

IPÊA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

INPES

Instituto de Pesquisas

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 125

"Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador).

Thompson A. Andrade

Dezembro de 1987

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA

Nº 125

"Endividamento Municipal: Análise da Situação Financeira de Quatro Capitais Estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador).

Thompson A. Andrade

Dezembro de 1987

Tiragem: 100 exemplares

Trabalho concluído em: Novembro de 1987

Instituto de Pesquisas do IPEA

Instituto de Planejamento Econômico e Social

Avenida Presidente Antonio Carlos, 51 - 13º/17º andares

20.020

Rio de Janeiro

RJ

Este trabalho é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL: ANÁLISE DA SITUAÇÃO FINANCEIRA DE QUATRO
CAPITAIS ESTADUAIS (SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E
SALVADOR)

Thompson A. Andrade*

I - INTRODUÇÃO

Em estudo anterior foi apresentada uma análise do endividamento das capitais estaduais com o intuito de quantificar o seu volume e de explicitar a sua composição para um melhor entendimento desta questão, principalmente porque o governo federal tem sido pressionado no sentido de encontrar uma solução para as dificuldades financeiras atuais dos municípios.**

O presente texto é uma extensão daquele: faz-se uma análise da situação financeira de quatro capitais estaduais: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador, que respondem por quase 80% das dívidas do conjunto de capitais estaduais, sendo que as responsabilidades individuais são, respectivamente, 53, 14, 7 e 5%, conforme apurado em dezembro de 1986. Neste estudo, a análise cobrirá os anos do período 1975/85, para os quais foi possível reunir informações padronizadas sobre receitas e despesas da administração direta daqueles municípios e também alguns dados, embora incompletos, da evolução do seu endividamento. As fontes utilizadas foram as informações indiretas obtidas nos anuários estatísticos do IBGE e as sínteses dos balanços municipais obtidos na Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

A análise aqui feita pode ser repetida para as demais capitais estaduais. O estudo se restringiu ao exame da situação

* Do Instituto de Pesquisas do IPEA.

** Thompson A. Andrade, "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Rio de Janeiro, IPEA/INPES, ago. 1987. (Texto para Discussão Interna, 114).

daquelas quatro capitais em razão, principalmente, da grande concentração do total da dívida municipal nas mesmas.* Não era intuito deste estudo examinar particularidades financeiras específicas de cada município, abrangendo todos os casos possíveis. Preferiu-se concentrar a análise e aprofundá-la naqueles em que o nível de endividamento era maior.

II - A EVOLUÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA NO PERÍODO 1975/85

O período 1975/85 compreende 11 anos nos quais a economia brasileira passou por uma fase inicial de prosperidade, depois por uma recessão e, nos dois últimos anos, por uma retomada do crescimento. Assim é que, de 1975 a 1980, a taxa anual de crescimento do Produto Interno Bruto real variou entre 5,0 e 7,2%, sendo que em 1981 houve uma queda de 3,3%, em 1982 um ligeiro crescimento de 0,9%, em 1983 uma queda de 3,2%, em 1984 um aumento de 5,7% e, em 1985, um aumento de 8,2%. Esta oscilação no nível de atividade econômica do país se refletiu nas condições financeiras dos municípios, porque as receitas tributárias em grande parte dela dependem.

Os dados da Tabela I mostram a evolução das receitas totais para os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador, os quais tiveram comportamentos diferenciados no período: enquanto São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte acompanharam a flutuação cíclica em termos da receita líquida, Salvador apresentou uma arrecadação sempre crescente no período. Isto é fácil de explicar em razão da importância relativa que cada uma destas cidades tem na geração do PIB nacional: Salvador, por ter uma importância bem menor, aparentemente teria a sua receita menos vulnerável às flutuações das atividades econômicas.

* O estudo anterior calculou que 83% do total das dívidas dos mais de 4.000 municípios brasileiros são de responsabilidade das capitais estaduais. Assim, aos quatro municípios aqui focalizados cabem mais de 66% desta dívida.

TABELA I

RECEITA LÍQUIDA (RECEITA TOTAL MENOS OPERAÇÕES DE CRÉDITO) E DESPESA TOTAL PARA OS
MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR: 1975/85

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

ANO	SÃO PAULO		RIO DE JANEIRO		BELO HORIZONTE		SALVADOR	
	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total
1975	5 193	6 644	1 882	2 279	410	417	266	363
1976	5 501	6 923	2 393	3 025	497	569	340	381
1977	5 778	6 356	2 841	3 269	587	577	377	380
1978	6 471	7 660	3 343	3 471	682	692	440	509
1979	6 137	7 271	3 219	3 532	654	728	412	483
1980	5 700	6 644	2 800	3 321	639	689	440	539
1981	5 140	6 506	2 615	2 818	596	653	427	550
1982	5 759	6 537	2 791	3 323	609	744	522	717
1983	4 613	5 762	2 137	2 572	513	604	529	607
1984	4 073	5 550	2 184	2 358	598	776	506	522
1985	4 665	6 421	2 469	2 877	877	1 245	635	738

FONTES: Dados originais da FIBGE, Anuário Estatístico, vários anos e, para 1985, Secretaria de Economia e Finanças/Ministério da Fazenda, Síntese do Balanço Municipal.

É interessante verificar que a desaceleração econômica do país foi antecipada em dois anos nas receitas municipais. Já a partir de 1979 as receitas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte começaram a cair. Em Salvador, houve também uma queda em 1979, logo recuperada em 1980, para subir novamente em 1981 e não cair mais até 1985. De qualquer forma, é importante observar a queda real verificada nas receitas de São Paulo, Rio de Janeiro e, em menor escala, Belo Horizonte, sendo que, para esta cidade, em 1985 a receita atingiu a cifra de Cz\$ 877 milhões, um crescimento muito grande em decorrência de uma melhoria local do sistema de arrecadação.

Quanto à despesa total nas quatro capitais, a possível contração nos dispêndios municipais ocasionada por reduções nas receitas sempre apresenta maior rigidez: São Paulo e Rio de Janeiro diminuíram as suas despesas, enquanto Belo Horizonte e Salvador alternaram anos de redução e outros de aumento.

Na Tabela II, que registra as receitas líquidas médias e as despesas totais médias nos subperíodos 1975/79 e 1980/85, estão explicitados e sintetizados vários descompassos. O primeiro deles, já mostrado na Tabela I, é que a receita líquida arrecadada por estes municípios sempre (com duas e pouco significantes exceções: São Paulo em 1975 e Belo Horizonte em 1977) esteve aquém do volume total de suas despesas, o que significa que os mesmos, de uma forma geral, sempre estiveram envolvidos em uma situação de déficit em suas operações, tendo que recorrer a financiamentos para custear a totalidade de suas despesas. O segundo descompasso refere-se ao fato de que São Paulo e Rio de Janeiro, com receitas líquidas cadentes (-14% para São Paulo e cerca de -9% para o Rio de Janeiro), reduziram em percentagens menores as suas despesas (10,5% e 7,6%); além disso, Belo Horizonte, que teve a sua receita líquida média ligeiramente diminuída, aumentou os dispêndios em mais de 30%. Mesmo Salvador, com receitas crescentes (com um aumento de quase 40%), acresceu suas despesas em cerca de 45%.

TABELA II

RECEITA LÍQUIDA MÉDIA E DESPESA TOTAL MÉDIA PARA SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO,
BELO HORIZONTE E SALVADOR NOS SUBPERÍODOS 1975/79 E 1980/85*

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

SUBPERÍODO	SÃO PAULO		RIO DE JANEIRO		BELO HORIZONTE		SALVADOR	
	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total	Receita Líquida	Despesa Total
1975/79	5 816	6 971	2 736	3 115	566	597	367	423
1980/85	4 992	6 237	2 499	2 878	555	785	510	612
Variação (%)	-14,2	-10,5	-8,7	-7,6	-1,9	+31,6	+38,9	+44,7

FONTES: Ver Tabela I.

* Receita Líquida = Receita Total - Operações de Crédito.

Constata-se, portanto, que as quatro capitais, no período analisado, tiveram o seu desempenho financeiro marcado pelo déficit, agravando o seu nível de endividamento.

A Tabela III mostra a taxa de déficit destes municípios, ano a ano, podendo-se observar que as quatro capitais sempre tiveram que financiar via operações de crédito uma parcela considerável de suas despesas. No caso de São Paulo, o déficit já estava quase atingindo 30% da despesa total em 1985, o mesmo ocorrendo com Belo Horizonte. Caracteriza-se, assim, um desequilíbrio permanente e crescente das contas destes municípios. No caso do Rio de Janeiro, os percentuais de déficits são menores, mas também persistentes. Já no caso de Salvador, os déficits sempre foram relativamente grandes (mais de 10% da despesa total), com exceção do observado em 1977 (praticamente nulo) e em 1984 (cerca de 3%).

