	8,8%	64,0%	11,8%	-24
5 Copacabana	56	57	60	66	51	55	43	6,5%	70,4%	14,7%	-13
6 Centro	68	49	81	53	53	35	34	5,2%	75,6%	17,6%	-34
7 Tijuca	25	26	35	40	41	39	27	4,1%	79,7%	20,6%	2
8 Méier	26	28	33	34	30	31	26	3,9%	83,6%	23,5%	0
9 Vila Isabel	20	20	39	31	23	20	20	3,0%	86,6%	26,5%	0
10 Campo Grande	11	13	19	18	21	18	15	2,2%	88,8%	29,4%	4
11 Ilha do Governador	13	14	14	16	13	9	10	1,5%	90,3%	32,4%	-4
12 Irajá	7	10	17	11	12	8	9	1,4%	91,7%	35,3%	2
13 Madureira	7	9	12	9	10	9	8	1,3%	92,9%	38,2%	1
14 São Cristóvão	4	5	10	7	10	4	7	1,0%	94,0%	41,2%	3
15 Penha	7	8	7	14	12	9	6	0,9%	94,9%	44,1%	-1
16 Inhaúma	2	5	7	7	11	6	5	0,7%	95,6%	47,1%	2
17 Ramos	4	5	5	6	6	4	5	0,7%	96,4%	50,0%	1
18 Bangu	4	5	5	7	6	5	4	0,6%	97,0%	52,9%	0
19 Portuária	1	2	7	24	9	2	4	0,6%	97,6%	55,9%	3
20 Rio Comprido	3	10	9	5	5	3	4	0,6%	98,2%	58,8%	1
21 Santa Teresa	2	3	3	4	3	2	2	0,3%	98,6%	61,8%	0
22 Guaratiba	2	2	2	3	2	2	2	0,3%	98,9%	64,7%	0
23 Santa Cruz	4	5	6	5	4	2	2	0,3%	99,2%	67,6%	-2
24 Não informado	0	3	3	4	3	2	2	0,2%	99,4%	70,6%	2
25 Pavuna	1	2	2	2	3	2	1	0,2%	99,6%	73,5%	0
26 Realengo	1	1	1	1	2	1	1	0,1%	99,7%	76,5%	0
27 Anchieta	1	1	1	1	2	1	1	0,1%	99,8%	79,4%	-1
28 Vigário Geral	0	0	0	0	0	1	1	0,1%	99,9%	82,4%	0
29 Paquetá	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	85,3%	0
30 Complexo da Maré	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	88,2%	0
31 Jacarezinho	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	91,2%	0
32 Complexo do Alemão	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	94,1%	0
33 Cidade de Deus	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	97,1%	0
34 Rocinha	-	0	0	0	-	-	-	-	100,0%	100,0%	0

Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

²³ Memória de cálculo da Estimativa 2016: A partir da "previsão atualizada em 2016" (RREO Anexo3 bimestre 4 e 5 (iguais)), foi calculado o índice de proporcionalidade pelo somatório geral dado pelo relatório gerencial da PCRJ e rateado pelas áreas aplicando o índice encontrado: $prev. 2016 = 663 / 469 = 1,4129846$.

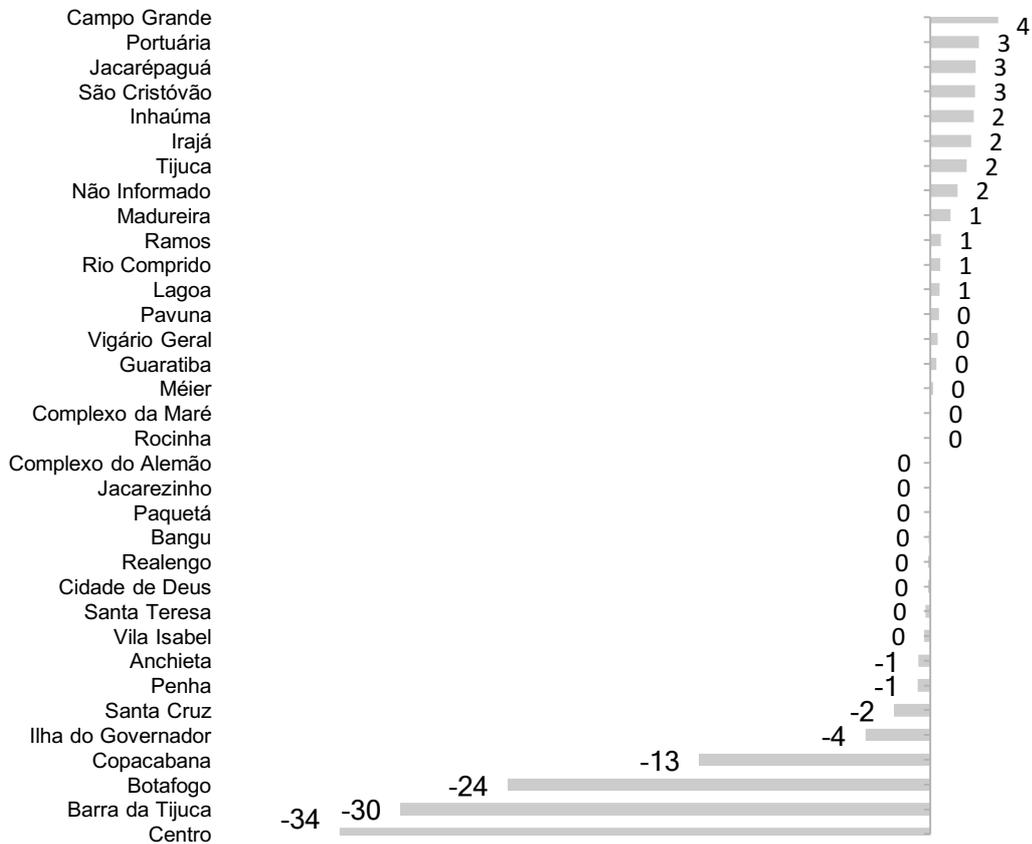
A análise que indicia um cuidado especial sobre o ITBI, no que se refere aos aspectos da evasão fiscal, também pode ser visualizada no comportamento dos dois tributos patrimoniais da PCRJ – ou seja, a “boca de jacaré” que se alarga a partir de 2012, indicia distorções no comportamento e evolução do tributo.

Gráfico 3.3.3.7 Evolução das Receitas de IPTU e ITBI – R\$ milhões constantes



Fonte: RREOs de dez para os anos de 2008 a 2015, RREO de ago/16 e Demonstrativo de Operações Fiscais de out/16

Gráfico 3.3.3.8 Evolução das Variações das Receitas de ITBI nos anos de 2010 e 2016 - R\$ milhões constantes



Fonte: PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; Gerado em 09/11/201 e RREO Anexo 3..

Tabela 3.3.3.3 Áreas mais representativas da arrecadação do ITBI

R\$ milhões constantes

Bairros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum 2016	% Zonas	Dif. Vlr 2016 e 2010
Total	748	837	1.003	997	880	732	663	100%	100%	100%	-86
Barra da Tijuca	211	251	255	266	226	191	181	27%	27%	3%	-30
Lagoa	112	133	146	143	128	118	112	17%	44%	6%	1
Jacarepaguá	70	91	122	124	117	88	73	11%	55%	9%	3
Botafogo	83	78	100	93	77	64	58	9%	64%	12%	-24
Copacabana	56	57	60	66	51	55	43	6%	70%	15%	-13
Centro	68	49	81	53	53	35	34	5%	76%	18%	-34
Tijuca	25	26	35	40	41	39	27	4%	80%	21%	2
Méier	26	28	33	34	30	31	26	4%	84%	24%	0
Demais (26 de 34)	98	124	171	177	158	112	109	16%	-400%	-6%	11

Fonte: Relatório Gerencial PCRJ.

Tabela 3.3.3.4 Áreas de maiores incrementos de arrecadação do ITBI, - 2016 x 2010 –

R\$ milhões constantes

Geo_RegiaoAdmin	2010 (a)	2016 (b)	(c) = (b-a)	(d) = (b/a - 1)
Total	748	663	-86	-11,4%
Campo Grande	11	15	4	36,2%
Portuária	1	4	3	195,3%
Jacarepaguá	70	73	3	3,7%
São Cristóvão	4	7	3	60,6%
Inhaúma	2	5	2	99,2%
Irajá	7	9	2	33,7%
Tijuca	25	27	2	8,3%
Não Informado	0	2	2	-
Demais (26 de 34)	628	522	-106	-16,8%

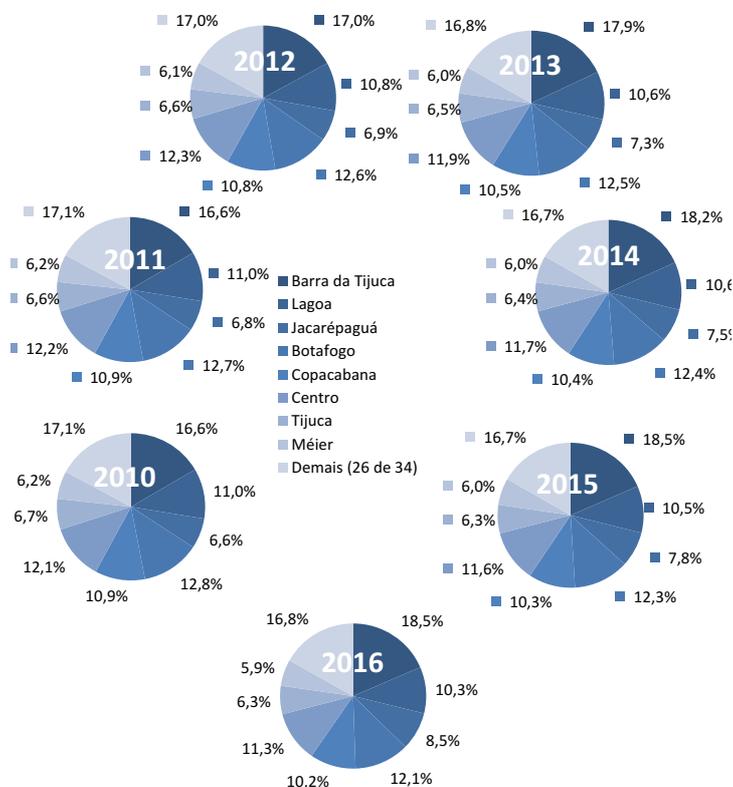
Fonte: Relatório Gerencial PCRJ.

3.3.4 Taxas e Contribuição

Taxas

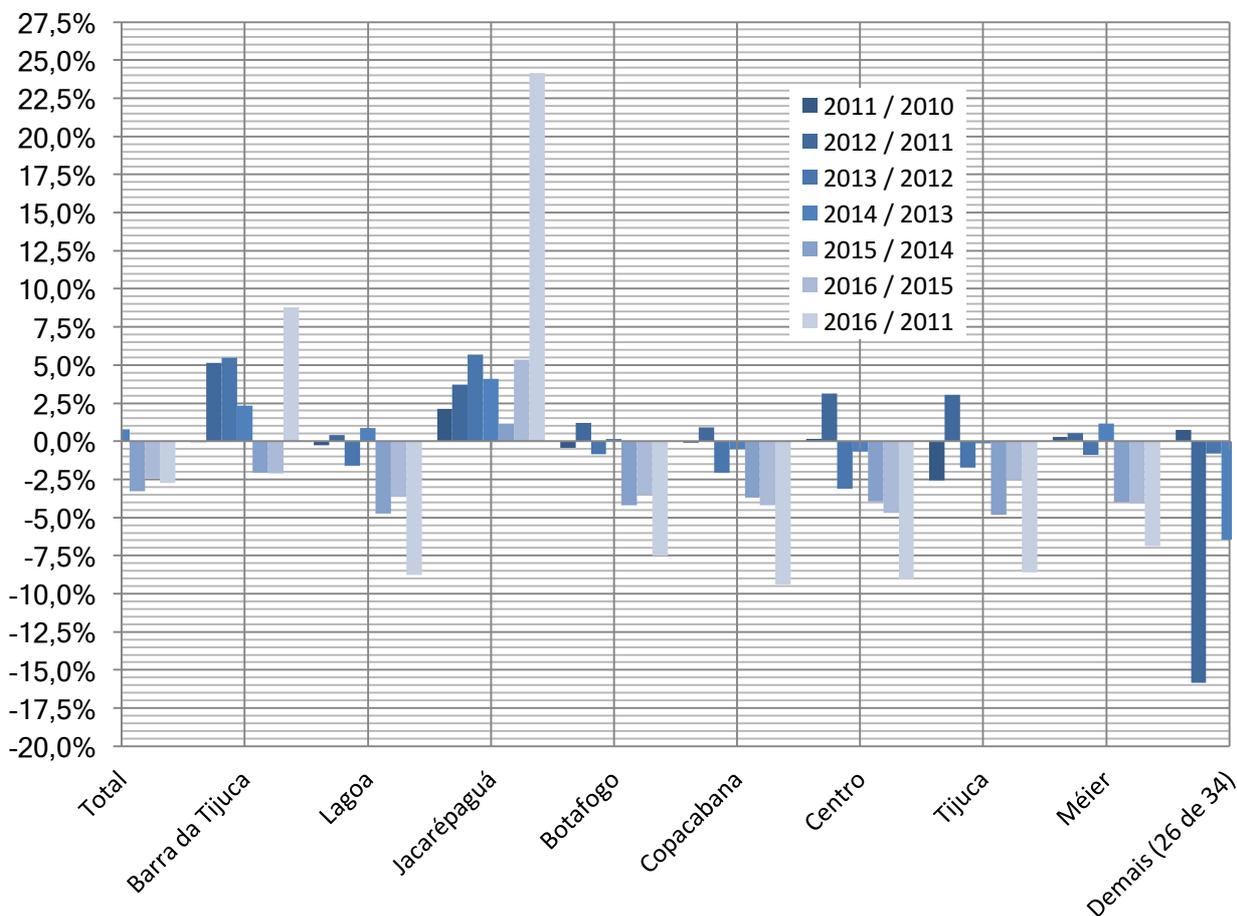
A Taxa de Coleta Domiciliar do Lixo - TCL, apresenta uma curva de arrecadação seguindo Pareto, concentrado em 8 (oito) áreas administrativas com correspondência a concentração relatada no IPTU e no ITBI, cujo comportamento se mantém desde 2008 a 2016 (período analisado), entretanto, mantendo a atual previsão para 2016, irá experimentar leve decréscimos em relação a 2015 (-2,4%) e a 2011 (-2,7%) , destaque-se o fato das regiões administrativas Barra da Tijuca e Jacarepaguá que deverão observar crescimento de 8,8% e 24,2% respectivamente, enquanto as demais 6 (seis) maiores regiões estarão em situação oposta, ou seja, com queda na arrecadação variando entre -6,9% e -9,4%, a evolução nas demais regiões administrativas (26 de 34), apesar de corresponderem apenas a cerca de 20% do total da receita TCL, deverá ter resultado também negativo de -4,3%, como mostram os gráficos a seguir.

Gráfico 3.3.4.1 Distribuição Percentual das Taxas de Coleta do Lixo



Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Gráfico 3.3.4.2 Evolução das TCL por Zona – 2010 a 2016



Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

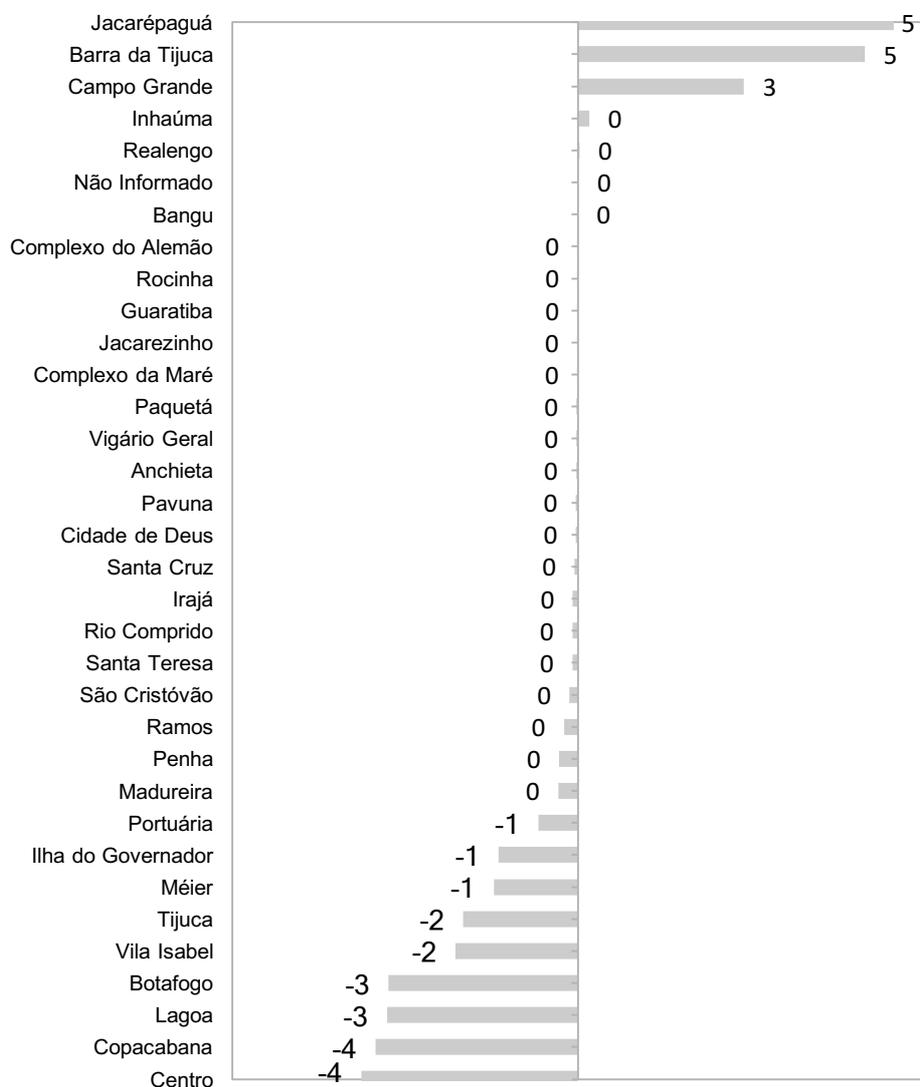
Em um estudo mais focado nos montantes totais da TCL, quanto à variação de receitas entre os anos de 2010 e 2016, resulta na necessidade de se dar atenção quanto aos motivos da estreita margem de variação na arrecadação histórica desta taxa. Tal fato poderá indicar, à primeira vista, que a TCL sofreu efeitos diretos da legislação que estabeleceu ampla gama de previsões e condições de isenções.

Tabela 3.3.4.1 Variação das TCL em relação a anos anteriores

Geo_RegiaoAdmin	2011 / 2010	2012 / 2011	2013 / 2012	2014 / 2013	2015 / 2014	2016 / 2015	2016 / 2011
Total	-0,1%	2,2%	0,2%	0,8%	-3,3%	-2,4%	-2,7%
Barra da Tijuca	0,0%	5,2%	5,5%	2,3%	-2,1%	-2,1%	8,8%
Lagoa	-0,3%	0,4%	-1,6%	0,9%	-4,8%	-3,6%	-8,8%
Jacarepaguá	2,1%	3,7%	5,7%	4,1%	1,2%	5,4%	24,2%
Botafogo	-0,4%	1,2%	-0,9%	0,2%	-4,2%	-3,5%	-7,5%
Copacabana	-0,1%	0,9%	-2,1%	-0,5%	-3,7%	-4,2%	-9,4%
Centro	0,2%	3,1%	-3,1%	-0,7%	-3,9%	-4,7%	-9,0%
Tijuca	-2,6%	3,0%	-1,7%	-0,2%	-4,8%	-2,5%	-8,6%
Méier	0,3%	0,5%	-0,9%	1,2%	-4,0%	-4,1%	-6,9%
Demais (26 de 34)	0,8%	-15,8%	-0,8%	-6,5%	23,0%	17,0%	-4,3%

Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Gráfico 3.3.4.3 Evolução em R\$ Milhões das Receitas de TCL por Zona entre 2016 x 2010



Fonte: PCRJ – RREO e SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Ressalte-se a realização de significativos investimentos em urbanização (montantes de investimentos em urbanização foram relatados anteriormente), mas, contraditoriamente, estes investimentos não terem sido, por si só, geradores de incremento na TCL, na sua mesma proporção.

Ao analisar o demonstrativo expresso na tabela da evolução das receitas com TCL, se observa que do montante negativo de -R\$9 Milhões, entre 2016 quando comparado a 2010, as regiões menos “nobres” foram responsáveis pela redução na ordem de -R\$23 Milhões, anulando assim o incremento apresentado pelas áreas de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Campo Grande que foi de R\$13 Milhões.

Assim, é possível inferir que a legislação fornece relativa rigidez que dificulta alavancar a receita de TCL, fruto de isenções do tipo: “a moradores de favelas; e, ao contribuinte, com mais de sessenta anos, aposentado ou pensionista, com renda mensal total de até dois salários mínimos, titular exclusivo de um único imóvel”. De modo que as pacificações em favelas e suas urbanizações não refletiram na arrecadação da TCL, como também, os reflexos do envelhecimento da população que poderá gozar da citada isenção. Estas possibilidades são até certo ponto benéficas, pois como política pública, favorece a população carente, ao tempo que evita gastos exagerados para implementar mecanismos de cobrança em áreas de difícil acesso. As tabelas a seguir evidenciam a curva de comportamento da TCL.

Tabela 3.3.4.2 Comparativo das Áreas Administrativas mais representativas na arrecadação de TCL entre 2016 e 2010 – R\$ milhões constantes

Geo_RegiaoAdmin	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum 2016	% Zonas
Total	343	343	350	351	354	342	334	100%	100%	100%
1 Barra da Tijuca	57	57	60	63	64	63	62	18,5%	18,5%	2,9%
2 Lagoa	38	38	38	37	38	36	34	10,3%	28,9%	5,9%
3 Jacarepaguá	23	23	24	25	26	27	28	8,5%	37,3%	8,8%
4 Botafogo	44	44	44	44	44	42	41	12,1%	49,5%	11,8%
5 Copacabana	37	37	38	37	37	35	34	10,2%	59,6%	14,7%
6 Centro	42	42	43	42	41	40	38	11,3%	71,0%	17,6%
7 Tijuca	23	23	23	23	23	22	21	6,3%	77,3%	20,6%
8 Méier	21	21	21	21	21	20	20	5,9%	83,2%	23,5%
Demais (26 de 34)	59	59	59	59	59	57	56	16,8%	100,0%	76,5%

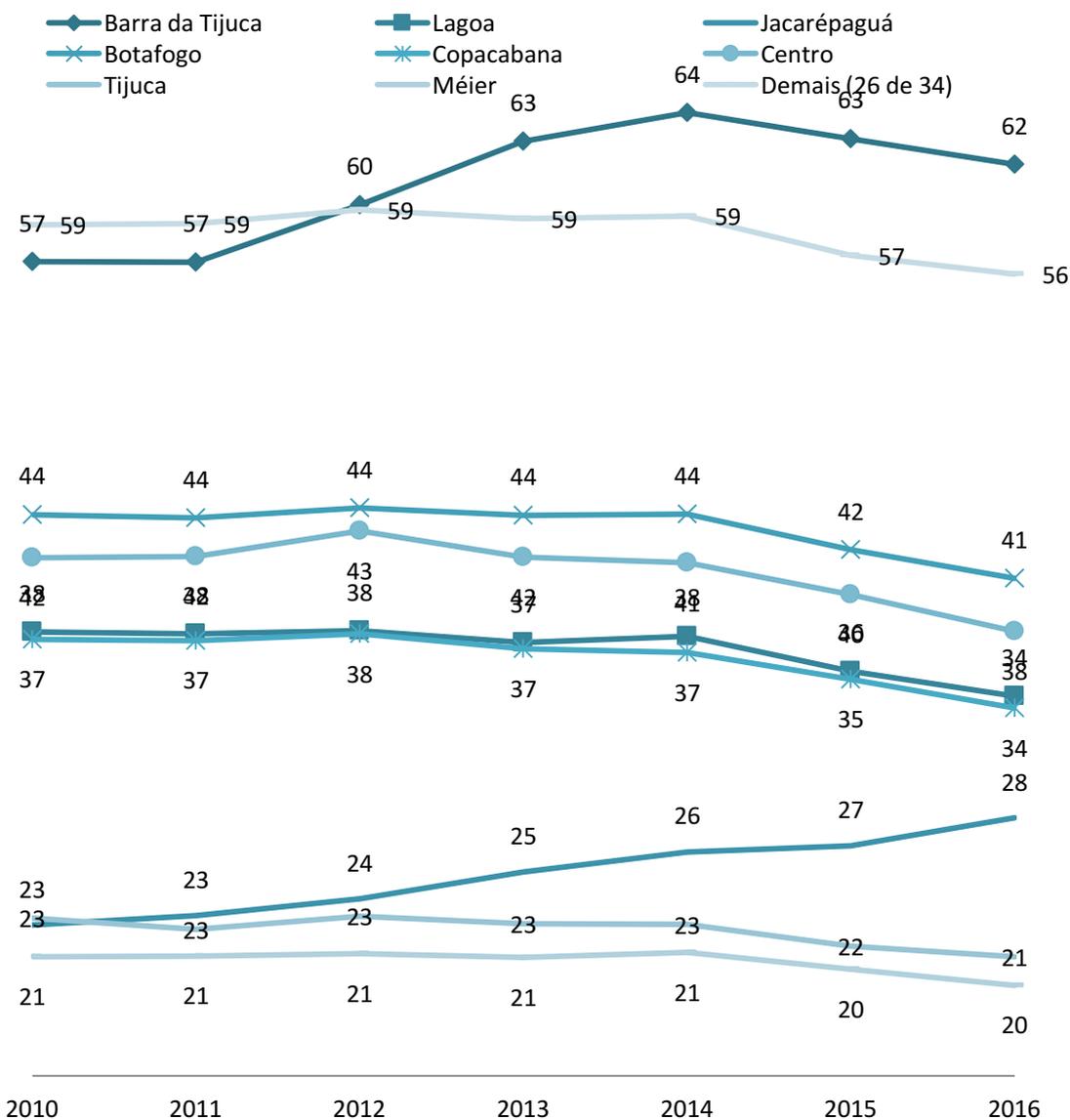
Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

**Tabela 3.3.4.3 Comparativo das Zonas mais representativas na variação das receitas em
TCL – R\$ milhões constantes**

Geo_RegiaoAdmin	2010 (a)	2016 (b)	(c) = (b- a)	(d) = (b/a - 1)
Total	343	334	-9	-3%
Jacarepaguá	23	28	5	24%
Barra da Tijuca	57	62	5	9%
Campo Grande	1	4	3	196%
Inhaúma	1	1	0	18%
Realengo	0	0	0	10%
Não informado	0	0	0	-
Bangu	1	1	0	-
Complexo do Alemão	0	0	0	0%
Demais (26 de 34)	260	237	-23	-9%

Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Gráfico 3.3.4.4 Evolução das receitas em TCL por Zona – R\$ milhões constantes



Fonte: PCRJ – RREO e SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Tabela 3.3.4.4 Completo das Áreas Administrativas na arrecadação de TCL entre 2016 e 2010 – R\$ milhões constantes

Geo_RegiaoAdmin	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016 %	% Acum 2016	% Zonas	Dif. Vir 2016 e 2010
Total	343	343	350	351	354	342	334	100,0%	100,0%	100,0%	-9
1 Barra da Tijuca	57	57	60	63	64	63	62	18,5%	18,5%	2,9%	5
2 Lagoa	38	38	38	37	38	36	34	10,3%	28,9%	5,9%	-3
3 Jacarépaguá	23	23	24	25	26	27	28	8,5%	37,3%	8,8%	5
4 Botafogo	44	44	44	44	44	42	41	12,1%	49,5%	11,8%	-3
5 Copacabana	37	37	38	37	37	35	34	10,2%	59,6%	14,7%	-4
6 Centro	42	42	43	42	41	40	38	11,3%	71,0%	17,6%	-4
7 Tijuca	23	23	23	23	23	22	21	6,3%	77,3%	20,6%	-2
8 Méier	21	21	21	21	21	20	20	5,9%	83,2%	23,5%	-1
9 Vila Isabel	19	19	19	19	19	18	17	5,1%	88,3%	26,5%	-2
10 Campo Grande	1	1	2	2	2	2	4	1,3%	89,6%	29,4%	3
11 Ilha do Governador	13	13	13	13	13	12	11	3,4%	93,0%	32,4%	-1
12 Irajá	2	2	2	2	2	2	2	0,5%	93,5%	35,3%	0
13 Madureira	4	4	4	4	4	4	4	1,1%	94,6%	38,2%	0
14 São Cristóvão	3	3	3	3	3	3	3	0,9%	95,5%	41,2%	0
15 Penha	3	3	3	3	3	3	3	0,9%	96,4%	44,1%	0
16 Inhaúma	1	1	1	1	1	1	1	0,4%	96,8%	47,1%	0
17 Ramos	2	2	2	2	2	2	2	0,6%	97,4%	50,0%	0
18 Bangu	1	1	1	1	1	1	1	0,3%	97,7%	52,9%	0
19 Portuária	2	2	2	2	2	2	1	0,4%	98,1%	55,9%	-1
20 Rio Comprido	3	3	3	3	3	3	3	0,8%	99,0%	58,8%	0
21 Santa Teresa	1	1	2	1	1	1	1	0,4%	99,4%	61,8%	0
22 Guaratiba	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	99,4%	64,7%	0
23 Santa Cruz	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	99,5%	67,6%	0
24 Não Informado	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	99,5%	70,6%	0
25 Pavuna	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	99,6%	73,5%	0
26 Realengo	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	99,7%	76,5%	0
27 Anchieta	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	99,8%	79,4%	0
28 Vigário Geral	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	99,8%	82,4%	0
29 Paqueta	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	99,9%	85,3%	0
30 Complexo da Maré	0	0	0	0	0	0	0	0,1%	100,0%	88,2%	0
31 Jacarezinho	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	91,2%	0
32 Complexo do Alemão	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	94,1%	0
33 Cidade de Deus	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	97,1%	0
34 Rocinha	0	0	0	0	0	0	0	0,0%	100,0%	100,0%	0

Fonte: RREO e PCRJ – SIF; Relatório Gerencial - código de Receita 203; gerado em 09/11/2016.

Contribuições

Depois que o STF julgou inconstitucional a cobrança de taxa de iluminação pública, por não atender ao requisito básico da indivisibilidade de seu custo, emenda constitucional criou uma competência tributária para os Municípios brasileiros – a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP) com a finalidade de custear o serviço de iluminação pública do Município. Ela foi instituída pela Lei nº 5.132, de 17/12/2009.

Para análise de sua arrecadação, se recorreu às estatísticas coletadas pelo Anuário MultiCidades e divulgadas pela Frente Nacional de Prefeitos (FNP). Conforme figura a seguir, O valor da referida contribuição possui o terceiro menor valor per capita - entre as 10 (dez) maiores arrecadações de Cosip – 2015).

Gráfico 3.3.4.5 Comparação dos Valores de Cosip Anuais e Per Capita por Municípios

É de ressaltar que na cidade do Rio de Janeiro, mesmo apresentando um relevo acidentado, o que implica em maiores complexidades e custos na implantação da iluminação pública, é que a relação per capita entre esta e a cidade de Fortaleza (que é iminentemente plana), tem uma relação favorável ao município do RJ de custar apenas 0,54% do per capita de Fortaleza. Com isso Fortaleza possuindo praticamente 1/3 da população do município do RJ, arrecada próximo da metade da arrecadação do mesmo.

Considerando que o valor arrecadado pela PCRJ referente à Cosip em 2015 foi de R\$244 Milhões, o que correspondeu a 31,48% do montante de R\$775 Milhões das Receitas de Contribuições, essa receita possui um peso importante, com potencial de incremento, haja vista que se encontra bem posicionado entre no ranking de custo per capita citado, assim na hipótese de ser concedido realinhamento do valor na ordem de 50% do per capita, que é de R\$37,63,

passando então para R\$56,45, o retorno será de R\$122 Milhões, o que permitiria maiores investimentos na melhoria da serviço de iluminação pública, com efeitos, inclusive na segurança.

Confrontando os dados estatísticos de iluminação pública, entre os anos de 2015 e 2009, foram implantados ou reformulados pontos de luz, inclusive do programa Procel - Reluz, na quantidade de 144.640 pontos de luz no Município do Rio de Janeiro (segundo a tabela 1484, disponível em www.armazemdedados.rio.rj.gov.br) , enquanto no período de 2003 a 2008 foram apenas 118.801 pontos, representando assim, incremento de 21,75% nos últimos 7(sete) anos (sem contar 2016) em relação aos 7 (sete) anos anteriores, o que demonstra a evolução na rede de iluminação pública ao tempo que se busca eficiência energética.

Os dados elencados sobre a elevação do investimento em urbanismo, já referidos e demonstrados, no qual sua totalidade (incluindo intra-orçamentárias) passaram dos R\$ 1,4 bilhão em 2008 para R\$ 5,7 bilhões, representando um aumento real na ordem de 300%. Nos investimentos em urbanismo (excluindo as despesas intra-orçamentárias) o incremento segue na casa dos 300% e nas intra-orçamentárias podem superar 60%. Esses números comprovam a preocupação em direcionar recursos públicos para a estruturação da cidade, uma função que foi e pode ser continuamente aperfeiçoada utilizando a própria Cosip, uma vez que são intrinsecamente dependentes.

O posicionamento do preço da contribuição na cidade do Rio de Janeiro, frente aos 10 (dez) maiores arrecadadores, que é o 3º mais “barato”, indica a justiça social no preço praticado, uma vez que, apesar do citado valor, os serviços estão sendo realizados de forma contínua e em expansão.

Importa relacionar um conjunto de medidas administrativas que propiciaram melhorias no monitoramento e controle da arrecadação das taxas, tais como:

- Parceria com os CORREIOS para uso da AR digital - comunicado em tempo real de todas as taxas geradas e centralizadas para cobrança, além de melhoria no tempo de arrecadação, redução de tempo e custos - antes pelo processo manual.
- Implantação, em julho de 2013, das vistorias programadas de veículos, com pagamento antecipado- ou seja, geração de adimplência de 100%.

- Implantação de controle a priori sobre as taxas cobradas dos taxistas

3.3.5 Dívida Ativa

A Dívida Ativa é ato jurídico que visa legitimar a origem do crédito em favor da Fazenda Pública, revestindo o procedimento dos necessários requisitos jurídicos para as ações de cobrança. A inscrição em Dívida Ativa (DA) é conceituada no art. 201 do Código Tributário Nacional (CTN):

“Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular” (BRASIL, 2016).

No âmbito da Contabilidade Governamental, a Dívida Ativa é classificada como Receita Pública Corrente - “Outras Receitas Correntes” e trata-se de uma fonte de recurso próprio. Conforme o art. 39 da Lei 4.320/1964, a DA pode ou não ser tributária: “Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias” (BRASIL, 1964).

Conforme os dados extraídos do Finanças do Brasil (Finbra), divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 2014, o estoque da Dívida Ativa dos Municípios brasileiros pode ter crescido cerca de 55% nos últimos cinco anos. Os dados divulgados pela STN revelam que o valor referente ao estoque de Dívida Ativa pode ter atingido em 2014 a cifra de R\$ 241,52 bilhões, enquanto a receita dos créditos tributários e não tributários, no mesmo período, pode ter alcançado o valor de R\$ 6,97 bilhões. Tal fato significa que, para a grande maioria dos Municípios, o estoque de dívida ativa representava 35 vezes o valor arrecadado dessa receita.

No caso do município do Rio de Janeiro, o estoque da Dívida Ativa Tributaria do Município integrou o Balanço Patrimonial da Administração Direta no grupo Créditos de Longo Prazo, no total de R\$ 38,50 bilhões. A Dívida Ativa Não Tributaria integrou o grupo Demais Créditos e Valores a Longo Prazo, no montante de R\$ 1,89 bilhão. Tais grupos integram o Ativo Não Circulante e somam R\$ 40,39 bilhões.

Constatou-se também, que os parcelamentos apresentados no Balanço Patrimonial, com previsão de recebimento em 2016, tiveram os seguintes montantes:

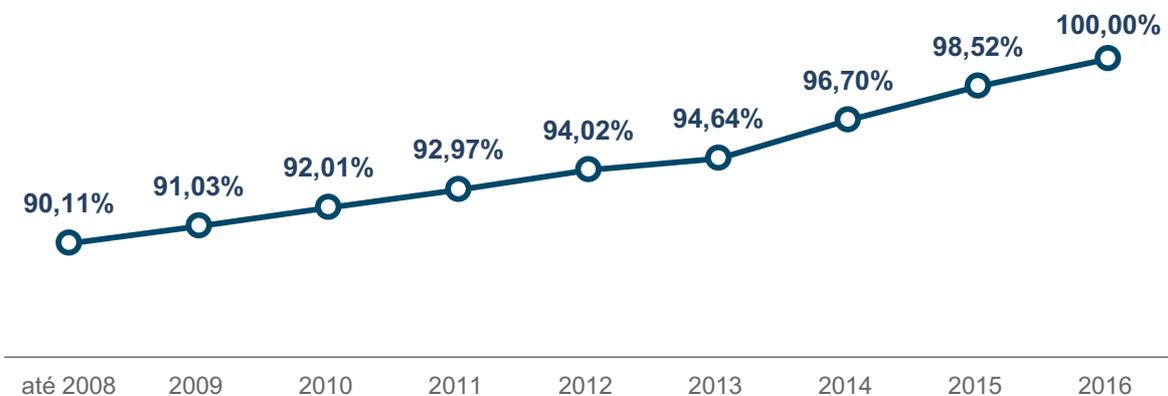
- Dívida Tributaria - R\$ 397,6 milhões.
- Dívida Não Tributaria - R\$ 12 milhões

Em relação à composição do saldo da Dívida Ativa (R\$40,39 bilhões), constata-se no gráfico a seguir que a participação mais significativa em 31/12/2015 correspondia ao ISS, com 48,95%, seguido pelo IPTU, com 44,39%; juntas, estas espécies tributárias representaram 93,34% dos créditos.

A evolução do saldo da Dívida Ativa do Município no período 2011-2015 revela um decréscimo real de 5,82%. Os valores correntes foram atualizados com base na variação do IPCA. A comparação apenas dos exercícios de 2014 e 2015 revela um decréscimo de 0,25. Por outro lado, observa-se que o estoque da dívida apresentou uma redução significativa em 2013.

Tal fato é justificado, em parte, pelo significativo aumento dos cancelamentos e alterações do IPTU naquele exercício, em decorrência da implementação do Programa de Pagamento Incentivado – PPI (Lei Municipal 5.546/2012) que instituiu a anistia e a remissão de créditos tributários e vigorou no período de 18/2 a 17/6/2013.

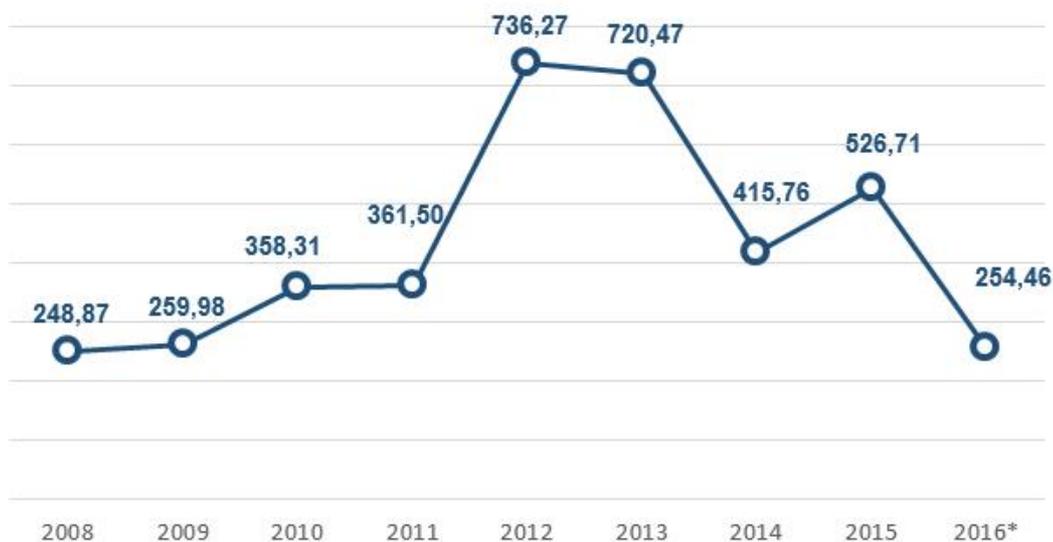
Gráfico 3.3.5.1 Evolução 2008-2016 da quantidade de inscrições do IPTU na Dívida Ativa



Fonte: Iplanrio.

No Balanço Patrimonial Consolidado do Município, os valores inscritos em Dívida Ativa, que tenham como sujeito passivo órgãos integrantes da Administração Direta ou Indireta municipal devem ser excluídos/eliminados do grupo da Dívida Ativa, uma vez que se trata de crédito do Município contra o próprio Município.

Gráfico 3.3.5.2 Estoque da Dívida Ativa – 2008 a 2016 – R\$ milhões constantes



Fonte: RREO/SMF-2016

Nota: 2016 até out/16

Os picos de arrecadação definidos no gráfico acima, dizem respeito aos programas de parcelamento e recuperação de crédito, a partir da concessão de benefícios, que visem recuperar o estoque da Dívida Ativa.

O primeiro programa, a Prefeitura do Rio instituiu, por meio da Lei 5.546, de 27 de dezembro de 2012 e de regulamentação publicada em 18 de fevereiro de 2013, o PPI Carioca – Programa de Pagamento Incentivado de débitos (dívidas) tributários, inscritos ou não em dívida ativa. A iniciativa oferece aos contribuintes do Município do Rio de Janeiro um período de 120 (cento e vinte) dias para aderir ao programa e ficar em dia com o fisco municipal.

O caso de 2015, mais recente, se deve a implantação do “Concilia Rio”- a arrecadação alcançou o montante de R\$ 852 milhões, superando em 18,96% a previsão orçamentária. A comparação com o exercício anterior aponta um aumento de 13,90%, fato que se explica em decorrência da implementação do “Concilia Rio” (Lei Municipal no 5.854/2015), que teve como objetivo elevar o grau de recuperação dos créditos tributários e não tributários, inscritos em dívida ativa.

Entretanto, o exercício de 2013 ainda apresenta a maior arrecadação no período, tendo em vista o Programa de Pagamento Incentivado (PPI).

Cabe ressaltar que o índice apresentou incremento a partir de 2012, sendo que em 2013 atingiu a sua maior marca histórica, em decorrência do PPI, apresentando queda em 2014, com moderada recuperação em 2015, tendo em vista a implantação do “Concilia Rio”.

Por último, é importante mencionar que a cidade do Rio, a exemplo dos demais grandes governos subnacionais brasileiros, se valeu de forma expressiva do saque dos chamados depósitos judiciais envolvendo questionamento de tributos de sua competência.

Não custa lembrar sobre sua razão. Os depósitos judiciais e administrativos referentes a processos judiciais ou administrativos, tributários ou não tributários deverão ser efetuados em instituição financeira oficial, que transferirá, para a conta única do Tesouro municipal, 70% (setenta por cento) do valor atualizado dos depósitos, sendo instituído fundo de reserva destinado a garantir a restituição da parcela transferida ao Tesouro. Os recursos devem ser aplicados, exclusivamente, no pagamento de precatórios judiciais, dívida pública fundada e despesas de capital, podendo ainda ser destinados à recomposição dos fluxos de pagamento e do equilíbrio atuarial dos fundos de previdência referentes aos RPPS.

Desde já vale chamar a atenção e louvar uma prática contábil e administrativa da prefeitura do Rio: registrar o saldo de depósitos judiciais sacados como outras dívidas e este valor é agregado para apuração do montante da dívida consolidada do Município. É um avançado grau de transparência que se desconhece seja seguido por outros governos na apuração e na divulgação de suas dívidas públicas.

Por último, cabe apontar que o município já realizou as primeiras iniciativas quanto ao processo de securitização de parte de sua carteira de créditos inscritos em IPTU e ISS. Dentre elas,

destaca-se a criação de uma empresa, que já está constituída formalmente, registrada na CVM e com auditoria contratada. Além disso, já foi selecionado um consórcio para realizar a operação, composto pelos bancos Fator, ABC e Credit Suisse. No entanto, a Prefeitura optou por não dar prosseguimento ao processo de securitização para aguardar um posicionamento do STF quanto à caracterização de operações deste tipo como operações de crédito.

3.4 Arrecadação Tributária

A evolução das receitas tributárias desde 2008 aponta um crescimento real e sustentável na ordem de 51%, quando comparados 2008 e 2016. Os dois gráficos a seguir apresentam a evolução das receitas tributárias e a variação percentual em relação a 2008.

Gráfico 3.4.1 Evolução das Receitas Tributárias – R\$ milhões - 2008 a 2016

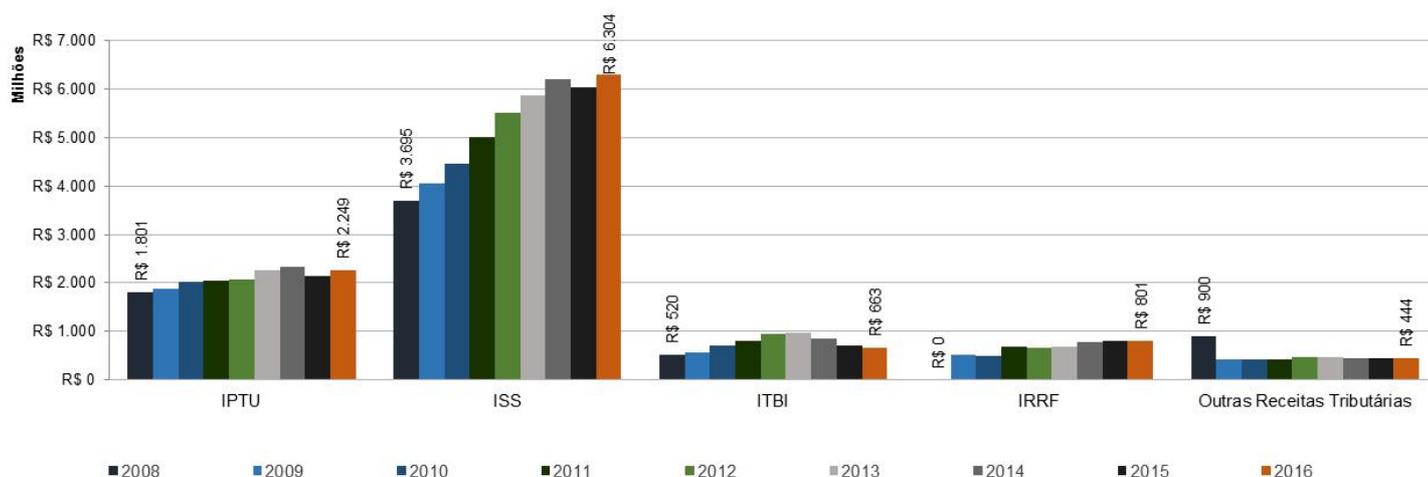
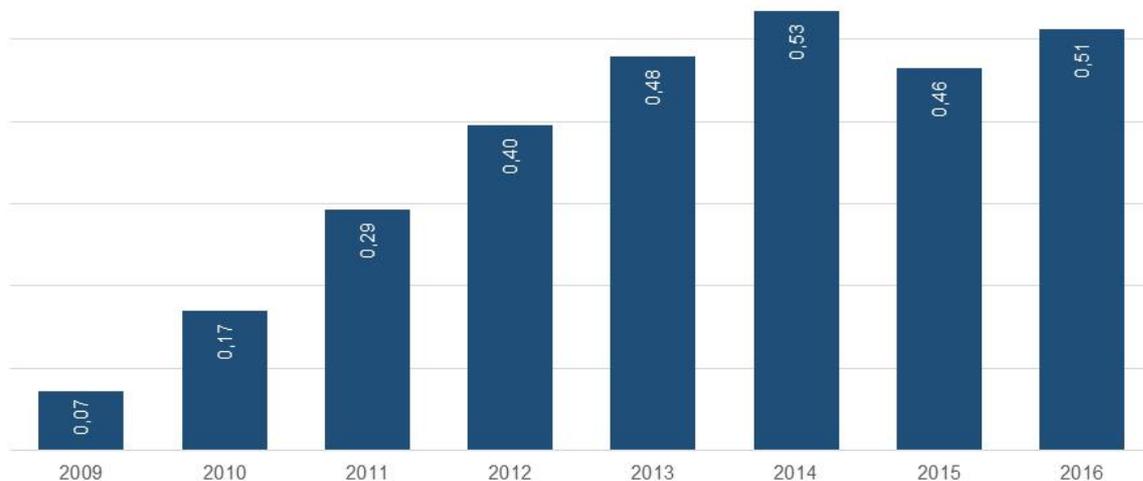


Gráfico 3.4.2 - Evolução das Receitas Tributárias – Variação Percentual em relação a 2008



Fonte: PCRJ

Após detalhamento das participações dos componentes das receitas tributárias, na evolução da arrecadação, ficou demonstrado que a receita do ISS apresentou maior participação no resultado do incremento dessas receitas.

O ISS cresceu, em termos reais, cerca de R\$ 2,6 bi, enquanto o IPTU apenas R\$ 0,4 bi, e o ITBI a elevação foi de R\$ 0,1 bi, e o somatório entre ORT (Outras Receitas tributárias) e o IRRF cresceu R\$ 0,3 bi.

Tal fato iniciou com a edição da Lei N° 5.098, de 15 de outubro de 2009, que Institui a Nota Fiscal de Serviços Eletrônica- NFS-e no Município do Rio de Janeiro, ainda no primeiro Governo do Prefeito Eduardo Paes.

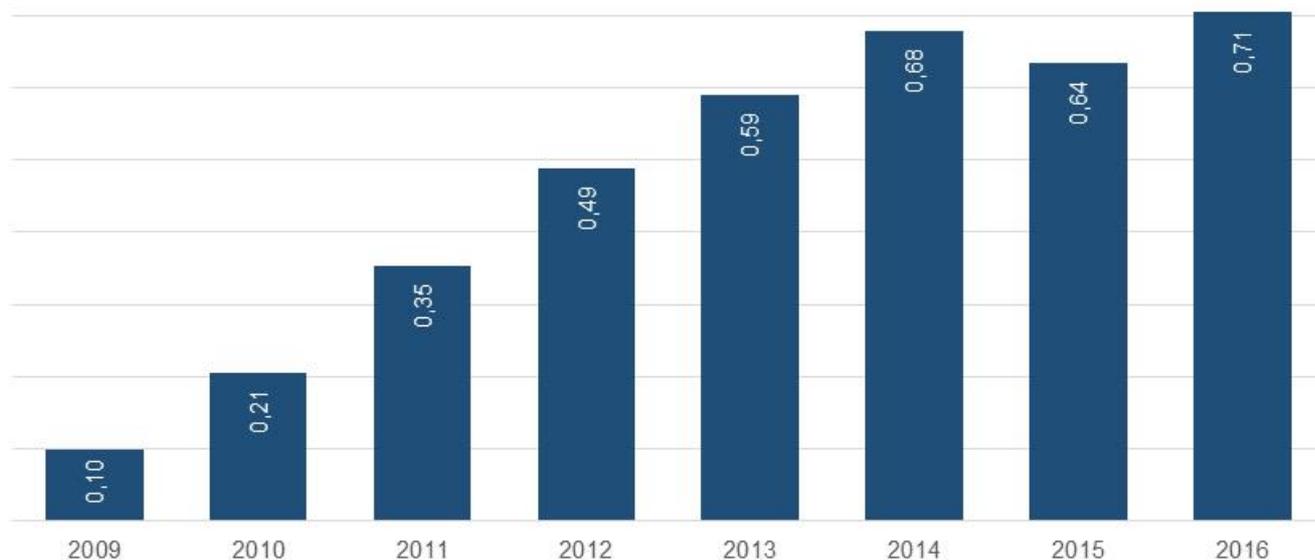
Os Municípios que integraram seus ambientes tecnológicos e conseguiram empreender medidas de natureza tributária e orégano-funcional, tiveram êxito na implantação desse projeto, que teve o apoio da Associação Brasileira de Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF), que iniciou o processo de discussão para padronização dos procedimentos e apoio as capitais e demais Municípios brasileiros, através da implantação de uma Câmara Técnica, que teve a participação de auditores de diversas capitais brasileiras, inclusive do Rio de Janeiro. Coube a câmara técnica definir os padrões tecnológicos e o modelo conceitual da NFS-e.

Municípios que foram proativos e definiram prioridade e agilidade no processo de implantação da NFS-e já iniciaram se destacando no incremento da receita do ISS, o que também contribuiu para melhorar a base cadastral das empresas recolhedoras de ICMS, que tem sede nestes municípios.

No caso da Secretaria Municipal da Fazenda do Rio de Janeiro, o processo de implantação do sistema NFS-e no ambiente de produção da PCRJ passou pela customização de vários sistemas da SMF, entre os quais o Sistema de Atividades Econômicas (SINAE) e o FARR (Arrecadação), o que possibilitou, posteriormente, a integração da Nota Carioca à plataforma operacional da SMF.

Estes dados comprovam que o esforço fiscal do município esteve focado na receita do ISS, fato que contribuiu para a manutenção da capacidade de gasto e do equilíbrio fiscal. O gráfico a seguir mostra esta evolução.

Gráfico 3.4.3 Evolução da Receita de ISS – Variação Percentual em relação a 2008

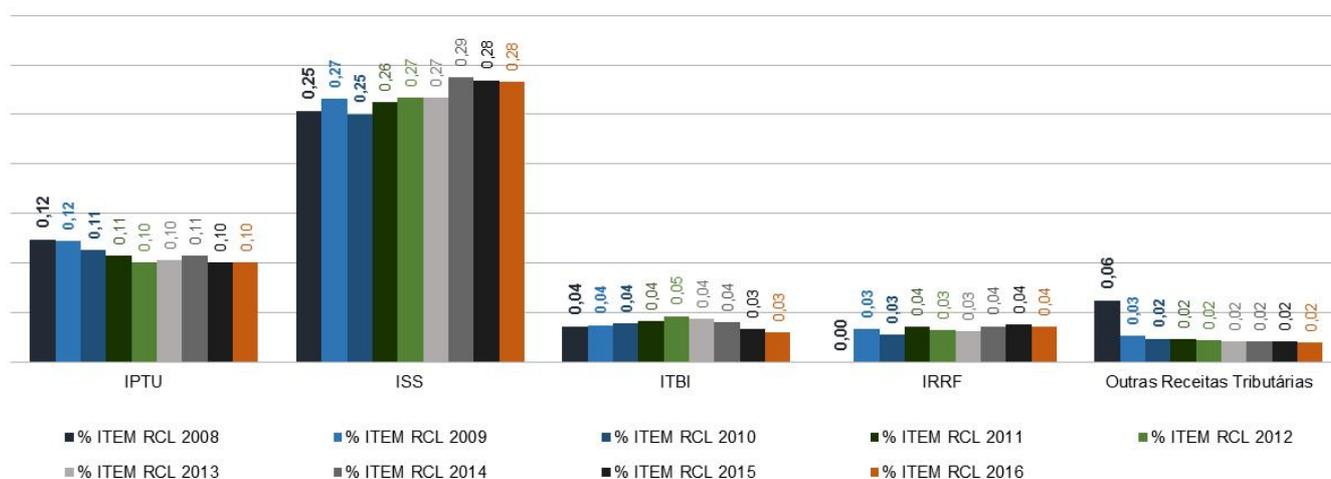


Fonte: PCRJ

O resultado, em valores expressos em reais, do incremento do ISS de 2008 a 2016 é três vezes superior ao somatório do resultado no crescimento das demais receitas tributárias, ou seja, ISS cresceu R\$ 2,4 bi e as demais cresceram R\$ 0,8 bi.

