



ORÇAMENTO MUNICIPAL

RIO DE JANEIRO

TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTÁRIA

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca

Orçamento municipal (Recurso eletrônico): Rio de Janeiro / Coordenação
Marco Aurélio Ruediger. – Rio de Janeiro : FGV, DAPP, 2016.

Dados eletrônicos
Inclui bibliografia.
ISBN: 978-85-68823-35-4

1. Orçamento municipal– Rio de Janeiro (RJ). I. Ruediger, Marco Aurélio,
1959- . II. Fundação Getulio Vargas. Diretoria de Análise de Políticas Públicas.

CDD – 352.498153

ORÇAMENTO MUNICIPAL

RIO DE JANEIRO

Rio de Janeiro, 2016

**Escritório**

Praia de Botafogo 190, Rio de Janeiro | RJ, CEP 222509000 ou
Caixa Postal 62.591 CEP 22257-970 | Tel (21) 3799-5498 | www.fgv.br

Presidente Fundador

Luiz Simões Lopes

Presidente

Carlos Ivan Simonsen Leal

Vice-Presidentes

Sergio Franklin Quintella, Francisco Oswaldo Neves Dornelles e
Marcos Cintra Cavalcante de Albuquerque



Instituição de caráter técnico-científico, educativo e filantrópico, criada em 20 de dezembro de 1944 como pessoa jurídica de direito privado, tem por finalidade atuar, de forma ampla, em todas as matérias de caráter científico, com ênfase no campo das ciências sociais: administração, direito e economia, contribuindo para o desenvolvimento econômico-social do país.

FGV/DAPP**Diretor**

Marco Aurelio Ruediger

DAPP

(21) 3799-4300 | www.dapp.fgv.br | dapp@fgv.br

EXPEDIENTE**EQUIPE DE EXECUÇÃO****Coordenação**

Marco Aurelio Ruediger

Pesquisadores

Amaro Grassi

Andressa Falconieri

Wagner Oliveira

Projeto gráfico

Rebeca Liberatori Braga

SUMÁRIO

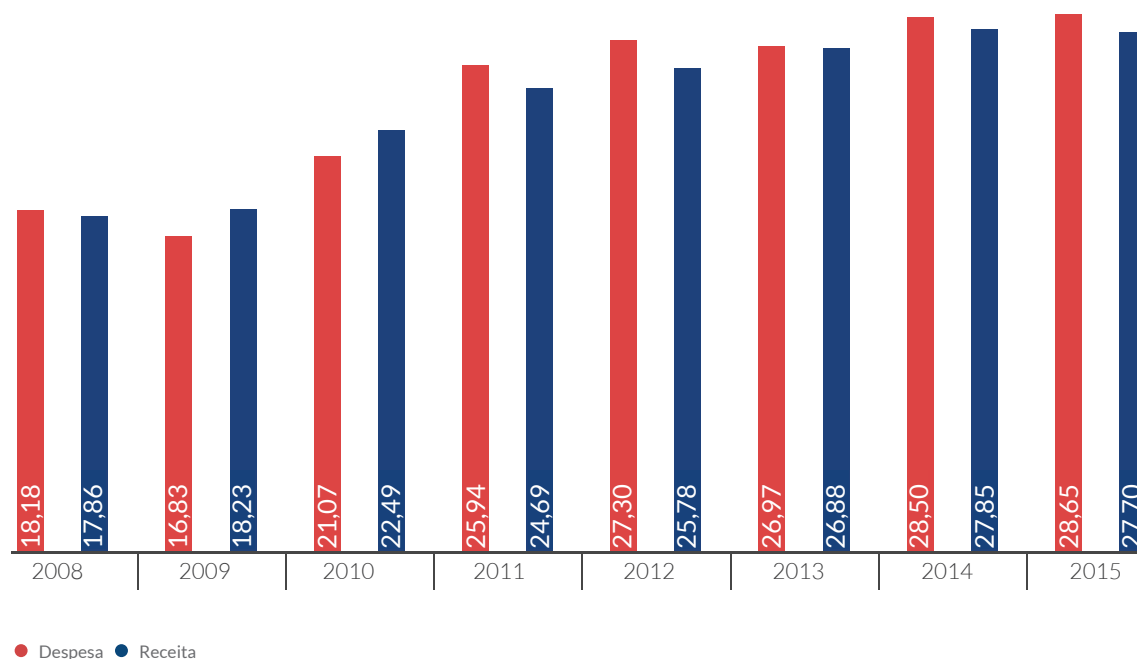
04	VISÃO GERAL
08	DESPESAS POR ÓRGÃO
20	DETALHAMENTO DAS DESPESAS Principais órgãos por unidade orçamentária
30	VISÃO GERAL DAS RECEITAS
37	CONSIDERAÇÕES FINAIS Desafios para 2017
37	REFERÊNCIAS
38	EXPEDIENTE

Nos últimos anos, verifica-se, nas esferas federal e estadual, um crescimento da despesa pública sistematicamente acima da receita. Na cidade do Rio de Janeiro, tal fato também se evidencia. O gráfico abaixo mostra os valores reais (trazidos a preços de 2016) da despesa empenhada total e da receita arrecadada total da cidade, de 2008 a 2015, revelando que dos oito anos analisados, em apenas dois a receita foi superior à despesa (2009 e 2010). Nos três últimos anos, a diferença foi sempre negativa (despesas maiores que receitas).

Se somarmos a despesa real de 2009 a 2012 (mandato anterior) e deduzirmos da receita real no mesmo período, a diferença é positiva e de R\$ 54 milhões. Por outro lado, se fizermos o mesmo cálculo para o último mandato (2013-2015), teremos uma diferença negativa de R\$ 1,7 bilhão.

Até o momento da realização da pesquisa, a despesa paga (incluindo restos a pagar) já superava em 3,3% a receita arrecadada. Essa situação tem implicações para o crescimento da dívida, o que será mostrado adiante.

Despesa empenhada e receita arrecadada
R\$ bilhões a preços de 2016: 2008-2015

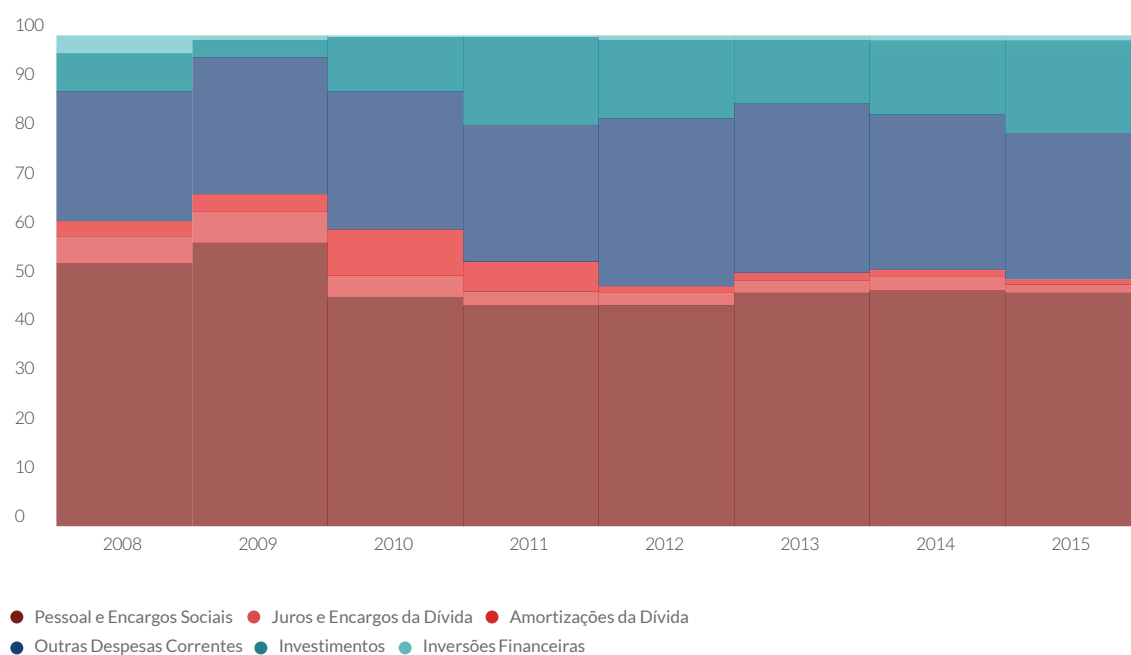


Fonte: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro
Elaboração: FGV/DAPP

É possível compreender melhor o desempenho da despesa pública olhando para os seus principais componentes. No exercício a seguir, separamos os mesmos componentes de acordo com seu grau de rigidez. O grupo de despesas mais flexíveis, isto é, que podem ser remanejadas ou cortadas, são os Investimentos, Inversões Financeiras e Outras Despesas Correntes. Elas também podem ser chamadas de discricionárias. O grupo cujos gastos são, por vinculação legal, mais rígidos e não podem ser facilmente remanejados — os chamados gastos obrigatórios — são constituídos por Pessoal e Encargos Sociais, Amortização e Juros da Dívida.

Quanto mais rígida a despesa pública, menor é a capacidade de uma determinada gestão em alocar os recursos. O gráfico abaixo ilustra, para a série de 2008 a 2015, a divisão das despesas empenhadas entre tais grupos. A proporção, em 2008, era majoritariamente de despesas obrigatórias, passando, a partir de 2010, por um processo de transformação. Em 2015, os gastos obrigatórios responderam por 50,4%, enquanto que os discricionários representaram 49,6%. Essa alteração se deve a uma diminuição da proporção de Pessoal (de 53,7%, em 2008, para 47,5%, em 2015) e dos recursos comprometidos com a dívida (8,4%, em 2008, para 2,9%, em 2015), paralelamente a um aumento dos Investimentos (de 7,6% para 19%) e de Outras Despesas Correntes (de 26,7% para 29,6%).

Despesa empenhada por GND (Grupo de Natureza de Despesa)
% do total anual: 2008-2015

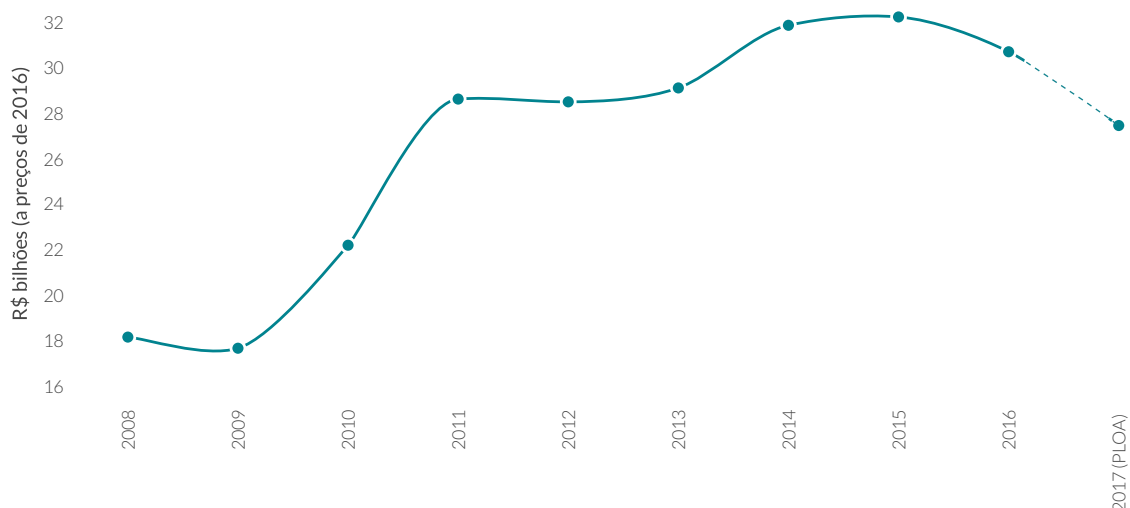


Fonte: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro
Elaboração: FGV/DAPP

E qual a situação prevista para 2017? No momento de realização desta pesquisa, já tramitava na Câmara Municipal do Rio de Janeiro o PLOA 2017 (Projeto de Lei Orçamentária Anual 2017), contendo a estimativa das despesas e receitas públicas do município do Rio de Janeiro para o ano de 2017. Pela própria dinâmica do processo orçamentário, que tem início no Executivo, mas que é aprovado pelo Legislativo, toda a previsão de receita e despesa ocorre no ano anterior. Na prática, isso significa que o novo prefeito deverá encontrar pela frente alguns desafios que já estão colocados na realidade orçamentária do município.

E a situação não é animadora. O orçamento autorizado para 2017 é menor do que o orçamento de 2016, mesmo descontando o efeito da inflação estimada no PLOA 2017, de 5,4% para o ano. A diferença em valores correntes (sem corrigir pela inflação) é de R\$ 1,7 bilhão em relação ao autorizado de 2016. Corrigindo pela inflação, a diferença ultrapassa R\$ 3 bilhões. O orçamento de 2017 é, nesses termos, o menor em sete anos, tal como consta no projeto de lei.

