
AS FINANÇAS NA DÉCADA DE 90: O CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO — RETROSPECTO 1993/1996 E SIMULAÇÕES PARA 1997/2000*

Ana Cláudia de Além**
Fabio Giambiagi**

Resumo

Este texto apresenta a evolução recente das contas da cidade do Rio de Janeiro. Mostra que essa prefeitura teve um desempenho baseado no modelo de ciclo político, no qual, na primeira metade do mandato da autoridade, há um esforço de contenção, seguido pela realização de obras na segunda metade da gestão. No conjunto dos quatro anos, observou-se um crescimento pouco satisfatório da receita, compensado por uma forte contenção dos gastos em 1993/1994. O ajuste inicial e o

* Os autores agradecem a Renato Villela pelas informações utilizadas no artigo, bem como pela paciência em explicar uma série de questões cuja compreensão era essencial para a elaboração do trabalho. A Vagner Ardeo, Rodrigo Fiães, Maurício Moreira e Renato Villela que fizeram valiosos comentários acerca de uma primeira versão do trabalho. O conteúdo do texto é da inteira e exclusiva responsabilidade de seus autores, cujas opiniões aqui emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do BNDES.

** Economistas do BNDES.

aumento da dívida municipal em 1995/1996 permitiram à cidade ampliar em mais de 40% o nível real de investimento, nos dois últimos anos de gestão, em relação ao período similar do governo municipal anterior. As simulações feitas para 1997/2000 sugerem, contudo, que a cidade enfrentará importantes restrições à realização de investimentos, que até deverão diminuir. Alternativamente, terá que elevar perigosamente o seu *exposure* de endividamento, aumentar a carga tributária local e/ou exigir uma ampliação dos investimentos federais.

As eleições de 1996 geraram um fenômeno pouco comum no Brasil — o desejo manifesto do eleitorado pela continuidade administrativa. Esse desejo ficou claro pela eleição, em várias das principais capitais do país, de candidatos a prefeito estreitamente vinculados ao esquema político dos prefeitos em fim de mandato. Sem entrar no mérito da qualidade das respectivas gestões administrativo-financeiras, nem fazer qualquer tipo de comparações, e só a título de exemplo, vale citar os casos típicos das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Vitória, etc. e, em alguma medida, de Recife e Belo Horizonte.¹

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

É interessante constatar que, nas quatro cidades citadas em primeiro lugar, as vitórias couberam a candidatos de quatro partidos diferentes, com estilos administrativos também diferentes entre si, sinal de que o fenômeno não pode ser caracterizado meramente como o apoio a um partido específico e/ou a um *estilo* de governar.

Naturalmente, um dos motivos para o êxito dessas gestões, em contraste com a renovação que, de um modo geral, com algumas exceções, tinha sido predominante até então, foi a redistribuição de recursos tributários, permitida pela Constituição de 1988, em benefícios dos municípios. Como veremos no capítulo 1, porém, esse não pode ser considerado o único determinante do êxito das administrações encerradas em 1996, cuja explicação está ligada também às circunstâncias macroeconômicas que marcaram o período — crescimento da economia e lançamento do Plano Real —, bem como à atitude fiscal dos prefeitos, a qual evitou que o aumento da receita, especialmente em 1994 e 1995, fosse absorvido pelos reajustes da folha salarial. Desse modo, as administra-

¹ Nas quatro primeiras cidades, os prefeitos eleitos eram do mesmo partido do prefeito em fim de mandato. Enquanto isso, em Recife, o prefeito apoiou um candidato de outro partido — que se elegeu já no primeiro turno — e, em Belo Horizonte, embora o prefeito tenha apoiado inicialmente um candidato que ficou em terceiro lugar, a rigor, o esquema de alianças que apoiava o então prefeito se dividiu com parte dessas forças, aliando-se ao candidato vencedor, que se apresentou como continuador da obra da prefeitura e contou com o apoio do prefeito, no segundo turno.

ções puderam fazer caixa, utilizado, dependendo das características das gestões, para implementar um ambicioso plano de obras em 1995 e 1996 e/ou para ampliar os gastos na área social.

Este trabalho analisa o caso da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ).² Na campanha eleitoral de 1996, dois temas se destacaram. Primeiro, o debate sobre a existência de um *trade-off* entre as principais obras urbanas da prefeitura e o gasto público nos chamados *setores sociais* — notadamente, saúde e educação. E segundo, a evolução da dívida da prefeitura e, especificamente, o contraste entre a crítica a seu aumento e a fama previamente atingida pelo prefeito César Maia, em função da existência de um *caixa* da ordem de US\$ 1 bilhão, em 1995. O artigo pretende responder três questões básicas: (i) o que aconteceu com a dívida da prefeitura?; (ii) até que ponto as obras realizadas impediram que fossem destinados mais recursos para a educação e a saúde?; e (iii) o que se pode esperar da evolução do investimento público no Rio de Janeiro nos próximos anos? Esta última questão pode ser interpretada como uma indagação a respeito dos *constraints* a serem enfrentados — ou não — pela evolução dos indicadores de endividamento da cidade, o que significa responder a questão de qual é a condição de estabilidade do coeficiente de endividamento do município ou, alternativamente, o espaço para o crescimento de sua dívida.

O texto divide-se em seis capítulos. No primeiro capítulo, é apresentado o contexto de referência no qual se inseriu o caso do Rio de Janeiro. O capítulo 2 mostra os principais indicadores da evolução do quadro financeiro do município nos últimos anos. Posteriormente, analisam-se alguns aspectos específicos da política fiscal adotada pelas autoridades municipais no

² A escolha da cidade não é aleatória nem arbitrária, e deve-se apenas a questões estritamente pessoais, na medida em que, para os autores, havia maior facilidade de acesso aos dados da administração financeira desse município. De qualquer forma, a análise do desempenho de outras cidades pode resultar tão interessante quanto o estudo de caso acerca do Rio de Janeiro.

período. No capítulo 4, fazem-se simulações para 1997/2000, o que serve de base para a discussão do capítulo seguinte, acerca de quais os limites para o endividamento da prefeitura. Por último, expõem-se as conclusões.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

1 As Finanças Municipais no Brasil após a Constituição de 1988

A descentralização político-tributária iniciou-se, no Brasil, desde os primeiros anos da década de 80, no rasto do processo de redemocratização gradual, que tinha começado nos anos 70 e se prolongou até a conclusão do mesmo, com a realização de eleições para presidente da República em 1989. O cronograma da distensão política teve, antes disso, quatro datas cuja lembrança é importante para entender as razões da descentralização. Em 1982, foram restabelecidas as eleições diretas para governadores. Em 1984, foi escolhido — ainda que de forma indireta —, o primeiro presidente civil depois do golpe de Estado de 1964. Em 1985, foram realizadas as primeiras eleições diretas, depois de 1964, para a escolha de prefeitos das capitais. Finalmente, em 1988, foi aprovada a Nova Constituição, por parte da Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986 e empossada em 1987 com esse fim.³

Como não poderia deixar de ser, a maior autonomia política conferida às instâncias subnacionais da Federação se transformou, rapidamente, em uma pressão por um aumento da dotação de recursos local e estadual, depois de duas décadas de forte centralização fiscal/tributária, associada às características do regime político inaugurado em 1964. Tal pressão se transformou em um aumento da participação relativa de estados e municípios na receita disponível da soma das três esferas de governo, aumento esse que *precedeu* as

³ Para a análise de outras experiências nacionais de descentralização e a relação desses processos com as questões institucionais, ver Banco Interamericano de Desenvolvimento (1994).

modificações institucionais de 1988.⁴ De qualquer forma, o movimento foi acentuado pelas mudanças introduzidas pela Constituição de 1988. Conseqüentemente, estados e municípios, que em 1980 detinham apenas 31% da receita tributária disponível, em 1988, ano da promulgação da Constituição, já tinham ampliado a sua participação para 38%.⁵ A tabela 1 dá uma idéia clara da dimensão desse processo.

TABELA 1

Brasil — Distribuição por Nível de Governo da Receita Tributária Disponível

(Em porcentagem)

Discriminação	1980	1985	1988	1994
União	69	64	62	60
Estados	22	25	27	25
Municípios	9	11	11	15
Total	100	100	100	100

Fonte: Em 1980 e 1985, Afonso e Villela (1991). Em 1988 e 1994, Afonso (1995).

⁴ Entende-se por receita disponível o resultado líquido da adição ou subtração, à receita própria, das parcelas de receita recebidas ou repassadas. Basicamente, a União transfere receita aos estados e municípios, os estados recebem da União e transferem aos municípios; e estes recebem da União e dos estados. Para uma análise específica do impacto da descentralização no nível municipal, ver Serra e Afonso (1989).

⁵ A perda relativamente modesta da União, entre 1988 e 1994 (ver tabela 1), se deve ao fortalecimento de outras fontes de receita arrecadadas pela União que não os tributos partilhados com os estados e municípios — o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Conseqüentemente, como a União aumentou a proporção de repasses dos impostos sujeitos a transferências, mas aumentou as alíquotas de alguns tributos não sujeitos a serem repartidos com outras instâncias da Federação, sua perda de participação não chegou a ser dramática. A resultante dessa combinação de forças foi um aumento da carga tributária total da economia — que passou de 23,4% do PIB, em 1988, para 27,7% do PIB, em 1995 —, bem como o agravamento das distorções alocativas associadas às características do sistema tributário.

Embora muitas vezes tenda a se considerar que a Constituição beneficiou estados e municípios em detrimento do governo federal, o que esta propiciou, a rigor, foi um aumento significativo da proporção dos recursos em poder dos municípios, na medida em que a reforma foi relativamente neutra em relação aos estados. Isso porque, apesar de os estados terem sido beneficiados por um aumento das transferências da União, tiveram, em contrapartida, que elevar de 20% para 25% a proporção do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado aos municípios, que além disso tiveram ampliada a sua competência para arrecadar diretamente alguns tributos específicos.⁶

Em consequência, os municípios viram expandir consideravelmente a quantidade de recursos sob seu controle, o que levou-os, em muitos casos, a assumir, na prática, parte das funções das quais, até então, o governo federal tinha se encarregado. Isso é especialmente válido no caso da saúde e de certas obras menores de investimento, praticamente abandonadas pela União, devido à sua situação de penúria financeira (ver tabela 2).

