

Os recursos existem? Não, mas é possível melhorar a gestão e seu aproveitamento.

A questão fiscal: Paulo Tafner, Sol Garson, Vagner Ardeo.

1. Introdução e Diagnóstico

Ao longo da década 2007-2016, a Cidade do Rio de Janeiro passou por significativa transformação urbanística, como preparação para eventos que se sucederam: após os Jogos Pan-americanos de 2007, foi uma das cidades-sede da Copa do Mundo em 2014 e palco dos Jogos Olímpicos de 2016. Embora parte dos investimentos e das despesas públicas com esses eventos tenha sido suportada pelos governos federal e estadual, a Prefeitura teve forte participação, em particular na preparação dos Jogos Olímpicos.

A crise econômica, que se abateu sobre o país em geral, a partir de 2014 chegou ao Estado do Rio de Janeiro com força ampliada, resultando em forte deterioração sobre ao ambiente econômico e social e sobre a capacidade de prestação de serviços públicos, em particular os estaduais. Esses eventos impactaram tanto a receita como a despesa do Município, sobrecarregada adicionalmente pela demanda de serviços desatendidos pelo governo estadual.

Do lado da Receita, a forte expansão da Receita Corrente Líquida entre 2010 e 2013 deu lugar a uma aparente estabilização em 2014 -2015, seguida por queda até 2017 e lenta recuperação a partir de então. Em 2019, retornou, em termos reais, ao nível de 2011 e, em 2020 apresenta pequeno crescimento, fruto do aumento das transferências federais, que aumentaram 51,4% (aumento de R\$ 873,76 milhões até agosto). As Receitas de Capital que aportaram ao caixa municipal até 2016 para o financiamento dos vultosos investimentos para os grandes eventos, caíram a menos da metade em 2017 e mais 30% em 2018, permanecendo estável desde então. Fato é que esses recursos escassearam e o financiamento da Cidade via endividamento público desde então, deixa de existir.

Do lado da despesa o que se verifica nesse mesmo período é uma progressiva deterioração de sua composição. A expansão dos investimentos realizada nos anos iniciais da década, particularmente na área da saúde, implicou em aumento do gasto permanente de custeio e de pessoal, este impulsionado também pelo crescente peso da conta de aposentados e pensionistas, implicando em déficit crescente do Regime de Previdência dos Servidores Públicos – RPPS. Assim, ao final do período, o Município apresenta uma estrutura de despesa bem mais rígida e fortemente deficitária. Seu gasto com pessoal é superior a $\frac{3}{4}$ da RCL; seu caixa opera sem nenhuma folga, sendo mesmo negativo; sua dívida representa aproximadamente $\frac{2}{3}$ de sua RCL e o giro dessa dívida consome mais de 7% de sua RCL. Esse quadro da dívida só não é pior, por conta da recente renegociação das dívidas dos entes subnacionais junto à União. No presente ano, a despesa corrente aumentou 3,6% e a despesa de pessoal 4,15%, indicando a enorme resistência de ajustes na despesa com pessoal em ciclos recessivos.

Em síntese¹, o Rio de Janeiro apresenta enorme fragilidade fiscal. A razão Dívida Consolida/RCL é a segunda maior (75,1%) dentre todas as capitais, ficando atrás apenas de São Paulo (88,6%).

¹ Dados extraídos do Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais, 2019 – STN.

Sua despesa bruta com pessoal expresso como fração da RCL atinge 76%, sendo a maior dentre todas as capitais do país. O serviço de sua dívida consome 7,2% de sua RCL (sendo a segunda mais elevada). Em 2018 seus investimentos com recurso próprios foram inexistentes e seu orçamento apresenta enorme rigidez expressa pela razão despesa de custeio/despesa total 63,4%. O volume de restos a pagar processados/despesa liquidada é a 3ª maior dentre as capitais (7,7%) e o indicador que expressa com mais exatidão sua situação financeira (disponibilidade de caixa/despesa mensal média liquidada) revela sua situação de insustentabilidade de curto prazo: -0,2, ou seja, está virando com caixa negativo.