— Orçamento autorizado e Projeto de Lei Orçamentária de 2017
 — R\$ bilhões a preços de 2016: 2008-2017



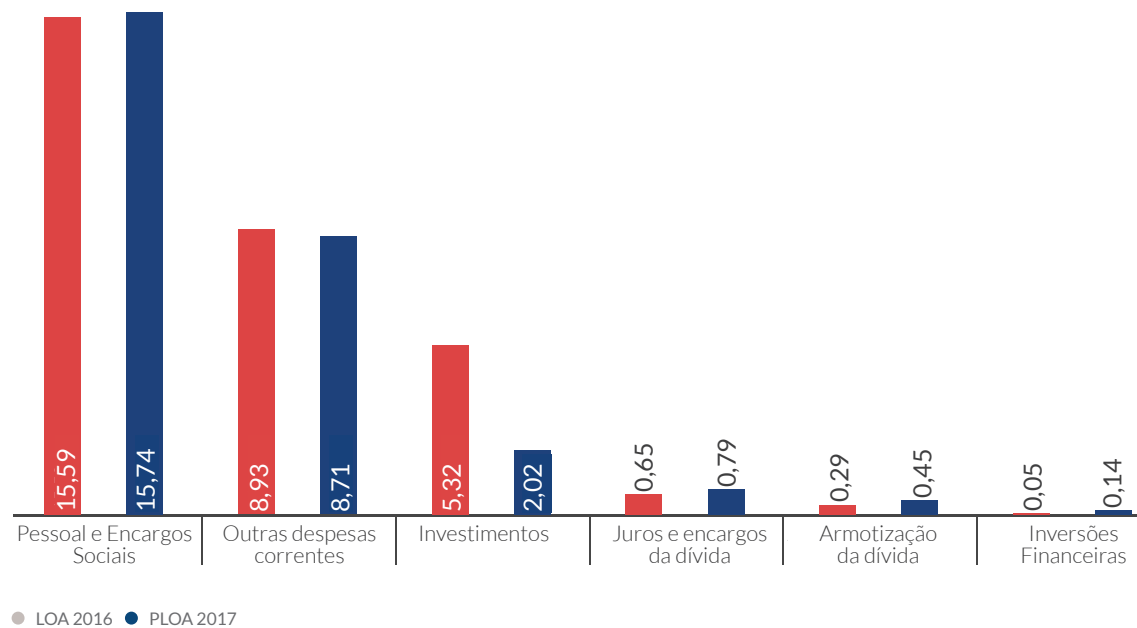
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda e PLOA
 Elaboração: FGV/DAPP

Como já mostrado, os investimentos realizados pela prefeitura cresceram ao longo do último mandato, fato relacionado fortemente aos gastos associados às Olimpíadas. Como também foi mostrado, tal fato foi acompanhado por uma redução dos pagamentos anuais do Serviço da Dívida. Isso sugere que esse pagamento foi sendo adiado, hipótese reforçada na análise do PLOA 2017 em relação ao orçamento aprovado de 2016.

O gráfico a seguir mostra a comparação em valores reais para cada grupo de despesa. Como se pode observar, os investimentos devem cair enquanto que os gastos com a dívida devem aumentar (juros e amortizações), juntamente com a despesa de pessoal. As outras despesas correntes (basicamente, custeio e contratação de serviços de terceiros) sofrem ligeira queda.

Ou seja, o novo gestor deverá lidar com um orçamento menor e mais concentrado em despesas obrigatórias (60,7% contra 53,5%, em 2016). Por mais que os candidatos apresentem propostas de longo prazo para lidar com o orçamento, há um desafio de curto prazo que deverá ser superado antes que essas reformas de fato se materializem.

Despesa autorizada por GND (Grupo de Natureza de Despesa) -
 Comparativo LOA 2016 vs. PLOA 2017
 R\$ bilhões a preços de 2016



Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda e PLOA
 Elaboração: FGV/DAPP



DESPESAS POR ÓRGÃO

Os gráficos a seguir mostram a distribuição, por órgãos, do orçamento municipal autorizado para os anos de 2014 a 2016 em bilhões de reais. Ressalta-se que, em termos proporcionais, a Educação é a pasta que detém a maior parcela do orçamento: passa de 20,1%, em 2014, para 22%, em 2016, seguida pela Saúde, que saiu de 15,8% para 17,6% no mesmo período.

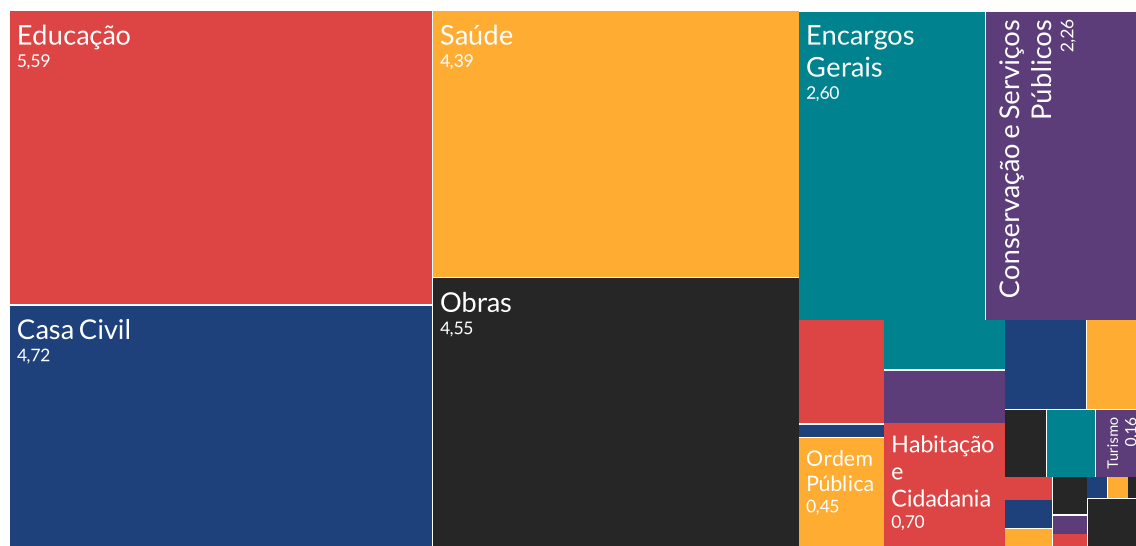
O grande volume de recursos destinados à Casa Civil e, em 2016, à Administração, refere-se a gastos previdenciários, como se verá adiante.

Outras secretarias que detêm parcelas significativas do orçamento são: Obras (10,5%, em 2015), Encargos Gerais (que inclui gastos financeiros, em especial amortização e juros de dívida, representando 10% do orçamento, em 2016) e Conservação e Serviços Públicos (que inclui a COMLURB, totalizando 8,7% do orçamento de 2016).

O gasto com a segurança no município, incluído na pasta da Ordem Pública, representa uma parcela pequena do orçamento, em torno de 1,6%.

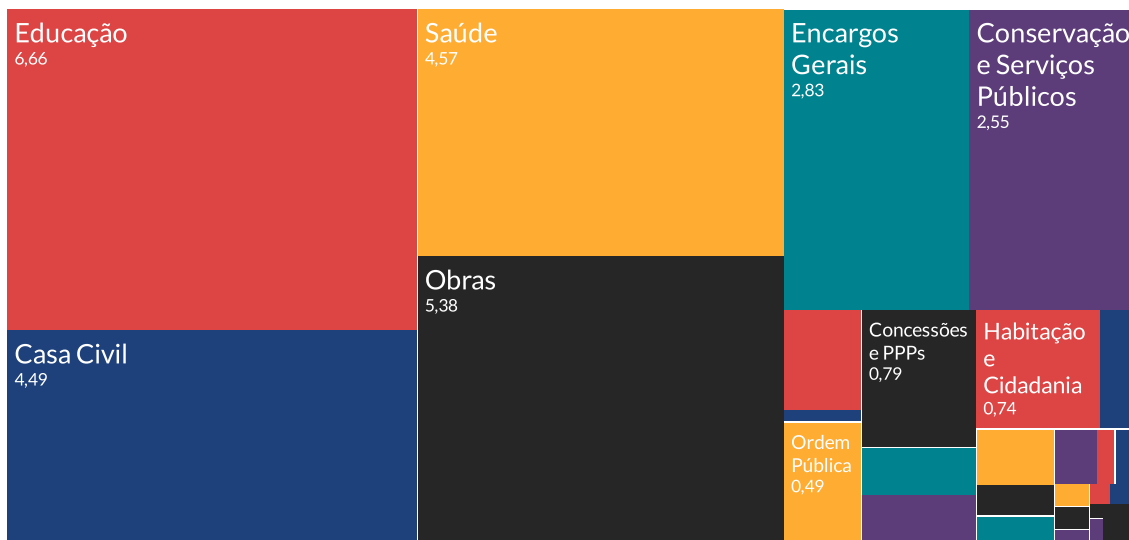
— Orçamento autorizado por órgão
— R\$ bilhões: 2014-2016

2014

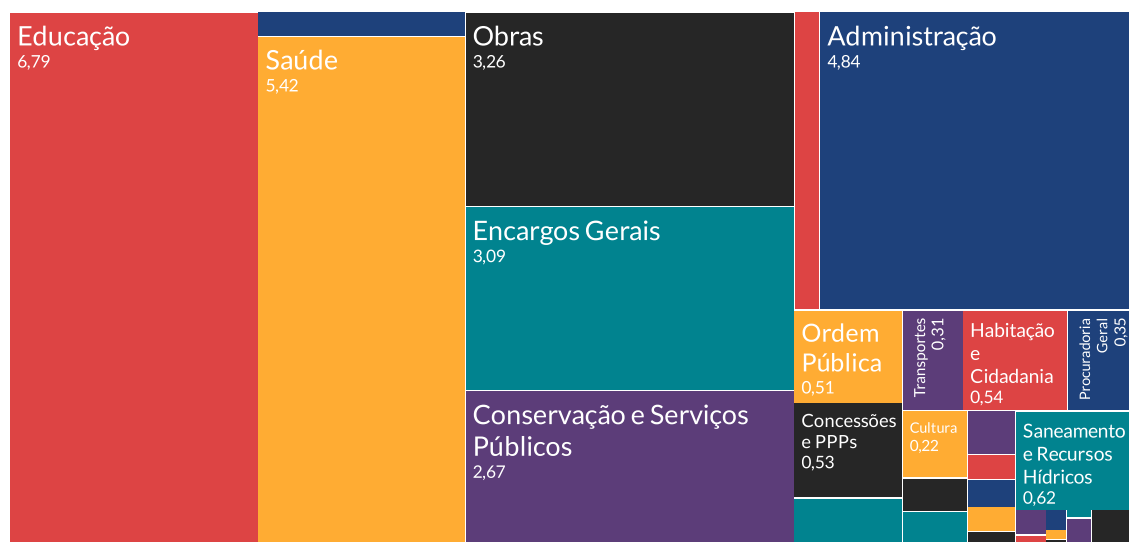


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2015



2016



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

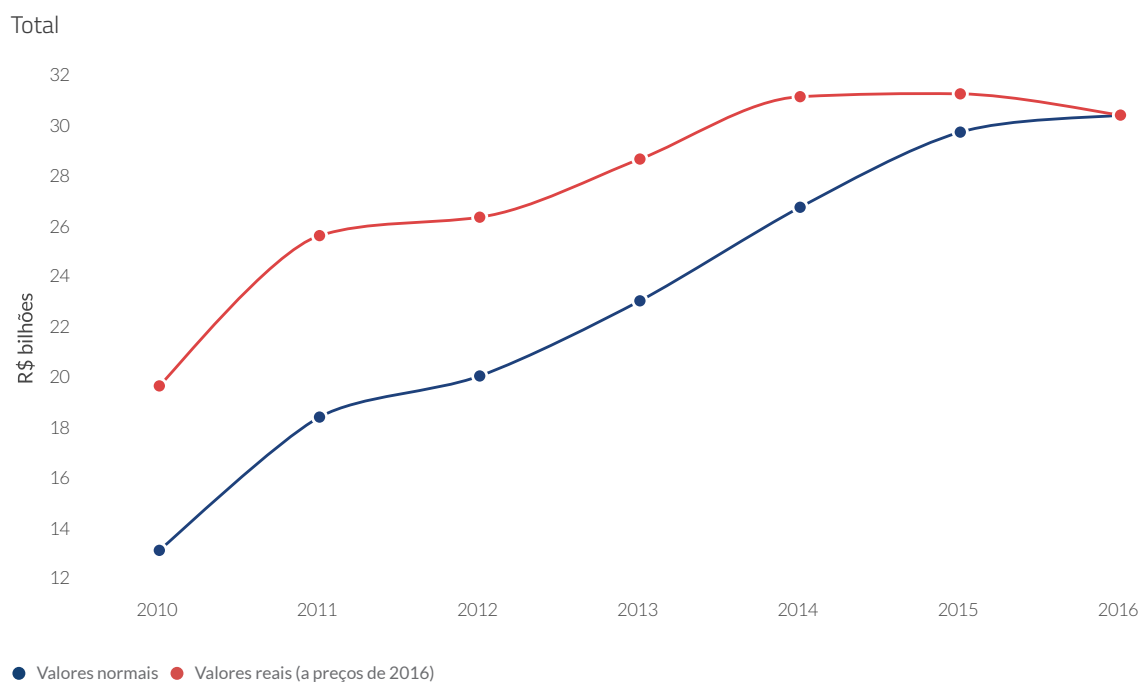
Os gráficos de evolução no tempo a seguir permitem visualizar de forma mais clara a dinâmica de algumas pastas selecionadas de 2010 até 2016. As informações são mostradas sempre em termos nominais e em termos reais (atualizando de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, anualizado de 2016).