TABELA III

TAXA DE DÉFICIT DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR*

(em percentagem)

ANO	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	BELO HORIZONTE	SALVADOR
1975	+ 13,87	- 17,38	- 1,58	- 26,87
1976	- 20,54	- 20,87	- 12,78	- 10,82
1977	- 9,09	- 13,09	+ 1,78	- 0,86
1978	- 15,53	- 3,70	- 1,46	- 13,52
1979	- 15,59	- 8,86	- 10,22	- 14,76
1980	- 14,21	- 15,68	- 7,24	- 18,42
1981	- 21,00	- 7,23	- 8,74	- 22,91
1982	- 11,91	- 16,00	- 18,12	- 27,19
1983	- 19,94	- 16,95	- 15,14	- 12,82
1984	- 26,61	- 7,40	- 22,90	- 3,05
1985	- 27,35	- 14,19	- 29,57	- 13,98

FONTES: Ver Tabela I.

*Taxa de Déficit = (Receita Líquida-Despesa Total) ÷ Despesa Total. Assim, os déficits estão assinalados por percentagens negativas.

O desequilíbrio entre receita e despesa necessita ser financiado por operações de crédito para ajudar a fechar as contas, o que significa que o endividamento dos municípios tem sido a maneira de custear as suas despesas. As percentagens da Tabela IV, que mostra a importância das operações de crédito para cobrir parte da diferença entre receita líquida e despesa total, informam que São Paulo e Belo Horizonte têm recorrido de forma crescente a operações de crédito, sendo que no caso de Belo Horizonte o patamar atingido (30%) é bem superior ao de São Paulo (20%). A experiência do Rio de Janeiro é menos clara: o município atingiu o ponto máximo em 1979 ao ter as suas operações de crédito equivalentes a quase 31% da sua receita total, mas nos anos mais recentes recorreu percentualmente menos. Também Salvador já teve que conseguir percentagens maiores de financiamento até 1983, mas em 1984 e 1985 suas percentagens foram bem diminutas.

TABELA IV

OPERAÇÕES DE CRÉDITO COMO PERCENTAGEM DA RECEITA TOTAL DE
SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR

ANO	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	BELO HORIZONTE	SALVADOR
1975	21,28	5,20	14,81	13,19
1976	16,46	15,68	6,62	0,97
1977	8,63	12,90	0,32	5,93
1978	15,34	4,08	2,40	4,38
1979	12,00	30,79	1,93	11,82
1980	14,19	0,00	4,57	9,73
1981	18,31	-	6,95	27,15
1982	10,29	13,33	10,32	23,24
1983	11,84	8,21	11,17	15,28
1984	17,42	-	26,55	0,20
1985	19,73	5,81	29,76	1,44

FONTES: Ver Tabela I.

Já se viu que a situação de déficit nas contas das quatro capitais estaduais foi permanente no período em análise. Assim, com crescente endividamento, seja via financiamento por meio de empréstimos e lançamentos de títulos municipais (nos casos de São Paulo e Rio de Janeiro), seja com restos a pagar, estes municípios tiveram que recorrer a operações de crédito, cada vez mais dificultadas face à vulnerabilidade de suas finanças, comprometidas, em alguns casos, por receitas cadentes, por despesas caindo a menores taxas, ou mesmo crescentes, e por compromissos da sua dívida cada vez maiores.

A Tabela V registra o grau de vulnerabilidade das receitas líquidas destes municípios, verificando-se que quase todos eles tiveram de dedicar uma parcela praticamente duas vezes maior no subperíodo 1980/85 da sua receita líquida para pagar os serviços da dívida em relação ao que pagavam na primeira metade do período. Assim é que São Paulo tinha que pagar cerca de 10% da sua receita líquida no 1º subperíodo, enquanto no 2º período sua parcela média passou para mais de 18%; o Rio de Janeiro também aumentou, passando de 4% para quase 8%; Salvador mais que dobrou, passando de 5% para mais de 11%; e somente Belo Horizonte ficou com uma parcela relativamente reduzida (e diminuída no 2º subperíodo), aparentemente sem grande dificuldade para pagar os serviços da sua dívida. Para as outras capitais estaduais, este aumento na participação do serviço da dívida representou um aumento nas despesas destes municípios, contribuindo para desequilibrar as suas contas.

TABELA V

MÉDIA DO GRAU DE VULNERABILIDADE DOS MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO,
RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR*

(em percentagem)

SUBPERÍODO	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	BELO HORIZONTE	SALVADOR
1975/79	9,95	4,12	6,93	5,07
1980/85	18,41	7,71	5,90	11,31

FONTES: Ver Tabela I.

* Grau de vulnerabilidade: $[(\text{Juros} + \text{Amortizações}) / \text{Receita Líquida}] \times 100$

Face a esta situação de equilíbrio, os quatro municípios têm ampliado o volume de endividamento a taxas extremamente elevadas. A Tabela VI mostra a dívida total de cada uma das capitais, podendo-se constatar que as informações nela contidas, embora incompletas, demonstram a intensidade na qual tem-se agravado o problema de endividamento destes municípios: em São Paulo, a dívida cresceu, no período, à taxa real de 13% ao ano; no Rio de Janeiro, a uma taxa menor, de 3,6% ao ano até 1983; em Belo Horizonte a expansão da dívida foi bem maior, 26% ao ano; e, em Salvador, a dívida vinha crescendo, em termos médios, a 38% ao ano até 1983. Como as receitas não tiveram condições de acompanhar tal ritmo de crescimento e, na verdade, declinaram em termos reais para três das quatro capitais, conforme visto nas Tabelas I e II, o resultado é o evidente aumento da importância absoluta e relativa de suas dívidas. Pode-se verificar que a relação dívida/receita líquida tem aumentado consistentemente para os quatro municípios. Veja-se a situação de São Paulo: enquanto em 1979 a sua dívida podia ser paga praticamente com a sua receita líquida (um pouco mais, na realidade), em 1985 eram necessárias 2,61 vezes a sua receita líquida para anular o seu endividamento. Nas outras três capitais, o nível de endividamento relativo é bem menor, mas o importante é assinalar que elas também estão na mesma trajetória de agravamento das suas finanças. Já foi visto o que tal comportamento acarreta em termos de serviço da dívida, aumentando o pagamento de juros e de amortizações, em razão da incapacidade de saldá-las por força do crônico déficit que as suas contas apresentam.

TABELA VINÍVEL DE ENDIVIDAMENTO E RELAÇÃO DÍVIDA/RECEITA LÍQUIDAPARA AS CAPITAIS ESTADUAIS SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO,BELO HORIZONTE E SALVADOR - 1979/85

(DÍVIDA EM CZ\$ MILHÕES CONSTANTES DE 1985)

ANOS	SÃO PAULO		RIO DE JANEIRO		BELO HORIZONTE		SALVADOR	
	Dívida	Dívida/ Receita Líquida	Dívida	Dívida/ Receita Líquida	Dívida	Dívida/ Receita Líquida	Dívida	Dívida/ Receita Líquida
1979	5,818	1,12	2,773	0,86	175	0,27	174	0,42
1980	5,294	0,92	2,126	0,76	130	0,20	178	0,41
1981	5,668	1,10	1,727	0,66	126	0,21	414	0,98
1982	5,905	1,02	2,242	0,80	236	0,39	465	0,89
1983	7,185	1,55	3,192	1,49	347	0,68	624	1,18
1984	7,516	1,84	-	-	560	0,94	-	-
1985	12,193	2,61	-	-	-	-	-	-

FONTE: Ver Tabela I.III - DECOMPOSIÇÃO DAS RECEITAS E DAS DESPESAS MUNICIPAIS NAS QUATRO CAPITAIS

A permanência da situação de déficit nas contas municipais das quatro capitais estaduais no período em análise exige que se investiguem as razões para tal desequilíbrio. É óbvio que o desequilíbrio decorre de uma das seguintes causas: receita insuficiente, despesa excessiva, ou ambas. Na visão dos prefeitos municipais, a opinião sobre a causa parece ser a de receita insuficiente pela excessiva centralização dos tributos ao nível dos governos estadual e federal. Estimativa recente demonstra que 78,8% das receitas tributárias orçamentárias, inclusive as contribuições, cabem à União (38,1%) e aos Estados (40,7%), ficando cerca de 21%

para financiar os mais de 4.000 municípios brasileiros.* Outras pessoas, entretanto, acreditam que as dificuldades financeiras de correm do elevado nível de dispêndio dos municípios, principalmente pelo descontrole com suas despesas de custeio, particularmente em razão da elevação dos gastos com o pagamento de pessoal pela exagerada contratação de funcionários. Resta a possibilidade de que o desequilíbrio esteja sendo causado porque a receita não está sendo adequada ou porque a despesa está acima da capacidade financeira do município. No lado da receita, entretanto, é preciso examinar se a sua insuficiência decorre não apenas do fato de caber ao município apenas uma parcela minoritária dos tributos arrecadados, mas se está havendo ineficiência na arrecadação própria dos municípios. O exame desta questão será feito mais à frente.