O indicador de capacidade de pagamento elaborado pela STN (CAPAG)² revela que o Rio de Janeiro está classificado com ranking C, padrão estável para os anos de 2017 a 2019. Essa classificação praticamente inviabiliza a captação de novos recursos com aval da União o que torna a captação de recursos novos praticamente inviável.

Dada a lenta recuperação da atividade econômica do país não se deve apostar que a recuperação da sustentabilidade fiscal da Cidade possa se dar pelo lado da receita, ainda que haja algum espaço para melhoria e otimização desta. A recuperação fiscal da Cidade do Rio de Janeiro exigirá, portanto, cuidadoso e atento programa de ajuste nas despesas, sobretudo nas despesas de pessoal e particularmente nas despesas com pagamento de benefícios previdenciários. Trata-se de um processo longo e exigirá persistência por parte do futuro Prefeito e, também, apoio político, dado o inevitável desgaste decorrente do processo de ajuste. Quanto a isso, deve-se destacar que muito provavelmente a próxima gestão não será marcada por “grandes realizações” dado o esforço fiscal necessário para a recuperação das finanças públicas municipais. Assim é que caberá ao postulante responsável a clareza de que sua mais nobre missão não serão as grandes obras, os grandes investimentos, mas o trabalho diuturno e resiliente de ajuste estrutural das finanças locais. Com alguma dose de sorte e desde que a economia volte a crescer sustentadamente a patamares superiores a 2,5-3%, será possível ter alguma folga no período final de seu mandato.

2. O que fazer para recuperar a capacidade fiscal da Cidade?

Deve-se de pronto frisar que a recuperação da sustentabilidade Fiscal e da capacidade de pagamento da Cidade do Rio de Janeiro será um processo longo, que exige elevada capacidade gerencial, coordenação da equipe de governo e muita persistência. Nesse processo, algumas medidas são de caráter imediato e podem produzir efeitos em prazo relativamente curto, de forma a reduzir o estrangulamento fiscal e mitigar a difícil situação financeira municipal. Deve ficar claro, no entanto, que essas não se sustentam sem um concentrado esforço de planejamento do longo prazo, operacionalizado através de reformas institucionais, do estrito cumprimento dos orçamentos anuais e do controle de sua execução. A seguir, sugere-se um primeiro conjunto de medidas, que deverão ser avaliadas e detalhadas pelo governo municipal.

² Esse indicador é produto de três indicadores básicos: (i) Dívida Consolidada/RCL; (2) Despesa Corrente/RCL ajustada; e (3) Obrigações financeiras/Disponibilidade de Caixa. Os resultados desses indicadores foram respectivamente: 75,06% (B); 100,50% (C); e -323,51% (C).

Antes de passar para a seção de propostas, algumas palavras sobre o papel crucial de enfrentamento da questão previdenciária.

2.1 Algumas palavras sobre o papel proeminente da despesa previdenciária

Dada a proeminência da despesa com pessoal e dentro dessa grande rubrica a despesa previdenciária com pagamento de benefícios previdenciários, torna-se imperioso administrar com mais rigor essa despesa. O déficit financeiro anual do RPPS Rio de Janeiro é superior a R\$ 2 bilhões e seu passivo previdenciário bruto (reservas a amortizar) equivale a mais de três vezes sua RCL. Segundo o último relatório de avaliação atuarial da Cidade do Rio de Janeiro (2018), a insuficiência mensal de caixa do RPPS é de R\$ 80,34 milhões, representando insuficiência de financiamento equivalente a 18,6%. O número de servidores ativos era de 93,5 mil, de aposentados, 67,0 mil e 13,2 mil pensionistas. Dessa forma, a razão de suporte (# ativos/ # inativos) era de apenas 1,39, com tendência de deterioração.

