



Configuração das Receitas e Despesas Públicas: uma Análise das Finanças do Município do Rio de Janeiro – RJ (2005-2012)

Ana Beatriz Tavares Machado
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)
anabeatriz.ufrj@gmail.com

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo principal investigar aspectos relacionados à configuração das receitas e despesas do orçamento do município do Rio de Janeiro, no período de 2005 a 2012, a partir da perspectiva da autonomia financeira, preferências na alocação de recursos e nível de acurácia orçamentária. Os dados foram coletados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, com a delimitação do município do Rio de Janeiro para o período de 2005 a 2012. As análises foram feitas a partir de comparações entre as gestões dos prefeitos Cesar Maia e Eduardo Paes. Os resultados apontaram que o município do Rio de Janeiro apresenta autonomia financeira significativa tendo em vista os padrões econômicos do município, com tendência de aumento da participação das receitas próprias em relação às transferências ao longo do período estudado. No tocante às preferências alocativas, identificou-se que uma parcela expressiva das receitas tem sido destinada à manutenção da máquina pública e, apesar do reduzido investimento, houve elevação dos recursos investidos no período. A análise da despesa por função identificou que os principais gastos são nas funções relativas à área social: educação, previdência, saúde e urbanismo. Em relação à acurácia do planejamento orçamentário, observou-se melhoria da previsão na segunda gestão, com maior proximidade entre os valores previstos no orçamento e executados no exercício.

Palavras-chave: ORÇAMENTO; RECEITA; DESPESA; PLANEJAMENTO; ACURÁCIA.

Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 reformulou o comportamento dos municípios frente às suas responsabilidades de prestação de serviços públicos e arrecadação. O objetivo foi reduzir o papel do Estado centralizador em favor de um modelo descentralizado de ação, no qual os municípios ganharam funções antes realizadas pelas esferas estadual e federal, transferidas às esferas de poder local.

A justificativa para conferir aos municípios maior autonomia financeira e administrativa, segundo Borja (1988 *apud* Arretche, 1996), estaria baseada no fortalecimento de instituições que estão próximas aos cidadãos, superando os limites impostos pelo arcaico aparelho estatal e assim majorando a democracia. Dessa forma, os gestores municipais seriam os agentes mais adequados



para gerir os serviços providos em suas cidades, uma vez considerada a importância da proximidade à problemática dos seus habitantes.

Devido à complexidade da administração pública atual, o orçamento público, independentemente da posição política, é o principal instrumento para a ação de qualquer governo. O orçamento funciona como um plano, em que não é um fim, mas um meio de realizar as ações governamentais. (PEREIRA 1999) *apud* (SANTOS 2001).

Para Cruz (2008), a análise das receitas segundo o critério de classificação por fonte de recursos é basilar para o diagnóstico dos enfoques econômicos, financeiros e políticos do financiamento público. Enquanto que a estrutura da despesa expõe através da apresentação dos principais segmentos quais foram os investimentos e serviços prioritários da gestão, revelando a sua política de governo.

O presente trabalho visa investigar aspectos político-orçamentários do Município do Rio de Janeiro – RJ, no período de 2005 a 2012, por meio de indicadores que explicitem características das receitas e despesas do município. Assim sendo, a pesquisa será orientada pela seguinte questão: Como estão configuradas as receitas e despesas públicas do Município do Rio de Janeiro nas duas gestões compreendidas no período de 2005-2008 e 2009-2012?

Referencial Teórico

O Orçamento Público

O orçamento público possui uma multiplicidade de aspectos, dentre eles: político, jurídico, econômico, financeiro, administrativo e outros (GIACOMONI, 2009). E por seus campos de conhecimento serem tão vastos, ao longo dos anos, em suas funções, tem sofrido mudanças sempre de acordo com as novas necessidades.

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2012), “o orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período”.

No entendimento de Cruz (2008), o orçamento, além da existência de elementos participativos e sua essência democrática, assegura sua instrumentalidade como mecanismo político de planejamento governamental. Todo seu processo de elaboração legal garante distribuição de poder entre o executivo e o legislativo, limitando a discricionariedade do gestor.

Para Alves (2012), o orçamento público como resultado da democracia representativa manifesta a decisão política da coletividade como principal instrumento de planejamento governamental. Em sua opinião, apesar do seu aspecto legal, são as decisões de prioridades do governo que dão forma ao documento. Matias-Pereira (2006 *apud* Cruz *et. al.*, 2009) reitera que as escolhas orçamentárias de alocação de gastos estão relacionadas ao processo de tomada de decisão das políticas.

Cavalcanti (2008) ratifica a ideia anterior ao entender que mais do que documentos que autorizam a despesa, o orçamento é peça principal do planejamento de governo de acordo com objetivos e prioridades previamente definidos. Em conformidade, Ribeiro (2011) corrobora com esta concepção ao inferir que o orçamento não é um simples documento contábil, mas a partir do momento que considera o interesse da sociedade, reflete um plano de ação do governo.



O processo orçamentário tem status de ferramenta de planejamento, uma vez que pretende através de seus processos executar suas finalidades ao longo de quatro anos (Plano Plurianual), e um ano (Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual).

O propósito do planejamento governamental é definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas simplesmente por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes (SANTOS, 2008).

Conceituação da Receita Pública

Assim como o próprio orçamento, a receita também pode ser conceituada e classificada de diversas formas. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (2012), em sentido geral, todo ingresso de recursos financeiros aos cofres públicos são considerados receitas públicas (quando representam acréscimo do erário).

De acordo com Giacomoni (2009), a receita apresenta um número reduzido de questões de interesse em comparação com a despesa. Para ele, o estudo da receita compreende basicamente apenas as estimativas de arrecadação de cada um dos tipos de receita. Segundo Santos (2011) isso ocorre porque o impacto da despesa pública na vida do cidadão é muito maior. Embora do ponto de vista do contribuinte, deveria preocupar-se também com a receita pública, pois é ele quem paga.

Desde a Constituição de 1988 houve alteração tanto nas competências do município quanto às suas fontes de financiamento. A grande mudança foi o tratamento que os municípios ganharam após anos de regimes ditatoriais e principalmente centralizados. A Constituição vigente deu aos municípios o reconhecimento como membro da federação, colocou-os no mesmo nível no que dita os direitos e deveres dos estados. Para Rezende (1995), as pressões de prefeitos e governadores por maior autonomia financeira foi atendida; contudo a descentralização das receitas foi acompanhada de uma descentralização das responsabilidades públicas de forma desordenada.