Antes de entrar no estudo das receitas e despesas das quatro capitais, vale a pena discutir as idéias de receita insuficiente e despesa excessiva nas contas municipais. Ambas as idéias são conceitos relativos e dependem das aspirações ou preferências de suas populações. A receita municipal será suficiente ou insuficiente dependendo do nível de serviços que deveria ser oferecido pelo governo local. Como as preferências públicas são ilimitadas e em constante elevação, principalmente em um país em desenvolvimento como o Brasil, a insuficiência das receitas é praticamente axiomática. Pode-se pensar, contudo, que a receita deveria cobrir o financiamento de um mínimo de gastos locais com educação, saúde, transporte, assistência social, administração, saneamento, obras viárias e outros serviços de natureza municipal. Entretanto, é difícil estabelecer este mínimo, seja porque provavelmente é uma variável dependente de diversos fatores (entre os quais o tamanho da população, do nível de urbanização e dos níveis de industrialização e de terciarização da sua economia), seja porque é complexo encontrar um mix ou composição adequados de todos os serviços, também dependente de diversas características sócio-econômicas do município.

* Antonio Augusto dos Reis Velloso, "A SAREM e o Fortalecimento Financeiro dos Municípios", Revista de Administração Municipal, Ano XXXIV, nº 183, abril/junho de 1987, página 68.

Existe a tentativa de definir a insuficiência da receita comparando-a com as despesas de custeio. Entretanto, na medida em que estas despesas estejam superdimensionadas, como muitas pessoas parecem acreditar, a sua insuficiência poderia ser uma regra geral.* Uma forma alternativa para testar a adequação de receita tem sido medir a proporção da receita per capita no rendimento per capita da população. Este procedimento, entretanto, ao não considerar a carga fiscal total colocada sobre o contribuinte e medir apenas a percentagem da sua renda que é taxada a nível local, pode gerar conclusões apressadas a respeito da possibilidade de ampliação da receita municipal via aumento dos tributos municipais.

Do lado das despesas, a caracterização a priori da sua natureza excessiva esbarra também em grandes dificuldades. O dispêndio municipal depende da quantidade e da qualidade dos serviços prestados à população. Assim, pode-se esperar que parte das diferenças nas despesas das prefeituras municipais pode ser atribuída não só à dispersão de tipos de serviços oferecidos, mas também à quantidade oferecida de cada um dos mesmos. Por exemplo, alguns municípios têm um posto de saúde, outros têm um hospital. Obviamente, os que têm hospital gastam mais que os que têm um posto de saúde. Por outro lado, existem municípios com hospitais maiores (com maior número de leitos) e outros municípios com menores, sendo que os custos de manutenção são maiores no primeiro caso. Logo, não é simples chegar à conclusão que a despesa total do município é excessiva, pois apenas pela análise detalhada de suas características é que se poderia fazer um julgamento apropriado.

Um outro fator para complicar o exame da despesa refere-se às diferenças de remuneração dos fatores de produção entre as regiões e municípios. Embora haja a tendência para uma equiparação nessas remunerações pela mobilidade dos fatores, ainda assim, por exemplo, o fator trabalho, para um mesmo nível e tipo de

* Esta medida, entretanto, não caracterizaria insuficiência de receita se aplicada aos quatro municípios aqui analisados. Todos apresentam receita líquida superior aos dispêndios de custeio.

atividade, recebe uma remuneração diferente de local para local, seja por razões de oferta e demanda, seja por diferenciais de custo de vida. Logo, possíveis comparações inter-regionais ou intermunicipais de despesas ficam prejudicadas, a menos que se levem em conta tais distorções e se tomem algumas precauções nas análises efetuadas.

Para um entendimento mais adequado do comportamento financeiro dos quatro municípios aqui estudados, será necessário examinar a composição das suas receitas e despesas. Serão examinadas primeiramente as receitas.

As receitas de um município podem ser reunidas em três grupos: 1) receitas próprias (tributos de competência local, receitas patrimoniais, industriais e outras); 2) receita de transferências (tributos arrecadados em outros níveis de governo e repartidos com os governos municipais, bem como outros recursos financeiros repassados aos mesmos); e 3) operações de crédito.

A Tabela VII mostra estas três fontes de receitas, podendo-se observar que as receitas próprias dos quatro municípios tiveram comportamentos semelhantes no período: passaram por um máximo no final da década de 70 e decaíram em termos reais até 1984, com uma recuperação iniciada em 1985, sem, entretanto, atingir o valor real máximo anteriormente alcançado. Quanto às transferências, no caso de São Paulo e Rio de Janeiro, a tendência foi semelhante ao comportamento das receitas próprias; e, para Belo Horizonte e Salvador, elas apresentam-se, em geral, de forma crescente no período. As operações de crédito mostraram variação assistemática, não permitindo ilações quanto às suas relações com a questão do endividamento. É curioso, contudo, observar as situações assimétricas de Belo Horizonte e Salvador, sendo que o primeiro município tem recorrido de forma crescente aos financiamentos, enquanto o segundo tem diminuído o seu acesso ao mercado de crédito nos últimos cinco anos.

Ressalta da Tabela VII a extrema dependência que estes

TABELA VII
RECEITAS PRÓPRIAS, TRANSFERÊNCIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO NAS CAPITAIS ESTADUAIS
SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR*

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

ANO	SÃO PAULO			RIO DE JANEIRO			BELO HORIZONTE			SALVADOR		
	Receitas Próprias	Transferências	Operações de Crédito	Receitas Próprias	Transferências	Operações de Crédito	Receitas Próprias	Transferências	Operações de Crédito	Receitas Próprias	Transferências	Operações de Crédito
1975	2 792	2 400	1 404	1 182	700	103	233	176	71	150	115	40
1976	3 137	2 363	1 083	1 436	956	445	305	191	35	198	140	3
1977	3 332	2 445	545	1 811	1 029	420	342	245	2	211	165	24
1978	3 941	2 529	1 172	2 270	1 072	142	412	269	16	235	204	20
1979	3 679	2 457	836	2 081	1 137	1 432	351	302	12	411		55
1980	3 357	2 341	942	1 761	1 039		318	321	30	246	192	47
1981	3 029	2 110	1 152	1 636	978		263	332	44	212	204	157
1982	3 606	2 152	660	1 705	1 085	429	278	330	70	300	220	158
1983	2 737	1 874	619	1 281	855	191	242	270	64	264	265	95
1984	2 311	1 761	859	1 320	862		248	349	216	138	368	1
1985	2 467	2 197	1 146	1 501	967	152	399	477	371	216	417	9

FONTES: Ver Tabela I.

* As receitas próprias compreendem a arrecadação com o imposto predial e territorial urbano (IPTU), o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), as taxas e outras receitas locais.

municípios têm de recursos transferidos pelos outros níveis de governo, o que cria alguma instabilidade ou incerteza na administração financeira dos mesmos. Reunindo as informações sobre as transferências na Tabela VII com os valores observados para a receita líquida na Tabela I e calculando-se a relação transferência/receita líquida, pode-se constatar que, em geral, no mínimo 40% da receita líquida destes municípios são provenientes de recursos repassados por estados e pelo governo federal. Na verdade, este percentual já foi ultrapassado em Belo Horizonte e Salvador em 1985: no primeiro, era da ordem de 55% e, no segundo, de 66%. Todos estes percentuais são extremamente elevados embora de ocorrência comum no atual sistema de repartição da receita tributária no Brasil.* Dificuldades de caixa nos tesouros estaduais e no governo federal provocam atrasos no repasse dos recursos a serem transferidos aos municípios e quase sempre requerem negociações intensas para a sua liberação. Estes atrasos provocam também atrasos no cumprimento dos compromissos financeiros dos municípios, obrigando-os a recorrer a operações de crédito que, de outra maneira, não seriam necessárias. Além disto, os empreiteiros das obras e serviços prestados aos governos municipais, sabedores da incerteza quanto à data de liquidação de seus créditos, acabam incorporando nos seus custos estes atrasos, o que encarece os mesmos. Na medida em que tais recursos transferidos têm sido utilizados para o financiamento das despesas locais de custeio, pode-se imaginar as dificuldades administrativas e financeiras que a elevada dependência de recursos transferidos têm provocado nos municípios. Como o grau de dependência de recursos transferidos tem aumentado (esta ten-

