

## **Novo governo, novo orçamento?**

No atual cenário de transição de governo municipal, as expectativas giram em torno do cumprimento ou não das promessas de campanha por parte dos futuros prefeitos. Contudo, para o ano inicial de mandato, cada prefeito vai governar com o orçamento estabelecido na gestão anterior.

O orçamento apresenta nesse contexto limites para a execução dessas promessas, sendo ainda uma boa forma de mensuração da possibilidade e efetividade das mesmas. Desta forma, a equipe FPO-RJ analisou as Propostas de Lei Orçamentária Anual 2009 (PLOA) dos municípios do Rio e de Niterói. Para tal, foi realizado um levantamento das receitas e despesas, previstas e arrecadadas/ executadas, a partir do ano de 2005.

Em continuidade ao nosso esforço de acompanhar o orçamento estadual, apresentaremos também dados relevantes sobre a PLOA de 2009 do governo do Estado.

Ao estabelecer a estimativa de receita e fixação de despesa para 2009, o Poder Executivo leva em consideração alguns indicadores macro econômicos que influenciam de forma direta na arrecadação. Todas as propostas foram feitas antes do aguçamento da crise financeira internacional, portanto muitos parâmetros utilizados na estimativa da Receita (como a previsão de crescimento do PIB, a taxa de câmbio e o IGP-DI) mudaram de expectativas. Em consequência, ocorrerão alterações no orçamento de intensidade ainda imprevisível. Porém, é consensual a tendência de diminuição da atividade econômica em 2009.

### **MUNICÍPIO DO RIO**

Na PLOA do Município do Rio, a base dos cálculos é feita a partir de uma previsão de crescimento do PIB de 3,73%, de IPCA de 5,0% e de uma taxa média de dólar de R\$1,69 R\$/U\$, além do histórico da arrecadação de receitas (sem muita relação como veremos).

A evolução da receita no Município do Rio representada no gráfico 1 apresenta um aumento de 10,94% com relação ao previsto em 2008. Esse percentual pode ser considerado otimista se levarmos em conta o fato de que a média de aumento prevista de um ano a outro fica em torno de 7,0%.

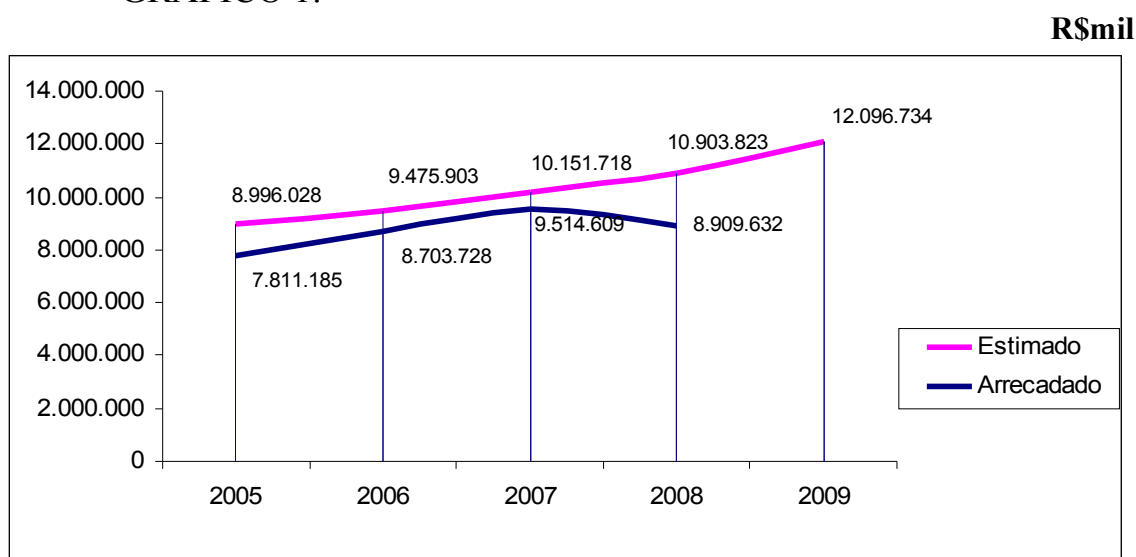
Além disso, a média de arrecadação efetiva foi em 2007 cerca de 94%. Para 2008 esse peso deve se manter tendo em vista que nos anos anteriores a arrecadação média, até o fim de outubro, representava 83% do total arrecadado, e que até 4/11/2008, temos 8.9 bilhões já arrecadados. Assim, estima-se que mantendo a média de arrecadação dos anos

anteriores, teremos 10,3 bilhões arrecadados nesse ano, o que representaria 94% do valor previsto.

