



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

*Resumo do 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

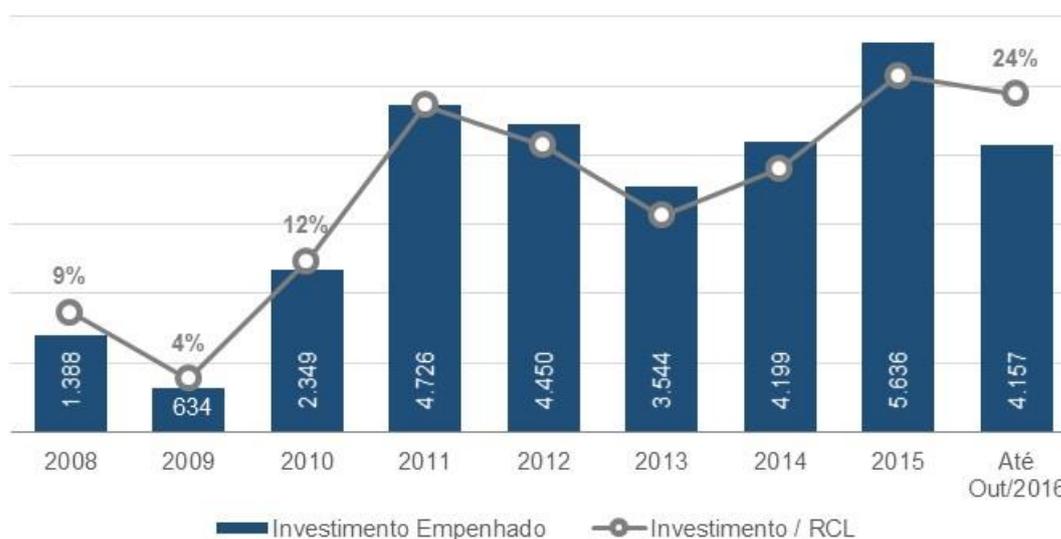
Fontes Primárias: RGF | RREO | PCRJ. Elaboração própria.

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)

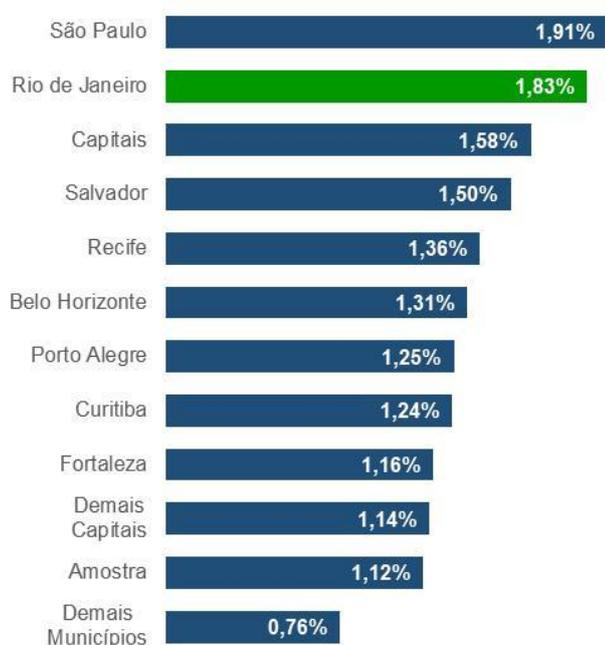
Nota 4: O ajuste da Dívida, conforme os critérios da STN, não foi refletido no Resultado Nominal de 2008, o que faria com o resultado nominal neste ano fosse ainda maior.

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.

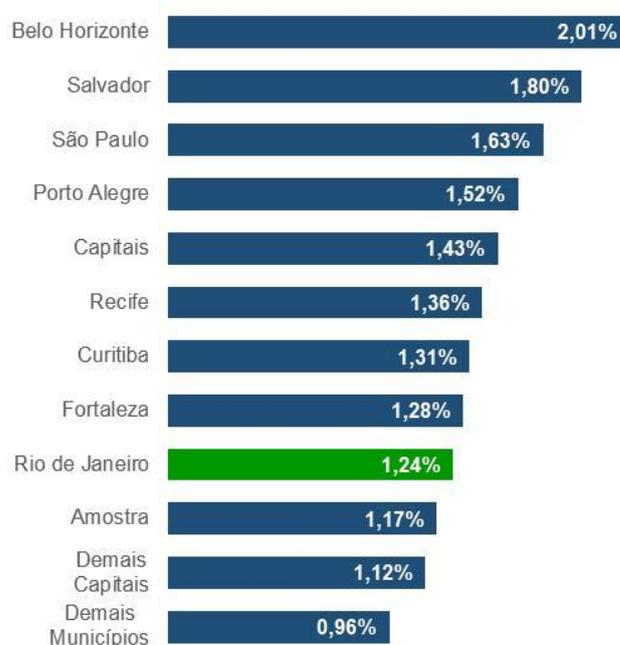
Na comparação com outras prefeituras, o ISS apresentou melhor posicionamento, ao inverso do constatado para IPTU e demais tributos, ainda que tenha recorrido o recadastramento de imóveis e a modernização da cobrança no Rio, enquanto outras cidades passaram a cobrar alíquotas maiores. O gráfico a seguir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