* As transferências são partes de tributos federais e estaduais repassadas aos municípios. Os tributos objeto de repasse são o imposto de renda (IR), o imposto sobre produtos industrializados (IPI) - ambos compondo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) -, o imposto único sobre lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos (IULC), o imposto único sobre minerais (IUM), o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), o imposto territorial rural (ITR), o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), o imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI), o imposto sobre transportes (IST), o imposto único sobre energia elétrica (IUEE) e o imposto de renda retido pelas prefeituras na fonte (IRF). Além destas transferências, outros recursos são transferidos aos municípios através de convênios negociados entre as prefeituras e os outros níveis de governo, principalmente o federal.

dência é menos definida no caso do município do Rio de Janeiro, no período 1975/85); na medida em que tal transferência não é, em geral, automática; podem-se prever também crescentes dificuldades para as administrações municipais. Aliás, esta deve ser precisamente a situação de Salvador, pois, com quase 70% de seus recursos dependendo de repasses provenientes dos governos estadual e federal, a regularidade de seus fluxos de receita fica a mercê de possíveis dificuldades de ordem administrativa ou política. A situação de Belo Horizonte também não é confortável, pois, como já foi visto, ela depende 55% de transferências estaduais e federais. Deve-se dizer, a propósito, que, na verdade, embora São Paulo e Rio de Janeiro apresentem graus de dependência, em 1985, menores que Belo Horizonte e Salvador (respectivamente, 47% e 39%), as suas condições financeiras não eram melhores porque suas receitas próprias caíram em termos reais no período, conforme mostrado na Tabela VII.

A principal fonte dos recursos transferidos aos municípios deve-se à arrecadação com o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), que é pago ao Tesouro estadual. Segundo a lei que o criou, do produto de sua arrecadação, 80% constituem receita do Estado e 20% dos municípios. Da parcela que cabe aos municípios, no mínimo três quartos são distribuídos na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias realizadas em seus respectivos territórios e no máximo um quarto, de acordo com o que dispuser a lei estadual.* Em geral, as leis estaduais usam como critério de repartição a superfície territorial, a renda da população, a receita tributária própria e a população residente.

A Tabela VIII mostra o grau de dependência dos municípios aqui analisados em relação à transferência de arrecadação do ICM, podendo-se verificar que as cotas-partes de ICM repassados às capitais São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte acompanharam as flutuações cíclicas das atividades econômicas observadas no período com decréscimo nos valores arrecadados, enquanto que para

* Constituição do Brasil, artigo 23, parágrafo 9º.

TABELA VIII

RECURSOS TRANSFERIDOS DO IMPOSTO SOBRE A CIRCULAÇÃO DE
MERCADORIAS EM RELAÇÃO À RECEITA LÍQUIDA DAS
CAPITAIS ESTADUAIS SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO,
BELO HORIZONTE E SALVADOR
NO PERÍODO 1975/85

(ICM em Cz\$ milhões, constantes de 1985, e ICM/Receita em percentagem)

ANO	SÃO PAULO		RIO DE JANEIRO		BELO HORIZONTE		SALVADOR	
	ICM	ICM/Receita Líquida	ICM	ICM/Receita Líquida	ICM	ICM/Receita Líquida	ICM	ICM/Receita Líquida
1975	2.225	42,85	679	36,09	149	36,38	82	31,10
1976	2.204	40,08	891	37,26	156	31,42	93	27,40
1977	2.223	38,48	934	32,89	189	32,27	121	32,26
1978	2.363	36,52	992	29,70	215	31,61	134	30,51
1979	2.235	36,43	981	30,49	207	31,77	-	-
1980	2.166	38,02	921	32,90	210	32,86	130	29,75
1981	1.904	37,05	836	32,00	191	32,15	136	32,27
1982	1.929	33,51	876	31,41	182	29,97	135	25,99
1983	1.669	36,20	717	33,56	147	28,84	139	26,38
1984	1.593	39,09	751	34,43	-	-	159	31,44
1985	1.837	39,38	792	32,10	183	20,88	188	29,70

FONTE: Ver Tabela I.

Salvador a receita obtida com as transferências mostrou-se crescentes. Aparentemente, isto reflete o fato de que economias menos desenvolvidas, como a do Nordeste, são menos passíveis de sofrer as conseqüências da retração econômica, porque as atividades industriais estão mais concentradas na região Centro-Sul.

Pode-se notar que em geral estas capitais estaduais dependem bastante dos recursos do ICM, dependência esta que varia

entre 21% e 40% da receita líquida em 1985. Portanto, quedas nos níveis de atividade econômica ou dificuldades financeiras e administrativas que atinjam tais repasses representam um transtorno sério para a programação dos fluxos financeiros dos tesouros municipais.*

A Tabela VIII mostra que o grau de dependência do ICM já foi maior no início do período. Houve flutuações nesta dependência, mas não houve grandes alterações em torno dos valores médios para São Paulo (38%), Rio de Janeiro (33%), Belo Horizonte (31%) e Salvador (30%).

Deve-se registrar que as cotas-partes de ICM e as outras transferências têm sido utilizadas como garantia de financiamentos negociados pelos municípios. Como estas receitas de transferências têm diminuído, em termos reais, para alguns municípios, isto deve estar dificultando o acesso a financiamentos para a rolagem das dívidas destes municípios. É bem verdade que inexiste um controle de garantias oferecidas pelos mesmos, e nada impede que a mesma garantia seja oferecida ao mesmo tempo para diversos empréstimos, o que trará dificuldades em termos da liquidação do serviço da dívida municipal.

Acaba de ser visto que uma das principais fontes das receitas municipais, os recursos transferidos de ICM, sofreram redução real nas três principais capitais estaduais do país, no período 1975/85, o que é uma parte da explicação para a queda ou estagnação da receita total das mesmas. Outra razão para esta queda, conforme já visto, foi o comportamento declinante na receita própria destes municípios. Assim, é conveniente examinar a composição desta receita, o que é feito observando-se os dados da Tabela IX, onde se pode perceber que a arrecadação com o ISS e com as taxas acompanhou as flutuações cíclicas da economia, como era de se esperar, uma vez que elas têm estreita relação com o desempenho

* Algumas das transferências chegam a ter de dois a três meses de atraso entre a arrecadação e o crédito.

TABELA IX

ARRECAÇÃO COM IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS (ISS), IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)

E TAXAS NAS CAPITAIS ESTADUAIS SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

ANO	SÃO PAULO			RIO DE JANEIRO			BELO HORIZONTE			SALVADOR		
	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas
1975	928	965	373	463	283	183	57	69	30	65	41	22
1976	990	1 180	478	643	297	256	65	107	32	74	49	32
1977	1 013	1 294	490	720	429	334	120	105	28	70	51	28
1978	1 098	1 541	497	789	555	406	143	111	36	87	56	36
1979	1 087	1 433	525	825	573	420	138	96	42	-	-	-
1980	1 050	1 156	487	729	461	374	137	89	32	83	51	30
1981	1 031	1 055	409	680	371	394	126	71	22	80	55	25
1982	1 287	1 168	480	745	347	384	132	68	21	87	60	29
1983	1 132	879	343	612	253	288	109	54	15	71	42	16
1984	1 060	644	252	583	266	284	-	-	-	68	42	13
1985	1 195	543	217	655	339	314	122	67	14	78	50	12

FONTES: Ver Tabela I.

das atividades produtivas. Já no caso da arrecadação do imposto predial e territorial urbano, embora este tributo possa ser associado ao dinamismo econômico (ou seja, sua receita será tanto maior quanto maior sejam os investimentos no mercado imobiliário), não se deveria esperar observar uma queda nas receitas deste imposto como ocorrido em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e a relativa estagnação do mesmo em Salvador. As quedas nas receitas do IPTU foram expressivas: em São Paulo, a sua arrecadação em 1985 é de apenas um terço do valor atingido em 1978; no Rio de Janeiro, sua receita em 1985 foi de 40% menor que a obtida em 1979; em Belo Horizonte, a queda também foi da mesma ordem da observada no Rio de Janeiro; para Salvador, percebe-se uma estagnação na receita, embora a prefeitura local já tenha arrecadado mais em anos anteriores com este tributo.

Deve-se recordar que o IPTU é um imposto direto cobrado dos proprietários (muitas vezes, ilegalmente, pagos pelos locatários) de bens imóveis, cuja revisão de alíquotas ou dos valores venais que servem de base para o seu cálculo é extremamente impopular. Por este motivo, as prefeituras municipais têm preferido não fazer as correções monetárias que seriam necessárias para atualizar as cobranças deste imposto, particularmente em períodos pré-eleitorais. Sabe-se, também, que os cadastros imobiliários das prefeituras estão desatualizados, às vezes não registrando as alterações legais ocorridas nas condições dos imóveis e não tendo rotinas administrativas para apontar modificações clandestinas operadas nos mesmos. Por estes motivos, assiste-se ao resultado registrado na Tabela IX.