A essas circunstâncias favoráveis, nos últimos anos, vieram-se somar outras duas, que contribuíram para aumentar o *raio de manobra* das autoridades para elevar o gasto e/ou diminuir o déficit, em níveis estadual e local. A primeira foi a expansão da economia. Enquanto, por exemplo, as autoridades municipais que ocuparam as prefeituras no período 1989/1992 o fizeram em um contexto macroeconômico marcado por uma *queda* média do PIB de 0,4% a.a., no período

⁶ Entre 1988 e 1993 — quando o aumento das alíquotas de repasses foi concluído —, a participação do Fundo de Participação dos Estados no total da soma de Imposto de Renda e IPI aumentou de 14,0% para 21,5% do total; e a participação do Fundo de Participação dos Municípios, de 17,0% para 22,5% do mesmo universo. Uma análise detalhada das modificações da Constituição de 1988, no campo da distribuição das receitas, encontra-se em Ramundo (1991). Para uma discussão da questão do federalismo no Brasil, ver Rezende (1995) e Afonso e Ramundo (1995).

1993/1996, o PIB teve uma expansão média de 4,3% a.a.⁷ A segunda mudança favorável foi a queda da inflação, embora a importância quantitativa dos efeitos da mesma, em nível local, tenha sido muito menor que em nível federal [Reis e Blanco (1996)].

TABELA 2

Brasil — Composição da Formação Bruta de Capital Fixo do Governo*

(Em porcentagem do PIB)

Período	Governo Federal	Estados	Municípios	Total
1981/1985	0,70	0,94	0,59	2,23
	(31)	(42)	(26)	(100)
1986/1990	0,88	1,45	0,83	3,16
	(28)	(46)	(26)	(100)
1991/1995	0,57	1,18	1,1	12,86
	(20)	(41)	(39)	(100)

Fonte: Até 1989, Villela (1991), com base em dados do IBGE ajustados à série do PIB revista em 1994. Para 1990/1995, IBGE, Contas Nacionais.

Nota:*Preços correntes. Os valores entre parênteses referem-se à participação relativa.

Por último, resta fazer a ressalva de que o Plano Real — lançado em junho de 1994 — encontrou os governos estaduais e municipais em situações muito distintas. Isso porque, enquanto o mencionado plano foi deflagrado no final da gestão dos antigos governadores estaduais eleitos em 1990, encon-

⁷ Para uma análise econométrica do impacto de uma série de variáveis — entre as quais o nível de atividade — sobre a receita, por diferentes níveis de governo, ver Reis e Blanco (1996).

trou os prefeitos de todo o país no seu segundo ano de mandato, ainda na fase de *arrumação de casa*, típica de um ciclo eleitoral, no qual poupa-se na primeira metade do mandato, arcando com o custo de alguma impopularidade localizada no tempo, para gastar — e colher os frutos — na segunda metade da gestão. Essa diferença entre um e outro caso pode explicar por que muitos governadores, sem maiores compromissos com o futuro, concederam generosos aumentos salariais no final de 1994, enquanto que os prefeitos, na sua maioria, foram mais cautelosos na concessão de reajustes posteriores ao início desse plano.⁸

Em resumo, os municípios brasileiros foram favorecidos, relativamente aos estados, pela distribuição *líquida* — resultado do cotejo de maiores transferências recebidas, com as maiores transferências realizadas — de recursos em seu favor, associada à Constituição de 1988. Ao mesmo tempo, o dinamismo da economia no período 1993/1996 propiciou um aumento significativo da receita real, provavelmente estimulado também pela queda da inflação. Esse movimento, porém, foi desaproveitado, depois da deflagração do Plano Real, pelos estados, que concederam reajustes salariais e contratuais excessivos *vis-à-vis* a sua capacidade de pagamento, contrariamente às políticas mais austeras adotadas no nível municipal. A soma de tais circunstâncias — exógenas em alguns casos e fruto de decisões próprias em outros — acarretou a dicotomia observada em 1996, caracterizada pela elevada popularidade da maioria dos prefeitos — em particular

⁸ Em alguns casos, o aumento do peso da folha de pagamentos foi agravado ainda mais por decisões salariais tomadas já no início da gestão dos atuais governos estaduais. Ver, por exemplo, *Federação do Comércio do Estado do Espírito Santo (1996)*. Evidentemente, há casos em que as autoridades estaduais foram conservadoras na concessão de reajustes depois de junho de 1994, enquanto que as autoridades municipais tiveram problemas de administração financeira. O caso típico é o da Bahia, estado sem problemas financeiros e cuja capital — Salvador — ficou em situação delicada, muito parecida com a de outros estados. Entretanto, são exceções que confirmam a regra — ter os municípios em melhor situação que os estados — em boa parte explicada, pelo conjunto de motivos citados no texto.

os das capitais do país —, em contraste com o *rating* relativamente baixo da maioria dos governadores de estado.

Nos capítulos 2 e 3, faz-se um estudo de caso a respeito de algumas das questões anteriormente abordadas, baseado na experiência específica do município do Rio de Janeiro, na administração do prefeito César Maia, de 1993 a 1996.

2 As Finanças do Município do Rio de Janeiro

2.1 A Execução Financeira do Tesouro Municipal

A Secretaria Municipal de Fazenda (SMF) da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) criou, a partir de 1993 — com séries retroativas até 1991 —, um excelente sistema de acompanhamento financeiro da gestão municipal, com base em um esquema que integra as estatísticas de fluxo — receita e despesa — com as do estoque de endividamento líquido da prefeitura. Trata-se de uma contabilidade que é um híbrido, de certa forma, de uma apuração com base no critério de caixa com o critério de competência. A rigor, corresponde, essencialmente, ao critério de caixa combinado com um critério *ad hoc* de competência para o cálculo dos juros reais. O esquema contábil é uma reprodução, em escala municipal, muito próximo ao utilizado pelo Banco Central para calcular as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSF), na medida em que o déficit operacional, tanto do setor público como da PCRJ, é apurado *abaixo da linha* pela variação da dívida líquida. No caso da PCRJ, esse resultado do déficit operacional calculado a partir da variação da dívida é combinado com o resultado *acima da linha* do cotejo das variáveis de receita e de despesa exclusive juros, cotejo esse que gera o resultado primário de caixa. Comparando os resultados operacional e primário, obtém-se, então, como resíduo, o resultado da conta de juros reais. As seções 2.1 e 2.2 fazem uso das estatísticas e da análise expostas em Secretaria Municipal da Fazenda (1996), complementadas em alguns casos pelas informações mencionadas em Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1996).

Há dois detalhes metodológicos que cabe ressaltar em relação aos juros: a) a taxa de juros incidente sobre uma dívida não-amortizada afeta o valor da dívida e, conseqüentemente, gera um fluxo de juros — no critério de competência —, que impacta o resultado operacional — pelo fato deste decorrer da variação da dívida líquida —, mesmo que isso possa não implicar desembolso efetivo pelo critério de caixa; e b) quando algum fator deprime o valor real do estoque herdado de dívida passada, pode repercutir no cálculo dos juros reais na forma de um resultado negativo destes, que de fato representa uma corrosão do valor real da dívida, desvinculado de fatores de fluxo. Casos típicos são a subindexação da dívida interna, os efeitos de uma apreciação cambial e/ou o deságio de uma dívida — como foi o caso da dívida externa em 1994 —, em virtude de um acordo entre credor e devedor.⁹

2.1.1 A Evolução das Receitas

A receita total da PCRJ, composta pelas receitas correntes e pelas receitas de capital, apresentou uma *queda* acumulada de 1% entre 1991 e 1996 (ver tabela 3).¹⁰ O total de receitas correntes — próprias e de transferências — constitui a maior parte da receita total, atingindo o percentual de 99,9% do total em 1996, com uma participação ínfima da receita de capital (ver tabela 4a). Dentre as receitas correntes, destacam-se

⁹ Tais questões explicam o sinal negativo da despesa de juros em 1992 e 1994, fundamentalmente devido ao peso da dívida contratual interna — imperfeitamente indexada no contexto de uma inflação ascendente, na comparação com o IGP centrado — no final de 1991 e 1993, respectivamente. A partir de 1995, com a estabilização da economia, o efeito da subindexação desapareceu.

¹⁰ Todos os valores monetários mencionados neste trabalho estão expressos e foram calculados pela SMF da PCRJ a preços constantes de 31.12.1996. Para isso, os valores mensais de fluxo foram inflacionados mês a mês, até dezembro de 1996, com base no IGP-DI e, posteriormente, multiplicados pelo quociente IGP — centrado em 31.12.1996/IGP de dezembro de 1996. Os valores da dívida, por sua vez, foram inflacionados com base no IGP — centrado no final dos respectivos anos. Isso permite fazer comparações dos valores das variáveis de fluxo com as de estoque, sem incorrer em distorções. No caso das informações inicialmente obtidas a preços de 31.12.1995, os dados foram multiplicados pelo coeficiente IGP — centrado em 31.12.1996/IGP — centrado em 31.12.1995.

as próprias geradas a partir do recolhimento dos tributos municipais — com participação de 64% do total da receita, em 1996 — e as transferências, da União e do estado, com participação de 36% do total da receita no mesmo ano. Apesar de as receitas próprias terem a maior participação no total da receita corrente, seu percentual, de um modo geral, tem diminuído desde 1991, quando o mesmo foi de 71%.

O tributos municipais incluem, basicamente, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), a Taxa de Coleta de Lixo e Limpeza Pública (TCLLP), a Taxa de Iluminação Pública (TIP), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), alvarás e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis (IVVC). Dentre os tributos municipais, destacam-se o ISS e o IPTU com participação no total da receita corrente própria do município do Rio de Janeiro de 46% e 26%, respectivamente, em 1996 (ver tabela 4b).