Contando com o mesmo nível de atividade econômica e conseqüente arrecadação dos anos anteriores, teremos para 2009 um total arrecadado de 11,3 bilhões, já abaixo dos 12 bilhões previstos pelo Poder Executivo.

Cabe a ressalva de que essa estimativa conta com o histórico de arrecadação da Prefeitura, em um período com uma economia mais aquecida, sem graves crises financeiras.

GRÁFICO 1:



Fonte: Prestação de contas 2005 a 2007, LOA 2008, PLOA 2009 e Sítio Rio Transparente acesso em 4/11/2008.

Alguns pontos são relevantes no âmbito das previsões de receitas; o principal aumento para 2009 seria proveniente do ISS, estima-se arrecadar 600 milhões a mais com esse tributo (principal fonte de arrecadação da Prefeitura). Para tal previsão leva-se em consideração de que a arrecadação foi maior do que o estimado em todos os anos analisados.

Dessa forma, nos anos anteriores não estava nesse tributo a superestimação das receitas. Esta se encontra principalmente em uma receita de capital: operações de crédito.

Um fato no mínimo curioso é tentar compreender o que justificaria a elevação da previsão de receitas com operações de crédito em todos os anos, (aumento de 29% para 2009), se a Prefeitura tem o seu nível de endividamento bem próximo ao limite estabelecido pela LRF, ficando dessa forma impossibilitada de contrair novos empréstimos.

Dessa forma, a Prefeitura arrecadou em 2007 apenas 4% do que foi previsto, e mesmo assim são estimados 255 milhões para 2009. Essa é

claramente uma receita fictícia que consta na PLOA apenas para inflar o orçamento.

No âmbito das despesas, o cenário parece ainda mais preocupante. Os investimentos têm uma previsão de queda de 21%, com o agravante de termos uma queda de 10% dos investimentos em educação e 63% em saúde.

Vale salientar que em 2007, o município não cumpriu os 25% de aplicação de recursos de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, deixando de aplicar cerca de 140 milhões. Em 2008, até setembro, já foram menos 120 milhões no ensino, logo, é provável o descumprimento do limite mínimo mais uma vez.

Na contrapartida, a previsão de pagamento de juros e encargos da dívida é 28% maior do que a de 2008. É ainda importante salientar que em 2007 o pagamento de juros e encargos realizado pelo Município do Rio representou 16% do que todos os municípios do Brasil pagaram de juros.

Enfim, a perspectiva de mudança no trato das questões financeiras provocadas pelo terremoto no mercado financeiro mundial ainda não alcançou o orçamento da cidade maravilhosa. Mas diante desta crise, talvez seja possível estancar a sangria dos recursos dos cariocas em prol dos rentistas.

## **MUNICÍPIO DE NITERÓI**

Quando se toma por objetivo analisar o orçamento do município de Niterói, a primeira coisa a ser ressaltada é sua tradição de subestimar receitas e despesas. Apesar de alguns considerarem como uma prática conservadora de previsão de arrecadação e gastos objetivando a simples segurança das contas do município, esta pode ser também uma maneira de aumentar a liberdade de ação do Executivo. No Projeto da Lei Orçamentária de 2009 (PLOA) é admitida uma variação de dois pontos percentuais em relação ao percentual projetado para a estimativa das receitas. No entanto, Niterói arrecada tradicionalmente cerca de 17% a mais que a sua previsão. Esse “excesso” de arrecadação representa, em média, mais de R\$103 milhões livres para serem alocados em qualquer programa incluso na LOA.

Para o exercício de 2009, foi previsto arrecadação de R\$897 milhões – um aumento de 19% se comparado ao previsto para o ano anterior, representando uma diferença de R\$142 milhões. As maiores parcelas dessa são dadas pelas receitas correntes ICMS e IPTU, que tiveram um aumento em sua estimativa de 13% e 11% respectivamente. Já as Receitas de Capital tem uma participação irrelevante (0,27% do Total) e

uma freqüente disparidade entre previsão (há aumentos previstos de 1500%) e arrecadação efetiva zero.