Deve-se acrescentar aos motivos assinalados no parágrafo anterior para explicar o mau desempenho da arrecadação do IPTU nas quatro capitais estaduais a possibilidade de que os prefeitos das mesmas tenham se desinteressado desta fonte de receita municipal. As razões para isto estariam na já mencionada impopularidade do imposto, na então relativa facilidade de obtenção de financiamento junto a órgãos públicos e no acesso fácil que prefeituras com peso político significativo têm para obter transferências

negociadas de recursos financeiros para cobrir as necessidades do tesouro municipal.

Existem informações que indicam que, a despeito da crise econômica, o número de contribuintes do IPTU aumentou significativamente no período, não justificando, sob este aspecto, a redução na receita deste imposto. A Tabela X, por exemplo, mostra que no período 1979/83 o número de contribuintes inscritos no cadastro do IPTU em São Paulo, em Belo Horizonte e em Salvador aumentou anualmente em 2,72%, 5,89% e 5,43%, respectivamente, enquanto a arrecadação do mesmo era declinante nos três municípios.

TABELA XI

RECEITA ARRECADADA E RECEITA SIMULADA NA HIPÓTESE DE MANUTENÇÃO DO VALOR REAL
DO IPTU POR CONTRIBUINTE NAS CAPITAIS ESTADUAIS SÃO PAULO, BELO HORIZONTE
E SALVADOR NO PERÍODO 1979/83

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

ANO	SÃO PAULO			BELO HORIZONTE			SALVADOR		
	Receita Arrecada	Receita Simulada	Acréscimo (%)	Receita Arrecada	Receita Simulada	Acréscimo (%)	Receita Arrecada	Receita Simulada	Acréscimo (%)
1979	1 434	1 434	0,00	97	97	0,00	-	-	-
1980	1 157	1 462	23,36	89	101	13,48	51	55	7,84
1981	1 055	1 500	42,18	72	112	55,56	55	58	5,45
1982	1 168	1 542	32,02	69	117	69,56	61	61	0,00
1983	879	1 597	81,68	55	122	121,82	43	65	51,16
Total no Período	5 693	7 535	32,36	381	548	43,83	210	239	13,81

FONTES: Ver Tabela I.

TABELA X

QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES INSCRITOS NO CADASTRO IMOBILIÁRIO ERECEITA DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU) POR CONTRIBUINTE NAS CAPITAISESTADUAIS SÃO PAULO, BELO HORIZONTE E SALVADOR NO PERÍODO 1979/83

(valores monetários em cruzados de 1985)

ANO	SÃO PAULO		BELO HORIZONTE		SALVADOR	
	Quantidade de Contribuintes	IPTU por Contribuinte	Quantidade de Contribuintes	IPTU por Contribuinte	Quantidade de Contribuintes	IPTU por Contribuinte
1979	1 744 895	822	325 830	297	255 237	-
1980	1 779 245	650	338 815	263	268 776	191
1981	1 825 422	578	378 532	189	281 986	196
1982	1 876 873	622	395 286	175	297 200	205
1983	1 942 937	454	409 586	134	315 308	135

FONTES: A quantidade de contribuintes foi obtida junto às prefeituras. Ver EBTU, A Situação Financeira de Uma Amostra de Municípios Brasileiros, Brasília, Série Econômico-Financeira, nº 1, março de 1985; quanto aos dados originais da receita do IPTU, ver Tabela I.

Os dados da tabela, além de mostrarem as grandes discrepâncias de receita do IPTU por contribuinte nas três cidades (provavelmente sem correspondência com as diferenças nos serviços prestados por elas), também servem para exibir a deterioração na arrecadação deste tributo. Nos casos de São Paulo e Belo Horizonte, o IPTU médio por contribuinte em 1983 era praticamente a metade do valor pago em 1979. No caso de Salvador, o valor desta relação em 1983 era quase 35% inferior ao máximo observado no período, observado em 1982. Constata-se, portanto, uma deterioração bastante grande na receita destas prefeituras, resultante da incapacidade de reajustar adequadamente o tributo a ser pago pelos proprietários.

Já foram mencionadas anteriormente algumas razões que explicam a queda na receita do IPTU. Convém, entretanto, levar em conta também as dificuldades enfrentadas pelos administradores públicos para corrigir monetariamente o imposto em um quadro de recessão econômica, com elevação no nível de desemprego nas grandes cidades e a diminuição no nível de renda real da população. Muitas das pressões políticas dirigidas contra os prefeitos, tradicionais ano a ano quando da definição do IPTU a ser cobrado no exercício seguinte, ficaram fortalecidas pelas manifestações contrárias das famílias pobres e também da classe média, em virtude de suas dificuldades financeiras naquele período.

Em razão do que foi mencionado no parágrafo anterior, de ve-se considerar como um simples exercício ilustrativo a simulação que se vai fazer logo a seguir. O que se pretende é verificar as conseqüências da manutenção do maior valor real do IPTU por contribuinte em termos da arrecadação adicional que seria obtida. A Tabela XI registra esta variação nas arrecadações com o IPTU, que teriam se elevado substancialmente se as prefeituras tivessem podido manter o valor real cobrado aos contribuintes: a prefeitura de São Paulo teria arrecadado cerca de 32% a mais do que apurou no período 1979/83, ou seja, teria recebido Cz\$ 7.535 milhões (a preços de 1985) contra os Cz\$ 5.693 que recolheu aos seus cofres; em Belo Horizonte, o aumento na arrecadação ainda seria maior, passando de Cz\$ 381 milhões para Cz\$ 548 milhões, um acrés

cimo superior a 43%; em Salvador, o aumento não seria tão grande quanto em São Paulo e Belo Horizonte, mas ainda assim substancial, da ordem de 14%, aumentando a arrecadação de Cz\$ 210 milhões para Cz\$ 239 milhões. Para se ter uma idéia do significado destes acréscimos de arrecadação do IPTU, basta examinar a participação da receita deste imposto na receita líquida dos mesmos municípios em 1979: a receita gerada pelo IPTU era responsável por cerca de 23%, 15% e 12% das receitas líquidas de São Paulo, Belo Horizonte e Salvador, respectivamente. Assim, os acréscimos de receita líquida para estes municípios, na mesma ordem, seriam de cerca de 7,6%, 6,5% e 1,6%. Comparando-se estas percentagens com as parcelas da receita líquida dedicadas ao pagamento do serviço da dívida de cada um destes municípios, por exemplo, pode-se concluir que o acréscimo de arrecadação seria capaz de gerar recursos para pagar quase a metade destes encargos de São Paulo, cerca da totalidade dos encargos de Belo Horizonte e mais de um décimo dos mesmos encargos de Salvador, no período 1980/85.

Pelo que foi visto no parágrafo anterior, além das que das nas outras componentes das receitas municipais em razão das flutuações cíclicas da economia brasileira com repercussão na arrecadação dos tributos e nas transferências feitas aos mesmos pelos demais níveis de governo, uma componente importante para explicar a atual dificuldade financeira municipal foi a sua incapacidade, justificável ou não, de gerar uma receita com o IPTU compatível com níveis anteriores observados de arrecadação por contribuinte deste imposto. Ainda não é possível verificar, com dados de 1986 e do presente ano (ambos de relativa recuperação econômica), se as prefeituras municipais estão procurando restabelecer a receita com o IPTU como uma das fontes básicas do financiamento dos gastos públicos a nível municipal. Fica aqui, entretanto, a certeza da necessidade dos municípios em rever a situação da arrecadação dos seus próprios tributos como forma de lutar contra as dificuldades financeiras que os afligem e que têm provocado o crescente endividamento dos mesmos.

Faz-se necessário, agora, examinar o outro lado das contas municipais e verificar qual tem sido o comportamento das des-

pesas nos quatro municípios que aqui estão sendo examinadas.

Já foi vista nas Tabelas I e II a persistência da despesa total em suplantar as receitas líquidas pelas prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador. Também foi observado que nos municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro a despesa total sofreu uma redução de cerca de 10% e 8%, respectivamente, comparando-se as despesas totais médias em dois subperíodos, 1975/79 e 1980/85. Esta redução, entretanto, foi percentualmente inferior à redução correspondente nas suas receitas líquidas, 14% e cerca de 9%, respectivamente, o que significa que, a despeito de um provável esforço no sentido de ajustar o dispêndio do governo local à dinâmica da arrecadação, o resultado final foi um aumento no desequilíbrio entre receita e despesa. Já as situações de Belo Horizonte e Salvador apresentaram alterações bem diferentes: na primeira cidade, conforme foi visto na Tabela II, houve uma grande ampliação nas despesas e uma relativa estagnação (ligeira queda) na receita líquida; na segunda, a receita líquida aumentou quase 40% e a despesa total teve um crescimento real de quase 45%. Os efeitos destes comportamentos sobre os déficits financeiros dos dois municípios foi registrado na Tabela III.

