A CRISE DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS ESTADUAIS (MCAPS): OS ANOS 80*

Alfredo Meneghetti Neto**

1. Introdução; 2. O endividamento dos MCAPS; 3. O autofinanciamento dos MCAPS; 4. Os municípios nos anos 90: saída da crise?; 5. Conclusão.

Evolução das finanças dos municípios das capitais estaduais brasileiras (MCAPS) nos anos 80. Endividamento dos MCAPS. Autofinanciamento dos serviços públicos municipais.

Palavras-chave:
Finanças públicas locais; finanças municipais; municípios brasileiros; governos locais.

1. *Introdução*

O fato de que uma Associação de Municípios do Rio Grande do Sul resolveu paralisar por um dia todas as suas atividades, como sinal de protesto contra os atrasos e as defasagens do ICMs e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), retrata muito bem a situação caótica à qual as finanças municipais chegaram no final dos anos 80.

O objetivo deste artigo é identificar a evolução do endividamento dos municípios das capitais (MCAPS) durante a década de 80, procurando analisar a dívida pública em quase todos os seus desdobramentos, propiciando, desta forma, um melhor entendimento da questão.

Tomando por base o estudo da Secretaria do Tesouro Nacional *Execução orçamentária dos estados e municípios das capitais*, pretende-se analisar a evolução da dívida dos MCAPS, considerando-se as suas respectivas entidades de Administração Indireta. O período analisado vai do início dos anos 80 até o ano de 1988. Deve-se ressaltar, contudo, que as cidades como Brasília e Macapá não foram incluídas no estudo da Secretaria por não disporem de dados padronizados para todo o período.

* Artigo elaborado em agosto de 1990. O autor agradece os comentários de Carlos Nelson dos Reis, Lotário L. Skolaude, Renato Dalmazzo e Tereza Campello. Os possíveis erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

** Economista da Fundação da Economia e Estatística — FEE; professor do Setor Público I e II (níveis VII e VIII) no Departamento de Economia da PUC-RS. (Endereço: R. Pedro Ivo, 391/501 — 90420 — Porto Alegre, RS.)

Ficou constatado que os MCAPS tiveram inúmeros problemas na administração do orçamento durante a década de 80. Também os MCAPS com maior concentração urbana e mais industrializados, coincidentemente, estiveram entre os mais endividados.

Considerando-se apenas o ano de 1988, os resultados chegam a ser até piores do que os dos estados. A cidade do Rio de Janeiro foi a que teve o maior déficit em relação à receita orçamentária daquele ano: -55,7%, seguida de perto por Maceió (-51,4%), São Paulo (-36%), Fortaleza (-30,7%) e Florianópolis (-21,5%). Por outro lado, algumas capitais apresentaram superávit em relação à receita orçamentária, como, por exemplo, Belém (12,7%), Curitiba (7,7%), Brasília (1,3%) e São Luís (0,9%). Já as capitais de João Pessoa e Porto Velho fecharam o ano em rigoroso equilíbrio entre receitas e despesas.

Nota-se também que, ao longo da década de 80, as prefeituras acumularam um estoque da dívida fundada (longo prazo) interna e externa equivalente a NCz$ 2,4 bilhões, a preços de julho de 1989.[1] Cabe salientar, entretanto, que esse endividamento representa uma parcela muito pequena da dívida pública total (conjunto formado pelos estados e MCAPS), pois, em 1988, correspondeu a somente 9,38%.

A dívida dos municípios das capitais esteve, ao longo dos anos 80, concentrada nos grandes centros, mais particularmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador, representando, em 1988, cerca de 79% do total da dívida. A capital paulista foi a maior devedora, cabendo-lhe, em 1988, NCz$ 1,1 bilhão, ou seja, aproximadamente a metade do total.

A dívida interna dos MCAPS foi da ordem de NCz$ 1,6 bilhão em 1988, dos quais 39% foram devidos por São Paulo, 16% pelo Rio de Janeiro, 10% por Salvador e 6% por Belo Horizonte.