De fato, o ISS apresentou resultado de incremento em 2016 na ordem de 71% ante 2008, em uma curva quase sempre ascendente, ano a ano, com exceção de 2015. Ressalte-se que o ISS apresentou crescimento de 25% para 28% na participação da Receita Corrente Líquida (RCL), de 2008 a 2016.

Gráfico 3.4.4 Comparativo da Participação Percentual das Receitas Tributárias em relação a RCL²⁴

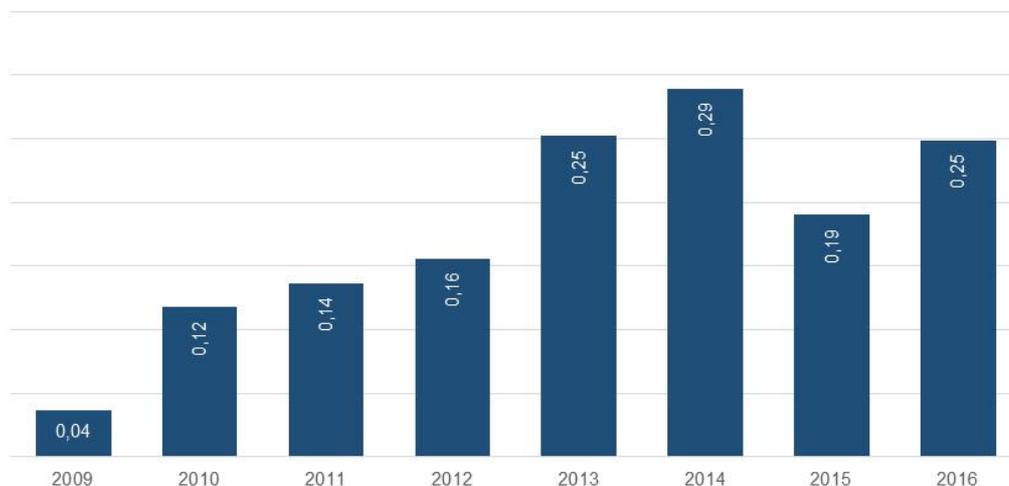


Fonte: PCRJ

O IPTU, na análise histórica, apresentou um ponto de inflexão em 2014, ápice do aumento de sua receita, com queda no crescimento em 2015, enquanto 2016 apresentou incremento na ordem do apresentado em 2013.

²⁴ Em 2008 IRRF estava somada a ORC

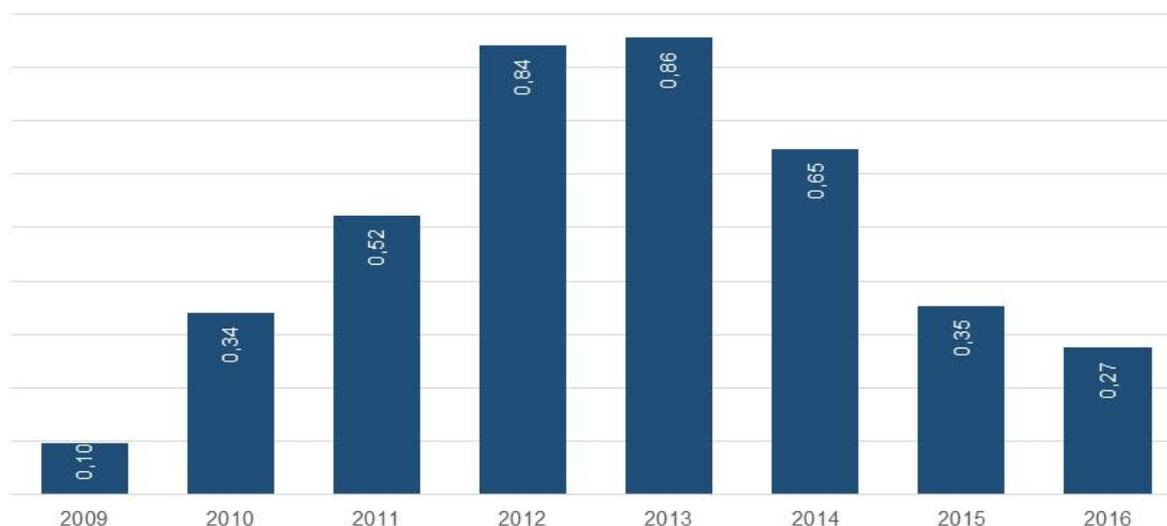
Gráfico 3.4.5 Evolução da Receita de IPTU – Variação Percentual em relação a 2008



Fonte: PCRJ

Assim, o IPTU reduziu sua importância na RCL, tendo caído de 12% para 10% entre 2008 e 2016. Em relação ao ITBI, o gráfico abaixo, demonstra claramente que 2013 foi o ano de maior incremento desta receita, e nos anos seguintes houve desaceleração do crescimento, estando em valores de apenas 27% superior a 2008, enquanto já havia alcançado incremento de 86% em 2013, frente a 2008, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 3.4.6 Evolução da Receita de ITBI – Variação Percentual em relação a 2008

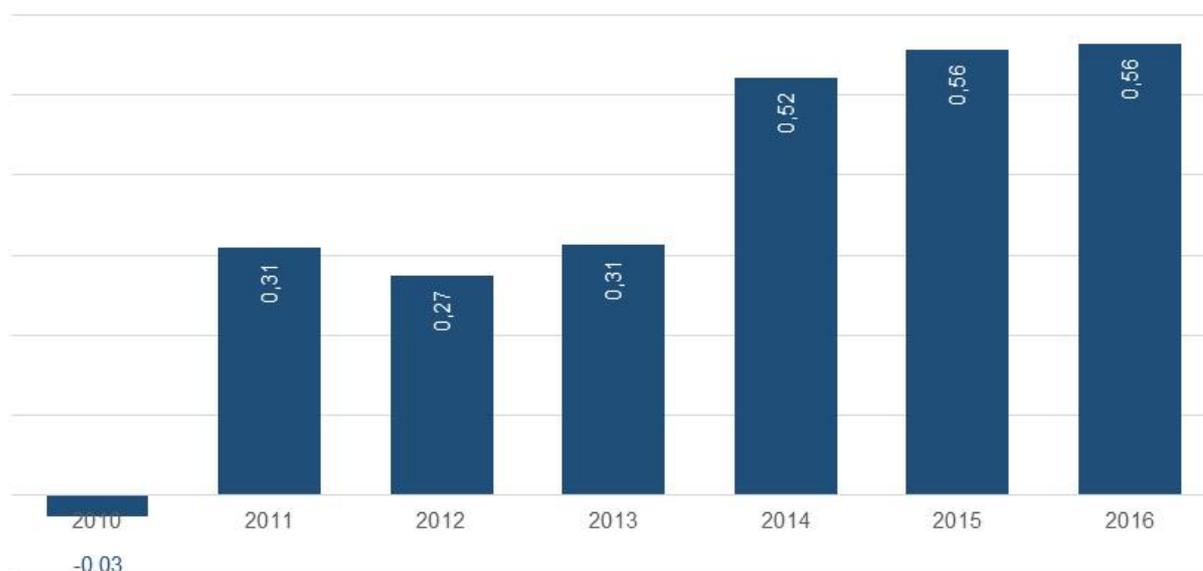


Fonte: PCRJ

Nesta receita, o município experimentou um possível ajuste da “bolha” de valorização e comercialização de imóveis por conta dos grandes eventos internacionais como Copa e Olimpíadas. Observa-se que em 2016 há certa convergência do índice de crescimento entre o ITBI com o IPTU, dos anos 2016 frente a 2008, os seja 25% desse primeiro e 27% do segundo, apontando para certa “acomodação” do mercado imobiliário.

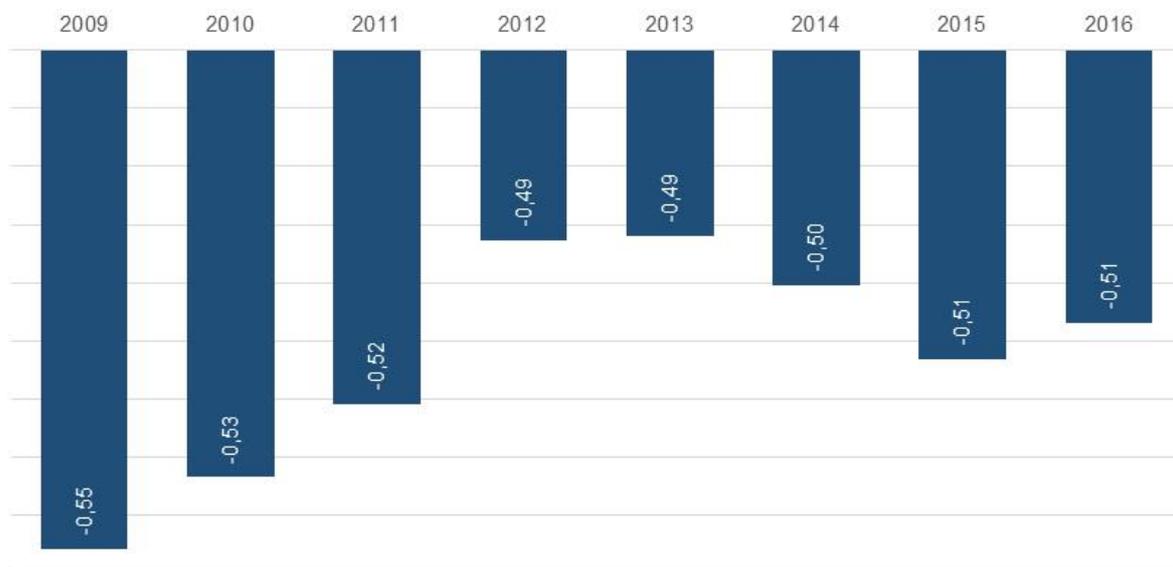
Considerando as demais receitas tributárias, como o IRRF e Outras Receitas Tributárias, ver gráficos seguintes, uma vez que até 2008 a primeira fazia parte da segunda. Logo a comparação foi realizada em relação a 2009:

Gráfico 3.4.7 Evolução da Receita de IRRF – Variação Percentual em relação a 2009



Fonte: PCRJ

Gráfico 3.4.8 Evolução de Outras Receitas Tributárias – Variação Percentual em relação a 2008



Fonte: PCRJ

Por último, vale mencionar sobre a renúncia tributária. Segundo TCM-RJ, no exercício de 2015 ela foi de R\$ 1,6 bilhão, equivalente a 16,5% da receita tributária local naquele exercício. O IPTU é o que chama mais pois sua renúncia chegou a 29% de sua arrecadação efetiva.

3.5 Transferências

3.63.5.1 Cota-Parte do ICMS

Em 2015, como referência, as Transferências Correntes tiveram uma participação de 30,07% no total das Receitas Correntes e de 26,82% sobre a receita total arrecadada do referido exercício. A participação da Cota-parte do ICMS na receita orçamentária total do Município foi de 7,26% em 2015, percentual ligeiramente inferior aos 7,55% verificados no ano anterior.

No ano de 2015, a transferência de ICMS para o Município, excluído a participação para a formação do FUNDEB, atingiu o valor de R\$ 1,92 bilhão, resultando em um decréscimo, em termos reais, de 2,76% em relação ao exercício anterior, consequência da estagnação da

arrecadação estadual, que reflete a retração da atividade econômica. Cabe ressaltar, que o incremento de 1,94% do Índice de Participação do Município – IPM 2015, em relação ao de 2014 não resultou em aumento real do montante arrecadado.

Segundo a Constituição Federal, inciso IV do art. 158, e a Constituição Estadual, inciso IV do art. 202, pertencem aos municípios do Rio de Janeiro, 25% 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, devendo as parcelas de receita pertencentes aos municípios serem creditadas, conforme os seguintes critérios (parágrafo único):

- I – três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
- II – até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

Tradicionalmente os Estados brasileiros estipulavam que o Índice Participação dos Municípios sobre o ICMS incluísse as seguintes variáveis:

- a) um componente ligado ao Valor Adicionado Fiscal;
- b) um componente equitativo;
- c) um componente relacionado aos dados demográficos ou territoriais.

Os Estados brasileiros apresentam políticas bastante diferenciadas para a destinação do ICMS. O Estado de Minas Gerais, por exemplo, contempla grande número de interesses, em face da adoção de diversificados critérios de distribuição²⁵. No Espírito Santo, os critérios adotados mostram a preocupação de estimular os municípios a se engajarem nos esforços de melhoria dos serviços de saúde. A legislação de São Paulo, que vigora desde 1993, onde 24% (e não os usuais

25 A Lei Nº 18.030/2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da Arrecadação do ICMS pertencente aos municípios de Minas Gerais, define os seguintes critérios: 1% território; 2,7% população; 2% população dos 50 municípios mais populosos; 2% alunos matriculados; 0,35% área cultivada; 0,3% número de pequenos produtores; 0,3% programa municipal de apoio à produção; 0,05% existência de conselho e plano municipal; 1% patrimônio cultural; 0,5% tratamento de resíduos e esgotos; 0,5% UC; 0,1% ecossistema mata seca; 1% programas saúde das famílias; 1% gastos municipais com saúde; 1,9% participação da receita própria em relação à receita total dos municípios; 5,5% igualitária; 0,01% municípios mineradores; 0,25% municípios com áreas alagadas e que não sejam sede da usina; 0,1% população carcerária; 0,1% atividades esportivas; 0,1% Índice de Investimento em Turismo; 4,14% ICMS Solidário: menores repasses de ICMS per capita, pelo somatório dos critérios anteriores, e a população total; 0,1% mínimo per capita: relação entre a população de cada município com os menores índices de ICMS per capita e a população total desse conjunto de municípios. (http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2009/118030_2009.htm)

25%) são distribuídos com ênfase em critérios populacionais e, como prêmio, aos municípios que possuem maiores arrecadações tributárias próprias – ou seja, os três estados não excluem suas capitais.

No caso da Região Norte, a maioria dos estados daquela Região destina uma parte do ICMS para distribuição igualitária entre os municípios, como forma de reduzir as desigualdades regionais, mas nenhum exclui a capital. Nos estados da Região Sul, observa-se o estado de Santa Catarina utilizando apenas parcialmente a prerrogativa constitucional (15%) num critério simples: distribuição igualitária, sem excluir a capital. Os outros dois estados – PR e RS – introduziram outras variáveis, relacionadas à população e ao território, entre outras e também não excluem as capitais.²⁶

Os critérios e prazos de crédito das parcelas pertencentes aos municípios, que incluem os juros, a multa moratória e a correção monetária, quando arrecadados como acréscimos dos impostos (ICMS e IPI), foram estabelecidos nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar federal no 63, de 11 de janeiro de 1990.

No mesmo ano, a Lei Estadual no 1.689, de 06 de agosto de 1990, regulamentou os critérios de distribuição da parcela dos 25% do ICMS do estado do Rio de Janeiro pertencente aos municípios, que vigoraram até 1996. Pelo art. 1º da lei, a parcela dos municípios a ser creditada a partir do exercício de 1991 seria calculada com base nos seguintes critérios:

- a) Valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios (75%);
- b) População (10%, em função da relação percentual entre o número de habitantes de cada município e a população total do estado);
- c) Área (7%, em função da relação percentual entre a extensão territorial de cada município e a área total do estado); e
- d) Divisão igual (8%, divididos igualmente entre todos os municípios do estado).

²⁶ Sobre esse assunto, ver trabalho de Marcos Vinícius –Godecke (http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/6/2016/03/77_MARCOS-VINICIUS-GODECKE.pdf).

O primeiro critério, como já observado, foi estabelecido na Constituição Federal para distribuição de três quartos do imposto, enquanto os três últimos critérios de divisão acima listados referem-se ao um quarto do imposto a ser repassado de acordo com lei estadual. Estes critérios têm sido comuns nas legislações estaduais.

Ao regulamentar a fração mínima correspondente a $\frac{3}{4}$ (três quartos) a serem distribuídos aos municípios, equivalentes a 18,75% do produto da arrecadação do ICMS, a Lei Complementar Federal 63/90 atribuiu competência aos estados para a apuração do valor adicionado e do índice do valor adicionado, que servem de indicadores para o cálculo, determinando que, para isso, devem manter um sistema de informações baseado em documentos fiscais obrigatórios, capaz de apurar, com precisão, o valor adicionado de cada município.

No que diz respeito à Cota-Parte do ICMS, destaca-se a questão da repartição, entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro, da parcela prevista no inciso II, do parágrafo único do art. 158 da Constituição Federal de 1988²⁷, que determina que 1/4 dos 25% do produto da arrecadação do ICMS será repartido de acordo com o que dispuser lei estadual.

Ocorre que, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual no 2.664/1996, que dispõe sobre a repartição desta parcela, estabeleceu o índice 0,00 (ZERO) de rateio para o Município do Rio de Janeiro, o que implicava em nenhum repasse daquela parcela, em que pese a legislação ter definido critérios específicos de rateio.

Ressalta-se que o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei no 5.100/07, que incluiu o inciso VI ao art. 1º da Lei 2.664/96, acrescentando aos demais o critério relativo à conservação ambiental. O Município do Rio de Janeiro (parágrafo único) foi incluído para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS de que trata esse inciso.

A cota- parte do ICMS compreende duas divisões fundamentais, em que 75% da cota é distribuída conforme o valor adicionado por cada município, enquanto os 25% são repartidos, de acordo com

27 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 pertencentes 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, realizadas em seus territórios;

II - Até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

a Constituição do Estado do Rio de Janeiro. O projeto de lei que regulamenta a cota foi modificado pela Lei nº 5100, de 04 outubro de 2007, de tal forma que a parcela de 25% do ICMS pertencentes aos municípios é distribuída conforme os seguintes critérios:

- a) 5,79% (população).
- b) 6,43% (área geográfica).
- c) 0,38% (receita própria).
- d) 8,18%(cota mínima).
- e) 1,73% (ajuste econômico).
- f) 2,5 % (ICMS verde).

Portanto, o município do Rio de Janeiro não participa dos 25% destinados para a distribuição dos municípios de acordo com a política econômica. Tal exclusão prejudica o município no sentido de significar uma perda significativa de receitas no longo prazo.

Ao excluir a capital do recebimento da parcela autônoma do ICMS a Lei No 2.664 de 1996, sob o pretexto de propósitos redistributivos, com base no argumento de que o município do Rio já recebe um montante elevado de receitas pelo critério do valor adicionado, tem gerado prejuízos a cidade do Rio de Janeiro. Tal fato é absolutamente atípico, pois inexistente essa exclusão para as demais capitais brasileiras, e até porque nas cidades –capitais há necessidade de redistribuição pois todas precisam equalizar suas receitas.

Ressalta-se que o Estado do Rio de Janeiro editou a Lei no 5.100/07, que incluiu o inciso VI ao art. 1º da Lei 2.664/96, acrescentando aos demais o critério relativo à conservação ambiental. O Município do Rio de Janeiro (parágrafo único) foi incluído para os efeitos de distribuição das parcelas do ICMS de que trata esse inciso.

O art. 2º da Lei 5.100/07 determina que o percentual a ser distribuído aos municípios, em função do critério de conservação ambiental acrescido, será de 2,5% (dois vírgulas cinco pontos percentuais) subtraídos da parcela total distribuída aos municípios de acordo com a Lei no 2.664/96.

Ainda de acordo com o parágrafo 4º do art. 2º da mencionada Lei, os 22,5% (vinte e dois e meio pontos percentuais) complementares para atingir o montante de 25% (vinte e cinco pontos percentuais) continuarão a ser distribuídos pelos critérios originais da Lei nº 2.664/96.

Conforme o disposto nos Decretos Estaduais nos 45.095/2014 e 45.376/2015, que alteraram os Índices Definitivos Relativos à Participação dos Municípios no Produto da Arrecadação do ICMS para o exercício de 2015, o Município do Rio de Janeiro, em relação à parcela (1/4) repartida com base no disposto na Lei Estadual, está sendo creditado apenas da parte correspondente ao critério de conservação ambiental.

Em 16/05/2007 o STF julgou o recurso e por unanimidade considerou como inconstitucional a exclusão do Município do Rio do repasse. Conforme parecer do Supremo²⁸: “São inconstitucionais as disposições que excluem por completo e abruptamente o Município do Rio de Janeiro da partilha do produto arrecadado com o ICMS, constantes nos Anexos I e III da Lei do Estado do Rio de Janeiro 2.664/1996, por violação do art. 158, IV, par. único, I e II, ponderados em relação ao art. 3o, todos da Constituição.”

O STF determina ainda que: “O Estado do Rio de Janeiro recalcule os coeficientes de participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS (parcela de 1/4 de 25%, art. 158, IV, par. ún. II, da Constituição), atribuindo ao Município do Rio de Janeiro a cota que lhe é devida nos termos dos critérios já definidos pela Lei 2.664/1996 e desde o início da vigência de referida lei”.

Assim, considerando que à capital do Estado, que não recebe recursos da parcela autônoma do ICMS,²⁹ conforme já mencionado, o STF já julgou inconstitucional a Lei 2.664/1996 e determinou que o Estado alterasse os anexos da lei incluindo um percentual de participação para o município do Rio de Janeiro seguindo os critérios vigentes.

O Estado ainda não cumpriu com essa decisão e até o presente momento a legislação não foi alterada, para o objetivo de incluir os índices para a capital fluminense.

28 Recurso Extraordinário 401.953. Recorrente: Município do Rio de Janeiro. Relator: Ministro Joaquim Barbosa O conteúdo completo do recurso está disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=487948>

29 A cidade do Rio de Janeiro recebe apenas os 2,5 % (ICMS verde) - transferência da parcela autônoma do ICMS apenas baseada no critério ambiental.

A estimativa do impacto desfavorável na arrecadação da cota-parte do ICMS em face da aplicação da Lei Estadual nº 2.664/96, é em torno de R\$ 166 milhões para o ano de 2016. O montante da perda retroativa de 1997 e atualizada para 2015 é cerca de R\$ 2,68 bilhões.

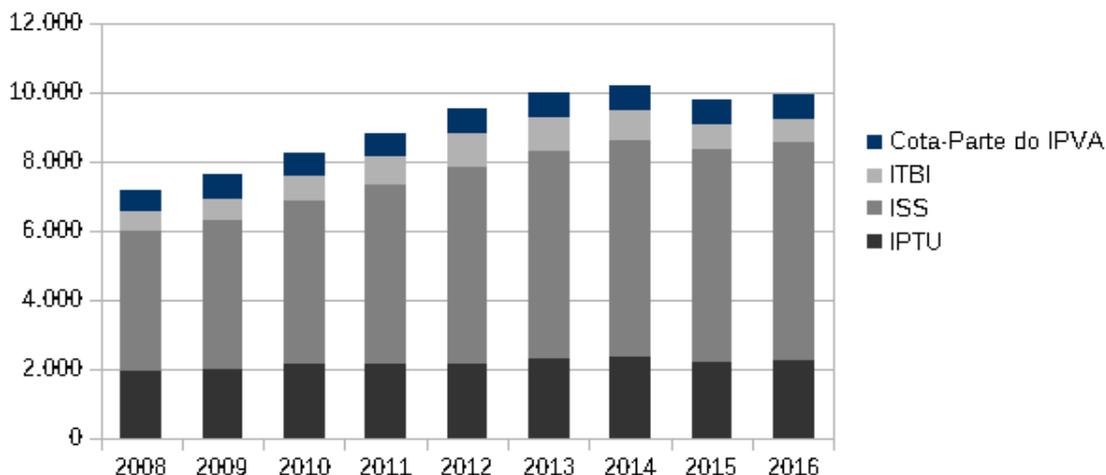
Além da inconstitucionalidade da Lei Estadual no 2.664/1996, sem decisão final dos Embargos de Declaração, o Estado do Rio de Janeiro não vem cumprindo de forma integral o determinado no art. 158, III (IPVA) e IV (ICMS) da Constituição Federal, devido à utilização de metodologias derivadas das Leis Estaduais nos 5.647/2010 e 6.136/2011.

Os valores objetos de remissão, anistia e de compensação com precatórios previstos nas Leis Estaduais nos 5.647/2010 e 6.136/2011 não estão sendo computados como receita e, assim, não integrando a base de cálculo dos repasses constitucionais aos municípios.

3.5.2 Cota-Parte do IPVA

No que concerne a cota-parte do IPVA, tem-se que há estabilidade da arrecadação ao longo do período observado, amenizando a queda relativa da participação do ICMS na captação de recursos próprios do município. Ressalta-se a importância do IPVA no sentido de arrecadar impostos de forma progressiva, minimizando os problemas relacionados à distribuição de renda. Contudo, esse imposto compõe uma receita concentrada no início do ano, considerando os descontos que são concedidos para pagamentos à vista, sendo um componente de fluxo de caixa sazonal.

Gráfico 3.5.2.1 Evolução da Cota Parte do IPVA – R\$ milhões constantes



Fonte: SMF

3.7 Renúncia de Receitas³⁰

A tabela a seguir resume o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita prevista no Anexo de Metas Fiscais para 2017.

Tabela 3.6.1 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita para 2017

MODALIDADE	2017	2018	2019
Incentivo Fiscal, Remissão, Redução da Base de Cálculo e Alíquota.	291.883.395	305.348.198	319.052.949

A seguir são apresentadas as tabelas que sumarizam a renúncia fiscal, no exercício de 2015, para o ISS, IPTU e ITBI:

30 O § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal expressa que a renúncia compreende a anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributo ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

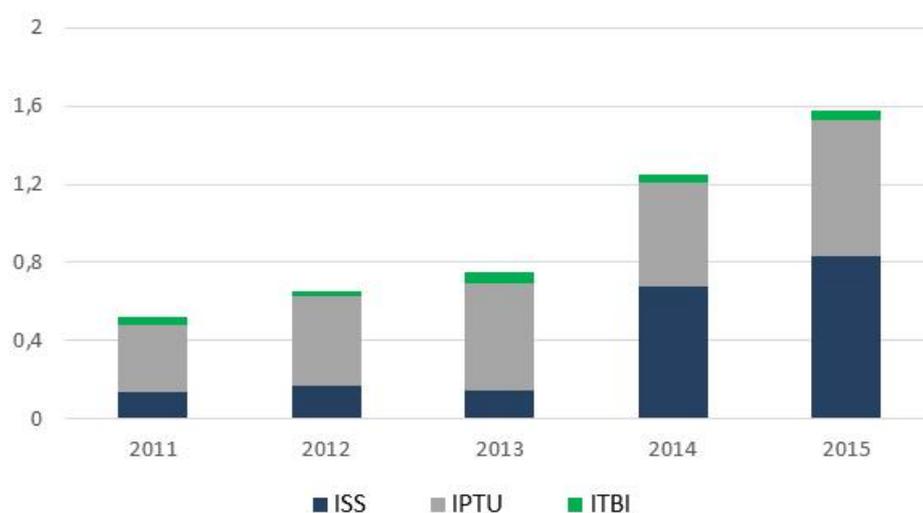
Tabela 3.6.2 Renúncia Fiscal – 2015

Fundamentação Legal	2015 - Realizado - R\$ mil
Fundamentação Legal - ISS	827.549
Fundamentação Legal - IPTU/TCDL	681.382
Fundamentação Legal - ITBI	69.765
TOTAL	1.578.696

Fonte: SMF (2015)

O gráfico a seguir apresenta a evolução do impacto financeiro das renúncias de receita ao longo dos últimos 5 exercícios, em valores reais:

Gráfico 3.6.1 – Evolução da Renúncia Fiscal – 2011 a 2015 – R\$ Bilhões



Fonte: SMF

Conforme verificado, o impacto financeiro das renúncias de receita em 2015 somou R\$ 1,58 bilhão, 29% superior ao apresentado em 2014. Tal incremento se explica de maneira diversa de acordo com os tributos.

Quanto ao ISS, houve melhoria na apuração por parte da SMF, com identificação de renúncias já concedidas e não demonstradas anteriormente, não se tratando, portanto, de um aumento efetivo do montante das renúncias.

Em relação ao IPTU, houve incremento das remissões concedidas em virtude do Projeto Atualiza, que utiliza imagens georreferenciadas para atualização de informações do cadastro de imóveis, tais como área construída, tipologia e idade.

Já quanto ao ITBI, o incremento ocorreu nas renúncias concedidas em função do Programa Minha Casa Minha Vida, cuja quantidade de protocolos de isenção em 2015 (8.211) foi bem superior aos 3.946 protocolos de 2014.

O significativo incremento do impacto financeiro das renúncias nos exercícios apresentados reflete, além do aumento nas políticas de incentivos realizadas pela Prefeitura, o esforço da SMF no controle e identificação das renúncias de receitas concedidas para atendimento às constantes solicitações deste Tribunal de Contas ao longo dos últimos anos.

A tabela a seguir demonstra uma análise das renúncias fiscais como percentual das arrecadações da Receita Tributária no exercício de 2015.

Tabela 3.6.2.1 - Renúncia Fiscal como percentual das arrecadações da Receita Tributária no exercício de 2015 – R\$ mil

Tributos	Arrecadação 2015	Renúncia Valor	Fiscal %
ISS	5.728.849	827.549	14,45%
IPTU/TCDL	2.343.588	681.382	29,07%
ITBI	667.093	69.765	10,46%
Demais Tributos	859.259	-	0,00%
Total	9.598.789	1.578.696	16,45%

Fonte: FINCON e SMF

Como se constata, o total das receitas renunciadas de R\$ 1,58 bilhão no período em análise corresponde a 16,45% da arrecadação das receitas tributárias, no valor de R\$ 9,60 bilhões. A rubrica que exige cautela e atenção por parte do Poder Executivo é o IPTU/TCDL, uma vez que sua renúncia fiscal corresponde a 29,07% das receitas arrecadadas.

Ressalta-se que uma das principais renúncias de receita de IPTU envolve contribuintes cujo total do lançamento tributário situa-se abaixo de 30 UFIR, sendo o grande volume resultado da

desatualização da planta de valores e do incremento do desconto relativo ao fator idade do imóvel que, a cada ano, faz este número subir.

Devido às particularidades desses tributos, a tabela a seguir apresenta o comparativo do montante renunciado sobre o lançamento ordinário anual, evidenciando que, no ano de 2015, foram renunciados 24,55% do montante lançado a título de IPTU e TCDL.

Tabela 3.6.2 - Renúncia Fiscal x Lançamento Ordinário – R\$ mil

Descrição	Valor
Lançamento Ordinário IPTU/TCDL 2015	2.775.772
Renúncia de Receitas IPTU/TCDL Realizados 2015	681.382
Relação Renúncia x Lançamento	24,55%

Fonte: SMF e Coordenadoria do IPTU

3.5.3 Cotas dos Royalties e Participações em Petróleo e Gás

O atual sistema de distribuição dos royalties no Brasil prevê a distribuição de acordo com a Lei do Petróleo (9.478/98). No artigo 48, a lei determina que a distribuição dos royalties arrecadados seja realizada da seguinte forma. Os primeiros 5%, correspondente ao montante mínimo, serão rateados na forma da lei 7.990/89.

Caso a lavra seja em terra, os estados produtores recebem 70% (setenta por cento) da receita; 20% (vinte por cento) para os Municípios produtores; e 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizam instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e gás natural. Quando a exploração é realizada em plataforma continental, 30% da receita dos royalties são destinados para os estados confrontantes, 30% para os municípios, 20% para o comando da Marinha, para o Fundo Especial (composto por estados e municípios) e 10% para Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque.

A parcela dos royalties que exceder o montante mínimo de 5% será dividida conforme o artigo 49. Caso a produção ocorra em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres, Estado e Municípios recebem respectivamente 52,5% e 15% da exploração em seu território (limite espacial). No caso de produção localizada na plataforma continental os Estados e Municípios confrontantes recebem respectivamente 22,5%. Os Municípios diretamente afetados recebem 7,5%. Neste caso, o Ministério da Marinha entra na repartição levando 15% a título de fiscalização e proteção das áreas de produção.

O Ministério da Ciência e Tecnologia recebe 25% do montante para financiar “programas de amparo à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico aplicados à indústria do petróleo, do gás natural, dos bicompostíveis e à indústria petroquímica de primeira e segunda geração, bem como para programas de mesma natureza que tenham por finalidade a prevenção e a recuperação de danos causados ao meio ambiente por essas indústrias”. Mais, a lei ainda determina que “do total de recursos destinados ao Ministério da Ciência e Tecnologia serão aplicados, no mínimo, 40% (quarenta por cento) em programas de fomento à capacitação e ao desenvolvimento científico e tecnológico das regiões Norte e Nordeste, incluindo as respectivas áreas de abrangência das Agências de Desenvolvimento Regional”.

Seguindo a forma atualmente em vigor de distribuição dos royalties do petróleo e a discussão acerca dos recursos obtidos pelo estado do Rio de Janeiro, vamos dar mais ênfase na repartição dos recursos localizados em plataforma continental, visto que é onde se localiza a maior parte da produção nacional de hidrocarbonetos. Com base na legislação em vigor, o estado do Rio de Janeiro recebe 30% dos primeiros 5% dos royalties (1,5%) mais 22,5% dos outros 5% (acima do montante mínimo de 5%), o que equivale uma receita adicional de 1,125%. Logo, somando-se os 30% dos primeiros 5% dos royalties (1,5%) mais 22,5% dos outros 5% (1,125%), o estado do Rio de Janeiro atualmente recebe 2,625% do total de 10% dos royalties cobrados. Este montante equivale a 26,25% dos royalties totais distribuídos.

Outro é o caso da Participação Especial, introduzida a partir da mais recente Lei do Petróleo. É um tributo adicional cobrado de campos com grandes volumes de produção ou elevada rentabilidade. Ou seja, este mecanismo permite que o país capture parte dos ganhos caso ocorra uma elevação dos preços internacionais do petróleo (que eleva a rentabilidade dos campos), como a elevação de nível de preço do barril de petróleo dos últimos anos.

Os recursos oriundos da participação especial são distribuídos da seguinte forma: 40% para o ministério de Minas e Energia, 10% para o meio ambiente, 40% para os estados e 10% para os municípios.

Em 2009, a participação da arrecadação da transferência de Royalties do Petróleo na Receita Total foi de 1%. A arrecadação da transferência de Royalties do Petróleo atingiu o montante de R\$ 122,4 milhões em 2009 contra R\$ 170,9 milhões arrecadados em 2008, evidenciando um recuo de 28,4% na arrecadação entre os dois exercícios, que, em valores absolutos, equivale a um decréscimo de R\$ 48,5 milhões. Essa transferência sofreu grande influência dos efeitos das oscilações do preço do barril de petróleo no mercado internacional (Brent), aliado aos reflexos da crise financeira internacional, à queda do dólar e ao freio na produção.

O preço internacional do barril de petróleo tipo Brent que fechou janeiro de 2008 em US\$ 91,58, atingiu o patamar de US\$ 141,71 em junho de 2008, quando então iniciou trajetória de queda, chegando a dezembro daquele ano a US\$ 40,15, seu menor valor. A partir de janeiro de 2009, o preço do barril de petróleo se estabilizou entre US\$ 45,99 (janeiro/2009) e US\$ 50,91 (abril/2009), quando finalmente iniciou lenta elevação (US\$ 65,49 em maio/2009), fechando em dezembro a US\$ 78,24.

Do total da receita de Royalties do Petróleo, cerca de 62% são provenientes do Estado, sendo os demais recursos provenientes da União. Leva em torno de dois meses para os efeitos das oscilações do preço internacional do barril de petróleo tipo Brent refletirem nos valores de Royalties do Petróleo

A transferência de Royalties do Petróleo atingiu R\$ 208,0 milhões, frente aos R\$ 250,7 milhões em 2014 (retração de 17,0%). Cabe mencionar que a transferência de royalties do petróleo ao Município e função de fatores externos como a trajetória de preços do barril de petróleo, a taxa de câmbio e a produção física nos campos de extração em que o Município recebe tal participação, entre outros.

4. Gestão Orçamentária e da Despesa

O objetivo principal desse capítulo é abordar a execução orçamentária, com atenção especial às despesas. As receitas tributárias, próprias e transferidas, já foram abordadas no capítulo anterior, bem assim como fluxos financeiros serão analisados no capítulo seguinte. Os balanços e demonstrações contábeis clássicas constituem a base para análise, bem assim alguns dos demonstrativos que passaram a ser exigidos pela LRF.

Ao analisar os relatórios da LRF da Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, percebe-se facilmente a preocupação que gestão em desempenhar uma gestão responsável. O que chama atenção nos últimos anos, apesar da crise econômica atual que chocou as principais Capitais e Estados da Federação, foram realizados importantes investimentos nas áreas de saúde, educação, e em grandes obras de infraestrutura: saneamento, habitação, mobilidade urbana, urbanização. Ressalta-se que mesmo com o grande volume de investimentos executados, o município manteve sua capacidade de honrar os compromissos assumidos e ainda resguardar a solvência financeira, possibilitando criar um ambiente favorável para alavancar futuros projetos o povo carioca.

4.1 Execução Orçamentária

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) é exigido pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988 e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que se refere às normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, estabelece as normas para sua elaboração e publicação. As informações são elaboradas a partir dos dados contábeis consolidados de todas as unidades gestoras, no âmbito da Administração Direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista.

4.1.1 Balanço Orçamentário³¹

DO ORÇAMENTO

O orçamento de 2016, que consta do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), foi composto por uma previsão inicial da receita e uma fixação inicial da despesa no valor de R\$ 27.361 milhões, excluído desse montante, o orçamento das receitas e despesas Intra-orçamentárias de R\$ 3.505 milhões, totalizando nas duas rubricas R\$ 30.866 milhões.

A receita corrente prevista foi de R\$ 22.961.227.692,00 e a receita de capital prevista de R\$ 4.399.490.273,00. As receitas orçamentárias previstas mais relevantes foram as Receitas Tributárias, R\$ 10.459.680.884, e as Receitas de Transferências, R\$ 7.854.790.353, com destaque para as Transferências Intergovernamentais.

A despesa corrente fixada inicialmente foi de R\$ 21.660.053.899,00 e a despesa de capital prevista inicialmente foi de R\$ 5.602.456.567,00. A despesa orçamentária fixada mais relevante foi a de Pessoal e Encargos, no total de R\$ 12.971.845.430,00; e a despesa de capital fixada inicialmente mais relevante foi a de Investimentos, no total de R\$ 5.315.801.734,00.

Os dados do orçamento, que refletem a realidade municipal, demonstram um grau de dependência moderado, no que se refere às transferências recebidas pelo município. Entretanto, quando comparado ao orçamento de 2008, percebe-se que essa dependência tem diminuído. Em 2016, as receitas correntes de transferências representavam 28,71% da previsão da receita, excluído as receitas Intra-orçamentárias; em 2008, essa relação era de 37,75%.

No lado da despesa, constata-se, como é de praxe, que os gastos de pessoal e encargos e outras despesas correntes assumem 76,92% do total da despesa fixada em 2016; sendo, 47,50% para Despesas de Pessoal e 29,42%% para Outras Despesas Correntes. A dotação inicial para os investimentos, em 2016, corresponde a 19,46% da fixação inicial, excluída as despesas Intra-

31 Segundo a LRF, o Balanço Orçamentário apresentará as receitas, detalhadas por categoria econômica, subcategoria econômica e fonte (destacando as receitas Intra-orçamentárias), especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre atual, a realizada até o bimestre atual e o saldo a realizar, bem como as despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa (destacando as despesas Intra-orçamentárias), discriminando a dotação inicial, os créditos adicionais, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas no bimestre atual e até o bimestre atual, as despesas liquidadas no bimestre atual e até o bimestre atual, e o saldo a liquidar.

orçamentárias. Ao comparar esses números com os números do orçamento de 2008, constatamos que o Gasto de Pessoal, acrescido das Outras Despesas Correntes, representava 83,10% da dotação inicial da despesa, excluída as despesas Intra-orçamentárias; desse valor, 55,30% foi de Gasto de Pessoal e 27,80% para Outras Despesas Correntes.

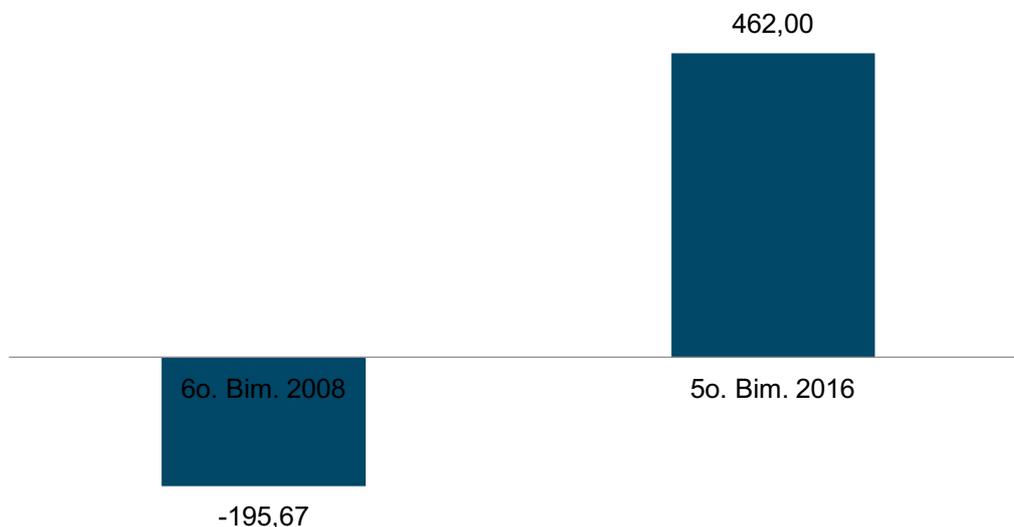
Para 2016, estima-se que os gastos de pessoal e encargos e outras despesas correntes alcancem 79% do total da despesa; sendo, 41% para Despesas de Pessoal e 38% Outras Despesas Correntes, o que diferencia essa provável execução orçamentária é que, com o agravamento do cenário nacional, por prudência, houve redução de gastos não obrigatórios neste último quadrimestre de 2016.

Em 2008, a dotação inicial para os Investimentos foi de 8,57% da despesa fixada inicial. Contudo, quando se compara a composição do orçamento de 2016 com o exercício de 2008, verifica-se que houve um crescimento na capacidade de investimento sem que tenha sido gerado, conseqüentemente, uma demanda maior na manutenção da máquina pública com despesas correntes continuadas, e, melhora da performance de sua execução, que 2008 foi de 72% e em 2016 (até outubro) da alcançará próximo a 86%.

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O Balanço Orçamentário de 2016, referente ao 5º bimestre do RREO de 2016, apresentou um Superávit Financeiro de R\$ 462 Milhões. O mesmo relatório, referente ao 6º bimestre de 2008, apresentou um Déficit Financeiro de R\$ 196 milhões, atualizando a valor presente pelo IPCA, corresponde a um déficit de R\$ 320 milhões. Portanto, mesmo em época de crise, a gestão atual buscou e obteve resultados positivos em suas finanças.

**Gráfico 4.1.1.1 - Resultado Financeiro: 6° Bim/2008 e 5° Bim/2016 –
R\$ milhões correntes**

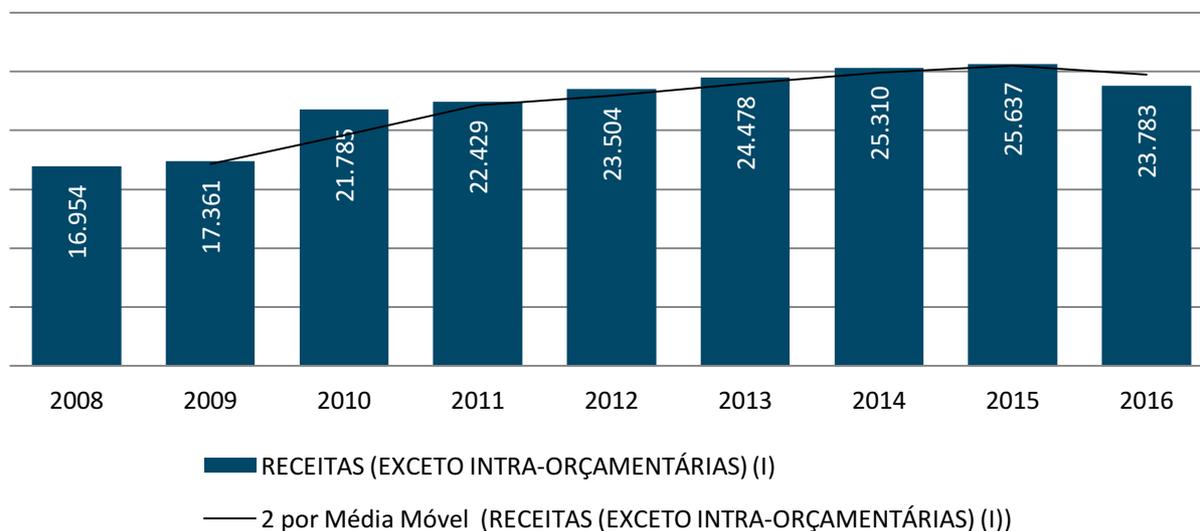


Fonte: RREO/SMF

DA EXECUÇÃO DA RECEITA

A receita total projetada para o final do exercício, que pelo RREO de out era de R\$ 27 Bi, tende a ficar entre próximo a R\$ 24 Bi (estimada pela média das receitas de janeiro a outubro de 2016 - RREO). Normalmente a arrecadação da receita é bem próxima de sua previsão. Durante o período compreendido entre os anos de 2009 a 2015, a execução da receita apresenta média de 95,1% da previsão inicial, o que evidencia um planejamento orçamentário bem elaborado. Em 2016, pela projeção, a relação previsão de receita e execução de receita ficará em torno de 87%, afetado pelo acirramento da crise econômica, entretanto, ainda um bom indicador de planejamento.

Gráfico 4.1.1.2 Evolução das Receitas Totais (exceto intraorçamentárias) - R\$ milhões constantes



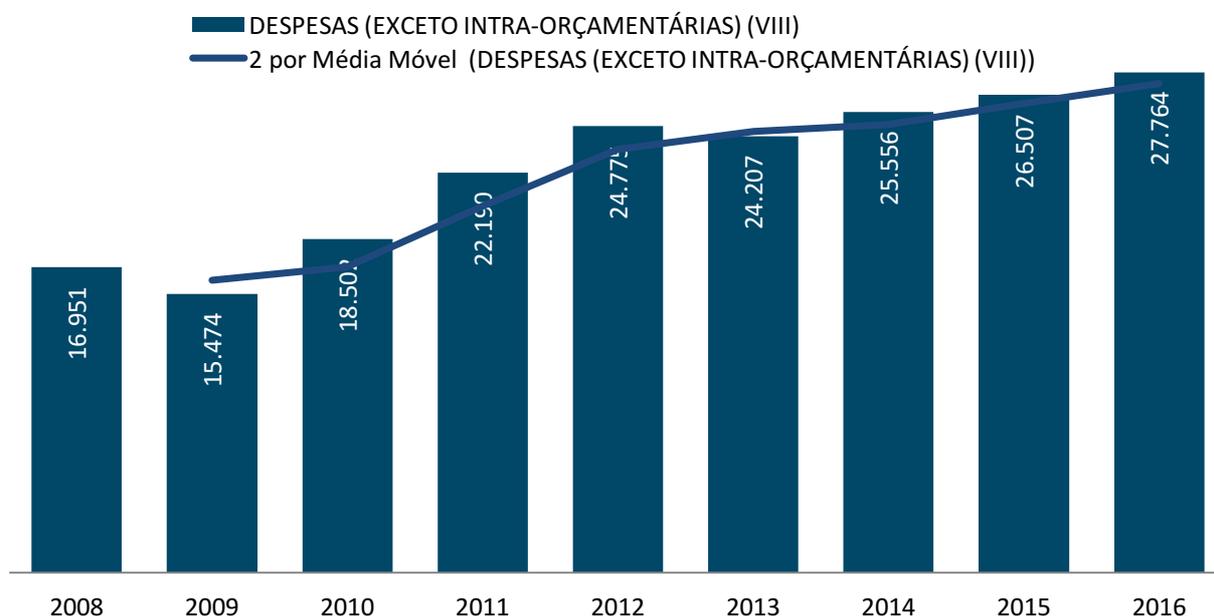
Fonte: RREO – 2016 – Receita estimada pela média de janeiro a outubro de 2016.

DA EXECUÇÃO DA DESPESA

A crise fiscal atinge todos os governos estaduais e municipais, entretanto, as dificuldades enfrentadas pelos entes federativos variam intensamente em grau. Os estados e municípios com boa gestão fiscal no passado, estando o município do Rio de Janeiro incluído entre eles, se encontram em situação privilegiada, já que seu baixo nível de endividamento e razoável nível de poupança permitem manter o governo em situação de solvência. Entretanto, mesmo esses governos não passam imunes pela crise e são forçados a realizar o ajuste fiscal.

Ressalta-se que no ano de 2016 o município manteve equilibradas suas despesas totais se comparadas ao ano de 2008. A trajetória do aumento dos gastos tem origem nos investimentos realizados na organização da Olimpíada e na expansão da melhoria e do acesso ao serviço público às todas as faixas de rendas. Ressalte-se quanto ao menor gasto apurado no segundo semestre de 2016, assim, a curva da média móvel das despesas tenderá a reduzir sua inclinação de ascendência, em particular, com maior intensidade neste último bimestre de 2016, com o encerramento de despesas que foram intensificadas para realização do grande evento olímpico que o município recepcionou.

Gráfico 4.1.1.3 – Evolução da Despesa Empenhada – R\$ milhões correntes



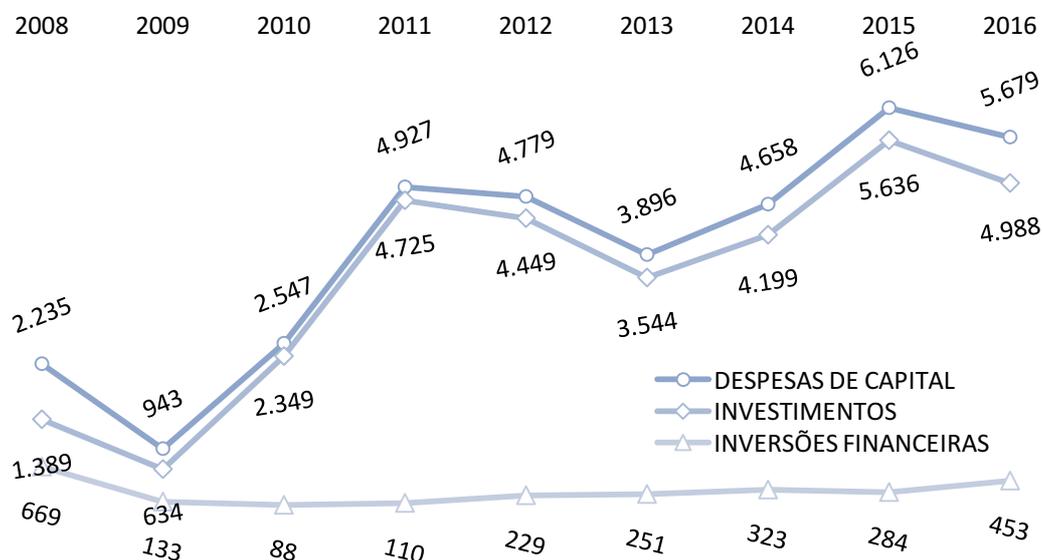
Fonte: RREO – despesa 2016 estimada pela média de janeiro a outubro de 2016.

Despesas de Capital

As respectivas tendências das principais despesas de capital são evidenciadas no gráfico a seguir, no qual é possível observar, a partir de 2008, o aumento do ritmo de investimentos e a estabilidade dos gastos com inversões financeiras. O crescimento acentuado do investimento a partir de 2013 reflete o esforço do município nas pautas relacionadas à mobilidade urbana, saneamento básico e outros gastos essenciais ao aumento da qualidade de vida do município. Além disso, a realização dos eventos esportivos faz parte da composição dessas despesas de capital, destacando-se a Copa do Mundo e a Olimpíada, deixando um legado em termos de infraestrutura para a região.

As despesas relacionadas ao investimento estão interligadas na participação do Município na expansão dos serviços públicos posterior a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), exigindo maior intervenção estatal nas áreas periféricas da cidade do Rio de Janeiro. Os investimentos entram na contabilidade como despesa de capital, contudo, tal expansão também pressiona os gastos com pessoal, devido à manutenção dos serviços.