Antes da almejada autonomia financeira pelos estados e municípios, Arretch (1996) analisa como a centralização tributária limitava a ação de ambos. Os estados e municípios dispunham de uma pequena margem de recursos para aplicar sem restrições. Dessa forma, o governo federal vinculava a maior parte das receitas a despesas específicas, não existindo liberdade para que os entes administrassem os seus recursos próprios.

Segundo Cruz (2008) as receitas orçamentárias, do ponto de vista da autonomia financeira, podem ser classificadas em receitas próprias e receitas transferidas. Como se subentende pelas denominações, a primeira advém do esforço do ente federativo em procurar aumentar sua arrecadação dentro dos limites legais da sua competência tributária e também através de outras fontes de recursos, como financiamentos e receitas derivadas de atividades estatais (receitas patrimoniais, industriais, de serviços e etc.). Por outro lado, as receitas transferidas são aquelas provenientes do repasse de recursos de outras instituições. Elas podem ser transferências intergovernamentais, de instituições privadas nacionais ou estrangeiras, de pessoas físicas ou obtidas mediante assinatura de convênios.



Contudo, as receitas transferidas com o intuito de complementar o erário do município, podem gerar o que Mendes (2006 *apud* Cruz, 2008) chama de “preguiça fiscal”. Isso ocorre porque muitas verbas auferidas por meio das transferências estão previamente vinculadas a gastos específicos. Se por um lado é uma garantia que a verba será utilizada para seu fim, por outro mantém a rigidez do planejamento dos gastos e a redução do esforço fiscal em aumentar o seu financiamento através das receitas próprias.

Conceituação da Despesa Pública

As despesas públicas constituem todos os desembolsos realizados pelo Estado na prestação dos serviços e encargos assumidos no interesse geral da população, nos termos da Constituição, das leis, ou em decorrência de contratos ou outros instrumentos. Além disso, a luz do princípio da legalidade cabe ao administrador público à obrigação de observar as autorizações e limites da despesa presentes nas leis orçamentárias (SILVA, 2011).

No entendimento de Alves (2012), a alocação dos recursos públicos definidos no orçamento é resultado de extensas disputas políticas com intuito de barganhar o como e o onde os recursos disponíveis serão aplicados. Contudo, apesar da disputa, as despesas públicas autorizadas nas leis orçamentárias devem ser a consecução de todos os anseios sociais. Neste sentido, o autor procura enfatizar que as despesas em sua totalidade devem servir a comunidade em geral, indiferente da ação escolhida para empenhar o dinheiro.

Silva (2011) destaca em seu texto que, segundo a classificação legal da despesa, pode-se dividi-la em jurídico e administrativo-legal. No entanto, para efeitos de pesquisa no referente estudo, será utilizada apenas a segunda visão. Nesta, assim como na Lei nº 4.320/1964, orienta-se a classificação da despesa pública segundo os critérios: institucional, funcional, programática e segundo a natureza.

Para análise no presente trabalho, será utilizado o modelo de classificação funcional, apesar das demais classificações também apresentarem importantes polos de informações na classificação da despesa pública. Como a classificação funcional refere-se a bases estatísticas sobre a despesa pública segundo grandes grupos de atuação do governo, como saúde, educação, segurança e mais, sua apreciação se encaixa melhor no estudo.

Além da classificação formal legal, há autores que entendem que classificações alternativas auxiliam no entendimento de estudos referentes às despesas públicas. Rezende (1997) propôs uma classificação alternativa dos gastos públicos em três categorias: gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. O autor expõe que “o gasto público realizado por uma dada escala de governo, em um conjunto fixo de políticas públicas, em um dado ano fiscal, expressa com relativa precisão as preferências alocativas dos atores sociais”.

Segundo Rezende (1997), a classificação alternativa baseada nas suas três categorias de despesa pública se definiriam por:

Gasto Mínimo: corresponde a parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo.

Gasto Social: corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinada à provisão de bens e serviços meritórios ou do tipo quase-públicos.

Gasto Econômico: corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, o governo não teria necessidade de se envolver, contudo, o governo desempenha tais atividades, dada a necessidade de regulação de mercados.



O autor garante que a classificação das despesas públicas elucidam a evolução da distribuição dos recursos alocados durante uma gestão evidenciando as preferências alocativas dos governos locais por políticas públicas.

Procedimentos Metodológicos

Unidade de análise

O município do Rio de Janeiro, localizado no Estado do Rio de Janeiro é a segunda maior cidade do Brasil, segundo importância econômica, além de, nos últimos anos, ter sido sede de diversos eventos internacionais além de seu destaque turístico. No aspecto econômico, a cidade do Rio de Janeiro possui PIB per capita que fica em 2º lugar, entre os 5.565 municípios brasileiros de acordo com o IBGE. Por outro lado, o IDH-M apresentado pelo município no ano de 2010 foi de 0,799, o que o classificou como segundo colocado no ranking dentre os municípios fluminenses, no qual em primeiro lugar está Niterói com 0,837 (IBGE CIDADES, 2014). A população do município do Rio de Janeiro é de cerca de 6,5 milhões de habitantes, a segunda maior do país, de acordo com o Censo 2010.

O período analisado compreende os anos de 2005 a 2012, referentes a dois mandatos da prefeitura municipal. A primeira gestão (2005-2008) foi de responsabilidade do prefeito César Maia, e a segunda gestão, do prefeito Eduardo Paes (2009-2012).

Coleta e tratamento de dados

A principal fonte de coleta de dados para a construção dos indicadores propostos a seguir, foram os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do último bimestre de cada ano, da prefeitura do Rio de Janeiro, disponíveis na página da Controladoria Geral do Município. Este órgão foi o primeiro a ser criado no país em 1993 pela Lei nº 2.068, com intuito de dedicação exclusiva ao controle interno.

Para efeitos de coleta efetiva foram utilizados três anexos bimestrais do RREO; o Balanço Orçamentário (Anexo I), a Execução das Despesas por Função/Subfunção (Anexo II), e Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (Anexo XVIII). Como nos anos de 2005 e 2006 o RREO não apresentou informações para restos a pagar não processados, diferentemente dos outros anos, este foi recolhido dos anexos quadrimestrais do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) (Anexo VII).