No que diz respeito às transferências do estado, destacam-se o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) — que corresponde a aproximadamente 10% da receita desse imposto arrecadada pelo estado do Rio de Janeiro, percentual esse resultante da combinação da determinação da Constituição Federal e de lei estadual específica — e o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA).¹¹ Devido ao aumento deste último imposto em 1995 e 1996, as transferências de recursos do ICMS tiveram uma queda importante de participação relativa no total das transferências, passando de 82%, em 1991/1994, para 74% do

¹¹ O artigo 158 da Constituição Federal define que os estados devem transferir aos municípios nele localizados 50% do IPVA e 25% do ICMS. O referido percentual de 10% resulta da multiplicação de 25% pela participação, da ordem de 40%, do município do Rio de Janeiro no ICMS transferido pelo estado do Rio de Janeiro ao conjunto de todos os seus municípios. A queixa do município do Rio de Janeiro é que este fica, portanto, com menos de um sexto da receita que gera, já que cerca de 65% do ICMS estadual é arrecadado nessa cidade. Cabe frisar que o percentual de 40% — para ser preciso, 41% — corresponde à participação atual, posterior à mudança da legislação estadual em 1997. Até então, o percentual era de 45%.

total, em 1996 (ver tabela 4c). A União, por sua vez, repassa ao município recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja participação nas transferências tem oscilado em torno de 9% a 12% do total destas.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 3

Prefeitura do Rio de Janeiro — Execução Financeira
Tesouro Municipal

(Em R\$ milhões de 31/12/1996)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Receita total	2 285,1	1 935,6	1 554,4	1 639,3	2 060,6	2 258,0
Receit. corte.	2 277,2	1 931,4	1 553,9	1 637,9	2 057,0	2 256,3
Própria	1 611,9	1 349,5	1 012,5	1 082,3	1 300,7	1 443,1
IPTU	589,6	456,1	295,5	307,8	353,7	368,4
ISS	458,9	456,4	389,3	429,0	551,8	666,4
TCLLP	206,1	172,0	131,2	148,1	164,6	171,4
Alvarás	89,0	63,9	13,8	0,4	0,4	0,2
ITBI	53,6	53,7	50,9	56,7	79,0	84,1
TIP	53,6	44,9	33,9	39,4	44,9	46,8
IVVC	50,4	44,8	38,6	36,2	19,4	1,9
Outras ¹	110,7	57,7	59,3	64,7	86,9	103,9
Transferênci a	665,3	581,9	541,4	555,6	756,3	813,2
União	80,5	54,7	56,9	47,6	83,7	92,3
ICMS	535,4	478,9	440,5	465,3	570,2	599,0
IPVA	49,4	48,3	44,0	42,7	102,4	121,9

continua

PLANEJAMENTO E
POLÍTICAS
PÚBLICAS
Nº 14 - DEZ. DE
1996

continuação

	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Rec. capital	7,9	4,2	0,5	1,4	3,6	1,7
Gasto ²	2 276,1	2 448,7	1 362,8	1 369,3	2 236,4	3 198,7
Gto. Corrente	1 784,3	1 766,4	1 205,5	1 204,6	1 663,1	2 102,8
Pessoal	1 455,8	1 414,4	1 036,1	969,4	1 227,2	1 518,5
A. Direta	1 139,9	1 048,5	747,1	708,0	950,8	1 221,2
Ativos ³	836,9	768,7	525,5	536,3	690,1	800,0
Inativos ⁴	303,0	279,8	221,6	171,7	260,7	421,2
A. Indireta	315,9	365,9	289,0	261,4	276,4	297,3
Outros	328,5	352,0	169,4	235,2	435,9	584,3
A. Direta	176,7	232,7	104,9	173,4	287,5	343,8
A. Indireta	151,8	119,3	64,5	61,8	148,4	240,5
Investimento	491,8	682,3	157,3	164,7	573,3	1095,9
A. Direta	262,4	405,3	98,5	116,9	402,2	744,6
A. Indireta ⁵	229,4	277,0	58,8	47,8	171,1	351,3
Déficit primário	-9,0	513,1	-191,6	-270,0	175,8	940,7
Juros	22,1	-41,4	46,7	-24,6	51,7	102,3
Déficit operac.	13,1	471,7	-144,9	-294,6	227,5	1 043,0

continua

continuação

	1991	1992	1993	1994	1995	1996*
Coefficiente (%)						
Super. prim./						
Receit.						
corte.	0,4	-26,6	12,3	16,5	-8,5	-41,7
Déf. operac./						
Receita						
corte.	0,6	24,4	-9,3	-18,0	11,1	46,2

Fonte: Para 1991/1995, SMF (1996). Para 1996, SMF.

Obs.: (-) = Superávit. * Preliminar.

Notas: ¹Inclui outros tributos e outras receitas não-tributárias, inclusive receitas patrimoniais.

²Excluindo juros.

³Inclui o pagamento do PASEP.

⁴Inclui pensões.

⁵Inclui subscrições e transferências de capital.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 4a

Receita do Município do Rio de Janeiro — Composição

	(Em porcentagem)					
Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Corrente	99,7	99,8	100,0	99,9	99,8	99,9
Própria	70,5	69,7	65,1	66,0	63,1	63,9
Transferênc.	29,1	30,1	34,8	33,9	36,7	36,0
Capital	0,3	0,2	0,0	0,1	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Tabela 3.

TABELA 4b

Receita Corrente Própria do Município do Rio de Janeiro — Composição

(Em porcentagem)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996
IPTU	36,6	33,8	29,2	28,4	27,2	25,5
ISS	28,5	33,8	38,4	39,6	42,4	46,2
TCLLP	12,8	12,7	13,0	13,7	12,7	11,9
Alvarás	5,5	4,7	1,4	0,0	0,0	0,0
ITBI	3,3	4,0	5,0	5,2	6,1	5,8
TIP	3,3	3,3	3,3	3,6	3,5	3,2
IVVC	3,1	3,3	3,8	3,3	1,5	0,1
Outras*	6,9	4,3	5,9	6,0	6,7	7,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Tabela 3.

Nota: *Inclui outros tributos e outras receitas não-tributárias, inclusive receitas patrimoniais.

TABELA 4c

Receita de Transferências do Município do Rio de Janeiro — Composição

(Em porcentagem)

Composição	1991	1992	1993	1994	1995	1996
União	12,1	9,4	10,5	8,6	11,1	11,4
ICMS	80,5	82,3	81,4	83,7	75,4	73,7
IPVA	7,4	8,3	8,1	7,7	13,5	15,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Tabela 3.

A significativa queda real das receitas correntes em 1993 decorreu, principalmente, da redução das receitas próprias, que caíram 25,0% em relação a 1992, ante uma diminuição real de 7,0% das transferências. O destaque da queda ficou com a arrecadação do IPTU, que apresentou uma redução real de 35,2%, em 1993, ante 1992.¹² Embora posteriormente tenha ocorrido um aumento contínuo da receita do IPTU, em função de novas alterações na lei, a arrecadação desse imposto, em 1996, ainda não recuperou o nível atingido no início da década.¹³ A evolução do IPTU, por sua vez, determinou a trajetória da receita da TCLLP e da TIP, que são pagas simultaneamente.

Entre 1991 e 1996, o ISS foi a maior fonte de receita própria do município do Rio de Janeiro. Em 1993, o recolhimento desse tributo também apresentou uma queda expressiva em relação a 1992. Esse resultado decorreu, em grande medida, da subindexação resultante do processo de aceleração inflacionária. Tal perda começou a ser recuperada a partir de 1994.

Em 1995, ocorreu uma importante recuperação da arrecadação tributária. Em relação ao IPTU, apesar de em 1995 não ter havido alteração na planta de valores, correspondências enviadas aos contribuintes, inclusive sobre a inscrição em dívida ativa do imposto vencido de 1994, geraram uma significativa arrecadação extra. Entretanto, o crescimento mais significativo da arrecadação de impostos em geral já tinha começado no segundo semestre de 1994, no período pós-

¹² Em parte, isso decorreu da decisão do novo prefeito de aumentar o percentual de desconto, mas também devido à aceleração inflacionária de 1992/1993, que não pôde ser acompanhada no mesmo ritmo pelo aumento da Unidade Fiscal de Referência Municipal — a UNIF. Em 1991, a receita do IPTU, em termos reais, foi muito favorecida pela queda da inflação causada pelo Plano Collor II, de janeiro daquele ano. Em 1992, a inflação aumentou, mas como a receita de IPTU é muito concentrada nos primeiros meses do ano, isso não chegou a ter efeitos tão drásticos. Já em 1993, a subindexação do IPTU perante a inflação de 1992 impactou em cheio a receita desse tributo no ano.

¹³ A queda da arrecadação do IPTU em 1993, será discutida no capítulo 3.

Plano Real, como resultado da estabilização da moeda — o que eliminou o problema da subindexação — do aumento dos preços dos serviços — característico das políticas antiinflacionárias baseadas na ancoragem cambial — e de uma fiscalização mais eficiente. Com isso, o ISS — que desde 1992 tinha-se tornado a principal fonte de receita própria do município — tornou-se também, em 1996, a principal fonte de todas as receitas do município, ultrapassando inclusive, pela primeira vez no período, o valor das transferências do ICMS.

A arrecadação do ITBI — que em 1996 correspondeu a 6% do total da receita corrente própria do município — apresentou uma taxa média real de crescimento de 9,4% a.a. entre 1991 e 1996.¹⁴ No que tange à arrecadação do IVVC, esta manteve uma participação relativamente estável no total da receita corrente própria até 1994. A partir de 1995, entretanto, passou a cair significativamente como resultado da Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993 — que determinou a redução progressiva da alíquota do imposto até a extinção do tributo, em 31 de dezembro de 1995.¹⁵ Já a arrecadação com alvarás incluía, anteriormente, não apenas as receitas geradas com as concessões de novos alvarás, mas também as receitas originadas da renovação anual dos então existentes. Desde a extinção da cobrança da renovação do alvará, a arrecadação vem-se reduzindo significativamente, passando de R\$ 89 milhões, em 1991, para um valor ínfimo, em 1996.¹⁶ Sendo assim, a participação da arrecadação desse tributo no total da receita corrente própria caiu de 6%, em 1991, para um percentual próximo de zero, em 1996.

¹⁴ Isto será comentado no capítulo 3 do trabalho.

¹⁵ Entretanto, por defasagens no recolhimento, ainda houve uma arrecadação ínfima desse imposto, no início de 1996.

¹⁶ A decisão de acabar com a taxa de renovação de alvarás foi tomada com o intuito de diminuir a informalidade, e na expectativa de que a perda de receita pudesse ser pelo menos parcialmente compensada pela maior arrecadação dos demais impostos, com a incorporação à formalidade de uma parte do comércio que operava fora do setor formal.

Note-se, portanto, que, além da queda inicial do IPTU, o fraco desempenho da receita própria durante 1993/1996 explica-se, fundamentalmente, pelo virtual desaparecimento da receita do IVVC e de alvarás. De fato, ao comparar a receita corrente própria de 1996 com a de 1992, observa-se que, enquanto que esta teve um aumento real médio de apenas 1,7% a.a., a receita corrente própria, exclusive IVVC e alvarás, teve um incremento médio maior, de 3,8% a.a.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

No que tange às transferências, estas tiveram um crescimento real médio de 8,7% a.a. entre 1992 e 1996. Nesse total, conforme já mencionado, destacam-se as participações do ICMS e do IPVA. As primeiras apresentaram um crescimento real significativo a partir da introdução do Plano Real, a exemplo do que ocorreu com o ISS. A combinação de fatores como estabilização macroeconômica — que eliminou o efeito negativo da inflação sobre o valor real arrecadado — e o aumento do nível de atividade contribuiu para o aumento real acumulado de 36% das transferências do ICMS entre 1993 e 1996. Quanto às maiores transferências do IPVA, estas decorreram, principalmente, da elevação dos valores da base de cálculo para taxaçaõ.