Será interessante analisar agora como as componentes principais da despesa total - o custeio (inclusive despesas com pessoal), o serviço da dívida (juros + amortizações) e as despesas com investimentos - se comportaram nos mesmos dois subperíodos. As expectativas quanto ao comportamento de tais componentes são:

a) Para os municípios que apresentaram queda na receita líquida (São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte):

- i) redução nos gastos de custeio, com uma provável contenção real nas despesas com pessoal;
- ii) queda no nível de investimento do município; e

iii) incremento na participação do serviço da dívida na despesa total em razão da persistência de déficit e em razão de compromissos financeiros pasados (dívida).

b) Para o município que apresentou elevação na receita líquida (Salvador):

- i) manutenção ou ligeiro acréscimo nas despesas de custeio e de pessoal (neste caso, para recompor perdas salariais dos funcionários) para reduzir o nível de déficit da prefeitura municipal;
- ii) investimento: comportamento idêntico ao das despesas de custeio e de pessoal, com a mesma finalidade; e
- iii) diminuição da participação do serviço da dívida na despesa total do município.

A Tabela XII registra o dispêndio médio nos subperíodos 1975/79 e 1980/85 para cada classe de despesa e a variação percentual observada nos mesmos, o que serve para confrontar o que ocorreu com cada classe de despesa e as expectativas acima listadas.* Fica claro que, naquelas capitais estaduais que apresentam redução real nas suas receitas líquidas, a reação foi o corte bem acentuado no nível de investimento: em São Paulo, a diminuição foi de 33%; no Rio de Janeiro, de 44% em Belo Horizonte, de 61%. No caso de Salvador, seu investimento aumentou em mais de 140% (enquanto a receita líquida cresceu 39%, conforme visto na Tabela II), provavelmente motivado pelo crescimento da sua arrecadação, mas surgindo como uma reação ao nível médio extremamente baixo observado no subperíodo 1975/79, quando apenas alocava Cz\$ 60 milhões, a preços de 1985, nesta classe de despesa.

* Serviço da dívida = juros * amortização.

TABELA XII

DISPÊNDIO MÉDIO POR SUBPERÍODO, POR CLASSE DE DESPESA E VARIAÇÃO

PERCENTUAL NOS SUBPERÍODOS 1975/79 e 1980/85 NAS CAPITALS

ESTADUAIS SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO, BELO HORIZONTE E SALVADOR

(em Cz\$ milhões constantes de 1985)

SUBPERÍODO, CLASSE DE DESPESA E VARIAÇÃO	SÃO PAULO	RIO DE JANEIRO	BELO HORIZONTE	SALVADOR
<u>1975/79</u>				
Custeio	2 841(40,75)	1 887(60,58)	225(37,69)	183(43,26)
Pessoal	1 580(22,67)	1 422(45,65)	149(24,96)	130(30,73)
Serviço da Dívida*	593(8,51)	151(4,85)	39(6,53)	18(4,26)
Investimento	1 781(22,55)	759(24,37)	131(21,94)	60(14,18)
<u>1980/85</u>				
Custeio	2 941(47,15)	1 734(60,25)	287(36,56)	219(35,78)
Pessoal	1 622(26,01)	1 295(45,00)	193(24,59)	158(25, 82)
Serviço da Dívida*	890(14,27)	193(6,71)	40(5,10)	59(9,64)
Investimento	1 188(19,05)	352(12,23)	51(6,50)	146(23,86)
<u>Variação Percentual</u>				
Custeio	3,52	-8,11	27,56	19,67
Pessoal	2,65	-8,93	29,53	21,54
Serviço da Dívida*	50,08	27,82	2,56	227,78
Investimento	-33,32	-43,62	-61,17	143,33

FONTE: Ver Tabela I.

OBS.: Os valores entre parênteses referem-se à participação percentual da classe de despesa na despesa total municipal.

*Serviço da dívida= juros + amortização.

A redução no nível de investimento nos municípios com queda de arrecadação é um efeito esperado. É uma das poucas componentes comprimíveis da despesa total, uma vez que as despesas de custeio (aí incluindo as de pessoal) apresentam alguma rigidez para baixo, seja porque a administração dos serviços urbanos requer a manutenção, pelo menos em escala mínima, dos dispêndios com material de consumo, com serviços de terceiros e demais encargos exigidos para o funcionamento dos mesmos independentemente dos ciclos econômicos, seja porque, com as despesas de pessoal, as pressões para a manutenção ou elevação do valor real dos salários e a incapacidade política de reduzir a quantidade de empregados no setor público tornam difícil que o ajustamento requerido pela menor receita líquida ocorra nestas classes de despesa. Assim, a queda no investimento destas cidades, embora esperado, é um resultado extremamente indesejável porque, no mesmo período, tais cidades continuaram crescendo, quer em termos de população, quer em termos de extensão da área urbana. Ambas as formas de crescimento das cidades exigem investimentos crescentes para, no mínimo, manter o estado presente das condições urbanas na infra-estrutura social e mesmo na infra-estrutura econômica das cidades.*

A título de ilustração, veja-se, na Tabela XIII, o que ocorreu nas quatro capitais estaduais em termos da despesa per capita com investimentos feitos por suas prefeituras.** À exceção de Salvador, a queda no investimento per capita foi brutal, caindo 2/3 em 1985 em relação ao máximo atingido no período para São Paulo e Rio de Janeiro e atingindo valores incrivelmente baixos para Belo Horizonte nos anos de 1983, 1984 e 1985, da ordem de Cz\$ 4 por

* Há evidências, aliás, de que tais investimentos seriam feitos a custos reais crescentes com a escala ou dimensão das cidades para alguns tipos de serviços urbanos. Ver Rizzieri, J.A.B., Raschkovski, A., Moraes, C.N.P., e Vastella, L., Custos Comparados de Urbanização, Fundação Instituto de Pesquisas da USP, 1979, mimeo.

** Deve-se registrar que os valores para o investimento municipal que aqui estão sendo usados subestimam esta classe de despesa: partes da transferências intragovernamentais também são usadas para investimento, mas aqui não estão sendo consideradas por falta de informação.

habitante. Ao que tudo indica, os recursos para investimentos nessas cidades estavam sendo complementados ou substituídos por inversões feitas nos mesmos por órgãos e empresas da esfera do Estado ou da União, sem o que a percebida degradação na infra-estrutura urbana teria atingido proporções maiores.

Verificou-se, assim, que a esperada redução nos investimentos feitos com a receita municipal efetivamente ocorreu no período nas três principais cidades que aqui estão sendo analisadas. No caso de Salvador, a opção aparentemente feita pelos administradores para despendar a sua receita municipal acrescida foi ampliar o nível de investimento da prefeitura local, permanecendo na mesma situação de déficit financeiro tradicional no período nas contas daquela prefeitura. Aparentemente, não houve maior preocupação com o crescimento do seu endividamento (talvez porque estava sendo possível a sua rolagem e mesmo expansão), o qual subiu consideravelmente no período 1979/83, da ordem de 259% em termos reais, fazendo subir a relação dívida/receita líquida de 0,42 para 1,18, conforme mostrado na Tabela VI. Aliás, a Tabela XII registrou aumentos substanciais nas despesas municipais de Salvador entre os dois subperíodos, 1975/79 e 1980/85: o custeio aumentou quase 20%, a despesa com pessoal cresceu cerca de 22%, o pagamento de juros e de amortizações elevou-se em 228%, enquanto o investimento ampliou-se, conforme já mencionado, em mais de 140%. Estes aumentos tornaram-se possíveis não só pelo aumento real na sua receita (aproximadamente de 40%), mas também pela utilização do recurso ao crédito no período 1980/83, ocasião em que as operações de crédito atingiram altas proporções da receita municipal (27%, 23% e 15%, respectivamente, conforme se pode ver na Tabela IV) para financiar os déficits de 18% em 1980, 23% em 1981, 27% em 1982 e 13% em 1983, em relação à despesa total (Tabela III). Em 1984 e 1985 a utilização de operações de crédito reduziu-se drasticamente, caindo sua participação na receita total para 0,2% e 1,4%, o que pode ser um indicador da dificuldade de acesso ao mercado financeiro pelo volume excessivo da sua dívida.

