

***Política não é a arte de fazer o que é possível fazer,  
mas sim a arte de tornar possível o que é necessário fazer.***

*Augusto Boal (1931-2009)*

A análise das contas públicas é realizada de forma consolidada através da prestação de contas publicada em abril. A matéria deste mês tratará da análise das contas de 2008 dos municípios do Rio e Niterói. Nosso estudo objetiva responder três questões básicas: Como o município se financia? Com que o município gasta? O município está cumprindo os limites legais?

## MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

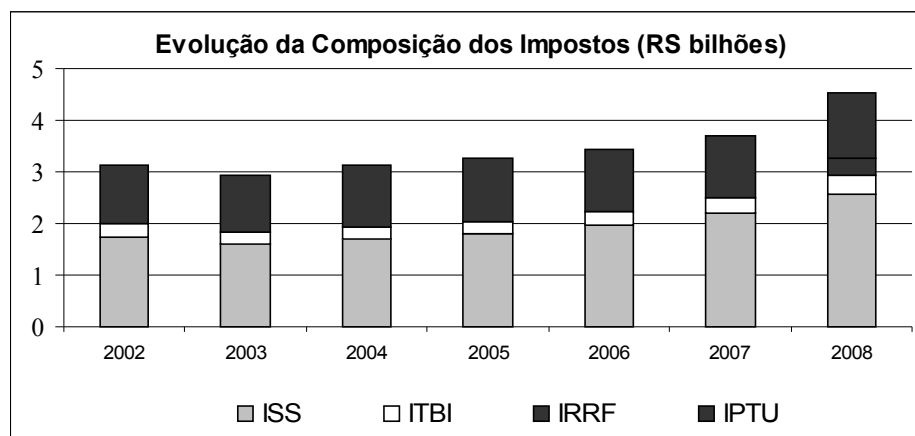
### ➤ Como o MRJ se financia?

O Rio de Janeiro possui o segundo maior orçamento do Brasil, menor apenas que o de São Paulo. As receitas do município montam a R\$11,5 bilhões em 2008, sendo 62% desse valor composto por receitas próprias (receitas correntes subtraídas as transferências), o que dá ao Rio um maior grau de independência de suas contas – São Paulo, por exemplo, apresenta 59%.

Mais da metade da receita própria do município é oriunda da arrecadação dos impostos municipais. O aumento de 45% desses impostos, em relação a 2002, foi o que garantiu o avanço de 5 pontos percentuais da participação das receitas próprias no orçamento, conforme ocorrido no período analisado.

Observamos que essa elevação dos impostos se dá através do ISS, que não só é a principal receita carioca, como é o imposto que mais cresce em média (7% ao ano). No exercício de 2008, seu aumento representou 40% da variação da Receita Total do município.

Em 2008, houve uma alavancagem especial das receitas próprias devido à mudança na classificação do IRRF. Até o ano passado, tal imposto era classificado como uma transferência corrente (uma vez que o esforço de sua arrecadação depende da União). No exercício atual, este passou a ser classificado como Receita Própria do Município, provocando um aumento atípico no total dos impostos. Se desconsiderarmos tal alteração na classificação, as receitas próprias do município caem para 59% da Receita Total e o aumento dos impostos torna-se de apenas 12% (ao invés dos 22% observados).



Outra maneira de um município se financiar é através de Transferências Correntes. No MRJ, o valor destas chega a 35% do orçamento, no caso de 2008. As principais

transferências para o município são as do ICMS, do FUNDEB e do SUS, que somam mais de 75% de todas as transferências e mais de 25% da receita.

O ICMS vem apresentando uma queda gradual e, apesar da leve recuperação em 2008, apresentou nesse ano um valor 5% mais baixo do aquele de 2004. O FUNDEB, por sua vez, teve uma arrancada expressiva nos dois últimos anos, após o governo federal incluir o ensino básico em seu programa de desenvolvimento do ensino. Apesar dessas variações, o total das transferências correntes mantém um comportamento estável no período, mantendo-se no mesmo patamar, mas diminuindo sua participação na receita. Em 2008 o total dos impostos próprios representou, pela primeira vez, uma parcela superior a das transferências correntes, devido à mudança na classificação do IRRF.

Por fim, a última maneira que um município pode se financiar é através das receitas de capital (operações de crédito, alienação de bens etc.), que devido a sua composição específica comporta-se de maneira oscilante. Em 2008 tais receitas mais do que dobraram devido a transferências do PAC urbanização de favelas (que ultrapassa R\$85 milhões) e operações de crédito para programas de saneamento, com atenção especial para Sepetiba – sede da TKCSA, maior investimento da América Latina que vem ganhando uma atenção especial do poder público.

#### ➤ Com que o município gasta?

Uma análise mais rigorosa das despesas, além de revelar quais são os gastos para a manutenção da máquina pública, explicita as prioridades políticas da gestão.