2.1.2 A Evolução das Despesas

O total das despesas — exclusive juros — do município do Rio de Janeiro apresentou um aumento real acumulado de 31% entre 1992 e 1996. Esse resultado decorreu, sobretudo, do crescimento dos gastos com investimento (ver tabela 3). A evolução do gasto no período pode ser decomposta em dois subperíodos muito diferentes entre si: em 1993/1994 houve uma forte contenção, largamente compensada, porém, pelo aumento registrado em 1995/1996.

Nos primeiros dois anos da gestão 1993/1996, houve uma combinação de três fatores: i) subindexação dos reajustes de pessoal, em relação à inflação; ii) controle estrito dos repasses para a administração indireta; e iii) drástica redução dos investimentos. Portanto, *entre 1992 e 1994, a despesa corrente teve uma queda acumulada de 32%, e o investimento,*

de 76%. Nos dois últimos anos de gestão, contudo, a estabilização da economia — que retirou a margem de manobra das autoridades para conterem o salário real mediante o expediente de conceder reajustes inferiores à inflação —, combinada com os investimentos que marcaram a gestão do prefeito César Maia (investimentos esses que repercutem também sobre os gastos de custeio — com despesas associadas, por exemplo, à fiscalização de obras, a serviços auxiliares para administração de projetos, etc.), gerou uma mudança radical naquele quadro. *No biênio 1995/1996, o aumento acumulado da despesa corrente municipal foi de 75%, enquanto que o investimento cresceu 565%.*

As despesas com pessoal também tiveram acréscimos expressivos nos últimos dois anos, aumentando, em consequência, a participação das despesas com pessoal em relação às receitas correntes (ver tabela 5).

TABELA 5

PCRJ — Despesas com Pessoal

(Em porcentagem das receitas correntes)

Ano	Participação
1991	64
1992	65
1993	77
1994	59
1995	60
1996	67*

Fonte: Tabela 3, ajustada em 1992 e 1993: o adiantamento de salário de dezembro de 1992, pago excepcionalmente no próprio mês, foi considerado como tendo sido pago normalmente em janeiro de 1993.

Nota: Preliminar.

2.1.3 Uma Comparação: 1995/1996 vs. 1991/1992

Devido à dificuldade de comparar dados referentes a diferentes períodos de gestão — em virtude da tendência a que o gasto seja maior na segunda metade do mandato das autoridades eleitas — e diante da ausência de informações referentes aos anos de 1989 e 1990 — primeiros anos da gestão do governo anterior à de 1993/1996 —, é interessante cotejar os números de 1995/1996 com os de 1991/1992 (ver tabela 6).

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 6

PCRJ — Comparação 1995/1996 vs. 1991/1992
(médias anuais)

(Em R\$ milhões de 31/12/1996)			
Item	1991/1992	1995/1996	Variação acumulada (%)
Receita total	2 110,4	2 159,3	2,3
Própria ¹	1 486,8	1 374,6	-7,5
Transferências	623,6	784,7	25,8
Gasto ²	2 362,4	2 717,6	15,0
Corrente	1 775,4	1 883,0	6,1
Pessoal	1 435,1	1 372,9	-4,3
Outros	340,3	510,1	49,9
Investimento	587,0	834,6	42,2
Déficit primário	252,1	558,3	121,5
Juros	-9,7	77,0	-693,8
Déficit operacional	242,4	635,3	162,1

Fonte: Tabela 3.

Notas: ¹Inclui receitas de capital.

²Exclui juros.

Comparando-se, então, os últimos anos de mandato das duas últimas administrações, cabe destacar o seguinte:

- a) o aumento real acumulado de apenas 2% da receita total; contrapondo-se a média do período 1991/1992 com a de 1995/1996, chama atenção o contraste entre a queda da receita própria e o crescimento real de 26% das transferências;
- b) o incremento do gasto total, exclusive juros, que apresentou uma expansão de 15% no período, o que reflete, principalmente, o expressivo aumento médio real de 42% dos gastos com investimento; o gasto corrente subiu 6%, embora os gastos com pessoal, especificamente, tenham sofrido uma queda de 4% no período; e
- c) os aumentos reais do déficit primário e do déficit operacional do município.

2.2 A Evolução da Dívida do Município

O total da dívida fundada bruta do município do Rio de Janeiro inclui a dívida mobiliária — na qual está computado o saldo das LFTM-RJ emitidas —, a dívida contratual interna — que se constitui, basicamente, de empréstimos junto ao Banco do Brasil e à Caixa Econômica Federal — e a dívida contratual externa. Esta última foi convertida em dívida interna, por intermédio da reestruturação decorrente do Plano Brady, em abril de 1994 (ver tabela 7).¹⁷

O valor do disponível inclui as parcelas de *aplicações financeiras* — na maior parte, aplicações no Fundo de Liquidez da Dívida Pública (FLDP), em títulos próprios e de terceiros — e *outros valores*.

¹⁷ A composição da dívida contratual interna da tabela 7 aparece em Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1996, p. 43). Os dados foram atualizados monetariamente para 31.12.1996.

TABELA 7

Prefeitura do Rio de Janeiro — Endividamento
Líquido — Dezembro

(Em R\$ milhões 31/12/1996)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Dívida fundada (A)	932,9	911,2	1 024,4	1 306,4	1 491,6	1 860,2	2 031,2
Títulos Municipais ¹	391,9	328,6	458,4	764,4	958,6	1 272,2	1 338,0
Contratual interna	440,2	477,4	470,0	436,6	533,0	588,0	541,4
Governo Federal	n.d.	372,0	332,8	303,9	313,3	310,4	n.d.
Cx. Econôm. Federal	n.d.	96,2	129,4	129,2	211,8	270,9	n.d.
BANERJ	n.d.	9,2	7,8	3,5	7,9	6,7	n.d.
Externa	100,8	105,2	96,0	105,4	0,0	0,0	151,8
Disponível (B) ²	437,4	402,6	44,1	471,0	950,8	1 091,9	219,9
Dívida líquida(C) = (A) - (B)	495,5	508,6	980,3	835,4	540,8	768,3	1 811,3

Fonte: Para 1990/1995, SMF (1996). Para 1996, SMF.

Obs.: n.d. — Não-disponível.

Notas: ¹Inclui apenas dívida interna. A partir de 1993, inclui a nova emissão de títulos (CETIP), autorizada em março de 1993.²Compreende títulos próprios e de terceiros. A partir de 1993, inclui os novos títulos emitidos.

Como se observa na tabela 7, o endividamento líquido — dívida fundada menos disponível — caiu significativamente em 1993 e 1994, registrando uma queda real acumulada de 45% em relação a 1992. Como resultado, o coeficiente dívida líquida/receita corrente disponível, que havia atingido 0,51, em 1992, caiu para 0,33, em 1994.

A redução da dívida líquida resultou, principalmente, do salto das disponibilidades, decorrente, por sua vez, da combinação dos superávits operacionais de 1993/1994 com uma importante emissão de títulos públicos municipais — que foram encarteirados — autorizada em março de 1993. Note-se, na tabela 7, que a dívida *mobiliária* registrou um aumento real

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

de 109% no biênio 1993/1994, largamente compensado, porém, pelo aumento das disponibilidades. A grande vantagem de tal estratégia, em termos da política de investimento seguida em 1995/1996, foi a ter aumentado a capacidade de endividamento do município, na medida em que para ampliar o gasto, posteriormente, bastaria diminuir o disponível, sem precisar, necessariamente, de futuras autorizações para a emissão de novos títulos.

A partir de 1995, a situação se reverte, de modo que, *no conjunto dos quatro anos 1993/1996, a dívida líquida aumentou, em termos reais, 85%*, crescimento esse superior ao da receita. A mudança de 1995/1996 reflete a deterioração dos resultados primário e operacional do município do Rio de Janeiro: de um superávit primário médio de R\$ 231 milhões, em 1993/1994, passou-se a um déficit médio de R\$ 558 milhões, em 1995/1996; o resultado operacional, por sua vez, após atingir um superávit médio de R\$ 220 milhões, em 1993/1994, registrou um déficit médio de R\$ 635 milhões, em 1995/1996. Conseqüentemente, os títulos em carteira foram sendo progressivamente colocados no mercado, o que gerou a queda do disponível, que diminuiu significativamente em 1996.

Com o aumento da dívida líquida, o coeficiente dívida líquida/receita corrente disponível aumentou para 0,37 e 0,80, em 1995 e 1996, respectivamente. A leitura desse coeficiente está sujeita a duas interpretações diferentes. Por um lado, embora seja natural que este aumente na segunda metade da gestão, o fato é que subiu acima dos valores verificados em 1991 e 1992, no final do governo precedente, o que seria, em princípio, um indicador negativo das finanças municipais. Por outro, admitindo que o município estava subendividado e não aproveitava plenamente o seu crédito junto ao mercado, é válido comparar esse coeficiente com o quociente análogo das finanças do governo central e dos estados e municípios como um todo. Nesse caso, o que ocorreu com o endividamento carioca tende a ser analisado sob outra ótica, na medida em que o valor de 0,80 atingido pela PCRJ é inferior ao

das outras grandes unidades agregadas do setor público. De fato, no caso do governo central, a relação dívida líquida/receita corrente disponível, em 1996, foi de 0,91, enquanto que, no caso do conjunto dos estados e municípios, atingiu o valor de 0,98 (ver tabela 8).

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 8

Evolução do Coeficiente Dívida Líquida/Receita Corrente Disponível — 1991/1996

Ano	PCRJ	Governo Central	Estados e Municípios
1991	0,22	0,91	0,60
1992	0,51	0,86	0,81
1993	0,54	0,60	0,87
1994	0,33	0,55	0,78
1995	0,37	0,65	0,85
1996	0,80	0,91	0,98

Fontes: Para o governo central, Banco Central (dívida líquida) e Secretaria de Política Econômica (SPE) (receita). Para os estados e municípios, Banco Central (dívida líquida) e IBGE — Contas Nacionais — e SPE (receita).

Obs: Em todos os casos, a dívida líquida abrange os passivos interno e externo. O coeficiente da PCRJ foi obtido dividindo a dívida líquida da tabela 7 pela receita corrente da tabela 3. No caso do governo central, a dívida líquida é a mesma divulgada pelo Banco Central, excluindo a base monetária, enquanto que a receita corresponde à apurada pela Secretaria de Política Econômica (SPE) no câmputo das Necessidades de Financiamento do Governo Central, e abrange a receita tributária — líquida de transferências a estados e municípios — e de contribuições e a arrecadação do INSS. Por sua vez, no caso de estados e municípios, a dívida líquida também é a divulgada pelo Banco Central, enquanto que a receita é a das Contas Nacionais, acrescida das transferências da União a estados e municípios, conforme apuradas pela SPE. Para 1996, considerou-se que a carga tributária bruta — excluindo transferências — de estados e municípios foi igual à de 1995. Em todos os casos, o dado da receita foi ajustado a preços do final do ano com base no IGP-centrado.