Além disso, foram feitas consultas ao banco de dados Finanças do Brasil (FINBRA) e ao Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) para a obtenção do volume de recursos transferidos através da Cota-Royalties do Petróleo e das transferências estaduais e federais.

E por fim, também foi imperativa a consulta à página do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para coleta das informações referentes ao Censo Populacional de 2000 e 2010. Por se tratar de uma série histórica referente aos anos de 2005 a 2012, os valores relativos à execução orçamentária foram deflacionados, baseado no Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI), mensalmente calculado pela Fundação Getúlio Vargas.

Em decorrência de alterações na classificação da despesa por função, promovida pela Portaria MPOG nº 42/1999 foi feita uma adaptação a partir da classificação das despesas por função na análise proposta por Rezende (1997), uma vez que o autor utilizou a classificação anterior



definida pela Portaria MPOG nº 09/1974 de 16 funções. Apesar de a mudança ter sido concretizada em 1999, e as informações recolhidas forem referentes a partir de 2005, a análise sugerida por Rezende (1997) está baseada na classificação anterior.

A seguir o Quadro 1 mostra a desenho das equivalências para as duas classificações.

Quadro 1 - Correspondência entre as portarias nº 42/99 e nº 9/74 segundo classificação funcional da despesa

N.º	16 Funções – Portaria n.º 09/1974	28 Funções – Portaria n.º 42/1999	N.º
1	Legislativa	Legislativa	1
2	Judiciária	Judiciária	2
		Essencial à Justiça	3
3	Administração e Planejamento	Administração	4
		Encargos Especiais	28
		Ciência e Tecnologia	26
4	Defesa Nacional e Segurança	Defesa Nacional	5
		Segurança Pública	6
5	Relações Exteriores	Relações Exteriores	7
6	Assistência e Previdência	Assistência Social	8
		Previdência Social	9
		Direitos da Cidadania	24
7	Saúde e Saneamento	Saúde	10
		Saneamento	11
		Gestão Ambiental	25
8	Educação e Cultura	Educação	12
		Cultura	13
		Desporto e Lazer	27
9	Transporte	Transporte	14
10	Habitação e Urbanismo	Urbanismo	15
		Habitação	16
11	Trabalho	Trabalho	17
12	Comunicações	Comunicações	18
13	Energia e Recursos Minerais	Energia	19
14	Agricultura	Agricultura	20
		Organização Agrária	21
15	Indústria, Comércio e Serviços	Indústria	22
		Comércio e Serviços	23
16	Desenvolvimento Regional	-	

Fonte: Cruz (2008)

Importante ressaltar que, apesar da existência das 28 funções na Portaria nº 42/1999, não são todas as que são de competência dos municípios. Por isso, algumas destas funções são apresentadas zeradas durante a análise. No Relatório Resumido de Execução Orçamentária por despesas por função/subfunção do município do Rio de Janeiro, não constam as funções: Organização Agrária, Agricultura, Energia, Comunicações, Relações Exteriores, Defesa Nacional e Essencial À Justiça.

Indicadores de Análise

O objetivo deste trabalho fundamenta-se na apuração da posição política das gestões quanto à configuração da receita e despesa do orçamento do município do Rio de Janeiro no período de 2005 a 2012. A pesquisa investiga dados referentes à receita e despesa, com a finalidade de compreender as preferências alocativas das despesas do município, sua autonomia financeira diante das transferências recebidas e também quanto e eficácia do seu planejamento.

Para que fosse possível a identificação de tais comportamentos através da coleta dos dados, uma seleção de indicadores foi definida para tal compreensão. No Quadro 2 serão apresentados indicadores referentes à estrutura da receita no orçamento do município, relativo à estrutura da despesa orçamentária municipal, e por último alusivo a acurácia do processo de execução orçamentária do município.

Quadro 2 - Indicadores da estrutura da receita, despesa e da acurácia do planejamento orçamentário

Indicadores da Receita	Indicadores da Despesa	Indicadores de Acurácia
<u>Receitas de Transferências Arrecadadas</u>	<u>Despesa Orçamentária Empenhada</u>	<u>Receitas Orçamentária Arrecadas</u>
<u>Receitas Orçamentária Arrecadadas</u>	<u>População Total</u>	<u>Receitas Orçamentária Estimadas</u>
<u>Receitas Tributárias Arrecadadas</u>	<u>Despesas de Custeio</u>	<u>Despesa Orçamentárias Total Empenhada</u>
<u>Receita Orçamentária Total Arrecadada</u>	<u>Receita Corrente Líquida</u>	<u>Despesa Orçamentária Total Fixada</u>
<u>Receitas de Transf. Federais Arrecadadas</u>	<u>Despesas com pessoal</u>	<u>Créditos Adicionais</u>
<u>Receita Corrente Líquida</u>	<u>Receita Corrente Líquida</u>	<u>Despesa Orçamentária Total Fixada</u>
<u>Receitas de Transf. Estaduais Arrecadadas</u>	<u>Investimento</u>	<u>Restos a pagar não Processados</u>
<u>Receita Corrente Líquida</u>	<u>Despesa Total Empenhada</u>	<u>Despesa Orçamentária Total Empenhada</u>
	<u>Despesas por função</u>	
	<u>População Total</u>	

Fonte: Adaptada de CRUZ, 2008 e CRUZ e SENHORAS (2013)

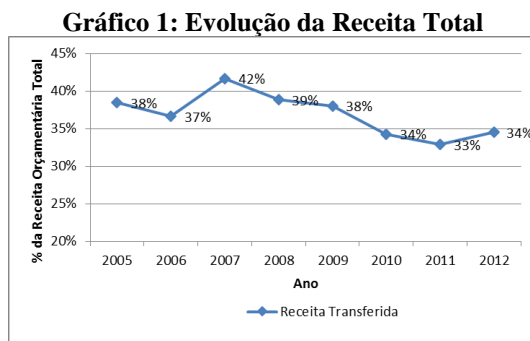
Além dos indicadores expostos no Quadro 2, também foi utilizada a metodologia criada por Rezende (1997), para analisar a despesa pública por uma ótica alternativa de classificação. Os gastos públicos são divididos pelo autor em três categorias: gasto mínimo, gasto social e gasto econômico. Segundo ele, essa classificação facilita a compreensão da dinâmica da evolução em uma série histórica das preferências alocativas locais por políticas públicas.