Por mais que tenha havido crescimento nominal do orçamento no período, o fato que mais chama atenção é a progressiva redução da taxa de crescimento real das despesas autorizadas ao longo da série, chegando, em 2016, a apresentar redução em termos reais. Contextualizando esse dado com a realidade atual do país, pode-se perceber que a perda de dinamismo da atividade econômica do país pode ter afetado o crescimento das despesas no nível municipal. A queda foi especialmente acentuada em Obras, mas também pode ser verificada na Educação.

A Casa Civil e a Administração foram somadas para se ter uma noção da evolução do orçamento da Previdência municipal, que passou do escopo da primeira para a segunda, em 2016. Há um aumento progressivo desde 2011, com um ligeiro declive em 2015, mas, diferentemente do orçamento total, teve crescimento em 2016.

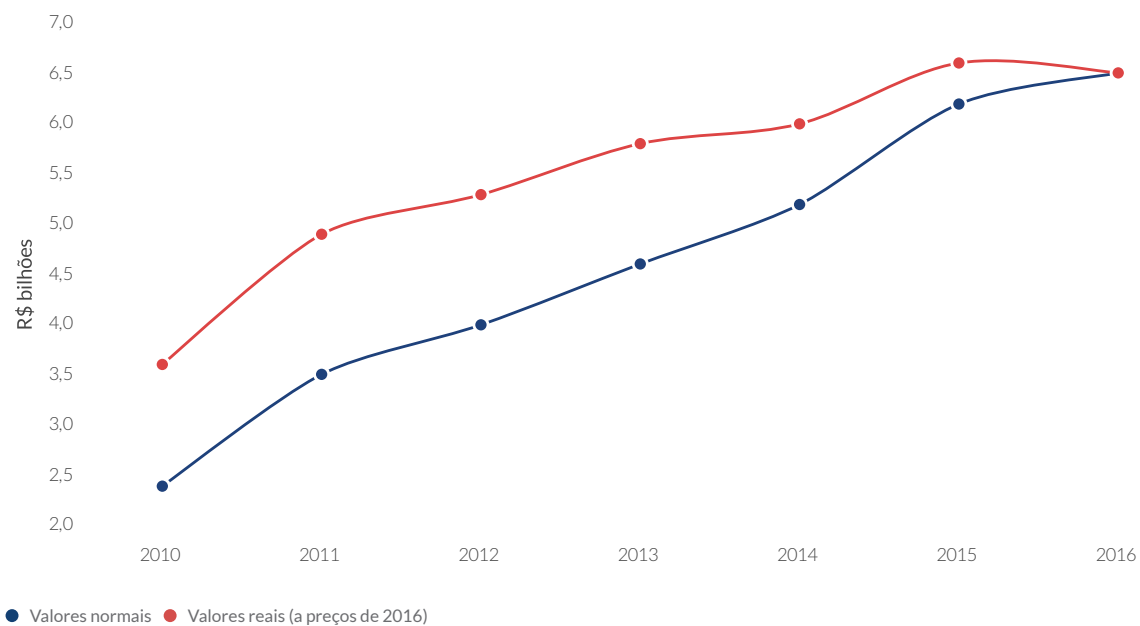
Os gastos com Saúde e Ordem Pública não tiveram a mesma dinâmica. Enquanto a Ordem Pública apresenta bastante oscilação no período, porém com tendência de crescimento, chama a atenção a queda no orçamento da Saúde em 2014 e 2015, com ligeira recuperação em 2016.

— Série histórica do Orçamento Autorizado
— R\$ bilhões: 2010-2016

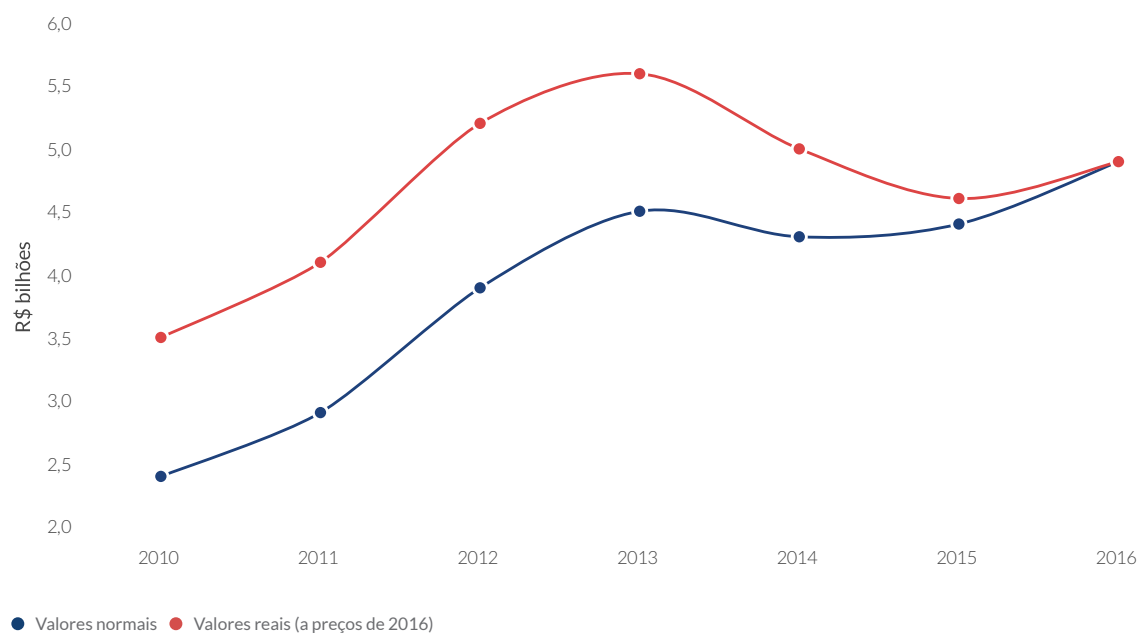


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

Educação

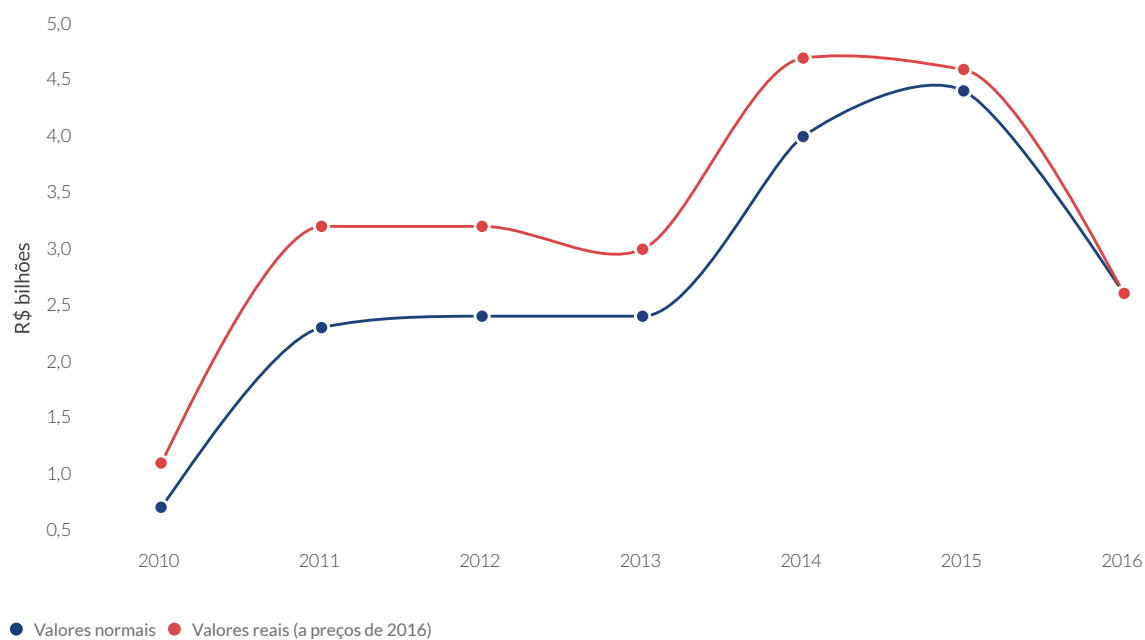


Saúde

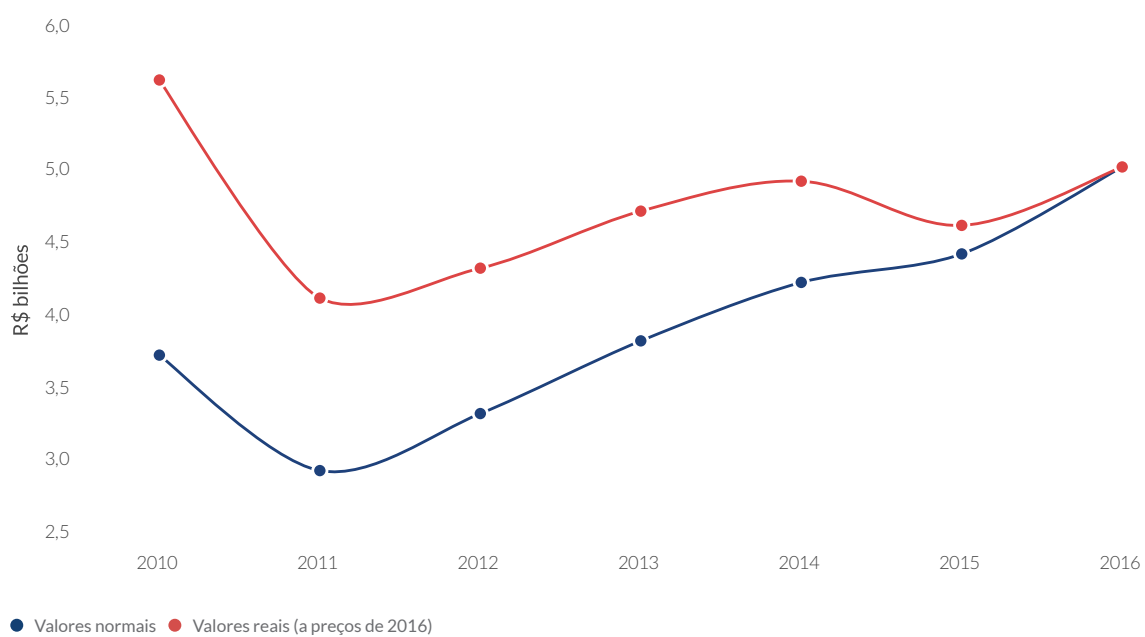


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

Obras

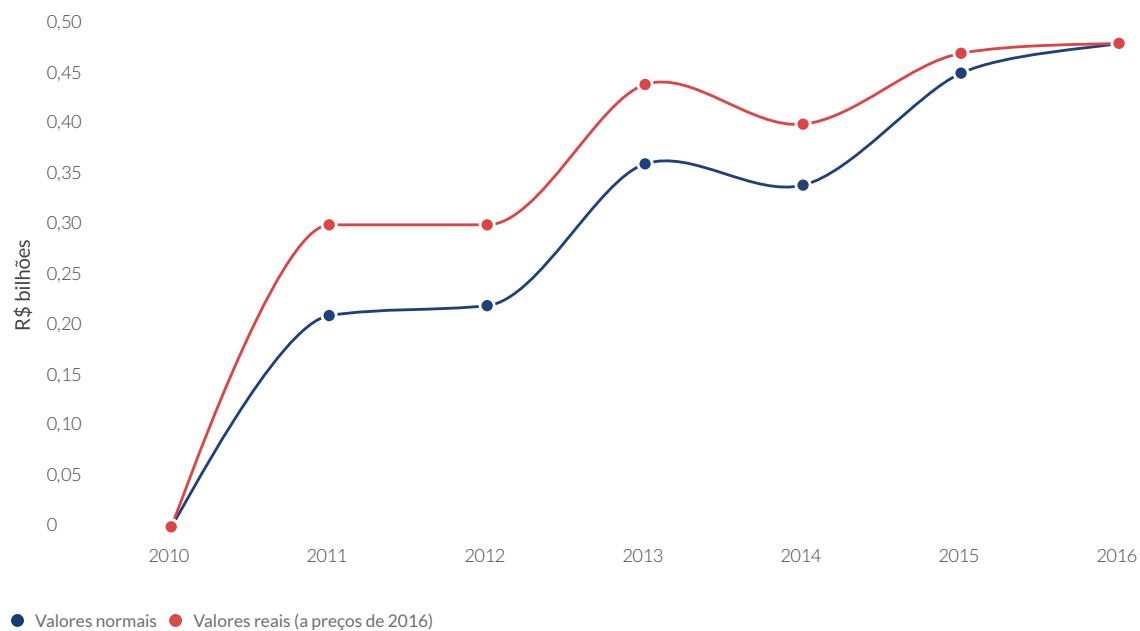


Casa Civil + Administração



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

Ordem Pública



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

A seguir, é possível verificar a mesma informação, porém numa dimensão comparativa entre as pastas, ressaltando de forma mais clara a transferência de recursos entre a Casa Civil e a Administração. Neste gráfico, é possível observar a queda do orçamento de Obras em 2016, frente às demais pastas.