De qualquer forma, como os coeficientes de endividamento do governo central e dos estados e municípios aumentaram muito em 1995 e 1996 e não são exatamente confortáveis, *talvez a interpretação mais adequada que se deve fazer do processo de endividamento do município do Rio de Janeiro em 1995 e 1996 é que este não foi per se preocupante, mas que no futuro deverá ser contido, para evitar que se torne explosivo e/ou que esteja associado a uma carga de juros muito elevada.*¹⁸

3 Aspectos Relevantes da Gestão das Finanças Municipais no Período

Há três questões relevantes para se tratar com mais detalhe da análise do acontecido com as finanças municipais do Rio de Janeiro nos últimos quatro anos. Primeiro, quais os fatores que explicam a melhora inicial de desempenho? Segundo, quais os problemas verificados? E terceiro, houve de fato um *trade off* entre as obras realizadas e o gasto social, conforme discutido na campanha eleitoral de 1996? É sobre isso que discutiremos a seguir.

3.1 Fatores Explicativos do Desempenho Financeiro

Entre os fatores que contribuíram para o desempenho financeiro da Prefeitura do Município do Rio de Janeiro durante a gestão César Maia, estão aqueles de origem exógena à condução da política econômica do município, e aqueles subjacentes à política financeira municipal. No primeiro caso, foi destacado, no capítulo 2, o aumento das transferências recebidas pelo município, enquanto no caso dos fatores de responsabilidade da política financeira municipal, o principal mérito inicial das autoridades foi a redução significativa da dívida líquida do município em 1993 e 1994, resultante dos superávits operacionais do período. Além disso, o salto das disponibilidades entre 1992 e 1994 decorreu também da e-

¹⁸ O tema do endividamento municipal voltará a ser tratado no capítulo 5 e nas conclusões do trabalho.

missão de títulos públicos municipais de 1993, anteriormente mencionada. Note-se que, definindo-se o que poderia ser chamado de *dívida parcial líquida de curto prazo* — sobre a qual as altas taxas de juros exercem um impacto direto — como a diferença entre a dívida em títulos municipais, de um lado, e o disponível, de outro, observa-se que essa variável, que fora de R\$ 414 milhões (458-44), em 1992, caiu para apenas R\$ 293 milhões, em 1993, foi praticamente zerada, em 1994 e, mesmo em 1995, ficou limitada a R\$ 180 milhões. Em outras palavras, no período de alta de juros ocorrida depois do Plano Real, quando a taxa de juros real dos títulos públicos chegou a ser de mais de 30% ao ano, o município do Rio de Janeiro ficou com uma dívida líquida ínfima sujeita à incidência dessas taxas.

Essa situação contrasta claramente com o que aconteceu com os estados e com outros municípios no período. Ao contrário da PCRJ, estes aumentaram o seu endividamento líquido, muitas vezes assumindo Antecipações de Receita Orçamentária (AROS) vultosas, fato esse extremamente prejudicial em um momento marcado por elevadas taxas de juros, com o conseqüente aumento dos encargos financeiros da dívida.

Paralelamente, em termos da política de administração tributária, vale destacar os ganhos de receita associados ao ISS e ao ITBI. No caso do ISS, já em janeiro de 1994, o seu prazo de apuração tinha sido reduzido de 30 para 15 dias, indexado à UNIF, o que contribuiu para a redução das perdas inflacionárias, ainda antes do início do Plano Real. Entre 1992 e 1996, a receita do ISS apresentou um crescimento real acumulado de 46%.¹⁹

¹⁹ É razoável admitir que esse dado reflete também os resultados da política do governo municipal de combater a marginalidade e desestimular a evasão, pela combinação de: a) repressão aos camelôs; e b) extinção da cobrança da renovação do alvará, medida que tende a estimular uma redução da evasão. A isso devem ser somados os efeitos da ação da Secretaria Municipal da Fazenda no sentido de aumentar a organização interna na arrecadação desse imposto, como, por exemplo, aperfeiçoando o acompanhamento dos indicadores de inadimplência do ISS, o que permite a melhor identificação de áreas e setores com maiores possibilidades de retorno de uma política de fiscalização.

Quanto ao ITBI, houve um aumento real acumulado de 57% de sua arrecadação no mesmo período. Esse excelente resultado decorreu, em grande medida, do aperfeiçoamento da metodologia de avaliação do valor dos imóveis transacionados — base de incidência do ITBI —, estabelecendo-se uma sistemática de apuração bastante precisa de seu valor de mercado.

Por último, no que tange à receita, cabe fazer alusão a um esforço que, apesar de não ter ainda impactado a geração de caixa, poderá ter resultados favoráveis no futuro, esforço esse relacionado com a melhora da gestão do IPTU. Embora, conforme salientado, a receita deste seja ainda inferior à de 1991/1992, nos últimos anos houve um trabalho de ampliação do cadastro e de levantamento aerofotogramétrico, que poderá influenciar positivamente a receita do imposto nos próximos anos.

Em termos do controle das despesas, foi importante o controle rígido das transferências à administração indireta — para despesas com pessoal, custeio e investimento —, perante o objetivo de contenção financeira no início da gestão. No período de 1993/1994, as despesas correntes — incluindo pessoal — da administração *indireta* registraram uma queda real acumulada de 33%, ante 1992. Mesmo com o aumento dessas despesas a partir de 1995, em 1996 estas encontravam-se em um nível apenas 11% superior ao valor de 1992, crescimento esse inferior à expansão do PIB no período, de 18%.

Finalmente, vale destacar o efeito positivo de transferir o Orçamento para a Secretaria Municipal da Fazenda no início da gestão César Maia. Por um lado, isso contribuiu para uma avaliação mais realista do impacto financeiro da execução do Orçamento, evitando a realização de empenho sem apoio financeiro. Por outro, permitiu a automatização dos pagamentos para as obras públicas, o que levou a um aumento da credibilidade na prefeitura, implicando uma redução do sobrepreço tradicionalmente associado às obras públicas, em função do risco de não pagamento das obras.

3.2 Os Problemas Verificados

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

Entre os problemas verificados ao longo da gestão César Maia, destaca-se a queda real da arrecadação do IPTU em 1993. O resultado decorreu de dois fatores, além da subindexação. Em primeiro lugar, o valor de emissão do IPTU foi reduzido em 25% de acordo com mudanças na lei. Em segundo lugar, além do desconto de 20% para os contribuintes que optassem pelo pagamento em cota única, foi concedido um bônus de 10% aos contribuintes adimplentes. Essa última medida visava à redução da inadimplência e, conseqüentemente, a um aumento da arrecadação do IPTU. Entretanto, como, na prática, a redução esperada do nível de inadimplência não se verificou, houve uma redução substancial da receita do IPTU.²⁰

Outro aspecto desfavorável foi o aumento do peso dos inativos. No que se refere à administração direta, o número de inativos apresentou um crescimento médio de 8,1% a.a. entre o início e o final da gestão 1993/1996 (ver tabela 9).²¹ Note-se que a soma dos trabalhadores ativos da administração direta e indireta teve uma *redução* acumulada de quase 10% entre as mesmas datas. Com isso, o peso dos inativos no total de empregados da administração direta passou de 26%, em janeiro de 1993, para 35%, em 1996. Em relação às despesas com os inativos da administração direta, essas passaram de 30% do total da despesa com ativos e inativos, em 1993, para 34%, em 1996 (ver tabela 10). Apesar de ter ocorrido esse crescimento da participação das despesas com inativos na despesa total com empregados da Administração Direta, o percentual de 34% é ainda favorável quando comparado aos 44% registrados pelo governo federal.

²⁰ De qualquer forma, cabe frisar que o incremento do desconto, em 1993, foi corrigido a partir de 1994, com a reversão da legislação precedente, o que gerou um aumento implícito do imposto.

²¹ Uma composição mais desagregada do funcionalismo aparece exposta na tabela A1 do Anexo.

TABELA 9

**Empregados da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
— 1993/1996**

Composição	1993 ¹	1996 ²	Variação (%a.a.) ³
Administração Direta	114 949	116 322	0,3
Ativos	85 337	75 850	- 2,9
Inativos	29 612	40 472	8,1
Administração Indireta	24 142	23 702	- 0,5
Total	139 091	140 024	0,2

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda.

Notas: ¹Janeiro.

²Setembro.

³Cálculo feito tomando o dado de janeiro de 1993 como sendo referente ao final de 1992.

TABELA 10

**Participação das Despesas com Inativos no Total da
Despesa com Ativos e Inativos — Administração Direta**

(Em porcentagem)

Ano	Governo Federal	Município Rio de Janeiro
1991	26	27
1992	29	27
1993	40	30
1994	44	24
1995	45	27
1996	44	34*

Fonte: Para o governo federal, Ministério de Administração e Reforma do Estado. Para o município do Rio de Janeiro, tabela 3.

Nota: *Preliminar.

Entretanto, tendo em vista que o enxugamento do número de ativos tende a se esgotar, e mantido o ritmo de crescimento dos inativos, o município poderá enfrentar problemas de crescimento dito *vegetativo* ou *autônomo* do gasto corrente, similares aos que enfrentam atualmente o governo federal e os estados, o que reforça a necessidade de reformar a Previdência. Esse fato torna-se mais importante quando se tem em conta que 43% do funcionalismo municipal é composto por professores, dos quais a maioria são mulheres, que necessitam apenas 25 anos de serviço para se aposentar (ver tabela A1 do Anexo).

3.3 O *Trade Off* entre as Obras e o Gasto Social

No que diz respeito à evolução dos gastos sociais, apesar da política de contenção no início da gestão César Maia, a soma das despesas com saúde e educação manteve-se em torno de 35% do total das despesas, oscilando entre um máximo de 39%, em 1994, e um mínimo de 34%, em 1995 (ver tabela 11).²² Tanto as despesas com saúde quanto aquelas com educação e cultura atingiram, em 1995, valores próximos aos registrados em 1991. Vale destacar, ainda, o aumento dos gastos com segurança pública, em função da criação da Guarda Municipal.

Esses resultados sugerem não ter havido um *trade off* entre os investimentos do projeto Rio Cidade e os gastos sociais. De fato, houve uma acomodação via aumento da dívida pública das demandas simultâneas por mais investimento e por mais gastos sociais. Embora não se disponha de dados mais desagregados do gasto, conforme a classificação da tabela 11, para 1996, o fato de todas as rubricas de gasto corrente terem tido um aumento real em 1996, na comparação com 1995, confirma essa interpretação.