Durante a década de 80 percebe-se que os municípios contrataram empréstimos internos, sendo que somente as prefeituras do Rio de Janeiro e de São Paulo emitiram títulos para financiar seus gastos. Assim, ao longo dos anos 80, o endividamento em moeda nacional cresceu 341%, em termos reais, superando o endividamento em moeda estrangeira, que cresceu 258% em comparação com o mesmo período da década de 70. Em conseqüência, as prefeituras das capitais elevaram demasiadamente seu nível de endividamento. Os encargos da dívida em 1988, por exemplo, representaram cerca de 17% da receita corrente para as capitais mais devedoras, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, sendo que no começo da década os encargos haviam sido somente de 5% da receita corrente. Isso tornou a situação crítica para a adequada administração dos investimentos na infra-estrutura básica urbana, pois eles ficaram restritos à expansão da receita tributária.[2]

[1] O Senado Federal, de acordo com as Resoluções n. 62 (de 28.10.75) e n. 93 (de 11.10.76), estabeleceu limites ao nível de endividamento do município ao longo dos anos 80. A partir de 15.12.89, outro limite foi determinado, através da Resolução n. 94.

[2] Segundo o Censo de 1980, pode-se notar que a situação tende a se agravar, à medida que essas três capitais estaduais concentram 19% da população urbana do País. Como bem salienta Andrade, sabe-se que a maior parcela das atividades secundárias e terciárias está localizada nas zonas urbanas, e as conseqüências das dificuldades financeiras dessas cidades acabam tendo repercussões, não apenas locais, mas também nacionais. (Ver Andrade, T. A. Endividamento municipal: o estado atual das dívidas das capitais estaduais. *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, Ano 47 (59-77, jul./ago./set. 1987.)

O estudo mostra também que apenas seis entre os 24 MCAPS contrataram empréstimos no exterior, como as prefeituras de Manaus, Maceió, Recife, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Esse endividamento totalizou, em 1988, cerca de NCz$ 735 milhões, correspondendo a 31% da dívida total.

A concentração também se verifica na dívida externa: em 1988, por exemplo, cerca de 70% do total foi devido por São Paulo, seguido por Rio de Janeiro (15%), Belo Horizonte (10%) e Manaus (5%).

De modo geral, o estudo mostrou que os municípios pouco investiram ao longo dos anos 80: por cinco anos consecutivos os gastos com investimento significaram de 12 a 16% da despesa total. Em 1988, por exemplo, foi investido um total de NCz$ 1,2 bilhão — menos do que totalizou, naquele mesmo ano, a despesa com pessoal, que consumiu NCz$ 1,3 bilhão.

Indiscutivelmente, a questão do investimento público está a merecer um estudo mais detalhado. Seria importante investigar a parcela dos investimentos financiada com recursos próprios e a financiada com recursos originados de empréstimos. Também a discussão da distribuição dos gastos públicos na economia vem cada vez mais ganhando importância, principalmente nos Estados Unidos, através, por exemplo, da resenha de Shoup.[3] Apesar da importância desses temas, eles não serão desenvolvidos no âmbito deste artigo.

2. *O endividamento dos MCAPS*

Na questão do endividamento dos MCAPS, tem-se a tabela 1, que registra a evolução da dívida total ao longo dos anos 80.

Nota-se que quase todos os MCAPS apresentaram uma taxa de crescimento positiva no seu endividamento, durante o período analisado. As prefeituras com pior desempenho, em termos de dívida, foram as de Rio Branco, com uma taxa de crescimento anual (geométrica) de 84%, a de Maceió, com 63%, a de Belo Horizonte, com 56% e a de Salvador, com 45%.

Entretanto, também houve exceções, como as prefeituras de Porto Alegre, Florianópolis, Porto Velho e Boa Vista, que tiveram seus estoques da dívida diminuídos durante o período em estudo.

A análise da evolução da dívida total dos MCAPS é difícil, pois não se têm informações das especificidades de cada um dos municípios. Contudo, duas considerações devem ser feitas: a primeira refere-se ao processo de centralização administrativa e tributária da União, iniciado com a Reforma Tributária de 1967, que significou a apropriação, pelo Governo Central, de uma parcela elevada das receitas totais, tanto dos estados como dos municípios. E, com a criação dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM), eles tiveram, por um lado, uma alternativa de acréscimo de suas possibilidades financeiras; entretanto, em contrapartida, tal situação passou a representar um aumento de seu grau de dependência.[4]

[3] Shoup, C.S. Rules for distributing a free government service among areas of a city. *National Tax Journal*, Cambridge, Massachusetts, Sloam School of Management, *42* (2): 103-21, June 1989.