Análise Dos Resultados

Autonomia financeira

Para analisar a receita municipal sob a ótica da autonomia financeira, foram utilizados os indicadores anteriormente apresentados. Tais indicadores auxiliam na evidenciação da estrutura das receitas, montante arrecadado e quanto às transferências recebidas.

O Gráfico 1 exibe o total das receitas transferidas em relação à receita orçamentária total.

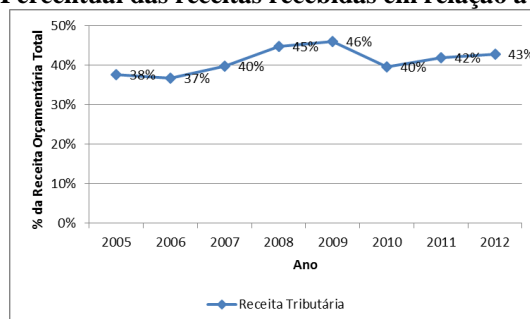


Os dados permitem a conclusão de que o município do Rio de Janeiro para o período analisado manteve suas receitas orçamentárias de transferência sempre abaixo dos 45%, confirmando sua posição de segunda maior cidade do país, segundo aspectos econômicos, logrando aumentar sua receita própria. O gráfico tem a tendência positiva de queda durante as duas gestões, contudo é

interceptado por aumento das receitas transferidas nos anos de 2007 e 2012. Comparativamente, a gestão de Paes conseguiu elevar a autonomia financeira do município, aumentando a participação das receitas próprias em relação às receitas totais.

O Gráfico 2 apresenta a evolução percentual da receita tributária em relação à receita total.

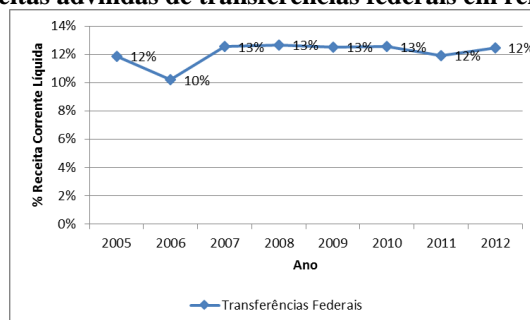
Gráfico 2: Percentual das receitas recebidas em relação à receita total



De acordo com a Constituição Federal de 1988 é competência dos municípios a arrecadação do IPTU, ISSQN e ITBI, além de taxas e contribuições. Quanto maior for a arrecadação, maior terá sido o esforço fiscal do gestor para obtenção de recursos. O Gráfico 2 mostra a evolução da arrecadação tributária no período analisado, na qual a primeira gestão apresenta tendência de alta, e a segunda se recupera de queda. A perda percentual durante a segunda gestão pode estar relacionada a uma nova fonte de arrecadação.

O Gráfico 3 revela a relação percentual entre as receitas originadas de transferências federais e a receita corrente líquida.

Gráfico 3: percentual das receitas advindas de transferências federais em relação à receita corrente líquida



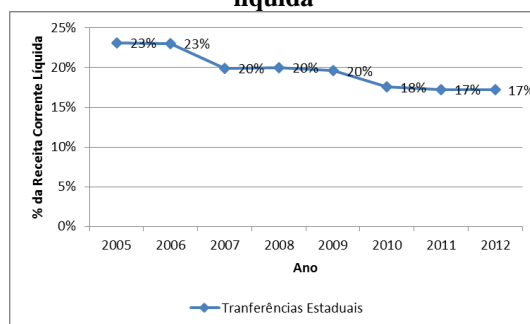
As transferências federais como mostra o Gráfico 3, estão asseguradas na Constituição de 1988, principalmente após aumento das obrigações municipais que a Carta Magna trouxe. O intuito era seguir a lógica do aumento dos deveres gerar consequentemente aumento das transferências. A maior parte do volume das transferências é fixada por lei e tem sua origem nas receitas tributárias. Para diminuir a dependência dos recursos advindos da União seria necessário maior esforço fiscal do município para aumentar a sua arrecadação própria.

O Gráfico 3 exhibe, ao longo de todo o período analisado, apresenta pouca oscilação quanto ao montante de receita transferida em relação à receita corrente líquida. Nos oito anos, as transferências federais representaram, em média, 12% da receita corrente líquida do município. Quanto maior é o percentual das receitas de transferências federais sobre a receita corrente

líquida, menor é a autonomia financeira no município, uma vez que uma parte considerável das transferências tem gastos específicos vinculados.

O Gráfico 4 apresenta a relação percentual entre as receitas de transferência estaduais arrecadadas e a receita corrente líquida.

Gráfico 4: Percentual das receitas de transferência estaduais arrecadadas em relação à receita corrente líquida



Os dados do Gráfico 4 revelam o peso das receitas de transferências estaduais, no qual os principais volumes de recursos têm origem no IPVA e ICMS, em relação a receita corrente líquida. Durante o período analisado, as transferências representaram, em média, 20% da receita corrente líquida, enquanto que a primeira gestão teve em média 22% de recursos transferidos de origem estadual, a segunda obteve 18%. Dessa forma, a diminuição dos recursos advindos de transferências estaduais de uma gestão para outra representa redução na dependência do município de recursos transferidos pelo estado.

Análise das preferências alocativas

As despesas do município do Rio de Janeiro apresentaram no período de 2005 a 2012 uma média anual que ultrapassou o valor de R\$ 13.000.000.000,00. Apesar dos gastos municipais terem apresentado crescimento em todo o período, a partir de 2009 (início da segunda gestão) percebe-se um crescimento mais acelerado do volume de gastos.

A Tabela 1 mostra os valores da despesa orçamentária *per capita* e a média *per capita* por gestão.

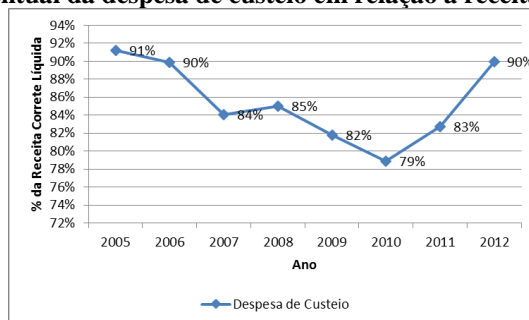
Tabela 1: Despesa Orçamentária *per capita* e média *per capita* por gestão

Ano	Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	R\$ 1.996,12	R\$ 2.063,87
2006	R\$ 2.038,09	
2007	R\$ 2.048,44	
2008	R\$ 2.172,84	
2009	R\$ 2.110,80	R\$ 2.483,34
2010	R\$ 2.207,49	
2011	R\$ 2.688,50	
2012	R\$ 2.926,50	

Os dados da Tabela 1 mostram que a segunda gestão apresentou maior média *per capita* no período, assim como o aumento das receitas arrecadadas a despesa total seguiu a mesma tendência de elevação. Contudo, por falta de informações empíricas não há como afirmar se o aumento da despesa acompanhou melhora da promoção de bens e serviços públicos.