Em relação, especificamente, ao peso da Linha Amarela e do Rio Cidade, cabe esclarecer que, no conjunto dos dez principais projetos de investimento da prefeitura, a soma dos dois

²² Note-se que o total de gastos da tabela 11 é igual ao da tabela 3 e exclui os juros. Na tabela 11, não existem ainda dados disponíveis para 1996.

representou 56% do total desses projetos no biênio 1995/1996. Como, além disso, os dez projetos não chegaram a representar 50% do total de investimentos da cidade no período, conclui-se que a discussão acerca da importância relativa das obras de maior visibilidade da prefeitura foi algo magnificada pelos seus críticos. Primeiro, porque o programa de investimentos foi muito além da Linha Amarela e do Rio Cidade.²³ E segundo, porque os montantes gastos com esses dois projetos, especificamente, mesmo no auge das obras (1995/1996), ainda que elevados, representaram menos de 10% das despesas primárias totais do município — excluindo o pagamento de juros.²⁴

TABELA 11

Gastos por Função 1991 — 1995

Função	1991		1992		1993		1994		1995	
	(%)		(%)		(%)		(%)		(%)	
Administração	104,4	4,6	171,0	7,0	84,8	6,2	107,1	7,8	180,1	8,1
Habitação e Urbanismo	729,5	32,1	876,7	35,8	383,0	28,1	356,7	26,0	543,1	24,3
Educação e Cultura	508,0	22,3	475,2	19,4	298,0	21,9	332,1	24,3	504,1	22,5
Saúde	263,5	11,6	295,0	12,0	172,0	12,6	196,7	14,4	265,8	11,9
Transporte	62,1	2,7	110,4	4,5	38,4	2,8	64,2	4,7	265,8	11,9
Assistência Social	400,6	17,6	367,5	15,0	274,7	20,2	169,0	12,3	255,4	11,4
Indústria, Com. e Serviços	103,6	4,6	65,2	2,7	28,0	2,1	22,0	1,6	63,5	2,8
Segurança Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	23,3	1,7	30,5	1,4
Legislativo	93,5	4,1	74,8	3,1	73,5	5,4	86,2	6,3	108,8	4,9
Judiciário	10,9	0,5	12,9	0,5	9,9	0,7	12,0	0,9	19,3	0,9
Total	2 276,1	100,0	2 448,7	100,0	1 362,8	100,0	1 369,3	100,0	2 236,4	100,0

Fonte: PCRJ (1996), com base em dados da Secretaria Municipal de Finanças.

²³ Entre os demais programas incluídos nessa lista de dez projetos, destacam-se o Favela — Bairro, a restauração de escolas e hospitais, a recuperação da Avenida Brasil, e a contenção de encostas.

²⁴ Esse cálculo, porém, não inclui os gastos adicionais requeridos pela conclusão da Linha Amarela em 1997.

Nota: *Inclui gastos com recolhimento de lixo, estacionamento e jardins e proteção ambiental.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

4 Simulações para 1997/2000

4.1 Um Modelo de Simulação

A receita corrente do município do Rio de Janeiro é considerada igual à soma da receita corrente própria (RP) e da receita de transferências (RT):²⁵

$$T = RP + RT \quad (1)$$

onde

$$RP = RP(-1) \cdot (1 + a \cdot y) \quad (2)$$

$$RT = RT(-1) \cdot (1 + b \cdot y) \quad (3)$$

sendo y a taxa de crescimento do PIB, a e b elasticidades e o símbolo (-1) um indicador de defasagem de um período. O gasto corrente é dado por

$$GC = GP + OC \quad (4)$$

onde GP é o gasto com pessoal e OC são os outros gastos correntes. Por sua vez, GP é

$$GP = AD + ID + AI \quad (5)$$

onde AD , ID e AI representam o gasto com os trabalhadores ativos da administração direta, inativos da administração direta e ativos da administração indireta, respectivamente, sendo

$$AD = AD(-1) \cdot (1 + x_1) \cdot (1 + w) \quad (6)$$

$$ID = ID(-1) \cdot (1 + x_2) \cdot (1 + w) \quad (7)$$

e

²⁵ Supõe-se que a receita de capital seja nula.

$$AI = AI(-1) \cdot (1+x_3) \cdot (1+w) \quad (8)$$

e definindo x_1 , x_2 e x_3 como a taxa de crescimento físico do número de indivíduos em cada categoria, respectivamente, e w a taxa de crescimento real do salário do funcionalismo, por ocasião do reajuste anual da categoria — admitindo que a taxa seja a mesma para as três categorias.

A taxa de crescimento real c do gasto total com pessoal é, por definição,

$$c = GP / GP(-1) - 1 \quad (9)$$

Considera-se que o valor das outras despesas correntes que não o gasto com pessoal é dado em função da taxa c anteriormente definida — com peso α — e da taxa de crescimento real q do investimento — com peso $(1-\alpha)$ —, conforme:

$$OC = OC(-1) \cdot [1 + (\alpha \cdot c + (1-\alpha) \cdot q)] \quad (10)$$

O investimento, por sua vez, é dado por

$$I = I(-1) \cdot (1+q) \quad (11)$$

Conseqüentemente, têm-se as necessidades primárias de financiamento definidas como

$$NFP = GC + I - T \quad (12)$$

e o superávit primário, por definição, é

$$SP = NFP \cdot (-1) \quad (13)$$

O fluxo de despesa real de juros é

$$J = i \cdot D \cdot (-1) \quad (14)$$

onde i é a taxa de juros real média e D é a dívida líquida do município.

As necessidades de financiamento operacionais são então dadas por

$$\text{NFO} = J - \text{SP}(15)$$

e o fluxo fiscal afeta o estoque da dívida líquida total, conforme

$$D = D(-1) + \text{NFO} \quad (16)$$

Isso posto, é possível calcular endogenamente três coeficientes relevantes para a avaliação da situação fiscal, em todos os casos tendo como referência a receita total: as relações dívida líquida/receita (d), superávit primário/receita (p) e déficit operacional/receita (f):

$$d = D / T \quad (17)$$

$$p = \text{SP} / T \quad (18)$$

$$f = \text{NFO} / T \quad (19)$$

4.2 Resultados

A tabela 12 mostra os parâmetros da simulação feita para gerar um cenário provável para as finanças públicas do município do Rio de Janeiro no período 1997/2000. O parâmetro α representa o peso do crescimento real c do gasto total com pessoal na determinação do valor das outras despesas correntes (oc). O seu valor foi fixado em 0,30, número este similar ao valor de 0,31 que foi observado entre 1991 e 1996, em média. Esse parâmetro é mantido ao longo do período de projeção. Por sua vez, a e b representam a elasticidade-renda da receita fiscal, sendo consideradas iguais à unidade ao longo do período 1997/2000.²⁶

²⁶ A exceção é o ano de 1997, no qual a elasticidade da receita de transferências já capta os efeitos da redução do ICMS transferido pelo estado, em função da mudança da legislação estadual.

A taxa de juros real i de 9,0% é, aproximadamente, o custo médio pago atualmente pelo município, em função da composição da sua dívida.

O parâmetro q representa o crescimento real do investimento. Após o salto deste em 1996, projeta-se, com base nos valores previstos oficialmente para o ano em curso, uma queda real de 60% dessa variável em 1997. Para 1998, adota-se a hipótese de que o investimento se estabilize, após o que, em 1999 e no ano 2000, projeta-se uma taxa de crescimento real do investimento de 9,2% a.a. Essa taxa é a que torna o valor médio do fluxo de investimento no biênio 1999/2000 igual a 60% do investimento médio de 1995/1996 — de R\$ 835 milhões —, partindo do pressuposto de que, com o valor do investimento sendo maior em 1997/1998 em relação a 1993/1994, o investimento na segunda metade da gestão não precisaria ser tão elevado como no final da gestão 1993/1996, que compensou a baixa do início da gestão César Maia.²⁷

O parâmetro w corresponde à taxa de crescimento do salário real do funcionalismo, que assume-se seja constante e de 3,0% a.a., algo abaixo do crescimento do PIB. Os parâmetros x_1 , x_2 e x_3 , por sua vez, correspondem às taxas de crescimento físico do número de indivíduos ativos da administração direta, dos inativos da administração direta e dos ativos da administração indireta, respectivamente. Estima-se um valor igual a zero para x_1 e x_3 no período de projeção, que não se espera um aumento de empregados ativos, ao mesmo tempo em que é difícil que o contingente de ativos repita a queda registrada na gestão anterior. Em relação a x_2 , adota-se uma hipótese de crescimento anual dos inativos de 5,0% para o período 1997/2000, ligeiramente inferior à taxa observada nos últimos anos. Por último, supõe-se que o PIB cresça à taxa y de 4,5% a.a.

²⁷ Note-se, portanto, que embora nas equações apresentadas o valor de q seja exógeno, na prática este é endogeneizado para chegar a um valor predeterminado do investimento.

A tabela 13 apresenta os resultados das projeções da execução financeira do Tesouro Municipal para o período 1997/2000, que correspondem ao cenário A — ou cenário básico — da tabela 14.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DECADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 12

Simulação 1997/2000 — Valores dos Parâmetros

Parâmetros	1997	1998	1999	2000
a	0,30	0,30	0,30	0,30
a	1,0	1,0	1,0	1,0
b	0,2	1,0	1,0	1,0
i (%)	9,0	9,0	9,0	9,0
q (%)	-60,0	0,0	9,2	9,2
w (%)	3,0	3,0	3,0	3,0
x1 (%)	0,0	0,0	0,0	0,0
x2 (%)	5,0	5,0	5,0	5,0
x3 (%)	0,0	0,0	0,0	0,0
y (%)	4,5	4,5	4,5	4,5

Na tabela 13, trabalha-se com um crescimento real acumulado de 18% da receita total entre 1996 e 2000. O total de gastos — exclusive juros — teria que diminuir, apresentando uma queda média de 3,8% a.a. no período. Os gastos correntes, por sua vez, registrariam uma taxa de crescimento real acumulada de 6% entre 1996 e 2000, com destaque para o aumento de 37% da despesa com inativos. Vale destacar que o montante de investimentos ficaria, na média do período 1997/2000, em R\$ 470 milhões, consideravelmente abaixo dos quase R\$ 1 100 milhões observados em 1996 e 6% abaixo da média de R\$ 498 milhões registrada no período 1993/1996.