Gráfico 4.1.1.4 – Evolução da Despesa Empenhada – R\$ milhões constantes

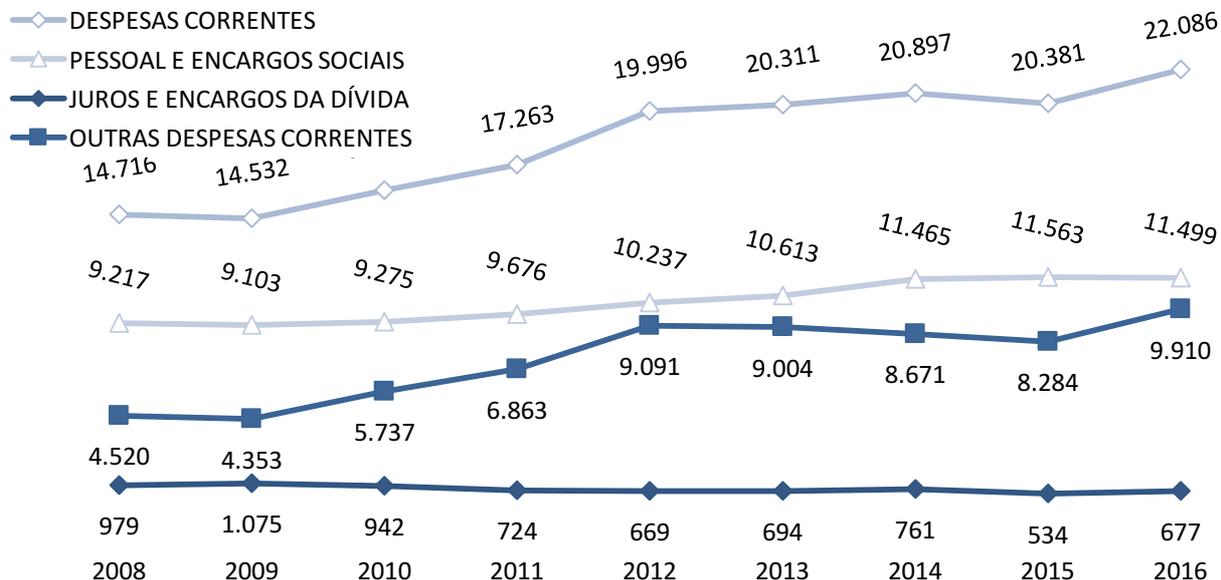


Fonte: RREO, despesas 2016 estimada pela média de janeiro a outubro/2016

Percebe-se, no gráfico abaixo, a redução dos juros e encargos da dívida em 31%, comparando 2016 com 2008, ressaltando-se que o aumento de 27% do ano de 2015 a 2016 foi oriundo da indexação a dívida à paridade cambial, ou seja, a valorização do dólar teve forte impacto na variação da dívida, não sendo decorrente da política municipal. Apesar do aumento da dívida, não existe comprometimento da liquidez e solvência do município, não havendo possibilidade de explosão da dívida no longo prazo.

O Rio de Janeiro está indo de encontro à realidade atual de crise fiscal e recessão econômica, apresentando aumento dos níveis de investimentos e inversão financeira e amortizando a dívida de forma equilibrada. A saúde das finanças aliada a um bom índice de liquidez imediata, dão as condições necessárias para segurança fiscal do município

Gráfico 4.1.1.5 – Evolução da Despesa Empenhada – R\$ milhões constantes



Fonte: RREO, despesas 2016 estimada pela média de janeiro a outubro/2016.

Os gastos com pessoal e encargos sociais terão acréscimo de aproximadamente 25%, 2016 comparado a 2008, sendo fruto da política de valorização do servidor público e crescimento vegetativo da folha. Contudo, a relação com a receita corrente líquida não teve nenhum agravante, visto que a mesma também obteve crescimento no mesmo período. Complementando a isso, houve expansão dos serviços públicos para as comunidades mais periféricas do município do Rio de Janeiro.

Nas unidades federativas, os gastos com pessoal é a parte de maior impacto nas despesas públicas. Ressalta-se que apesar do aumento a elevação da receita corrente líquida permitiu que tal expansão não comprometesse a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou a solvência e liquidez do município.

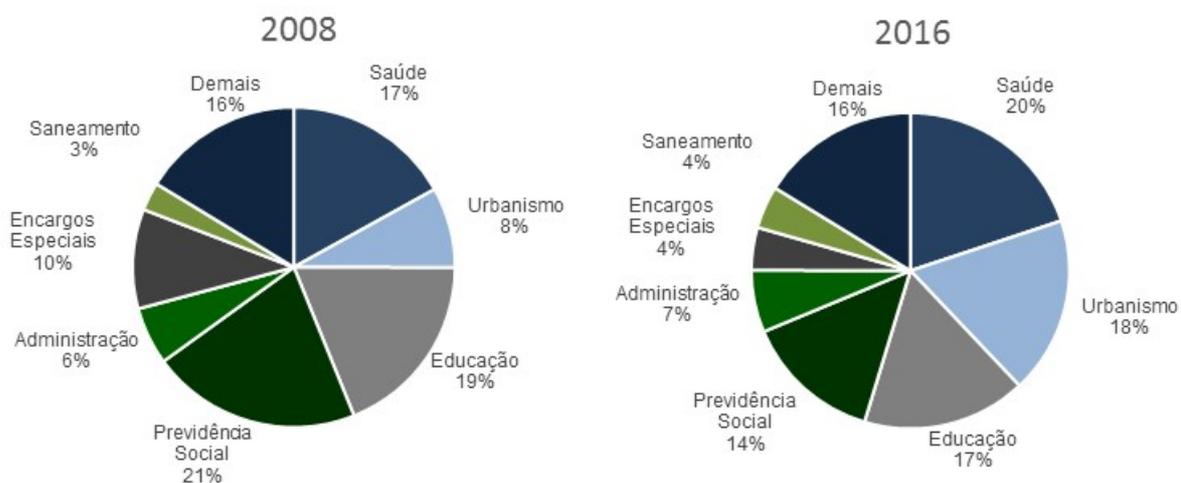
4.1.2 Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção³²

Quando analisadas as despesas por funções de governo percebe-se que a gestão atual teve compromisso em atender as necessidades essenciais da população carioca. Importante destacar que mesmo mantendo os recursos nessas áreas, o município não deixou de investir em obras de infraestrutura e saneamento.

Excluindo as despesas Intra-orçamentárias, as funções de governo que mais utilizarão recursos públicos em 2016 (projetado – a partir do RREO out/2016) serão a de Saúde, responsável por 20% do total das despesas empenhadas; com destaque a subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial. A segunda função que terá maior participação no total dos gastos é a de Urbanismo, que representará 18%, principalmente com a subfunção Infraestrutura Urbana. A Educação que será responsável por 17%, tendo relevância com a subfunção Ensino Fundamental. Outra função que terá execução bem significativa serão as despesas com a Previdência Social, 14%. Nas despesas intraorçamentárias, destacam-se as funções Educação (51%), administração (26%) e Saúde (11%).

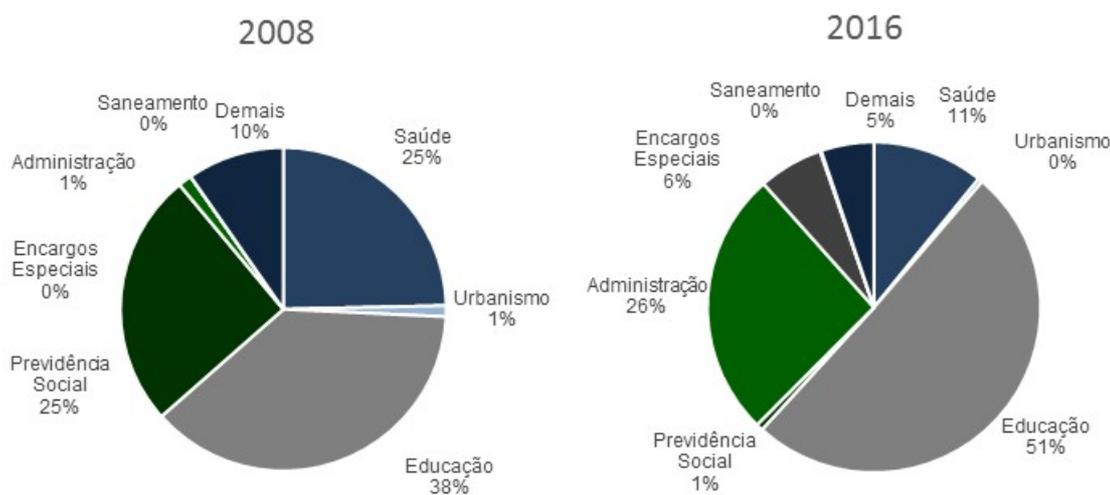
32 De acordo com a STN, em seu Manual de Demonstrativos Fiscais (STN, 2014, p. 155): O Demonstrativo tem por objetivo informar as despesas realizadas pelo ente no período, apresentando-as em termos de classificação funcional, que são agregadas em diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária. A função expressa o maior nível de agregação das ações da administração pública, nas diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público. As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas.

Gráfico 4.1.2.1 Distribuição Percentual das Despesas (exceto Intraorçamentárias) por Função – em moeda constante



Fonte: RREO Anexo III.

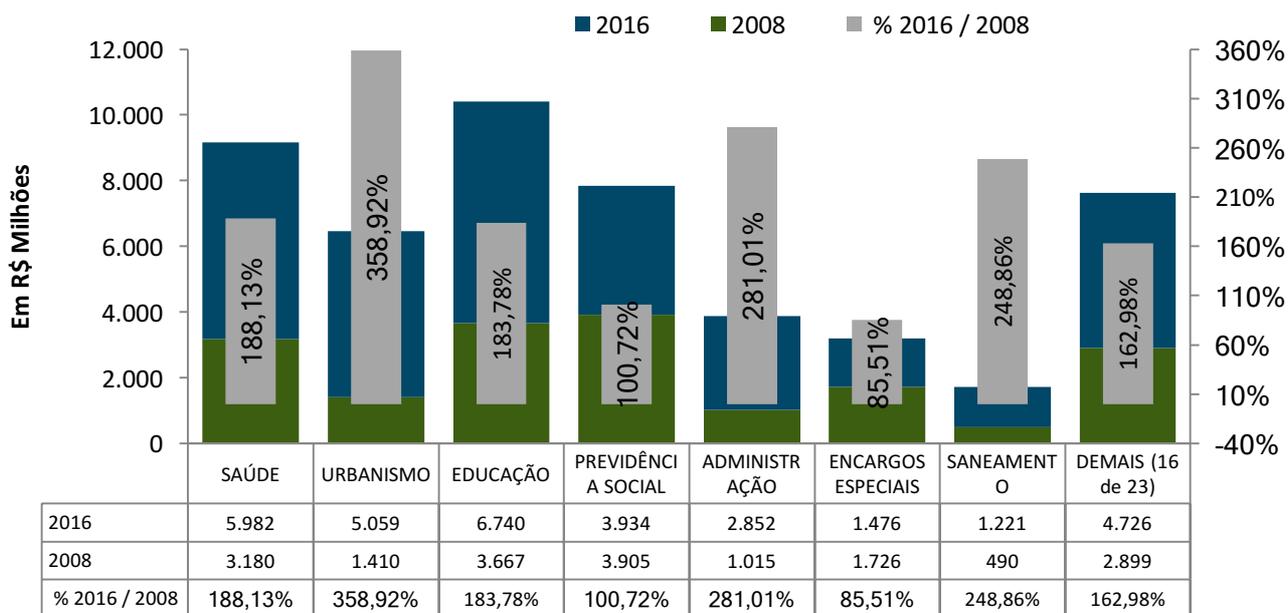
Gráfico 4.1.2.2 Distribuição Percentual das Despesas Intraorçamentárias por Função – em moeda constante



Fonte: RREO Anexo III.

Considerando as despesas totais, somadas “orçamentárias” e intraorçamentárias fica evidente que o governo atual intensificou os gastos em educação, saúde, urbanização e saneamento; principalmente se comparado aos gastos realizados nessas áreas no exercício de 2008. Por ordem de incremento real as funções Urbanismo (+259%), Administração (+181%), Saneamento (+149%), Saúde (+88%) e Educação (+84%), demonstrando que funções como Saneamento, Saúde, Urbanismo e Educação foram priorizadas, e, considerando a interdependência destas funções entre si, pois uma produz efeito sinérgico na outra, proporcionando benefícios concretos para a sociedade do município.

Gráfico 4.1.2.3 Despesas Orçamentárias e Intra-orçamentárias por Função – R\$ milhões constantes

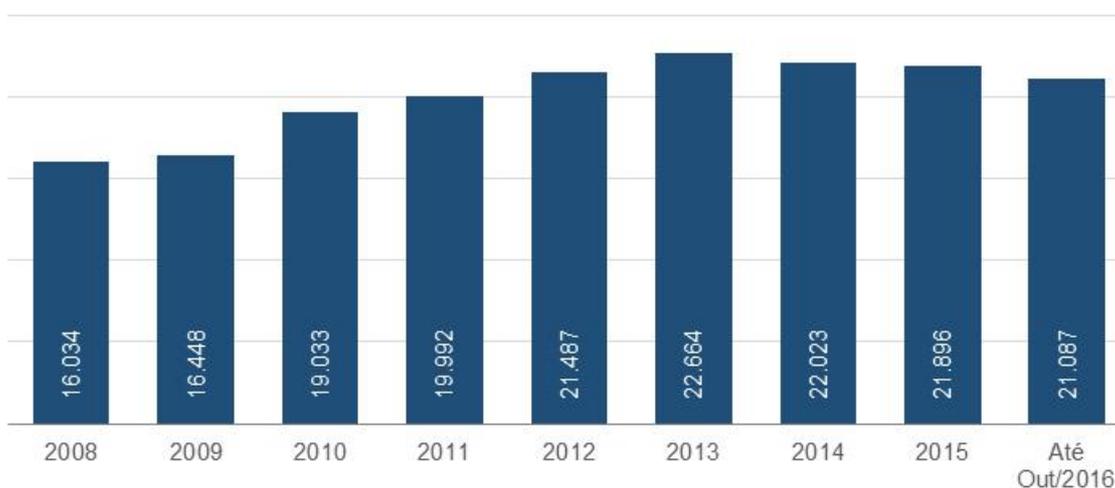


Fonte: RREO Anexo III.

4.1.3 Demonstrativo da Receita Corrente Líquida³³

A Receita Corrente Líquida (RCL), atualizada pelo IPCA, mesmo com a crise econômica atual, cresceu em relação à RCL do 6º bimestre de 2008. Manteve-se, inclusive, superior aos demais exercícios. Considerando a rigidez das despesas municipais, o crescimento da receita corrente líquida mantém estável a saúde fiscal do Município. Ressalta-se que tal aumento da receita líquida tem possibilitado o incremento dos gastos com pessoal, expansão dos serviços públicos, aumento da capacidade de endividamento sem que comprometer os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal. Ver que de 2008 para 2016 a RCL crescerá 32% em adicional real.

Gráfico 4.1.3.1 Evolução da Receita Corrente Líquida – R\$ milhões constantes



Fonte: RREO/SMF

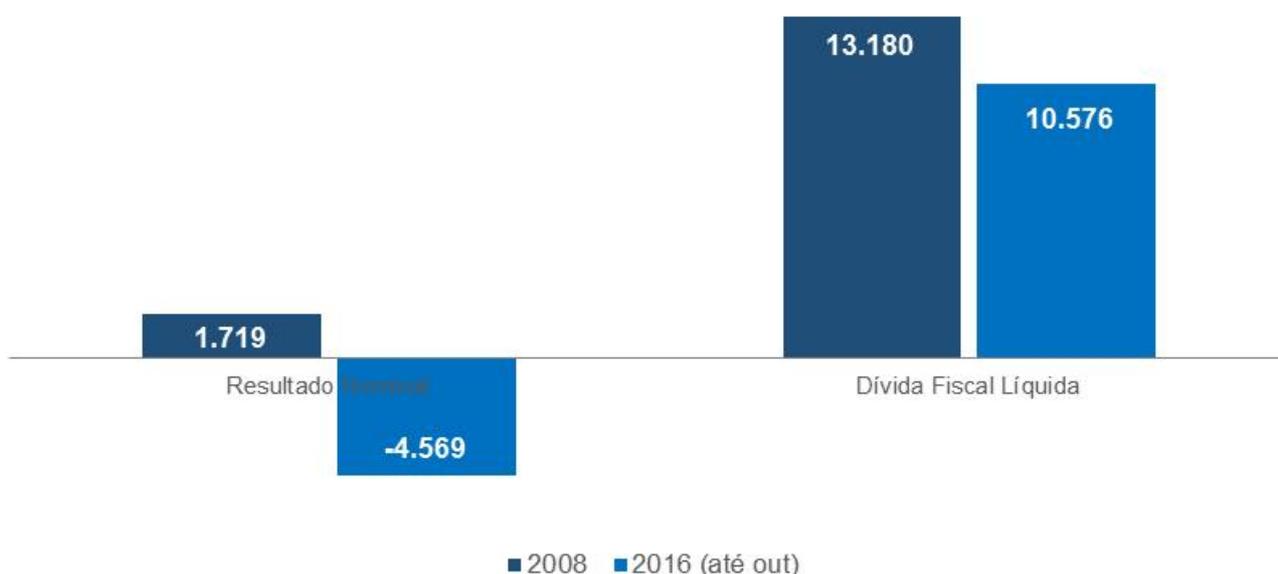
Nota: Receita de 2016 com base nos últimos 12 meses

33 Segundo a STN (2014, p.164): "A Receita Corrente Líquida (RCL) deverá ser apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores. O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal". Conforme a LRF, a RCL é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais. As receitas intra-orçamentárias (contrapartida da modalidade 91) deverão ser excluídas do cálculo por caracterizarem duplicidades, uma vez que representam operações entre entidades integrantes do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social. Nesse contexto, a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS), por configurar uma duplicidade, não será computada na linha Receita de Contribuições e não será deduzida. Por outro lado, a contribuição dos servidores para o RPPS será computada na linha Receita de Contribuições e será deduzida.

4.1.4 Demonstrativo do Resultado Nominal³⁴

O gráfico a seguir compara o resultado nominal obtido nos exercícios de 2008 e 2016 e as dívidas fiscais líquidas.

Gráfico 4.1.4.1 Resultado Nominal e Dívida Líquida – em R\$ milhões constantes



Fonte: RGF | RREO

Nota 1: Dívida ajustada aos critérios da STN em: dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da do fundo previdenciário e computados restos a pagar processados.

Nota 2: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

O resultado nominal de 2008, apresentado no gráfico anterior, não reflete o ajuste da dívida conforme os critérios da STN, o que faria com que o valor fosse ainda maior, já que tal ajuste aumentou o estoque de dívida em 2008.

34 Sobre o tema, importante a previsão assegurada pela STN (2014, p. 207): “O Demonstrativo contém valores sobre o cálculo da Dívida Fiscal Líquida (Dívida Consolidada, Deduções, Dívida Consolidada Líquida, Receita de Privatizações e Passivos Reconhecidos), o Resultado Nominal, o valor relativo à meta do Resultado Nominal fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO, e o cálculo da Dívida Fiscal Líquida Previdenciária do Regime Previdenciário”. O objetivo da apuração do Resultado Nominal é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida no período. No bimestre, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida ao final do bimestre de referência e o saldo ao final do bimestre anterior. No exercício, o resultado nominal representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida acumulada até o final do bimestre de referência e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior ao de referência.”

O resultado nominal evidenciado no período do 5º bimestre de 2016 foi negativo em R\$ 4.569 milhões, o que é bom, pois reflete uma redução da dívida. Além disso, a Dívida Consolidada Líquida teve queda em valores constantes em relação a 2008.

Cabe ressaltar que o valor do resultado nominal está acima da meta prevista na LDO, negativa de R\$ 5.448 milhões, não cumprindo as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ainda assim, os resultados acima são favoráveis, principalmente quando se analisado o contexto de grandes investimentos que a prefeitura vivenciou e o ambiente econômico recente, de aumento de juros nominais³⁵ e condições econômicas adversas.

4.1.5 Demonstrativo do Resultado Primário³⁶

O resultado primário de 2016, referente ao 5º bimestre de 2016, foi negativo. No entanto, o valor está bem abaixo do limite estabelecido no Anexo de Meta Fiscal da LDO. Tal resultado não afeta as poupanças do município no longo prazo, sendo normal que alguns anos sejam deficitários. Ressalta-se que no seu cômputo são excluídas as receitas oriundas de operações financeiras.

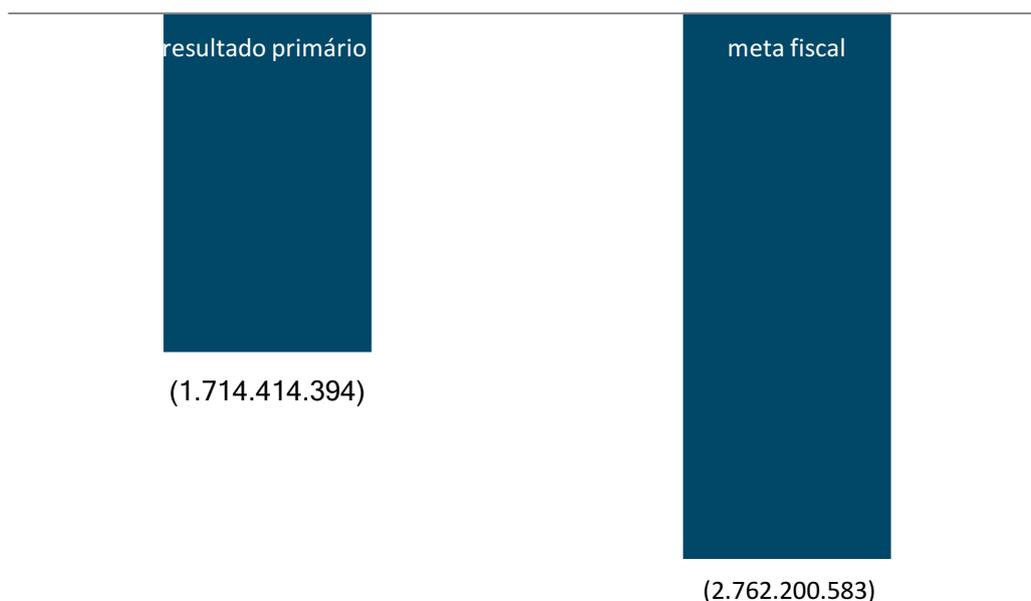
O déficit primário não é sinônimo de insolvência ou má gestão das finanças públicas, considerando que em seu cálculo não são contabilizadas as poupanças realizadas nos períodos anteriores, contudo, subtende-se que déficits sequenciais não são sustentáveis. O déficit no curto prazo apresentado neste relatório se trata de um aumento planejado da dívida pública para alavancar o desenvolvimento social e econômico da região. Tal resultado primário negativo foi benéfico para o aumento dos investimentos realizados no período observado. No entanto,

³⁵ Em janeiro de 2013 a taxa de juros SELIC apresentou o menor patamar registrado, 7,12%, após uma trajetória de queda que se iniciou no meio de 2011. A partir dessa data, no entanto, observou-se um comportamento de aumento na taxa de juros até setembro de 2015, atingindo o patamar de 14,15%. Desse momento até agosto de 2016 a taxa de juros permaneceu estável, quando se deflagrou o início de uma tendência de queda.

³⁶ Sobre o demonstrativo do resultado primário, a STN (2014, p. 218) traz a seguinte previsão: O Demonstrativo conterá os valores das receitas e despesas primárias, discriminadas em correntes e de capital, o resultado primário, os saldos de exercícios anteriores, e a discriminação da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais. O resultado primário representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras. O resultado primário é um valor não financeiro que é calculado pela diferença entre as receitas primárias totais e as despesas primárias totais.

observa-se que apesar de negativo, o resultado foi de acordo com o limite pré-estabelecido, obedecendo as diretrizes da lei de responsabilidade fiscal.

Gráfico 4.1.5.1 Resultado Primário



Fonte: RGF/SMF

Nota: Resultado primário atualizado até o 5º bimestre de 2016

4.1.6 Demonstrativo da Despesa com Pessoal³⁷

Em virtude da elevação da Receita Corrente Líquida, foi possível o incremento na folha de pessoal, seja por reposição inflacionária, ingresso por concursos públicos, aprovação de planos de cargos e carreiras e o crescimento vegetativo da folha de pagamento, sem que tenha ocorrido um aumento significativo no comprometimento do gasto com pessoal em relação à RCL.

O RGF – Gasto com Pessoal do Poder Executivo, referente ao 2º quadrimestre de 2016, evidencia um comprometimento de 45,53% da sua receita corrente líquida, valor abaixo do limite

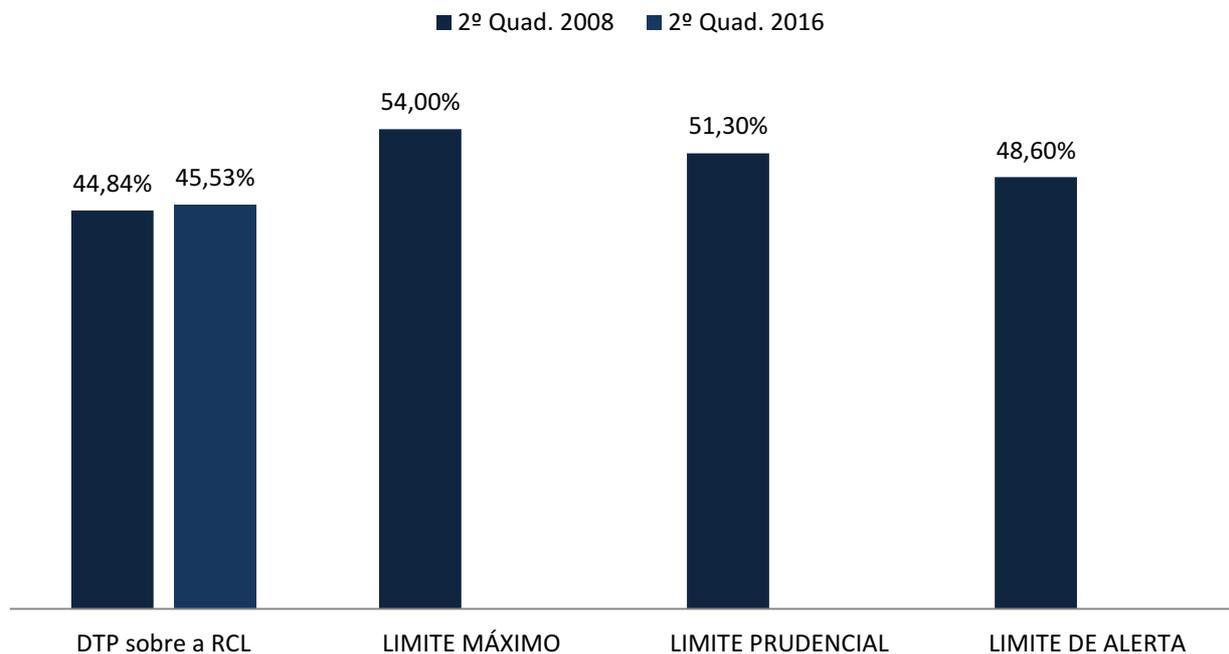
³⁷ O Demonstrativo das Despesas com Pessoal, Anexo I do RGF, visa a transparecer a despesa com pessoal de cada um dos Poderes e a verificar o cumprimento dos limites de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF determina que, no máximo, 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município podem ser aplicadas em Gastos com Pessoal, sendo 54% com o Poder Executivo Municipal e 6% com o Poder Legislativo Municipal.

prudencial que é de 46,17%. Se comparado ao 2º quadrimestre de 2008, ano antecedente ao início da gestão atual, verifica-se que o comprometimento aumentou muito pouco, partiu de 44,84% para 45,53%, uma elevação de 1,53%.

A composição das despesas com pessoal, em 2016, destaca que o maior volume de gasto é com o pessoal ativo, 70,54%; em 2008, essa despesa estava acumulada em 67,17%. O segundo gasto mais relevante foi com o pessoal inativo, em 2016 representava 28,80% do total da despesa com pessoal, contra 30,33% do exercício de 2008.

Um fator relevante percebido nesse período é que houve uma redução de 58,56% no total dos gastos com mão de obra terceirizada, considerando os efeitos da inflação corrida pelo IPCA. No 2º quadrimestre de 2016, esses gastos representam apenas 0,66% do total gasto com pessoal; no 2º quadrimestre de 2008, representava 2,50%, uma redução de R\$ 125.666.281,55.

Gráfico 4.1.6.1 Comprometimento do Gasto com Pessoal – Poder Executivo



Fonte: RGF/SMF

Atualmente, o quadro de pessoal da PCRJ, referente à folha bruta de 2016, é composta conforme tabela a seguir.

Tabela 4.1.6.1 Quadro de Pessoal – Out/2016

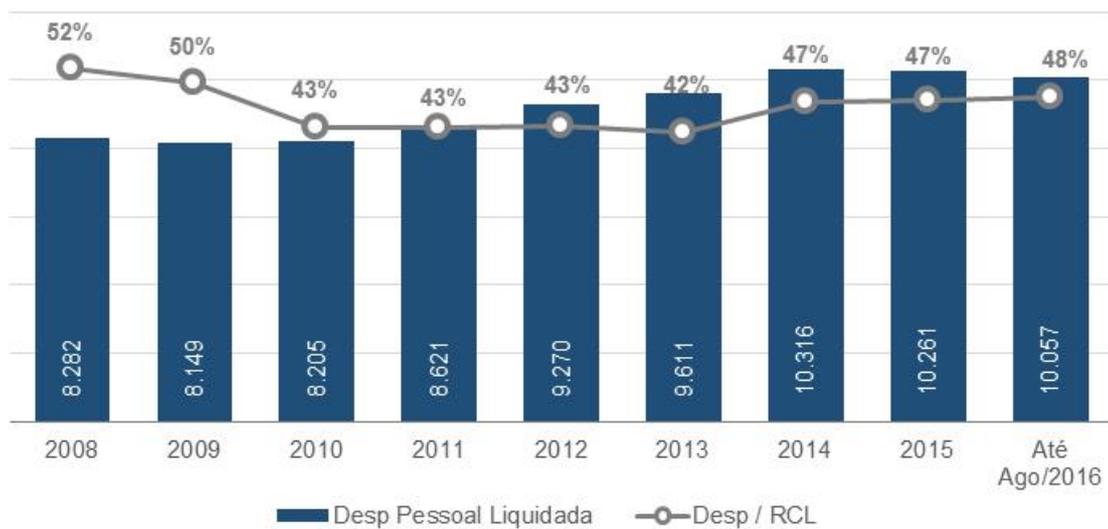
Especificação	Quantidade	Valor (R\$)
Servidores Ativos (por matrícula)	90.617	460.498.539,38
Servidores Inativos (por CPF/matrícula)	65.840 / 58.254	286.479.840,40
Pensionistas (por CPF/matrícula)	15.038 / 14.256	50.053.383,60
Servidores da Indireta (por matrícula)	31.145	110.993.618,32
TOTAL		908.025.401,70

Fonte: RGF/SMF

Somando os gastos do Poder Legislativo aos gastos do Poder Executivo, o percentual da RCL sobe para 47,58%, o que mostra que o município vem obedecendo ao cumprimento dos limites fiscais exigidos pela LRF no que concerne ao comprometimento dos gastos com pessoal em relação à RCL e é uma das poucas prefeituras a pagar o 13º salário em dia.

Cabe apontar que, desde 2009, a Prefeitura buscou controlar o indicador de despesa de pessoal em relação à RCL e até 2013 conseguiu reduzir esse índice. No entanto, após os movimentos sociais de 2013, foram feitas concessões de aumentos salariais para os funcionários da educação, Comlurb e Guarda Municipal. Com isso, o comprometimento voltou a subir. Ainda assim, houve redução do indicador em relação a 2008. O gráfico a seguir mostra a evolução deste indicador ao longo dos anos.

**Gráfico 4.1.6.2 Comprometimento do Gasto com Pessoal -
R\$ milhões constantes e %**



Fonte: RGF | SMF

Nota: Despesa de 2016 dos últimos 12 meses (de set/15 a go/16)

Para concluir o capítulo, a tabela a seguir apresenta o demonstrativo do resultado primário, evidenciando os resultados da gestão orçamentária. Os dados de 2016 foram acumulados em 12 meses com base nos dados realizados até outubro.

Tabela 4.1.6.2 - Demonstrativo de Resultado Primário – R\$ milhões constantes

Demonstrativo de Resultado Primário	2008	2015	2016	15 x 08	16 x 08	16 x 15
RECEITAS PRIMÁRIAS CORRENTES (I)	16.839	24.884	24.691	47,8%	46,6%	-0,8%
Receitas Tributárias	7.605	10.442	9.869	37,3%	29,8%	-5,5%
IPTU	1.980	2.210	2.273	11,6%	14,8%	2,9%
ISS	4.067	6.232	5.632	53,3%	38,5%	-9,6%
ITBI	571	726	588	27,1%	3,1%	-18,9%
IRRF	570	823	926	44,4%	62,6%	12,6%
Outras Receitas Tributárias	418	452	448	7,9%	7,2%	-0,7%
Transferências Correntes	6.394	7.700	7.149	20,4%	11,8%	-7,1%
Cota-Parte do FPM	203	220	211	8,2%	4,0%	-3,9%
Cota-Parte do ICMS	1.902	2.085	1.835	9,6%	-3,5%	-12,0%
Convênios	38	88	131	133,7%	248,8%	49,3%
Outras Transferências Correntes	4.251	5.307	4.971	24,8%	16,9%	-6,3%
Demais Receitas Correntes	2.839	6.742	7.673	137,5%	170,3%	13,8%
Dívida Ativa	251	537	411	114,2%	63,9%	-23,5%
Diversas Receitas Correntes	2.588	6.205	7.262	139,8%	180,6%	17,0%
RECEITAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (II)	201	917	820	355,1%	306,8%	-10,6%
Transferências de Capital	201	917	820	355,0%	306,8%	-10,6%
Convênios Transf. Capital	170	864	792	407,6%	365,5%	-8,3%
Outras Transferências de Capital	31	53	27	68,8%	-12,7%	-48,3%
Outras Receitas de Capital	0	0	0	-	-	-100,0%
RECEITA PRIMÁRIA TOTAL (III) = (I + II)	17.040	25.801	25.511	51,4%	49,7%	-1,1%
DESPESAS CORRENTES (IV)	14.879	22.656	23.647	52,3%	58,9%	4,4%
Pessoal e Encargos Sociais	9.942	14.098	14.361	41,8%	44,5%	1,9%
Outras Despesas Correntes	4.938	8.559	9.286	73,3%	88,1%	8,5%
DESPESAS PRIMÁRIAS DE CAPITAL (V)	1.404	5.638	5.020	301,5%	257,5%	-11,0%
Investimentos	1.399	5.361	4.592	283,3%	228,3%	-14,4%
Inversões Financeiras	5	277	429	5109,3%	7972,0%	55,0%
DESPESA PRIMÁRIA TOTAL (VI) = (IV + V)	16.283	28.294	28.667	73,8%	76,1%	1,3%
RESULTADO PRIMÁRIO (VII) = (III - VI)	757	-2.494	-3.156	-429,5%	-517,0%	26,5%
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	1.136	783	739	-31,1%	-34,9%	-5,5%

Fonte: RREO / SICONFI - MF/STN.

Nota: 2016 acumulado em 12 meses findos em outubro.

5. Gestão Financeira e Patrimonial

Evidenciar a evolução e a situação financeira e patrimonial do município do Rio de Janeiro é o objetivo deste capítulo. A base para análise são muitos dos relatórios que passaram a ser exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Balanço Patrimonial e documentos importantes constatados na pesquisa.

A evolução da dívida e das disponibilidades financeiras da cidade do Rio no período analisada é sintetizado na tabela a seguir.

Tabela 5.1 – Evolução das Disponibilidades Financeiras

Contas	2008 ¹	2012	2015	Até out/2016
Em R\$ milhões constantes de 2016				
Dívida Consolidada	15.976,3	15.154,2	18.841,0	13.089,4
Dívida Consolidada Líquida	13.180,3	11.561,0	16.292,7	10.691,1
Deduções	2.796,0	3.593,2	2.548,4	2.398,3
Receita Aplicações Financeiras	846,2	980,5	719,6	586,8
Receita Corrente Líquida	16.033,9	21.487,2	21.896,1	21.086,8
Em % da RCL				
Dívida Consolidada	99,6%	70,5%	86,0%	62,1%
Dívida Consolidada Líquida	82,2%	53,8%	74,4%	50,7%
Disponibilidades Financeiras	17,4%	16,7%	11,6%	11,4%
Receita Aplicações Financeiras ²	5,3%	4,6%	3,3%	3,4%

Fonte: RREO/SMF

Nota 1: Cálculos da Dívida ajustados aos Manuais do STN em todos os anos da série: saldo da dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da Previdência; e restos a pagar processados computados como dívida

Nota 2: Em 2016, a receita de aplicações foi comparada com RCL, ambas até out/2016

Nota 3: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

O endividamento diminuiu, como já foi dito, em que pese o aumento das captações para investimentos e graças à revisão da dívida renegociada junto ao Tesouro. No conceito bruto, a dívida caiu sensivelmente - da casa de 100% para 62% da receita corrente, entre dezembro de 2008 e outubro de 2016. No conceito líquido, a dívida também decresceu, mais discretamente: de 82% para 51% da RCL, no mesmo período.

As disponibilidades financeiras também diminuíram, o que é condizente com o esforço de investimento realizado pela cidade e em muito com poupança própria. À parte a trajetória decrescente, ainda assim impressiona o tamanho relativo das disponibilidades financeiras: superavam 17% da RCL ao final de 2008, estavam na casa de 17% da RCL ao final de 2012 e depois de 11% em agosto de 2016.

Da mesma forma as receitas de aplicações financeiras também correspondiam a valores expressivos em termos relativos: na casa de 5% da RCL em 2008 e 2012, e depois acima de 3% da mesma receita em 2015 e nos oito primeiros meses de 2016.

5.1 Política e Administração financeira

A gestão atual, ao longo dos últimos oito anos, tem se preocupado em modernizar seu parque tecnológico, sua estrutura organizacional e seus processos. Tais medidas foram importantes para o município obter novas receitas e gerir melhor sua gestão financeira.

5.1.1 Receitas Financeiras

As principais ações que incrementaram as receitas financeiras adotadas pela gestão atual, foram a centralização de recursos, que possibilitou um retorno acima de 100% do CDI, e a venda às instituições financeiras da folha de pagamento, encargos e a conta única de fornecedores.

5.1.2 Política de Investimentos

A Política de investimentos do Município está normatizada por meio da Resolução SMF nº 2.672/2011. O Tesouro Municipal manteve a aplicação financeira do caixa da Administração Direta em ativos de baixo risco de crédito, conforme descrito a seguir:

- Títulos Públicos Federais;
- Operações compromissadas lastreadas em Títulos Públicos Federais, com rentabilidade de 100% Selic Over;

- CDB da Caixa Econômica Federal (CEF) com liquidez diária e rentabilidade escalonada conforme prazo aplicado, variando 100,90% do CDI (para prazo inferior a 180 dias) e 102,55% do CDI (para prazo maior do que 1.081 dias);
- Depósitos em poupança em bancos públicos federais para recursos transferidos da União em que há obrigatoriedade de aplicação nesta modalidade; e
- Fundos de Investimentos Exclusivos administrados pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal, que possuem taxas de administração escalonadas de acordo com o patrimônio do fundo, quanto maior o saldo aplicado menor a taxa de administração, variando entre 0,04%aa e 0,14%aa.

Na composição das carteiras dos fundos de investimentos exclusivos, foram utilizados os seguintes ativos com suas respectivas rentabilidades:

Tabela 5.1.2.1 – Carteira dos Fundos de Investimentos

ATIVOS	RENTABILIDADE
Operações compromissadas over lastreadas em títulos públicos federais (1 dia)	100% Selic Over
CDB de emissão da Caixa Econômica Federal	100,5% e 101,0% de CDI
Operações compromissadas à Copom lastreadas em títulos públicos federais (45 dias em média)	100% Selic Over + 0,03%
Letras Financeiras de emissão da CEF	105% do CDI
Títulos Públicos Federais	-

Fonte: PCRJ

Os recursos financeiros das empresas, autarquias e fundações com tesouraria própria são administrados pelas Diretorias Financeiras de cada entidade, sendo determinada a aplicação nos fundos de investimentos utilizados pelo Tesouro Municipal ou em produtos de mesmo risco de crédito.

As entidades administradas pelo PREVI-RIO, incluindo FUNPREVI e FASS, possuem política de investimento própria, aprovada pelo seu Conselho de Administração, dada a especificidade do

setor previdenciário, que possui regulamentação específica e previsão de independência da gestão.

5.1.3 Venda às Instituições Financeiras da Folha de Pagamento, Encargos e Conta Única de Fornecedores

A Prefeitura vende os direitos de uso da folha de pagamento, encargos e a conta única de fornecedores às entidades financeiras desde 2006. A operação de venda da Folha de Pagamento já rendeu ao município R\$ 1.799,52 milhões, conforme tabela abaixo disponibilizada pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF).

Tabela 5.1.3.1 – Relação de Venda de Folha

Data	Venda da Folha de Pagamento	Pagamentos Nominais (R\$)	Valores Corrigidos até Nov/15 ¹ (R\$)
27/07/2006	Assinatura do Contrato e 1º pagamento	365.063.529,00	621.536.190,47
27/10/2009	Assinatura do Aditivo e 1ª parcela	64.200.000,00	94.528.285,56
27/10/2010	2ª parcela do aditivo de 2009	43.000.000,00	60.547.605,59
27/10/2011	3ª e última parcela do aditivo de 2009	43.000.000,00	56.411.828,09
01/08/2012	1ª parcela de re-ratificação 2012	350.000.000,00	439.797.884,96
27/10/2012	4ª parcela do aditivo de 2009	43.000.000,00	53.565.180,19
01/08/2015	2ª parcela de re-ratificação 2012	82.500.000,00	106.566.075,00
01/12/2015	3ª parcela de re-ratificação 2012	82.500.000,00	106.566.075,00
11/12/2015	2ª re-ratificação 2015	260.000.000,00	260.000.000,00
TOTAL (vencimento em 27/06/2020)		1.333.263.529,00	1.799.519.124,88

Fonte: PCRJ

Nota 1: Data da Correção das últimas parcelas

A operação de Contrato dos serviços de pagamento a fornecedores já rendeu R\$ 42,63 milhões até o momento.

Tabela 5.1.3.2 – Relação de Contratos de Serviços de Pagamento a Fornecedores

Contrato dos Serviços de pagamento a fornecedores	Instituição	Data do Pagamento	Pagamentos Nominais (R\$)
Contrato ref. ao período de dez/2006 a abr/2009	BMG	07/12/2006	5.385.000,00
Contrato ref. ao período de abr/2009 a dez/2010	BMG	07/04/2009	6.051.905,00
Contrato ref. ao período de dez/2010 a dez/2011	BMG	09/02/2011	3.322.647,46
Contrato ref. ao período de dez/2011 a dez/2013	Santander	06/12/2011	17.170.000,00
Contrato ref. ao período de abr/2014 a ago/2016	Santander	28/04/2014	10.202.010,00
Contrato ref. ao período de ago/2011 a ago/2017	Santander	22/08/2017	500.000,01
TOTAL			42.631.562,47

Fonte: PCRJ

5.1.4 Controle Bancário

O controle bancário é realizado por meio da interface entre os sistemas FARR e ARRECADA, uma vez que as informações são fornecidas por meio eletrônico, conforme determina a Resolução nº 2.766, de 17/04/2013, referente ao Contrato de Prestação de Serviços da Arrecadação de Receitas da PCRJ. Atualmente só existe uma porta de entrada por meio dos 11 (onze) bancos arrecadadores signatários do Contrato de Arrecadação.

5.1.5 Implementação de Novas Tecnologias

Ao longo da gestão atual foram implantadas novas tecnologias que contribuíram para um melhor controle na arrecadação das receitas, dentre elas destacam-se:

- 2009 – Implementação de módulo de controle de entrada, saída e histórico de processos com emissão automática de Guia de Remessas;
- 2009 – Implantação, no FARR, do módulo: ALEGAÇÃO DE PAGAMENTO;
- 2010 – Implementada a lavratura eletrônica de autos de infração administrativos em toda a PCRJ, mediante a implantação do Sistema Autoweb;
- 2011 – Eliminação dos DARMs emitidos em papel por esta PCRJ, o que propiciou: economia no pagamento de tarifas (essa modalidade tem valor mais elevado) e eliminação de erros que ocorriam no preenchimento e na digitação dos DARMs em papel.

- 2012 – Projeto de implantação do Débito Automático da receita 102-3 (ISS Autônomo) em conjunto com a F/SUBTF/CIS;
- 2013 – Implantação da Garantia Contratual em Moeda via DARM com a criação automática das cauções no Sistema Financeiro;
- 2013 – Implantação do DARM RIO WEB;
- 2014 – Implantação do Depósito Administrativo de ITBI e de ISS – Lei 691/84 – por meio de DARM;
- 2014 – Implantação da interface entre os sistemas FARR e ARRECADA;
- 2015 – Implantação da Guia Compartilhada (Principal + Honorários + GRERJ) da PG/PDA.

5.1.6 Integração de Sistemas de Receita e Contabilidade

Os registros da previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento das receitas se dão da seguinte forma:

- A previsão e o lançamento das receitas recolhidas por meio de DARM são feitos pelos sistemas emitentes das receitas da PCRJ;
- A arrecadação e o recolhimento são controlados por meio dos sistemas FARR e ARRECADA (sistemas próprios da F/SUBTM/DRE) e do extrato bancário da Conta Arrecadação: conta corrente 295.197-5 do Banco do Brasil;
- A integração com a contabilidade se dá por meio de interface entre os sistemas FARR e FINCON (CGM) para fins de lançamento das receitas.

5.1.7 Procedimentos de Pagamentos

Os procedimentos de pagamentos são importantes para uma gestão de controle dos fluxos de caixa mais segura e eficiente. Dentre os pontos abordados, destacam-se os seguintes:

- Centralização dos Pagamentos em Conta Única: atualmente os pagamentos não são centralizados em conta única. Somente os pagamentos das despesas da Administração Direta e algumas entidades da Administração Indireta são centralizados na Subsecretaria do Tesouro Municipal.

- Forma de Pagamento com Crédito em Conta: os pagamentos a fornecedores e prestadores de serviços são efetuados por meio de crédito em conta, via transmissão bancária de arquivo eletrônico;
- Autenticação Bancária: é utilizada para pagamentos de concessionárias, tipo: Light, CEG etc. dentre outros;
- Pagamento com Cheques: em regra, não é mais utilizado cheque para pagamentos efetuados pela Subsecretaria do Tesouro Municipal. Entretanto, utiliza-se para alguns pagamentos, tais como: desapropriações, restituições de indébitos, quando o beneficiário não possui conta corrente.

5.1.8 Gestão de Caixa e da Dívida Flutuante

O equilíbrio na execução orçamentária, além de ser uma obrigação legal, deve ser primado por toda administração. Tendo em vista essa preocupação, a gestão municipal vem em honrando suas obrigações. De acordo com o Demonstrativo a seguir, percebe-se que o Tesouro Municipal deixou saldo de caixa para pagar seus restos a pagar, processados e não processados, tanto com recursos vinculados como para com os recursos não vinculados. Embora o demonstrativo evidencie que o FUNPREV não tenha sido capaz de ter gerado caixa para pagamento de suas obrigações, destacamos que o Tesouro já supre a deficiência financeira do RPPS. Ressalta-se que os valores negativos do FUNPREV são irrelevantes diante da disponibilidade do Tesouro Municipal.

Tabela 5.1.8.1 - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Inscrição de Restos a Pagar Não Processados - 2015

Em R\$ mil

Destinação de Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras (b)	Disponibilidade de Caixa Líquida (c)=(a-b)	Restos a Pagar Não Processados de 2015
Recursos Vinculados	1.871.445	986.164	885.281	245.612
Recursos Não Vinculados	2.167.983	1.768.712	399.271	244.081
Total do Tesouro Municipal	4.039.428	2.754.876	1.284.552	489.693
FUNPREVI	264.165	300.800	(36.635)	465
Total da PCRJ	4.303.593	3.055.676	1.247.917	490.157

Nota: Este demonstrativo inclui as transações Intra-Orçamentárias.
Fonte: Prestação de Contas 2015

Outro ponto a ser destacado é que o saldo remanescente de restos a pagar registrado no início do ano corrente foi praticamente pago. A tabela a seguir demonstra a movimentação da dívida flutuante, o saldo até o 4º bimestre de 2016 é de apenas R\$ 125 milhões.

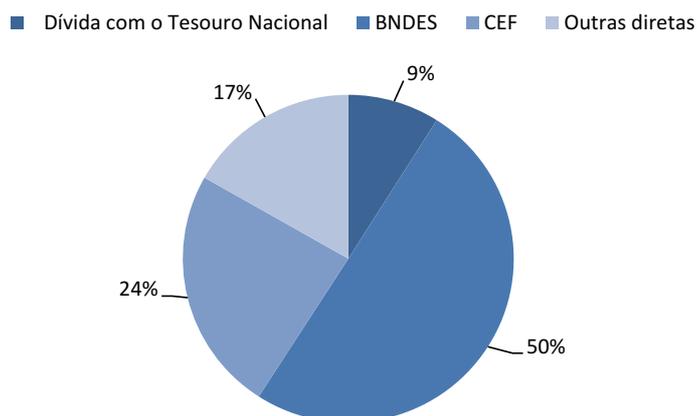
Tabela 5.1.8.2 - Movimentação de Restos a Pagar em 2016

Movimentação dos Restos a Pagar	Inscrição	Cancelamento Até o Bimestre	Pagamento Até o Bimestre	Saldo
Restos a Pagar Processados	2.201.071.325,12	626.555,36	2.149.558.085,92	50.886.683,84
Poder Executivo	2.201.071.325,12	626.555,36	2.149.558.085,92	50.886.683,84
Poder Legislativo	-	-	-	-
Restos a Pagar Não Processados	581.116.191,35	125.599.758,91	381.334.924,71	74.181.507,73
Poder Executivo	535.656.466,43	124.907.150,85	363.646.980,43	47.102.335,15
Poder Legislativo	45.459.724,92	692.608,06	17.687.944,28	27.079.172,58
TOTAL	2.782.187.516,47	126.226.314,27	2.530.893.010,63	125.068.191,57

Fonte: Prestação de Contas 2015

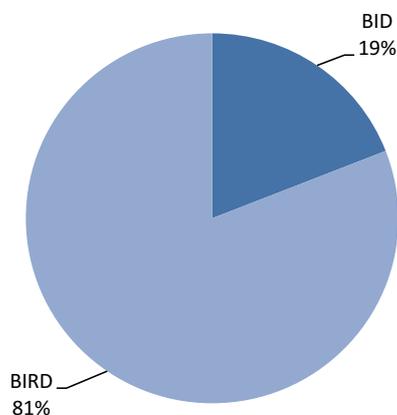
5.2 Dívida Municipal

Gráfico 5.2.1 - Composição da Dívida Fundada Interna – 2016 (Projetado)



Fonte: SMF

Gráfico 5.2.2 Composição da Dívida Fundada Externa – 2016 (Projetado)



Fonte: SMF

Chama-se a atenção que, quando o TCM-RJ calculou que o endividamento do município do Rio de Janeiro fechou 2015 na casa de R\$ 27,5 bilhões, se referia a todas as obrigações, inclusive em relação à previdência própria, segundo o TCM-RJ. Se computado apenas o conceito mais tradicional de dívida consolidada (composta por financiamentos, contratos de operações de crédito, parcelamento de tributos, com vigência superior a 12 meses), a mesma dívida e na mesma data era de R\$ 17,6 bilhões, dos quais R\$ 16 bilhões são de dívida contratual, isto é, advinda dos contratos de financiamentos. Ou seja, mais da metade do endividamento total é em dívida contratual. As maiores foram a renegociadas com o governo federal e a reestruturada em 2010 junto ao Banco Mundial (BIRD).

5.2.1 Financiamento dos Investimentos

A composição das fontes de recursos para investimento pode ser visualizada no primeiro segmento da tabela a seguir³⁸. Para não distorcer a análise, os montantes relativos às operações de reestruturação da dívida em 2010-2011, Receita de Operação de Crédito e Despesa com

38 Nela, parte-se da Receita Corrente, deduzindo as despesas com pessoal, custeio e serviço da dívida e chegando ao que se denominou Poupança Corrente. Desta, exclui-se o superávit, ou seja, a parcela da receita não aplicada no exercício. Nos anos em que ocorreu déficit, os Restos a Pagar são uma fonte de financiamento, que se soma à Poupança Corrente. Chega-se, assim, à parcela da Poupança Corrente disponível para o financiamento de Investimentos/Inversões. A essas fontes internas, acrescentam-se as Operações de Crédito e Transferências de Capital, Alienações de Bens e outras Receitas de Capital.

Serviço da Dívida (R\$ 1,319 bilhão em 2010 e de R\$ 1,148 bilhão em 2011) foram deduzidos das respectivas rubricas.

Durante o período 2008 a 2015, a PCRJ gerou, a cada ano, uma Poupança Corrente de cerca de 10% da RCL. Entre 2008 e 2013, o resultado do exercício varia com o ciclo político, acumulando caixa em anos iniciais e gastando em anos finais das administrações. Na administração 2009-2012, por exemplo, o superávit dos dois primeiros exercícios foi utilizado nos dois últimos.³⁹

Os recursos poupados entre 2008 e 2015 financiaram a maior parte dos Investimentos e foram complementados por Operações de Crédito e Transferências de Capital. A diferença fica por conta de resultados dos exercícios. Para facilidade de raciocínio, supôs-se que as receitas de alienações de ativos e outras financiaram as inversões financeiras.

Em suma, se tomado todo o período de análise, diferentemente da situação de grande número de municípios e, sobretudo, dos estados, a PCRJ conseguiu gerar poupança, que representou 61% do montante disponível para investimentos. A análise da evolução das receitas e despesas, objeto das seções anteriores, demonstrou que a situação fiscal, embora ainda confortável, perdeu o dinamismo, em termos de crescimento da receita, que prevaleceu no período 2009 a 2012. Se tomados os anos 2013 a 2015, a poupança corrente financiou 41% dos investimentos, parcela ainda considerável frente ao esforço concentrado de investimentos.

39 Dados orçamentários, de despesa empenhada. Assim, parte do déficit, se constituído de despesas empenhadas, mas não liquidadas, os chamados Restos a Pagar Não Processados – RPNP, pode ser reduzido pelo cancelamento dos empenhos. Nesse caso, a despesa seria menor, eliminando, mesmo parcialmente, o déficit. O exame dos relatórios da PCRJ não indica elevado montante de cancelamentos de Restos a Pagar. Vale observar que a despesa pública é bastante rígida, atendendo a inúmeras vinculações, o que dificulta cancelamentos.

Tabela 5.2.1.1 – Investimentos e Inversões – Disponibilidade de recursos e Distribuição das Aplicações 2008 a 2015 – Em R\$ milhões constantes

Em R\$ milhões constantes	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Receita Corrente Líquida (A)	14.388	15.341	15.680	17.891	19.014	20.296	21.384	20.275
Despesa de Pessoal Líquida (B)	7.679	8.423	8.293	8.314	8.785	9.220	9.628	10.126
Outras Despesas Correntes (C)	4.352	4.307	4.142	5.377	6.509	8.557	8.384	7.880
Serviço da Dívida exceto reestruturação da dívida (D)	1.413	1.477	1.591	1.412	1.051	983	1.082	1.110
Poupança Corrente (E) = (A)-(B)-(C)-(D)	944	1.134	1.654	2.788	2.668	1.535	2.289	1.160
Resultado do Exercício (F)	-378	-371	1.396	1.302	-1.238	-1.455	-80	-512
Utilização de Poupança Corrente e Resultado do Exercício em Investimentos/Inversões (G)=(E)-(F)	1.322	1.506	258	1.486	3.906	2.991	2.369	1.672
Receita de Capital (H) = (I)+(J)+(K)	215	456	472	798	682	1.414	1.200	2.476
Oper. Crédito exceto reestruturação da dívida (I)	15	77	45	66	284	576	852	1.780
Transf. Capital (J)	56	184	179	402	159	224	232	369
Alienação de Ativos+Amortiz de Empréstimos +Demais Rec. De Capital (K)	143	195	249	330	239	614	117	327
Total de Recursos Disponíveis para Investimentos e Inversões (L)=(G)+(H)	1.537	1.962	730	2.285	4.587	4.405	3.569	4.147

Fonte: RREO | RGF

5.2.2 Dívida Pública

A Dívida Consolidada - DC da PCRJ, em 31/10/2016 era de R\$ 13,1 bilhões, correspondentes a 62,1% da RCL. A Dívida Consolidada Líquida – DCL, 50,7% da RCL, estava bem abaixo do limite autorizado pelo Senado Federal - 120,0%.