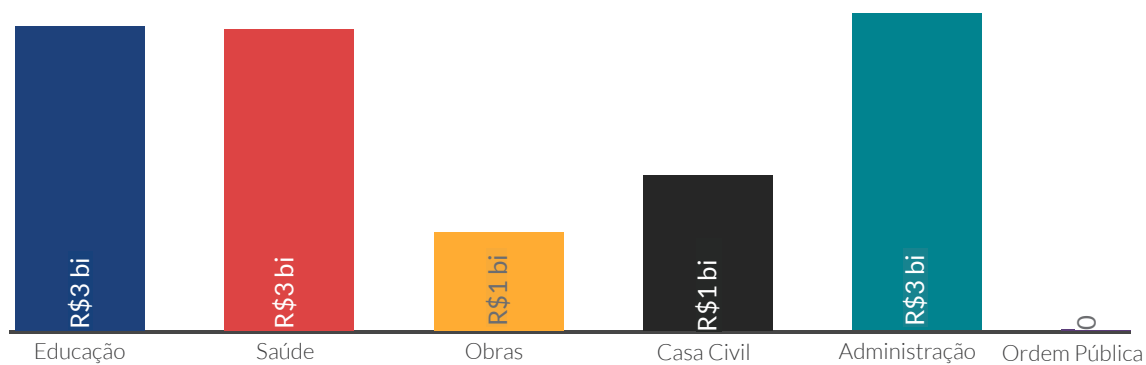
A Secretaria de Educação é, em todo o período, a primeira no ranking. A Secretaria de Saúde tem também um orçamento bastante significativo em todo o período. Chama a atenção o fato de a Secretaria de Obras despontar em dois anos, 2014 e 2015, apresentando uma dotação orçamentária bem maior que os demais anos.

A grande variação de recursos da Casa Civil e da Secretaria Municipal de Administração se deve à realocação da gestão da Previdência entre as duas unidades, conforme mencionado anteriormente. Além disso, a Empresa Municipal de Informática (IplanRio) também migra da Casa Civil para a Secretaria de Administração, no ano de 2016.

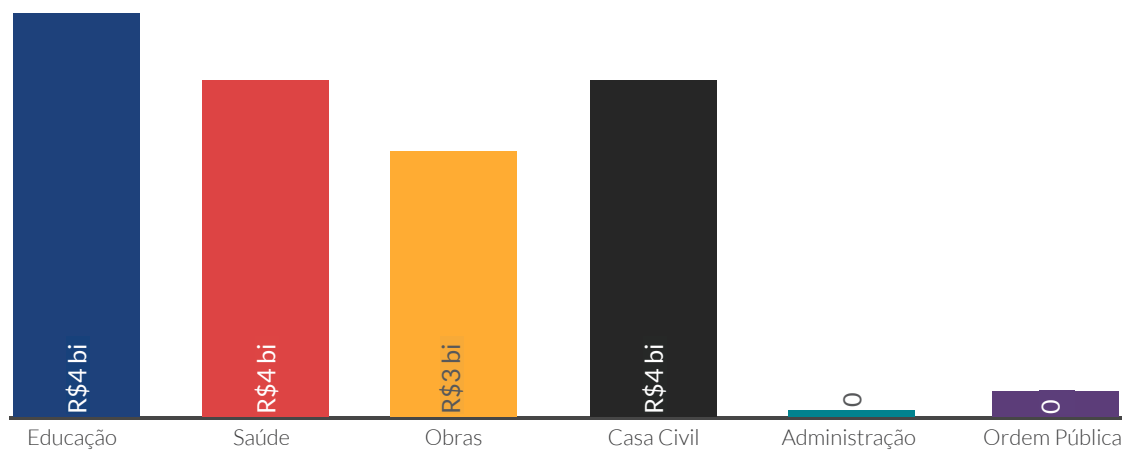


Orçamento Autorizado - Comparativo entre órgãos
R\$ bilhões: 2010-2016 (a preços de 2016)