[4] Cabe salientar que essas receitas já existiam (com outras denominações) desde a década de 40.

Tabela 1

Evolução da dívida total durante a década de 80
(em NCz$ mil)

Municípios	*Anos*			*Taxa de crescimento anual (em %)*
	1980	*1984*	*1988*	
Aracaju	7.444	11.333	28.090	19
Belém	2.894	2.023	18.753	27
Belo Horizonte	5.449	50.338	168.652	56
Boa Vista	6	-	-	-
Campo Grande	20.871	16.578	44.887	10
Cuiabá	14.931	17.291	37.755	13
Curitiba	10.367	4.603	16.108	6
Florianópolis	8.115	9.468	1.761	-18
Fortaleza	10.656	24.137	51.503	23
Goiânia	-	5.026	25.401	17
João Pessoa	9.632	15.032	25.894	14
Maceió	972	13.925	41.428	63
Manaus	-	33.260	65.552	36
Natal	4.178	10.166	16.302	19
Porto Alegre	40.773	34.817	22.889	-7
Porto Velho	-	282	-	-
Recife	17.761	31.000	48.165	14
Rio Branco	19	60	2.051	84
Rio de Janeiro	161.250	278.176	380.006	12
Salvador	9.110	53.004	160.450	45
São Luís	2.448	8.746	23.126	34
São Paulo	435.634	732.469	1.160.287	14
Teresina	1.394	4.781	17.629	39
Vitória	2.952	3.229	20.721	29
Total	766.856	1.359.744	2.377.410	16

Fonte: Secretaria do Tesouro do Estado.
Obs.: 1. valores a preços de junho de 1989; 2. as capitais Manaus e Goiânia tiveram sua taxa de crescimento calculada a partir de 1981.

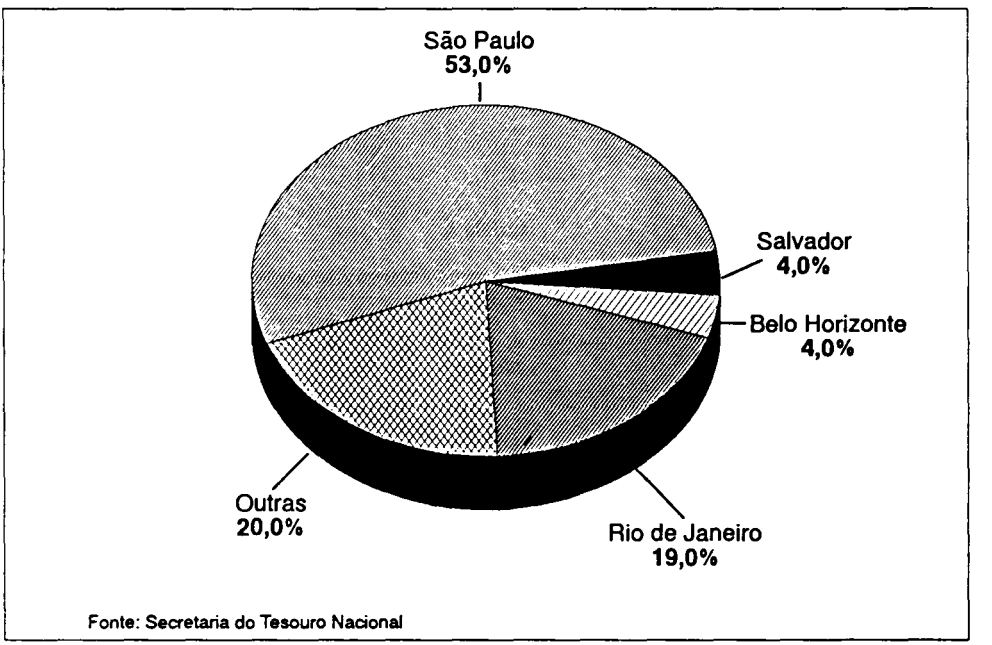
Logicamente, os MCAPS, dependendo do dispêndio do Governo da União, têm, como conseqüência, possíveis imperfeições de sua política de transferências e gastos. Isso, sem dúvida, desestimulou os municípios a estarem bancando as suas receitas próprias, pois, à medida que as prefeituras dependiam financeiramente das transferências federais, procuravam não aumentar demasiadamente os tributos locais. Além de ser mais fácil era também conveniente, porque o IPTU é um imposto altamente trabalhoso, oneroso e desgastante (do ponto de vista político).