TABELA 13

Prefeitura do Rio de Janeiro — Execução Financeira
Tesouro Municipal — Simulação 1997/2000

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

	(Em R\$ milhões)				
	1996	1997	1998	1999	2000
Receita total	2 258,0	2 328,6	2 433,3	2 542,8	2 657,3
Receita corrente	2 256,3	2 328,6	2 433,3	2 542,8	2 657,3
Receita própria	1 443,1	1 508,0	1 575,9	1 646,8	1 720,9
Receita de transf.	813,2	820,5	857,4	896,0	936,3
Receita de capital	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Gasto ¹	3 198,7	2 370,8	2 446,5	2 589,4	2 742,6
Gasto corrente	2 102,8	1 932,4	2 008,1	2 110,6	2 219,7
Pessoal	1 518,5	1 585,7	1 656,8	1 731,9	1 811,2
Adm. direta	1 221,2	1 279,5	1 341,4	1 407,0	1 476,6
Ativos ²	800,0	824,0	848,7	874,2	900,4
Inativos ³	421,2	455,5	492,7	532,8	576,2
Adm. indireta	297,3	306,2	315,4	324,9	334,6
Out. custeios correntes ⁴	584,3	346,7	351,3	378,8	408,4
Investimento ⁵	1 095,9	438,4	438,4	478,8	522,9
Déf.primário ⁶	940,7	42,2	13,1	46,6	85,3
Juros	102,3	163,0	181,5	199,0	221,1
Déf.operac. ⁶	1 043,0	205,2	194,6	245,6	306,4
Dívida líquida	1 811,3	2 016,5	2 211,1	2 456,7	2 763,1
Coeficientes					
Dív.líq./Rec.corrente	0,80	0,87	0,91	0,97	1,04
Sup.prim./Rec. corte.(%)	-41,7	-1,8	-0,5	-1,8	-3,2
Déf.oper./Receita corte.(%)	46,2	8,8	8,0	9,7	11,5

Notas:¹Excluindo juros.

²Inclui o pagamento do PASEP.

³Inclui pensões.

⁴Administrações direta e indireta.

⁵Inclui subscrições e transferências de capital.

⁶O sinal negativo indica superávit.

Em média, à luz do cenário da tabela 13, projeta-se um coeficiente dívida líquida/receita corrente disponível (*d*) de 0,95

em 1997/2000, acima do registrado em 1996 — que foi de 0,80 — e da média de 0,51 verificada no período 1993/1996. O coeficiente médio superávit primário/receita corrente (p), por sua vez, ficaria em *menos* 1,8%, portanto com um déficit primário — na média de 1993/1996, houve um resultado primário negativo de 5,4% da receita corrente —, enquanto que, na média dos próximos quatro anos, o coeficiente déficit operacional/receita corrente (f) seria de 9,5%, superior aos 7,5% de 1993/1996.

Além do cenário básico A — caracterizado por uma moderada contenção de investimentos —, na tabela 14 apresentam-se os resultados principais dos cenários alternativos B e C. No cenário B, endogeniza-se o valor de q em 1999 e 2000, para que o nível médio de investimentos em 1999/2000 seja igual ao montante registrado no biênio 1995/1996. Nesse caso, a taxa real de crescimento anual do investimento (q) ficaria em 51,4% em 1999/2000. Isso implicaria um coeficiente d de 1,44 no final da gestão, ante o valor de 0,80 observado no final da administração César Maia, com uma média de 1,07 em 1997/2000, o que viabilizaria um fluxo médio de investimento, no conjunto dos quatro anos de governo, 28% superior ao de 1993/1996.

No cenário C, ao invés de endogenizar q em função de uma meta de investimento, como em A e B, adota-se o mesmo procedimento, mas em função de um parâmetro de endividamento. O cenário C caracteriza-se por uma forte contenção dos investimentos. Neste, endogeniza-se q , em 1999 e 2000, a fim de que o valor de d no final do ano 2000 seja de 0,80. Isso implicaria gerar uma relação dívida/receita, no final do atual governo municipal, igual à do final da gestão anterior de governo, mas com tendência contrária, pois que, enquanto entre 1994 e 1996 o coeficiente mencionado *aumentou*, teria que *diminuir*, por definição, entre 1998 e o ano 2000, dado o seu aumento inicial em 1997, para que o valor do final do governo seja igual ao de 1996. Em consequência, o investimento teria que *cair* 21,9% a.a. em 1999 e 2000 e, como re-

sultado, o nível médio de investimentos no período ficaria 25% abaixo do registrado em 1993/1996.

TABELA 14

Comparação de Cenários: 1997/2000 com 1993/1996

Variável	Governo César Maia	Cenários Governo Conde		
		A	B	C
Investimento real anual (índice média 1993/1996=100,0)	100,0	94,3	127,9	74,6
<i>d</i> médio	0,51	0,95	1,07	0,86
<i>d</i> fim gestão	0,80	1,04	1,44	0,80
<i>p</i> médio (%)*	-5,4	-1,8	-11,6	-4,0
<i>f</i> médio (%)	7,5	9,5	19,5	3,4

Nota: * (-) = Resultado primário deficitário.

Obs.: Cenários: A — Endogenização de *q* em 1999 e 2000 para que investimento médio 1999/2000 = 0,6 investimento médio 1995/1996 (*q* = 9,2% em 1999 e 2000).

B — Endogenização de *q* em 1999 e 2000 para que investimento médio 1999/2000 = investimento médio 1995/1996 (*q* = 51,4% em 1999 e 2000).

C — Endogenização de *q* em 1999 e 2000 para que *d* em 2000 = 0,80 (*q* = menos 21,9% em 1999 e 2000).

Como se pode depreender da análise dos cenários, existe um *trade off* entre o aumento do investimento e o crescimento do endividamento. Caso se opte por uma política de grandes volumes de investimento na gestão atual de governo municipal, isso poderá acarretar um crescimento significativo do coeficiente de endividamento da cidade do Rio de Janeiro. Nesse sentido, o cenário B parece ser claramente desaconselhável, em termos da posição financeira do município. Alternativamente, a estratégia de evitar novos aumentos do coeficiente de endividamento municipal resultará em uma queda importante do investimento, em relação à média de 1993/1996.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

5 Qual É a Restrição Fiscal no Caso do Rio de Janeiro?

Substituindo (15) em (16), pode-se definir a dívida líquida como

$$D = D(-1) + J - SP \quad (20)$$

o que, substituindo (14) em (20) e dividindo por T , permite chegar, após alguns algebrismos, à condição de estabilidade do coeficiente d , associada ao resultado do superávit primário, em função da taxa de juros e da receita:

$$p = d \cdot (i-t) / (1+t) \quad (21)$$

onde t é a taxa de crescimento real da receita.²⁸

Por sua vez, dividindo em (14) por T e dada a hipótese de estabilidade do coeficiente d ao longo do tempo, tem-se

$$J / T = i \cdot d / (1+t) \quad (22)$$

Isto posto, dividindo em (15) por T e dados (21) e (22), chega-se a uma outra forma de interpretar a condição de estabilidade da relação dívida/receita, agora em função do resultado operacional:

$$f = d \cdot t / (1+t) \quad (23)$$

Por (21), dado $i = 9\%$, encontram-se então os resultados de p para diferentes valores de t e d (ver tabela 15). Da mesma forma, por (23), para a mesma hipótese de taxa de juros, encontram-se os resultados de f , também neste caso para um conjunto de valores de t e d (ver tabela 16).

²⁸ O valor de t , de alguma forma, tende a estar relacionado com a taxa de crescimento do PIB (y). Note-se que, por definição, $t = y$ quando $a = b = 1$ em (2) e (3).

TABELA 15

Resultados de p , para Diferentes Valores de t e d (%)

		i = 9%		
		Valores de t (%)		
		4,0	5,0	6,0
Valores de d (%)	0,50	2,4	1,9	1,4
	0,60	2,9	2,3	1,7
	0,70	3,4	2,7	2,0
	0,80	3,8	3,0	2,3
	0,90	4,3	3,4	2,5
	1,00	4,8	3,8	2,8

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

TABELA 16

Resultados de f para Diferentes Valores de t e d (%)

		i = 9%		
		Valores de t (%)		
		4,0	5,0	6,0
Valores de d (%)	0,50	1,9	2,4	2,8
	0,60	2,3	2,9	3,4
	0,70	2,7	3,3	4,0
	0,80	3,1	3,8	4,5
	0,90	3,5	4,3	5,1
	1,00	3,8	4,8	5,7

É de se esperar que a taxa de crescimento t da receita fique entre 4,0% e 5,0% nos próximos anos. Por outro lado, admi-

tindo-se que o endividamento dos últimos dois anos seja um fenômeno parcialmente irreversível, mas que seja desaconselhável que a relação dívida/receita (d) ultrapasse muito o valor de 1996, é razoável imaginar que a dívida seja contida em algo entre 80% e 100% da receita. Sendo assim, pela tabela 15, o superávit primário deveria ficar entre 3,0% e 4,8% da receita. Da mesma forma, utilizando os mesmos parâmetros de referência $0,04 < t < 0,05$ e $0,80 < d < 1,00$, o déficit operacional, à luz da tabela 16, teria que ser contido entre 3,1% e 4,8% da receita. Note-se que, tanto no caso de p como de f , esse intervalo inclui os resultados de p e f do cenário básico da tabela 14. A interpretação que cabe fazer é a de que a seguinte gestão de governo (2001-2004) teria que reforçar intensamente o controle fiscal do município.

6 Conclusões

O desempenho das finanças municipais no Rio de Janeiro, ao longo do período 1993/1996, apresentou as seguintes características marcantes:

- a) o resultado fiscal municipal piorou sensivelmente em 1995 e, especialmente, em 1996, quando o déficit operacional atingiu mais de R\$ 1 bilhão, aumentando em 85% o valor real da dívida líquida no final do ano, em relação ao valor da mesma no início do governo;
- b) a receita própria do município teve um desempenho pouco satisfatório: entre 1992 e 1996, cresceu, em termos reais, a uma média de apenas 1,7% a.a., refletindo a queda da arrecadação do IPTU e o virtual desaparecimento das receitas de alvarás e do IVVC;
- c) a receita de transferências da União e do estado, porém, experimentou um salto substancial: entre 1992 e 1996, tais transferências aumentaram a uma média de 8,7% a.a.;
- d) o gasto público foi severamente contido nos dois primeiros anos de gestão do prefeito César Maia, quando o gasto, ex-

clusive juros, teve uma queda real acumulada de 32%, no caso da despesa corrente, e de 76%, no caso do investimento; isso permitiu ao município gerar um superávit operacional médio de R\$ 220 milhões/ano — a preços de 31/12/1996 — em 1993 e 1994;²⁹

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

e) esse fato, somado a uma importante emissão de títulos públicos autorizada em março de 1993, permitiu à prefeitura acumular um total disponível em caixa de quase R\$ 1 bilhão no final de 1994, reduzindo a dívida líquida a 55% do valor da mesma no início da gestão;

f) quando se observa a situação da prefeitura no final da gestão, em 1996, entretanto, o quadro é marcadamente diferente; de fato, o salto dos investimentos — que passaram de uma média de R\$ 161 milhões/ano, em 1993/1994, para R\$ 835 milhões/ano, em 1995/1996, valor este 42% superior ao da segunda metade da gestão anterior — gerou um aumento expressivo da dívida pública em 1995 e, especialmente, em 1996, a ponto de a relação dívida líquida/receita corrente em 1996 (de 0,80) ser superior à de 1992; e

g) a crítica de que as obras realizadas levaram a reduzir o gasto nas áreas sociais não parece ser fundamentada, à luz dos dados disponíveis; embora de fato tenha havido uma contenção do gasto nos dois primeiros anos da gestão — que, de resto, foi generalizada —, em 1995, os setores de saúde e educação receberam exatamente o mesmo valor que em 1991, em termos reais; a rigor, o *delta* de investimento de 1995/1996 foi financiado, não com a compressão do gasto social, e sim com o aumento do endividamento líquido.