O Gráfico 5 demonstra a relação percentual entre as despesas de custeio e a receita corrente líquida.

Gráfico 5: Percentual da despesa de custeio em relação à receita corrente líquida



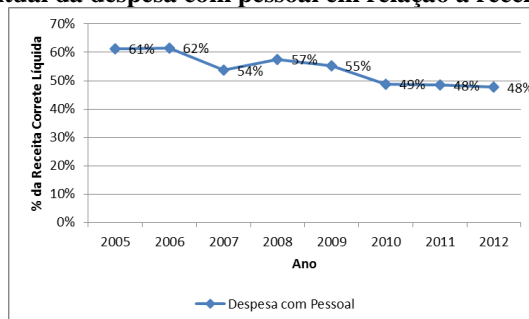
O Gráfico 5 mostra a evolução das despesas de custeio em relação à receita corrente líquida. As despesas de custeio são despesas correntes representadas pela soma dos gastos de pessoal e encargos sociais com outras despesas correntes.

Em média, nos oito anos as despesas de custeio representaram 85% da receita corrente líquida. O gráfico evidencia até 2010 uma queda positiva do gasto de custeio, contudo a curva volta a crescer e chega a 90% em 2012. A primeira gestão teve em média 87% da sua receita corrente líquida comprometida com a despesa de manutenção da máquina pública, enquanto que a segunda gestão apresentou em média de 83%, apesar do seu aumento exponencial.

Embora a média de comprometimento da receita corrente líquida pela despesa de custeio tenha sido menor na segunda gestão, o gráfico mostra um esforço maior da primeira gestão em diminuir o montante de recursos gastos com a manutenção da máquina municipal.

O Gráfico 6 revela a relação percentual da despesa com pessoal e da receita corrente líquida.

Gráfico 6: Percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida



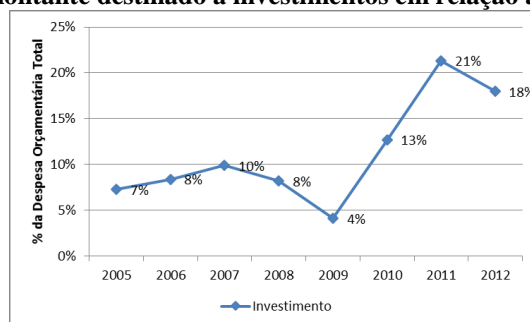
O Gráfico 6 mostra quanto o gasto com pessoal comprometeu a receita corrente líquida. Em comparação com o Gráfico 5, nota-se que a maior parte da despesa de custeio é composta pela despesa com pessoal. Apesar do gráfico de custeio no final da segunda gestão ter evidenciado um aumento, o mesmo gasto com pessoal para o mesmo período teve redução, isso quer dizer que a RCL no período foi comprometida com outras despesas correntes.

Em média, para o período, o empenho da receita corrente líquida com gastos com pessoal foi de 54%. O Gráfico 6 sugere uma tendência de queda nos gastos, apesar do contrário com as despesas de custeio. A primeira gestão teve uma média de comprometimento de 58% da RCL com as despesas com pessoal, enquanto que a segunda gestão teve média de 50%. Esse resultado

demonstra uma maior preocupação da segunda gestão em diminuir o impacto das despesas com pessoal na RCL.

O Gráfico 7 apresenta a relação percentual entre investimento e a receita orçamentária total.

Gráfico 7: Percentual do montante destinado a investimentos em relação à despesa orçamentária total



O Gráfico 7 evidencia a evolução do quanto da despesa orçamentária foi destinada em investimento. Para o período os investimentos receberam uma média de 11% da despesa orçamentária total. Comparativamente, a primeira gestão atingiu uma média de 8% enquanto a segunda obteve uma média de 14% da despesa orçamentária total empenhada em investimentos. Esse resultado revela que o gestor do segundo período analisado procurou aumentar os investimentos no município, direcionando um maior montante de receita para aplicação em investimento.

Apesar de o resultado médio parecer baixo, em municípios menores o investimento abriga uma parcela ainda menor de recursos em relação à despesa orçamentária total.

A Tabela 2 apresenta a classificação funcional da despesa segundo a média *per capita* por gestão.

Tabela 2: Classificação funcional da despesa segundo média *per capita* por gestão

Função	Média <i>per capita</i> por gestão	
	1ª Gestão (2005-2008)	2ª Gestão (2009-2012)
Legislativa	R\$ 80,57	R\$ 81,92
Judiciária	R\$ 12,31	R\$ 10,88
Administração	R\$ 136,73	R\$ 176,65
Encargos Especiais	R\$ 217,64	R\$ 178,36
Ciência e Tecnologia	R\$ 0,30	R\$ 1,03
Segurança Pública	R\$ 35,22	R\$ 36,89
Assistência Social	R\$ 67,29	R\$ 68,26
Previdência Social	R\$ 407,51	R\$ 404,19
Direitos da Cidadania	R\$ 0,00	R\$ 0,08
Saúde	R\$ 347,02	R\$ 469,16
Saneamento	R\$ 43,61	R\$ 73,68
Gestão Ambiental	R\$ 24,50	R\$ 18,01
Educação	R\$ 393,13	R\$ 446,21
Cultura	R\$ 31,28	R\$ 25,67
Desporto e Lazer	R\$ 49,72	R\$ 5,90
Transporte	R\$ 27,56	R\$ 30,47
Urbanismo	R\$ 109,91	R\$ 392,37
Habitação	R\$ 25,17	R\$ 68,55
Trabalho	R\$ 2,14	R\$ 1,85
Indústria	R\$ 1,85	R\$ 1,48
Comércio e Serviços	R\$ 14,95	R\$ 22,74

A classificação funcional da despesa permite um diagnóstico empírico quanto aos principais segmentos do município que mais recebem verba para a sua atuação. Sem dúvida, essa divisão

representa o maior grau de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A análise feita em relação ao total da despesa orçamentária confirma quanto foi destinado a cada função. Para a análise mais detalhada foram selecionadas as despesas por função que tiveram maior montante segundo a média *per capita* por gestão dos dois períodos selecionados para estudo.