Voltando ao exame das situações financeiras de São Paulo, Rio de Janeiro, e Belo Horizonte, verifica-se que os três muni

cípios tiveram comportamentos diferentes na sua reação ao fato de que suas receitas líquidas decresceram em termos reais no período 1975/85. O único município que reagiu na forma esperada, conforme a listagem feita anteriormente, foi o Rio de Janeiro: houve uma redução de cerca de 8% nas suas despesas de custeio e de pessoal e o serviço da dívida atingiu um patamar 28% maior. A queda no nível de investimento, também esperada, já foi analisada. Os municípios de São Paulo e Belo Horizonte aumentaram seus dispêndios com custeio e com pessoal, o primeiro de forma relativamente reduzida (da ordem de 3%), enquanto Belo Horizonte alcançou percentagens altas, próximas a 30%. É claro que isto contribuiu para o aumento da dívida da capital mineira, que, conforme assinalado na Tabela VI, foi aumentada em mais de 200% em 1984 ao seu valor registrado em 1975.

A título de conclusão quanto à análise das despesas, pode-se afirmar que naqueles municípios que sofreram redução real nas suas receitas líquidas não houve maior interesse ou oportunidade de enfrentar esta contingência. Isto pode ser ilustrado pelos seguintes fatos:

- i) Em Belo Horizonte houve acréscimo nas despesas de custeio. A diminuição no nível de investimento foi bastante grande, mas esta era uma parcela muito pequena (0,75% em 1985) da despesa total, o que significa que a contração nas inversões pouco representou no total das despesas.*
- ii) O município do Rio de Janeiro, além de diminuir o seu investimento, reduziu as despesas de custeio em 8%. Entretanto, como o custeio representava em média 60%

* A grande queda verificada no nível de investimentos municipais muito provavelmente significa que boa parte das inversões neste ano foi realizada por órgãos da administração direta, operações que não são contabilizadas no balanço municipal. Isto não significa que o tesouro municipal tenha ficado menos comprometido em termos de endividamento, uma vez que geralmente é ele que garante, com sua cota-parte do FPM ou do ICM, as operações de crédito contratadas por suas autarquias para a realização de obras.

na despesa total, aquela redução em termos efetivos representou apenas 4,8% de contração nos gastos. Deve-se recordar (Tabela II) que a queda na receita foi de cerca de 9%.

iii) São Paulo também reduziu os gastos com investimento, mas aumentou seus gastos com custeio. O investimento representava cerca de 20% da despesa total no subperíodo 1980/85. Ao custeio cabia em média 45% da despesa total no mesmo subperíodo. O efeito líquido, portanto, da diminuição do investimento em 33% e do aumento do custeio em 3,5% de apenas cerca de 5%, pequeno em comparação com a queda na receita em mais de 14%.

Em Salvador, houve uma redução na sua taxa de déficit, por força do grande aumento real (cerca de 40%) na receita líquida municipal, já que do lado das despesas ocorreu uma ampliação significativa nos gastos com o custeio da máquina administrativa ao mesmo tempo em que seus investimentos mais que duplicavam.

IV - CONCLUSÕES

O presente trabalho serviu para evidenciar que as quatro capitais estaduais apresentaram um crônico déficit nas suas contas no período 1975/85. Como este foi um período na história brasileira no qual houve uma fase inicial de amplo crescimento econômico seguida por uma recessão, parece claro que os desequilíbrios nas receitas e despesas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador não resultam primordialmente de condições conjunturais adversas na economia nacional. Desde o início do período até o ano final as despesas totais ultrapassaram as receitas líquidas, tendo-se que recorrer a operações de crédito para fechar o hiato dos recursos. Portanto, o déficit é um problema estrutural e assim deve ser considerado por aqueles que procuram uma solução para as dificuldades financeiras dos municípios.

O déficit permanente nas contas municipais tem se transformado em crescente endividamento dos municípios, sobrecarregando a sua receita com o pagamento dos serviços desta dívida e aumentando a vulnerabilidade financeira dos mesmos, o que dificulta

(de forma também crescente) a administração pública pela necessidade de sempre estar buscando novos financiamentos (sujeitos a condições de mercado indesejáveis) e pressionando o governo federal por transferências politicamente negociadas.

Verificou-se também que os quatro municípios têm ficado cada vez mais dependentes de recursos transferidos de tributos estaduais e federais compartilhados pelos municípios. Vários outros trabalhos já mostraram as inconveniências desta dependência, sendo a principal delas a dificuldade que acarreta para o planejamento e a execução da despesa programada, uma vez que há muita incerteza quanto à efetiva liberação dos recursos a serem transferidos. É comum a existência de atrasos, seja por razões da própria rotina administrativa, seja por dificuldades de caixa dos tesouros estaduais e federal.

Foi constatada a incapacidade dos municípios em promover os reajustes adequados em algumas das suas principais fontes de receita própria, particularmente o imposto predial e territorial urbano. Dada a impopularidade que os reajustes monetários deste tributo sempre provoca, as prefeituras municipais têm perdido uma parte substancial de sua receita própria. Conforme os resultados da simulação feita neste estudo, estes reajustes seriam capazes de crescer substancialmente a receita local e fornecer recursos para enfrentar o pagamento de uma grande parte do serviço da dívida destes municípios. Entretanto, deve-se colocar esta sugestão de recuperação do valor real dos tributos municipais dentro de um quadro maior para se investigar as possibilidades efetivas de se implementar tal sugestão quando a carga fiscal colocada sob o contribuinte já pode estar excessiva. Espera-se que a reforma tributária ensejada pelo trabalho da Constituinte esteja sendo capaz de reformular as fontes de financiamento dos gastos públicos municipais de forma a não onerar indevidamente as pessoas e as atividades econômicas.

Da mesma forma que há necessidade de fortalecer o lado das receitas dos municípios para reequilibrar as suas contas, também é necessário que as despesas possam se adequar ao nível de ar

recadação dos mesmos, porque não é possível imaginar que a tendência explosiva de aumento do endividamento possa se perpetuar. Pelo que foi observado no período 1975/85 nas quatro capitais estaduais, não houve um esforço adequado para remover o desequilíbrio crônico das contas municipais, mesmo em uma situação de queda na receita líquida dos mesmos. O agravamento das suas dívidas foi um resultado natural, portanto, mas que, conforme mencionado, não pode prosseguir pelo grau de comprometimento elevado da receita municipal para o pagamento de juros e de amortizações.

Finalmente, deve-se assinalar a queda grave no nível de investimento municipal per capita nestas cidades. Estes centros urbanos têm concentrado, de forma crescente, uma parte considerável da população nacional e das atividades produtivas do país. Na medida em que não seja possível manter o nível de investimento das prefeituras, haverá uma tendência de deterioração nos serviços prestados pelo governo local, com sacrifício no atendimento social da população e da eficiência produtiva nos setores econômicos. Na eventualidade provável de que os investimentos estejam sendo feitos principalmente por empresas estatais setoriais extramunicipais, isto será uma demonstração de que o processo de planejamento municipal destas grandes cidades precisa ser recuperado também, uma vez que as decisões de investimentos não coincidem nescesariamente com os objetivos e preferências locais.

Textos para Discussão Interna editados a partir de janeiro de 1985

- Nº 70 - "Projeções da População Total, Urbano-Rural e Economicamente Ativa segundo Algumas Alternativas de Crescimento Demográfico", Maria Helena F.T. Henriques, Janeiro 1985, 56 p.
- Nº 71 - "Crescimento Econômico e Oferta de Alimentos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 39 p.
- Nº 72 - "A Política Agrícola e a Diminuição do Subsídio do Crédito Rural", Gervásio Castro de Rezende, Janeiro 1985, 23 p.
- Nº 73 - "Tendências a Médio Prazo da Previdência Social Brasileira: Um Modelo de Simulação", Francisco E. B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão, Maria Helena F.T. Henriques, Afonso Sant'Ana Bevilaqua, Alexandre Goretkin Neto, Janeiro 1985, 299 p.
- Nº 74 - "Balanço de Pagamentos Brasileiro: Um Modelo de Simulação", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Janeiro 1985, 77 p.
- Nº 75 - "Interação entre Mercados de Trabalho e Razão entre Salários Rurais e Urbanos no Brasil", Gervásio Castro de Rezende, Março 1985, 35 p.
- Nº 76 - "Considerações sobre uma Possível Reforma Tributária no Brasil", Cláudia Cunha Campos Eris, Março 1985, 29 p.
- Nº 77 - "Migrações Internas e Pequena Produção Agrícola na Amazônia: Uma Análise da Política de Colonização do INCRA", Anna Luiza Ozorio de Almeida, Maio 1985, 97 p.
- Nº 78 - "Estrutura Industrial e Exportação de Manufaturados: Brasil, 1978", Helson C. Braga e Edson P. Guimarães, Julho 1985, 29 p.
- Nº 79 - "A Restrição Externa à Retomada do Crescimento: Avaliação e Recomendações de Política", Helson C. Braga, Setembro 1985, 42 p.