O Rio de Janeiro foi o último município a instituir a cobrança de contribuição previdenciária sobre proventos de aposentadoria e pensão, prevista desde a Emenda Constitucional 41, de dezembro de 2003. Desde então praticamente todos os entes da federação (União, Estados e Municípios que têm RPPS) passaram a realizar a cobrança da contribuição previdenciária. Entretanto, o Município do Rio não implementou essa medida, somente vindo a fazê-la na atual gestão (Prefeito Crivella). A perda de arrecadação decorrente dessa decisão equivale a aproximadamente 3,6% da despesa previdenciária anual, o que equivale a mais de R\$ 210 milhões/ano³.

As mudanças constitucionais implementadas pela EC 103/2019, se adotadas no Município do Rio de Janeiro importariam em redução de mais de 30% do passivo atuarial e em redução de déficit financeiro de aproximadamente R\$ 230 milhões/ano somente com a alteração da alíquota. A redução de despesa nos 10 primeiros anos pode ser equivalente a R\$ 35 milhões/ano (em termos médios). Se implementada a alíquota extraordinária, dispositivo previsto na referida Emenda Constitucional o impacto sobre o déficit financeiro seria de outros R\$ 200 milhões/ano. Isso significa que a necessidade de recursos do Tesouro Municipal para cobertura do déficit previdenciário seria reduzida em quase meio bilhão de reais a cada ano⁴.

Com as breves e sucintas informações apresentadas, fica evidente o papel proeminente de uma reforma da previdência do RPPS do Município do Rio de Janeiro para o esforço de recuperação e sustentabilidade fiscal de longo prazo da Cidade.

³ Estimativas preliminares indicam que a não adoção da cobrança dessa contribuição previdenciária redundou em uma perda de arrecadação superior a R\$ 3,6 bilhões até a data de sua instituição, ou seja 17% de sua RCL atual.

⁴ Os valores aqui apresentados são estimativos e representam a média ao longo dos 10 anos subsequentes à mudança legal. No caso da receita advinda de alíquota extraordinária foi feita uma estimativa com alíquota progressiva e incidente a todo o valor da remuneração de ativos, inativos e pensionistas que exceder o valor do salário mínimo. A alíquota máxima simulada foi de 8%. Para estimativas mais precisas seria necessário fazer uma avaliação atuarial com microdados.

2.2 Medidas emergenciais

É aqui listado um conjunto de medidas de curto prazo a ser implantado nos primeiros 90 dias de governo. As medidas estão separadas segundo sua natureza.

Medidas de Aprimoramento Institucional

- Elaborar Proposta de Reforma da Previdência, nos moldes definidos na EC 103/2019 contendo a previsão de instituição de alíquota extraordinária e medidas adicionais de equacionamento do passivo previdenciário;
- Elaborar Proposta de Legislação definindo a obrigatoriedade de os Poderes compartilharem as insuficiências previdenciárias, conforme previsto na Legislação Constitucional e infraconstitucional em vigor, prevendo prazo de ajustamento, para não ocorrência de desenquadramento perante a LRF;
- Elaborar Proposta de Lei de Responsabilidade fiscal, nos moldes da legislação federal, mas incluindo uma seção sobre responsabilidade previdenciária.

Medidas do lado da Receita

- Examinar possibilidades de expansão da base de arrecadação, a partir de medidas de administração tributária, avaliando tempo necessário;
- Desenvolver programa de recuperação da dívida ativa municipal; e
- Estabelecer controle semanal da inadimplência e estimular a autorregularização do contribuinte.
- Desenvolver iniciativas para melhora da CAPAG, retomando a capacidade de captar operações de crédito: de imediato, focar a atenção no indicador de liquidez (redução de Restos a Pagar Liquidados e não pagos) e no Indicador de Poupança Corrente (Despesa Corrente/Receita Corrente líquida de deduções ao Fundeb e outras).