A trajetória da dívida ao longo do período 2008 a 2016 é guiada por diversos fatores. Em 2010-2011, parte dessa dívida foi reestruturada, mediante contrato com o Banco Mundial⁴⁰, caindo a parcela renegociada para 56% da DC. Em 2015, ingressados recursos de novas operações, ainda alcançava 37% do total. Foi apenas com o recálculo do saldo, ao amparo da Lei nº 151/2015, que seu valor é fortemente reduzido.

Outra causa de correções do saldo da dívida, independente do ingresso de novos recursos, é a variação cambial. Embora, até 2009, a dívida externa não fosse significativa, as operações

⁴⁰ A operação de reestruturação de parte da dívida do Município com a União- US\$ 1,045 bilhão - resultou no ingresso de duas parcelas de R\$1,319 bilhão em 2010 e de R\$1,148 bilhão em 2011, a preços de 2015 (R\$958,7 milhões em 2010 e R\$886,0 milhões em 2011, a preços correntes).

realizadas no período 2010 a 2016 ampliaram essa participação – 31% em agosto de 2016⁴¹. A taxa de câmbio, R\$ 1,75 / US\$ em dezembro de 2009, alcançou R\$ 3,87 / US\$ em dezembro de 2015, retraindo-se em 2016⁴².

Cabe apontar que, segundo autoridades municipais, a prefeitura optou por travar a taxa de câmbio junto ao BIRD, fazendo uso de um disposto contratual para tal.

Além do efeito dos indexadores, a dívida varia em função das amortizações e do ingresso de novos recursos. O ingresso de novos recursos de 2009 a 2015 - R\$ 5,4 bilhões - supera as amortizações - R\$ 2,9 bilhões (excluídos os montantes da operação de reestruturação, que afetam entradas e saídas de recursos).

Vale observar que, quando ocorrem operações de reestruturação, a situação patrimonial, em princípio, não se modifica, havendo melhoria das condições de pagamento da dívida. No caso da PCRJ, um dos benefícios conseguidos foi a redução dos juros sobre todo o saldo não renegociado: até 2009, prevaleceram os 9,0% aa originalmente contratados. A antecipação de pagamento à União permitiu reduzir os juros para 7,5% a.a. em 2010 e 6,0% a.a., a partir de 2011, o que se refletiu na despesa com juros. No entanto, a forte desvalorização cambial eliminou parte desse ganho.

Ao longo do período 2008 a 2016, os indicadores da DC e DCL se reduzem significativamente. Em 2009, é mais baixo, pela correção negativa do IGP-DI sobre a dívida renegociada com a União. A partir de então, reduz-se, sobretudo, pelo forte crescimento de receita, que perdura até 2013. Vale observar que, a partir de 2013, deixa de ser incluída, por orientação da STN, a parcela relativa a Provisões para Riscos e Contingências⁴³. Em 2014/2015, o indicador volta a crescer, face à concentração da entrada de novos recursos e à estabilização da Receita. Em 2016, a dívida renegociada com a União é drasticamente reduzida, o que explica a forte queda dos indicadores de endividamento.

Importa notar que até 2012, a prefeitura registrava quase R\$ 1 bilhão como riscos e contingências na apuração da dívida líquida, no RGF/LRF. Após esse período, o manual da STN dispensou essa

41 R\$ 3.961 milhões em dívida externa em relação ao total de R\$ 12.769 de dívida consolidada, conforme RGF até agosto de 2016. Ressalta-se que apesar do RREO de outubro tem uma posição mais atualizada da DC, não há abertura de sua composição.

42 Dez/09: R\$/US\$1,75; dez/10: R\$/US\$1,69; dez/11: R\$/US\$1,84; dez/12: R\$/US\$2,08; dez/13: R\$/US\$2,34; dez/14: R\$/US\$2,64; dez/15: R\$/US\$3,87; ago/16: R\$/US\$3,21 (R\$/US\$ - comercial - compra - média - Banco Central do Brasil, Boletim, Seção Balanço de Pagamentos), obtida no IPEADATA

43 Veja-se o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 5ª edição, válido para o exercício 2013: orientações para preenchimento do RGF – Anexo 2 - Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida

escrituração. Essa rubrica era composta por Riscos fiscais, cíveis e trabalhistas com substancial expectativa de exigibilidade, apurado pela Controladoria Geral do Município. À época, todas estas dívidas eram da Administração indireta.

Cabe observar que, até 2008, o indicador DCL/RCL era indevidamente calculado, abatendo, da DC, não apenas as Disponibilidades de Caixa e Haveres Financeiros do Tesouro, mas também os valores do Regime Previdenciário. Além disso, não se retiravam, nas deduções, os Restos a Pagar Processados. Feitos os ajustes para retirar o caixa previdenciário em 2008, o indicador sobe para 82%.

A mudança da composição da dívida se traduziu por menor comprometimento de recursos com o serviço da dívida – juros e amortizações, que praticamente caiu pela metade em RCL na comparação entre os períodos 2009-2010 e 2011-2015. O aumento de recursos em 2014-2015 parece ainda não ter impactado o serviço da dívida. Além disso, de acordo com o Relatório de Transparência Fiscal – RTF de dezembro de 2015, da Secretaria Municipal de Fazenda, estava previsto o ingresso de R\$ 3,0 bilhões de operações já contratadas.

Em 2016, a parcela relativa à dívida renegociada com a União – R\$ 6,5 bilhões, em 31/12/2015 reduziu-se a pouco mais de R\$ 700 milhões em valores correntes pela redação dada pela LC 151/2015 ao Artigo 3º da LC 148, Lei Complementar 148 de 25/11/2014⁴⁴.

Adicionalmente, as novas condições financeiras previstas no Artigo 2º da referida Lei (IPCA + 4% ao ano ou Selic, o que for menor) devem retroagir a 1º de janeiro de 2013 e serem aplicadas a esse saldo recalculado. A lei determina que a União deva ressarcir o ente federativo por valores pagos a mais entre 1º de janeiro de 2013 e a data da assinatura dos aditivos contratuais. De acordo com o RTF de abril de 2016, o saldo remanescente, calculado pelo Banco do Brasil, agente financeiro da União, foi de apenas R\$ 750 milhões, a vencer em 2029. Assim, o saldo devedor total se reduziu mesmo com o ingresso de operações de crédito. O Indicador DC/RCL passou de 86,0 % em 31/12/2015, para 62,1% em 31/10/2016 e o indicador DCL/RCL, de 74,4%, para 50,7%.

⁴⁴ “Art. 3º A União concederá descontos sobre os saldos devedores dos contratos referidos no art. 2o, em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período.”

Gráfico 5.2.1.2. Evolução da Dívida e RCL – 2008 a 2016 (até out) – R\$ milhões constantes



Fontes: RGF | RREO | PCRJ

Nota 1: Cálculos da Dívida ajustados aos Manuais do STN em todos os anos da série: saldo da dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da Previdência; e restos a pagar processados computados como dívida

Nota 2: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

A tabela a seguir detalha a composição da dívida por credor, entre 2009 a 2015. O ano de 2016, não descrito na tabela, deve incluir parcela das liberações de operações contratadas pela PCRJ. De acordo com o RTF de dezembro de 2015, estava assegurado o ingresso de R\$ 3,0 bilhões, que incluem:

“... saldos a receber para as obras de urbanização popular, de macrodrenagem e saneamento de Jacarepaguá e Santa Cruz e dragagem de rios (Rio Joana) na região do Maracanã (CEF – total de R\$ 315,5 milhões); US\$ 95,0 milhões do Programa de Urbanização apoiado pelo contrato do BID; R\$ 849,0 milhões para o corredor de transportes Transbrasil do financiamento com a CEF; Programa Pró-Transporte (CEF - R\$ 410,7 milhões); US\$ 16,0 milhões do Projeto Rio de Excelência assinado com o BIRD, R\$ 233,9 milhões do Programa Estruturador de Transporte Urbano do contrato assinado com o BNDES em maio/2014 (já liberados até dez-2015 R\$ 2,5 bilhões) e R\$ 800 milhões da complementação do Programa Estruturador de Transporte Urbano, assinado com o BNDES em janeiro/2016”.

Tabela 5.2.1.3 - Detalhamento da Dívida por Credor – dezembro de 2009 a 2015

Detalhamento da Dívida (R\$ milhões constantes)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dívida Fundada Interna	10.808	11.178	9.832	10.296	10.692	11.813	13.278	9.154
Dívida com o Tesouro Nacional	10.075	9.978	8.404	8.235	7.847	7.375	7.070	821
Dívida renegociada MP 2.185-35	9.982	9.900	8.329	8.163	7.772	7.297	6.968	740
DMLP - em US\$	93	78	75	72	74	77	103	81
BNDES Transcarioca/PMAT III - IV/Transporte [TJLP+1.34%, 2031]	23	5	211	647	1.207	2.591	3.570	3.463
BNDES Transporte [IPCA+7.38%, 2024]	0	0	0	0	0	139	287	285
CEF Saneam/Moradia/Transporte [UPR+8.43%, 2038]	209	249	306	396	637	781	1.131	2.112
CEF PNAFM II - III [US\$+2.85%, 2033]	0	0	0	23	39	54	93	97
Progr Obras Mob Infr - Jogos Olimp. BNDES [IPCA+8.91%, 2026]	0	0	0	0	0	0	0	840
Progr Obras Mob Infr-Jogos Olimp Compl.BNDES [TJLP+2.50%, 2031]	0	0	0	0	0	0	0	0
Progr Obras Mob Infr-Jogos Olimp Compl.BNDES [IPCA+8.98%, 2031]	0	0	0	0	0	0	0	0
RELUZ (IPCA+5%, 2014)	0	0	0	5	8	8	3	0
Outras Dívidas	501	946	912	990	954	864	1.123	1.535
Depósitos Judiciais	470	879	860	956	904	839	1.105	1.523
Precatório Judicial	21	63	48	34	51	25	18	12
Diversas Dívidas	9	4	4	0	0	0	0	0
Dívida Fundada Externa	802	2.036	3.413	3.448	3.663	3.912	5.176	4.159
BID - 858(Map.Digital)/898(PROAP I)/1241(PROAP II) [US + 4.63%, 2035]	802	674	653	610	594	562	653	443
BID - 2482 (PROAP III) [US + 2.10%, 2038]	0	0	0	0	0	88	230	350
BIRD - 7942 (DPL) [US +3.62%, 2040]	0	1.362	2.760	2.838	3.069	3.262	4.292	3.347
BIRD - 8271 (Rio Excelência) [US + 1.23%, 2032]	0	0	0	0	0	0	1	18
Demais Dívidas	1.401	1.348	1.575	1.410	448	438	386	304
Parcelamento de Contribuições Sociais	99	82	66	44	129	141	120	83
Provisões p/ Riscos e Contingências	1.090	1.003	1.080	966	0	0	0	0
Empréstimos e Financiamentos	212	199	232	232	230	230	231	190
Diversas Dívidas	0	64	197	169	89	67	36	31
Dívida Total	13.010	14.562	14.819	15.154	14.804	16.163	18.841	13.616

Fonte: PCRJ

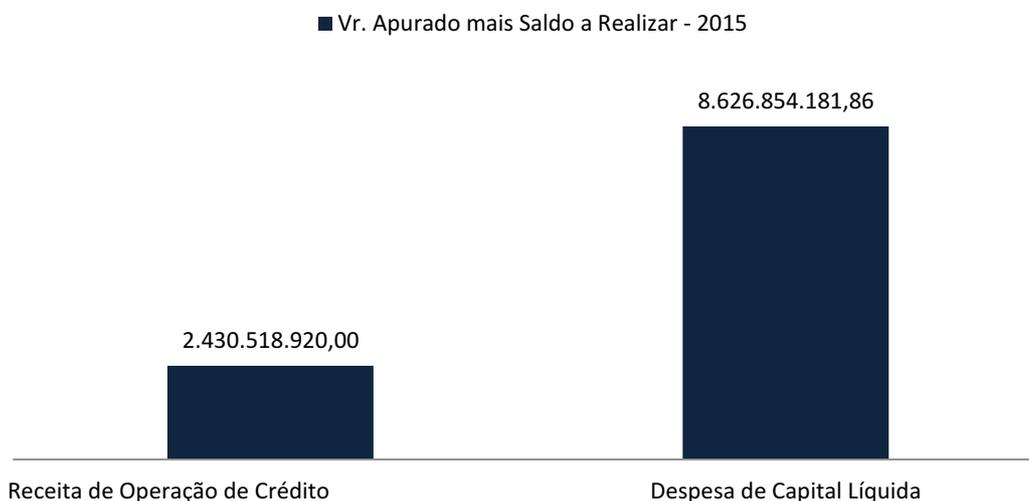
Nota: Esta tabela não considera a atualização do saldo da Dívida para 2010 feito pela Prefeitura no RREO de 2011. Em função disso, este montante se diferencia do apresentado para o mesmo ano em outras tabelas/gráficos deste relatório. A diferença é pequena - R\$ 349 milhões a preços constantes.

Em termos perspectivos, o TCM-RJ calculou em 8,55% o comprometimento médio com o serviço da dívida para o período 2015/2027, inferior ao limite máximo de 11,5% ditado por Resolução do Senado. O mesmo Tribunal destacou, no entanto, o crescimento deste percentual de comprometimento que, para o período de 2014/2027, calculado após o encerramento do exercício 2014, era de 6,89%.

5.2.3 Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital⁴⁵

O Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, referente ao 6º bimestre de 2015, evidencia que o município vem cumprindo a Regra de Ouro, isto é, as receitas de operação de crédito foram bem abaixo das despesas de capital, evitando com isso que receitas de empréstimos sejam fontes financiadoras para pagamentos de despesas correntes.

Gráfico 5.2.3.1 - Receita de Operação de Crédito contra Despesa de Capital Líquida



Fonte: RGF

As tabelas a seguir evidenciam o montante dos contratos firmados pelo município do Rio de Janeiro no período de 01/01/2009 a 30/08/2016.

⁴⁵ De acordo com o art. 167, inciso III, da CF/88, a Regra de Ouro foi estabelecida pela Constituição, ao vedar que em cada exercício financeiro o montante das receitas de operações de crédito seja superior ao total das despesas de capital. A LRF estabeleceu abrangência própria para a norma, e a exigência passou a ser de que fosse cumprida no orçamento e também na execução financeira. Em cada exercício financeiro, deverão ser considerados o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas.

Tabela 5.2.1.1 - Composição das Operações de Crédito Interna

Em R\$ mil

AGENTE FINANCEIRO	USOS E FONTES			GASTOS ACUMULADOS (até 30/08/2016)		
	PCRJ	EXTERNO	TOTAL	PCRJ	EXTERNO	TOTAL
CEF	257.730	1.097.930	1.355.660	181.283	595.944	777.227
LIGHT	7.833	11.722	19.554	7.735	5.363	13.098
BNDES	1.502.633	5.837.055	7.339.688	1.502.066	4.829.768	6.331.834
TOTAL	1.768.196	6.946.707	8.714.902	1.691.084	5.431.076	7.122.159

Fonte: PCRJ

Tabela 5.2.1.2 - Composição das Operações de Crédito Externa

Em US\$ mil

AGENTE FINANCEIRO	USOS E FONTES			GASTOS ACUMULADOS (até 30/08/2016)		
	PCRJ	EXTERNO	TOTAL	PCRJ	EXTERNO	TOTAL
BIRD	0	1.045.000	1.045.000	0	1.045.000	1.045.000
BID	150.000	150.000	300.000	50.746	50.330	101.076
BIRD	16.200	16.200	32.400	16.200	1.070	17.270
TOTAL	166.200	1.211.200	1.377.400	66.946	1.096.400	1.163.346

Fonte: PCRJ

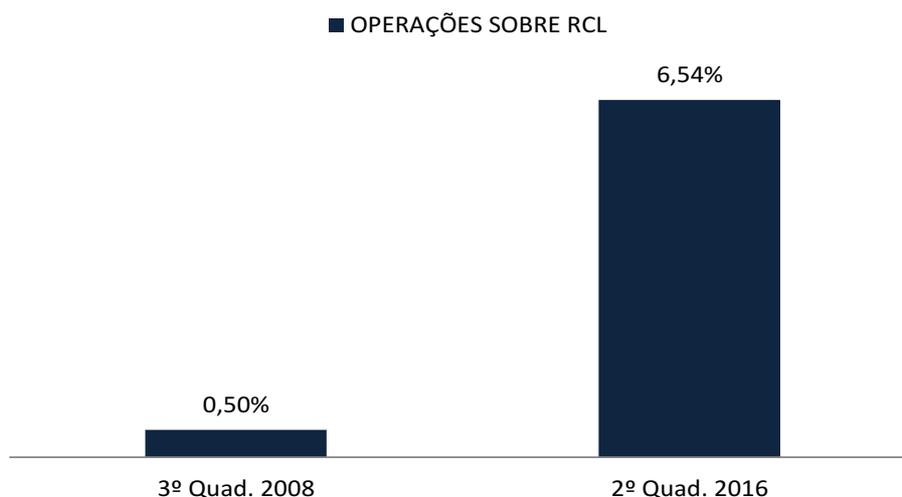
5.2.3. Demonstrativo das Operações de Crédito⁴⁶

A gestão atual fez grandes captações de operações de crédito. Atualmente, as operações de crédito consideradas para fins da apuração do cumprimento do limite estão apuradas em R\$ 1.383.244.394,73, isto representa 6,54% da Receita Corrente Líquida. O limite estabelecido por resolução do senado federal é de 16% sobre a RCL. Portanto, as operações de crédito não representam risco de não adimplemento. Se comparado às operações de créditos publicadas no

46 De acordo com o MDF, da STN (2014), o demonstrativo abrange toda e qualquer operação de crédito realizada pelos entes da Federação, independentemente de envolverem ou não o ingresso de receitas orçamentárias nos cofres públicos. Nesse sentido, não se confunde com o Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital, que engloba apenas as operações de crédito que envolve o registro de receita orçamentária no exercício a que se refere à lei orçamentária. Os valores apresentados por estes demonstrativos são, em regra, diferentes.

RGF, referente ao 3º quadrimestre de 2008, verifica-se que à época esses valores, atualizados pelo IPCA e comparado com o montante acumulado hoje, eram quase insignificantes, representavam apenas R\$ 79.939.998,19, equivalente a 0,50% da RCL.

Gráfico 5.2.3.1 Comprometimento das Operações Crédito



Fonte: RGF

Contudo, a gestão atual soube aproveitar bem as receitas de operações de crédito para realizar investimentos que não geram despesas correntes continuadas significativas. Importante destacar que esses recursos foram essenciais para a promoção de investimentos em diversas áreas de atuação municipal, em destaque, as obras de saneamento, urbanização, transporte, infraestrutura e modernização da gestão.

Os principais projetos executados com recursos oriundos de crédito interno, por agente financeiro, são:

- ▣ Caixa Econômica Federal (CEF)
 - PNAFM-BID
 - Saneamento para todos: recuperação ambiental de Jacarepaguá;
 - Saneamento para todos: esgotamento sanitário na Bacia de Santa Cruz;
 - Saneamento para todos: controle das cheias no canal do mangue – Rio Joana;
 - Saneamento para todos: recuperação ambiental de Jacarepaguá;
 - Pró-Transporte: Santa Cruz e Vala do Sangue;

- Pró-Transporte: Sepetiba;
- Pró-Transporte: Guaratiba;
- Pró-Transporte: Jardim Maravilha;

▣ Light

- Reluz

▣ Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES)

- PMAT III;
- Melhorias viárias e urbanas da Cidade do Rio de Janeiro;
- Suplementação BRT transolímpica e túnel Porto Maravilha;
- BRT Transbrasil;
- BRT transcarioca.

Os principais projetos executados com recursos oriundos de crédito externo, por agente financeiro, são:

▣ BIRD

- Projeto Política de Desenvolvimento: troca de dívida;
- Projeto Rio de Excelência.

▣ BID

- PROAP III

5.2.4. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida⁴⁷

Até outubro de 2016, a dívida consolidada líquida era de R\$ 10,691 milhões, o que garantiu uma relação de 50,7% em relação à RCL.

Outro ponto importante a ser destacado é que DCL atual está bem abaixo dos limites estabelecidos pela Resolução n. 40/2001 do Senado Federal, que define em 120% o percentual sobre a receita líquida.

O Município do Rio de Janeiro tem mantido sob controle seu nível de dívida consolidada líquida em relação à receita corrente líquida. A tabela a seguir destaca a trajetória ao longo do tempo da DCL/RCL. Ressalta-se que a queda no período de 2015 a 2016 reforça o compromisso da prefeitura em dar continuidade a boa gestão fiscal, mostrando a solvência do município em relação aos seus compromissos financeiros. Somado a esses fatores, observa-se que a relação DCL/RCL está menos suscetível aos ciclos políticos e as flutuações cambiais, se observado no longo prazo.

47 De acordo com o MDF, da STN (2014), o Demonstrativo contém informações sobre a Dívida Consolidada (detalhada em Dívida Mobiliária, Dívida Contratual, Precatórios Posteriores a 05/05/2000 e Outras Dívidas), as Deduções (detalhadas em Disponibilidade de Caixa Bruta e Demais Haveres Financeiros, além do saldo dos Restos a Pagar Processados (exceto Precatórios), a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida). Para fins de transparência, o valor da Dívida Contratual informada deverá ser detalhado no quadro à parte, informando-se os valores de Dívida de PPP, Parcelamento de Dívidas, Dívida com Instituição Financeira e Demais Dívidas Contratuais. Serão informados os valores do saldo do exercício anterior, e do saldo do exercício de referência por quadrimestre. Quanto aos limites impostos, a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal define para os Municípios que a Dívida Consolidada Líquida não pode ser superior a 1,2 vezes (120%) a Receita Corrente Líquida.

Tabela 5.2.4.1. Dívida Pública – R\$ milhões constantes

Contas	2008 ¹	2012	2015	Até out/2016
Em R\$ milhões constantes de 2016				
Dívida Consolidada	15.976,3	15.154,2	18.841,0	13.089,4
Dívida Consolidada Líquida	13.180,3	11.561,0	16.292,7	10.691,1
Deduções	2.796,0	3.593,2	2.548,4	2.398,3
Receita Aplicações Financeiras	846,2	980,5	719,6	586,8
Receita Corrente Líquida	16.033,9	21.487,2	21.896,1	21.086,8
Em % da RCL				
Dívida Consolidada	99,6%	70,5%	86,0%	62,1%
Dívida Consolidada Líquida	82,2%	53,8%	74,4%	50,7%
Disponibilidades Financeiras	17,4%	16,7%	11,6%	11,4%
Receita Aplicações Financeiras ²	5,3%	4,6%	3,3%	3,4%

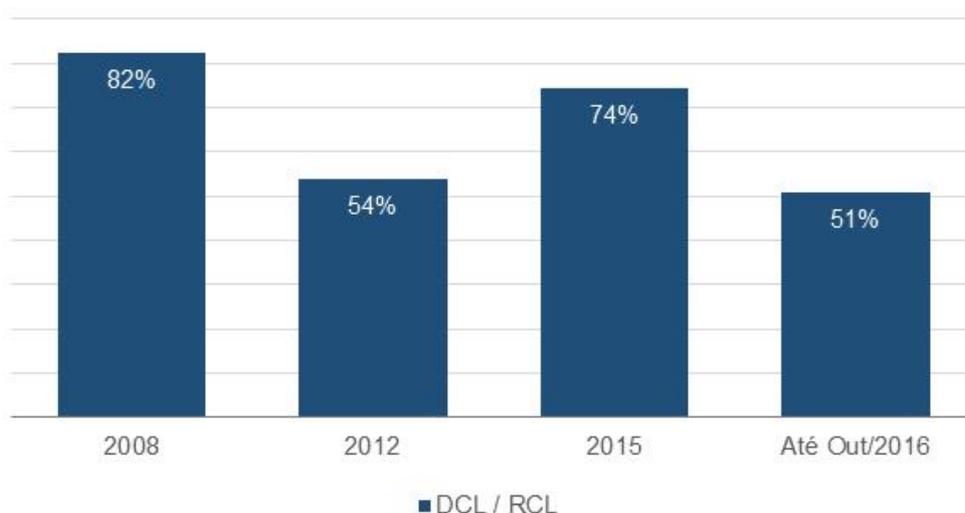
Fontes RGF | RREO | PCRJ

Nota 1: Cálculos ajustados aos Manuais do STN em todos os anos da série: saldo da dívida renegociada com juros calculados pela STN; disponibilidade financeira sem a da Previdência; e restos a pagar processados computados como dívida.

Nota 2: Receita de aplicações em % da RCL, ambas de 10 meses.

O gráfico a seguir é um recorte da tabela com o objetivo de evidenciar os percentuais de comprometimento da Dívida Líquida sobre a Receita Corrente Líquida.

Gráfico 5.2.4.2 Evolução do Comprometimento da Dívida Consolidada Líquida

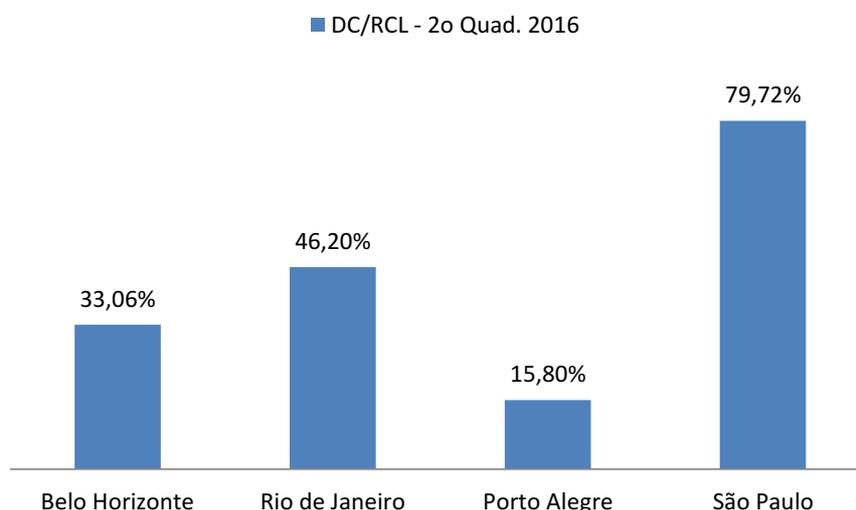


Fonte: RREO

Na análise comparativa com outros municípios, com dados até agosto de 2016, observa-se que o Rio de Janeiro está entre os municípios com melhores níveis de responsabilidade fiscal. Sua capacidade de endividamento, quando comparada, apresenta resultados superiores a São Paulo, e próximo do resultado de Belo Horizonte. Ressalta-se que o Rio de Janeiro expandiu suas operações de créditos nos últimos anos, justificando o aumento em investimentos em infraestrutura e sediando eventos internacionais como a Copa do Mundo e as Olimpíadas.

Ressalta-se que o período de análise entre os gráficos 5.2.4.2. e 5.2.4.3. são diferentes.

Gráfico 5.2.4.3 Comprometimento da DCL – 2º Quadrimestre de 2016



Fonte: RREO

5.3 Gestão Patrimonial e de Riscos

5.3.1 Demonstrativos das Receitas de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos⁴⁸

No 6º bimestre de 2015 foi obtido R\$ 52.156.679,98 com vendas de ativos e aplicados R\$ 4.672.467.017,19 com recursos de alienação de ativos. Desse total, R\$ 4.173.590.841,38 foram efetuados em investimentos.

5.3.2 Demonstrativo de Riscos Fiscais

De acordo com o Anexo de Riscos Fiscais, LDO de 2016, parte substancial dos Riscos Fiscais para o exercício seguinte que podem determinar aumento do estoque da dívida pública municipal é passivo contingente derivado, na sua maioria, de ações fiscais.

No caso das ações cíveis, trabalhistas ou fiscais, é importante observar que os passivos relacionados não implicam afirmar a ocorrência de perda das ações e consequente exigibilidade desses valores, contudo sua ocorrência teria impacto sobre a política fiscal da Administração Municipal. Os demais Riscos Fiscais são representados por passivos em discussão, ainda, na esfera administrativa.

Vale ressaltar que o município adotou o procedimento de abertura de Créditos Adicionais a partir da Reserva de Contingência e / ou abertura de Créditos Adicionais a partir do cancelamento de dotação de despesas discricionárias como providências,

⁴⁸ O Demonstrativo apresenta a receita proveniente da alienação de ativos (previsão atualizada, receitas realizadas e saldo a realizar) e a correspondente aplicação dos recursos auferidos (dotação atualizada, despesas executadas e saldo a executar), além do saldo financeiro a aplicar, segundo MDF, do STN (2014, p. 386). É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público, para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei ao Regime Geral de Previdência Social, e ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

Tabela 5.3.2.1 Riscos Fiscais

Passivos Contingentes	Valor (R\$)
Demandas Judiciais	239.683.546,03
Dívidas em Processo de Reconhecimento	879.563.400,16
Outros Passivos Contingentes	432.678.632,56
TOTAL	1.551.925.578,75

Fonte: Demonstrações Contábeis e Notas Explicativas das Entidades

5.3.3 Classificações Independentes de Riscos

É interessante comentar à parte que alguns governos brasileiros têm contratado avaliação de risco junto às agências internacionais especializadas. Seria um caminho imprescindível para colocação de títulos públicos no mercado financeiro, sobretudo no internacional. Em que pese essa forma de endividamento ter sido disciplinada pela LRF, o governo federal nunca permitiu o acesso dos governos e, mais recentemente, lei complementar vedou que os outros governos possam emitir títulos, mesmo que fossem bem avaliados e que houvesse investidores interessados em correr o tal risco.

A cidade Rio foi pioneira (entre as prefeituras) na prática de ser avaliada por agências internacionais de *rating*. Depois da recessão e da crise fiscal, foram rebaixadas todas as notas do País nas diferentes agências, de todos os governos e de todas as empresas. Dentre outras agências, a Moodys (2016) assim justificou a avaliação de risco mais recente da cidade do Rio e chama a atenção para o melhor posicionamento comparativo às outras prefeituras: “O posicionamento do NSR do município do Rio de Janeiro (GSR de Ba2) no ponto mais elevado do intervalo reflete (i) o histórico do desempenho operacional do município consistentemente acima de seus pares, (ii) sua capacidade para atrair recursos federais para financiar grandes investimentos, demonstrada recentemente na preparação dos Jogos Olímpicos; e (iii) expectativas de que os níveis da dívida ficarão visivelmente abaixo de seus pares após o efeito da recente renegociação da dívida do município com o governo federal.”

Na posição vigente ao final de novembro de 2016 nas três principais agências de avaliação – Fitch, S&P e Moody’s -, o município do Rio detém a melhor nota concedida a algum governo no

País, superando a de governos estaduais e igualando a da União. Ressalvado, é lógico, que se tratam de notas razoavelmente baixa, mas compatíveis com a gravidade da cena macroeconômica e fiscal. É interessante notar que, nos três casos, a nota da prefeitura da capital do Rio está em faixa duas vezes superior àquela na qual foi enquadrado a do correspondente governo estadual (qualificado como inadimplente).

Tabela 5.3.3.1. Classificação de Risco de Governos Brasileiros por Agências Internacionais – novembro de 2016

FITCH	MOODY'S	STANDARD AND POOR'S
BB: União; Estados SP, PR, SC; Municípios RJ, SP	Ba2: União; Estado SP; Município RJ	BB: União; Estados SP, SC; Município RJ
BB-: Estado MA	Ba3: Estados PR, MA, MG; Município BH	BB-: Estado MG
C: Estado RJ		CCC-: Estado RJ

Fonte primária: SMF/PCRJ, a partir das agências. Elaboração própria.

5.4. Análises dos Indicadores Fiscais

Os indicadores fiscais do município indicam que a situação do município está solvente. Ao analisar o Balanço de 2015 destacam-se os seguintes indicadores:

a) Índice de Liquidez Corrente (ILC)⁴⁹

A relação do Ativo Circulante e Passivo Circulante é de R\$1,25, isto é, a cada R\$ 1,00 de obrigação de curto prazo, o município tem 1,25 de cobertura, mantendo, portanto, uma boa liquidez.

b) Índice de Esforço Fiscal Próprio (IEFP)⁵⁰

Os Entes federativos dispõem de diversas fontes de receitas, podendo ser divididos em dois grupos: receitas próprias oriundos de tributos e receitas de transferências.

O gráfico a seguir representa o índice de esforço fiscal próprio ao longo dos últimos nove anos de governo do município do Rio de Janeiro. Ressalta-se que quanto maior a independência financeira, maior a autonomia do Estado em gerir suas atividades essenciais com recursos próprios. Em outras palavras, menor é a vulnerabilidade a choques externos, como o caso de queda de receitas da União, ou com relação a ciclos políticos.

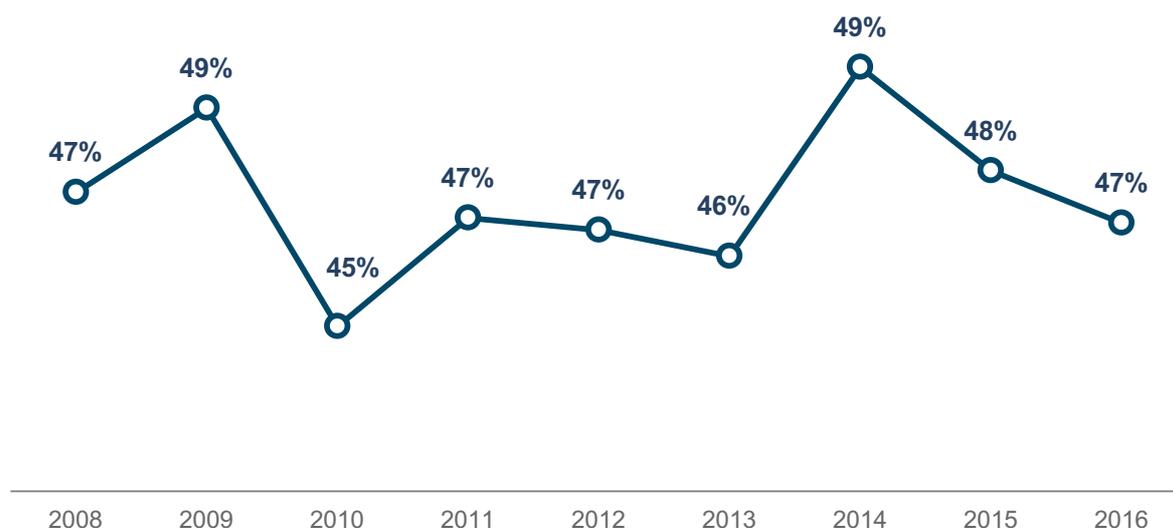
Analisando os dados, tem-se que o nível de independência financeira se manteve estável ao longo do período observado. Isso é favorável no aspecto de que a não flutuação dos valores garante maior autonomia e segurança com relação à continuidade das políticas públicas. Outro ponto a ser observado é o elevado nível de transferências correntes em relação à receita corrente líquida total, em que os principais componentes são as transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização da Educação (FUNDEB), Cota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e outros.

49 O índice de liquidez corrente relaciona o ativo circulante com o passivo circulante. Quando $AC > PC$, o coeficiente é maior que um e diz-se haver liquidez. O índice demonstra que a cobertura para despesas no curto prazo. É importante ter e manter uma boa liquidez. Por outro lado, uma liquidez muito alta pode indicar disponibilidades excessivas, falta de capacidade de gestão e visão para investimentos. Esse indicador pode ser usado para análise das empresas e do setor público, como componente de avaliação do Balanço Patrimonial. Entretanto, para subsídio de curto prazo, o gestor poderá extrair o Indicador de Liquidez no RREO (ILRREO), onde avaliará se a receita arrecadada vem sendo superior a despesa empenhada.

50 O IEFP (Índice de Esforço Fiscal Próprio) contempla, a partir da análise do Anexo III - Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL), do RREO a capacidade de esforço fiscal na arrecadação, focada na efetiva receita tributária própria, composta por tributos que exijam diretamente medidas de incremento da arrecadação. É preferível que o $IEFP \geq 1$, para reduzir o grau de dependência das demais receitas correntes. Entretanto, tal fato está longe de acontecer, pela larga dependência dos Municípios brasileiros de transferências correntes, principalmente FPM e cota-parte do ICMS. Entretanto, fazendo um corte para os Municípios de até 50 mil habitantes, que contemplam cerca de 90%, seria prudente que a $RTP \geq 20\%$ da RCL.

Contudo, a manutenção do índice reflete a estabilidade da máquina de arrecadação, mesmo em época de crises. Em termos gerais, não houve contaminação da crise fiscal que atinge outros entes federativos. Sendo assim, o município apresenta um baixo nível de risco fiscal.

Gráfico 5.4.1 Evolução do Índice de Esforço Fiscal



Fonte: RREO/SMF

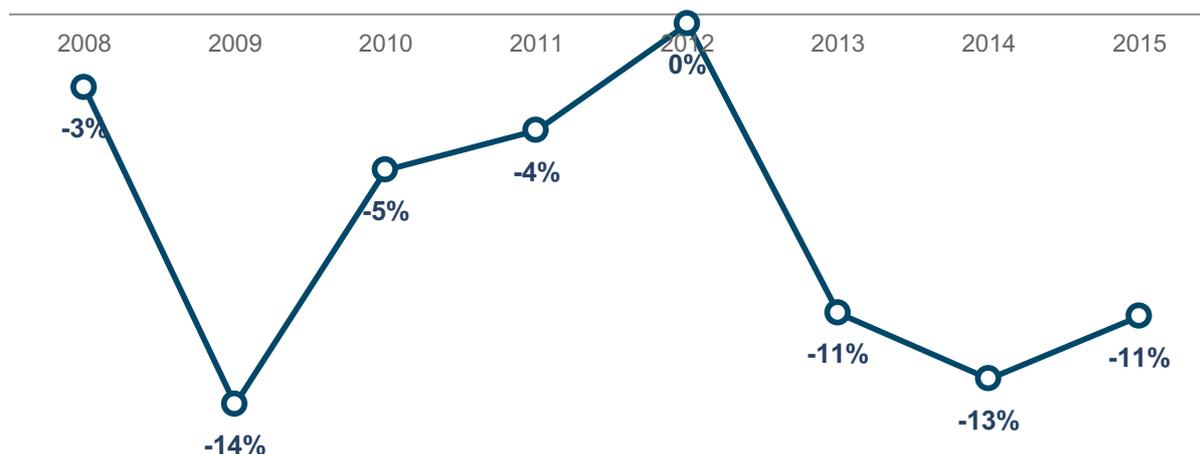
Nota: Os valores utilizados em 2016 são a previsão atualizada no 5º bimestre.

c) Índice de Comportamento da Execução das Despesas (ICED)⁵¹

A execução orçamentária da despesa tem se comportado sempre abaixo da fixação orçamentária. O comportamento ao longo dos últimos anos demonstra pouca variação, com exceção dos exercícios de 2010 e dos últimos três anos do período analisado. Sendo que em 2014 a 2015 a execução inferior ao previsto ter sido influenciada pelos efeitos da crise econômica.

⁵¹ O Anexo II, do RREO na LRF, traz a evolução bimestral da execução da despesa por função e subfunção, apresentando a Dotação Atualizada, ou seja, Despesa Fixada, que incorpora os créditos adicionais. A relação é dada pela expressão: (Despesas Liquidada - Dotação Atualizada) / Dotação Atualizada. Obtém-se a expressão: (DR - DP) / DP.

Gráfico 5.4.2 Evolução do Índice de Comportamento da execução das Despesas



Fonte: RREO/SMF

d) Índice de Liquidez Imediata (ILI)⁵²

A relação da Disponibilidade de Caixa e Passivo Circulante é de R\$ 0,78, isto é, a cada R\$ 1,00 de obrigação de curto prazo, o município tem R\$ 0,78 de cobertura, mantendo, portanto, uma boa liquidez.

52 Corresponde à verificação de qual percentual do passivo financeiro é coberto por recursos disponíveis imediatamente em tesouraria, ou seja, receita financeira apurada no Balanço Patrimonial quanto mais alto for este percentual, tanto melhor será, em tese, inclusive para cobertura de restos a pagar liquidados e, para uma melhor reserva, cobertura de Despesas de Exercícios Anteriores.

6. Aspectos Fiscais Marcantes

Neste capítulo, é dada atenção especial para apresentar e avaliar aspectos que podem ser considerados marcantes para a gestão fiscal de um município.

6.1 Previdência Própria dos Servidores

O objetivo desta seção é analisar os resultados recentes e as projeções para a previdência própria dos servidores da prefeitura. Mas antes de entrar diretamente no tema, cabe uma contextualização importante sobre o tema em si de forma geral.

As projeções demográficas para o Brasil põem em xeque a capacidade do Estado brasileiro de financiar o sistema, da forma que o mesmo está desenhado – ou seja, a dependência do orçamento fiscal suprir, de forma contínua e crescente, o orçamento da seguridade social. Assim, independente da vertente que se faça um diagnóstico sobre a crise previdenciária, a partir da metade do século passado, o Brasil apresentou alguns fatores demográficos que impactaram diretamente no seu sistema de repartição previdenciária, dentre eles a diminuição da mortalidade infantil, a queda na fecundidade; a redução da mortalidade adulta e, infelizmente, de forma mais recente, aumento da mortalidade juvenil, em decorrência da violência urbana.

Tais mudanças demográficas têm se dado em uma alta velocidade e vem pressionando a seguridade social em todas as esferas governamentais. E a Prefeitura do Rio de Janeiro não ficará de fora da necessidade do ajuste previdenciário, para correção de déficits financeiro e atuarial.

Na cidade do Rio, a previdência se dá através do FUNPREVI, fundo especial criado pela Lei nº 3.344, de 28 de dezembro de 2001, com a finalidade de garantir recursos para pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados e dependentes do regime próprio de previdência do município do Rio de Janeiro, gerido pelo Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro – PREVI-RIO. O Instituto de Previdência e Assistência do Município do Rio de Janeiro – PREVI-RIO é uma Autarquia criada pela Lei nº 1079, de 5 de novembro de 1987, sendo vinculada à Secretaria Municipal da Casa Civil através do Decreto nº 31.594, de 17 de dezembro de 2009, que tem por missão institucional gerir o sistema de previdência municipal através da

concessão e pagamento de benefícios de natureza assistencial, previdenciária e a realização de operações de financiamento imobiliário aos seus segurados; sendo responsável pela gestão dos fundos Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro e o de Assistência à Saúde dos Servidores.

As entidades administradas pelo PREVI-RIO (incluindo FUNPREVI e FASS) possuem política de investimento própria, aprovada pelo seu Conselho de Administração, dada a especificidade do setor previdenciário, que possui regulamentação específica e previsão de independência da gestão em relação ao patrocinador.

O FUNPREVI tem como receita as contribuições previdenciária e patronal, os aluguéis de imóveis públicos municipais, os juros do financiamento imobiliário para os servidores da Prefeitura do Rio e o recebimento de valores por meio do sistema do Comprev (processo de compensação previdenciária entre os regimes próprios e o INSS). No entanto, tais receitas por alguns anos, não foram suficientes para cobrir as despesas realizadas e projetadas, o que gerou um grande déficit atuarial no município. Sobre a composição de massa do PREVI-RIO, é importante informar que não foi feita a segregação de massa.

Em 2011, foi publicada a Lei nº 5.300/11 com o objetivo de dispor sobre um Plano de Capitalização para o FUNPREVI, que em 2010 tinha um déficit atuarial de R\$ 22,6 bilhões, segundo o TCM. As principais medidas do Plano foram:

1. Contribuição Patronal Suplementar, a ser paga pelo Tesouro no período de 1/1/2011 a 31/12/2045, de 35% da folha salarial dos Ativos, limitada superiormente ao teto e inferiormente ao piso, ambos definidos no Anexo I da lei;
2. Transferência dos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO;
3. Recebimento das parcelas de amortizações, a partir de janeiro de 2017, de financiamentos imobiliários e empréstimos concedidos e a conceder pelo PREVI-RIO;
4. Recebimento das receitas provenientes dos Royalties de Petróleo, no período de entre 2015 e 2059.

Em relação ao item 1, a contribuição suplementar ao FUNPREVI é de 35% da remuneração integral percebida pelos servidores ativos de qualquer dos Poderes do Município, incluídas suas autarquias e fundações, excetuadas as parcelas de caráter eventual. A referida contribuição está alocada na constituição de reservas técnicas destinadas à cobertura do déficit atuarial do FUNPREVI.

Já em relação ao item 2, de acordo com o § 4º, Art. 2º, Lei nº 5.300/11, o PREVI-RIO transfere os imóveis pertencentes a sua carteira de investimentos ao patrimônio do Fundo Especial de Previdência do Município do Rio de Janeiro (FUNPREVI), conforme listagem a seguir

Tabela 6.1.1 – Imóveis transferidos ao PREVI-RIO

IMÓVEIS PREVI-RIO	R\$ 1.215.171.587,00
PRÉDIO CASS BLOCO I - Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932	90.522.000,00
PRÉDIO CASS BLOCO II – Rua Júlio do Carmo, PAL 43932	108.760.000,00
TORRE NORTE – Rua Madre Teresa de Calcutá, PAL 43932	172.484.000,00
TORRE SUL – Rua Joaquim Palhares, PAL 43932	75.253.600,00
CENTRO DE CONVENÇÕES – Av. Paulo de Frontin, PAL 43932	144.019.680,00
TERRENO – Avenida Presidente Vargas, PAL 41941	27.789.851,00
QUADRA 03 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932	14.373.973,00
QUADRA 14 A – Rua Dom Marcos Barbosa, PAL 43932	138.241.273,00
QUADRA 14 B – Rua Dom Marcos Barbosa, PAL 43932	224.087.486,00
QUADRA 15 LOTE 01 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932	14.137.203,00
QUADRA 15 LOTE 02 – Rua Afonso Cavalcanti, PAL 43932	14.137.203,00
QUADRA 23 – Rua Joaquim Palhares, PAL 43932	149.613.103,00
QUADRA 24 LOTE 02 – Rua Ulysses Guimarães, PAL 43932	19.066.674,00
QUADRA 25 LOTE 01 – Rua Ulysses Guimarães, PAL 43932	22.685.541,00

Fonte: Anexo II da Lei N.º 5.300, de 13 dezembro de 2011.

Antes de analisar o desempenho municipal em relação à Previdência, é necessário primeiro mencionar as principais fontes de informação para essa seção. Foram elas:

- Projeções Atuariais do Regime Próprio de Previdência Social apresentada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos últimos exercícios (RREO);
- Demonstrativo de Resultados da Avaliação Actuarial (DRAA) enviada ao Ministério da Previdência Social (MPS) em 2015 com projeção de 2014; e

- Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Município (TCM- RJ)

6.1.1 População Coberta

A primeira análise quando se trata de previdência refere-se à população coberta. Na Prefeitura, os ativos e inativos somaram em 2015 aproximadamente 174 mil pessoas. Com média salarial de quase R\$ 3.300, a folha anual é estimada em torno de R\$ 7,4 bilhões. A tabela a seguir apresenta mais detalhes.

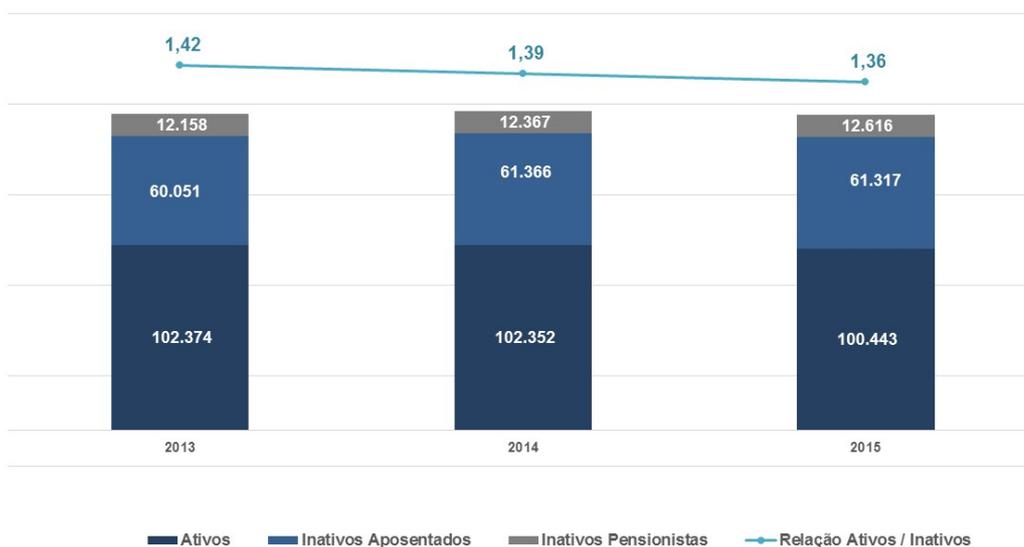
Tabela 6.1.1.1 – População Coberta por Benefícios Previdenciários - 2015

População Coberta	Quantidade (A)			Média (B) Em R\$ (Base Cálculo ou Benefício)		Idade Média		Folha Mensal (AxB) Em R\$	Folha Anual Em R\$
	Fem.	Masc.	Total	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Total	Total
Aposentados	52.117	9.200	61.317	R\$ 3.150	R\$ 4.297			R\$ 203.711.423	R\$ 2.648.248.358
Compulsória	676	410	1.086	R\$ 2.278	R\$ 3.402	76	76	R\$ 2.934.593	R\$ 38.149.687
Por Idade	2.781	245	3.026	R\$ 1.624	R\$ 2.595	68	70	R\$ 5.152.566	R\$ 66.983.322
Por Invalidez	3.074	809	3.883	R\$ 1.847	R\$ 2.336	57	59	R\$ 7.567.133	R\$ 98.372.672
Por Tempo de Contribuição	45.586	7.736	53.322	R\$ 3.344	R\$ 4.603	68	73	R\$ 188.057.131	R\$ 2.444.741.248
Pensionistas	8.492	4.124	12.616	R\$ 3.228	R\$ 2.590			R\$ 38.094.860	R\$ 495.233.114
Pensionistas	8.492	4.124	12.616	R\$ 3.228	R\$ 2.590	69	65	R\$ 38.094.860	R\$ 495.232.882
Ativos	72.756	27.687	100.443	R\$ 2.992	R\$ 4.083			R\$ 330.722.170	R\$ 4.299.385.654
Sem crit. diferenciado p/ aposent.	42.971	21.851	64.822	R\$ 3.060	R\$ 4.464	45	46	R\$ 229.030.569	R\$ 2.977.395.635
Professores	29.785	5.836	35.621	R\$ 2.893	R\$ 2.659	46	45	R\$ 101.691.600	R\$ 1.321.990.019
Total	133.365	41.011	174.376	R\$ 3.069	R\$ 3.981			R\$ 572.528.452	R\$ 7.442.867.126

Fonte: DRRA 2015.

A evolução da população coberta foi bem pequena nos últimos dois anos, como mostra o gráfico a seguir, com recorte entre servidores ativos e inativos. Como pode ser visto, houve uma pequena queda no total de servidores ativos entre 2013-2015, praticamente compensada pelo aumento de aposentados e pensionistas.

Gráfico 6.1.1.1 – Evolução da População Coberta por Benefícios Previdenciários – 2013 a 2015



Fonte: DRRA 2015.

No entanto, também é possível ver no gráfico uma deterioração da composição entre servidores ativos e inativos, que passou de 1,42 em 2013 para 1,36 em 2015.

Segundo informações do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA de 2015, os segurados ativos contribuem com 11%, o Tesouro contribui com 21% e mais 1% de taxa de administração, enquanto os inativos são isentos de contribuição previdenciária.

6.1.2 Benefícios e serviços

São benefícios e serviços assegurados pelo PREVI-RIO:

- Auxílio-natalidade;
- Auxílio-educação;
- Auxílio-funeral de pensionista;
- Auxílio-reclusão;
- Pecúlio post-mortem;
- Assistência financeira;
- Serviço social; e
- Outros serviços assistenciais definidos em regulamento.

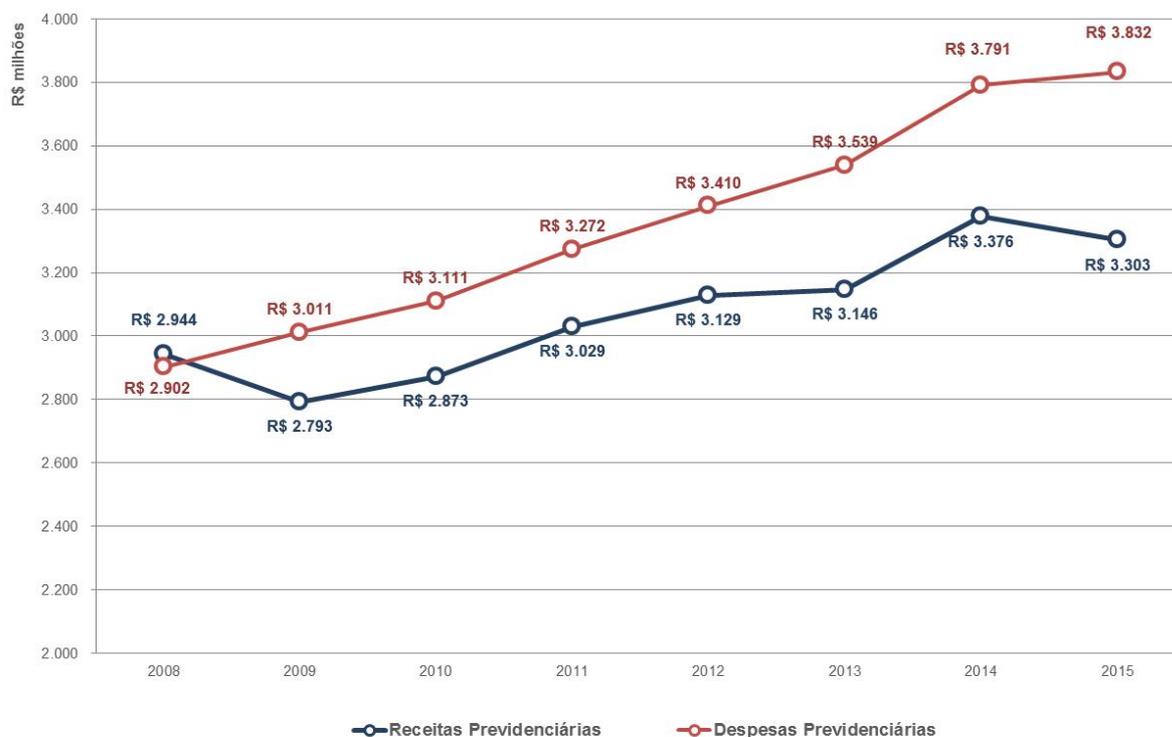
Tais benefícios variam conforme a organização de programas específicos sobre cada matéria. Um exemplo é o Programa Previ-Rio Bilíngue, que entre 2011 e 2016, financiou curso de inglês para dependentes de servidores segurados do Instituto. O projeto visou formar turmas plenamente capacitadas nesta língua estrangeira, a fim de ajudar a Cidade a receber visitantes nos grandes eventos esportivos, como a última Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos de 2016.