No que diz respeito, especificamente, à dívida municipal, apesar do aumento expressivo do coeficiente de endividamento, há quatro ressalvas importantes que devem ser feitas. *Primeiro*, esse coeficiente é inferior ao coeficiente análogo do governo central e à média de todos os estados e municípios.

²⁹ Como em todo o trabalho, todos os valores monetários mencionados a seguir figuram a preços constantes de 31.12.1996.

Segundo, a composição do passivo é muito mais favorável que no caso do governo central e da maioria dos governos estaduais, por dois motivos: (i) parte substancial dos títulos de dívida pública do município encontra-se junto a tomadores finais e, portanto, sua *rolagem* não está sujeita às incertezas do dia-a-dia, ao contrário do que ocorre com a maioria dos papéis federais; e (ii) há um expressivo componente de dívida de longo prazo, a custo relativamente baixo, o que contrasta com a situação dos estados e municípios que se endividaram nos últimos dois anos tomando Antecipações de Receita Orçamentária (AROS) a um custo extremamente elevado, estratégia essa que a cidade do Rio de Janeiro evitou.³⁰ *Terceiro*, o aumento do coeficiente de endividamento pode ser entendido como o mero aproveitamento de um espaço de financiamento do município junto ao mercado, isto é, como uma disposição deste de emprestar à cidade do Rio de Janeiro — na qualidade de devedora confiável —, que a prefeitura até então não soubera utilizar. *Quarto*, o fato de a prefeitura ter tido uma auditoria internacional por ocasião do recente lançamento de bônus no exterior representa um sinal de transparência que assemelha o aumento da dívida mais a uma fase de um ciclo típico de endividamento privado — em que a figura do crédito é fundamental para a viabilização dos investimentos —, do que ao processo tradicional de endividamento das unidades subnacionais no Brasil, em geral pouco transparente e carente de controles externos.³¹

³⁰ Na composição da dívida bruta de 1996, na tabela 7, 34% era de dívida contratual interna e externa — cujo prazo de amadurecimento é longo e o custo é baixo — e 66% de dívida mobiliária interna. Já no caso do setor público em geral, na mesma data, a dívida mobiliária das três esferas de governo — federal, estados e municípios — respondia por 89% da dívida total, com todos os problemas disso decorrentes.

³¹ Essa interpretação acerca da natureza do endividamento da prefeitura parece ser confirmada pela evolução do spread existente entre os papéis da cidade do Rio de Janeiro e o título de três anos do Tesouro dos Estados Unidos lançado na mesma época. A diferença entre os yields no momento do lançamento do bond carioca, em meados de 1996, era da ordem de 400 pontos e, com algumas oscilações, se manteve até o final do ano, apesar do aumento do endividamento municipal no período [Bloomberg (1996)]. Isso pode ser visto como um sinal de que a trajetória do endividamento já era esperada e foi encarada com normalidade pelo mercado.

No futuro, de qualquer forma, é inegável que o município do Rio de Janeiro enfrentará limitações para continuar se endividando como fez recentemente. O cenário traçado no presente trabalho contempla uma queda real do investimento, em 1997, de 60% em relação a 1996 — mas que, mesmo assim, implicaria um aumento de 179% em relação ao primeiro ano da gestão do prefeito César Maia —, seguida de uma estabilização, em 1998, e de um aumento anual de 9%, em 1999 e no ano 2000. Isso faria a média do investimento de 1999/2000 ser equivalente a 60% da média de 1995/1996. Apesar desse desempenho fraco do investimento — *via-à-vis* o acontecido nos últimos dois anos —, o coeficiente de endividamento — dívida líquida/receita corrente — do município aumentaria de um valor médio de 0,51, na gestão César Maia, para uma média de 0,95, na gestão do prefeito Conde.

Tais contas sugerem que, nos próximos anos, a prefeitura do Rio de Janeiro deverá se ver face a uma importante restrição financeira, sob pena de ingressar em uma trajetória de endividamento crescente. Atualmente, a dívida do município não enfrenta maiores problemas de rolagem, mas é importante evitar que continue a crescer rapidamente, como ocorreu no passado recente.

Em que pese nossa conclusão acerca das limitações à expansão do investimento, é importante lembrar que, se a nova administração conseguir mudar a legislação do município e ampliar o prazo das concessões municipais — o que seria um poderoso fator de estímulo para a realização de investimentos, pela diminuição do risco —, será possível aumentar o poder de alavancagem do gasto público, em parceria com o capital privado.³²

À guisa de recomendações finais, a análise da situação financeira do Rio de Janeiro permite as afirmações relaciona-

³² Isto é, R\$ 1 de gasto municipal geraria um maior volume de investimentos, na prática, por estar associado a um aumento do gasto privado, hoje escasso.

das a
seguir.

i) Na eventualidade do investimento se expandir a um ritmo mais elevado do que o previsto, e para evitar um perigoso aumento do endividamento local, a população do Rio de Janeiro terá que pagar mais impostos ou, alternativamente, a cidade poderá vir a pleitear maiores investimentos federais.

ii) É importante melhorar o desempenho da receita própria municipal, cuja evolução deixou a desejar durante 1993/1996. Diante das restrições ao aumento do número de imóveis e devido à perda de peso relativo da receita em relação ao gasto, no contexto de simples indexação do IPTU — o que tende a reduzir a relação receita de IPTU/gasto, supondo que este aumente —, os impostos municipais poderão ter que sofrer um aumento real para evitar que as maiores despesas, não acompanhadas por um aumento concomitante da receita, elevem o déficit do município.³³

iii) É preciso dar uma atenção crescente ao problema dos inativos municipais. Entre o início de 1993 e o final de 1996, o total de funcionários das administrações direta e indireta do município do Rio de Janeiro se manteve praticamente estável, mas com um aumento acumulado de 37% do número de inativos e uma queda de 9% dos ativos — incluindo a administração indireta. É evidente que esse processo de enxugamento do número de ativos tende a se esgotar e, portanto, mantido o crescimento dos inativos, o município poderá enfrentar problemas de crescimento dito *vegetativo* ou *autônomo* do gasto corrente, similares aos que enfrentam atualmente o governo federal e os estados. Tal afirmação reforça a necessidade de reformar o sistema de Previdência Social.

³³ Para o aumento da receita do IPTU, seria importante uma atuação mais intensa da Procuradoria Geral do Município junto à Justiça, no sentido de possibilitar a realização de alguns leilões de imóveis de contribuintes em dívida com o fisco local, leilões esses que pudessem ter um importante efeito-demonstração sobre os demais inadimplentes.

Anexo

TABELA A1

Composição do Funcionalismo da PCRJ

(Em porcentagem total de indivíduos em dez./1995)

Distribuição	Administração Direta ¹	Empresas Públicas ²	Total
Professores	49,8	-	43,0
Servidores públicos	42,5	1,1	36,8
Saneamento	-	59,8	8,2
Guarda municipal	-	18,3	2,5
Outros ³	7,7	0,2	6,6
Outros ⁴		20,6	2,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (1996, p. 22).

Notas: ¹Inclui trabalhadores ativos e inativos da Administração Direta, agências e fundações.

²Inclui trabalhadores ativos das empresas públicas.

³Inclui nutricionistas, enfermeiros, engenheiros e fiscais de tributos.

⁴Inclui motoristas e funcionários de outras empresas públicas.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DÉCADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

Referências Bibliográficas

- AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Um panorama atualizado da carga tributária nacional*. abr. 1995. mimeo
- AFONSO, José Roberto Rodrigues e VILLELA, Renato. Estimativa da carga tributária no Brasil em 1990 e sua evolução nas duas últimas décadas. *Boletim Conjuntural*, IPEA, n.13, abr. 1991.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues e RAMUNDO, Júlio César. *Federalismo fiscal no Brasil*. Seminário Ministério da Fazenda/ FMI.— Salvador: dez. 1995.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO— BID. Descentralización fiscal. *Informe del progreso económico y social en América Latina*. Tema especial.— Washington, DC: 1994. p.177-238, 2ª parte.
- BLOOMBERG. *Dressed for success, Rio courts global bond investors*. Dec. 1996.
- FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO—FCEES. *Diagnóstico e análise das finanças públicas do governo do Estado do Espírito Santo no período de 1983 a 1996*.— Vitória, ES: set. 1996.
- RIO DE JANEIRO. Prefeitura — PCRJ. *Offering Memorandum*. Documento elaborado para a colocação de títulos de dívida externa do município do Rio de Janeiro no exterior. jul. 1996.
- RAMUNDO, Júlio César. *Impactos do movimento recente de descentralização da receita: o caso dos fundos de participação*. FEA/UFRJ, nov. 1991. monografia
- REIS, Eustáquio e BLANCO, Fernando Andrés. Capacidade tributária dos estados brasileiros. In: IPEA. *A economia brasileira em perspectiva 1996*.— Rio de Janeiro: IPEA, 1996. v.1, cap. 15, p.325-351.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*, v.15, n.3, p.15-17, jul.-set. 1995.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA — SMF.
Desempenho financeiro 1991 - I semestre 96.
Superintendência de Orçamento, 1996.

AS FINANÇAS
MUNICIPAIS NA
DECADA DE 90: O
CASO DA CIDADE
DO RIO DE
JANEIRO —
RETROSPECTO
1993/1996 E
SIMULAÇÕES
PARA 1997/2000

SERRA, José e AFONSO, José Roberto Rodrigues. Finanças públicas municipais: evolução, reforma constitucional e perspectivas. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, IBAM, v.36, n.163, p.32-42, out.-dez. 1989.

VILLELA, Renato. Crise e ajuste fiscal nos anos 80: um problema de política econômica ou de economia política? In: IPEA. *Perspectivas da economia brasileira —1992.*— Rio de Janeiro: IPEA, 1991. cap. 2, p. 21-40.

(Originais recebidos em novembro de 1996, revistos em dezembro de 1996.)