Apura-se, em 2008, que a despesa total montou a R\$11,7 bilhões, ultrapassando o total das receitas em R\$204,6 milhões, e assim caracterizando um déficit orçamentário. A fim de melhor compreender a evolução dos gastos, subdividimos a despesa total segundo sua categoria econômica.

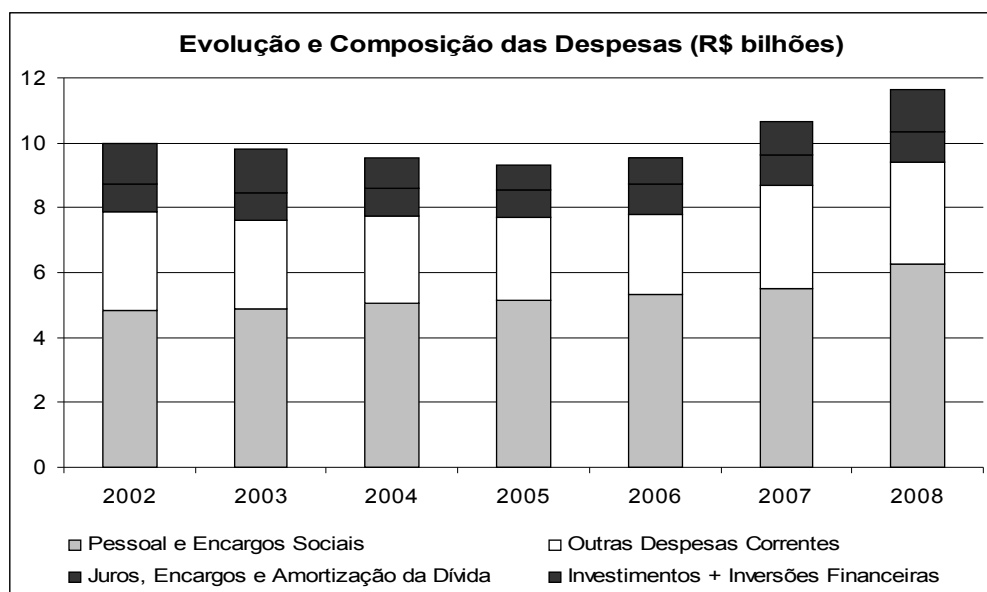
As despesas referentes ao pagamento de Pessoal e Encargos Sociais representam 54% da despesa total em 2008. Estes são os gastos mais expressivos do orçamento e têm a característica de serem rígidos e permanentes. É observado, no período dado, um aumento crescente desse dispêndio – entre 2002 e 2008 ele é elevado em 30%.

O próximo grupo envolve Outras Despesas Correntes, que abarca todas as outras despesas de custeio com exceção do pagamento de pessoal, e representa 27% da despesa total. Os dois grupos de despesa citados já figuram mais de 80% dos dispêndios municipais.

Já os gastos relativos à dívida municipal, com Juros, Encargos e Amortização da Dívida, equivalem, em 2008, a 8% da despesa total, somando R\$977 milhões, com aumento progressivo a partir de 2006.

Considerando que os gastos com Investimentos e Inversões Financeiras são os mais maleáveis e dependentes do plano de ação do governante, é interessante fazer uma análise mais detalhada a seu respeito. Verificamos que os gastos com investimentos tiveram queda em 2005, por este ser o primeiro ano de mandato, e vinham crescendo progressivamente desde então devido aos investimentos para o Panamericano, realizado em 2007. Como reflexo do fim dos jogos, em 2008 houve decréscimo de 9% dessas despesas em relação ao ano anterior.

Sobre as inversões, temos um patamar menor de dispêndios, sendo verificados picos em 2003 – oriundo da compra de direitos sobre royalties de petróleo pertencentes ao estado do Rio, e em 2008 – procedente do programa de cartas de crédito do PREVIRIO e representando quase seis vezes o valor de 2007.



No que tange as despesas por função, três delas representam mais da metade dos gastos de 2008. Representando 20% das despesas está a função Educação que, apesar do crescimento em relação a 2007, ainda se encontra em nível inferior a 2002 – as causas desse decréscimo estão associadas à retirada dos gastos relativos à previdência dos concursados desta função. Estes passariam a ser contabilizados na própria função Previdência Social que, em 2008, representa 16% do total e, desde 2002, cresce aceleradamente – em 2008 o valor é três vezes o de 2002 e 30% maior que em 2007. Equivalendo aos outros 18%, está a função Saúde, que em 2008 retomou o patamar de 2002 após a queda de 2005 e 2006 ocorrida devido à intervenção do SUS no município.