2010

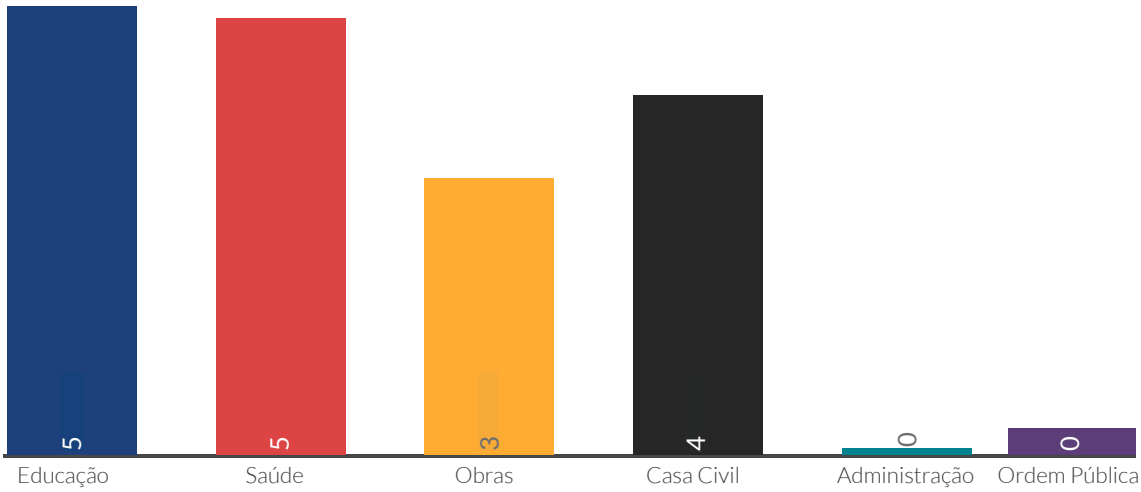


2011

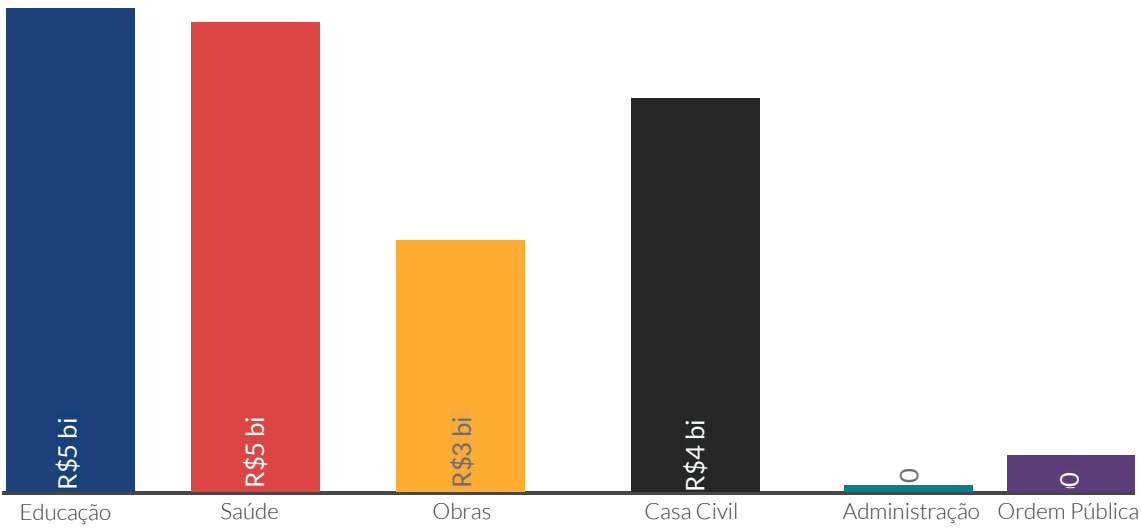


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2012

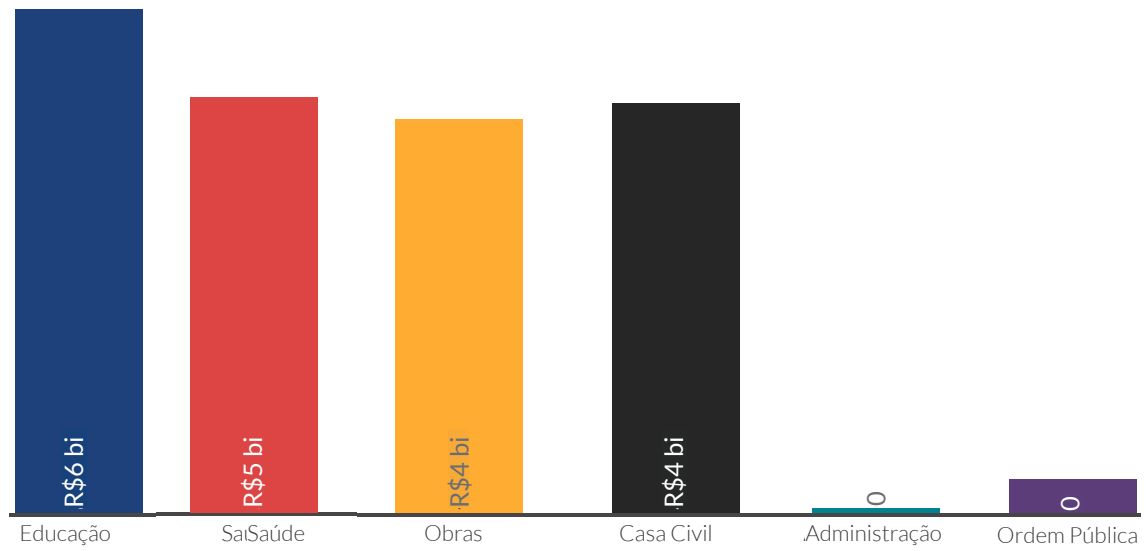


2013

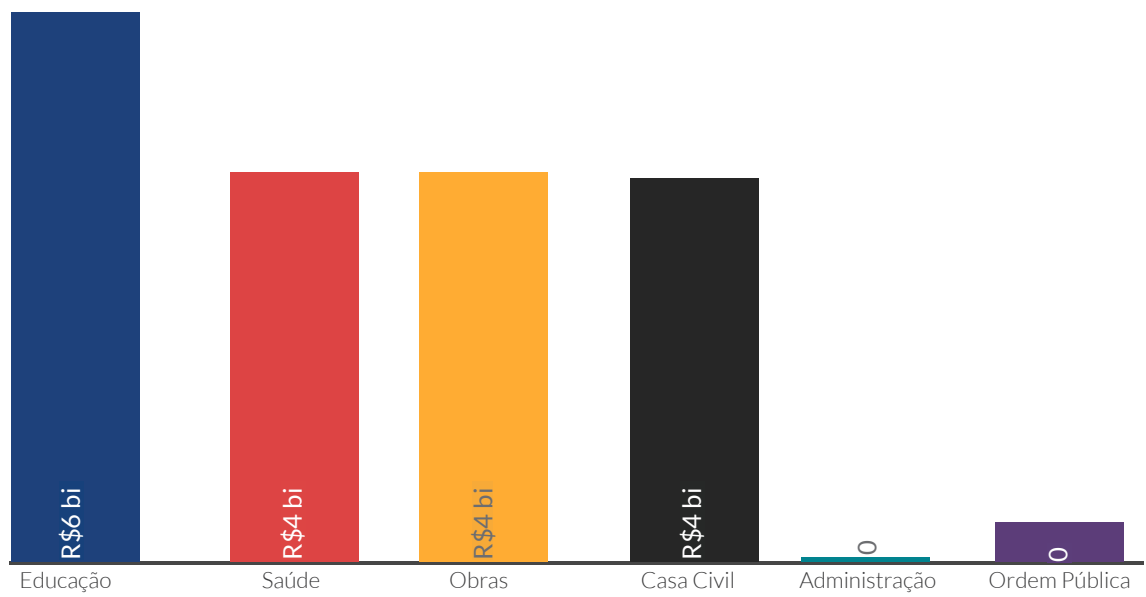


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2014

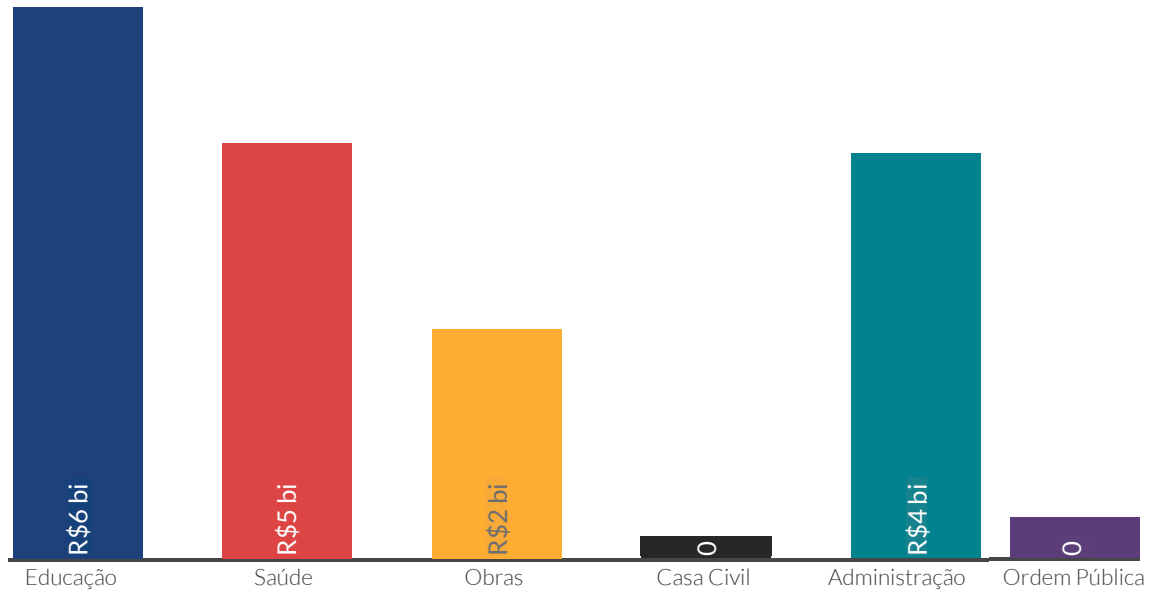


2015



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2016



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP





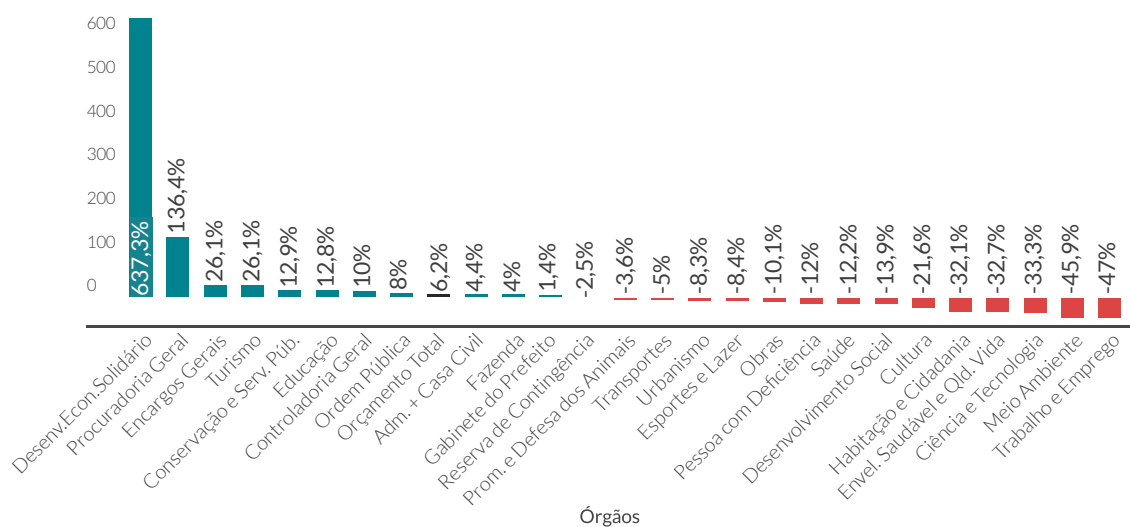
Observando o crescimento da despesa de cada órgão durante o último mandato (2013-2016), pode-se perceber que a pasta que teve o maior crescimento foi a de Desenvolvimento Econômico Solidário (cresceu mais de 6 vezes), saindo de R\$ 5 milhões, em 2013, para R\$ 37 milhões, em 2016.

Dentre as maiores pastas, Encargos Gerais teve um crescimento de 26,1% e Educação, 12,8%, ambos acima da média total do orçamento, de 6,2%. Na outra ponta, Trabalho e Emprego foi a secretaria que registrou a maior queda: 47%, enquanto grandes pastas como Saúde e Obras tiveram queda de, respectivamente, 12,2% e 10,1%.

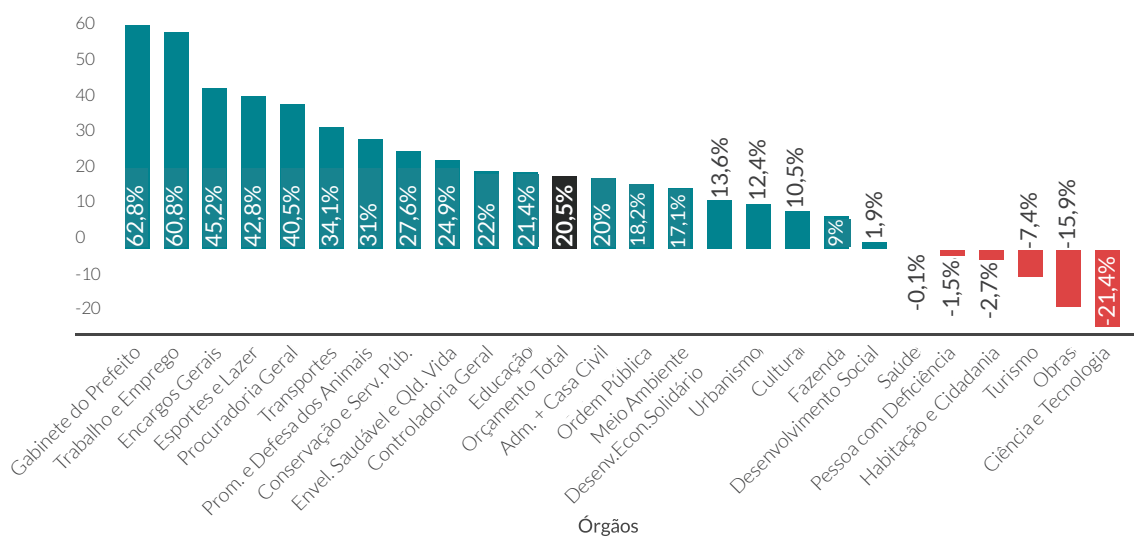
Observando apenas o maior grupo de natureza de despesa — Pessoal e Encargos Sociais — o retrato é um pouco diferente. O maior aumento no período verifica-se no Gabinete do Prefeito (que engloba diversos gastos, incluindo a Empresa Olímpica Municipal) e a maior queda em Ciência e Tecnologia. Saúde e Obras também registraram quedas neste quesito de, respectivamente, 0,1% e 15,9%.

■ Crescimento real da despesa autorizada por órgão
■ 2013 - 2016

Total



Pessoal e encargos sociais



Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda

Elaboração: FGV/DAPP

DETALHAMENTO DAS DESPESAS

Principais órgãos por
unidade orçamentária

Os gráficos a seguir detalham como se divide o orçamento dos principais órgãos em unidades orçamentárias, nos anos de 2014 a 2016.

A partir da análise da estrutura orçamentária dos órgãos, pode-se inferir quais são as atividades prioritárias dos mesmos e como têm sido as escolhas públicas das secretarias municipais quanto à alocação de recursos ao longo dos últimos anos.

No caso da Educação, a verba destinada ao Gabinete do Secretário é maior do que 80%, sendo o restante distribuído majoritariamente entre as Coordenadorias Regionais de Educação (CRE).

≡ Orçamento autorizado por unidade orçamentária - Educação
≡ R\$ milhões: 2014-2016

2014



Fonte: Portal Rio Transparente

Elaboração: FGV/DAPP

2015



2016

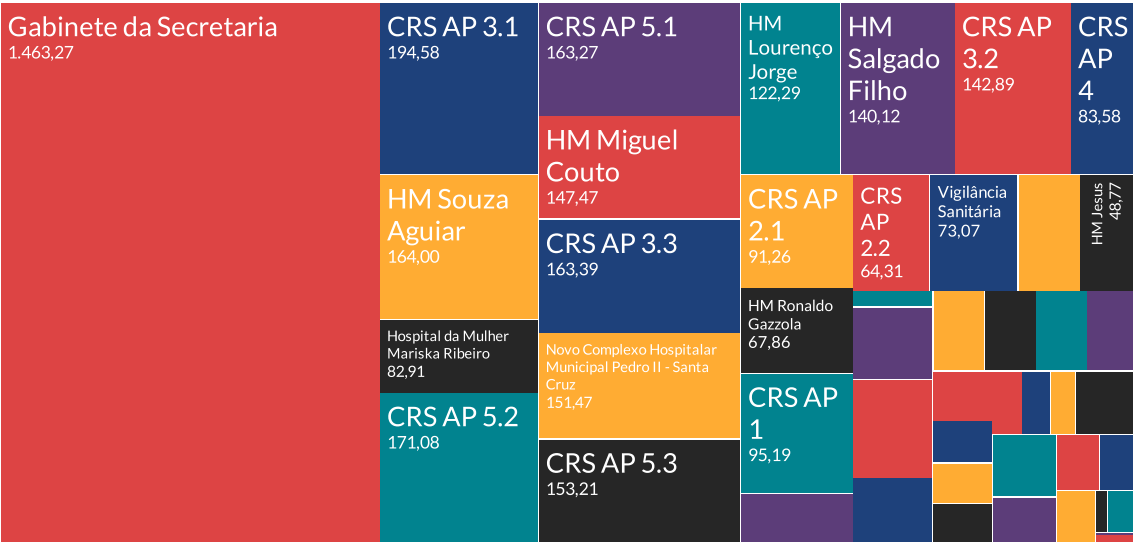


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

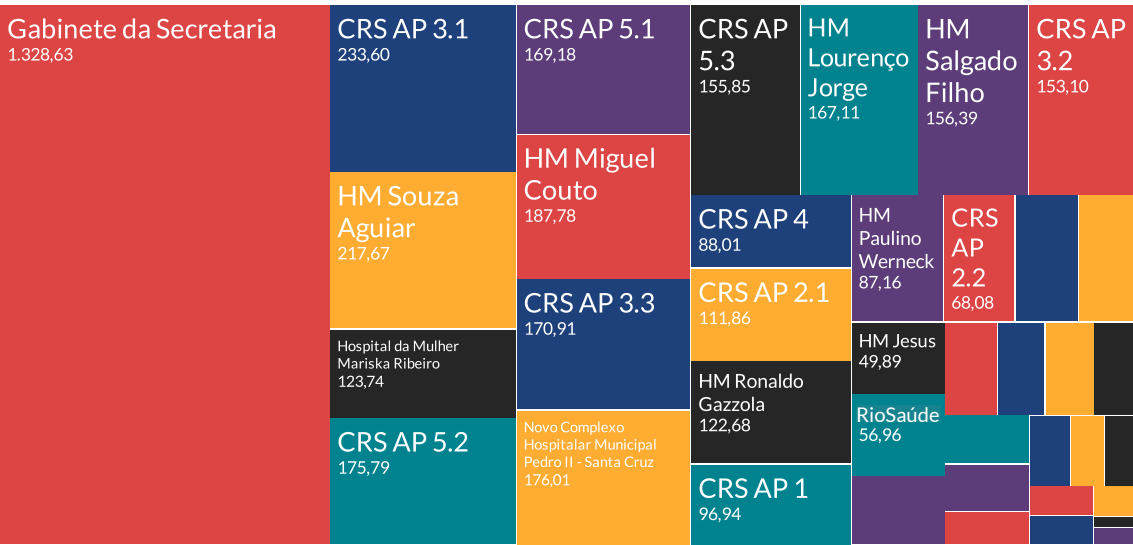
A Secretaria Municipal de Saúde tem uma estrutura semelhante, com uma concentração maior de gastos no Gabinete — cerca de 30% do total. A outra parte do orçamento da secretaria se divide, majoritariamente, entre as Coordenadorias Regionais de Saúde (CRS) e os hospitais municipais.