Medidas do lado da Despesa

- Dimensionar força de trabalho necessária, considerando a demanda futura pelos serviços municipais e o uso de novas tecnologias para sua produção. Priorizar as áreas da Saúde, Educação e Assistência Social, evitando a substituição automática de funcionários, por motivo de aposentadoria e outros;
- Rever a estrutura de cargos em comissão, a cessão de funcionários a outros níveis de governo, visando estabelecer trajetória de redução das despesas com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida;
- Detalhar a composição da despesa de custeio por órgão, priorizando as despesas essenciais e renegociando contratos de maior porte, para redução do gasto total de custeio.
- Investimentos - detalhar investimentos em andamento com cronograma, valores já comprometidos e a comprometer a cada ano até sua conclusão, priorizando-os nos projetos de leis orçamentárias.
- Não incluir novos investimentos – exceto aqueles de caráter emergencial – até o exercício em que os investimentos em curso estejam concluídos.

Medidas de gestão com impactos na Despesa/Receita

- Suspender todos os aumentos e progressões de carreira por pelo menos 2 anos;
- Estabelecer programa de redução do número de secretarias, fusão de autarquias, etc;
- Cancelar eventuais concursos e suspender pelo prazo de dois anos a contratação de servidores aprovados em concursos já realizados;
- Estabelecer sistemática de programação da liberação orçamentária e financeira que evite o acúmulo de Restos a Pagar;
- Examinar a composição dos Restos a Pagar Liquidados, negociando com credores sua redução em troca de maior agilidade no pagamento;
- Cancelar Restos a Pagar ainda não liquidados, orientando as áreas setoriais que utilizem as dotações do orçamento do novo exercício fiscal. Observar que devem ser preservadas as despesas da área da Educação que tenham sido computadas no cálculo do mínimo constitucional;
- Revisão do fluxo de Comprev (Compensação Previdenciária); e
- Vedar a possibilidade de aditivos contratuais nos investimentos em curso, a menos que sejam decorrentes da ocorrência de contingências.

2.3 Medidas estruturais

Dentre as **medidas estruturais**, que darão sustentabilidade aos esforços mais imediatos de ajuste fiscal, encontram-se:

- Revisão das isenções fiscais do IPTU, ampliando a base física de tributação;
- Revisão de tratamentos especiais para o ISS, tais como empresa uniprofissional e outras e;
- Redimensionar a capacidade de aporte de recursos próprios do município à Saúde (além do mínimo constitucional), em função das necessidades de gasto em outras áreas, particularmente Educação, Previdência, Serviços Urbanos (coleta do lixo, limpeza, iluminação e conservação de logradouros, entre outros), contenção de encostas, transporte e mobilidade, saneamento e gestão ambiental, pagamento da dívida pública.