Um quadro geral evidencia uma mudança nas prioridades de governo: verificam-se reduções de participação na despesa total de gastos com a função Saúde, Educação e Urbanismo em prol de funções como Saneamento e Assistência Social. Também há destaque para o nível extraordinário da função Desporto e Lazer em 2006 e 2007, associado aos Jogos Panamericanos ocorridos na cidade.

➤ O município está cumprindo os limites legais?

Foi dito acima que a priorização das despesas explicita as prioridades políticas do prefeito. No entanto, alguns direitos do cidadão devem ser garantidos independente destas prioridades. Para isto são estabelecidos limites mínimos de gastos na área da saúde e da educação.

No Rio, a média dos gastos com saúde encontra-se apenas 1 ponto percentual acima do limite estabelecido de 15% da receita de impostos. No caso dos limites da educação observamos na Prestação de contas uma média de gastos de 29% - acima do limite constitucional de 25% da receita de impostos.

Entretanto, foi exposto pelo TCM uma série de irregularidades no cálculo deste limite: despesas contabilizadas indevidamente (como pagamento de inativos e custeio de merendas escolares) e a consideração de restos a pagar cancelados, em contradição aos critérios determinados por lei.

Os percentuais apontados pelo TCM são bem inferiores àqueles apresentados pela Prefeitura. Mesmo com as diversas advertências para que se corrija o cálculo do limite da educação, a Prefeitura continua incorrendo nos mesmos erros chegando a apresentar

um percentual inferior ao limite de 25% no exercício de 2007, o que se apurado devidamente poderia levar à inelegibilidade do governante.

O percentual de 2008, segundo a Prestação, é de 29%, o que só poderá ser verificado após a publicação do Parecer Prévio emitido pelo TCM, prevista para o fim desse mês.

Há também os limites máximos, impostos para restringir gastos com a manutenção da máquina pública e com a dívida. Em média, metade do orçamento do Rio é destinado ao pagamento de pessoal. Em 2008, os gastos do executivo com pessoal (48,7%) se aproximaram de seu limite prudencial (51,3%), levando o TCM a disparar um novo alerta.

A dívida líquida, por sua vez, apesar do aumento em relação a 2007, mantém-se abaixo dos níveis anteriores (46% da Receita Corrente Líquida contra os 81% apresentados em 2002) e bastante distante do limite de 120%. Essa queda pode ser explicada pelo aumento no pagamento da dívida abordado no tópico anterior.

## MUNICÍPIO DE NITERÓI

### ➤ Como Niterói se financia?

O menor porte econômico de Niterói frente à capital explica seu orçamento reduzido em relação ao Rio. Em 2008, a receita total de Niterói foi de R\$907 milhões. Suas receitas próprias somaram 57% e as transferências correntes 43% da receita total.

Com relação às receitas próprias destacam-se as de impostos (39% da receita total), principalmente o IPTU, que no período analisado (2006 a 2008) <sup>1</sup> contribuiu com 16% do total do financiamento do município. O ISS apresenta uma média menor (11%), mas com participação crescente no período (13% da receita em 2008), com aumento do montante recolhido de 46% quando comparado a 2006.

No que se refere às transferências correntes verificamos a importância do ICMS (em média 13% da receita total do período), do SUS (10%) e das receitas provindas da distribuição dos royalties do petróleo (7%) <sup>2</sup>.

### ➤ Com que o município gasta?

A despesa total do município em 2008 foi de R\$925 milhões, ultrapassando a receita recolhida em 1,8%. Dentre os maiores gastos estão aqueles relativos ao pagamento de pessoal (R\$490mi) e aos demais custeios (R\$393mi). O gasto com Pessoal apresentou comportamento crescente tanto no valor absoluto - com aumento de 21% entre 2006 e 2008 - quanto no valor relativo - a participação média dos gastos na despesa total é de 51%. Com relação ao gasto com custeio (Outras Despesas Correntes) verifica-se uma rigidez da participação deste na despesa total, desde 2006 (43% na média do período).

Os gastos com Investimento são significativamente baixos (participação no gasto total de 5% tanto em 2006 quanto em 2007) e foram particularmente reduzidos em 2008 quando se investiu quase 30% a menos do que no ano anterior.

Foi também avaliada a atuação do último governo. Verificou-se, no período, a priorização governamental de sete itens - Saúde, Educação, Previdência,

---

<sup>1</sup> A indisponibilidade de dados em Niterói prejudica a análise da evolução das contas públicas ofuscando a compreensão e o acompanhamento popular do trato orçamentário. Utilizamos como fonte dos dados o TCE-RJ - que disponibiliza apenas os anos de 2006, 2007 e 2008, uma vez que a Prestação de Contas de Niterói é incompleta e controversa.

<sup>2</sup> Os cálculos das despesas com SUS e royalties se referem à média dos anos de 2006 e 2007 já que o TCE não apresentou para o ano de 2008 informações devidamente desagregadas das transferências correntes.