Orçamento autorizado por unidade orçamentária - Saúde
R\$ milhões: 2014-2016

2014



2015



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP



2016



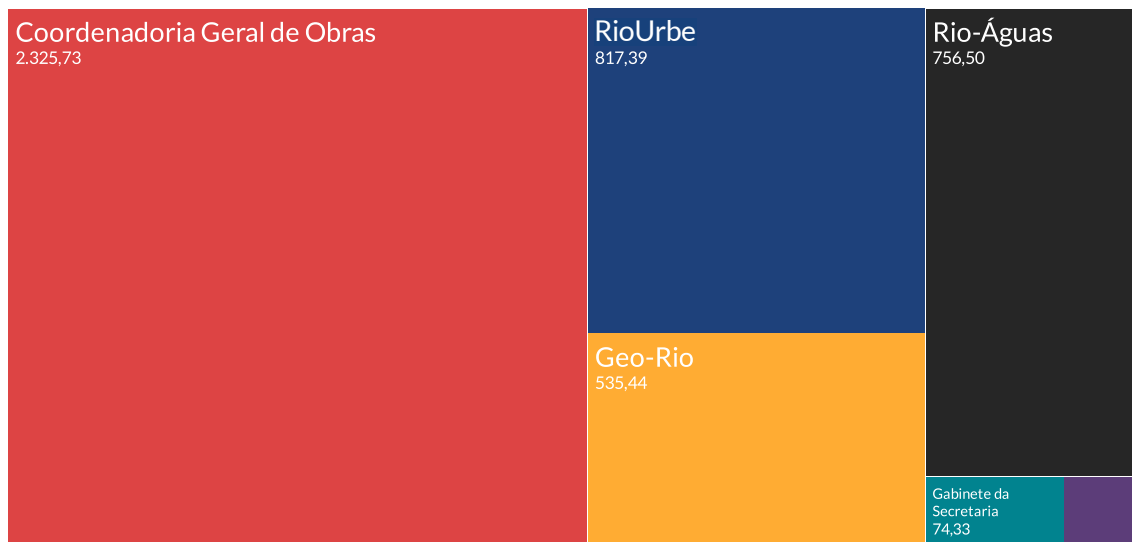
Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP



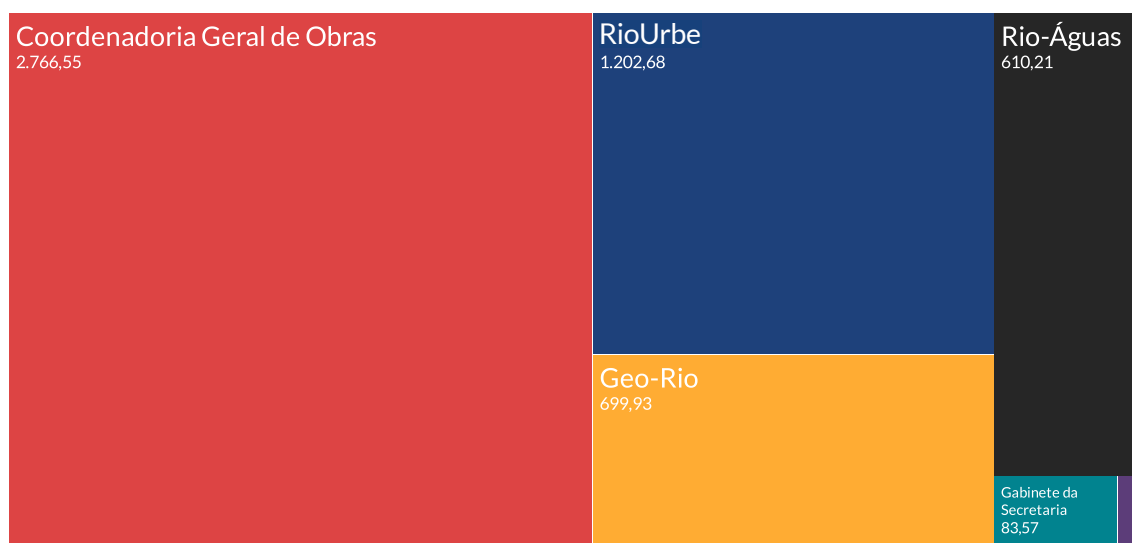
A Secretaria de Obras tem uma estrutura mais concentrada em poucas unidades, já que 97% dos recursos do órgão se dividem em três unidades: Coordenadoria Geral de Obras, RioUrbe e Fundação Instituto de Geotécnica (Geo-Rio).

 Orçamento autorizado por unidade orçamentária - Obras
 R\$ milhões: 2014-2016

2014

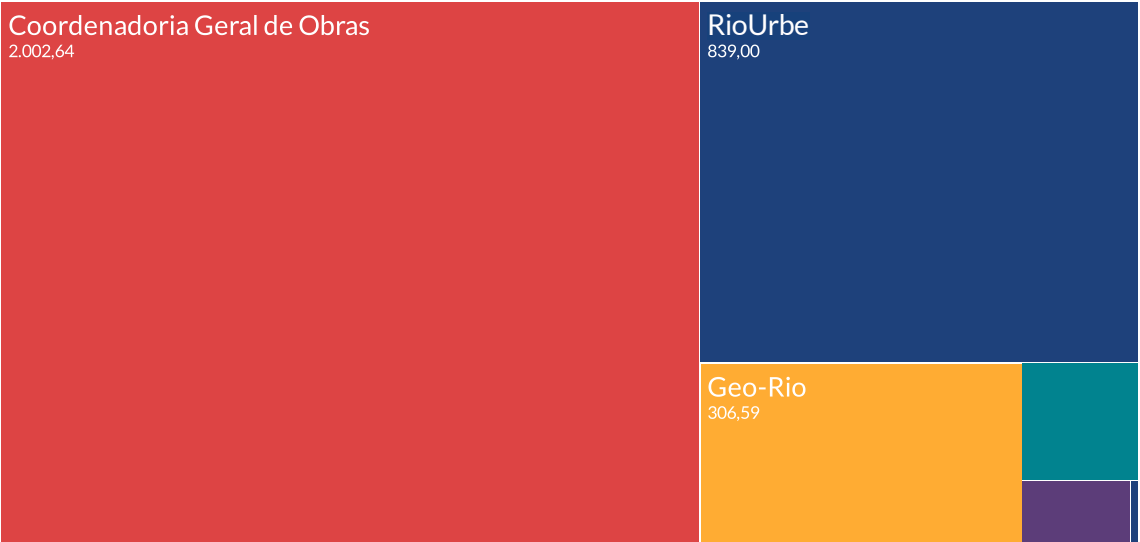


2015



Fonte: Portal Rio Transparente
 Elaboração: FGV/DAPP

2016



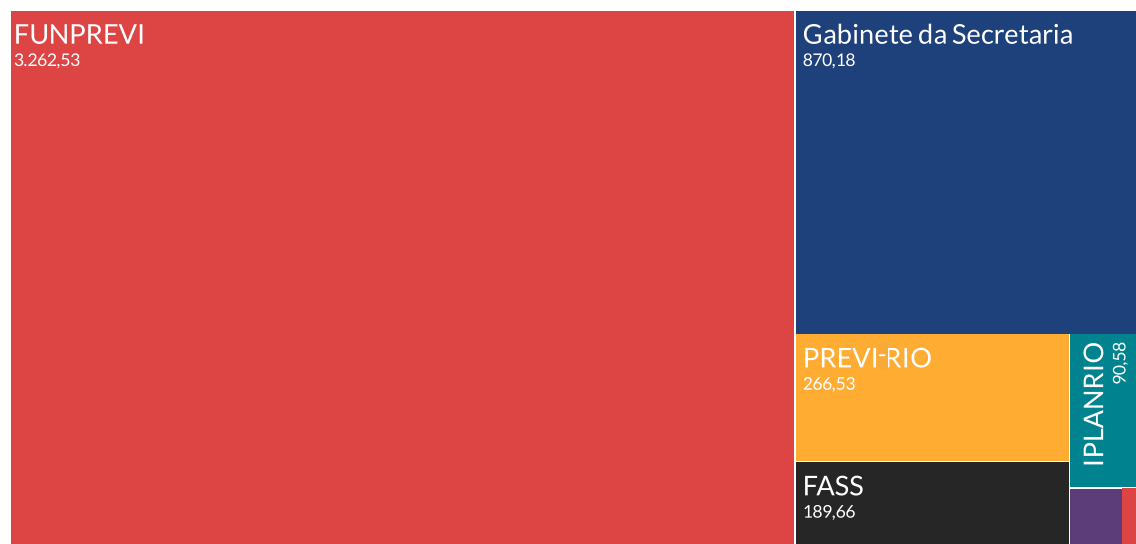
Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP



A análise da estrutura orçamentária da Casa Civil e da Secretaria de Administração mostra mais claramente a mudança na governança da Previdência, no ano de 2016. Retiradas as unidades orçamentárias associadas à Previdência e ao IplanRio, a Casa Civil fica em 2016 responsável pela coordenação do Instituto Pereira Passos (IPP), a Imprensa da Cidade e o Arquivo Geral.

- Orçamento autorizado por unidade orçamentária
- R\$ milhões: 2014-2016

2014 - Casa Civil



2014 - Administração



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2015 - Casa Civil



2015 - Administração



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2016 - Casa Civil



2016 - Administração



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

O último órgão cuja estrutura orçamentária é detalhada nesse trabalho é a Secretaria de Ordem Pública. Como mostra o gráfico, seus recursos são alocados majoritariamente para as despesas da Guarda Municipal. Tal gasto representa uma parcela de pouco mais de 1% do orçamento total e se mostra estável nos anos analisados.

— Orçamento autorizado por unidade orçamentária — Ordem Pública
— R\$ milhões: 2014-2016

2014



2015



Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

Guarda Municipal
480,23

Gabinete da Secretária
31,58

Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

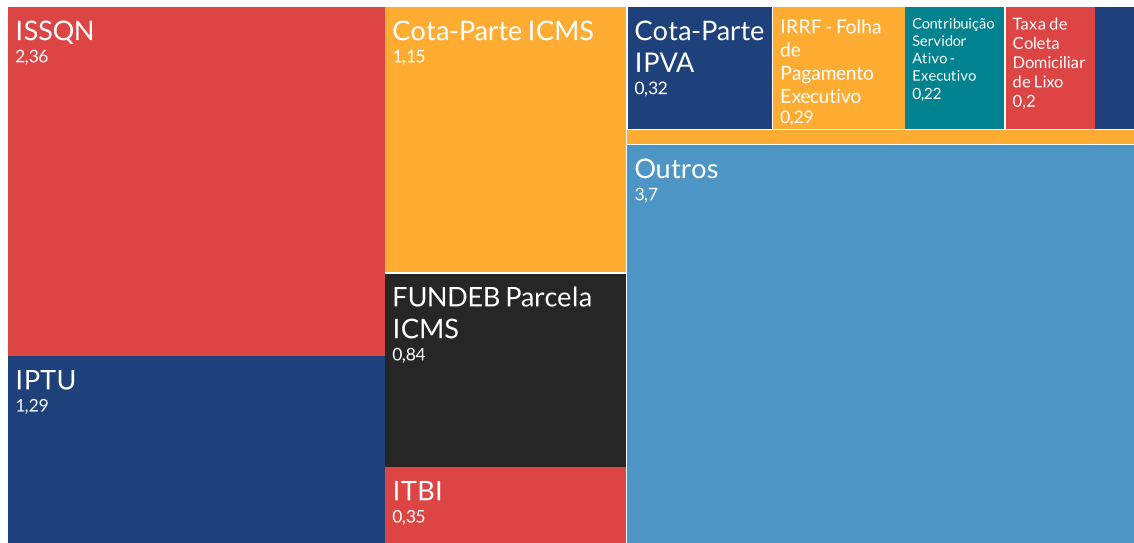
VISÃO GERAL DAS RECEITAS

Os próximos gráficos apresentam informações sobre a receita do município do Rio de Janeiro desde 2008 até o ano de 2015, em bilhões de reais.