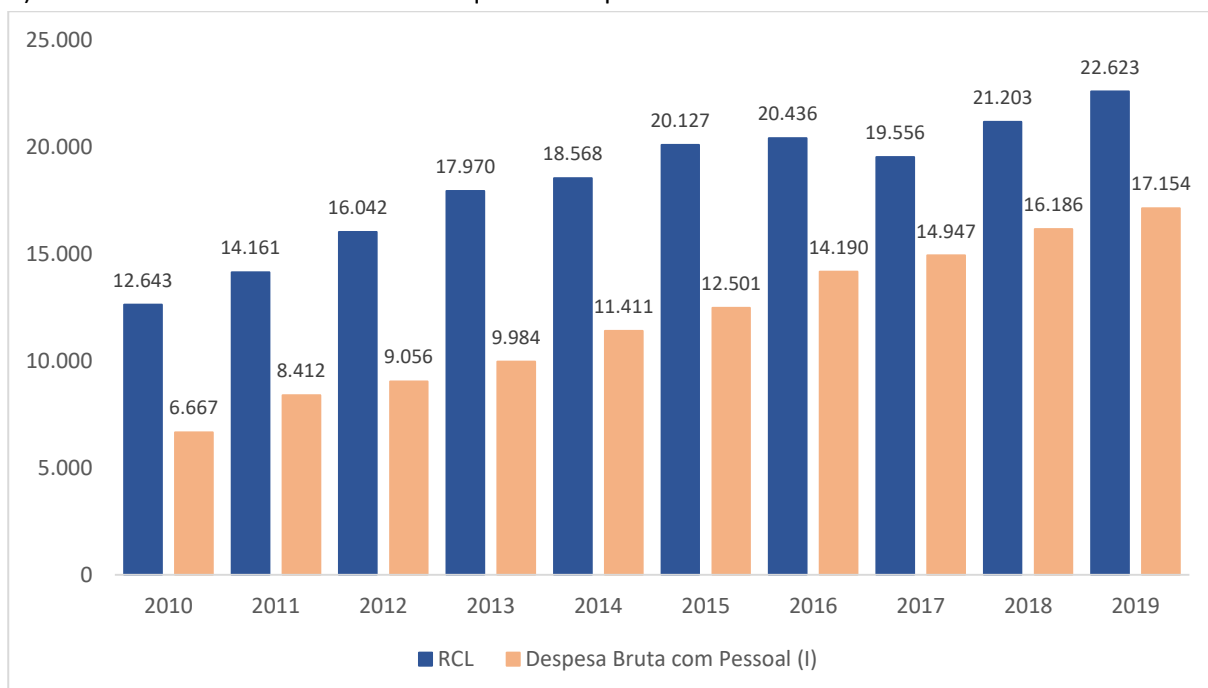
Há medidas estruturais que podem ser implementadas ao longo do mandato, quais seja:

- Estabelecer sistemática de previsões fiscais – receitas, despesas, endividamento – mínimo de 10 anos, com base em avaliação do desempenho recente – mínimo 6 anos, que orientem as escolhas do Planejamento Estratégico e as prioridades de alocação de recursos orçamentários;
- Apresentar projetos de lei tratando de responsabilidade fiscal e de responsabilidade previdenciária;
- Retomar o Planejamento Estratégico da Cidade, como orientador do planejamento de médio prazo, através do PPA e das Leis Orçamentárias Anuais;
- Rediscutir a responsabilidade de gestão dos serviços de saúde com o governo federal e estadual, revendo, se for o caso, responsabilidades de outras esferas anteriormente assumidas pela Prefeitura;
- Selecionar projetos para expansão de Parcerias Público Privadas – PPP;

- Ancorar a elaboração dos Projetos de Lei do PPA (4 anos) da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária nessas previsões fiscais;
- Desenvolver sistema de custos, essencial à elaboração dos orçamentos setoriais e à avaliação de eficiência das políticas públicas.
- Aplicar metodologia de Gestão por Resultados na elaboração do Plano Plurianual - PPA e da Lei Orçamentária Anual – LOA, desenvolvendo instrumental para monitorar e avaliar a eficiência e eficácia das políticas públicas, elencando áreas de maior expressão para e execução de projetos piloto.