Além disso, o Instituto oferece Financiamentos Imobiliários e outros Empréstimos e Financiamentos aos segurados.

6.1.3 Resultado Financeiro

Em se tratando de Resultado Financeiro, observa-se que, em 2015, as receitas previdenciárias foram aproximadamente R\$ 3 bilhões em valores correntes, enquanto as despesas foram R\$ 3,5 bilhões, o que gerou um resultado financeiro negativo de R\$ 486 milhões. Desde 2009, as receitas previdenciárias têm sido inferiores às despesas, como mostra o gráfico a seguir.

Tabela 6.1.2.1 – Evolução do Resultado Previdenciário 2008-2015
(R\$ milhões constantes)



Fonte: RREO 2009-2015.

O gráfico anterior mostra os dados de receita e despesa corrigidos pelo IPCA e é possível ver que o déficit aumentou nos últimos anos e as receitas caíram em 2015. Os dados parciais de 2016 apresentam um déficit proporcional bem menor, de quase R\$ 120 milhões até outubro.

Na análise das receitas, a tabela a seguir apresenta um comparativo entre a previsão e a realização em 2015 e até out/2016. Como o objetivo da tabela é avaliar o percentual de realização, os valores não foram corrigidos pelo IPCA.

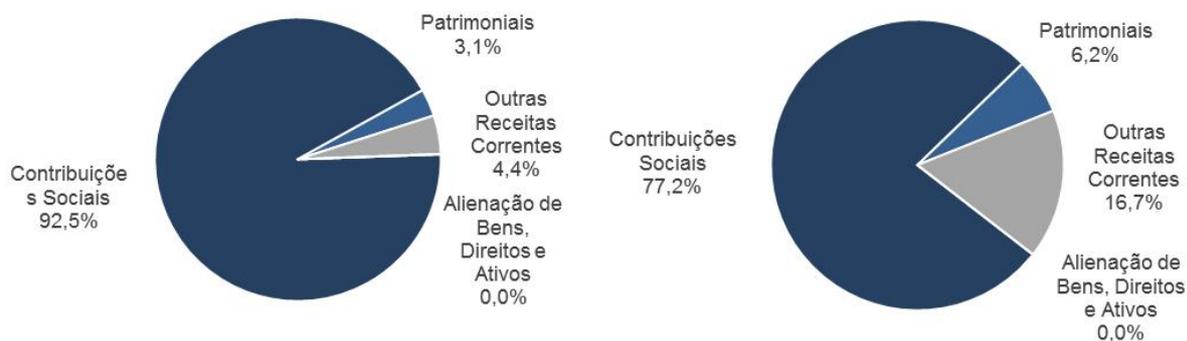
**Tabela 6.1.2.2 – Comparação Previsto x Realizado – Receitas
(R\$ nominais - 2015 e out/2016)**

Receitas Previdenciárias	2015			Até Out/2016		
	Previsto	Realizado	% Real. / Prev	Previsto	Realizado	% Real. / Prev
Correntes	R\$ 3.235.124.922	R\$ 3.035.488.904	93,8%	R\$ 3.656.846.452	R\$ 3.101.535.793	84,8%
Contribuições Sociais	R\$ 2.811.547.900	R\$ 2.807.216.243	99,8%	R\$ 3.134.367.600	R\$ 2.393.149.578	76,4%
Patrimoniais	R\$ 114.600.235	R\$ 94.454.683	82,4%	R\$ 94.184.810	R\$ 191.853.525	203,7%
Outras Receitas Correntes	R\$ 308.976.787	R\$ 133.817.978	43,3%	R\$ 428.294.042	R\$ 516.532.690	120,6%
Capital	R\$ 396.125.835	R\$ 872.430	0,2%	R\$ 489.635.348	R\$ -	0,0%
Alienação de Bens, Direitos e Ativos	R\$ 259.211.535	R\$ 872.430	0,3%	R\$ 274.031.000	R\$ -	0,0%
Outras Receitas de Capital	R\$ 136.914.300	R\$ -	0,0%	R\$ 215.604.348	R\$ -	0,0%
Total	R\$ 3.631.250.757	R\$ 3.036.361.334	83,6%	R\$ 4.146.481.800	R\$ 3.101.535.793	74,8%

Fonte: RREO 2015 e RREO até out 2016.

Analisando mais a fundo a previsão das receitas em 2015 e 2016, é possível ver que realização das receitas de capital foi bem aquém do esperado em 2015, devido especialmente a não concretização de alienação de imóveis, o que aumentou a importância das receitas de contribuições, que representaram 92,5% do total, como mostram os gráficos a seguir.

Gráfico 6.1.2.1 – Composição das Receitas



(R\$ 2015 e out/2016)

Fonte: RREO 2015 e RREO até out/2016

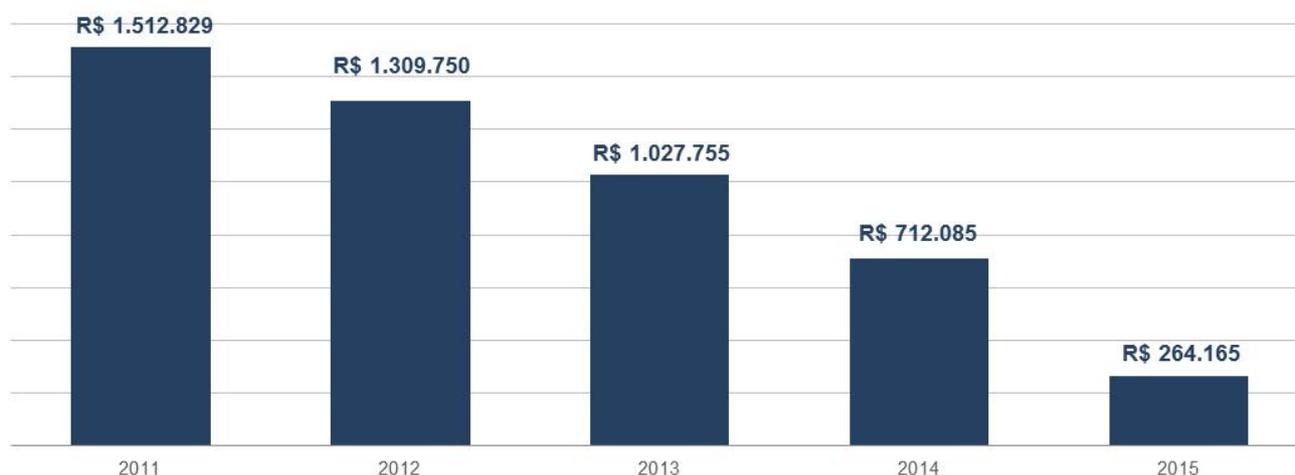
As receitas de contribuições se dividem em Patronal, Suplementar e dos Servidores. Segundo dados do Tribunal de Contas do Município (TCM-RJ), a contribuição Previdenciária Suplementar

representou 46,30% do total de 2015, o que enseja precaução quanto à saúde financeira da Previdência carioca de forma independente do tesouro.

6.1.4 Disponibilidade de Caixa Bruta

O déficit entre receitas e despesas previdenciárias tem contribuído também para a redução gradativa da disponibilidade de caixa bruta do Fundo, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 6.1.3.1 – Disponibilidade de Caixa Bruta (Valores Nominais)



Fonte: Relatório Contas do Governo 2015 do TCM

Além disso, em 2015, as disponibilidades do Fundo mostraram-se insuficientes para honrar as obrigações na mesma data, como mostra a tabela a seguir.

Tabela 6.1.3.1 – Disponibilidade de Caixa Líquida (Valores Nominais)

Ano	Disponibilidade de Caixa Bruta (a) R\$ mil	Obrigações Financeiras (b) R\$ mil	Disponibilidade de Caixa Líquida (c) = (a-b) R\$ mil
2015	R\$ 264.165	R\$ 300.800	-R\$ 36.635
2014	R\$ 712.085	R\$ 262.658	R\$ 449.427
2013	R\$ 1.027.755	R\$ 229.093	R\$ 798.662

Fonte: Relatório Contas do Governo 2015 do TCM

Como apontado no relatório do Tribunal de Contas:

“Cabe ressaltar que, conforme evidenciado no Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal (fl. 35), as disponibilidades financeiras do FUNPREVI em 31/12/2015 não eram suficientes para honrar as obrigações existentes na mesma data, com uma insuficiência da ordem de R\$ 37 milhões, ou seja, não havia recursos financeiros para pagamento dos benefícios previdenciários referentes à competência dezembro de 2015.

Em novembro/2015, a CAD, em inspeção ordinária, constatou que, considerando o saldo das disponibilidades financeiras em agosto de 2015 e o déficit financeiro de cerca R\$ 40 milhões registrado mensalmente, em poucos meses o Fundo não teria liquidez para arcar com o pagamento dos benefícios previdenciários.

Verificou-se ainda, com base nos resultados da Avaliação Atuarial de 2014, finalizada somente em outubro/2015, o crescimento de 275% do déficit atuarial, passando de R\$ 864,48 milhões em 31/12/2013 a R\$ 3,24 bilhões em 31/12/2014, tendo o Parecer Atuarial concluído que: Este déficit, se financiado em 31 anos, equivale a um Custo Suplementar Adicional de 5,41%. Assim, para que haja equilíbrio do Plano Previdenciário, é necessária a indicação de nova fonte de recurso que faça frente a este déficit, ou a elevação do Custo Suplementar. ”

6.1.5 Patrimônio do Plano

O patrimônio do Fundo efetivamente constituído pelo RPPS (Ativo do Plano) é o valor utilizado para fazer face às Reservas Matemáticas calculadas (Passivo do Plano). Esse patrimônio pode ser composto por bens, direitos e ativos financeiros. A tabela a seguir apresenta o valor do patrimônio do RPPS e sua respectiva data de apuração.

Tabela 6.1.4.1 – Patrimônio Constituído pelo RPPS – Elaboração em 2014

Cobertura do Passivo	R\$ Nominais
Royalties	R\$ 4.032.920.590
Contribuição Custo Suplementar	R\$ 24.370.203.215
Imóveis	R\$ 1.117.888.233
Aluguéis	R\$ 25.224.888
Ativo Financeiro	R\$ 514.348.496
Empréstimos (juros+amort)	R\$ 1.443.378.212
Créditos a Receber	R\$ 287.626.949
Total	R\$ 31.791.590.582

Fonte: Caixa – Relatório Avaliação Atuarial

Segundo informações no relatório de Avaliação Atuarial, os valores referentes a Royalties, Contribuições de Custo Suplementar, Aluguéis e Empréstimos representam valores presentes de fluxos de pagamentos. Assim sendo, para efeito de projeção dos fluxos de receitas e despesas, estes valores são apresentados em parcelas ao longo dos anos conforme sua previsão de recebimento.

Os valores que não representam fluxo de recebimento como Imóveis, Ativo financeiro e Créditos a receber são previstos nos fluxos em sua totalidade no primeiro ano, sendo que apenas o ativo financeiro sofre atualização financeira para o final do ano. Assim temos para o primeiro ano dos fluxos os seguintes valores.

Tabela 6.1.4.2 – Patrimônio Constituído no 1º Ano do Fluxo Atuarial – Elaboração em 2014

Patrimônio	Ativo Disponível no 1º ano	Valores Atualizados
Imóveis	R\$ 1.117.888.233	R\$ 1.117.888.233
Ativo Financeiro	R\$ 514.348.496	R\$ 545.209.406
Créditos a Receber	R\$ 287.626.949	R\$ 287.626.949
Total	R\$ 1.919.863.678	R\$ 1.950.724.588

Fonte: Caixa – Relatório Avaliação Atuarial

6.1.6 Resultado Atuarial

A comparação entre o patrimônio do Fundo (Ativo) e as reservas matemáticas de pagamentos de benefícios (Passivo) determina se o Plano de Benefícios Previdenciário está equilibrado, deficitário ou superavitário. As projeções de 2014 mostram um déficit de R\$ 3,2 bilhões, mais de 9% da provisão matemática de benefícios.

Tabela 6.1.5.1 – Resultado Atuarial – Elaboração em 2014

Item	2011	2012	2013	2014
Provisão Matemática (PM)	R\$ 26.541.926	R\$ 28.952.331	R\$ 31.162.559	R\$ 35.032.435
Ativo Total	R\$ 26.057.038	R\$ 28.302.301	R\$ 30.298.081	R\$ 31.791.591
Déficit Atuarial	R\$ 484.888	R\$ 650.030	R\$ 864.478	R\$ 3.240.844
Déficit / PM	1,83%	2,25%	2,77%	9,25%

Fonte: Relatório Contas do Governo 2015 do TCM

Cabe apontar que até o momento de elaboração deste relatório, a Prefeitura não tinha concluído a atualização da revisão atuarial.

Ao analisar o anexo V do RREO, Demonstrativo da Receita e Despesa Previdenciária⁵³ referente ao 4º bimestre de 2016, sem fazer projeções para o final do ano, identificou-se que houve um déficit previdenciário de R\$ 361.571.161,62. Entretanto, temos que considerar que no exercício atual não houve necessidade de aportes do tesouro para cobertura do referido déficit, uma vez que o PREVI-RIO possui uma disponibilidade financeira de R\$ 1.422.569.323,34.

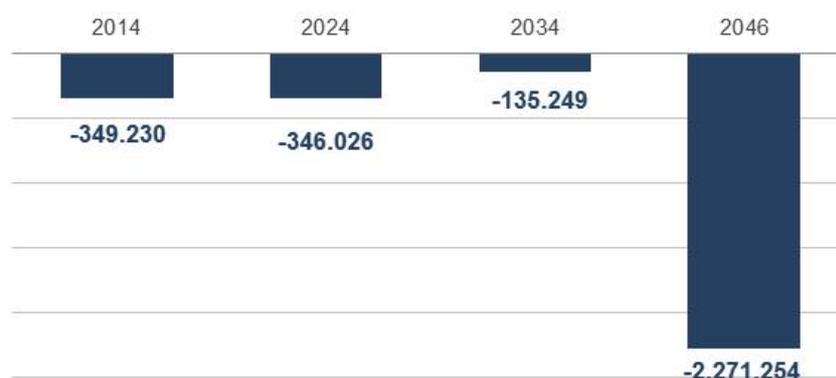
53 No que concerne ao demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias, a STN (2014, p. 179) assim prevê: A previdência social tem caráter contributivo e deve observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. O sistema previdenciário brasileiro é composto por três formas distintas de regime: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), o Regime Próprio de Previdência dos Servidores (RPPS) e o Regime de Previdência Complementar (RPC). Em qualquer dos casos, a essência dos regimes previdenciários é a gestão do patrimônio coletivo dos segurados, sob a tutela do Estado, para transformar a poupança presente em benefícios futuros, quando os trabalhadores deixarem de ser ativos. O Demonstrativo contém informações sobre as receitas e despesas previdenciárias. Para as receitas previdenciárias, é informada a previsão inicial e atualizada, bem como as receitas realizadas no bimestre, e até o bimestre (do exercício e do exercício anterior). Para as despesas previdenciárias, é informada a dotação inicial e atualizada, bem como as despesas liquidadas no bimestre, e até o bimestre (do exercício e do exercício anterior).

Um ponto positivo para a gestão atual foi a eficiência em arrecadar recursos de compensação previdenciária do RGPS para o RPPS. Em 2008, essas receitas, atualizadas pelo IPCA, foram de apenas R\$ 8 milhões. Em 2016, até o 4º bimestre, essa receita já soma R\$ 119 milhões.

O Demonstrativo da Projeção Atuarial⁵⁴, referente ao 6º bimestre de 2015, evidencia que o PREVI-RIO segue a tendência nacional de déficit atuarial. De acordo com o demonstrativo, a situação previdenciária se agrava a partir do exercício de 2046, quando acaba a Contribuição Patronal Suplementar e o regime passa a ter resultado previdenciário negativo da ordem de R\$ 2.271.254.079. A projeção de saldo financeiro para o exercício de 2090 é de R\$ 105.016.636.125,23. Vale ressaltar que, no período de 2016 a 2045, não existe previsão de grande impacto financeiro nos cofres do RPPS, consequentemente do tesouro municipal.

Isso evidencia que o plano atual para equacionamento do déficit atuarial possibilita que o município do Rio de Janeiro tenha condições de manter uma situação financeira administrável, até o exercício de 2045, embora haja déficits financeiros anuais ao longo desse período. Assim, uma nova avaliação atuarial seria interessante para avaliar os resultados mais recentes.

Gráfico 6.1.5.2 Resultado Previdenciário - Projeção em R\$ nominal – Elaboração em 2014

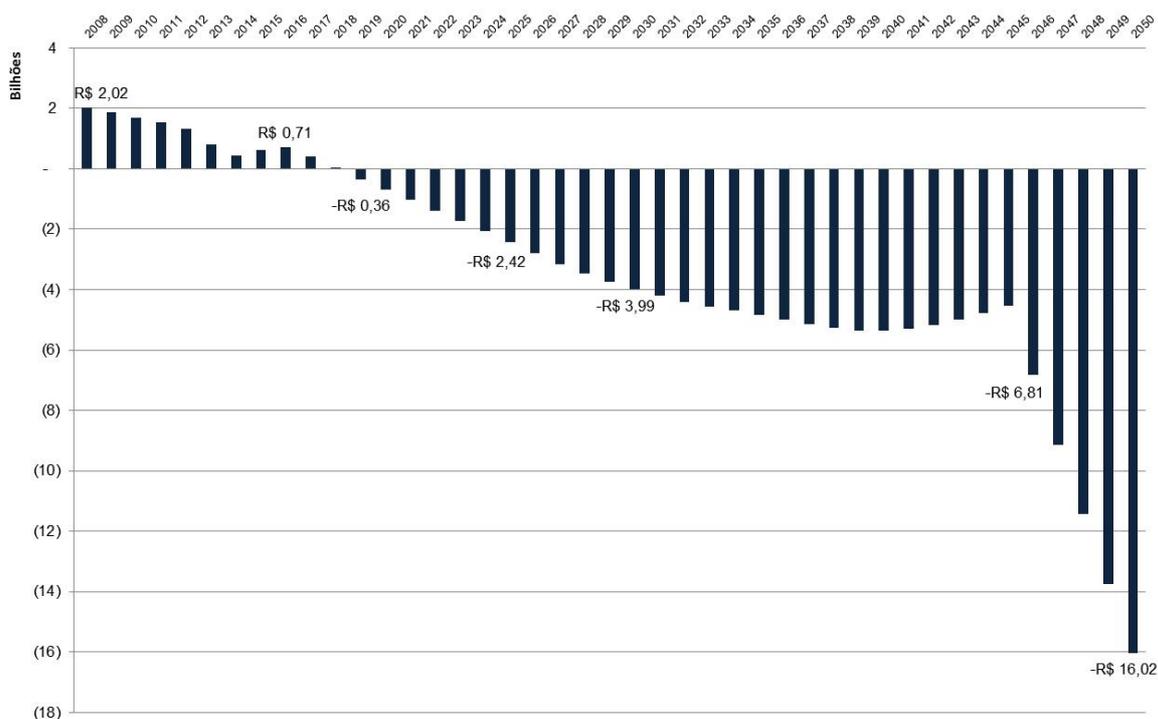


Fonte: DRRA - MPS

54 Segundo o MDF, da STN (2014, p. 377), "o Demonstrativo deverá conter informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício".

A última projeção da Prefeitura foi elaborada em 2014 e já apontava a previsão de saldo financeiro negativo já em 2019, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 6.1.5.3 Saldo Financeiro – Projeção 2016-2050 - (R\$ nominal) – Elaboração em 2014



Fonte: DRRA - MPS

A analisar a projeção do gráfico anterior, é notório que a partir de 2045 ocorrerá uma sequência de déficits significativamente elevados, o que poderá comprometer o equilíbrio fiscal do município pois, aportes maiores terão que ter origem no orçamento fiscal, haja vista a inviabilidade de financiamento por parte do orçamento da seguridade social. E aportes maiores do orçamento fiscal comprometerão outros gastos sociais, vinculados diretamente ao incremento da receita primária.

Tendo em vista que o Tesouro Municipal tem obrigação legal de arcar com um eventual déficit na conta do FUNPREVI, a questão da Previdência ganha relevância no desempenho fiscal para os próximos anos. Neste contexto, os principais itens que merecem atenção são:

- Déficit previdenciário crescente nos últimos anos;

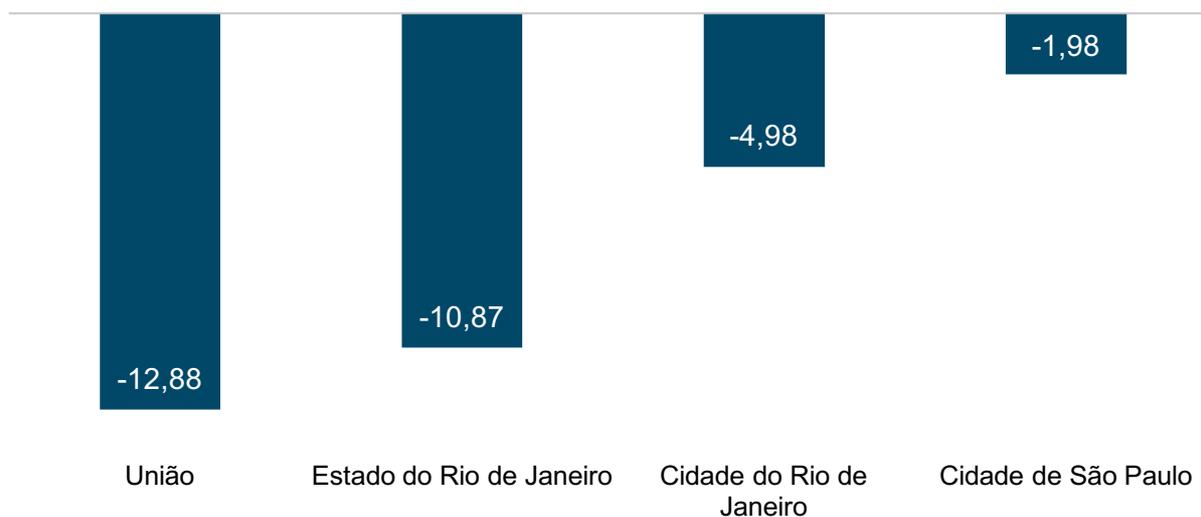
- Insuficiência das medidas implantadas pela Lei nº 5.300/2011 para reverter a situação deficitária do Fundo;
- Pouca liquidez dos ativos imóveis pertencentes à carteira de investimentos do PREVI-RIO, com dificuldade para alienação, obtenção de renda e cobrança dos pagamentos não efetuados;
- Instabilidade de receitas advindo das provenientes dos Royalties de Petróleo (que segundo a Lei nº 5.300/2011, devem ser repassados entre janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2059).

A situação no curto prazo gira em torno da previsão de futuros déficits financeiros para os próximos exercícios, mas o grande impacto negativo nas contas do PREVI-RIO e/ou Tesouro Municipal deverá ocorrer a partir do ano de 2046, quando acaba a contribuição suplementar. Para evitar indisponibilidades financeiras de curto prazo que possam comprometer os pagamentos dos benefícios, pode ser útil um esforço intensificado de venda dos imóveis.

Para posicionar a situação da cidade do RJ em um contexto maior, optou-se aqui por fazer uma breve comparação com outros entes federativos, evidenciando que os resultados atuariais, projetados para os fundos financeiros previdenciários, mantém uma trajetória deficitária vista na maioria dos Entes da Federação. Em virtude da dificuldade de se fazer comparações entre a situação previdenciária dos governos brasileiros, foi elaborado o gráfico Relação Resultado Atuarial / RCL, que compara a situação atuarial dos Fundos Financeiros dos servidores civis da União, Estado do Rio de Janeiro, Cidade do Rio e Cidade de São Paulo.

O gráfico a seguir mostra o resultado atuarial numa perspectiva de comparação de alguns entes com a prefeitura carioca em termos da RCL.

Gráfico 6.1.5.4 Relação Resultado Atuarial / RCL



Nota 1: Projeção da União (RGPS) para o ano 2060, conforme Anexo IV.6 da LDO 2017.

Nota 2: Projeção do Estado do Rio de Janeiro e demais cidades para o ano 2090, conforme LDO 2017.

Nota 3: RCL referente ao 5º bimestre.

Fonte: LDO/RREO: (2017/2016)

É possível perceber que a situação previdenciária da Cidade do Rio é menos preocupante⁵⁵. No entanto, a Prefeitura Municipal de São Paulo mantém uma relação mais regular do que a capital carioca.

Para corrigir a questão no longo prazo, pode-se traçar estratégias que minimizem esses efeitos negativos. Acredita-se que a segregação de massa, a definição de contribuição para inativos e a adoção de previdência complementar, dentre outras, possam ser importantes medidas para a solução do Déficit Técnico Atuarial.

De forma mais profunda, o caminho para mitigar esse problema na cidade do Rio de Janeiro, e no sistema como todo, está na substituição do sistema de repartição para sistemas de capitalização que, comprovadamente, tem importantes implicações em nível macroeconômico de um País.

⁵⁵ Cabe ressaltar que esta comparação entre os fundos financeiros previdenciários não dispensa as análises mais aprofundadas identificadas nos pareceres das avaliações atuariais de cada regime previdenciário

O processo de transição de regime de repartição para capitalização composta torna explícita uma dívida implícita, considerando o antigo sistema de seguridade social. A magnitude da dívida é dada pelo valor presente dos benefícios, que no caso os servidores e os aposentados auferiram do velho sistema. Quando do momento da reforma, o governo necessitaria financiar esta dívida, tendo em vista que as contribuições são destinadas agora para as contas individuais no novo sistema capitalizado.

Importa também considerar nesse modelo, no qual muitos modelos para o setor público não preveem, os fatores endógenos ao sistema- carência de servidores em determinadas áreas, onde muitas vezes, evitou-se o concurso público e o conjunto de legislação aprovadas que ainda terão consequência em futuros governos. Embora seja difícil estimar com precisão o montante desta dívida implícita, sabe-se que para os Países da OECD e do oeste da Europa, este valor chega a representar de 100 a 250% do PIB (World Bank 1996). Para a América Latina, estes valores situam-se em limites mais baixos variando entre 30 a 100%⁵⁶.

O fato é que a reforma previdenciária é um tema complexo e que envolve a participação dos Poderes Executivo e Legislativo. Mas o equacionamento fiscal do sistema previdenciário carioca é necessário e permitirá ao presente, e aos futuros governos, alocação mais equitativa dos recursos públicos a outros setores carentes da sociedade como saúde, educação, saneamento e moradia, todos setores que tiveram destaque no volume de investimentos no período 2009-2016 na cidade do Rio de Janeiro.

⁵⁶ Ver Mitchell e Barreto, 1997.

6.2 Parcerias Público-Privadas

As parcerias público-privadas (PPPs) são instrumentos comumente utilizados pelos governos para a realização de investimentos em infraestrutura. Por meio dessas, União, Estados e Municípios podem contratar concessionárias privadas para prestação de serviços de interesse público.

Parcerias com a iniciativa privada representam instrumento para alavancar investimentos e compartilhar riscos. Se ganha eficiência com a operação privada de serviços públicos, com menos restrições fiscais e orçamentárias que as do poder público e com a aceleração na entrega de infraestrutura à população. Embora as concessionárias assumam investimentos em infraestrutura, cabe ao município acompanhar e fiscalizar a execução de obras e prestação dos serviços públicos.

As leis federais nº 8.987/1995 e nº11.079/2004 guiam as PPPs. Já marco legal que regula o desenvolvimento de PPPs no município é a Lei Complementar nº 105, de 22 de dezembro de 2016.

A legislação vigente prevê três modalidades de PPPs: a PPP Administrativa, de projetos com aporte total de recursos por parte do município; a PPP Patrocinada, de projetos remunerados por tarifas de serviços e aporte parcial de recursos do município; e a PPP comum, de projetos financeiramente autossustentáveis com tarifas pagas pelos usuários dos serviços.

No âmbito da Cidade do Rio de Janeiro, criada em 2014, a Secretaria Especial de Concessões Parcerias Público-Privadas concentra projetos estratégicos do município, integrando vários órgãos para estabelecer novas parcerias. Atualmente o município possui três PPPs em andamento e outra em processo de contratação, quais são:

▣ PPP Administrativa

- Porto Maravilha
- Parque Olímpico
- Parque Olímpico – Legado (projeto em contratação)

▣ PPP Patrocinada

- Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)

As seções a seguir apresentam as análises desenvolvidas sobre cada uma das PPPs da Cidade do Rio de Janeiro, observando aspectos como a modelagem da PPP, seus estágios de desenvolvimento, previsão de desembolsos futuros e possíveis riscos associados e tais fluxos de caixa.

O Demonstrativo das Parcerias Público Privadas⁵⁷ (PPP), referente ao 6º bimestre de 2015, evidencia que não vem ocorrendo receitas para o município por meio das PPP. Em contrapartida, a Concessionária Rio Mais S/A recebeu, em 2015, o montante de R\$ 211.298.415,36; a Concessionária do VLT Carioca S/A, R\$ 313.766.828,31 e a PPP do Porto Maravilha R\$ 1.045.183.285,67, totalizando as três PPPs, R\$ 1.568.353.177,57. Portanto, as despesas de caráter continuado derivadas de PPP representaram 2,60% da RCL.

6.2.1 Porto Maravilha

Com início em 26/11/2010, a Parceria Público-Privada do Porto Maravilha teve como objeto a realização de obras, a operação e a prestação de serviços no sentido de revitalizar a Área de Especial Interesse Urbanístico Portuária (AEIU Portuária).

O projeto se dá sob o contexto de falta de uso da área em questão, que se situa em região nobre da cidade. Nesse sentido, a PPP foi modelada com o intuito de revigorar e desenvolver a infraestrutura urbana e os patrimônios histórico e cultural da área visando transformá-la em novo vetor de crescimento da cidade. Com tais medidas, a Prefeitura esperava atrair novos moradores e empresas para a região e, com isso, estimular o crescimento econômico.

⁵⁷ De acordo com o MDF O Demonstrativo informa sobre o total dos ativos decorrentes dos contratos de PPP (detalhados em direitos futuros, ativos contabilizados na SPE e contrapartida para provisões de PPP), o total dos passivos decorrentes de PPP (detalhados em obrigações não relacionadas a serviços, contrapartida para ativos da SPE e provisões de PPP), bem como as garantias dadas pelo parceiro público nas PPP. Também serão informados os passivos e ativos contingentes. No outro quadro serão informadas as despesas derivadas de PPP contratadas pelo ente da Federação, excluídas as empresas estatais não dependentes. Os Municípios não poderão ter despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas que tenham excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou que as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios, conforme MDF, do STN (2014, p. 476).

Dentre as obras contratadas estão a construção e renovação das redes de infraestrutura urbana (água, saneamento, drenagem, energia, iluminação pública, gás natural e telecomunicações), demolição dos 4.790 metros do Elevado da Perimetral e substituição do sistema viário atual por um novo conceito de mobilidade urbana que prevê a implantação de novas vias, com destaque para as vias Expressa e Binário do Porto, 17 Km em ciclovias e grandes áreas para pedestres.

A PPP do Porto Maravilha é atualmente a maior do País, com um orçamento total previsto em R\$ 8 bilhões de reais. Com prazo total de 15 anos, a parceria se dá na modalidade administrativa, ou seja, é um contrato de prestação de serviços com um agente privado, no qual a totalidade da remuneração desse agente é dada sob a forma de contraprestação pública, paga pelo poder público.

O parceiro privado contratado, por meio de Sociedade de Propósito Específico (SPE) criada especificamente para esse fim, para a execução das obras e a prestação dos serviços no Porto Maravilha foi a Concessionária Porto Novo. Já para a gestão e fiscalização da revitalização da AEIU Portuária, foi criada a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP).

Para conseguir recursos para a operação urbana, a prefeitura aumentou o potencial de construção de imóveis da Região Portuária, conforme apontado pela Lei Municipal Complementar nº 101/2009. Interessados em explorar esse potencial devem comprar um título mobiliário denominado Certificado de Potencial Adicional Construtivo (CEPAC). Todo o valor arrecadado com a venda dos CEPACS é obrigatoriamente investido na requalificação da região. O dinheiro paga todas as obras e serviços do Porto Maravilha nos 5 milhões de m². O resultado é que o município não usa recursos do tesouro nas obras e ainda economiza nos serviços públicos. Além disso, pelo menos 3% da venda dos CEPACS são obrigatoriamente investidos na valorização do patrimônio material e imaterial da área.

Para garantir que o plano de requalificação urbana de longo prazo tivesse o mínimo de risco de interrupção, a prefeitura optou pela estratégia de ofertar todo o estoque de CEPAC em leilão de lote único e indivisível. Pelas regras do leilão, o comprador do estoque deveria assumir o pagamento das despesas da operação urbana ao longo de 15 anos, conforme o cronograma de pagamentos do contrato de PPP.

O vencedor do leilão, realizado em 2011, foi o Fundo de Investimento Imobiliário Porto Maravilha (FIIPM), criado pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e gerido pela Caixa Econômica Federal, que arrematou o estoque de CEPACs do Porto Maravilha por R\$ 3,5 bilhões, ou R\$ 545 cada título, além da preferência na compra de imóveis desapropriados pela prefeitura que consumam pelo menos 60% dos CEPACs. Ao comprar os títulos, o fundo assumiu o pagamento das despesas da operação urbana, calculadas em R\$ 8 bilhões ao longo de 15 anos e passou, desde então, a negociar os títulos no mercado.

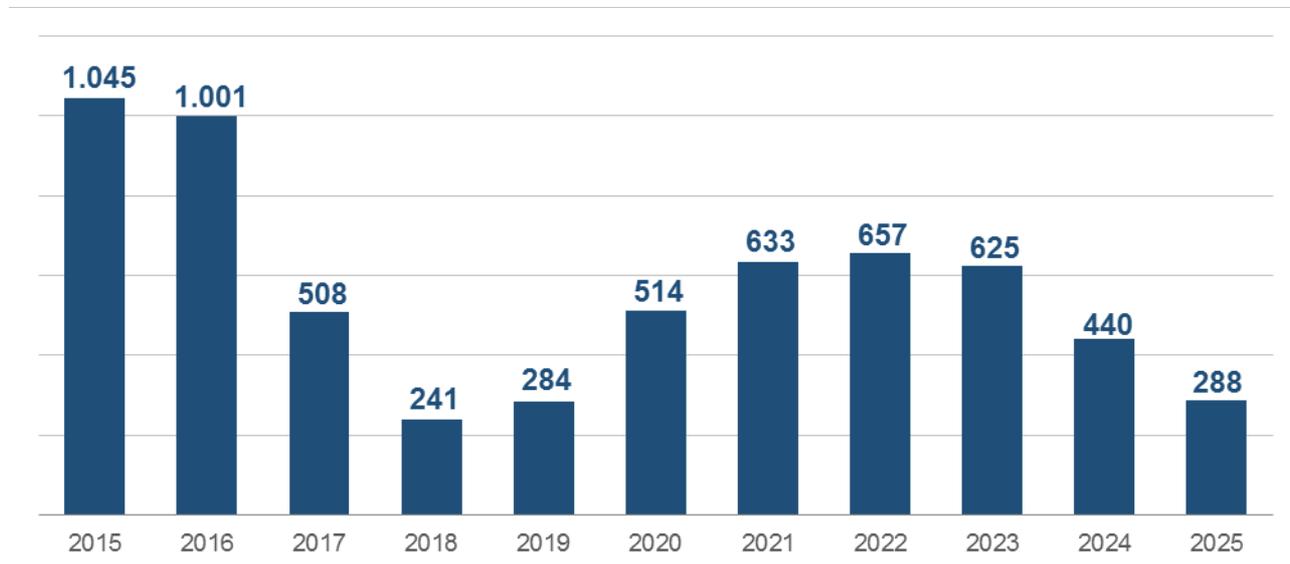
Conforme mencionado, a remuneração do parceiro privado pelos trabalhos realizados no âmbito do contrato se dá exclusivamente mediante a Contraprestação Pública. Além da Contraprestação Pecuniária, o pagamento da dessa também poderá se dar sob a forma de bens imóveis e/ou CEPACs. Para pagamento da Contraprestação com tais meios, o Poder Concedente deverá enviar uma proposta à Concessionária que deverá manifestar sua aceitação ou discordância.

O valor da Contraprestação Pública está vinculado à qualidade dos serviços prestados e obras realizadas pela Concessionária, que será auferido por meio de medição objetiva estabelecida no Contrato. Caso os serviços prestados e/ou as obras sejam realizadas com qualidade inferior àquela estipulada como mínima, a Concessionária poderá sofrer abatimentos e/ou retenções no valor da Contraprestação. Não há bonificação caso a Concessionária tenha desempenho superior às metas estabelecidas.

Em caso de divergência, estão previstos no contrato da PPP mecanismos de resolução de disputas, no entanto, até que se alcance decisão irrecorrível do conflito, prevalece a manifestação do Poder Público.

Não obstante, o gráfico a seguir apresenta a previsão de desembolso da Contraprestação Pública relativa a execução do contrato em questão.

Gráfico 6.2.1.1 – Fluxo da Contraprestação Pública para a PPP do Porto Maravilha 2014-2025 (em R\$ milhões)



Fonte: RREO até outubro de 2016

Conforme apresentado no gráfico anterior, a partir de 2017 o valor das Contraprestações Públicas tem uma redução considerável, passando de uma média dos períodos anteriores de cerca de R\$ 1 bilhão por ano para uma média de R\$ 465 milhões para os anos posteriores, ou seja, uma redução de aproximadamente 54,5%. Tal redução se dá em função do término das obras à cargo da SPE e a entrada em plena operação do empreendimento.

Ainda de acordo com o gráfico, o volume total de Contraprestação até 2025 é de cerca de R\$ 4,2 bilhões (de 2017 a 2025). Ou seja, nos próximos oito anos há uma redução significativa da exigência de capital do Poder Público para a manutenção do contrato em questão.

Além disso, há também a hipótese de ganhos econômicos efetivos da Concessionária, sejam decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados ou do desenvolvimento de projetos e atividades associadas. Nesses casos, os ganhos serão compartilhados na proporção de 50% do lucro líquido com o Poder Concedente, o que contribuiria para reduzir ainda mais a necessidade de recursos para a manutenção do contrato pelo Poder Público. Vale destacar, no entanto, que a condução de projetos e atividades associadas apenas serão permitidas mediante autorização do Poder Público.

Os principais riscos associados ao desenvolvimento corrente do contrato da PPP do Porto Maravilha estão em mudanças no ambiente econômico do município ou eventos de causa maior que afetem a capacidade de serem honradas as suas obrigações, principalmente no que diz respeito à capacidade de pagar as Contraprestações Públicas à Concessionária, ou no inadimplemento por parte da Concessionária de suas obrigações. A esse tocante o contrato da PPP prevê alguns mecanismos de mitigação. O Poder Concedente possui a prerrogativa de alterar unilateralmente o contrato visando melhor atender aos interesses públicos e/ou em função de adequação à uma nova realidade causada por fatos supervenientes ao contrato.

Em relação a um possível inadimplemento por parte da Concessionária, o contrato possui o mecanismo de término por caducidade e antecipa diversas situações que configuram a falta da Concessionária. Além disso, institui uma Garantia de Desempenho, na qual a Concessionária deve manter um valor equivalente a 4% do valor estimado do contrato, sendo reduzido periodicamente na medida em que as etapas forem sendo concluídas.

Por fim, chama-se a atenção que esta PPP do Porto Maravilha foi contratada pela CDURP, uma empresa estatal enquadrada como não-dependente da Prefeitura. O fluxo financeiro da parceria é cumprido por pagamentos de fundo de investimento do FGTS por conta da aquisição de CEPACs. Dessa forma, tal PPP nunca onerou o Tesouro Municipal e sequer é computada no cálculo do cumprimento do limite de 5% da RCL. Para fins de transparência, a cidade do Rio informa os dados da parceria no anexo da LRF, mas apenas para fins informativos e não de controle. Outra é a situação do Parque Olímpico e a do VLT Centro, que aí sim dependem de recursos oriundos dos cofres municipais.

6.2.2 Parque Olímpico

A Parceria Público-Privada do Parque Olímpico, iniciada em 26/04/2012, tem como objetivo a execução de obras e a prestação de serviços necessários para a construção e operação do Parque Olímpico no Município do Rio de Janeiro. Dentre as obras previstas na PPP estavam a construção das Arenas Olímpicas, da Vila Autódromo e da Vila Olímpica e Paralímpica.

A PPP em questão foi estabelecida para viabilizar a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos de 2016 na Cidade do Rio de Janeiro. Para tanto, esta ficaria responsável por

construir e operar toda a infraestrutura necessária para a materialização desse grande evento de porte internacional.

A principal estrutura construída no âmbito da PPP foi o Parque Olímpico, que compreende uma área loteada de arenas esportivas as quais contemplam 16 modalidades olímpicas (basquetebol, judô, taekwondo, luta-livre, luta greco-romana, handebol, tênis, ciclismo (pista), polo aquático, natação, nado sincronizado, ginástica artística, ginástica rítmica e ginástica de trampolim, esgrima e saltos ornamentais) e 10 paralímpicas (futebol de 5, golbol, judô, ciclismo, natação, bocha, voleibol sentado, tênis em cadeira de rodas, rugby em cadeira de rodas e basquete em cadeira de rodas), além da infraestrutura de suporte à realização dos eventos.

A concessionária vencedora da concorrência é formada pelas empresas AG Participações em Desenvolvimento Urbano, Carvalho Hosken, Andrade Gutierrez e Odebrecht. Assim como a PPP do Porto Maravilha, o prazo da concessão é de 15 anos e foi modelada na modalidade Concessão Administrativa. O valor total do contrato, no entanto, é inferior à referida PPP, na ordem de R\$ 1,35 bilhão.

Tal montante será pago pelo Poder Público à Concessionária por meio de Contraprestações Públicas, composta da seguinte forma:

- ▣ Contraprestação Pecuniária Mensal;
- ▣ Contraprestação Pecuniária por Conclusão de Etapa; e
- ▣ Contraprestação Imobiliária por Conclusão de Etapa.

Bem como a PPP do Porto Maravilha, o valor das Contraprestações Públicas está vinculado à qualidade dos serviços prestados e obras realizadas pela Concessionária, que caso tenha performance abaixo do estabelecido poderá sofrer abatimentos e/ou retenções no valor da Contraprestação. Da mesma forma que a referida PPP, também estão previstos mecanismos de resolução de disputas.

O gráfico a seguir apresenta a previsão de desembolso, por parte da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, da Contraprestação Pública relativa a execução do contrato da PPP do Parque Olímpico.

Gráfico 6.2.2.1 – Fluxo da Contraprestação Pública para a PPP do Parque Olímpico 2014-2025 (em R\$ mil)



Fonte: RREO até outubro de 2016

Como pode ser visto no gráfico, partir de 2017 há uma queda expressiva no valor das Contraprestações Públicas, de cerca de 90%, passando de uma média dos períodos anteriores de cerca de R\$ 143,8 milhões por ano até 2016 para uma média de R\$ 14,6 milhões por ano de 2017 até 2024. O que pode ser explicado pelo término das obras e a realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016.

Tal tendência reduz, de forma significativa, a necessidade de capital para a manutenção do contrato por parte do Poder Público. Apenas a título de comparação, o volume de recursos previstos para os próximos 8 anos, R\$ 131,7 milhões, é inferior à média de 2015 e 2016.

No que diz respeito aos riscos atrelados a esse contrato de PPP, nota-se que esse instrumento prevê os mesmos mecanismos de mitigação encontrados no contrato da PPP do Porto Maravilha, no entanto, o projeto em si, por já ter passado pela fase crítica de conclusão das obras dentro do cronograma e de execução dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos e por ter um porte consideravelmente inferior em termos de volume de recursos envolvidos, apresenta riscos mais moderados.

Ainda assim, o contrato delega à Concessionária os riscos associados à desvalorização dos imóveis que constituem a Contraprestação Imobiliária por Conclusão de Etapas, à destruição, roubo, furto ou perda de bens vinculados à concessão, à interrupção ou falha do fornecimento de materiais ou serviços pelos seus contratados, dentre outros.

6.2.3 VLT

Iniciada em 14/06/2013, a Parceria Público-Privada do VLT (Veículos Leves sobre Trilhos) tem como objeto a prestação dos serviços, incluindo a realização de obras, visando à implantação, operação e manutenção de sistema de transporte de passageiros na região portuária e central do Rio de Janeiro.

O projeto se insere no contexto de revitalização da Área de Especial Interesse Urbanístico Portuária, com o foco no desenvolvimento da infraestrutura de mobilidade urbana da região e do centro da Cidade do Rio de Janeiro. A rede terá ao todo 28 Km de extensão, integrará todos os meios de transporte da região (barcas, metrô, trem, ônibus, rodoviária, aeroporto, teleférico, terminal de cruzeiros marítimos e BRT) e terá capacidade para transportar 300 mil passageiros por dia.

Diferentemente das demais PPPs do município, a PPP do VLT possui prazo total de 25 anos e segue a modalidade Concessão Patrocinada, ou seja, é uma concessão de serviços públicos em que a remuneração da concessionária advém tanto da cobrança de tarifa dos usuários pelo serviço prestado, como da Contraprestação desembolsada pelo Poder Concedente, como forma de viabilizar economicamente o empreendimento. O orçamento total previsto para esse contrato é de R\$ 1,6 bilhão, subdivididos entre Contraprestação Pecuniária e Aporte Público.

A remuneração do agente privado se dá pelos seguintes componentes:

- ▣ Receita Tarifária - cobrada do usuário mediante a utilização do serviço;
- ▣ Receitas Alternativas e Receitas Financeiras – receitas acessórias ao objeto da PPP e financeiras permitidas no contrato;

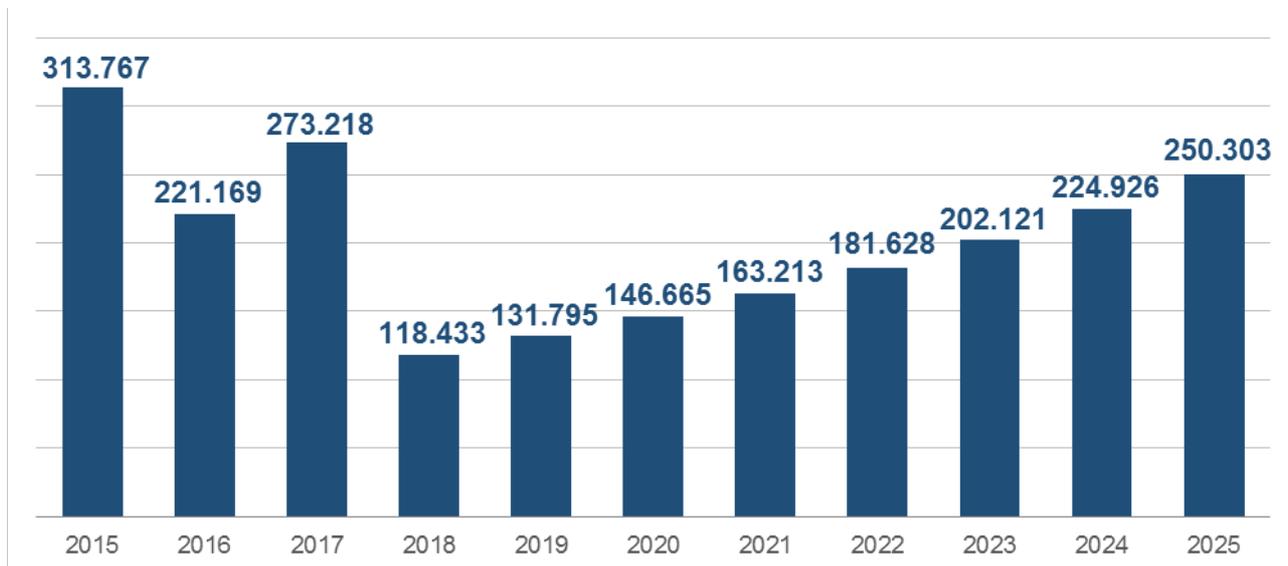
- ▣ Aporte Público – montante desembolsado pelo Poder Concedente nas etapas de investimento do projeto com recursos federais do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Mobilidade;
- ▣ Contraprestação Pecuniária A – parcela fixa, paga a partir do início da operação, com objetivo de remunerar a Concessionária pela prestação do serviço; e
- ▣ Contraprestação Pecuniária B – parcela variável sujeita a pagamento nos casos em que a demanda real é inferior à demanda projetada.

Vale destacar que a Receita Tarifária está sujeita à ponderação de acordo com a qualidade do serviço prestado, auferida por entidade verificadora independente, e pela flutuação da demanda. O contrato prevê mecanismos de mitigação do risco de demanda. Variações de até 10% da demanda realizada em relação à projetada são de risco da Concessionária. Variações na demanda entre 10% e 20%, tanto para mais quanto para menos, em relação à demanda projetada serão compartilhadas entre as partes à razão de 50% para cada. Variações da demanda superiores a ordem de 20% por dois trimestres consecutivos, resultarão em recomposição do equilíbrio econômico financeiro do contrato, conforme mecanismos previstos no mesmo.

Outro ponto que merece menção é relativo às receitas acessórias e financeiras. Diferentemente do que se observou na PPP do Porto Maravilha, o contrato prevê a exploração de receitas acessórias por parte da Concessionária, portanto não é necessária aprovação prévia do Poder Concedente para que possa auferi-las. No entanto, atividades não previstas no contrato necessitam de aprovação do Poder Concedente. Receitas acessórias além do limite estabelecido no Plano de Negócios da Concessionária deverão ser compartilhadas com o Poder Concedente na ordem de 50%. Receitas Financeiras são exclusivas à Concessionária.

Isto posto, o gráfico a seguir apresenta a previsão de desembolso, por parte da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, da Contraprestação Pública relativa a execução do contrato em questão.

Gráfico 6.2.3.1 – Fluxo da Contraprestação Pública para a PPP do VLT 2014-2025 (em R\$ mil)



Fonte: RREO até outubro de 2016

Conforme se pode notar no gráfico, a mesma tendência observada para as demais PPPs se repete na PPP do VLT. A partir de 2018 em diante há uma redução considerável no valor das Contraprestações, de cerca de 34%, passando de uma média de cerca de R\$ 269,4 milhões por ano até 2017 para uma média de R\$ 177 milhões por ano de 2018 até 2025.

No que diz respeito aos riscos associados a esse contrato, além daqueles já identificados nas demais PPPs, bem como seus respectivos mecanismos de mitigação, há também o risco de demanda, que como já tratado anteriormente é compartilhado entre a Concessionária e o Poder Concedente.

6.2.4 Parque Olímpico – Modo Legado

Além das três PPPs em andamento no Município do Rio de Janeiro, descritas nas seções anteriores, a Prefeitura estava fase de contratação de uma quarta PPP, a Parceria Público-Privada do Parque Olímpico no modo legado, cujo Edital de Licitação já havia inclusive sido divulgado.

O contrato em questão tinha como objeto a Concessão Administrativa para gestão, operação, manutenção e adaptação dos equipamentos públicos do Parque Olímpico da Barra da Tijuca no modo legado, incluída a execução das obras de adaptação, com o prazo total de 25 anos.

O projeto se insere em um contexto de adaptação e otimização do uso do espaço do Parque Olímpico em um momento pós realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio 2016. No escopo da PPP estão a transformação da Arena do Futuro em quatro escolas municipais, a adaptação das Arenas Esportivas 2 e 3, a desmontagem do Parque Aquático, a construção de alojamentos e estacionamento, além da operação, gestão e manutenção do Velódromo, Centro de Tênis, Arena Esportiva 1 e as suas respectivas áreas de circulação.

Segundo dados do Edital, o valor estimado para esse contrato de PPP era de cerca de R\$ 383 milhões, correspondente à soma das Contraprestações Pecuniárias a serem recebidas pela Concessionária vencedora ao longo do prazo estipulado da concessão, o que equivale a um desembolso médio de aproximadamente R\$ 11 milhões por ano pelo Poder Público caso a PPP seja contratada.

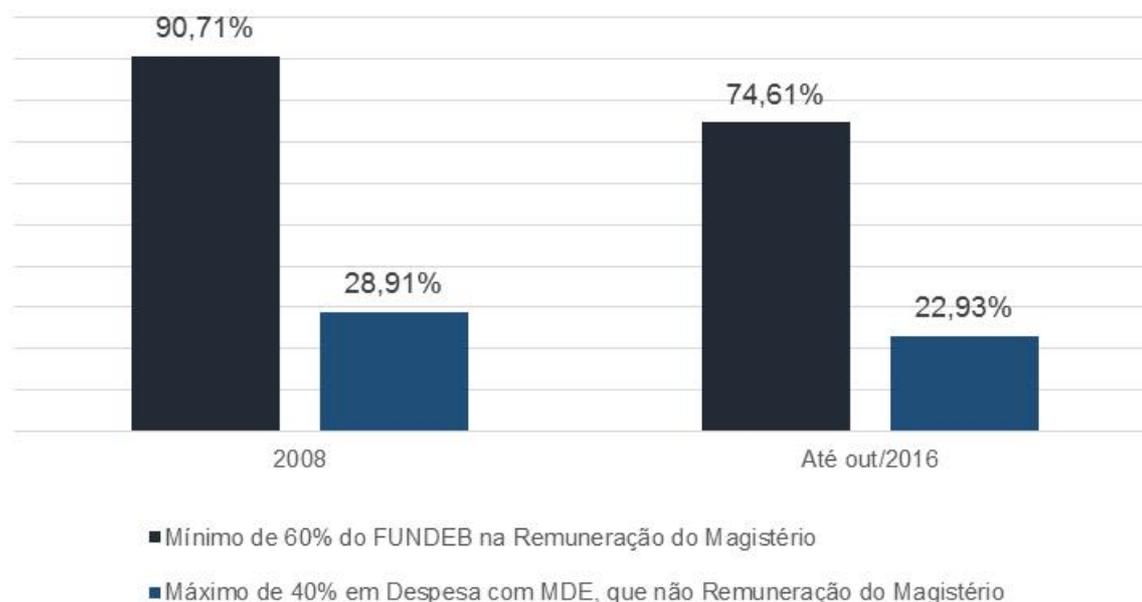
No entanto, segundo autoridades municipais, a ideia da PPP foi abandonada porque a Prefeitura negociou com o governo federal e o Ministério do Esporte vai arcar com os custos de manutenção das arenas que integrarão o futuro Centro Olímpico de Treinamento (COT), do Comitê Olímpico Brasileiro. O governo federal também vai pagar a desmontagem da arena de handebol, que será transformada em quatro novas escolas municipais.