Carga Tributária Local – 2015: em % do PIB Municipal

ISS



IPTU, ISS e Outras Receitas Tributárias

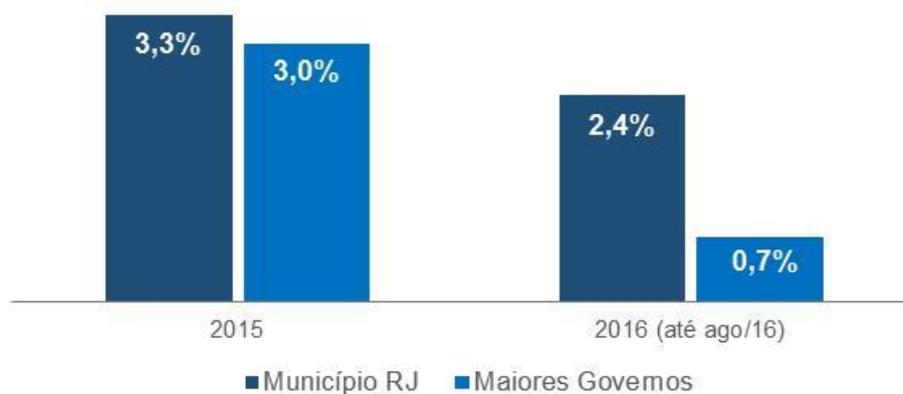


Fontes: RREO | IBGE. Elaboração própria

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.

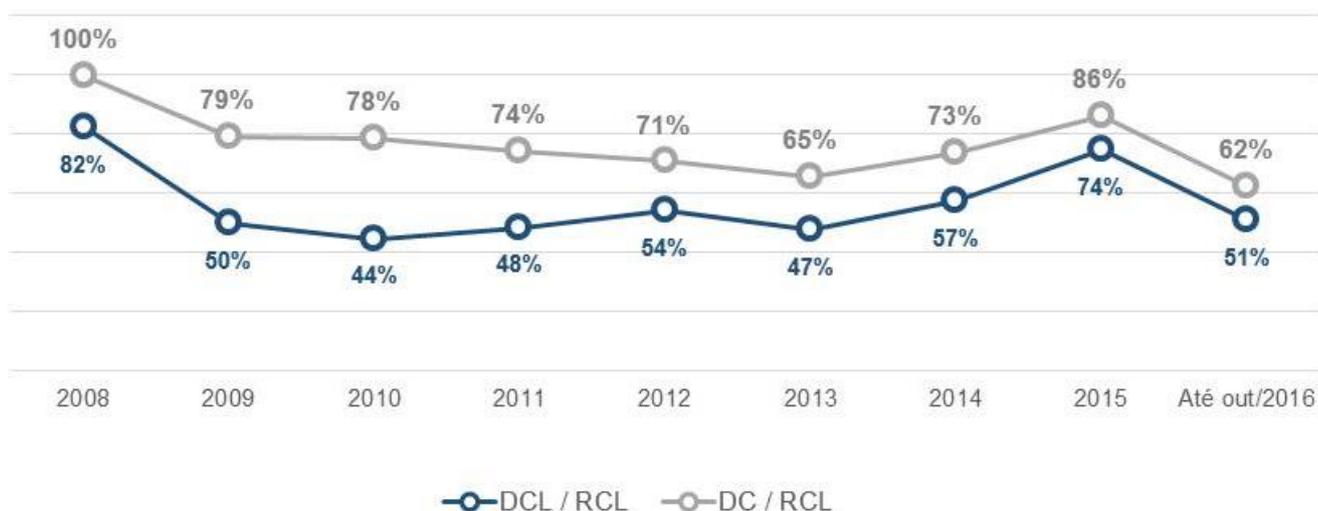
Nota 3: Deflator: IPCA, atualizados para preços de dez/2016 (tanto fluxos médios do ano, quanto dívida ao seu final)

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.

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.