A Tabela 3 evidencia a despesa com a função administração em relação à despesa total, *per capita* e a média *per capita* por gestão.

Tabela 3: despesa com a função Administração em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão

Ano/Função	Administração	Gasto <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	6,99%	R\$ 139,47	R\$ 136,73
2006	6,73%	R\$ 137,15	
2007	6,87%	R\$ 140,75	
2008	5,96%	R\$ 129,54	
2009	6,89%	R\$ 145,42	R\$ 176,65
2010	7,15%	R\$ 157,81	
2011	6,25%	R\$ 175,29	
2012	7,79%	R\$ 228,09	
Média Geral	6,83%	R\$ 156,69	

A Tabela 3 evidencia o gasto relativo à função administração referente ao período delimitado. Esta função representa em sua totalidade gastos com a manutenção da máquina municipal, órgãos e pessoas jurídicas atribuídas por lei para exercício da administração do município.

Os valores expressos pela Tabela 3 apresentam pouca variação ao longo dos oito anos com média geral de 6,83%, ainda que possa ser percebida uma tendência de aumento do volume dos gastos durante a segunda gestão. Os gastos médios anuais *per capita* tiveram volume de R\$ 156,69, com elevação na segunda gestão.

A Tabela 4 apresenta despesas com a função Encargos Especiais em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão.

Tabela 4: despesa com a função Encargos Especiais em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão

Ano/Função	Encargos Especiais	Gasto <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	10,35%	R\$ 206,60	R\$ 217,64
2006	10,73%	R\$ 218,73	
2007	10,82%	R\$ 221,53	
2008	10,29%	R\$ 223,70	
2009	11,76%	R\$ 248,27	R\$ 178,36
2010	0,002%	R\$ 0,04	
2011	11,73%	R\$ 315,46	
2012	5,11%	R\$ 149,67	
Média Geral	8,85%	R\$ 198,00	

A análise feita a partir da Tabela 4 permite o entendimento quanto aos gastos relativos à função encargos especiais. Esta função está associada a despesas de dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros, por isso são reunidos nesta função por não poderem se associar a despesas de bens e serviços correntes.

A Tabela 4 mostra uma evolução nos anos com pouca variação, exceto pelos anos de 2010 e 2012, em que houve uma queda brusca do indicador fazendo com que a média geral apresentasse valor de 8,85%. A média *per capita* para a segunda gestão teve queda, alcançado o valor de R\$ 178,36. Quando maior o volume de recursos gasto com essa função, menor será o

poder de investimento do município em funções que estejam relacionadas à melhoria de bens e serviços para a população.

A Tabela 5 mostra a despesa com a função Previdência Social em relação à despesa total, *per capita* e a média *per capita* por gestão.

Tabela 5: despesa com a função Previdência Social em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão

Ano/Função	Previdência Social	Gasto <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	19,83%	R\$ 395,92	R\$ 407,51
2006	19,91%	R\$ 405,84	
2007	17,56%	R\$ 359,78	
2008	21,56%	R\$ 468,49	
2009	20,00%	R\$ 422,13	R\$ 404,19
2010	17,34%	R\$ 382,86	
2011	14,89%	R\$ 400,27	
2012	14,06%	R\$ 411,51	
Média Geral	18,14%	R\$ 405,85	

Os dados apresentados pela Tabela 5 mostram que ao longo das duas gestões do gasto com a função Previdência Social assumiu uma tendência de queda. A primeira gestão gastou em média 19,72 da despesa total, enquanto que a segunda gestão reduziu o número para 16,57%, representado pela média *per capita* de R\$ 404,19.

A Tabela 6 mostra a despesa com a função Saúde em relação à despesa total, *per capita* e a média *per capita* por gestão.

Tabela 6: despesa com a função Saúde em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão

Ano/Função	Saúde	Gasto <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	17,06%	R\$ 340,46	R\$ 347,02
2006	15,00%	R\$ 305,67	
2007	17,88%	R\$ 366,20	
2008	17,29%	R\$ 375,75	
2009	18,85%	R\$ 397,82	R\$ 469,16
2010	18,89%	R\$ 416,90	
2011	18,19%	R\$ 489,02	
2012	19,58%	R\$ 572,91	
Média Geral	17,84%	R\$ 408,09	

A saúde é de competência compartilhada da União, estados e municípios, e a partir dos dados apresentados na Tabela 6 referentes ao gasto com a função Saúde é possível perceber que a segunda gestão procurou investir mais na área. A média geral do período analisado foi de 17,84%, com valores mais enxutos a primeira gestão reservou 16,80% da sua despesa total para o investimento na função saúde, enquanto que a segunda gestão se destacou com 18,88%. A média *per capita* da segunda gestão confirmou-se mais expressiva do que a primeira com gasto de R\$ 469,16.

A Tabela 7 apresenta a despesa com a função Educação em relação à despesa total, *per capita* e a média *per capita* por gestão.

Tabela 7: despesa com a função Educação em relação à despesa total, *per capita* e média *per capita* por gestão

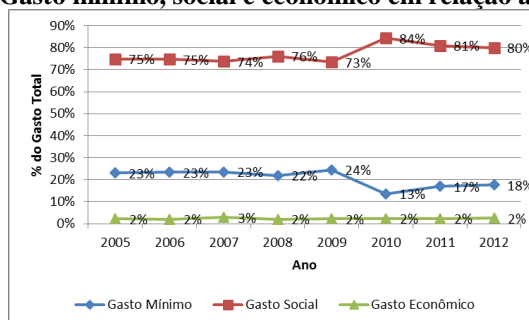
Ano/Função	Educação	Gasto <i>per capita</i>	Média <i>per capita</i> por gestão
2005	19,55%	R\$ 390,20	R\$ 393,13
2006	19,83%	R\$ 404,08	
2007	17,51%	R\$ 358,64	
2008	19,31%	R\$ 419,60	
2009	19,17%	R\$ 404,60	

2010	18,35%	R\$ 404,97	R\$ 446,21
2011	17,54%	R\$ 471,64	
2012	17,21%	R\$ 503,63	
Média Geral	18,56%	R\$ 419,67	

A função Educação é de competência dos municípios, prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, ainda que compartilhe responsabilidade com a União e os estados. Durante o período analisado, apesar de poucas oscilações entre as duas gestões, a primeira em média comprometeu 19,1% da sua despesa total com educação, enquanto que a segunda gestão reduziu o investimento para 18,1%. Apesar de a análise percentual ter demonstrado recuo nos investimentos com educação na segunda gestão, a média *per capita* dos períodos mostra que houve aumento na segunda gestão. Isso pode ocorrer com o aumento do volume da despesa total entre os períodos.