No acordo entre a prefeitura e o Ministério do Esporte, ficou de fora uma das arenas. O município mantém o plano de transformá-la numa escola municipal experimental, voltada para esportes olímpicos.

6.3 Gastos com Educação

O Demonstrativo de Receitas e Despesas com MDE⁵⁸, referente ao 5º bimestre de 2016, evidencia que o município vem atendendo aos limites estabelecidos pela LRF. Nesse período, foram utilizados 75% dos recursos destinados ao Fundeb com remuneração do magistério e 23% em despesas com MDE que não sejam remuneração do magistério.

Gráfico 6.3.1 - Comprometimento com o MDE

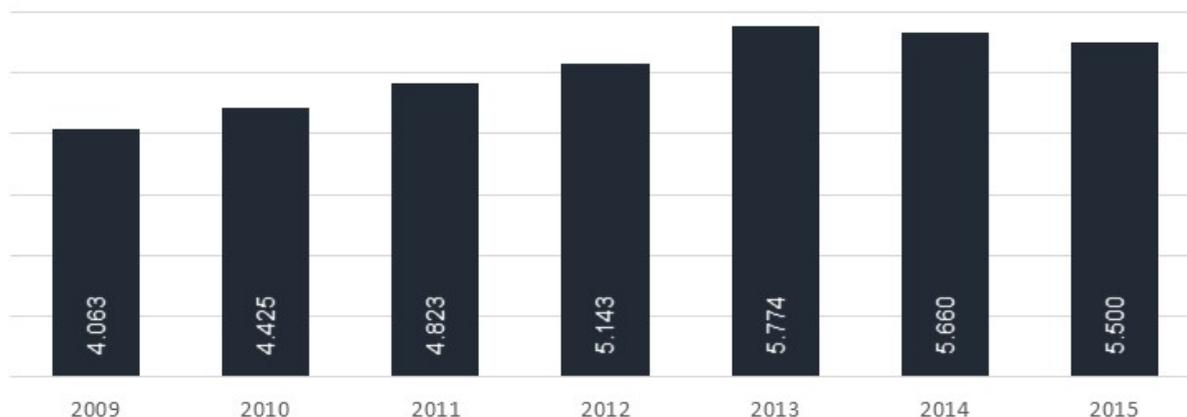


Fonte: RREO

Os valores gastos na área da educação tiveram crescimento real médio no período de 5% a.a., apesar de se observar uma queda em 2014 e 2015.

58 De acordo com a STN (2014), o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a MDE por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro.

**Gráfico 6.3.2 – Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
2009 a 2015 – R\$ milhões constantes**

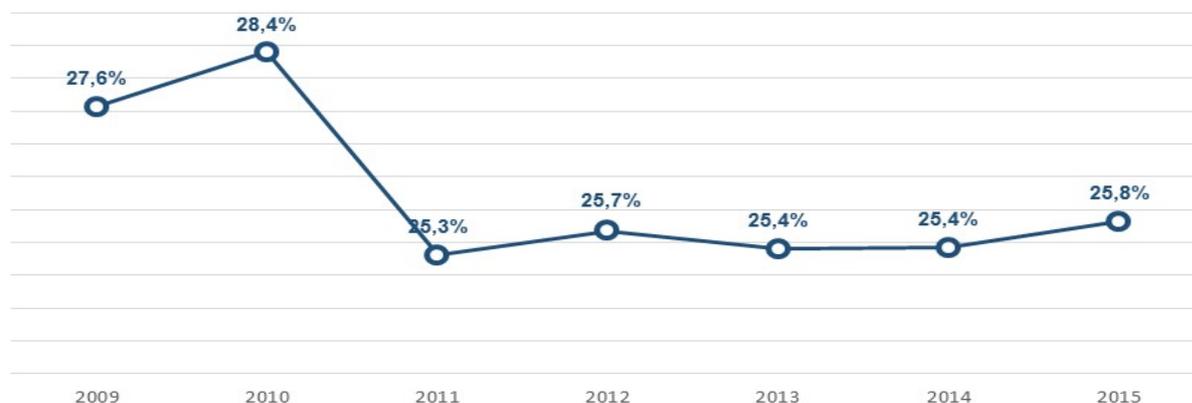


Fonte: RREO

Seguindo o art. 212 da Constituição Federal, o município manteve seus gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE acima do percentual mínimo exigido, ou seja, 25% de sua receita resultante de Impostos, inclusive as provenientes de Transferências⁵⁹. A evolução ao longo dos anos está demonstrada no gráfico a seguir. Em 2016, os dados parciais até outubro apontam 27,04%.

⁵⁹ O art. 212 da Constituição Federal obriga os Municípios a aplicarem, na manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE, um mínimo de 25% de sua receita resultante de Impostos, inclusive as provenientes de Transferências. Os principais parâmetros para a aferição do cumprimento do limite acima referido podem ser encontrados nos arts. 212 e 213 da Constituição Federal - CF, na Lei nº 9.394, de 20/12/1996, conhecida como Lei das Diretrizes e Bases da Educação - LDB, em seus arts. 11, V, 18 e 69 a 73, na Lei nº 11.494/2007, nas decisões desta Corte e do Poder Judiciário. Ressalte-se que o não cumprimento da obrigação constitucional sujeita o Município à intervenção do Estado, conforme art. 35, inciso III da Constituição Federal, bem como ao não recebimento de transferências voluntárias, conforme art. 25, parágrafo 1º, inciso IV, alínea "b" da LRF.

Gráfico 6.3.3 – Percentual da Receita aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) - 2009 a 2015



Fonte: RREO

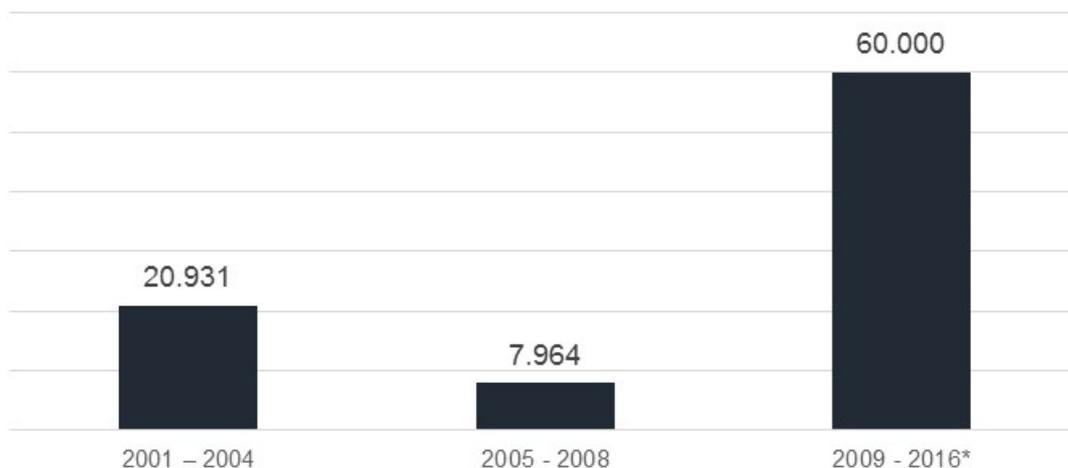
Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas do Município apontou em 2015 pequenas divergências em relação aos itens contabilizados como sendo relativos à área de Educação, sugerindo que o percentual de 25,8% deveria ser ligeiramente menor, 25,43%, ainda acima do limite constitucional.

Segundo a Secretaria Municipal de Educação, ao longo do período 2009-2016, as ações tiveram foco em dois eixos, ações estruturantes e inovações, e a busca da melhoria foi focada em alunos aprendendo na idade certa, em unidades organizadas em segmentos, estudando em tempo integral.

Em termos de investimento, na Educação Infantil, houve a construção de 202 novas creches ou Espaço de Desenvolvimento Infantil (EDI), o que representou um aumento de 60.000 vagas⁶⁰ para crianças.

⁶⁰ Dados realizados até setembro/16 somados à expectativa de criação de novas vagas até dezembro/16 (12.150 vagas)

Gráfico 6.3.4 – Novas Vagas criadas em Creches/EDIs por Período



Fonte: PCRJ

No Ensino Fundamental, foram construídas 77 escolas de 2009 a 2016 e reconstruídas mais 23, números acima da média dos períodos anteriores, como mostra o gráfico a seguir.

Gráfico 6.3.5 – Construção e Reconstrução de Escolas por Período

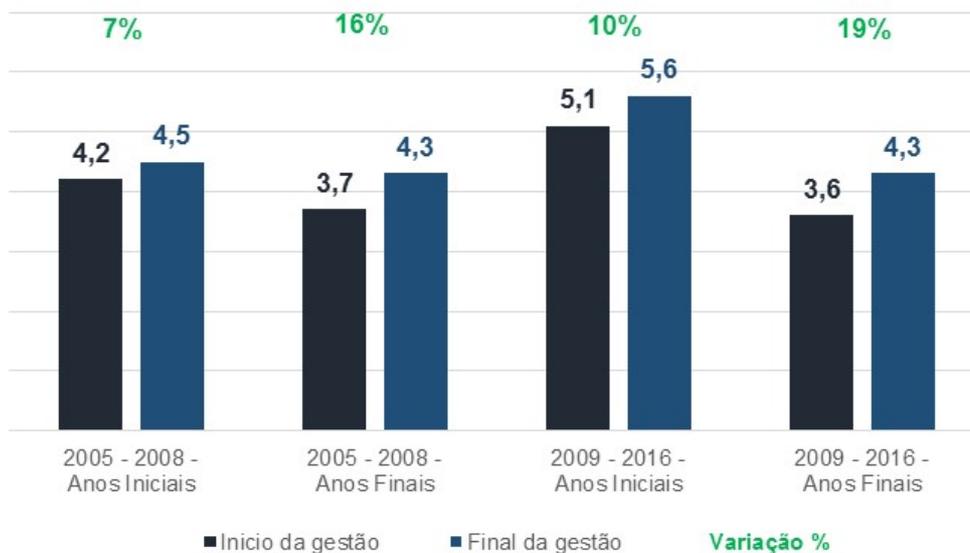


Fonte: PCRJ

De forma resumida, os principais resultados estão focados no aumento da quantidade de vagas ofertadas, em função dos investimentos evidenciados em aberturas ou reformas de unidades, no aumento do IDEB, na redução da evasão escolar, na queda do analfabetismo funcional e no aumento das matrículas integrais.

Em relação à qualidade do ensino, destaca-se a evolução do IDEB, como mostra o gráfico a seguir.

**Gráfico 6.3.6 – Evolução do IDEB por Período
Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental**

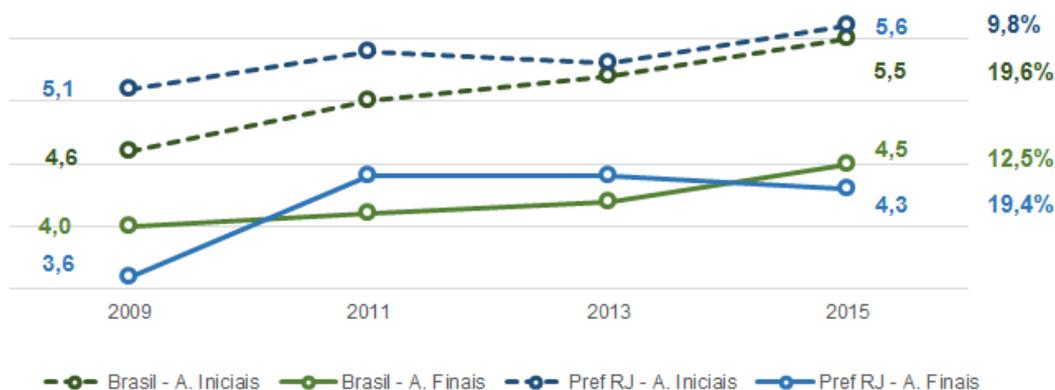


Fonte: PCRJ

Cabe explicitar que o IDEB foi um indicador criado em 2007 e só contabiliza os resultados a partir do ano de 2005. É uma avaliação bienal, portanto os valores do gráfico para o período 2005 - 2008 apresentam o Início da Gestão com dados de 2005 e Final da Gestão com dados de 2007. Já os dados do período 2009-2016 apresentam os dados de Início da Gestão para 2009 e Final da Gestão para 2015, último resultado disponível.

Em comparação aos resultados nacionais, os resultados do município foram superiores nos anos finais do ensino fundamental e inferiores nos anos iniciais, apesar do maior incremento percentual.

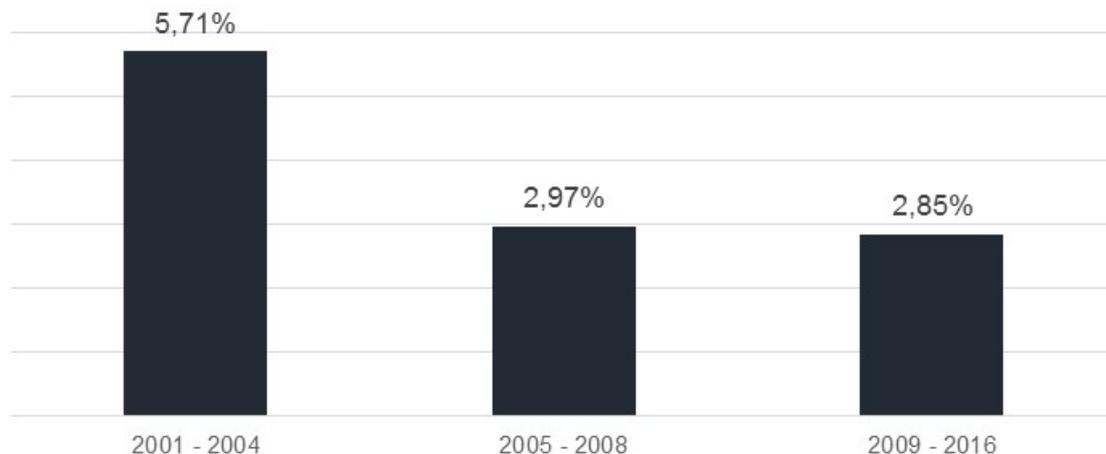
Gráfico 6.3.7 – Evolução do IDEB nos anos iniciais e finais – Brasil contra Prefeitura do RJ



Fonte: IDEB

A evasão escolar apresentou ligeira queda se comparada aos governos anteriores, enquanto o analfabetismo funcional⁶¹ caiu consideravelmente, como mostram os gráficos a seguir.

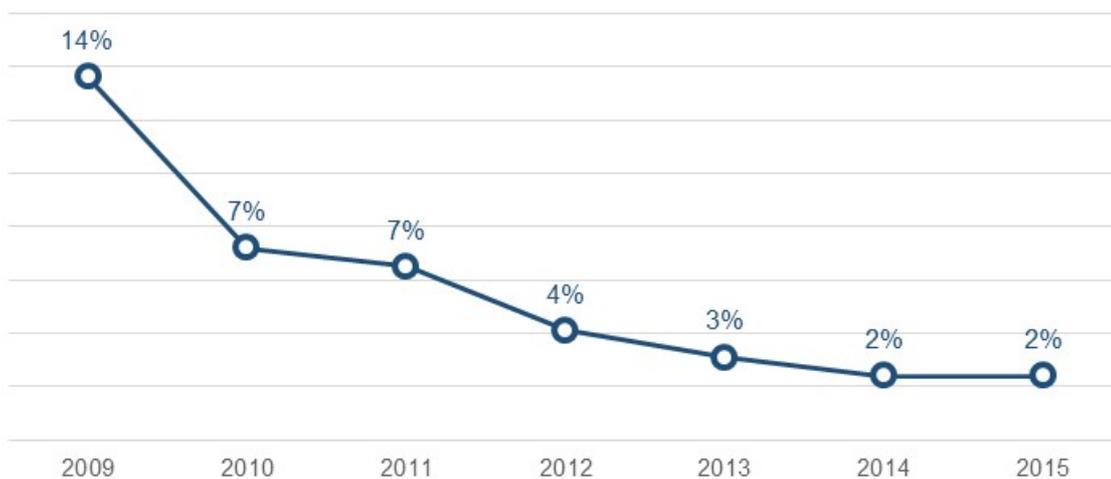
Gráfico 6.3.8 – % de Evasão Escolar por Período



Fonte: PCRJ

⁶¹ Segundo a Unesco, é considerada alfabetizada funcional a pessoa capaz de utilizar a leitura e escrita para fazer frente às demandas de seu contexto social e de usar essas habilidades para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida.

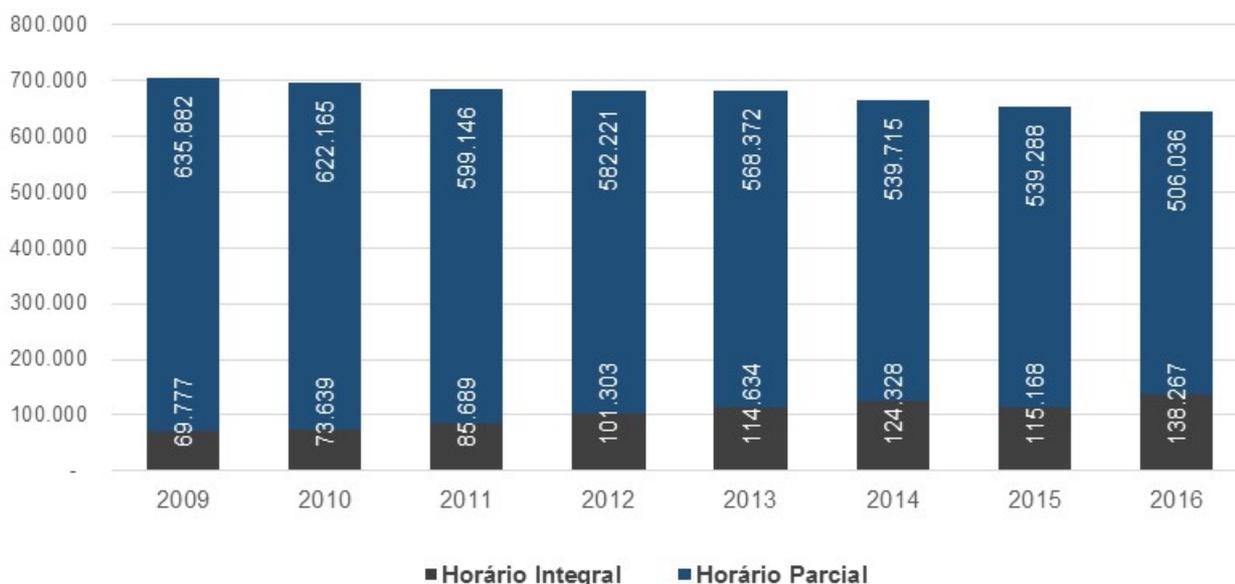
Gráfico 6.3.9 –Evolução da Taxa de Analfabetismo Funcional - Alunos do 4º ao 6º ano



Fonte: PCRJ

Um último ponto a ser observado é a evolução na quantidade de matrículas na Rede Municipal.

Gráfico 6.3.10 – Evolução da Quantidade de Matrículas Totais



Fonte: PCRJ

Como mostra o gráfico anterior, a quantidade de matrículas em horário integral teve um aumento significativo, de mais de 98% e apresentariam um crescimento ainda maior se fossem consideradas as construções previstas e o planejamento de vagas em tempo integral a ser disponibilizadas no processo para a matrícula de 2017.

Apesar disso, as matrículas totais vêm apresentando uma queda ano a ano. Segundo a Secretaria Municipal de Educação, este comportamento se deve, principalmente, a dois fatores, correção do fluxo escolar, que vem possibilitando que alunos, antes atrasados, concluam o ensino fundamental, e a diminuição da população infantil da cidade. Tal tendência se observa mesmo com a crise econômica, que tende a direcionar parte de população da educação privada para a pública. Com a manutenção da crise, é possível que a quantidade de matrículas volte a subir ou tenha queda desacelerada.

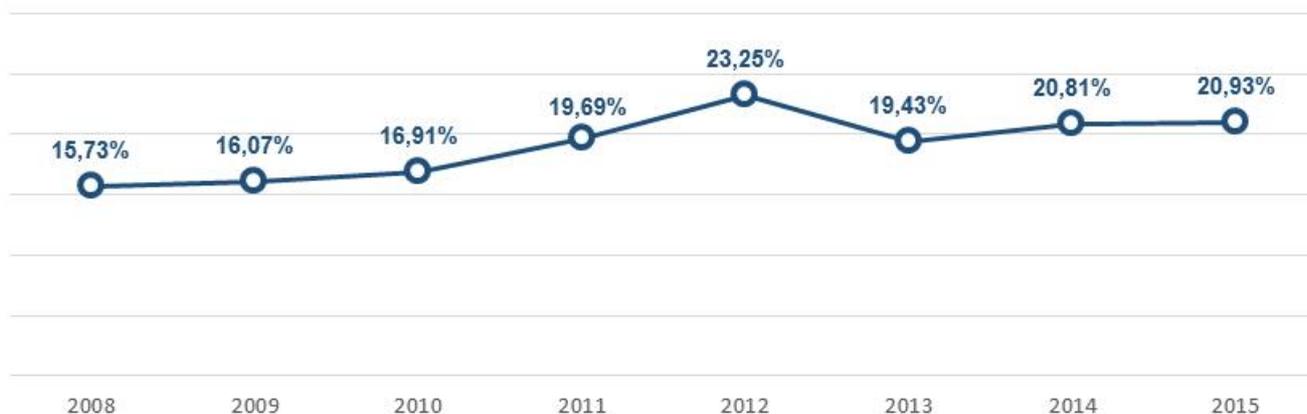
6.4 Gastos com Saúde

A área da Saúde é uma das mais sensíveis para qualquer administração municipal, tanto pela importância na vida de todos os cidadãos quanto pela complexidade em termos de interação com outros entes federativos.

O gráfico a seguir destaca que a gestão atual aumentou significativamente os gastos com a saúde pública. De acordo com o Anexo XVI do RREO, Demonstrativos das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde⁶² da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, a participação das despesas com ações e serviços públicos de saúde na receita de impostos líquida e transferências constitucionais se manteve acima do limite constitucional de 15%. No final do exercício de 2008, essas despesas correspondiam a 15,73% sobre as referidas receitas e os dados parciais até outubro de 2016 apontam para 26,42%.

62 O Demonstrativo tem por finalidade dar transparência e comprovar o cumprimento da aplicação dos recursos mínimos nas ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelecem os artigos 5º a 11 da Lei Complementar nº 141/2012, bem como apresentar informações para fins de controle pelo governo e pela sociedade. O limite mínimo, definido como o percentual mínimo estabelecido na Lei Complementar nº 141/2012, para os municípios é 15% do “Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde”.

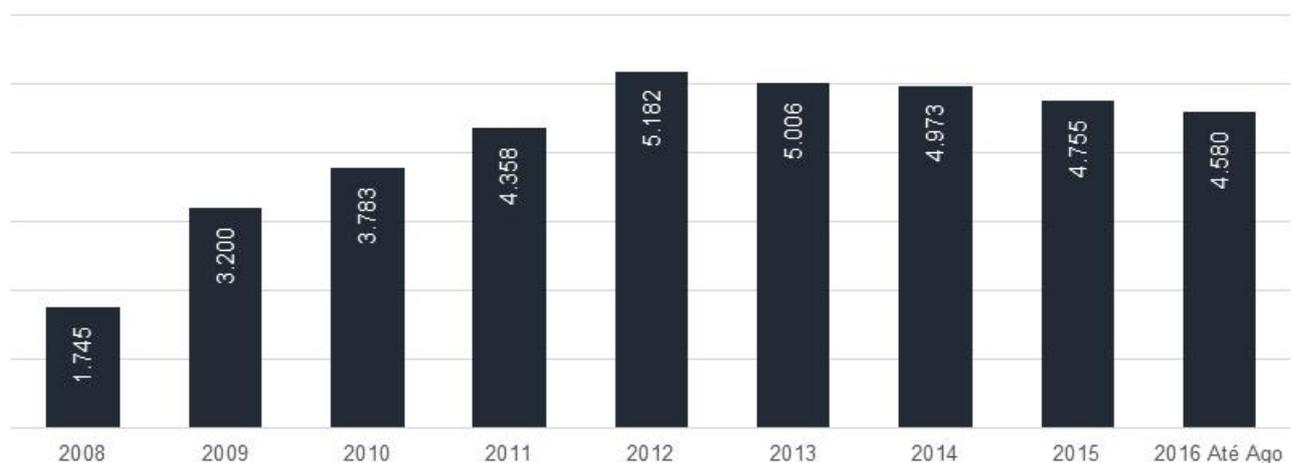
Gráfico 6.4.1 – % Receita de Impostos Líquida e Transferências Constitucionais e Legais gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - 2008 a 2015



Fonte: RREO

Em termos absolutos, as despesas cresceram, em média, 15% a.a. de 2008 a 2015.

Gráfico 6.4.2 – Despesas Empenhadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde – 2008 a 2016 – R\$ milhões constantes



Fonte: RREO

Em 2009, primeiro ano do Governo Paes, foi aprovada a Lei Municipal nº 5.026/09 e regulamentada pelo Decreto nº 30.780/09, que permite que as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com título de Organização Social possam assumir a gestão de

unidades públicas de saúde, por meio dos contratos de gestão. Tal movimento seguiu uma tendência observada em diversos governos de terceirizar a prestação de parte dos serviços públicos de saúde buscando, entre outros fatores, mais flexibilidade para contratações e compras de insumos.

A partir de então, destaca-se a divisão da prestação de serviços de saúde no município entre dois modelos: atuação direta e gestão compartilhada com as Organizações Sociais (OS)⁶³, onde estas assumem a gestão de unidades públicas de saúde, por meio dos contratos de gestão. Atualmente são 26 contratos de gestão vigentes com 9 OS, com prazo entre 2 e 4 anos.

No âmbito da Secretaria Municipal de Saúde, o monitoramento dos Contratos de Gestão (CG) é realizado, principalmente, por meio das Comissões Técnicas de Avaliação (CTA) e do Painel de Gestão das Parcerias com Organizações Sociais e Coordenadorias Gerais de Atenção Primária e Coordenadorias Gerais de Emergência.⁶⁴

As Comissões Técnicas de Avaliação (CTA) são compostas por profissionais da SMS, servidores de notória experiência em saúde e afins, em conformidade com o estabelecido no artigo 24, parágrafo 2º da Lei 5.026/2009, designados, por meio de resolução do Secretário Municipal de Saúde, para acompanhar, avaliar e controlar o cumprimento das metas e objetivos do Contrato de Gestão.

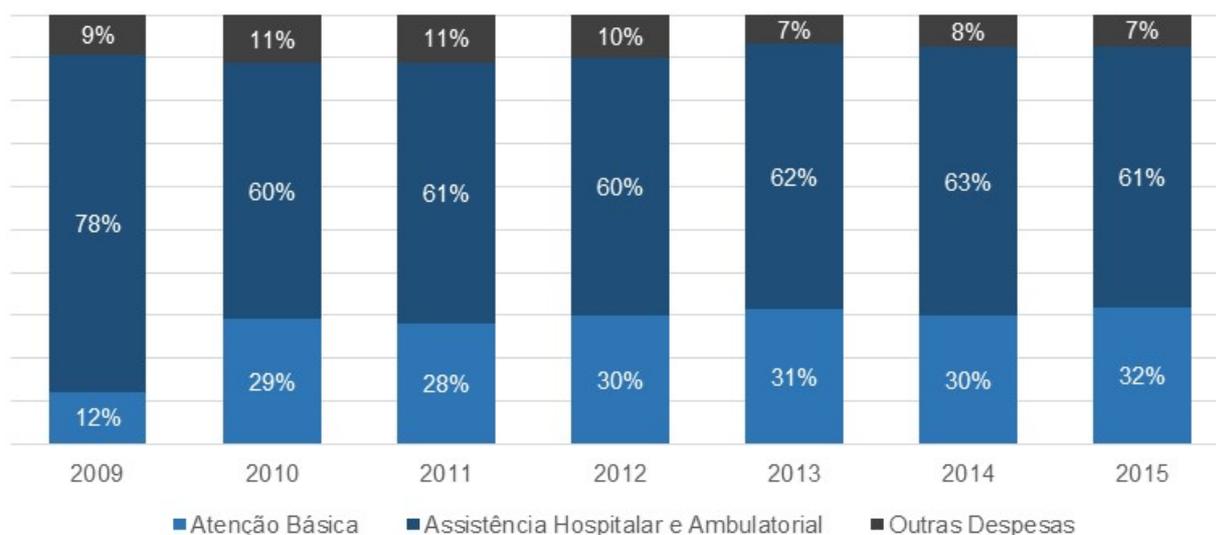
Cabe apontar, no entanto, que desde 2010, o TCM vem apontando graves irregularidades e apresentando diversas recomendações para que a SMS proceda rigorosa fiscalização no que tange a atuação das Organizações Sociais – OSs contratadas para gestão de serviços públicos, inclusive com a criação de métodos que não permitam discrepâncias nos preços de materiais e serviços em relação ao sistema de aquisições diretas pelo Município. Tais recomendações são corroboradas pela prisão, em dezembro de 2015, de dirigentes da OS Biotech, acusados de desvio de pelo menos R\$ 48 milhões dos Hospitais Pedro II e Ronaldo Gazolla.

⁶³ A Lei Municipal nº 5.026/09, regulamentada pelo Decreto nº 30.780/09, permite que as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com título de Organização Social possam assumir a gestão de unidades públicas de saúde, por meio dos contratos de gestão.

⁶⁴ Estrutura e competências das Coordenadorias Gerais de Atenção Primária e Coordenadorias Gerais de Emergência, publicadas no Diário Oficial do Município, Decretos nº. 36.967, de 02/04/2013 e nº. 39.140, de 28/08/2014, respectivamente.

Voltando aos gastos, os maiores focos de gasto têm sido as áreas de Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Atenção Básica, sendo que, ao longo dos anos, o município tem aumentado o percentual gasto em atenção básica.

Gráfico 6.4.3 – Distribuição Percentual dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde por Subfunção – 2009 - 2015



Fonte: PCRJ

Os investimentos em infraestrutura foram significativos e promoveram um aumento relevante na quantidade de unidades de atendimento, com destaque para as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs)

Tabela 6.4.1 – Quantidade de Unidades de Atendimento de Urgência e Emergência e Maternidades

Tipo de Unidades	2008	2016
Casa de Parto	1	1
Hospital Pediátrico	3	2
Institutos psiquiátricos	4	4
PADI	0	4
Coordenação de Emergência Regional	0	5
Hospital de Emergência	4	9
Maternidade	6	12
Hospital Geral / Especializado	11	7
Unidade de Pronto Atendimento (UPA)	0	14
Total	29	58

Fonte: PCRJ

Não cabe aqui analisar em detalhes a evolução dos Indicadores de Saúde do município, mas os principais resultados apontam para o fortalecimento do atendimento primário, a maior integração no atendimento hospitalar e o aumento da produção ambulatorial.

Houve uma expansão da Estratégia de Saúde da Família (ESF), que aumentou a cobertura da atenção primária de 3,5% em 2008 para mais de 60% em 2016⁶⁵. O modelo das Clínicas da Família foi inaugurado em 2009 e vem buscando oferecer os melhores padrões de assistência, ambiência e acessibilidade⁶⁶. Atualmente, a cobertura de atenção primária já é plena em alguns bairros, notadamente aqueles que historicamente se configuravam como desertos sanitários.

⁶⁵ Projeção dos últimos 2 meses de 2016.

⁶⁶ O modelo de Clínica da Família já foi adotado por inúmeros municípios em todo o País.

Gráfico 6.4.4 – Evolução da Cobertura da Estratégia de Saúde da Família, 2008 a 2016



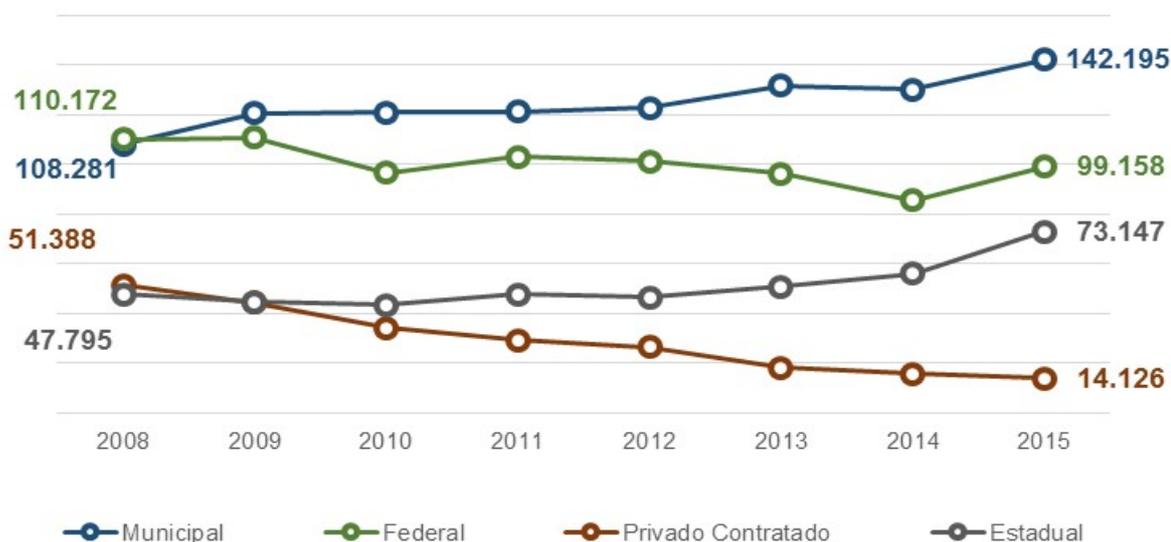
Fonte: PCRJ

Buscando reduzir a fragmentação no atendimento a urgência e emergência na cidade, a Prefeitura constituiu um sistema integrado de Acolhimento e Classificação de Risco nas grandes emergências e promoveu a inauguração de unidades municipais de pronto atendimento, pré-hospitalar fixo, hospitais e maternidades, no período de 209 a 2012. A partir de 2014, o modelo de gestão hospitalar observou a remodelagem das estruturas de gestão local e a municipalização, em 2016, dos hospitais Albert Schweitzer e Rocha Faria.

Este aumento da oferta de serviços da Rede Municipal tem se refletido no aumento dos atendimentos, intensificado pela crise financeira, que, com o agravamento do quadro de desemprego na cidade, direciona parte de população do serviço privado para o serviço de saúde pública.

O gráfico a seguir mostra a evolução das internações hospitalares.

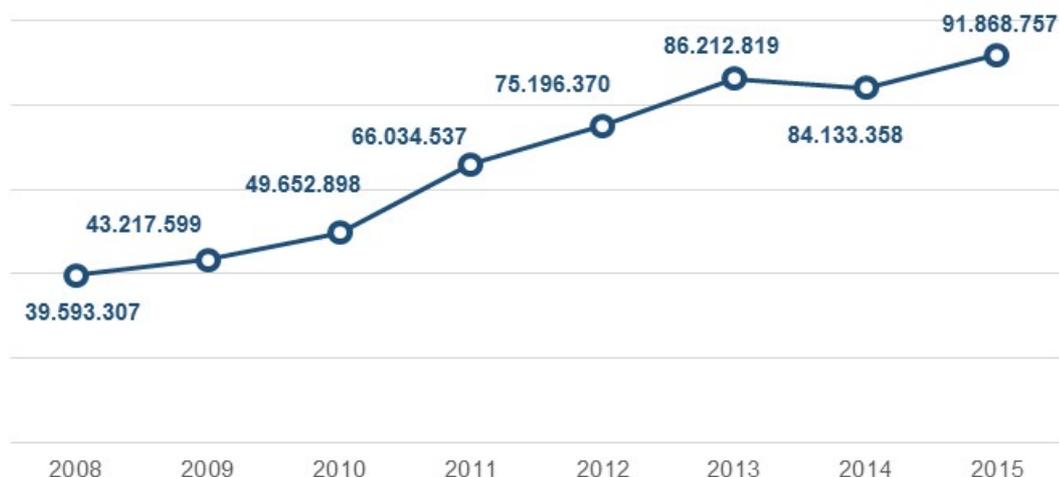
Gráfico 6.4.5 - Internações hospitalares, por esfera administrativa, Rede SUS, MRJ



Fonte: PCRJ com base no SIH e TabNet Municipal, 2016

Como mostra o gráfico, entre 2014 e 2015, todas as esferas públicas tiveram aumento de internações, com destaque para o serviço municipal, responsável por mais de 43% das internações. No âmbito ambulatorial, o incremento da produção também foi intensificado em 2015.

Gráfico 6.4.6 - Produção Ambulatorial Rede SUS, MRJ



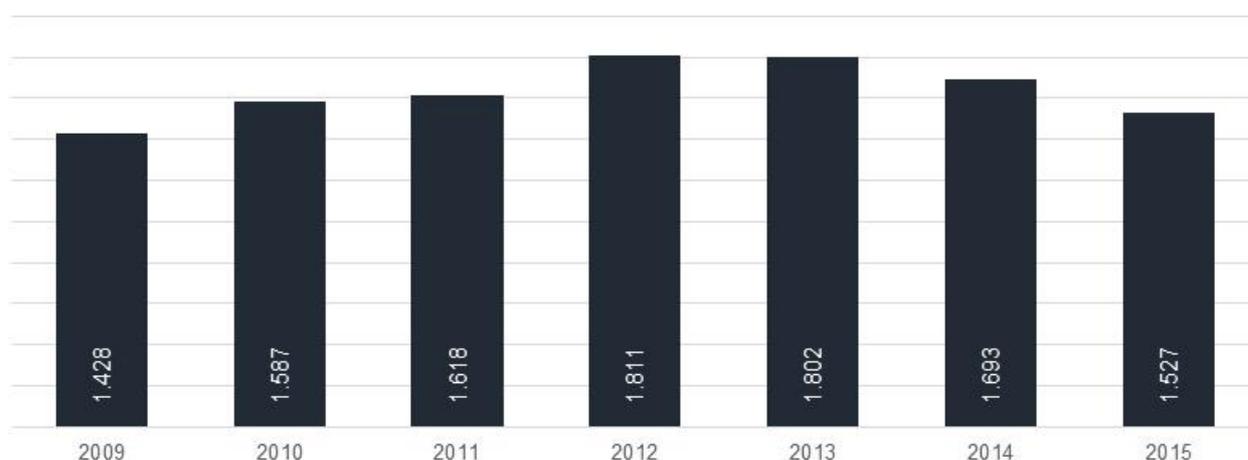
Fonte: PCRJ com base no SIH e TabNet Municipal, 2016

A despeito deste cenário de aumento de atendimentos nos últimos, o TCM apontou em 2015, que foram realizadas visitas em 78 unidades de saúde (Centros Municipais de Saúde, Clínicas de

Saúde da Família e Policlínicas) e em relação à análise de pessoal, destacou-se a insuficiência na alocação de médicos em 43,59% das unidades e insuficiência na alocação de outros profissionais de saúde em 24,36%.

Outro ponto relevante é a redução das transferências do Fundo Nacional de Saúde ao município, como mostra o gráfico a seguir.

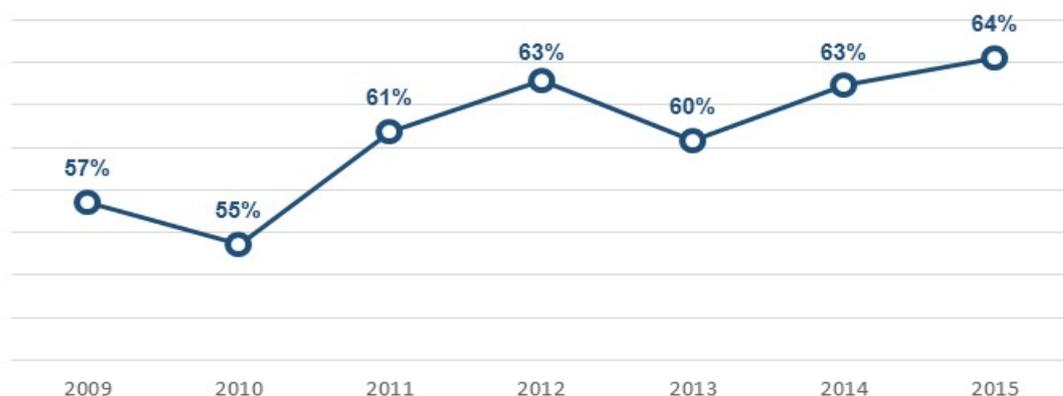
Gráfico 6.4.7 – Transferência da União/SUS 2009 a 2015 – R\$ milhões constantes



Fonte: PCRJ

Em termos reais, os valores transferidos pelo Fundo Nacional de Saúde têm caído desde 2013, o que vem onerando mais os cofres municipais, especialmente com o crescimento das equipes de Atenção Primária e a municipalização de dois hospitais estaduais.

Gráfico 6.4.8 – Percentual de Despesas custeados com Recursos Próprios



Fonte: RREO

Segundo apontamentos da Prefeitura, a habilitação de equipes e de leitos junto ao SUS tem sofrido atrasos. E tendo em vista que os aumentos dos repasses dependem destas habilitações, o valor repassado não tem sido em linha com as ações realizadas. Além disso, há transferências federais e estaduais atrasadas, e muitos procedimentos já estão com o custo unitário acima do máximo transferido pelo SUS, o que compromete ainda mais o tesouro municipal.

Por último, chama-se a atenção que a cidade do Rio de Janeiro usufrui de uma situação ímpar entre os maiores municípios do País: nenhuma outra cidade no País tem uma presença tão marcante de unidades hospitalares geridas pelo governo federal em sua rede pública de saúde, em função de a cidade ter sido capital federal até 1960. É um fator externo à gestão e que pode atenuar parcialmente a pressão dos gastos.

É possível citar os dados da última pesquisa nacional de assistência médico-sanitária divulgada pelo IBGE e relativa a 2009⁶⁷. No caso do número de estabelecimentos de saúde por esfera administrativa, no País, os federais (950 unidades) respondiam por apenas 1,8% do total de unidades públicas (52.021 unidades), mas na cidade do Rio de Janeiro essa proporção subia para 2,3% (54 em 2.356 unidades, respectivamente), contra apenas 0,5% em São Paulo (29 em 5.850 unidades).

No caso dos leitos para internação em estabelecimentos de saúde por esfera administrativa – uma medida mais relevante para avaliar o principal gasto com saúde –, a mesma pesquisa do IBGE indica que, em nível nacional, o governo federal (com 15.479 leitos) respondia por 10,1% do total de leitos da rede pública (152.892 leitos); na cidade do Rio, essa proporção subia para 29,3% (4.877 em 16.649 leitos); muito acima da porcentagem de 0,5% na cidade de São Paulo (48 em 10.351 leitos) e superando até mesmo os 23% de Brasília (833 em 3.616 leitos).

A presença do governo municipal, por outro lado, não foi apequenada por essa maior e peculiar presença dos estabelecimentos federais de saúde. Considerando os leitos para internação na cidade do Rio, a prefeitura respondia por exatamente a metade de todos os leitos oferecidos pela rede pública e 19,4% da rede total (incluindo os hospitais privados). Tais proporções superavam a presença relativa da prefeitura na cidade de São Paulo (26,4% e 10,4%) e se aproximavam da presença de todas as prefeituras na rede nacional (49% e 17,5%).

67 A pesquisa divulgada no portal do IBGE se refere ao ano de 2009 e os dados por municípios podem ser acessados em: <http://bit.ly/2gRGOBR>

Segundo o IBGE na mesma pesquisa, a expectativa é que tenha diminuído a rede privada e a estadual, inclusive, no caso do Rio de Janeiro, com a recente assunção de duas unidades estaduais pela prefeitura, os hospitais Albert Schweitzer e o Rocha Faria no começo de 2016, que ele elevou o gasto local com a saúde.

Em termos perspectivos, este cenário exigirá atenção redobrada da futura administração municipal, visto que já é de grande relevância o gasto com saúde, que intrinsecamente tem caráter contínuo (ao contrário de obras que pressionam um ano, mas não os demais).

Como em todas outras cidades e mais do que em outras funções de governo, a saúde depende do repasse de recursos do SUS pelo governo federal, o que não tem sido corrigido de acordo com os custos específicos da área e nem sempre contempla adequadamente a demanda por tais serviços. Estruturalmente, essa questão tem a ver com o fato de que muitos pacientes de um município, sobretudo de menor porte e do interior, tendem a procurar unidades hospitalares e mesmo ambulatoriais nas grandes cidades. Isto para não se mencionar a mudança do perfil demográfico da população – o aumento da idade média pressiona tais serviços.

Como já comentado, conjunturalmente, a maior recessão da história republicana provocou um forte aumento do desemprego e, assim, milhões de famílias perderam os seus planos ou seguros de saúde privado e complementar e passaram necessariamente a recorrer à rede pública de saúde. Como no caso da educação, a tendência é que os serviços municipais sejam os mais acessados por tais segmentos da população, no lugar do oferecido por governos mais distantes, o que aumenta também a pressão política.

A mescla dos efeitos estruturais e conjunturais criam um cenário preocupante para a gestão municipal da saúde, sobretudo porque o financiamento desses gastos depende de arranjos federativos, mais do que em qualquer outra função de governo, e da vinculação compulsória da receita de impostos (próprios e de transferência), cuja a arrecadação tende a cair em ritmo mais intenso do que a própria atividade econômica em tempos de recessão.

6.5 Transportes Coletivos e Mobilidade Urbana

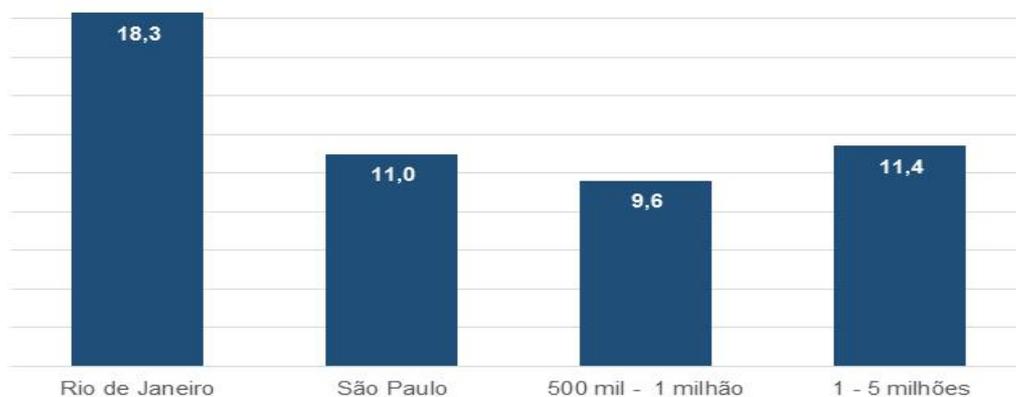
No tocante à mobilidade urbana, cabe apontar que a prefeitura não enfrenta a mesma dificuldade de outras grandes cidades, notadamente a de São Paulo, que arca com custos bastante elevados com transportes coletivos urbanos, em função, principalmente dos subsídios, voltados a custear déficits e gratuidades.

O peso da rubrica transportes coletivos urbanos no orçamento do Rio é relativamente muito baixo - chegou a 0,0002% da despesa total empenhada na Prefeitura em 2015 - enquanto em São Paulo, por exemplo, este percentual foi de 6,32% e em Belo Horizonte foi de 0,02% no mesmo período. Contribui para esta diferença de magnitude o fato de que a região metropolitana do Rio de Janeiro compreende um intenso deslocamento entre cidades, inclusive através de diferentes modais – trens, barcas e ônibus. Isto faz com que o principal subsídio governamental envolva viagens intermunicipais e, como tal, acabe constituindo atribuição do governo estadual.

Segundo autoridades municipais, o Rio não gasta tanto com subsídios ao transporte coletivo como no caso de São Paulo, por exemplo, porque tem adotado uma política tarifária mais realista, buscando a manutenção de patamares residuais de subsídio, de forma a não onerar o tesouro municipal, enquanto aquela capital chegou a ficar três meses sem reajustar a tarifa de ônibus.

À parte os custos com subsídios das tarifas de transporte coletivo, esta função de governo importou muito em termos de investimentos – que devem influir porque a cidade do Rio teve um peso proporcional da função Urbanismo dentro do orçamento local de 2015 muito superior ao observado em outras grandes cidades brasileiras, como mostra o gráfico a seguir, que compara à cidade do Rio, com São Paulo e com cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e entre 1 e 2 milhões de habitantes. Tal perfil reflete os esforços empreendidos e já comentados para a realização dos eventos internacionais esportivos.

Gráfico 6.5.1 – Comparativo do Percentual de Despesas (Inter e Intra-orçamentária) em Urbanismo - 2015



Fonte: RREO

Estes investimentos em infraestrutura na metrópole do Rio decorrentes das Olimpíadas tiveram como destaque os projetos de transporte e mobilidade urbana, que resultaram em inegável legado duradouro para a região. Dentre outros analistas, Moody's (2016) destaca que o volume equivale ao investido também em infraestrutura para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, porém, na ocasião em 12 capitais ao longo do País.

Especificamente tratando da mobilidade urbana, o município do Rio implantou diversas ações, sendo que as principais foram focadas no estímulo ao uso de transporte público em detrimento do transporte individual. Alguns exemplos são:

- Criação de corredores de ônibus, priorizando o uso do transporte público e a redução dos tempos de deslocamento - Três corredores de ônibus BRT já foram implantados e um está em construção. São eles:
 - BRT Transoeste ligando a Barra da Tijuca a Zona Oeste (Santa Cruz / Campo Grande) – atualmente transportando 228.000 pax/dia;
 - BRT Transcarioca ligando a Barra da Tijuca ao Aeroporto (AIRJ) – atualmente transportando 255.000pax/dia;
 - BRT Transolímpica ligando o Recreio dos Bandeirantes a região de Deodoro – atualmente transportando 53.000 pax/dia.
 - BRT Transbrasil, ligando Deodoro ao Centro – em fase de obras – com previsão de 900.000 pax transportados.

- Implantação de 17 corredores de BRS, exclusivos para ônibus, ao longo das principais vias de tráfego, perfazendo uma extensão de 60km, priorizando a redução nos tempos de deslocamento e utilizadas por um total de 256 linhas em diferentes trechos.
- Racionalização de linhas de ônibus, eliminando a superposição de itinerários e a consequente redução do número de veículos circulantes e o desafogo do tráfego.
- Modais complementares aos modais de grande capacidade, como a implantação do sistema de VLT na área central da cidade - Foi ainda implantada a primeira linha do sistema de VLT – Veículo Leve Sobre Trilhos, operando a ligação Aeroporto Santos Dumont a Rodoviária Novo Rio, transportando atualmente 20.000 pax/dia, complementar ao modal de alta.

Cabe apontar que as obras do corredor exclusivo de ônibus (BRT) Transbrasil foram interrompidas em julho para reduzir os impactos no trânsito durante as Olimpíadas e tinham previsão de reinício em setembro. Segundo autoridades municipais, o consórcio que executa os trabalhos reivindica um aumento no valor do contrato, o que vem sendo contestado pela Prefeitura. O impasse tem mantido as obras paradas. Além disso, também foi comentado que eventuais atrasos decorreram de problemas nas liberações pela instituição financeira federal que apoia o empreendimento.

Além dessas ações, a prefeitura também enveredou esforços em melhorar as condições de integração entre as diversas opções de transporte. Para tanto, optou pela criação de integrações tarifárias entre os diferentes modais de transporte, com a redução do custo de deslocamento dos usuários. Foi instituído o Sistema de Integração Tarifária, através da criação do BUC – Bilhete Único Carioca, que permite a integração com o uso de uma única tarifa entre ônibus/ ônibus e ônibus/BRT, bem como com o modal trem, por um período de até 150 minutos e, recentemente, ampliado para a integração BRT/Linha 4 do Metrô. Ainda nesta direção, vale ressaltar que todos os corredores de BRT foram projetados garantindo integração entre eles, através de estações de transferência, bem como com o sistema metroviário e de trens da cidade.

Todas estas ações buscaram melhorar a mobilidade urbana da cidade e reduzir os tempos e os custos de deslocamento dos usuários na cidade.

7. Breves Comparações

O objetivo deste capítulo é avaliar o desempenho fiscal do município do Rio comparativamente aos demais municípios brasileiros, sobretudo capitais, em torno de principais variáveis fiscais e no período 2009 a 2016. Para tanto, este capítulo se divide em duas grandes seções, sendo que a primeira compara a cidade do Rio com a amostra de municípios mais representativos economicamente apontada pelo Banco Central do Brasil (BCB) no relatório de Estatísticas Fiscais Regionalizadas, enquanto a segunda compara a situação fiscal da cidade do Rio vis-à-vis a observada em outros grandes municípios brasileiros, com mais de 500 mil habitantes.

7.1 Evolução Comparada entre Municípios

A análise comparativa do município do Rio de Janeiro (MRJ) vis-à-vis demais municípios brasileiros, levou em consideração uma amostra de 396 municípios, incluindo as capitais de todos os estados. A fim de manter a consistência comparativa e temporal entre as diversas variáveis, essa amostra é a mesma usada no relatório de estatísticas fiscais regionalizadas do BCB⁶⁸.

Os dados considerados na análise correspondem a quatro pilares:

- **Indicadores Econômicos:** A fim de tornar comparáveis os diversos orçamentos das prefeituras, utilizou-se como métrica o PIB das prefeituras, cuja fonte dos dados é o IBGE.
- **Receitas e despesas orçamentárias:** Este pilar consiste em avaliar a evolução das receitas e despesas orçamentárias dos municípios, destacando alguns como, por exemplo, o ISS, IPTU, taxas, dívida ativa, gastos com pessoal, gastos com investimentos, dentre outros.
- **Despesas por Função:** Avaliar as despesas com função é importante para compreender como evoluíram os gastos dos municípios no que tange a serviços básicos como saúde, educação e segurança, além de previdência e assistência.