II

- Nº 80 - "Foreign Direct Investment in Brazil: Its Role, Regulation and Performance", Helson C. Braga, Outubro 1985, 41 p.
- Nº 81 - "Déficit de "Caixa" do Governo Federal: Metodologia e Resultados em 1985", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 16 p.
- Nº 82 - "Déficit e Dívida: Tendências e Implicações", Carlos von Doellinger, Novembro 1985, 12 p.
- Nº 83 - "As Interligações Setoriais na Economia Brasileira em 1975", José W. Rossi, Maristela Sant'Anna e Samuel Sidsamer, Novembro 1985, 30 p.
- Nº 84 - "Mensuração da Eficiência Produtiva na Indústria Brasileira: 1980", Helson C. Braga e José W. Rossi, Novembro 1985, 34 p.
- Nº 85 - "Fundos Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz Azeredo da Silva, Janeiro 1986, 29 p.
- Nº 86 - "Optimal Foreign Borrowing in a Multisector Dynamic Equilibrium Model: A Case Study for Brazil", Octávio A. F. Tourinho, Janeiro 1986, 47 p.
- Nº 87 - "Proposta de Diretrizes Preliminares para uma Política da Abastecimento", Maria Beatriz de A. David, Março 1986, 44 p.
- Nº 88 - "Os Impactos da Política de Comercialização Agrícola sobre a Produção e os Preços. Uma Análise da Literatura e Algumas Evidências Empíricas", Maria Beatriz de A. David e Luis Alberto de L.C. Ribeiro, Março 1986, 49 p.
- Nº 89 - "Distribuição de Renda: 1970/1980", José W. Rossi, Maio 1986, 17 p.
- Nº 90 - "Balança Comercial e Dinâmica da Desvalorização Cambial no Brasil, 1970/84", Helson C. Braga e José W. Rossi, Maio 1986, 20 p.

III

- NO 91 - "Algumas Considerações sobre os Efeitos da Reforma Monetária no Campo Social: Seguro-Desemprego e Previdência Social", Francisco E.B. de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Marco Aurélio de Sá Ribeiro (estagiário), Maio 1986, 16 p.
- NO 92 - "Modelos de Previsão para Séries de Produção e Preços: Metodologia Bayesiana e Box-Jenkins para Séries Temporais", Gutemberg H. Brasil, Hélio S. Migon, Reinaldo C. Souza, Sérgio S. Portugal, Maio 1986, 63 p.
- NO 93 - "O Controle de Preços dos Alimentos e seus Efeitos sobre a Produção e o Abastecimento. Algumas Considerações para o Ano de 1986", Maria Beatriz de A. David, Junho 1986, 39 p.
- NO 94 - "Previsão da Inflação e Produção Industrial Pós-Choque via Análise de Intervenção", H.S. Migon e G.H. Brasil, Julho 1986, 18 p.
- NO 95 - "Exacerbação do Consumo e Salário Médio: Evidências sobre o Efeito-Sincronização", Ricardo Cichelli Velloso, Setembro 1986, 20 p.
- NO 96 - "The Demand for Money in Brazil Revisited", José W. Rossi, Outubro 1986, 24 p.
- NO 97 - "O Programa de Estabilização Econômica e o Poder de Compra do Salário Mínimo", Daniel A. R. de Oliveira e Ricardo Cichelli Velloso, Outubro 1986, 19 p.
- NO 98 - "Formação de Expectativas num Contexto de Inflação Baixa e Alta Incerteza", Fábio Giambiagi, Outubro 1986, 38 p.
- NO 99 - "Progresso Técnico na Indústria Brasileira: Indicadores e Análise de seus Fatores Determinantes", Helson C. Braga e Virene Matesco, Outubro 1986, 71 p.
- NO 100 - "As Migrações Internas e a Previdência Social", Maria Helena F.T. Henriques e Kaizô Iwakami Beltrão, Outubro 1986, 59 p.

IV

- Nº 101 - "Testing for First Order Serial Correlation in Temporally Aggregated Regression Models", Pedro L. Valls Pereira, Novembro 1986, 17 p.
- Nº 102 - "Notas sobre as Estatísticas de Investimento no Brasil", Guilherme Gomes Dias, Dezembro 1986, 35 p.
- Nº 103 - "A Dívida Pública no Brasil e a Aritmética da Instabilidade", José W. Rossi, Dezembro 1986, 12 p.
- Nº 104 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 1 - "Proposta de Reforma do Sistema Tributário Brasileiro", Fernando A. Rezende da Silva, Março 1987, 63 p.
- Nº 105 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 2 - "Tributação de Renda e do Patrimônio", Francisco de Paulo Correia Carneiro Giffoni e Luiz A. Villela, Fevereiro 1987, 67 p.
- Nº 106 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 3 - Tributação de Mercadorias e Serviços", Ricardo Varsano, Fevereiro 1987, 165 p.
- Nº 107 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 4 - "Contribuições Sociais", Fernando A. Rezende da Silva e Beatriz A. Silva, Fevereiro 1987, 94 p.
- Nº 108 - "Estudos para a Reforma Tributária" - Tomo 5 - "Federalismo Fiscal", José Roberto Afonso e Thereza Lobo, Março 1987, 153 p.
- Nº 109 - "A Aritmética da Escala Móvel: Uma Análise do Comportamento do Salário Real num Regime de Reajustes com Periodicidade Endógena", Fabio Giambiagi, Março 1987, 30 p.
- Nº 110 - "Inflação, Preços Mínimos e Comercialização Agrícola: A Experiência dos Anos Oitenta", Gervásio Castro de Rezende, Abril 1987, 39 p.

- Nº 111 - "A Política Salarial e a Crise Econômica", Fernando Antonio Rezende da Silva, Maio 1987, 32 p.
- Nº 112 - "Surplus Labor and Industrialization", Kevin H. Murphy, Andrei Shleifer e Robert W. Vishny, Maio 1987, 19 p.
- Nº 113 - "Um Modelo de Consistência Multissetorial para a Economia Brasileira", Márcio Gomes Pinto Garcia, Maio 1987, 42 p.
- Nº 114 - "Endividamento Municipal: O Estado Atual das Dívidas das Capitais Estaduais", Thompson Almeida Andrade, Agosto 1987, 26 p.
- Nº 115 - "Modelo de Equilíbrio Geral para o Brasil com Fluxos Reais e Financeiros Integrados", Marco Antonio Cesar Bonomo, Outubro 1987, 43 p.
- Nº 116 - "Elasticidades de Engel no Brasil usando um Sistema de Equações com Especificação LOGIT", José W. Rossi e Cesar das Neves, Outubro 1987, 15 p.
- Nº 117 - "Projeções do IPCA", Pedro L. Valls Pereira e Sergio Savi no Portugal, Outubro 1987, 36 p.
- Nº 118 - "A Carteira de Trabalho e as Condições de Trabalho e Remuneração dos Chefes de Família no Brasil", Ricardo Paes de Barros e Simone Varandas, Outubro 1987, 28 p.
- Nº 119 - "Perspectivas e Necessidades Educacionais da Mão-de-Obra", Manoel Augusto Costa, Outubro 1987, 16 p.
- Nº 120 - "Modelo Multissetorial CEPAL/IPEA para o Brasil", Fábio Giambiagi, Guilherme Gomes Dias, Juan José Pereira e Márcio Gomes Pinto Garcia, Outubro 1987, 124 p.
- Nº 121 - "A Reforma Fiscal no Processo de Elaboração da Nova Constituição", Fernando Rezende e José Roberto R. Afonso, Novembro 1987, 53 p.

VI

Nº 122 - "Avaliação do Sistema Tributário Proposto no Projeto de Constituição", Ricardo Varsano, Novembro 1987, 35 p.

Nº 123 - "O Orçamento Brasileiro: seu Processo Atual e as Reformulações Propostas no Projeto Constitucional", Maria da Conceição Silva, Novembro 1987 (a ser publicado).

Nº 124 - "As Contribuições Sociais no Projeto de Constituição", Beatriz Azeredo, Novembro 1987 (a ser publicado).

O INPES edita ainda as seguintes publicações: Pesquisa e Planejamento Econômico (quadrimestral), desde 1971; Literatura Econômica (bimestral), desde 1977; Coleção Relatórios de Pesquisa; Série Textos para Discussão do Grupo de Energia (TDE); Séries Monográficas; Série PNPE e Série Estudos de Política Industrial e Comércio Exterior (EPICO).