Administração, Saneamento, Urbanismo e Encargos Especiais - que juntos somaram 90% dos gastos por Função.

É importante destacar em 2008 o gasto com Encargos Especiais que aumenta 55% com relação a 2007, levando sua participação de 5% para 8% nos gastos totais. Com relação às demais funções, suas participações praticamente não se alteram no período, mas podemos ainda destacar, na comparação entre 2007 e 2008, um aumento de 6% nos gastos com fins educacionais assim como uma diminuição de 7% na execução com Saúde. Essas duas últimas funções somadas à Previdência correspondem os principais gastos do governo comprometendo, na média do período, 57% do total das despesas.

Com relação aos limites constitucionais estabelecidos para os municípios a cidade de Niterói garantiu, no último exercício, nada mais que o mínimo de 25% com Educação e gastos relativos de 7 pontos percentuais acima do mínimo com Saúde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre o financiamento das cidades analisadas podemos inferir uma relativa autonomia do Rio e Niterói se comparados aos demais municípios do estado, que têm, em média, taxa de participação das transferências correntes de 52% (período 2001-2005, calculados a partir de dados do Ipeadata). Apesar de uma dependência maior de Niterói (43%) quanto às transferências, quando comparado ao Rio (35%), percebe-se que aquele município se encontra em situação favorável frente à média dos demais municípios fluminenses.

## ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No caso do Estado do Rio, a análise da autonomia deste ente não se faz tão relevante já que o peso das transferências da união não é expressivo e as receitas próprias correspondem a cerca de 88%. Dessa forma, a análise deste ente será focada nos índices constitucionais.

A Constituição Federal de 1988 impõe como dever do Estado garantir e promover o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde. A Emenda Constitucional (E.C.) Nº. 29/2000 estabelece que os estados devem aplicar em ações e serviços de saúde 12% do produto da arrecadação de impostos deduzidas as parcelas que forem transferidas aos Municípios;

Nas Contas do exercício de 2008 o Estado do Rio afirma ter aplicado um percentual de 13,78% contudo, segundo o relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro esse percentual inclui algumas despesas que não são enquadradas como de ações e serviços públicos da saúde, sendo o percentual com a correção dessas despesas de 13,67%.

Tal percentual é atingido, pois o Estado considerou na base de cálculo de suas receitas a dedução das transferências ao FUNDEB, contrariando a legislação prevista na E.C. 29. Assim, a tabela demonstra o percentual correto de aplicação seguindo o estabelecido na emenda:

<b>DISCRIMINAÇÃO</b>	<b>PC 2008</b>	<b>Valor Correto</b>
RECEITA	23.937.383	23.937.383
(-) TRANSF. MUNICÍPIOS	5.186.811	5.186.811
(-) TRANSF. FUNDEB	2.775.182	
<b>BASE DE CÁLCULO</b>	<b>15.975.389</b>	<b>18.750.572</b>
<b>VALOR APLICADO EM SAÚDE</b>		
	<b>2.201.450</b>	<b>2.201.450</b>
<b>ÍNDICE ALCANÇADO</b>	<b>13,78%</b>	<b>11,74%</b>
Fonte: Conta de Gestão 2008		

Tal interpretação é fruto do próprio acordo determinado pelo TCE cuja decisão no processo nº. 115.525-4/07 aponta que a partir das contas de gestão referentes ao exercício de 2009, não se realize a dedução da base de cálculo dos gastos com saúde da parcela das transferências para o FUNDEB. Assim, para atender a esta decisão, o Estado deverá no exercício de 2009 retirar essa dedução da base de cálculo.

O ensino também tem estabelecido na Constituição um percentual mínimo de aplicação, 25% da receita de impostos e das transferências da união reduzidas os repasses aos municípios.

Após uma série de revisões da despesa, o índice corrigido pelo TCE para aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino em 2008 ficou em 25,09%. Essa revisão carece de uma avaliação rigorosa do uso das despesas e das receitas pertinentes ao mando constitucional.

Diante do quadro apresentado e pelo histórico de irregularidades na contabilidade de receita e despesa dos índices constitucionais é crível supor que tanto o ensino quanto a saúde em nosso estado não foram contemplados com os recursos mínimos exigidos.

**BOX**

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

Assistentes do FPO-RJ/Corecon-RJ: Estudantes de Economia: Camila Callegario, Izabel Barbosa Lima e João Paulo de Oliveira

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

- Este texto tem sua versão integral publicada em nossa página eletrônica. Também, a análise completa das contas referentes a 2008 do Estado do Rio de Janeiro será publicada também em nossa página no próximo mês de Agosto.

- 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: [http://www.corecon-rj.org.br/fporj\\_principal.asp](http://www.corecon-rj.org.br/fporj_principal.asp)