⁶⁸ Dados disponíveis em: <http://bit.ly/2g0oHw6>.

- **Necessidade de Financiamento e Dívida:** Por último, mas não menos importante, vale compreender como evoluíram os resultados primários, juros e dívida dos municípios, comparados a prefeitura do Rio de Janeiro.

Os indicadores econômicos dos municípios foram retirados das contas nacionais divulgadas pelo IBGE.⁶⁹ Infelizmente, ao nível do município, os dados mais recentes são de 2013, de modo que para avaliar anos posteriores a 2013, se supôs que as prefeituras mantiveram suas participações em relação ao PIB nacional idênticas ao de 2013. Assim, foi possível estimar o PIB municipal da seguinte forma:

$$Y_{i,t} = Y_t \left(\frac{Y_{i,2013}}{\sum_{i=1}^n Y_{i,2013}} \right)$$

Onde:

$Y_{i,t}$ = PIB do município i no ano t

Y_t = PIB nacional no ano t

Para os dados de receitas, despesas orçamentárias e despesas por função foram utilizadas as informações dos dados contábeis dos municípios divulgadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (MF/STN), por meio do FINBRA (Finanças do Brasil) e do SICONFI (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro). Como as divulgações dos relatórios de execução orçamentária dos municípios são de periodicidade anual, a análise comparativa será realizada para o período de 2008 a 2015.

Os dados de necessidade de financiamento e dívida dos governos municipais são do Banco Central do Brasil (BCB), divulgados por meio do relatório de estatísticas fiscais regionalizadas⁷⁰, com periodicidade trimestral, sendo possível a comparação para o período de 2008 até o segundo trimestre de 2016.

Cumprе destacar que a análise nesta seção foi realizada de duas formas. Uma considerando a evolução das variáveis analisadas, outra considerando períodos pontuais. As comparações de evolução serão avaliadas em termos de número índice com base 2008 igual a 100, de modo a capturar a tendência das séries. Já as avaliações em termos de comparações periódicas têm

⁶⁹ Dados disponíveis em: <http://bit.ly/2fJp2z7>.

⁷⁰ Dados disponíveis em: <http://bit.ly/2g0oHw6>

como objetivo olhar o nível e crescimento das séries; elas correspondem aos períodos de 2009, 2010 e 2015.

7.1.1 Economia Local

Conforme já evidenciado, os dados do PIB estão disponíveis até o ano de 2013, de modo que para os anos posteriores, o mesmo foi estimado.

Como a avaliação compreende apenas uma amostra de 396 municípios, cabe aqui uma avaliação do tamanho da amostra em relação ao total de municípios.

Assim, conforme observado na tabela a seguir, os municípios analisados, respondem por cerca de 70% do PIB nacional.

Tabela 7.1.1.1 – PIB dos Municípios – Em R\$ Bilhões Nominais

Municípios	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015*	2016**
Total da Amostra (I = I.a + I.b)	2.160	2.300	2.791	3.112	3.415	3.754	4.016	4.170	4.249
Capitais (I.a)	915	993	1.189	1.322	1.441	1.568	1.677	1.741	1.775
Rio de Janeiro	159	176	208	229	252	283	302	314	320
São Paulo	357	389	447	496	533	571	611	634	646
Belo Horizonte	42	45	59	66	74	81	87	90	92
Porto Alegre	36	38	43	48	54	57	61	64	65
Curitiba	43	46	58	66	70	79	85	88	90
Salvador	29	33	40	44	47	53	56	58	60
Recife	22	25	33	37	42	46	50	52	53
Fortaleza	29	32	37	41	46	50	53	55	56
Demais Capitais	197	210	263	296	323	348	372	386	393
Demais Municípios da amostra (I.b)	1.245	1.307	1.602	1.790	1.974	2.187	2.339	2.428	2.475
Municípios fora da amostra (II)	949	1.033	1.095	1.262	1.390	1.562	1.671	1.735	1.768
Brasil (III = I + II)	3.110	3.333	3.886	4.374	4.806	5.316	5.687	5.904	6.017
Peso da amostra no Total	69	69	72	71	71	71	71	71	71

Fonte: IBGE e BCB. *PIB Estimado. ** Acumulado em 12 meses até junho.

7.1.2 Execução Orçamentária

Para avaliar os dados de receitas e despesas orçamentárias, foi necessário realizar uma redução da amostra de municípios analisados, pois das 396 prefeituras selecionadas, 29 delas não divulgaram informações em um dos anos analisados (2009, 2010 e/ou 2015), ou divulgaram de maneira inconsistente.

Feito esse ajuste, podemos comparar as receitas e as despesas orçamentárias das capitais e dos demais municípios da amostra em proporção do PIB municipal. Como em 2015 não existe informação ao nível do município para o PIB, utilizou-se o mesmo peso que o município teve no PIB nacional em 2013 (último ano com informações disponíveis) e estimou o PIB municipal com base no PIB anual.

A partir da tabela a seguir, podemos observar que em termos de receita orçamentária total como proporção do PIB do município, a Prefeitura do Rio de Janeiro apresentou o melhor desempenho em relação às demais prefeituras analisadas. Com crescimento de 0,69 pontos do produto na comparação de 2010 com 2009, Rio e São Paulo foram as únicas prefeituras a apresentarem crescimento de receita neste período. Avaliando o período atual, a prefeitura também se destaca, com uma variação em pontos do PIB de 2,01 pp entre o período de 2015 e 2009. Fortaleza (+1,87pp), São Paulo (+1,53pp) e Salvador (+1,47pp), também apresentaram bom crescimento de receita neste período.

Tabela 7.1.2.1 – Receita Orçamentária Total dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015*	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	7,48%	7,25%	8,56%	-0,23	1,30	1,07
Capitais	7,53%	7,39%	8,81%	-0,13	1,42	1,28
Rio de Janeiro	6,64%	7,33%	8,65%	0,69	1,32	2,01
São Paulo	6,39%	6,71%	7,92%	0,32	1,21	1,53
Belo Horizonte	10,82%	9,03%	10,37%	-1,79	1,34	-0,45
Porto Alegre	8,26%	8,25%	9,26%	-0,02	1,01	1,00
Curitiba	8,85%	7,62%	8,38%	-1,22	0,76	-0,47
Salvador	8,35%	7,47%	9,82%	-0,88	2,35	1,47
Recife	9,15%	7,41%	8,66%	-1,74	1,24	-0,49
Fortaleza	9,47%	9,25%	11,33%	-0,21	2,08	1,87
Demais Capitais	8,65%	7,77%	9,57%	-0,87	1,80	0,92
Demais Municípios	7,45%	7,14%	8,36%	-0,30	1,22	0,91

Fonte: IBGE, Fibra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Cabe destacar que na totalidade destas receitas, incluem as operações de créditos. Como a prefeitura do RJ contraiu muitos empréstimos em detrimento dos grandes eventos da cidade, vale uma avaliação somente das receitas correntes. Quando olhamos apenas para as receitas orçamentárias, vemos que a prefeitura continuou com expansão de receitas, porem de forma mais modesta e menor que em muitas outras capitais, como SP, Salvador e Fortaleza – Tabela 7.1.2.2.

Tabela 7.1.2.2 – Receita Orçamentária Corrente dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015*	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	7,45%	7,14%	7,89%	-0,30	0,75	0,45
Capitais	7,33%	7,02%	7,93%	-0,31	0,91	0,60
Rio de Janeiro	6,31%	6,45%	6,85%	0,14	0,40	0,54
São Paulo	6,23%	6,19%	7,41%	-0,04	1,22	1,19
Belo Horizonte	9,97%	8,67%	9,28%	-1,30	0,61	-0,69
Porto Alegre	7,99%	7,88%	8,41%	-0,11	0,53	0,42
Curitiba	8,35%	7,23%	7,67%	-1,12	0,45	-0,67
Salvador	8,28%	7,60%	9,27%	-0,68	1,67	0,98
Recife	9,36%	7,63%	7,92%	-1,73	0,30	-1,44
Fortaleza	9,09%	9,03%	10,40%	-0,06	1,36	1,30
Demais Capitais	8,66%	7,86%	8,77%	-0,80	0,91	0,11
Demais Municípios	7,54%	7,24%	7,86%	-0,30	0,62	0,32

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Se em termos agregados, a prefeitura do RJ teve um bom desempenho em suas receitas, quando olhamos apenas para as receitas tributárias, os resultados mudam um pouco. As receitas tributárias do município do RJ cresceram apenas 0,18 pontos do produto em 2015, quando comparado a 2009. Este resultado é o terceiro menor, entre a amostra analisada, de modo que seu desempenho superou apenas os das capitais de Recife (-0,01pp) e Belo Horizonte (+0,11pp) – Tabela 7.1.2.3.

Tabela 7.1.2.3 – Receita Tributária dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015*	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	1,96%	1,92%	2,28%	-0,03	0,36	0,33
Capitais	2,57%	2,55%	3,02%	-0,02	0,47	0,44
Rio de Janeiro	2,88%	2,76%	3,07%	-0,12	0,30	0,18
São Paulo	2,79%	2,93%	3,54%	0,14	0,61	0,75
Belo Horizonte	3,21%	2,86%	3,32%	-0,35	0,45	0,11
Porto Alegre	2,58%	2,66%	2,77%	0,07	0,11	0,19
Curitiba	2,31%	2,08%	2,55%	-0,23	0,47	0,24
Salvador	2,74%	2,64%	3,29%	-0,09	0,65	0,56
Recife	2,74%	2,37%	2,73%	-0,37	0,36	-0,01
Fortaleza	1,67%	1,84%	2,44%	0,17	0,60	0,77
Demais Capitais	1,92%	1,85%	2,26%	-0,07	0,42	0,35
Demais Municípios	1,46%	1,43%	1,72%	-0,04	0,29	0,26

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Para compreender o motivo pelo qual o desempenho da Prefeitura do RJ tenha sido menor que nas demais capitais em termos de receita tributária, vale uma análise mais desagregada. Separando as receitas de ISS e IPTU dos municípios e comparando com os períodos de 2015 e 2009, observa-se que o fraco desempenho tributário do município do RJ se deve basicamente as receitas de IPTU e das demais receitas. Conforme destacado por Afonso et. al. 2016, “Em muitos municípios, é possível que a receita de IPTU seja pequena porque as características da economia local estreitam as possibilidades de arrecadação do imposto. Também podem existir casos em que os administradores locais não tenham interesse em explorar adequadamente o IPTU. ”. Cidades como São Paulo, Salvador e Fortaleza, conseguiram explorar melhor essa fonte de receita de modo que no período de 2009 a 2015, houve crescimento médio de 0,24 pontos do produto nessas capitais para este tributo.

Tabela 7.1.2.4 – Composição da Receita Tributária dos Municípios – Em % do PIB municipal

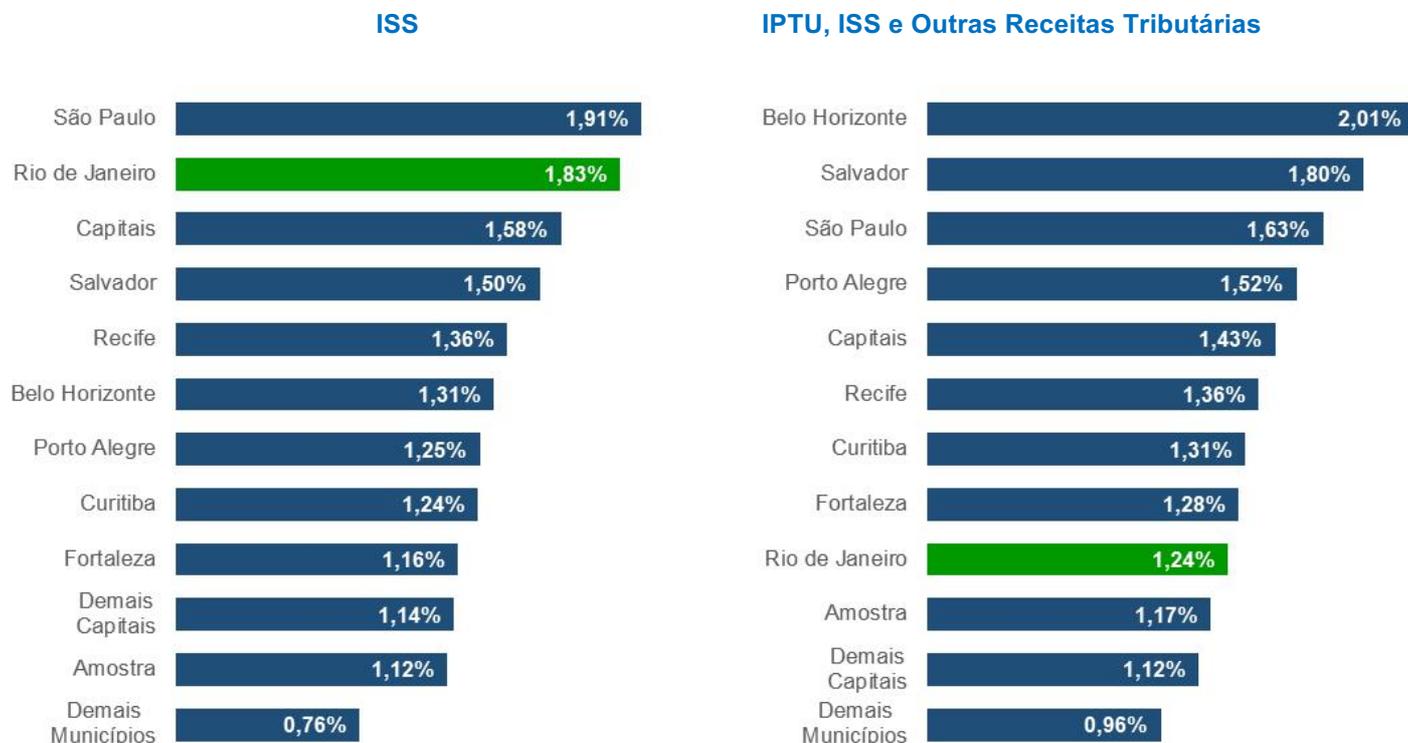
Municípios	2009				2015				Dif. em pontos do PIB			
	Total	ISS	IPTU	Outras	Total	ISS	IPTU	Outras	Total	ISS	IPTU	Outras
Total	1,96%	0,97%	0,54%	0,45%	2,28%	1,12%	0,59%	0,57%	0,33	0,15	0,05	0,13
Capitais	2,57%	1,36%	0,68%	0,53%	3,02%	1,58%	0,76%	0,67%	0,44	0,22	0,08	0,14
Rio de Janeiro	2,88%	1,57%	0,73%	0,58%	3,07%	1,83%	0,65%	0,59%	0,18	0,25	-0,08	0,01
São Paulo	2,79%	1,53%	0,83%	0,43%	3,54%	1,91%	1,03%	0,60%	0,75	0,38	0,20	0,17
Belo Horizonte	3,21%	1,27%	0,97%	0,97%	3,32%	1,31%	0,98%	1,02%	0,11	0,04	0,02	0,05
Porto Alegre	2,58%	1,10%	0,64%	0,84%	2,77%	1,25%	0,55%	0,97%	0,19	0,15	-0,09	0,12
Curitiba	2,31%	1,11%	0,62%	0,58%	2,55%	1,24%	0,54%	0,77%	0,24	0,13	-0,08	0,19
Salvador	2,74%	1,38%	0,53%	0,82%	3,29%	1,50%	0,81%	0,99%	0,56	0,12	0,27	0,16
Recife	2,74%	1,39%	0,68%	0,66%	2,73%	1,36%	0,60%	0,76%	-0,01	-0,03	-0,08	0,10
Fortaleza	1,67%	0,93%	0,36%	0,39%	2,44%	1,16%	0,61%	0,67%	0,77	0,23	0,26	0,28
Demais Capitais	1,92%	1,05%	0,40%	0,47%	2,26%	1,14%	0,46%	0,66%	0,35	0,10	0,06	0,18
Demais Municípios	1,46%	0,66%	0,42%	0,38%	1,72%	0,76%	0,46%	0,50%	0,26	0,10	0,04	0,12

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Avaliando a estrutura de receita tributária do município do Rio vis-à-vis outras prefeituras, observa-se que em se tratando do ISS, a receita municipal apresentou resultado satisfatório, porém quando se tratando o IPTU e demais receitas tributárias, o resultado foi abaixo do que o observado em algumas outras capitais.

O gráfico a seguir, que apresenta um recorte dos dados da tabela anterior, evidencia que o Rio se posiciona muito melhor do que outros municípios em relação ao ISS, enquanto apresenta uma posição mais baixa em relação aos outros tributos.

Gráfico 7.1.2.4 – % Receitas Tributárias / PIB Municipal – 2015



Fontes: RREO|IBGE

Nota: PIB de 2015 estimado

Cumprir destacar ainda que o principal diferencial entre o desempenho das receitas tributárias da prefeitura do Rio de Janeiro vis-à-vis as demais prefeituras, diz respeito aos diferentes mecanismos de esforços arrecadatórios entres eles. No que diz respeito ao IPTU, observa-se que a prefeitura do Rio conseguiu manter a arrecadação de 2015 quase que ao mesmo nível de 2009, apenas com recadastramento e fiscalização, ao passo que demais prefeituras ao longo desses anos realizaram atualização da planta genérica de valores. Além dessa questão do IPTU, no âmbito do ITBI e ISS também pode se observar algumas diferenças importantes. A prefeitura ampliou sua arrecadação no período apenas com intensificação em fiscalização e cadastro, ao passo que outras prefeituras realizaram aumento de alíquota de impostos.

Conforme mostrado anteriormente, no agregado, o Rio de Janeiro teve um resultado muito superior ao das demais capitais em termos de receita orçamentária total. Esse aumento das receitas orçamentárias pode ser explicado pela ampliação das receitas de capital, pois devido aos

grandes eventos, como os jogos olímpicos, o município realizou empréstimos para melhorar a infraestrutura da cidade.

Tabela 7.1.2.5 – Receitas de Capital dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015*	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	0,26%	0,34%	0,28%	0,08	-0,07	0,01
Capitais	0,29%	0,46%	0,36%	0,17	-0,10	0,07
Rio de Janeiro	0,18%	0,73%	0,91%	0,55	0,17	0,73
São Paulo	0,24%	0,61%	0,20%	0,37	-0,41	-0,04
Belo Horizonte	0,79%	0,33%	0,43%	-0,46	0,10	-0,36
Porto Alegre	0,17%	0,25%	0,28%	0,08	0,03	0,11
Curitiba	0,15%	0,11%	0,15%	-0,04	0,04	0,00
Salvador	0,40%	0,19%	0,12%	-0,21	-0,07	-0,28
Recife	0,25%	0,15%	0,48%	-0,10	0,33	0,23
Fortaleza	0,37%	0,29%	0,21%	-0,08	-0,09	-0,17
Demais Capitais	0,39%	0,24%	0,27%	-0,15	0,03	-0,12
Demais Municípios	0,24%	0,25%	0,21%	0,01	-0,04	-0,03

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Quando olhamos para as despesas vemos resultado similar ao da receita. Em termos agregados, o município teve a maior expansão de gasto em comparação as demais prefeituras, mas esse efeito está carregando o elevado volume de investimentos realizados pela prefeitura para as olimpíadas. Dessa forma, quando olhamos para o gasto de forma desagregada, vemos que alguns resultados interessantes.

Tabela 7.1.2.6. – Despesas Orçamentárias dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015*	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	7,37%	7,09%	8,06%	-0,28	0,97	0,69
Capitais	7,46%	7,23%	8,39%	-0,23	1,16	0,93
Rio de Janeiro	6,13%	6,87%	8,70%	0,74	1,83	2,57
São Paulo	6,44%	6,43%	7,42%	0,00	0,99	0,99
Belo Horizonte	11,19%	9,08%	10,10%	-2,11	1,02	-1,09
Porto Alegre	7,86%	7,91%	8,52%	0,05	0,61	0,66
Curitiba	8,68%	7,21%	7,73%	-1,46	0,52	-0,95
Salvador	9,01%	8,08%	9,20%	-0,94	1,12	0,19
Recife	8,75%	7,26%	8,25%	-1,49	0,99	-0,50
Fortaleza	9,20%	9,05%	10,58%	-0,15	1,54	1,39
Demais Capitais	8,67%	7,96%	9,04%	-0,71	1,08	0,36
Demais Municípios	7,30%	6,98%	7,80%	-0,32	0,82	0,50

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

No que diz respeito as despesas com pessoal, a tabela 7.1.2.7 explicita que apesar da expansão de 0,60 pontos do produto no gasto com funcionalismo no período de 2009 a 2015, esse crescimento foi menor do que o observado nas maiorias das capitais brasileiras.

Tabela 7.1.2.7. – Despesas com Pessoal dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	3,10%	2,89%	3,87%	-0,21	0,98	0,77
Capitais	2,91%	2,72%	3,86%	-0,19	1,14	0,95
Rio de Janeiro	3,54%	3,21%	4,14%	-0,33	0,92	0,60
São Paulo	1,74%	1,67%	2,91%	-0,07	1,24	1,17
Belo Horizonte	4,12%	3,41%	4,29%	-0,71	0,88	0,18
Porto Alegre	2,92%	2,88%	4,47%	-0,03	1,58	1,55
Curitiba	2,79%	2,43%	3,88%	-0,35	1,44	1,09
Salvador	3,06%	2,85%	4,21%	-0,21	1,36	1,15
Recife	3,88%	3,44%	4,16%	-0,44	0,72	0,28
Fortaleza	4,52%	4,29%	5,35%	-0,23	1,07	0,83
Demais Capitais	3,91%	3,65%	4,68%	-0,26	1,03	0,77
Demais Municípios	3,25%	3,03%	3,87%	-0,23	0,85	0,62

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Quando olhamos para o investimento das prefeituras, vemos que a maioria dos municípios realizou um ajuste com contenção dos investimentos, com a exceção da prefeitura do Rio de Janeiro, que ampliou os investimentos em 1,42 pontos do PIB no período de 2009 a 2015 – Tabela 7.1.2.8. Essa ampliação dos investimentos se deve, em grande medida, as obras de infraestrutura que a prefeitura realizou para os grandes eventos.

Importante destacar que 2015 é um ano em que o PIB nacional contraiu 3,8% em termos reais e muitas prefeituras reduziram investimentos pela intensidade da crise instaurada. Na Prefeitura Carioca foi diferente por dois motivos, primeiro pelo comprometimento com a preparação da cidade para grandes eventos e segundo pelo espaço orçamentário que se obteve em detrimento da gestão de outros gastos. Isso pode ser observado quando se olha para os gastos com pessoal da prefeitura, embora se tenha ampliado os gastos no período recente – muito por força de greve de duas grandes categorias, professores e Comlurb –, durante alguns anos a prefeitura conseguiu reduzir despesas com pessoal.

Tabela 7.1.2.8 – Investimentos dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	0,69%	0,72%	0,68%	0,02	-0,04	-0,01
Capitais	0,62%	0,65%	0,84%	0,03	0,19	0,22
Rio de Janeiro	0,23%	0,75%	1,65%	0,52	0,90	1,42
São Paulo	0,51%	0,53%	0,71%	0,02	0,18	0,20
Belo Horizonte	1,85%	1,01%	0,81%	-0,83	-0,20	-1,03
Porto Alegre	0,45%	0,67%	0,43%	0,22	-0,24	-0,02
Curitiba	0,47%	0,24%	0,27%	-0,23	0,03	-0,20
Salvador	0,58%	0,39%	0,57%	-0,19	0,18	0,00
Recife	0,61%	0,51%	0,66%	-0,09	0,15	0,05
Fortaleza	0,76%	0,83%	0,98%	0,07	0,15	0,22
Demais Capitais	0,93%	0,81%	0,65%	-0,12	-0,16	-0,28
Demais Municípios	0,75%	0,77%	0,56%	0,02	-0,21	-0,19

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Tabela 7.1.2.9 – Investimentos dos Municípios – 2016(até out) x 2009 – R\$ mil constantes

Municípios (R\$ mil)	Indicadores		
	2009 a 2016	% 2016 / 2009	% 2015 / 2008
Total	R\$ 199.916.001	100,0%	1,9%
Capitais	R\$ 108.321.487	54,2%	32,5%
Rio de Janeiro	R\$ 29.783.462	14,9%	302,9%
São Paulo	R\$ 33.385.787	16,7%	8,9%
Belo Horizonte	R\$ 8.905.741	4,5%	-41,3%
Porto Alegre	R\$ 3.219.494	1,6%	23,1%
Curitiba	R\$ 2.742.554	1,4%	-31,8%
Salvador	R\$ 2.270.358	1,1%	77,2%
Recife	R\$ 3.102.110	1,6%	16,5%
Fortaleza	R\$ 3.966.120	2,0%	69,9%
Demais Capitais	R\$ 20.945.861	10,5%	-25,4%
Demais Municípios	R\$ 91.594.514	45,8%	-24,9%

Fonte: RREO

Nota: Investimentos Empenhados. 2016 até outubro.

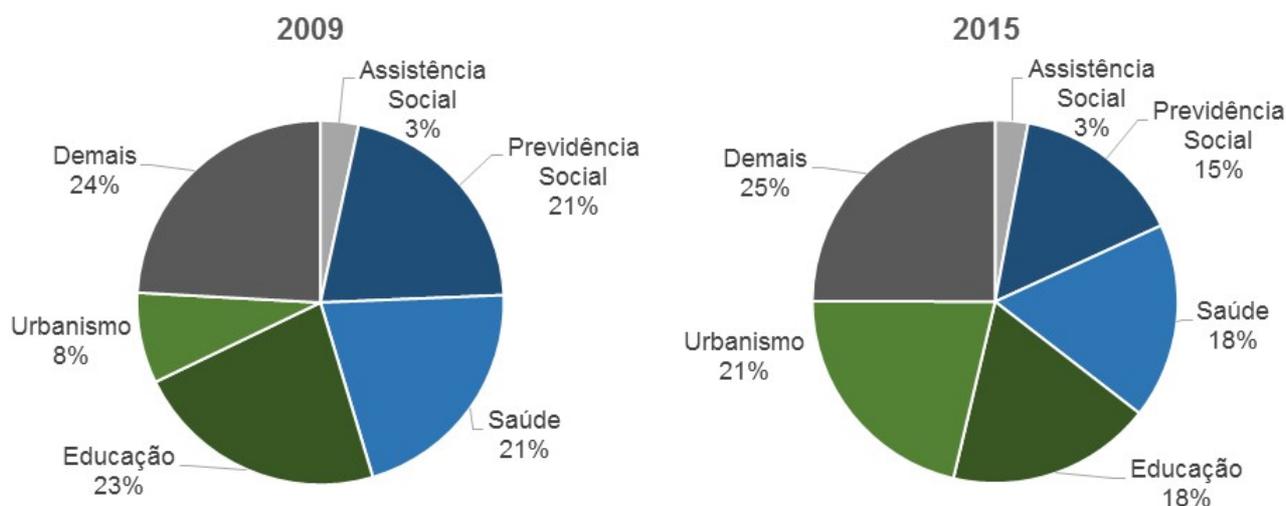
7.1.3 Gastos por Função

A avaliação dos gastos por função é muito importante para acompanhar como está a atuação do governo por área e finalidade. Nesta seção será apresentado a evolução de algumas funções, como saúde, educação, assistência, previdência e urbanismo.

Começando a análise pelo município do Rio. Fica evidente mais uma vez que a ampliação de gastos da prefeitura foi em sua maioria com urbanismo. Na comparação de 2009 com 2015 da participação das principais funções orçamentárias, vemos que previdência, saúde e educação reduziram suas participações em relação ao observado em 2009, ao passo que a função urbanismo que respondia em 2009 por cerca de 8% das despesas totais do governo e hoje responde por 21% - Gráfico 7.1.3.1.

Gráfico 7.1.3.1 – Despesa por Função da Prefeitura do RJ

Comparação 2009 e 2015 | Em Participação %



Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Agora quando comparamos os resultados com as principais capitais, vemos que no que diz respeito a função saúde, vemos que o gasto da prefeitura do Rio de Janeiro foi similar ao de São Paulo, porem quando olhamos para o nível do gasto, observa-se que Belo Horizonte e Fortaleza são as capitais que mais gastam com saúde.

Tabela 7.1.3.1 – Gasto com Saúde dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	1,77%	1,62%	1,92%	-0,14	0,30	0,15
Capitais	1,75%	1,57%	1,83%	-0,17	0,25	0,08
Rio de Janeiro	1,15%	1,12%	1,30%	-0,04	0,18	0,15
São Paulo	1,21%	1,16%	1,36%	-0,05	0,19	0,15
Belo Horizonte	3,40%	2,64%	3,16%	-0,76	0,51	-0,24
Porto Alegre	2,16%	1,98%	2,28%	-0,18	0,30	0,11
Curitiba	1,80%	1,38%	1,67%	-0,42	0,30	-0,12
Salvador	2,39%	2,21%	1,94%	-0,18	-0,27	-0,45
Recife	1,91%	1,60%	1,80%	-0,32	0,21	-0,11
Fortaleza	3,13%	2,72%	3,15%	-0,41	0,43	0,02
Demais Capitais	2,47%	2,11%	2,48%	-0,36	0,37	0,01
Demais Municípios	1,78%	1,66%	1,99%	-0,12	0,33	0,21

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Surpreende o município de Belo Horizonte e Porto Alegre no gasto com saúde. A tabela 7.1.3.2 mostra o gasto com saúde per capita das principais capitais e do agregado dos demais municípios analisados. Enquanto que o gasto per capita no Rio de Janeiro foi de R\$ 630 reais em 2015, o de Belo Horizonte foi de R\$ 1.141 reais per capita e o de Porto Alegre foi de R\$ 982 reais. Salvador aparece com um gasto abaixo do agregado e das capitais destacadas, com apenas R\$ 389 reais per capita.

Tabela 7.1.3.2 – Gasto com Saúde dos Municípios – Em R\$ per capita

Municípios	Em R\$ per capita			Variação %		
	2009	2010	2015	10 x 09	15 x 10	15 x 09
Total	368	411	672	11,5%	63,5%	82,4%
Capitais	405	437	696	7,7%	59,4%	71,8%
Rio de Janeiro	327	367	630	12,2%	71,7%	92,7%
São Paulo	427	462	719	8,2%	55,5%	68,2%
Belo Horizonte	619	659	1.141	6,6%	73,1%	84,5%
Porto Alegre	569	599	982	5,3%	63,9%	72,6%
Curitiba	444	457	784	3,0%	71,5%	76,7%
Salvador	262	332	389	27,1%	16,9%	48,6%
Recife	304	345	575	13,4%	66,7%	89,1%
Fortaleza	397	414	672	4,2%	62,3%	69,2%
Demais Capitais	407	424	669	4,2%	57,8%	64,5%
Demais Municípios	344	394	656	14,5%	66,6%	90,7%

Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

Se existe essa diferença de nível entre municípios nos gastos com saúde, com educação é um pouco diferente. Os gastos com educação nas prefeituras possuem níveis similares em proporção do PIB.

Tabela 7.1.3.3 – Gasto com Educação dos Municípios – Em % do PIB municipal

Municípios	Em % do PIB			Dif. em pontos do PIB		
	2009	2010	2015	10 - 09	15 - 10	15 - 09
Total	1,67%	1,55%	1,80%	-0,12	0,25	0,13
Capitais	1,50%	1,37%	1,59%	-0,13	0,22	0,09
Rio de Janeiro	1,23%	1,08%	1,35%	-0,14	0,27	0,13
São Paulo	1,42%	1,39%	1,54%	-0,03	0,16	0,13
Belo Horizonte	1,89%	1,56%	1,64%	-0,33	0,08	-0,25
Porto Alegre	1,37%	1,24%	1,35%	-0,13	0,11	-0,02
Curitiba	1,38%	0,99%	1,31%	-0,39	0,33	-0,07
Salvador	1,60%	1,50%	1,74%	-0,10	0,24	0,14
Recife	1,90%	1,48%	1,54%	-0,42	0,06	-0,36
Fortaleza	1,86%	1,58%	1,93%	-0,28	0,35	0,07
Demais Capitais	1,73%	1,56%	1,89%	-0,17	0,33	0,16
Demais Municípios	1,81%	1,69%	1,97%	-0,12	0,28	0,16

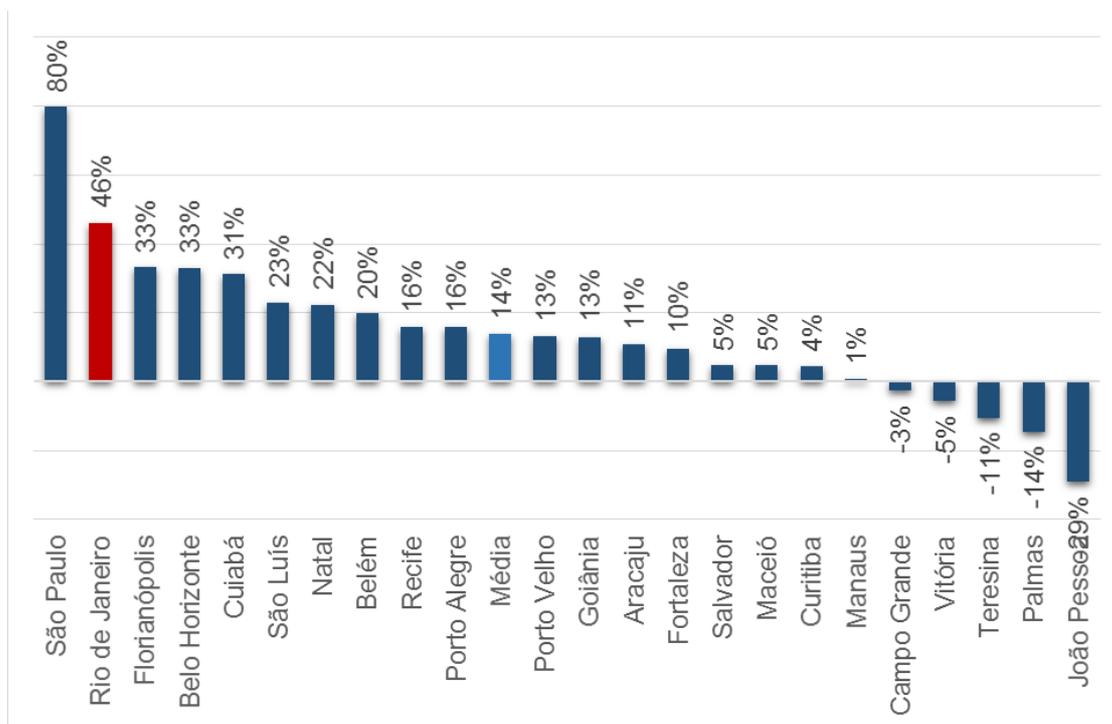
Fonte: IBGE, Finbra e SICONFI (MF/STN), BCB. *PIB de 2015 estimado.

7.1.4 Necessidade de Financiamento e Dívida

A dívida dos municípios não é muito elevada. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê que a dívida consolidada líquida (DCL) de um município não pode exceder 120% da sua Receita corrente líquida (RCL), e dentre os municípios analisados, apenas a prefeitura de Candeias-BA está acima deste limite. A prefeitura de São Paulo tinha uma dívida muito elevada, porém com a mudança do indexador da dívida com a União, esse valor foi reduzido.

O gráfico a seguir mostra para o segundo quadrimestre de 2016 os dados de DCL, RCL e o Indicador DCL/RCL de algumas capitais. Apesar da prefeitura do Rio de Janeiro atingir a segunda posição no ranking, seu endividamento é relativamente baixo para o limite previsto na LRF.

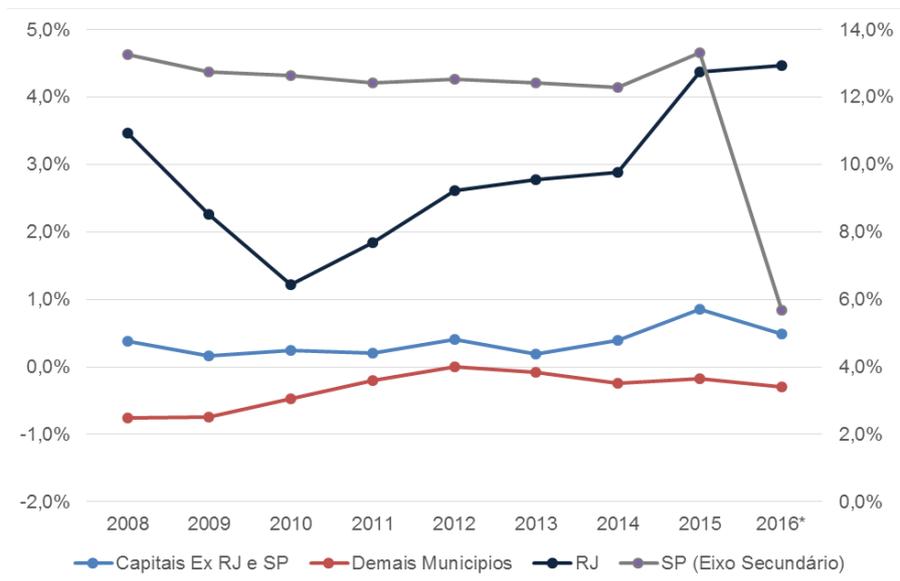
Gráfico 7.1.4.1 – Dívida Consolidada Líquida
2º quadrimestre de 2016 | Em % da Receita Corrente Líquida



Fonte: MF/STN.

Em termos de evolução, o município do Rio de Janeiro foi o que mais aumentou a dívida. O gráfico 7.1.4.2. mostra como evoluiu desde 2008 a dívida fiscal líquida da prefeitura do Rio de Janeiro, de São Paulo, das demais capitais e dos demais municípios.

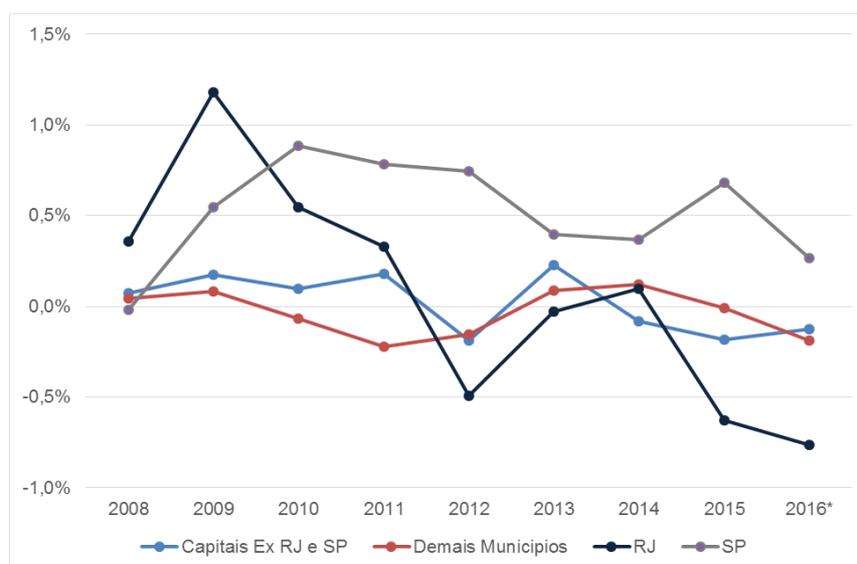
**Gráfico 7.1.4.2 – Dívida Fiscal Líquida dos Municípios
2008 a 2016 | Em % do PIB**



Fonte: BCB e IBGE. * 2016 acumulado em 12 meses até junho.

Em termos de resultado primário, o município do Rio de Janeiro teve um desempenho pior que São Paulo, o agregado das demais capitais e dos demais municípios.

**Gráfico 7.1.4.3 – Resultado Primário dos Municípios
2008 a 2016 | Em % do PIB**

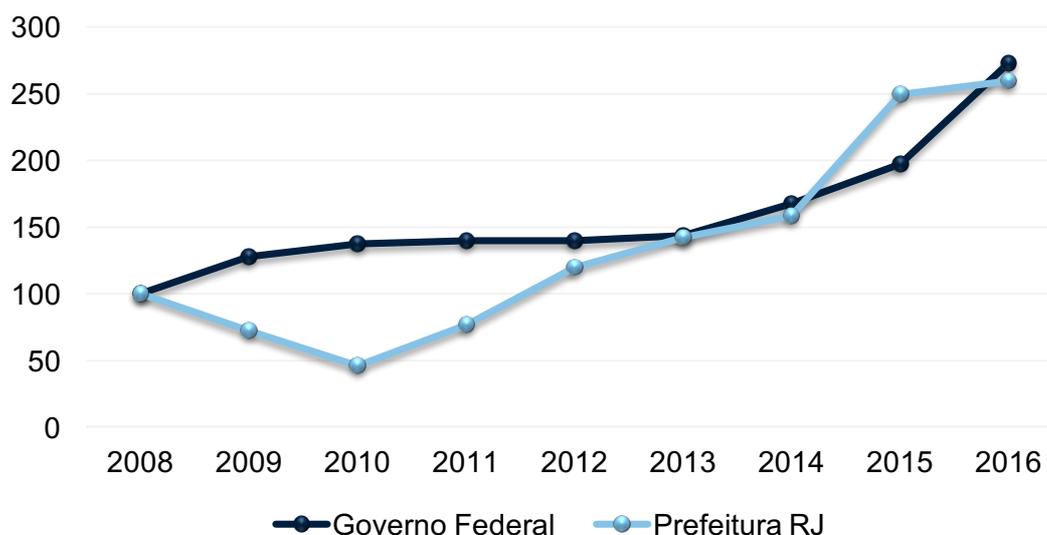


Fonte: BCB e IBGE. * 2016 acumulado em 12 meses até junho.

7.1.5 Breve comparação da Prefeitura do RJ com a União

Extrapolando a análise para o âmbito federal, esta seção visa comparar a evolução dos indicadores fiscais da prefeitura do RJ com a União. Começando pela evolução da dívida líquida, observa-se pelo gráfico 7.1.5.1 que a prefeitura conseguiu reduzir seu estoque de dívida de 2008 a 2010, enquanto que o Governo Federal manteve seu estoque praticamente constante até 2013. Desde 2013, onde a prefeitura e o governo federal estavam no mesmo nível de endividamento, em termos de número índice, a expansão foi mais forte na prefeitura que no governo federal. Em 2016, se observa uma desaceleração do ritmo de crescimento da dívida da prefeitura, enquanto que no governo federal o crescimento continuou de forma mais intensa.

**Gráfico 7.1.5.1 – Dívida Líquida do Governo Federal e da Prefeitura do RJ
2008 a 2016 | Número índice base 2008 = 100**

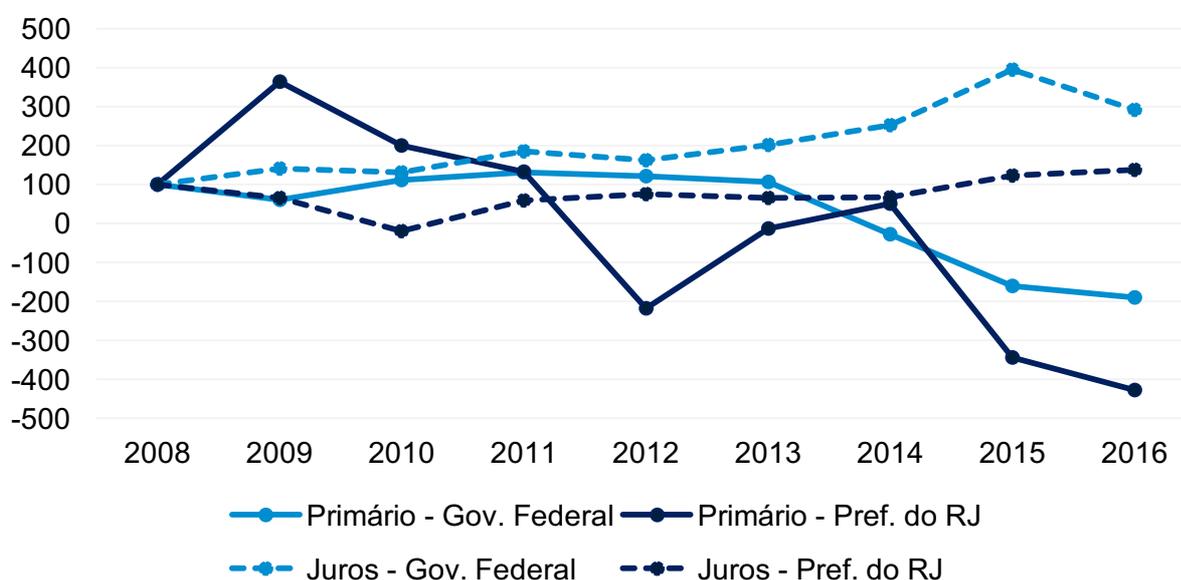


Fonte: BCB.

Olhando para a necessidade de financiamento da prefeitura e do Governo Federal, vemos que a deterioração do resultado primário na atual recessão que o País enfrenta foi maior na prefeitura que no Governo Federal, ao passo que em termos de juros nominais, o valor foi mais expressivo no Governo Federal.

Em termos de primário, vale ressaltar que as receitas de operações de crédito tomadas para investimentos não integram o resultado primário. Ao mesmo tempo, os gastos com investimentos pressionam a despesa primária. Como nos últimos anos a prefeitura contratou muita operação de crédito para investimento, a despesa primária cresceu, sem ampliação de receita primária, contribuindo também para uma redução do resultado primário.

**Gráfico 7.1.5.2 – Necessidade de Financiamento do Governo Federal e da Prefeitura do RJ
2008 a 2016 | Número índice base 2008 = 100**



Fonte: BCB.

A tabela abaixo sintetiza os principais indicadores da União e da Prefeitura do RJ, em proporção do PIB e da RCL em 2016.

**Tabela 7.1.5.2 – Indicadores Fiscais do Governo Federal e da Prefeitura do RJ
2016 | Em % do RCL – Dados até ago/16**

Variáveis	Em % da RCL	
	Cidade do Rio	União
Estoque de Dívidas		
Dívida Bruta (DC)	60,6%	644,8%
Dívida Líquida (DCL)	46,4%	329,5%
Fluxos Receita		
Própria (RCL – Transf.) *	63,4%	76,1%
Transferências Correntes*	36,6%	23,9%
Rec. Primária Total*	97,3%	156,2%
Fluxo de Gastos		
Despesa Primária*	105,5%	140,3%
Despesa Pessoal (bruta) *	54,4%	29,0%
Investimento*	16,5%	5,9%
Fluxos de Resultados		
Meta Primário	-13,1%	-24,5%
Resultado Primário*	-0,04	-0,08
Resultado Nominal*	-0,22	0,38

Fonte: STN e Portal da transparência da Prefeitura do RJ.

*Valores acumulado no ano até agosto.

7.2 Dimensões comparadas em 2015

7.2.1 Execução Orçamentária

Aqui nesta segunda seção, apresenta-se uma análise comparativa da situação fiscal da cidade do Rio vis-à-vis a observada em outros grandes municípios brasileiros – a opção foi por considerar apenas aquelas com mais de 500 mil habitantes. A seguir a análise apresenta em separado a posição da cidade do Rio e de São Paulo, e depois o agregado de cidades entre 500 mil e 1 milhão de habitantes, e deste até 5 milhões de habitantes.

O último ano com balanços completos foi o de 2015. As principais contas foram tabuladas e analisadas por Sol Garson (2016), a partir da qual se extraíram alguns dados para destaque na análise. Quanto for o caso de comentar variação real, os valores foram deflacionados pelo IPCA.

As atenções serão mais concentradas nas diferenças entre o Rio e as demais grandes cidades ao se ler os resultados expressos na Tabela a seguir.

Tabela 7.2.1 Execução Orçamentária em 2015 e Variação Real 2015/2010

Receita	Rio de Janeiro	São Paulo	Média de Cidades entre 500 mil - 1 MM hab.	Média de Cidades entre 1 - 5 MM hab.
Receita Total 2015*	23.566,0	46.174,0	33.984,0	56.538,0
Receita Corrente	87,9	97,2	96,2	97,0
Receita Tributária	44,6	52,1	29,3	34,5
Transferências Correntes	29,8	28,7	52,2	48,3
Outras Receitas Correntes	13,6	16,5	14,7	14,3
Receita de Capital	12,1	2,8	3,8	3,0

Despesa	Rio de Janeiro	São Paulo	Média de Cidades entre 500 mil - 1 MM hab.	Média de Cidades entre 1 - 5 MM hab.
Despesa Total 2015*	24.472,0	45.117,0	34.699,0	56.691,0
Pessoal	44,2	36,9	48,3	47,4
Despesas Correntes	30,4	45,9	41,8	42,6
Investimentos + Inversões Financeiras	22,2	10,0	7,5	6,9
Serviço da Dívida	3,2	7,2	2,3	3,1

Variação 2015/2010 (%)	Rio de Janeiro	São Paulo	Média de Cidades entre 500 mil - 1 MM hab.	Média de Cidades entre 1 - 5 MM hab.
Receita Total	18,4%	15,9%	14,9%	23,0%
Receita Corrente	16,4%	24,5%	14,1%	23,0%
Receita Tributária	23,8%	26,4%	28,1%	30,6%
Transferências Correntes	9,1%	-2,2%	7,1%	17,1%
Outras Receitas Correntes	10,7%	118,3%	16,1%	26,9%
Receita de Capital	35,6%	-66,3%	38,3%	24,0%

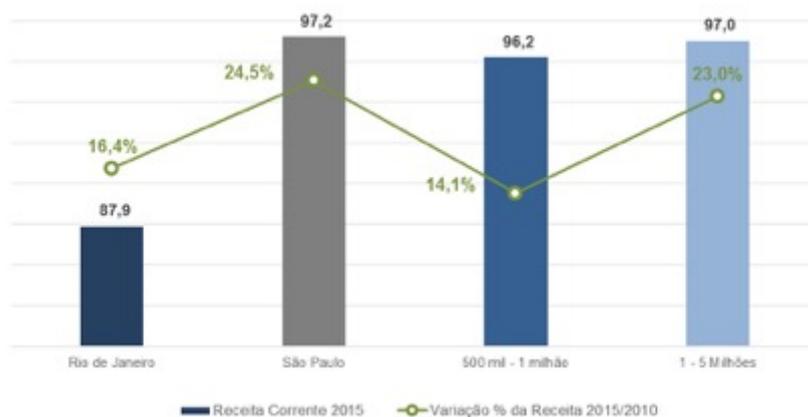
Variação 2015/2010 (%)	Rio de Janeiro	São Paulo	Média de Cidades entre 500 mil - 1 MM hab.	Média de Cidades entre 1 - 5 MM hab.
Despesa Total	31,3%	18,2%	20,0%	22,6%
Pessoal	26,5%	29,1%	32,0%	34,4%
Despesas Correntes	49,5%	21,0%	16,3%	18,5%
Investimentos + Inversões Financeiras	144,5%	3,8%	-12,8	-12,1
Serviço da Dívida	-72,8%	-14,6%	9,0%	23,4%
Reserva de Conting. + Reserva do RPPS	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

Um grande diferencial do lado da receita diz respeito ao maior peso relativo de receitas de capital no Rio, que aí explicaram 12% da receita total, quase o quádruplo do peso relativo nas demais grandes cidades. Isso reduziu a proporção das receitas correntes: ficaram abaixo de 88% na receita total contra 97% em São Paulo e nas demais grandes cidades. Isso se deve às operações de crédito, relacionadas sobretudo à Copa do Mundo e jogos olímpicos. Por sua vez, isso ajuda em muito a explicar também a maior participação relativa de investimentos na despesa total, que

chega a 22% no Rio, mais que o dobro de São Paulo e mais que o triplo das outras grandes capitais e cidades.

Gráfico 7.2.1 – Receitas Correntes – Participação na Receita Total de 2015 e Variação Real 2015/2010, por Faixa de Município

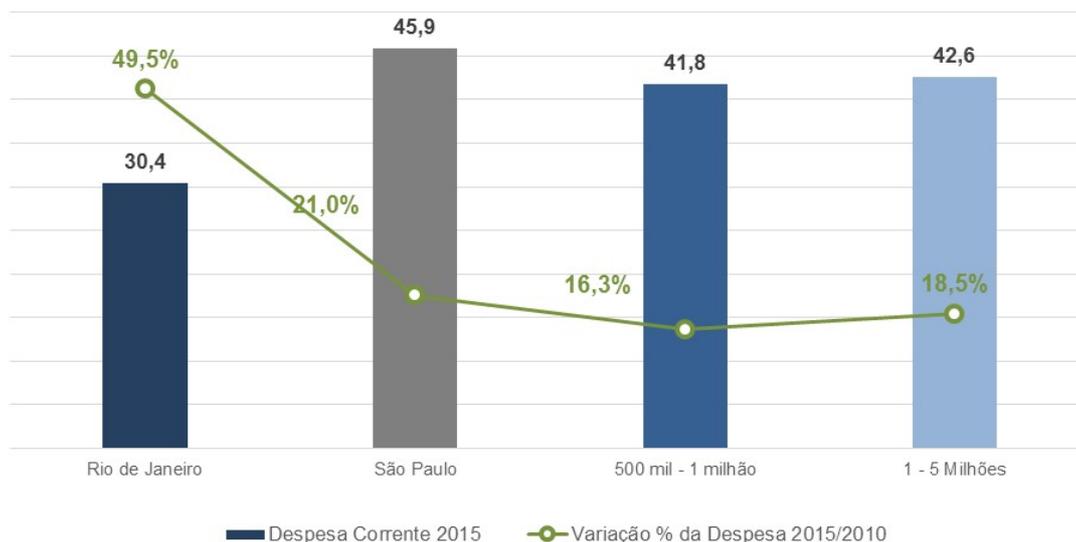


Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

Essa maior movimentação de fluxos de capitais na cidade do Rio, que não deve ter caráter permanente (ao menos não de forma tão acentuada como foi em 2015), afeta a comparação das estruturas relativas, ao deprimir os fluxos mais correntes. De qualquer forma, as receitas tributárias explicaram 45% do total arrecadado no Rio, enquanto giram entre 30% e 35% nas cidades de 500 a 5 milhões de habitantes, que, por sua vez, reduz a dependências de transferências oriundas de outros governos – que explicam 30% da receita do Rio contra a metade no caso das demais grandes cidades brasileiras.

Do lado da despesa, o efeito do maior esforço relativo de investimento no Rio leva a reduzir o peso das despesas com pessoal e com custeio (44% e 30% do total), que ficam aquém das outras grandes cidades (aonde chegam a 48% e 43%, respectivamente). O serviço da dívida é relativamente baixo em todas as cidades analisadas, na casa de 3% do total – com a exceção de São Paulo, que chega a 7%, refletindo o seu maior endividamento.