O Gráfico 8 apresenta a relação percentual entre os gastos os gastos mínimo, econômico e social e o gasto total.

Gráfico 8: Gasto mínimo, social e econômico em relação ao gasto total



O Gráfico 8 permite analisar a preferência alocativa dos gastos no município do Rio de Janeiro. O padrão dos gastos para todo o período determinado foi gasto social > gasto mínimo > gasto econômico.

Rezende (1997) em seu estudo determinou que nos estados e capitais do sudeste de 1980 a 1994, em média, a evolução dos gastos foi marcada por alterações da posição dominante pelo gasto social e mínimo. Contudo, na análise em separado do município do Rio de Janeiro, o padrão segue semelhante ao Gráfico 8, com estabilidade da preferência alocativa para o gasto social.

Percebe-se uma tendência senão de declínio, de manutenção da preferência alocativa do gasto mínimo ao longo do período. O gasto mínimo médio das duas gestões apresentou 20% ao longo do período, enquanto que separadamente a primeira e a segunda gestão respectivamente apresentaram, 22% e 18%. Uma vez que o gasto mínimo é composto por despesas de domínio exclusivo do governo, em sua maioria para destinação da manutenção da máquina pública, o esforço em diminuir essa parcela demonstra preocupação na alocação de recursos em outras áreas, especialmente nas sociais.

A análise da evolução do gasto social para o período delimitado apresenta tendência de elevação, principalmente na segunda gestão. Em média a primeira gestão comprometeu 75% do gasto total, enquanto que a segunda reservou 79% do gasto total. A importância do esforço em elevar os gastos sociais está baseada na tentativa de diminuição das disparidades econômicas e sociais encontradas na maioria dos municípios brasileiros, através da criação de políticas públicas destinadas a promoção de bens e serviços para a população. Em geral, as duas gestões se

empenharam na produção e manutenção dos bens de consumo coletivo e serviços. Contudo, não é possível afirmar se os gastos realizados se materializaram em benefícios concretos para a população, por falta de dados empíricos.

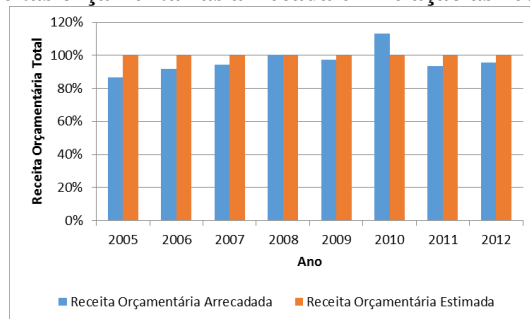
A análise da evolução do gasto econômico, como já era esperada por ser tratar da análise de um município, permite a conclusão de uma baixa preferência alocativa no investimento. Isso acontece porque o investimento não faz parte das competências privativas dos municípios, apesar da Constituição Federal de 1988 atribuir para todas as esferas competências de desenvolvimento econômico e social. Contudo, é possível perceber a tendência de elevação das preferências alocativas de corte econômico, sobretudo na segunda gestão, embora ainda tímidas.

Análise da Acurácia do Planejamento Orçamentário

Para analisar a acurácia do planejamento orçamentário das duas gestões delimitadas no município do Rio de Janeiro, foram utilizados os indicadores propostos no Quadro 5. Os indicadores revelaram a partir das receitas arrecadadas e estimadas e das despesas empenhadas e executadas, a eficácia do planejamento no processo orçamentário. Além destes, os créditos adicionais e restos a pagar não processados também auxiliaram a análise.

O Gráfico 9 apresenta a relação percentual das receitas orçamentárias arrecadadas e das receitas orçamentárias estimadas.

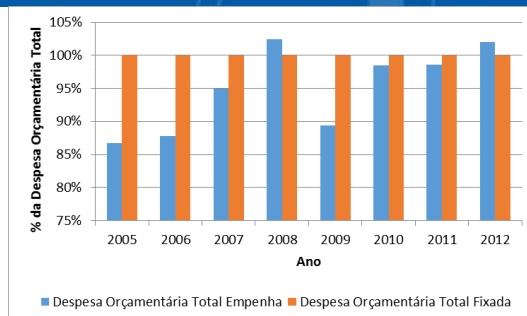
Gráfico 9: Percentual das receitas orçamentárias arrecada em relação às receitas orçamentárias estimadas



No período analisado o percentual ao longo dos anos se manteve relativamente estável, com os menores resultados sendo 2005 e 2010, que apresentaram maiores discrepâncias de acurácia. Se por um lado uma previsão subestimada da receita impossibilita a inclusão de mais projetos e atividades no orçamento, por outro, a previsão superestimada pode acarretar complicações para o exercício dos serviços básicos.

O Gráfico 10 apresenta a relação percentual das despesas orçamentárias executadas e das despesas orçamentárias fixadas.

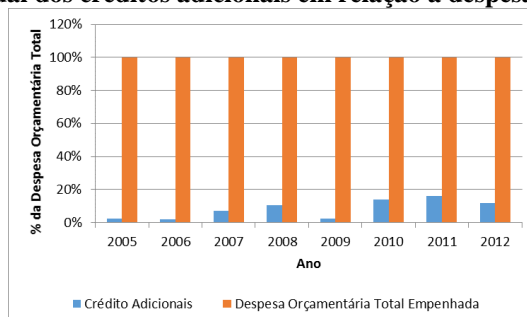
Gráfico 10: percentual da despesa orçamentária total fixada em relação à despesa orçamentária total empenhada



O Gráfico 10 evidencia a relação de acurácia entre a despesa orçamentária total fixada e a despesa orçamentária total empenhada. É possível perceber que a segunda gestão procurou nos três últimos anos aproximar sua previsão de gastos da sua despesa empenhada. Dentre todos os anos analisado, apenas 2008 e 2012 a despesa empenhada foi maior que a fixada.