Pequeno Anexo Estatístico

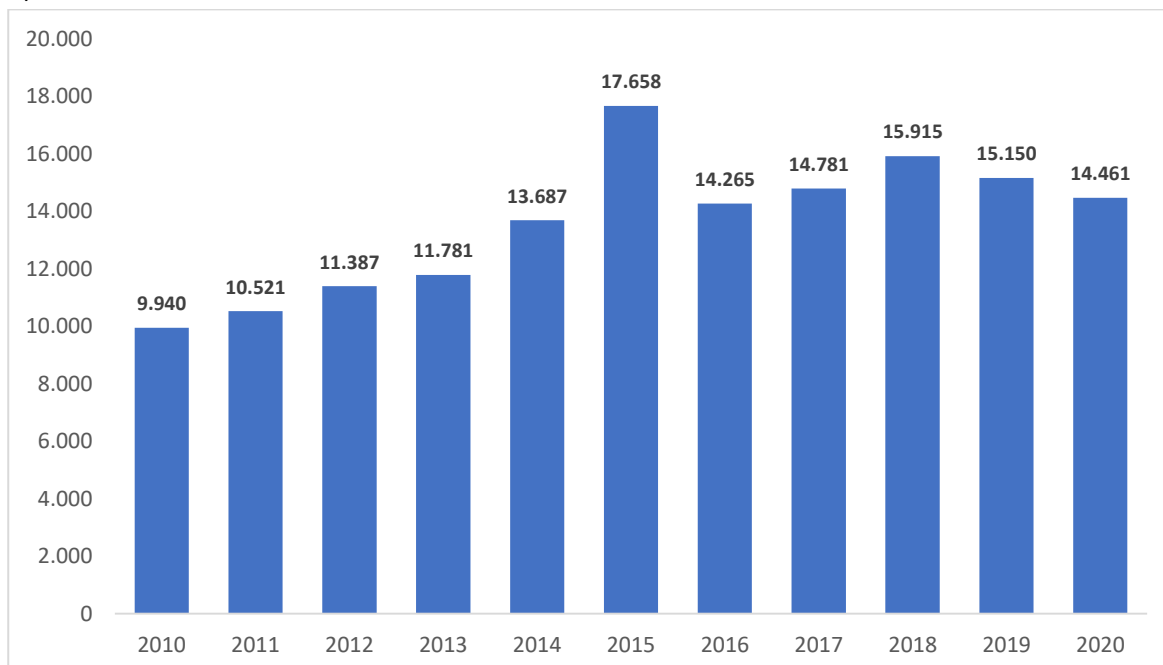
1) Rio de Janeiro: Receita Corrente Líquida e Despesa Bruta de Pessoal - 2010-2019 *



Fonte: RGF – Anexo I

Nota: para 2020 os dados referem-se ao período jan-ago

2) Rio de Janeiro: Dívida Consolidada - 2010-2019 *



Fonte: RGF – Anexo II

Nota: para 2020 os dados referem-se ao período jan-ago

3) Informações estatísticas básicas sobre quantitativo e da despesa com pessoal

Discriminação da massa	Quantidade	Folha Mensal	Remuneração média
Servidores ativos	93.466	432.809.042	4.631
Inativos/pensionistas	80.360	349.418.235	4.348
Servidores aposentados	67.033	297.694.262	4.441
Pensionistas	13.327	51.723.972	3.881
T o t a l	173.826	782.227.277	4.500

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial 2018.

4) Composição da Receita de Contribuição Previdenciária, Despesa e Resultado Previdenciário

Discriminação da massa	Base de Cálculo (mensal)	Valor da Base de Cálculo	Percentual de Contribuição	Receita de Contribuição	(%)
Servidores				47.608.995	17,7%
Servidores ativos	Folha de Salários	432.809.042	11%	47.608.995	
Inativos/pensionistas	Valor que excede o teto INSS	60.989.399	0%		
Servidores aposentados	Valor que excede o teto INSS	48.180.357	0%		
Pensionistas	Valor que excede o teto INSS	12.809.042	0%		
Ente				221.465.768	82,3%
Custo Normal	Folha de Salários	432.809.042	21%	90.889.899	
Custo Suplementar	Folha de Salários	432.809.042	30,17%	130.575.869	
Total da Receita de Contribuição				269.074.763	100,0%
Total da Despesa Previdenciária				349.418.235	
Resultado Previdenciário				-80.343.472	
Taxa de Administração	Folha de Salários	532.809.042	1%	5.328.090	
Total da Receita				274.402.853	

Fonte: Relatório de Avaliação Atuarial 2018.