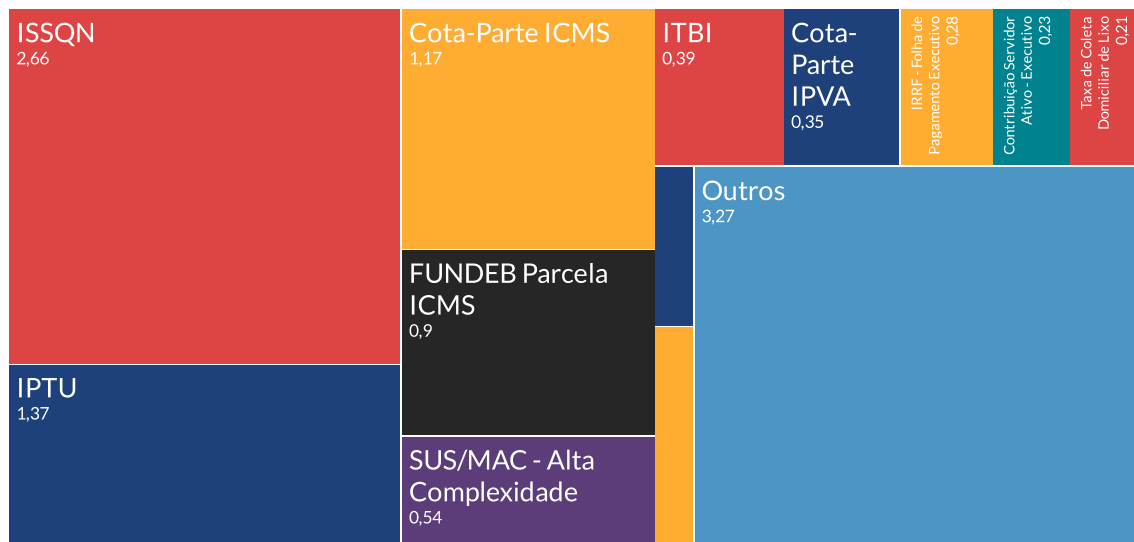
Nota-se que a estrutura das receitas da prefeitura permaneceu praticamente a mesma no período, sendo as maiores fontes de recursos o Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