Pelo lado dos dispêndios, podemos observar um aumento nos investimentos de quase 4% para o exercício de 2009. Embora tendo um peso menor em relação à previsão total de gastos.

Felizmente, em alguns aspectos, a previsão do município de Niterói segue uma lógica diferente em relação ao município do Rio. Além de ter aumentado a previsão absoluta de investimentos, é digno de registro a redução dos gastos com pagamento da dívida. A participação deste no total gasto por todos os municípios do Brasil é de 0,4% e este percentual é razoavelmente constante dentre todas as naturezas de despesa.

Por outro lado, a margem de remanejamento de 30% do total da despesa fixada associada à subestimação das receitas faz com que a Lei Orçamentária niteroiense se torna um cheque em branco dado pela vereança ao prefeito, ao invés de ser uma programação das ações governamentais junto à sociedade.

Tal situação não é uma necessidade imposta para se obter uma administração ágil, responsável e desburocratizada, e sim uma opção política contrária ao avanço da democracia.

## **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

A Receita estimada para 2009 apresenta um crescimento de 17% em relação ao orçado para 2008, passando de R\$ 39,9 bilhões para R\$ 46,7 bilhões. A previsão da arrecadação do ICMS é de R\$ 18,5 bilhões, superando em 13,9% à previsão da LOA para 2008 que, aliás, será superada, alcança cerca de R\$ 17 bi.

Em relação à arrecadação com royalties do petróleo é mais difícil prever o que ocorrerá ano que vem com as variáveis passando por um período de grande volatilidade. O crescimento previsto de 19,5% (R\$ 5,8 bilhões) é uma grande incógnita. Igualmente significativo e incerto é o aumento de 35,8% nas transferências da União.

Outro destaque é o crescimento de 77,1% das operações de crédito, que podem alcançar R\$ 829 milhões em 2009. Ainda no âmbito das Receitas de Capital, se prevê um aumento de 40% nas Transferências de Capital, que podem chegar a cerca de R\$ 1,4 bilhão, cuja origem é, sobretudo, a União. Há que se mencionar também que foi mantida a previsão de venda de parte do capital da CEDAE estimada em R\$ 1 bilhão (previsto também em 2008, mas não efetivado).

Em relação à despesa observamos que o dispêndio com Pessoal ativo e inativo fixada para 2009 deve chegar a R\$ 17,3 bilhões, refletindo um crescimento de 12,2% em relação ao orçado em 2008, já considerados os reajustes e admissões.

O custeio tem um crescimento mais expressivo (18,8%) sendo fixado em R\$ 19,5 bilhões. Contudo, o crescimento mais significativo foi o dos investimentos que alcançou 43,3%. Em 2008, o montante orçado foi de R\$ 2,9 bilhões, em 2009 passou para R\$ 4,2 bilhões. É preciso ressaltar, no entanto, que até setembro de 2008 só foram executados cerca de R\$ 500 milhões. A razão é o PAC, pois somente os programas ligados alcançam R\$ 1,4 bilhão. Também há investimentos significativos financiados com operações de crédito nas secretarias de Obras, de Transporte e na CEDAE.

Por fim, fazemos coro com aqueles que defendem a preponderância do Estado na economia, principalmente em momentos de crise como o atual. Entretanto, notamos que o papel de indutor do crescimento do governo estadual está condicionado pelos recursos do governo federal.

**BOX**

Coordenação: Cons. Ruth Espinola Soriano de Mello, Cons. Luiz Mario Behnken e Econ. Bruno Lopes.

Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Ferreira, Fernanda Stiebler e João Paulo de Oliveira

Consultora: Econ. Paula Mota

Correio eletrônico: [fporiodejaneiro@gmail.com](mailto:fporiodejaneiro@gmail.com)

O FPO promove reuniões mensais para apresentação de seus estudos, no auditório do Corecon-RJ. O assunto e a data podem ser confirmados em nosso portal: [www.fporj.blogger.com.br](http://www.fporj.blogger.com.br).