Gráfico 7.2.2 - Despesas Correntes - 2015 e Variação 2015/2010



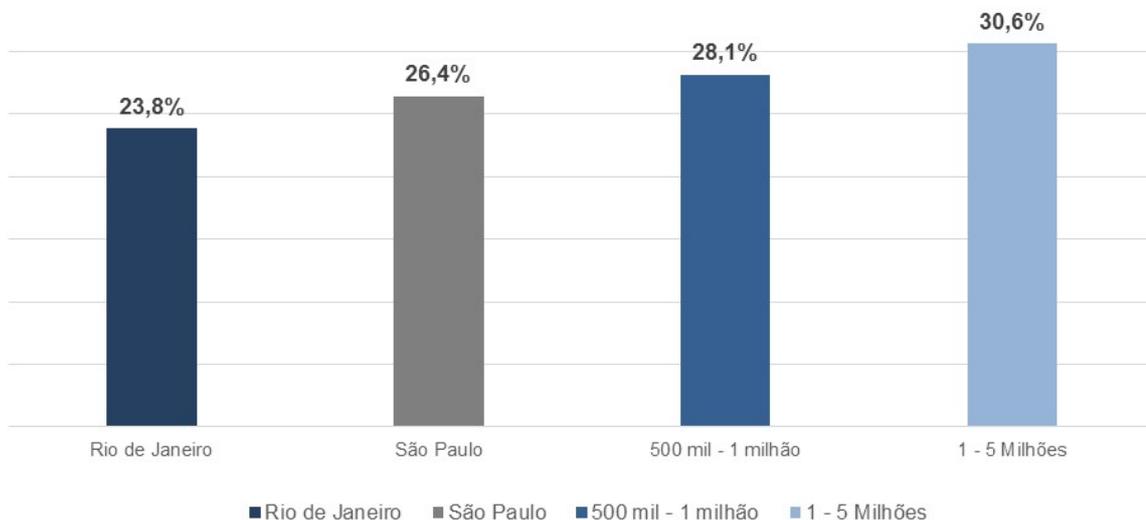
Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

Além de se verificar a composição de receitas e despesas estagnadas no ano de 2015, pode ser ainda mais interessante verificar a evolução real acumulada em tais fluxos desde 2010.

A variação do Rio destoa por completo das outras cidades por conta do brutal esforço de investimento e que foi custeado também pela poupança acumulada ao longo do período, além da captação de empréstimos e outras transferências. Assim, no período, os investimentos acumularam a impressionante expansão de 144% o que levou a despesa total da cidade do Rio a crescer em 31% entre 2010 e 2015. Já a receita total do mesmo município aumentou em apenas 18%. Por outro lado, nas demais grandes cidades, a despesa total também cresceu acima da receita, mas sem tantas distâncias como no Rio, mas motivado pelo caso especial antes citado.

Em todas os grupos de cidades, as receitas tributárias cresceram muito mais que as transferências e isso foi decisivo para a gestão fiscal desses governos sofrerem menos da crise. Em todos os casos a receita tributária cresceu mais que a receita total – inclusive no Rio de Janeiro, que mais recebeu receitas de capital – embora estas receitas também tenham crescido fortemente entre as grandes cidades com menos e mais de 1 milhão de habitantes. No período 2010/2015, no Rio, a arrecadação própria de tributos aumentou em 24% contra apenas 9% das transferências. A discrepância foi ainda maior na capital de São Paulo, a mesma comparação foi de 26% contra -2%.

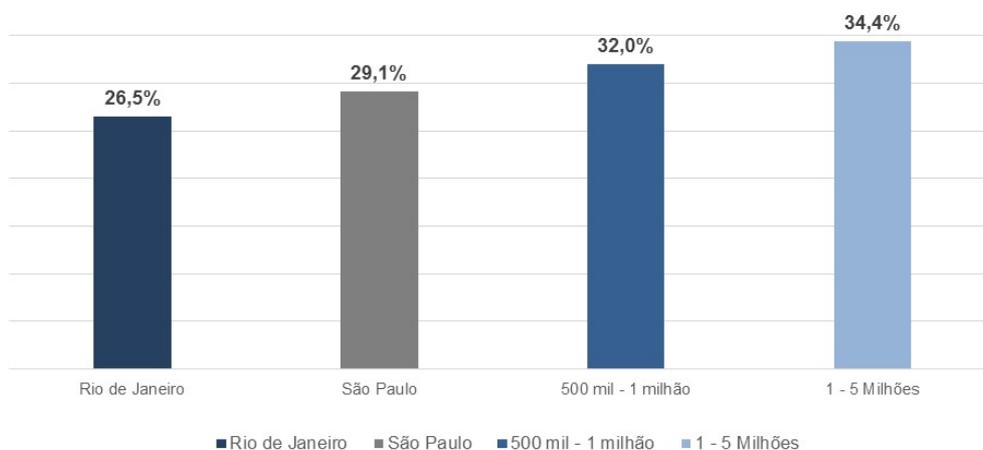
Gráfico 7.2.3 – Crescimento Real da Receita Tributária Municipal - 2010/2015



Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

Do lado das despesas, por conta dos investimentos, o crescimento entre 2010 e 2015 no Rio (31%) foi quase 50% ao dobro do verificado nas demais grandes cidades. Por outro lado, quando se toma os gastos com pessoal a situação se inverte e isso reforça o caráter austero que marcou a política de recursos humanos da prefeitura carioca – conforme gráfico abaixo. Mesmo contando gastos com inativos, tais gastos cresceram 26% no Rio (aliás, taxa muito próxima à variação da receita tributária própria), pouco abaixo de São Paulo (29%) e com uma distância maior para as outras grandes cidades (que chegaram a expandir a folha em 34%).

Gráfico 7.2.4 - Crescimento Real da Despesa com Pessoal Municipal - 2010/2015



Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

Já no caso das demais despesa correntes, a expansão do Rio ficou muito acima da verificada em outras cidades possivelmente já refletindo o seu maior esforço de investimentos que resulta em proporção maior de custeio.

A mesma análise comparativa entre cidades compreende as despesas por funções, tomando o conceito das empenhadas em 2015 – vide tabela a seguir.

**Tabela 7.2.2 – Despesa por Função dos Maiores Municípios do País (Agrupados por Pop.)
Dados 2015 – Distribuição Percentual**

Grupos de Cidades	RJ	SP	500mil/1milhão	1/5Milhões
Total - em R\$ milhões	R\$ 27.293	R\$ 47.048	R\$ 36.697	R\$ 59.967
Em % do Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Legislativa	2,6	1,4	2,0	2,1
Administração	6,5	1,7	9,9	8,9
Segurança Pública	1,7	1,0	1,3	1,2
Assistência Social	2,5	2,4	2,0	2,2
Previdência Social	13,1	14,3	9,0	8,7
Saúde	15,0	18,3	28,6	26,4
Educação	15,6	20,8	20,2	18,6
Urbanismo	18,3	11,0	9,6	11,4
Habituação	1,3	1,8	0,9	0,8
Saneamento/G. Ambiental	3,5	2,2	3,8	5,5
Transporte	1,0	8,3	2,1	1,4
Encargos Especiais	3,8	9,7	2,8	4,7
Outras Funções	4,8	3,1	3,4	3,3
Demais Intra-orçamento	10,3	4,1	4,3	4,8

Fonte: Garson (2016). Deflator: IPCA.

São dois grandes diferenciais de maior peso relativo na cidade do Rio do que nas demais grandes cidades naquele ano. Primeiro, é o caso de urbanismo, 18% do total, contra gira próximo de 10% nos outros municípios. É mais um reflexo do pesado esforço de investimento realizado naquela cidade que compreendeu basicamente equipamentos e mobilidade urbana.

Outro caso é das despesas intra-orçamentárias, que respondem por 10% do total gasto no Rio, mais que o dobro dos demais municípios, talvez refletindo práticas contábeis diferenciadas (é comum se registrar as contribuições para seguridade nessa conta). Na abertura apresentada no

RREO da capital carioca para 2015, cerca de 60% desse percentual corresponde ao ensino fundamental, seguido por administração geral e assistência hospitalar.

Esses dois fatores diferenciados acabam deprimindo em termos relativos o peso das funções clássicas na composição da despesa total do Rio. Logo, chama mais atenção é quando aparecem alguns itens que, isoladamente, pesam no orçamento carioca mais do que em São Paulo e nas outras grandes cidades – como no caso de legislativo e saneamento (na casa de 3% do total gasto).

No sentido inverso não se deve estranhar que, agregadas, as funções de saúde e educação respondam por pouco mais de 30% do total gasto no Rio quando se aproxima da metade nas outras grandes cidades. Aliás, é interessante comparar essas duas maiores funções entre si, sendo que no Rio se gasta com educação quase o que se gasta com saúde, como em São Paulo aonde o diferencial é um pouco maior. Mas as duas cidades estão na contramão do agregado das cidades com população entre 500 mil e 5 milhões de habitantes, em que saúde é claramente majoritária – consome 8 pontos do orçamento municipal a mais do que educação.

Outros destaques podem ser apontados nas outras funções. No caso da previdência, o Rio gasta quase tanto quanto São Paulo (13% e 14%) e ambas bem acima das demais grandes cidades, talvez porque tenham uma rede educacional mais ampla, o que pesa mais para a previdência, dado que os professores possuem regime diferenciado de aposentadoria. Transportes, por conta dos pesados subsídios aos coletivos, e encargos especiais, caso do serviço da dívida, pesam proporcionalmente muito mais em São Paulo no que nas demais cidades – aliás, em ambos casos, o Rio conseguiu até gastar proporcionalmente menos do que cidades com 1 a 5 milhões de habitantes.

7.2.2 Esforços de Investimentos

Tendo em vista que o monumental esforço de investimento realizado pelo município do Rio de Janeiro pode ser considerado o aspecto mais marcante na comparação recente entre governos brasileiros, optou-se por criar uma subseção específica para analisar o desempenho do RJ com outros grandes municípios, conforme a linha desta seção, mas também com outros níveis de governo, tamanha a magnitude da rubrica no município. Isso vale tanto na comparação em proporção do orçamento local, quanto até mesmo em valores absolutos.

Como já foi dito, pelo lado do uso, muitos dos projetos visavam atender aos compromissos assumidos para a realização de jogos internacionais realizados em 2014 e 2016. Já pelo lado das fontes, a Prefeitura tanto se valeu da poupança acumulada em anos anteriores, quanto recorreu a captação de financiamentos internos e externos.

Para comparação entre governos, se recorreu ao declarado nos relatórios resumidos exigidos pela LRF (RREO) e se tomou o valor informado como despesas pagas das dotações do orçamento do respectivo ano - ou seja, o valor total gasto seria ainda maior se fossem contados os desembolsos para atender restos a pagar de exercícios anteriores.

Para fins de comparação, foram consideradas apenas duas prefeituras, a do Rio de Janeiro e a de São Paulo, porque nenhuma outra investem mais que elas (na verdade, nenhuma investiu mais que R\$ 1 bilhão por ano); os 27 governos estaduais; e o Tesouro Nacional. A tabela a seguir reproduz as despesas pagas com investimentos no exercício de 2015 e no de 2016, neste caso até agosto.

Tabela 7.2.2.1 – Comparação de Despesas pagas com Investimentos de Governos Brasileiros – 2015 x 2016⁷¹

Governos	2015 ⁷²		2016 (até agosto)	
	R\$ mi	% RCL	R\$ mi	% RCL
Mun. RJ	4.174	20,14%	2.332	16,12%
CE	2.210	11,99%	1.104	8,16%
RJ	5.830	11,34%	1.704	5,26%
SC	1.656	8,21%	873	6,38%
PA	1.333	6,60%	530	3,84%
BA	2.215	6,37%	1.669	7,10%
Mun. SP	2.733	6,09%	1.393	4,58%
SP	9.419	5,12%	5.270	4,24%
Demais Estados	9.384	3,43%	5.138	2,77%
MG	1.563	2,38%	657	1,49%
Tesouro Nacional	9.635	0,75%	455	0,05%
SOMA	59.536	2,60%	26.263	1,68%

Fonte: RREO.

71 Nota: Valores não cobrem Intra Orçamentário.

72 * Despesa com Investimentos paga até o mês de dez. 2015 e Despesa com Investimentos paga até o mês de ago. 2016.

Em 2015, o município do Rio pagou R\$ 4,173 milhões em despesas do respectivo orçamento anual. Até mesmo em magnitude absoluta, só foi superado pelo Tesouro Nacional (R\$ 9,6 bilhões) e pelos governos dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro (R\$ 9,4 e 5,8 bilhões), apesar deste disporem de orçamentos muitas vezes superiores ao da cidade. Ou seja, no ano passado, nenhuma outra prefeitura e 25 dos 27 estados brasileiros investiram menos que o município do Rio.

A medida mais correta do esforço de investimento, porém, é expressar tais despesas em proporção de uma referência do orçamento local. Uma boa opção é a receita corrente líquida (RCL), a unidade básica da LRF. O diferencial da cidade do Rio fica ainda mais evidente. Em 2015, a despesa paga do investimento realizado no orçamento municipal do Rio equivale a 20.1% da RCL. Nenhum outro dos maiores governos do País (que investiram mais que R\$ 1 bilhão) chegava perto – no agregado geral, o investido equivaleu a 2.6%. No melhor dos casos, o estado do Ceará e do Rio desembolsaram pouco mais que 11% da RCL (no segundo caso, por certo muito vinculado a investimentos). A prefeitura de São Paulo investiu 6.1% de sua RCL. Como já era esperado, o pior dos esforços foi realizado pelo Tesouro Nacional, pagando apenas 0.7% de sua RCL.

A situação não mudou em 2016, ao menos, nos seus primeiros meses – foi considerado o RREO do segundo bimestre. A cidade do Rio pagou de despesas de investimento desse ano cerca de R\$ 2,3 bilhões, equivalendo a 16.1% da RCL. Em montante, apenas o governo estadual gastou um montante superior – na casa de R\$ 5,3 bilhões, mas respondendo por apenas 4.2% de sua RCL. Em termos proporcionais, no melhor dos casos, o estado do Ceará investiu 8,2% da RCL, ou seja, exatamente a metade do esforço realizado pela cidade do Rio. Nem mesmo o governo federal investiu mais que a Prefeitura do Rio quando computado apenas a execução parcial do orçamento em curso – não foram pagos nem meio bilhão de reais e nem chegou a 0.1% da RCL. A capital de São Paulo investiu R\$ 1,4 bilhão ou 7,1% de sua RCL. No agregado das duas capitais, do governo federal e de todos os governos estaduais, o investimento orçado e pago até agosto de 2016 representou apenas 1,7% da RCL acumulada.

Por último, nunca é demais alertar que se analisa aqui se conta apenas o gasto realizado com investimentos, mas para governos de dimensões radicalmente diferentes. Assim, em 2015, a receita corrente do governo federal foi 62 vezes superior ao arrecadado pela cidade do Rio, mas o investido orçado e pago por aquele foi apenas 2,3 vezes maior que o daquele município. A mesma RCL consolidada para todos os estados foi 40 vezes superior a RCL daquele município, porém, o

investimento pago daqueles foi 10 vezes maior que o do Rio. Mesmo no caso da prefeitura de São Paulo, sua receita é o dobro à do Rio, porém, esta investiu 53% a mais que aquela capital.

7.2.3 Receitas Financeiras

Análise comparada entre maiores governos do País pode ser feita considerando as receitas de aplicações financeiras e também as patrimoniais, aonde se inserem, para o ano de 2015 e nos oito primeiros anos de 2016, conforme evidenciado na tabela a seguir.

Tais aplicações renderam a prefeitura do Rio um montante absoluto superior ao angariado por muitos governos estaduais e ainda mais expressivo se considerado em termos relativos. Em 2015, as aplicações e as receitas patrimoniais renderam 3.3% e 6.7% da RCL. No primeiro caso, ficou atrás do governo estadual do Paraná e da prefeitura de São Paulo – porém, chegou a superar em termos relativos ao estado de São Paulo e a média dos governos estaduais. Já no caso da receita patrimonial, em peso relativo, só foi superado pelo estado do Rio e pelo Tesouro Nacional porque aí são escrituradas o que arrecadam com royalties e participações.

Já em 2016, nos dois primeiros bimestres, mesmo com o Rio investindo pesadamente, ficou ainda maior à distância para os estados arrasados pela crise financeira. As aplicações renderam o equivalente a 2,4 % da RCL, quando a média dos estados era de 0.4%. No governo do estado e da cidade de São Paulo as proporções para 1,4% e 1,7% da RCL, respectivamente. A receita local só ficava atrás da obtida pelo estado do Paraná (3%). Também em termos de receita patrimonial, o resultado do Rio segue expressivo.

Tabela 7.2.3.1 – Receitas De Aplicações Financeiras E Patrimoniais Dos Maiores Governos Brasileiros - Em 2015/⁷³

Governos	2015				2016 (até agosto)			
	Aplicações Financeiras		Receitas Patrimoniais		Aplicações Financeiras		Receitas Patrimoniais	
	R\$ mi	% RCL	R\$ mi	% RCL	R\$ mi	% RCL	R\$ mi	% RCL
Mun. RJ	661	3,29%	1.345	6,68%	500	2,36%	692	3,27%
Mun. SP	1.739	3,98%	2.305	5,28%	757	1,69%	1.286	2,87%
MG	733	1,42%	1.116	2,16%	479	0,88%	661	1,21%
PE	327	1,67%	1.050	5,35%	212	1,05%	224	1,11%
PR	1.679	5,27%	1.891	5,93%	1.047	3,07%	1.250	3,66%
RJ	808	1,58%	4.407	8,60%	558	1,14%	3.522	7,22%
SP	3.084	2,20%	6.479	4,61%	2.031	1,43%	4.329	3,06%
Demais Estados	6.766	2,61%	8.652	3,34%	4.164	1,58%	5.147	1,96%
Tesouro Nacional*	-	-	65.809	9,76%	-	-	79.689	11,47%
SOMA	38.043	2,95%	92.793	7,20%	9.747	0,74%	96.634	7,32%

Fontes primárias: RREO.

Nota: Receitas Patrimoniais incluem royalties do petróleo para o Rio de Janeiro e em outras UFs.

⁷³ Nota: Valores não cobrem Intra Orçamentário.

8. Observações Finais

Esta avaliação respondeu a duas questões básicas:

- Qual foi o comportamento das contas públicas da cidade do Rio nesse período?
- Como pode ser avaliada a sustentabilidade fiscal e a capacidade de financiamento da prestação de serviços públicos e dos investimentos?

As respostas passaram por apontar os traços marcantes observados na gestão e, depois, pela menção aos principais números das contas públicas, com destaque para o comportamento dos investimentos, do financiamento e das dívidas. A análise executada se deu com base na adoção de um modelo de *best effort*, ou seja, os esforços se deram no sentido de analisar os pontos mais relevantes e sensíveis com a informação mais fidedigna e atualizada possível para tal.

Em termos prospectivos, se não houver uma reversão do atual cenário econômico e social, tende a ser preciso adotar uma política fiscal muito cautelosa e buscar inovações nas ações locais para aumentar a produtividade da administração das receitas e dos gastos sociais básicos.

Nunca é demais repetir que a cidade do Rio de Janeiro organizou uma sucessão de grandes eventos nacionais e internacionais nos últimos anos e, como tal, realizou mudanças urbanas e promoveu investimentos governamentais sem precedentes.

Historicamente, nos outros jogos dos outros países, o mais comum foi que o nível nacional de governo, quando muito o nível intermediário, financiasse e executasse quase todo gasto público necessário a realização dos Jogos Mundiais Olímpicos e Paralímpicos e da Copa do Mundo do Futebol. Esse não foi o caso do Rio de Janeiro em que o governo local teve uma participação preponderante não apenas na organização, como sobretudo no custeio das ações que couberam aos governos, sem contar que muito delas foi realizada através da parceria pública e privada. Essa peculiaridade em muito decorreu do País atravessar crises econômica e política sem precedente, bem como do governo do estado do Rio de Janeiro mergulhar em processo de desequilíbrio fiscal que o levou a situação pré-falimentar.

Fora o legado urbano e social para a cidade do Rio de Janeiro, é mais do que interessante, para não dizer necessário, avaliar aquele que resultou para as finanças públicas de sua Prefeitura. Esta análise deve retroceder aos anos anteriores à definição de tais eventos e, como tal, optou-se por estudar o período dos dois mandatos municipais, compreendidos entre 2009 e 2016.

Não há como negar a preocupação em comparar e verificar o desempenho e, sobretudo, a capacidade financeira da Cidade do Rio em honrar seus compromissos. Seja pela proximidade geográfica entre governos, seja pela inegável falência do Estado do Rio, pode ser considerado até natural que surjam dúvidas sobre a imunidade da saúde financeira da prefeitura da capital diante da grave crise estadual. Ainda mais porque há um triste precedente histórico, que pode e deve ser lembrado e usado como referência para a radical virada de posição do Rio de Janeiro.

Em 15 de setembro de 1988, o então prefeito do Rio de Janeiro, Saturnino Braga, anunciou na TV “a quebra do município”, o que seria consubstanciado na decisão de atrasar em 15 dias o pagamento da folha salarial, decorrente do bloqueio das contas bancárias da prefeitura realizado pelo Banco Central. Na época, um pacote de medidas do Executivo municipal fora rejeitado pela Câmara dos Vereadores e, em seguida, o mesmo ocorreu com o auxílio requerido ao governo federal, inclusive pedido para tomar empréstimos em bancos estatais para pagar os salários⁷⁴.

Se seguirem a reforma constitucional e uma sucessão de reformas fiscais. Dentre elas, no âmbito nacional, culminou na renegociação pelo Tesouro Nacional das dívidas estaduais e municipais, inclusive da cidade do Rio, pouco antes da edição da LRF, que vedou novas operações deste tipo, além de promover mudanças radicais na gestão fiscal no País. A administração municipal do Rio também passou por contínuo e sucessivo saneamento de suas contas e reorganização gerencial.

Em abril de 2014, a agência Standard & Poor’s (S&P) divulgou avaliação da cidade do Rio (a única prefeitura então avaliada) em que mantinha sua nota de risco (BBB com perspectiva estável), porém, poucos dias depois, rebaixou a nota soberana do Brasil (para BBB- com perspectiva estável). Essa comparação criou uma situação tão inédita quanto marcante: de mais de 350 governos regionais e locais avaliados por aquela agência, era o único caso em que uma unidade local de governo tinha nota superior à do governo nacional⁷⁵. Mais curioso ainda era que,

74 A título de ilustração, ver matéria do jornal O Globo, “Sucessão de erros leva Rio à falência”: <http://glo.bo/2gOi8u2>

75 Na Espanha, as notas dos governos das comunidades autônomas dos Países bascos também eram melhores que o risco soberano, porém, se equiparam aqueles a governos estaduais no Brasil. Bem, este e outros aspectos da comparação foram detalhados em reportagem do jornal Valor, “Rating S&P para o Rio é melhor que o do País”, edição de 4-6/4/2014. Ver em: <http://bit.ly/1iIT1ZD> ou <https://goo.gl/KXZiwV>

apesar do governo federal ainda ostentar superávit primário, o governo da cidade do Rio ia na direção oposta – sua meta era de déficit primário, mas a situação financeira era tão confortável que angariava um ganho de juros que mais do que cobria aquele resultado.

Da falência à exuberância financeira, a administração da cidade do Rio promoveu uma mudança radical no estado de suas contas públicas. Isto permitiu realizar um enorme esforço de investimento, sobretudo para receber os Jogos Olímpicos e Paralímpicos de agosto e setembro de 2016, e mesmo sendo parcialmente suportado por financiamentos, inclusive externo, o nível resultante de endividamento é bem confortável – muito longe do limite máximo previsto na LRF e fixado pelo Senado.

Ainda que a pior recessão da história republicana do País, motivada ou acompanhada por uma grave crise fiscal, tenha resultado em inevitável e sucessiva reavaliação do risco de todo o País pelas agências de rating e não mais se repita aquele diferencial entre notas, é preciso qualificar bem o cenário. A situação atual das contas públicas da cidade do Rio e, sobretudo, suas perspectivas são inegavelmente muito melhores que muitos dos demais grandes governos brasileiros.

Os últimos dois anos têm sido marcados por um cenário de retração significativa do PIB brasileiro e aumento da inflação. Como consequência, observa-se uma queda generalizada das receitas públicas em termos reais nas três esferas de governo, que comprometeu, em alguma medida, o crescimento observado nos anos anteriores. O reflexo da crise pode ser percebido na queda das receitas arrecadadas pela Receita Federal, que recuaram 2%, em 2014, e 4,7%, em 2015. A cidade do Rio de Janeiro não foi exceção.

Em paralelo a isso e também em decorrência da crise econômica, observou-se um aumento das atribuições do município, com um aumento na demanda da população por serviços públicos, especialmente nas áreas da saúde e educação pública municipal. Ainda assim, o desempenho fiscal do município do Rio de Janeiro se manteve dentro de patamares adequados e, por vezes, melhor do que outros pares municipais.

De forma geral, este desempenho ratifica o protagonismo do Município e do Prefeito em relação à centralidade da política fiscal e à administração tributária. As ações de governança, tanto na composição de um time de gestão qualificado quanto no aperfeiçoamento de colegiados relevantes, focados na tomada de decisão e na racionalização de gastos, são exemplos a serem seguidos.

O foco na melhoria da gestão financeira, que teve como base também a qualificação e certificação de funcionários, gerou resultados significativos, com destaque para o redesenho da dívida do município com a União através do contrato com o Banco Mundial, que permitiu a melhoria na trajetória da dívida e a redução do percentual de comprometimento do orçamento. Além disso, o diálogo contínuo com as instituições financeiras Caixa e Banco do Brasil abriu possibilidades para que o município conseguisse reduzir taxas de administração e atuasse na seleção de produtos de investimentos voltados a melhorar a liquidez e rentabilidade dos recursos financeiros da Prefeitura.

No âmbito da arrecadação, merece destaque positivo a desconcentração das fontes de receita e o fortalecimento dos resultados de ISS, que refletiu, em grande parte, a inovação na cobrança com a nota fiscal eletrônica e o aproveitamento do potencial dado, em termos estruturais, pela economia da cidade do Rio ser muito concentrada em serviços e, em termos conjunturais, pelas próprias obras públicas municipais e outras destinadas aos citados grandes eventos esportivos, e seus impactos indiretos (a construção lidera o recolhimento do imposto desde 2011).

Apesar da análise das políticas públicas não fazer parte do escopo deste trabalho, avaliou-se aqui o reflexo destas políticas nas despesas municipais. Como principais observações destaca-se a manutenção das despesas, apesar da ampliação da atuação da Prefeitura com a maior demanda da população, especialmente em função da crise, por serviços públicos, em especial na área de saúde, que ainda observou a municipalização recente de dois hospitais estaduais.

Como pontos de atenção, destaca-se a baixa liquidez da Previdência Municipal, já comentada pelo TCM-RJ, que exige ações de curto prazo para aumento do caixa da instituição sem maior comprometimento do Tesouro, o que pode ser feito com securitização ou venda de ativos imobiliário.

Como oportunidades, alguns pontos podem ser realçados.

A cena atual não revela mais a folga financeira do passado, mas também está longe de despertar preocupação em grandes medidas, como no caso da maioria dos governos estaduais e até mesmo de outras prefeituras.

Nos últimos meses, o impacto adverso da conjuntura macroeconômica passou a sobrestar os esforços próprios da gestão, a começar porque deve atenuar a folga financeira que as autoridades locais souberam construir e aproveitar nos anos passados.

A poupança acumulada por anos, sobretudo no início dos dois últimos mandatos, foi canalizada em boa parte para atender ao enorme ciclo de investimentos produtivos. Isto foi um traço marcante e positivo da gestão fiscal do Rio, mas que, ao que tudo indica, não deve se repetir, ao menos não com a mesma envergadura, pela mudança no cenário econômico e social.

A crise produtiva, inicialmente concentrada na indústria e que comprometia mais tributos como o IPI e o ICMS, chegou à construção, ao comércio e aos serviços, e inevitavelmente atingiu o ITBI, o IPTU e, sobretudo, o ISS, a principal fonte de receita da cidade do Rio. Sobre este último, cabe alertar que possivelmente os impactos diretos e indiretos dos jogos olímpicos (inclusive das próprias obras municipais) retardaram a queda de sua arrecadação na cidade relativamente a outras cidades, mas esse efeito não mais se manifestará no futuro próximo.

O cenário prospectivo desperta mais atenção porque, ao menos no curto prazo, será impossível repetir o excelente desempenho fiscal da cidade do Rio observado sobretudo nos primeiros anos dos dois últimos mandatos. Isso porque, diante do consenso entre os economistas de que não haverá uma retomada importante da economia nos próximos meses e anos, não se deve esperar a volta ao mesmo patamar passado de receitas, especialmente aquelas mais vinculadas à atividade, como a receita própria com o ISS ou as receitas transferidas vindas do ICMS, FPM e royalties de petróleo. Além disso, também se espera um arrefecimento na captação de empréstimos, seja pela falta de novos e grandes projetos, seja pelo contágio que governos locais sofrem do risco soberano do País.

A outra receita própria que foi decisiva, um diferencial da cidade do Rio dos últimos anos e que poucos atentam - os ganhos com aplicação financeira - também podem não repetir a performance,

seja porque o montante das disponibilidades tende a ser menor, seja porque diminuíram as pressões inflacionárias e se espera queda dos elevados juros.

No curto prazo, os principais componentes do gasto, com educação e com saúde, passam a despertar preocupação importante decorrente da recessão prolongada. Tende a ser uma pressão para elevar despesa e exatamente ao mesmo tempo e mesma intensidade para reduzir a receita. O ponto de atenção é que essa pressão decorre de fatores externos, econômicos e sociais, sob as quais a gestão municipal não consegue interferir e nem evitar. Trata-se de um exemplo clássico de riscos fiscais potenciais da política fiscal orçamentária de médio prazo.

Como comentado anteriormente, o recorde nacional de desempregados, e para não falar nos subocupados e informais, força o aumento da procura na rede pública dos que antes estudavam em escolas privadas e dos que utilizavam planos de saúde ou até mesmo médicos e hospitais particulares. Não custa alertar que não é um problema particular de uma cidade, mas é um fenômeno em curso (e por isso pouco medido ou estudado) e de caráter nacional.

O padrão de financiamento desses gastos estruturais ou universais fica abalado e justamente no momento em que são mais demandados. No âmbito local, as vinculações de receitas se tornam inócuas nessa época, já que a arrecadação cai junto com a atividade e não há como reduzir simultaneamente o quadro de professores ou de médicos, por exemplo. Já no âmbito das transferências, o principal imposto de sustentação do FUNDEB, o ICMS, é profundamente sensível à crise, enquanto o SUS sofre com as restrições orçamentárias do governo federal.

Se a despesa realizada já superava o percentual obrigatório constitucionalmente em tempos normais, esse diferencial tende a abrir ainda mais em tempos de recessão e isso torna a vinculação uma questão menor – sua aplicação não atende ao necessário para se atender a demanda por educação e da saúde e muito menos a reforma ou redução da vinculação constitucional abriria espaço fiscal para a gestão fazendária.

A considerar as diferentes óticas já citadas, desde a macroeconomia nacional até as especificidades do Rio e de sua gestão, o cenário tende a ser muito difícil para a gestão da cidade nos próximos anos. Isso é um fenômeno nacional, do qual a cidade do Rio não tem como escapar. Neste novo e difícil contexto, as autoridades locais em todo o País estão sendo chamadas a combinar prudência nas decisões com a busca mais intensa por eficiência e uma certa dose de

coragem. Prudência para não assumir novos compromissos sem que haja correspondente e nova contrapartida financeira, porque já foram consumidos os espaços fiscais e financeiros abertos no passado. Eficiência no intuito de aumentar a produtividade dos serviços públicos prestados, buscando atender mais e melhor com os mesmos recursos. E coragem para, a despeito de aprovação popular, ajustar as atividades e despesas a um nível que preserve os gastos sociais e fundamentais, de forma a assegurar um quadro fiscal sustentável no médio e longo prazos.

Não custa reiterar o alerta. As condições não são propícias para se assumir novos encargos, ainda mais sem garantia firme de que se tenha uma adequada, regular e suficiente fonte de financiamento. O mais provável é que seja necessário não apenas limitar a expansão do gasto público (a exemplo da estratégia adotada pelo governo federal), como ir além e reduzir a despesa em termos reais (a exemplo do que o conjunto de municípios e estados brasileiros já vem fazendo desde 2015).

É forçoso reconhecer que o momento econômico do País (e do qual a cidade do Rio não mais consegue se distanciar, quanto mais se diferenciar – como pôde fazer nos tempos olímpicos) é o ideal para realizar cortes reais de despesas, a começar por aquelas entendidas como não essenciais. Este contexto impõe a eficiência na gestão como um objetivo a ser perseguido com máxima prioridade. É preciso aumentar a produtividade dos serviços públicos prestados, sobretudo nas áreas de governo em que mais se gasta, como educação e saúde, mas também na coleta de lixo, manutenção das vias públicas e mesmo guarda municipal.

Melhorar a eficiência administrativa se torna uma necessidade ainda maior em tempos de crise e há um leque amplo de oportunidades de investimentos para modernizar a gestão pública e local, com potencial crescente de mudanças oferecidas pelas novas tecnologias de informação. Se a administração fazendária já deu muita atenção a esse processo nos últimos anos, indica que tem recursos humanos e tecnológicos para inovar ainda mais. E seria interessante que os avanços já logrados na administração da receita também fossem replicados na gestão do gasto.

Reformas institucionais locais também podem ser implementadas, ainda que o seu escopo e alcance seja mais reduzido e dependente das mudanças nacionais.

No tocante às receitas tributárias municipais, há potencial para explorar melhor tributos com menor vínculo à atividade econômica, embora não se negue serem impopulares, como é o caso

do IPTU (dar continuidade aos esforços de recadastramento e aprovar lei que revise a planta de valores fixada há mais de duas décadas, de modo a corrigir profundas distorções e injustiças na tributação), das taxas (caso da revisão da sistemática de cálculo da coleta de lixo) e mesmo das contribuições, desde a econômica, de iluminação pública e até a social, exigida dos servidores para a Previdência (com espaço para aumentar alíquota e escopo de contribuintes).

É possível inovar no financiamento de ações urbanas e, neste sentido, as articulações com outras cidades podem levar a buscar soluções de governança interfederativa. Além do intercâmbio de experiências locais exitosas, a ação conjunta é crucial para se tentar construir alternativas de financiamento, como, por exemplo, poderia ser alguma forma de tributação de combustíveis e mesmo de tráfego. No sentido inverso, até se poderia avaliar resgatar uma figura antiga e abandonada no sistema tributário nacional, a contribuição de melhoria.

Do lado do gasto, a reforma estrutural ou legal mais importante envolve a previdência dos servidores (sem desprezar as ações para modernizar a gestão deste e dos outros gastos). A reforma recentemente proposta pelo governo federal deve favorecer o regime em longo prazo. Em paralelo, é possível melhorar os cadastros e controles e ocupar eventuais espaços para aumento de alíquota de contribuição e aplicação também sobre os inativos, desde que comprovado e até o necessário para cobrir o déficit financeiro e atuarial.

Em relação ao IPTU e ITBI, destaca-se que aspectos exógenos, como a Copa e as Olimpíadas, trouxeram à cidade a oportunidade de estabelecer e pactuar uma nova relação com a sociedade carioca no sentido de ampliar as discussões sobre questões relacionadas ao cadastro técnico multifinalitário e sobre a planta imobiliária no sentido de que o município possa melhorar sua arrecadação dos tributos patrimoniais e usufruir de aspectos de extrafiscalidade para fortalecer as funções social e ambiental que os tributos podem desempenhar, contribuindo, assim, com a promoção do desenvolvimento sustentável na região.

É possível que ainda exista algum espaço para ganhos com a continuação dos esforços de recadastramento do IPTU, o que pode aumentar a arrecadação mesmo sem aumento de alíquotas. Mas o melhor aproveitamento do potencial de arrecadação desse imposto depende da revisão profunda da planta de valores, que ainda segue uma lei aprovada há décadas.

Em relação especificamente ao ITBI, a alíquota cobrada pela Prefeitura do Rio de Janeiro é inferior às capitais próximas, o que garante alguma margem para rediscussões. A última frente identificada neste sentido é a Dívida Ativa, com grande potencial de securitização de ativos e com estudos e procedimentos já avançados neste sentido.

A conclusão desta avaliação é que, no período de 2009 a 2016, o município do Rio de Janeiro teve um desempenho bastante satisfatório de suas finanças públicas.

Valoriza esse resultado o fato de que a gestão fiscal enfrentou uma conjuntura macroeconômica adversa, com duas grandes crises nas pontas do referido período – desde uma crise global até a pior recessão brasileira. Mais que isso, a cidade enfrentou o desafio de organizar as maiores disputas esportivas internacionais em apenas três anos.

O desempenho fiscal da cidade do Rio nos últimos anos foi uma feliz e oportuna exceção à regra geral das finanças municipais - para não dizer, finanças públicas subnacionais. A cidade foi beneficiada por um conjunto de condicionantes favoráveis, tanto estruturais, quanto conjunturais. A gestão local teve o mérito de adotar um modelo de ações estratégicas que permitiram conciliar o atendimento dos limites e regras da responsabilidade fiscal com a realização de um ímpar esforço de investimentos urbanos.

As circunstâncias externas, porém, mudaram sensivelmente e não mais beneficiarão a gestão municipal e, ainda, podem criar dificuldades crescentes. A continuidade do presente cenário econômico e social sombrio impõe desafios à nova gestão municipal, que devem exigir muita prudência na tomada das decisões, investimentos em modernização de gestão, sobretudo da despesa, e exploração ao máximo do potencial de arrecadação próprio.

O grande desafio dos novos administradores públicos, não apenas na cidade do Rio, como em todo País, será conseguir fazer mais e melhor com os mesmos ou, provavelmente, no curto prazo, com menos recursos que antes.

Bibliografia

- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R.; O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil. Um Diagnóstico sobre o Grau de Aproveitamento do Imposto como Fonte de Financiamento Local. Lincoln Institute of Land Policy - Working Paper. 2013.
- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; NÓBREGA, M. A. R.; O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) no Brasil. Um Diagnóstico Abrangente. FGV Projetos. 2013.
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P.; SANTOS, F.M.; Potencial e Exploração do Imposto Patrimonial Imobiliário no Brasil: Uma Análise do IPTU a Partir da Teoria dos Conjuntos Fuzzy. Lincoln Institute of Land Policy - Working Paper. Nov. 2016.
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P.; Carga Tributária em Brasil: Redimensionada y Repensada. Revista de Administración Tributária. Fev. 2016.
- AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P.; IPTU e Finanças Públicas Municipais no Brasil: Dificuldades e Potencial. Texto de Discussão. Set. 2014.
- AFONSO, J.R.R.; CIALDINI, Alexandre, S. Financiamento Municipal: Estrutura, Limites e Potencial não explorado no Brasil. International Property Tax Conference. International Property Tax Conference - Estratégias sustentáveis para a mobilização de receitas em nível municipal: Perspectiva do Setor Público e Privado. 25 e 27 de Março, 2015 – Brasília, Brasil.
- AFONSO, J. R. R.; CORREIA, C. A.; ARAUJO, E. A.; RAMUNDO, J. C. M.; DAVID, M. D.; SANTOS; R. M.; Municípios, Arrecadação E Administração Tributária: Quebrando Tabus. Revista BNDES. Dez. 1998.
- AFONSO, J. R. R.; Financiamento da Inovação Urbana. Out: 2014.
- AFONSO, J. R. R.; Perspectivas das Finanças Municipais para os Novos Mandatos. Reunião Geral Frente Nacional de Prefeitos. Campinas: Nov. 2016.
- AFONSO, J. R. R.; Tributação sobre o Patrimônio no Brasil. Seminário Fundamentos Jurídicos do IPTU. Salvador: Jun. 2014.
- ARQ. FUTURO; Financiamento da Inovação Urbana: Novos Modelos. São Paulo: set. 2014.
- AVERBECK, Carlos Etor. Os municípios e o ITBI: imposto sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos a eles relativos.in: Financiamento das Cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana – SEMINÁRIOS NACIONAIS / Organizadoras: Egláisa Micheline Pontes Cunha, Claudia M. De Cesare. – Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO: Os Recursos Tributários Próprios no Financiamento dos Municípios Brasileiros. Out. 2007.

BARRETTO, F. Três Ensaio sobre Reforma de Sistemas Previdenciários. Rio de Janeiro, Tese de Doutorado, EPGE/FGV.1997

BARRETO, F. & OLIVEIRA, L. G.. Aplicando um modelo de gerações sobrepostas para o Reforma da Previdência no Brasil: uma análise de sensibilidade no estado estacionário. 1995

_____ (2001). Transição para regimes previdenciários de capitalização e seus efeitos macroeconômicos de longo prazo no Brasil. EST. ECON., SÃO PAULO, V. 31, N. 1, P. 57-87, JANEIRO-MARÇO 2001

BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Hermenêutica Jurídica Ambiental. São Paulo: Saraiva, 2011.

BREMAEKER, F. E. J.; As Despesas Municipais na Área da Saúde em 2014. Observatório de Informações Municipais. 2016.

BREMAEKER, F. E. J.; As Finanças Municipais em 2015. Observatório de Informações Municipais. 2016.

BREMAEKER, F. E. J.; Impacto Da Crise Atual Nas Finanças Dos Municípios em 2017. Observatório de Informações Municipais. 2016.

BREMAEKER, F. E. J.; O Índice de Gestão Fiscal dos Municípios em 2013. Observatório de Informações Municipais. 2016.

BREMAEKER, F. E. J.; Panorama de Finanças Municipais em 2015. Série de Estudos Especiais - IBAM. Rio de Janeiro: out. 2008.

BREMAEKER, F. E. J.; Solução para a Minimização da Crise Financeira dos Municípios em 2016. Observatório de Informações Municipais. 2016.

CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). Gestão Pública e Direito Municipal. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2016.

CIALDINI, A. S.; RIBEIRO S.; PERRE, G.; Vulnerabilidades Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros: Uma Análise dos Municípios Populosos, com Baixa Receita per capita - o g100. III Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local. São Paulo: ago. 2014.

CIALDINI, Alexandre; AFONSO, José Roberto. Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores. In: MENDES, Gilmar Ferreira.

FORUM OF FEDERATIONS; COMMITTEE OF THE REGIONS; Governance of Metropolitan Regions: European and Global Experiences. Brussels: jun. 2011.

GARSON. S.; A Crise Bateu à Porta dos Municípios: E a Porta Estava Aberta. Ago. 2016.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUT; Urban America: US cities in the global economy. 2012.

- MELLO, L.; The Structure of Local Governments: International Experience. OCDE. Barcelona: Jul. 2011.
- MOODY's; Games Offer Lasting Benefits for City but Only Brief Gains for Brazilian Companies. New York. 16 May 2016.
- _____. Rio de Janeiro, Municipality of Update to Discussion of Key Credit Factors. New York. 13 Jul. 2016.
- MULTICIDADES. Anuário de Finanças dos Municípios do Brasil. Ano 12. Aeequs Consultoria e Frente Nacional de Prefeitos. Dezembro 2016.
- NAZARETH, P. A. C. P.; Descentralização Fiscal e Autonomia Municipal: elementos para o debate. Revista Paranaense De Desenvolvimento. Curitiba: jun. 2015
- REZENDE, F.; GARSON, S.; O Financiamento das áreas metropolitanas no Brasil: obstáculos políticos, institucionais e jurídicos e novas propostas para melhorar a coordenação. Dez. 2016.
- REZENDE, F; A Saúde Fiscal dos Municípios, *mimeo*. 2016.
- SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014. Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 6. ed. Brasília, 2014.
- SHAH, A; Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Practices. World Bank. 2006.
- SHAH, A. Local Governance in Developing Countries. World Bank Institute Webinar. Jan, 2014.
- SLACK, E.; Managing the Coordination of Service Delivery in Metropolitan Cities: The Role of Metropolitan Governance. Policy Research Working Paper. Ago. 2007.
- SOUZA, C.; Sistema brasileiro de gobierno local: Innovaciones institucionales y sustentabilidad. Diseño Institucional y participación política experiencias em el Brasil contemporáneo. 2006.
- STANDARD AND POORS: Methodology for Rating International Local And Regional Governments. Rasting Direct. 2010.
- _____. Local And Regional Government Global Ratings List. Rasting Direct. 2016.
- TIEBOUT, C.M. "A pure theory of local expenditures". Journal of Political Economy, Chicago, v.64, pp.416-424. Oct 1956.
- TORRES NETO, Argemiro; MACHADO, Sandra Maria Olimpio (coord.). MARINO, Carlos Eduardo dos Santos; SILVA, Imaculada Maria Vidal; BELCHIOR, Germana Parente Neiva (org.). 15 anos do Programa de Educação Fiscal do Estado do Ceará: memórias e perspectivas. Fortaleza: Edições Fundação Sintaf, 2014.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO; O Legado da Dívida Pública. Rio de Janeiro: Revisit TCM-RJ, ago. 2016.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS CITIES ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS
CIUDADES Y GOBIERNOS LOCALES UNIDOS; The State of Local Government Finance:
Are we ready to face the demand? Working Document. Jul. 2016.

VETTER, D. M.; VETTER, M.; Could land-based financing help create fiscal space for investment
by Brazil's municipalities? Lincoln Institute of Land Policy - Working Paper. 2016.

WILSON CENTER; Dawn of the Smart City? Perspectives from New York, Ahmedabad, São
Paulo, and Beijing. 2014.

Anexos

Anexo 1 - Metodologia de Indicadores no Contexto da LRF⁷⁶

1. Índice de Liquidez Corrente = (RR /DE)

O índice de liquidez corrente relaciona o ativo circulante com o passivo circulante. Quando $AC > PC$, o coeficiente é maior que um e diz-se haver liquidez. O índice demonstra que a cobertura para despesas no curto prazo. É importante ter e manter uma boa liquidez. Por outro lado, uma liquidez muito alta pode indicar disponibilidades excessivas, falta de capacidade de gestão e visão para investimentos. Esse indicador pode ser usado para análise das empresas e do setor público, como componente de avaliação do Balanço Patrimonial. Entretanto, para subsídio de curto prazo, o gestor poderá extrair o Indicador de Liquidez no RREO (ILRREO), onde avaliará se a receita arrecadada vem sendo superior a despesa empenhada.

2. Índice de Esforço Fiscal Próprio = $RTP (ISS + IPTU + ITBI + Taxas) / RCL$

O IEF (Índice de Esforço Fiscal Próprio) contempla, a partir da análise do Anexo III (Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL), do RREO a capacidade de esforço fiscal na arrecadação, focada na efetiva receita tributária própria, composta por tributos que exijam diretamente medidas de incremento da arrecadação. É preferível que o IEF ≥ 1 , para reduzir o grau de dependência das demais receitas correntes. Entretanto, tal fato está longe de acontecer, pela larga dependência dos Municípios brasileiros de transferências correntes, principalmente FPM e cota-parte do ICMS. Entretanto, fazendo um corte para os Municípios de até 50 mil habitantes, que contemplam cerca de 90%, seria prudente que a RTP $\geq 20\%$ da RCL.

⁷⁶ Os indicadores aqui citados foram extraídos de: CIALDINI, Alexandre; AFONSO, José Roberto. Os Municípios e a Lei de Responsabilidade Fiscal: de conceitos a indicadores. In: MENDES, Gilmar Ferreira; CARNEIRO, Rafael Araripe (coord.). Gestão Pública e Direito Municipal. Série IDP. São Paulo: Saraiva, 2016.

3. Índice de Comportamento da Execução das Despesas

O Anexo II, do RREO na LRF, traz a evolução bimestral da execução da despesa por função e subfunção, apresentando a Dotação Atualizada, ou seja, Despesa Fixada, que incorpora os créditos adicionais. A relação é dada pela expressão: $(\text{Despesas Liquidada} - \text{Dotação Atualizada}) / \text{Dotação Atualizada}$. Obtém-se a expressão: $(DR - DP) / DP$.

4. (Disponibilidades + Contas Vinculadas) / Passivo Financeiro - ILI

Corresponde à verificação de qual percentual do passivo financeiro é coberto por recursos disponíveis imediatamente em tesouraria, ou seja, receita financeira apurada no Balanço Patrimonial quanto mais alto for este percentual, tanto melhor será, em tese, inclusive para cobertura de restos a pagar liquidados e, para uma melhor reserva, cobertura de Despesas de Exercícios Anteriores.

Anexo 2 - Glossário

A

- Amortizações: pagamento total ou parcial do principal da dívida pública.

B

- Balanço Orçamentário: demonstrativo contábil regulamentado pela Lei nº 4.320/1964 e Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) em que se apresentam as receitas e despesas previstas e despesas fixadas, suas execuções e o resultado orçamentário do período.

C

- Convênios: receitas recebidas de terceiros para aplicação em despesas correntes ou de capital.

D

- Despesa com Pessoal: seu conceito é definido no artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde estão enumerados os somatórios dos gastos do ente da federação com os ativos, os inativos e os pensionistas.
- Despesa Corrente: aplicação de recursos públicos na realização de gastos necessários à manutenção e ao funcionamento de serviços públicos já existentes.
- Despesas de Capital: despesas destinadas a atender investimentos, criação de novos serviços, inversões financeiras e amortizações da Dívida Pública.
- Disponibilidade de Caixa: recursos financeiros disponíveis, incluindo as aplicações financeiras.
- Dívida Consolidada: são os empréstimos contraídos pelo Estado em longo prazo mais os títulos de capitalização de recursos emitidos pelo Estado.
- Dívida Consolidada Líquida: empréstimos de longo prazo menos os recursos financeiros disponíveis, deduzidos das obrigações de curto prazo. O resultado são as obrigações líquidas que o Estado tem com terceiros.

E

- Encargos Sociais: custos incidentes sobre a folha de pagamentos de salários.

F

- Fundo de Participação dos Estados (FPE): são transferências de recursos para os Estados e o Distrito Federal previstas na Constituição Federal relativas à parte do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Panorama Fiscal

I

- Inversões Financeiras: despesas de capital com aquisição de imóveis, de bens de capital, já em utilização, aquisição de títulos representativos de capital de entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando tal, constituição não importe em aumento de capital, constituição ou aumento de capital de entidades que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações de crédito bancárias ou de seguros.
- Investimentos: as Despesas de Investimentos são aquelas necessárias ao planejamento e à execução de obras, aquisição de instalações, equipamentos, constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

J

- Juros e Encargos da Dívida: são os recursos destinados ao pagamento dos encargos financeiros da dívida consolidada.

O

- Operações de Crédito Externas: empréstimos adquiridos pelo Estado no mercado externo, ou seja, fora do País.
- Operações de Crédito Internas: empréstimos adquiridos pelo Estado no mercado interno, ou seja, dentro do próprio País.

Q

- Quociente do Equilíbrio Orçamentário: razão resultante da divisão entre a previsão inicial da receita e a dotação Inicial da Despesa, indicando se há equilíbrio entre a previsão e a fixação constante da Lei Orçamentária Anual.
- Quociente de Execução da Despesa: indicador que examina a relação entre as despesas fixadas e as despesas realizadas. É resultante da relação entre a despesa executada e dotação atualizada.

- Quociente de Execução da Receita: indicador que mede a eficiência da previsão de arrecadação dos entes públicos e é obtido da relação entre a receita realizada e a previsão atualizada da receita.
- Quociente da Execução Orçamentária Corrente: divisão entre a receita corrente e a despesa corrente que mostrará se houve superávit ou déficit orçamentário no período.
- Quociente do Resultado Orçamentário: a relação entre a receita arrecadada e a despesa realizada demonstrando se houve superávit ou déficit orçamentário no período. Se a receita for maior que a despesa haverá superávit orçamentário, se ocorrer o contrário haverá déficit.

R

- Receitas de Capital: receitas arrecadadas provenientes de operações de créditos, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos, transferências financeiras para aplicação em despesas de capital e outras fontes de recursos destinados a atender despesas de novos serviços a serem criados.
- Receitas de Contribuições: contribuições sociais e econômicas. As contribuições sociais são aplicadas em despesas com saúde, assistência e previdência. As contribuições econômicas são aplicadas em despesas constantes no orçamento fiscal.
- Receitas Correntes: receitas destinadas a manter a máquina pública, compondo um importante instrumento de financiamento dos programas voltados às políticas públicas.
- Receita Corrente Líquida: receita corrente deduzida das transferências constitucionais a outros entes da Federação e da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- Receita Derivada: receitas arrecadadas pelo Estado através do seu poder soberano. São exemplos de receitas derivadas os tributos e as contribuições. Todos definidos em Lei.
- Receitas Originárias: receitas arrecadas pelo Estado através de sua atividade comercial, industrial ou prestação de serviços, além de rendimentos do seu patrimônio: alugueis e rendimentos de aplicações financeiras.
- Receita Patrimonial: receita resultante da exploração do patrimônio do Estado, não possuindo caráter tributário.
- Receitas Primárias Correntes: receitas correntes deduzidas dos juros de aplicações financeiras.
- Receita Pública: recursos arrecadados pelo Estado, provenientes de receitas próprias e transferências constitucionais ou não, com a finalidade de custear despesas tais como educação,

saúde, segurança, meio ambiente, dentre outras, bem como as despesas com investimentos destinados a novos serviços para atender às necessidades da sociedade.

- Receita Tributária: receitas que o Estado obtém resultantes da arrecadação dos tributos.
- Rendimento de Aplicações Financeiras: espécie de receita patrimonial formada pelos juros das aplicações no mercado financeiro.
- Resultado Nominal: variação da dívida do Estado de longo prazo.
- Resultado Primário: diferença entre as receitas primárias e despesas primárias que servirão para pagamento da dívida consolidada.
- Resultado do Orçamento de Capital: divisão entre a receita de capital e a despesa de capital.

Panorama Fiscal

T

- Transferências Correntes: recursos financeiros recebidos de outros entes federativos, de natureza constitucional ou legal, para aplicar em despesas correntes e de capital.

EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE (DISCLAIMER)

Este relatório foi elaborado para uso exclusivo de seu destinatário, não podendo ser reproduzido ou retransmitido a qualquer pessoa sem prévia autorização. As informações aqui contidas têm o propósito unicamente informativo. As informações disponibilizadas são obtidas de fontes entendidas como confiáveis. Não é garantida acurácia, pontualidade, integridade, negociabilidade, perfeição ou ajuste a qualquer propósito específico das fontes primárias de tais informações, logo não se aceita qualquer encargo, obrigação ou responsabilidade pelo uso das mesmas. Devido à possibilidade de erro humano ou mecânico, bem como a outros fatores, não se responde por quaisquer erros ou omissões, dado que toda informação é provida "tal como está", sem nenhuma garantia de qualquer espécie. Nenhuma informação ou opinião aqui expressada constitui solicitação ou proposta de aplicação financeira. As disposições precedentes aplicam-se ainda que venha a surgir qualquer reivindicação ou pretensão de ordem contratual ou qualquer ação de reparação por ato ilícito extracontratual, negligência, imprudência, imperícia, responsabilidade objetiva ou por qualquer outra maneira.