- Receita arrecadada por fonte (15 principais rubricas)
- R\$ bilhões: 2008-2015

2008



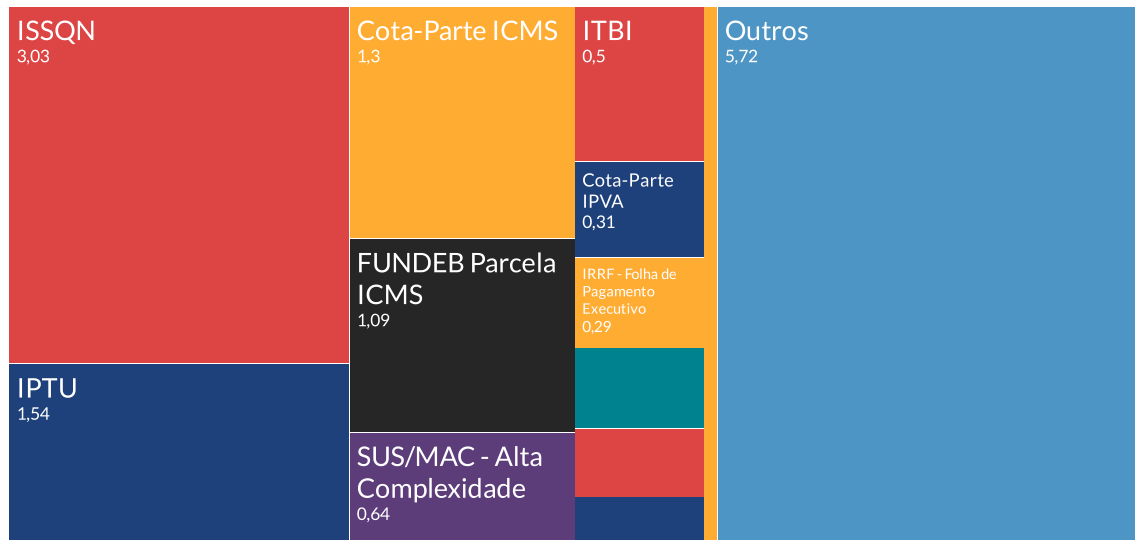
2009



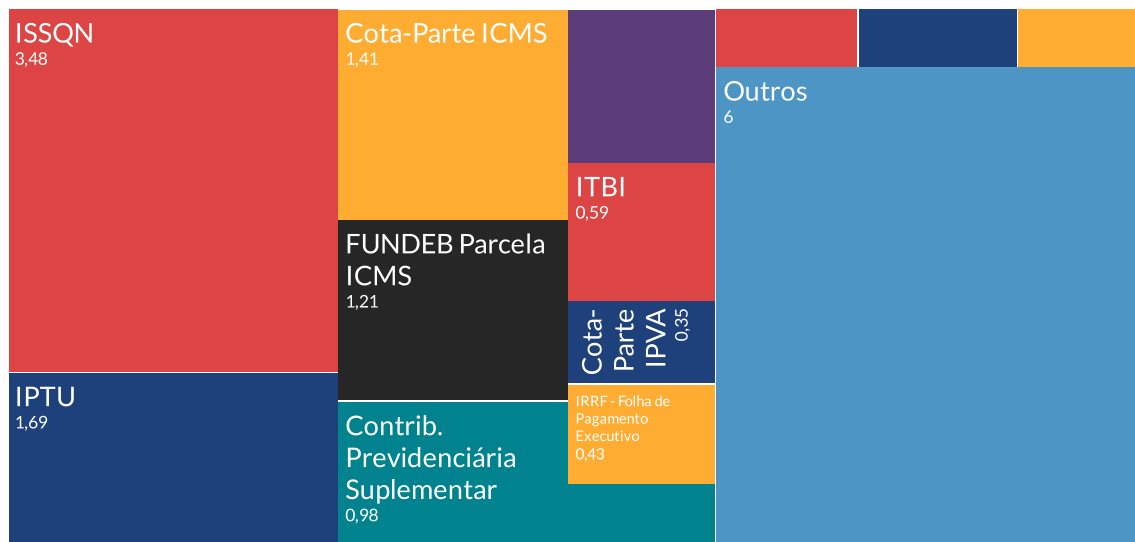
Fonte: Portal Rio Transparente

Elaboração: FGV/DAPP

2010

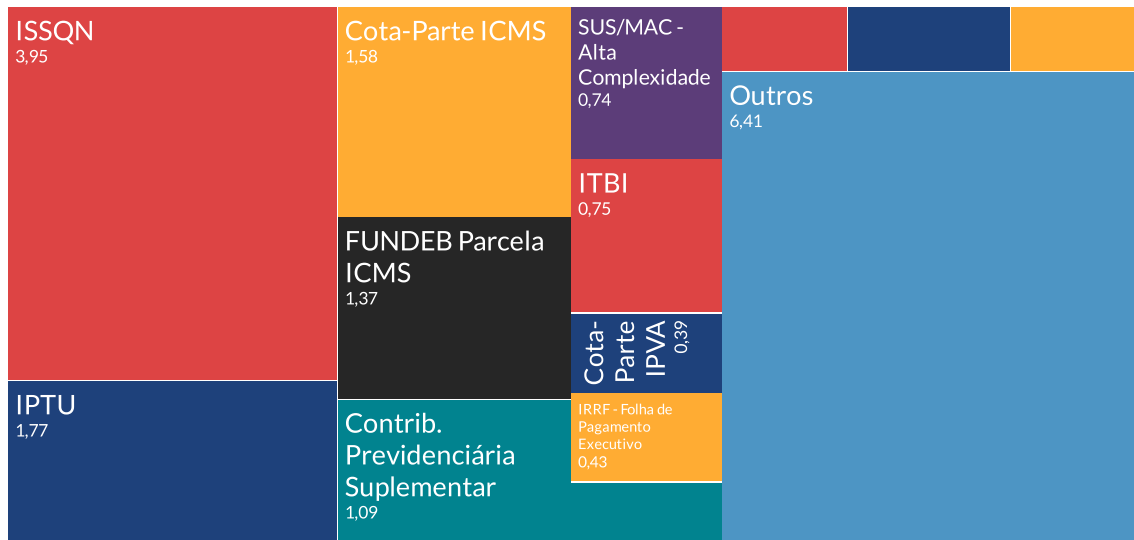


2011

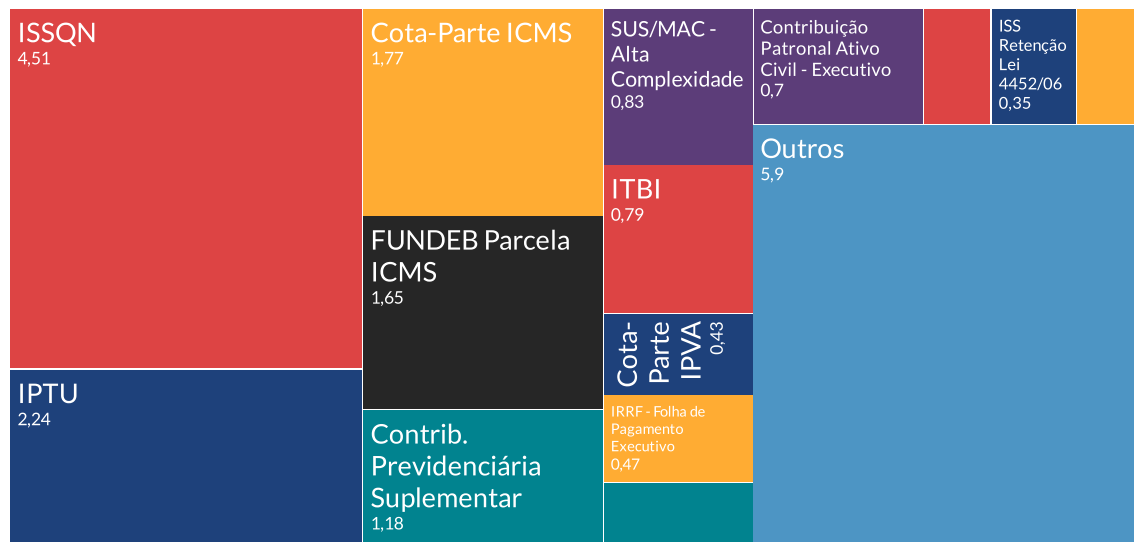


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2012

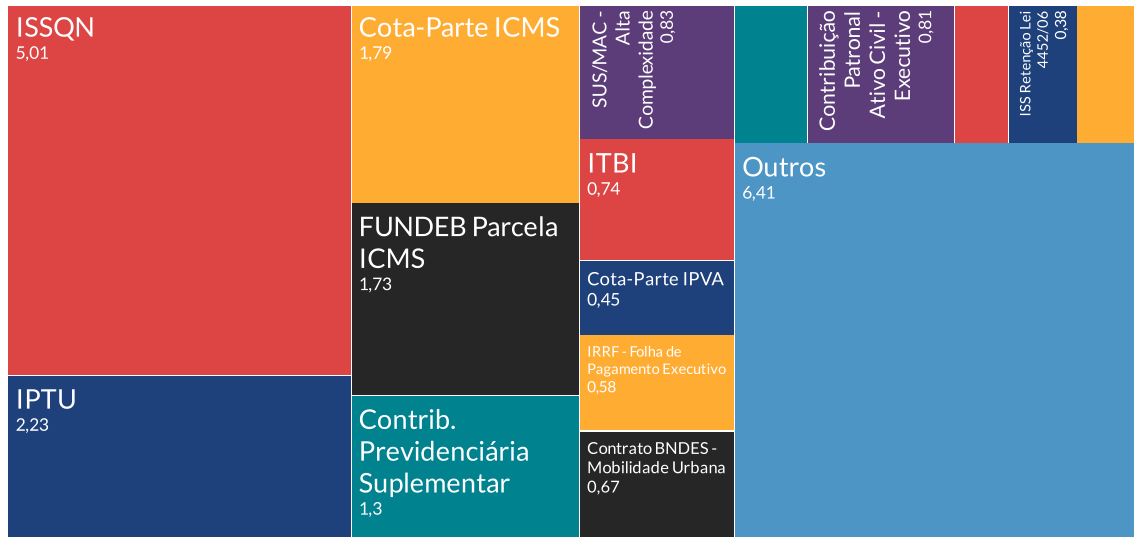


2013

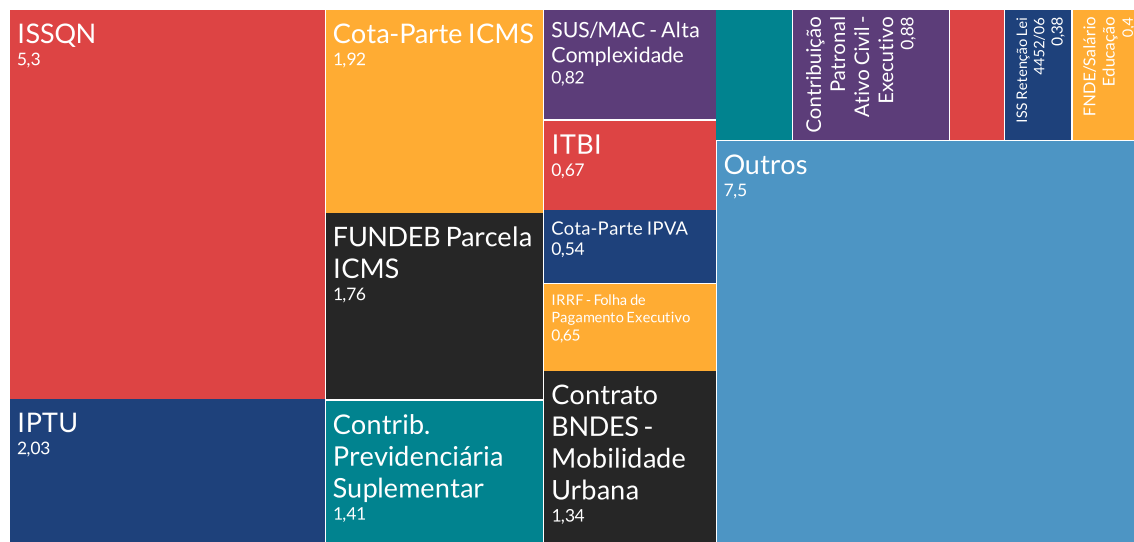


Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

2014



2015



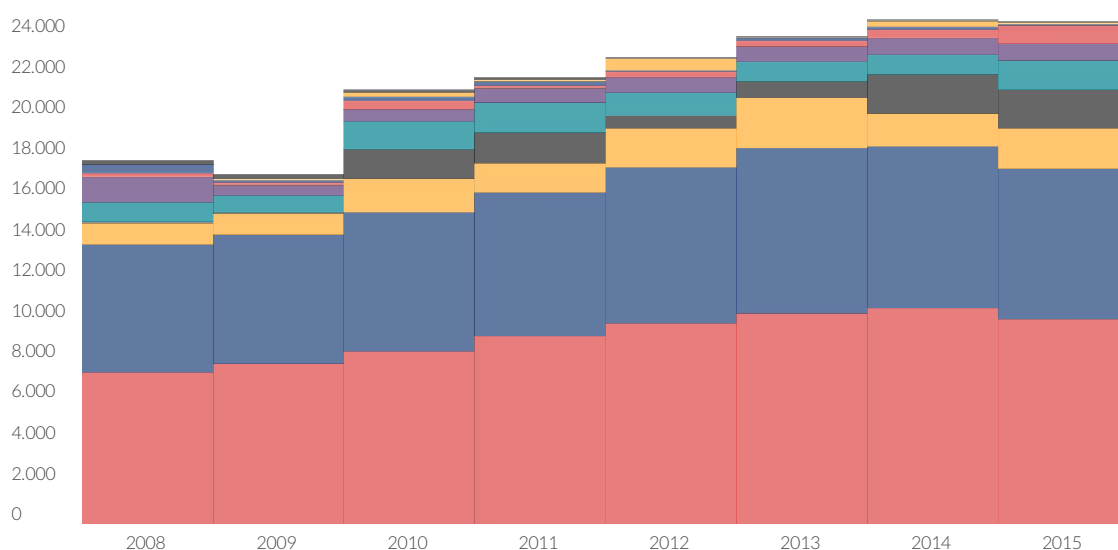
Fonte: Portal Rio Transparente
Elaboração: FGV/DAPP

O gráfico a seguir mostra a evolução da receita distribuída entre seus principais componentes (origens). Mais de 40% da receita municipal é proveniente de fontes tributárias, enquanto que cerca de 33% correspondem a transferências correntes (que incluem o FUNDEB e as transferências do SUS, por exemplo).

A receita, na série analisada, cresceu em termos reais em todos os anos, exceto 2009 (ano da repercussão imediata da crise financeira internacional) e 2015 (ano em que a receita manteve-se praticamente no mesmo patamar de 2014).

Essa realidade traz grandes desafios para a administração pública municipal. Um dos recursos utilizados são as receitas de capital. Verifica-se que a contratação de operações de crédito aumenta proporcionalmente no período, saindo de 0,4% do total das receitas, em 2008, para 7,9%, em 2015.

Receita arrecadada por origem (incluindo intraorçamentárias)
R\$ milhões: 2008-2015 (a preços de 2016)



Fonte: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro
Elaboração: FGV/DAPP

Focando nos principais componentes da receita — a saber, o ISSQN e o IPTU —, verifica-se que ambos os impostos tiveram uma queda no valor arrecadado em 2015, o que reforça o desafio que está colocado na realidade do município.

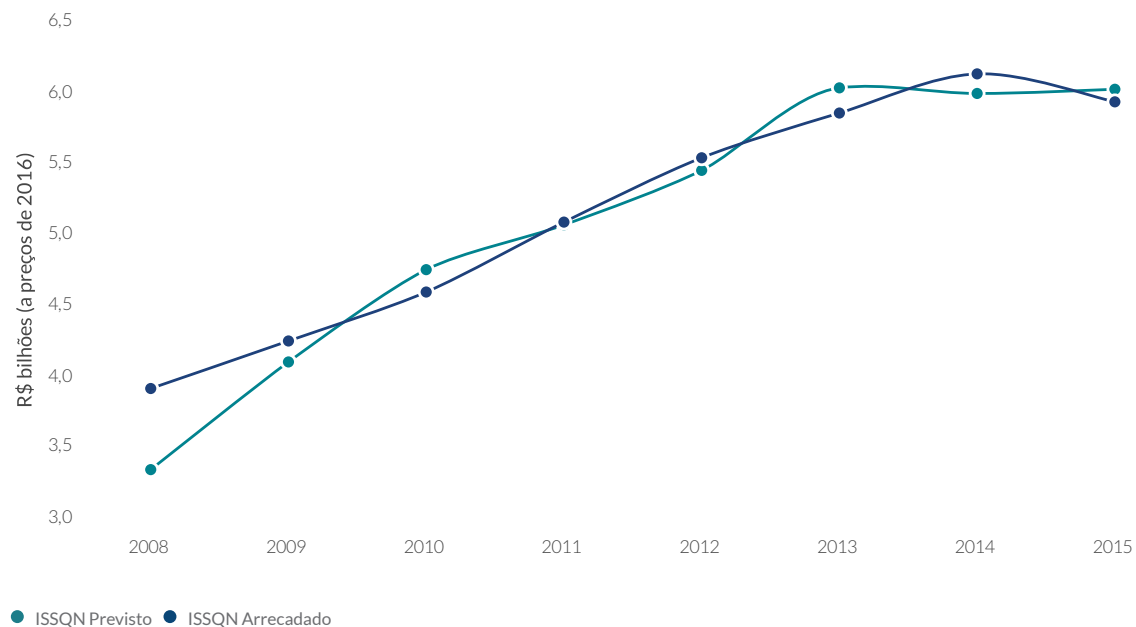
Em 2015, a arrecadação de ISSQN e IPTU caiu, respectivamente, 3% e 8% em termos reais, após vários anos de crescimento. No caso do IPTU, o valor em 2015 é, ainda assim, superior ao previsto. Já o ISSQN arrecadado em 2014, que havia sido superior ao previsto, passou a ser inferior à previsão em 2015, indicando uma frustração de expectativas com relação à atividade econômica do ano.

Outro fato a ressaltar é que a inclinação da trajetória do ISSQN é significativamente maior que a do IPTU, o que resulta numa participação estável do primeiro na receita (22,3%, em 2008, e 21,7%, em 2015) enquanto que o segundo perde participação: sai de 10,9%, em 2008, para 7,7%, em 2015. Em 2016, o valor arrecadado do ISSQN, até setembro, 6% menor do que no mesmo período de 2015.

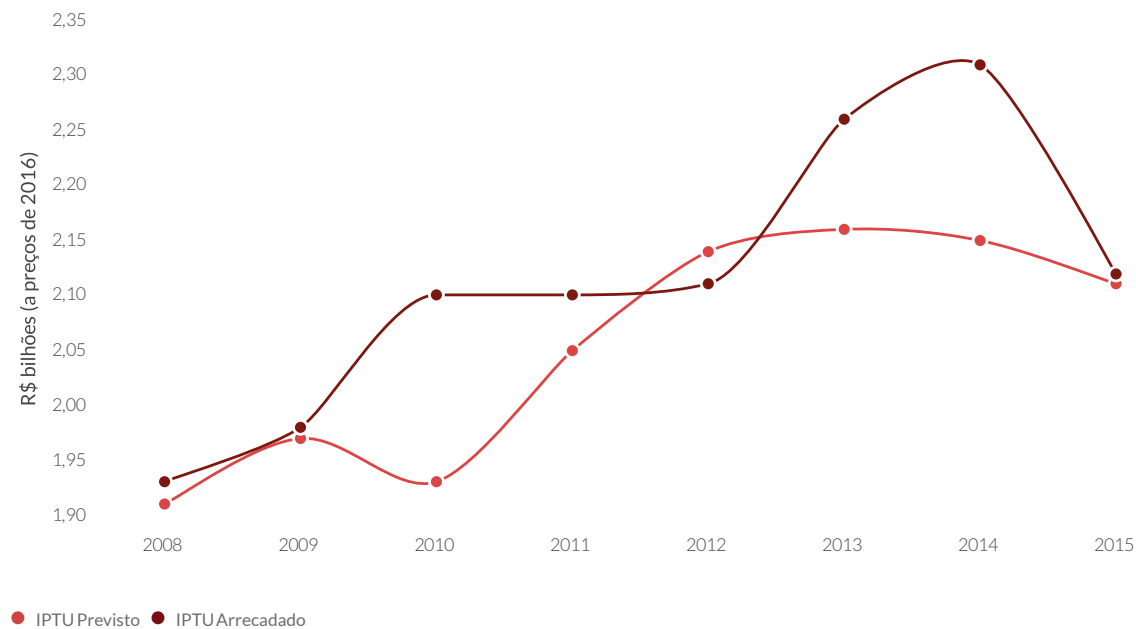
Em resumo, pelo lado da receita, as restrições orçamentárias são evidentes, o que coloca para o próximo prefeito um desafio considerável, a saber: quais serão as prioridades dentro de um orçamento mais enxuto?

- Receita prevista e arrecadada - ISSQN e IPTU
- R\$ bilhões: 2008-2015 (a preços de 2016)

ISSQN



IPTU



Fonte: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro
Elaboração: FGV/DAPP

Orçamento R\$ 3 bilhões menor

O PLOA 2017 traz uma estimativa de orçamento autorizado de R\$ 29,5 bilhões, um valor que, descontando o efeito da inflação prevista no próprio projeto de lei, de 5,4%, é R\$ 3 bilhões menor do que o que foi autorizado em 2016.

Receitas em queda

A arrecadação municipal está em trajetória de queda, fruto da contração da atividade econômica. O montante do principal imposto municipal (ISSQN) arrecadado em 2016 é 6% menor do que foi em 2015.

Orçamento comprometido em rubricas obrigatórias

Os investimentos previstos para 2017 são mais de 60% menores do que o autorizado para 2016. Ou seja, o orçamento além de menor é menos “manejável”, destinado, majoritariamente, ao pagamento de despesas obrigatórias, como Pessoal e Encargos da Dívida.

REFERÊNCIAS

Câmara Municipal do Rio de Janeiro - Consulta Atividade Parlamentar - Projeto de Lei 2030/2016 (PLOA 2017)

Disponível em <<http://www.camara.rj.gov.br/>>

Consulta realizada em 05/10/2016.

Elaboração: FGV/DAPP (dapp.fgv.br).

Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro - Portal Rio Transparente (Dados Abertos).

Disponível em <<http://riotransparente.rio.rj.gov.br/>>

Consulta realizada em 16/08/2016.

Elaboração: FGV/DAPP (dapp.fgv.br).

Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro - Prestação de Contas Completa.

Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/cgm/exibeconteudo?id=4200347>>.

Consulta realizada em 01/09/2016.

Elaboração: FGV/DAPP (dapp.fgv.br).

Secretaria Municipal da Fazenda - Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro.

Disponível em <<http://www2.rio.rj.gov.br/smf/orcamento/loa.asp>>.

Consulta realizada em 17/08/2016.

Elaboração: FGV/DAPP (dapp.fgv.br).

EXPEDIENTE

FGV/DAPP
Diretoria de Análise de Políticas Públicas | Fundação Getúlio Vargas

DIRETOR
Marco Aurélio Ruediger

EQUIPE DE EXECUÇÃO
Coordenação
Marco Aurélio Ruediger

Pesquisadores
Amaro Grassi
Andressa Falconiery
Wagner Oliveira



INOVAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

 **FGV DAPP**
DIRETORIA
DE ANÁLISE
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS

dapp.fgv.br
dapp@fgv.br
+55 (21) 3799.4300