Gráfico 11: percentual dos créditos adicionais em relação à despesa orçamentária total fixada

Gráfico 11: percentual dos créditos adicionais em relação à despesa orçamentária total fixada



O Gráfico 11 apresenta a evolução percentual da abertura de créditos adicionais para o período determinado. Os créditos adicionais são autorizações de despesa não computadas na LOA para complementar os gastos insuficientes da mesma.

Quanto maior foi o percentual de créditos adicionais abertos, menor a acurácia da previsão da despesa, dispensando quando são utilizados créditos adicionais extraordinário, pois não há como prever determinadas situações de urgência. Em comparação, a segunda gestão claramente fez mais uso da abertura de créditos adicionais em relação à primeira, principalmente nos três últimos anos do mandato.

Conclusão

O presente trabalho teve como objetivo principal investigar a posição política das gestões quanto à configuração da receita e despesa do orçamento do município do Rio de Janeiro no período de 2005 a 2012 de acordo com a sua autonomia financeira, preferência na alocação das despesas e nível de acurácia orçamentária.

A respeito dos objetivos prévios estabelecidos, foi constatado que por ser um município de grande porte e acumular a posição de segunda maior cidade do país de acordo com aspectos econômicos, a autonomia financeira teve bom desempenho durante os anos, quando comparado com os resultados encontrados em trabalhos presentes no referencial teórico. Em todos os anos de



estudo, o município teve sua receita de transferência abaixo de 50%, principalmente na segunda gestão que apresentou tendência de elevação na participação das receitas próprias.

No que concerne às alocações das despesas orçamentárias, apesar do aumento *per capita* do gasto na segunda gestão, a despesa de custeio para manutenção da máquina pública continua sendo a principal destinação dos recursos, em média as duas gestões empenharam 85% da receita corrente líquida, e dessa a despesa com pessoal é a mais custosa. O gasto com investimentos teve elevação durante os anos, demonstrando preocupação da segunda gestão em promover o desenvolvimento municipal, a primeira gestão comprometeu em média 8% da despesa total, contra 14% da segunda. O ainda tímido investimento pode se referir à busca do cumprimento das suas obrigações políticas e constitucionais.

No tocante as despesas segundo o critério de classificação por função, houve manutenção de gastos em funções da área social e de obrigação municipal, como educação, saúde, previdência e urbanismo. Além dessas, a função encargos especiais, a qual representa despesas com dívida, não contribuindo para o desenvolvimento econômico e social do município, teve destaque nos gastos apesar de oscilações durante o período. Vale destacar também a pouca alocação nas funções Indústria e Comércio e Serviços, via de investimento para o desenvolvimento econômico do município.

Quando analisado os gastos mínimos, econômicos e sociais, observou-se a preferência das duas gestões em gastos sociais seguido dos gastos mínimos e econômicos. Os gastos econômicos no período estudado se mantiveram sempre abaixo de 3% em relação aos gastos totais, comprovando a baixa capacidade do município em alocar investimento que promovam o desenvolvimento econômico local. Por outro lado, os gastos sociais tiveram preferência de alocação nos oito anos estudados, principalmente na segunda gestão que aumentou o volume de gastos em média 4% em relação à gestão anterior, atingindo 79% do gasto total.

A acurácia do orçamento em relação à receita se manteve estável durante as gestões, sem grandes dificuldades apresentadas quanto ao cálculo da receita arrecadada e estimada. Quanto à acurácia da despesa orçamentária identificou-se uma tendência de melhora de resultados nos últimos três anos da segunda gestão, aproximando o volume fixado do empenhado. Os créditos adicionais claramente foram abertos com maior dependência na segunda gestão, com média para o período de 11% da despesa orçamentária total, reduzindo o nível de acurácia da segunda gestão. E por fim, os restos a pagar não processados demonstraram equilíbrio em ambas às gestões, com percentual médio de 3% da despesa total.

É possível concluir que o município do Rio de Janeiro oferece, a partir da sua força econômica, grandes volumes de receitas e despesas, que majoritariamente são investidas na área social. Contudo, por falta de dados empíricos, não foi possível afirmar se ocorreu melhora na promoção de bens e serviços públicos para a população ao longo dos oito anos estudados. Dessa forma, seria interessante que a coleta de dados fosse capaz de investigar se houve destinação final para os gastos empenhados melhorando a vida do cidadão carioca.

Referências

ALVES, G. H. T.. **O orçamento federal entre a realidade e a ficção**: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil. Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.



ARRETECH, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, DF, 2012.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1964.

CAVALCANTI, R. J.. **Transparência do Orçamento Público Brasileiro**: exame de documentos orçamentários da União e uma proposta de estrutura para o Orçamento-Cidadão. Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **O que são restos a pagar?** Brasília: CNM, 2011. Disponível em:

<http://www.restosapagar.cnm.org.br/img/o_que_sao_Restos_a_Pagar_2011.pdf> Acesso em: 22 Jan. 2015.

CRUZ, C. F. **Aspectos políticos do orçamento municipal**: um estudo das finanças do município de Feira de Santana – Bahia (1991-2004). (Monografia) Graduação em Ciências Contábeis. UEFS, Feira de Santana, 2008.

CRUZ, C. F.; MENDES, E. L.; OLIVEIRA, J. R. S.; SILVA, L. I. S.. Um estudo empírico sobre a configuração das receitas e despesas em um município de grande porte do Estado da Bahia. **Revista de Contabilidade da UFBA**, v. 3, p. 72-87, 2009.

CRUZ, C. F.; SENHORAS, E. M. M.. Avaliação da responsabilidade na gestão fiscal com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo com municípios de Santa Catarina. **Cad. Fin. Públ.**, Brasília, n. 13, Dez. 2013.

GIACOMONI, J.. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C.. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Rio Grande do Sul: Universidade Feevale, 2013.

REZENDE, F. C.. Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil (1980-1994). **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v.4, n. 3, 1997.

SANTOS, A. J.. Orçamento público e os municípios: alguns conceitos de orçamento e suas repercussões na administração pública municipal. **REAd: Revista eletrônica de administração**, v. 22, v. 7, n. 4, jul./ago., 2001.

SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, L. M.. **Contabilidade Governamental**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

(INÍCIO DO TEXTO COMPLETO DO ARTIGO)