Outro fato importante, na explicação da evolução da dívida, diz respeito ao maior ou menor acesso de uma determinada gestão municipal aos recursos federais. Em 1987, por exemplo, o Governo Federal distribuiu a todos os MCAPS recursos destinados ao seu saneamento financeiro, sendo que alguns deles — caso de Porto Alegre — não tiveram acesso. Sem dúvida, estes elementos ajudam a explicar a

evolução do endividamento de boa parte dos MCAPS, porque um aumento significativo pode estar a indicar uma maior possibilidade de acesso a verbas federais de uma ou outra gestão.

O volume da dívida das prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador foi responsável, ao longo da década de 80, por uma participação média de 80% do total da dívida das capitais. Pode-se notar, pela figura 1, que apenas a capital paulista representou a metade da dívida; sua participação média ficou em 53%. Seguem-se as capitais do Rio de Janeiro (19%), Salvador (4%) e Belo

Figura 1
Participação média dos MCAPS na dívida 1980-88



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

Tabela 2

Composição da dívida total dos MCAPS
(em NCz$ milhões)

Composição	*Anos*									*Taxa de crescimento anual (em %)*
	1980	*1981*	*1982*	*1983*	*1984*	*1985*	*1986*	*1987*	*1988*	
Dívida interna	482	615	704	790	747	910	821	1.308	1.642	17
Dívida externa	285	333	345	535	612	718	586	644	735	13
Dívida total	767	948	1.049	1.325	1.359	1.628	1.407	1.952	2.377	16

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.
Obs.: valores a preços de junho de 1989.

Horizonte (4%). As prefeituras das outras capitais obtiveram uma participação média de somente 20% do total.

A análise do endividamento municipal no contexto da composição da dívida é importante na medida em que, no caso das capitais, apresenta uma situação bastante peculiar. A tabela 2 mostra o montante das dívidas interna e externa dos MCAPS, durante a década de 80.

Verifica-se que cerca de 60% da dívida total das capitais foram, em 1988, representados pela dívida interna, mostrando que elas tiveram um volume maior de recursos internos, pois, apesar dos empréstimos externos serem mais baratos, eles praticamente desapareceram do mercado. Esta prática também foi comum ao longo dos anos 80. A taxa de crescimento anual (geométrica) da dívida interna nesse período atingiu 17%, o que foi maior do que a dívida externa que chegou a 13%. Presumivelmente, a maior parte da dívida deve ter sido simples rolagem ao invés de novas operações, em vista do montante acumulado já no começo da década de 80.

Procurando verificar como foi a desagregação das dívidas interna e externa em nível de capitais, tem-se a tabela 3, que apresenta a participação média de cada um dos municípios durante os anos 80.

Tabela 3

Participação média da dívida fundada interna e externa dos MCAPS na década de 80

MCAPS	*Dívida (%)*	
	Interna	*Externa*
Aracaju	1,44	0,00
Belém	0,49	0,00
Belo Horizonte	3,87	4,42
Boa Vista	0,00	0,00
Campo Grande	2,61	0,00
Cuiabá	2,38	0,00
Curitiba	1,01	0,00
Florianópolis	1,12	0,00
Fortaleza	2,97	0,00
Goiânia	0,99	0,00
João Pessoa	1,80	0,00
Maceió	1,42	0,43
Manaus	1,61	3,40
Natal	0,86	0,00
Porto Alegre	4,63	0,00
Porto Velho	0,04	0,00
Recife	3,41	0,38
Rio Branco	0,04	0,00
Rio de Janeiro	13,18	28,23
Salvador	6,74	0,00
São Luís	1,04	0,00
São Paulo	47,01	63,15
Teresina	0,68	0,00
Vitória	0,64	0,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

Pode-se notar que durante a década de 80 a maior participação, tanto na dívida interna como na externa, foi de São Paulo, apresentando as médias de 47,01 e 63,15%, respectivamente. Também é interessante observar que poucas capitais contrataram empréstimos externos, estando estes concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte que, juntos, participaram com 95,8% do total.[5] Salienta-se que Salvador, uma das capitais mais endividadas, não tem dívida externa, o que não significa que não a tenha procurado. Muitas vezes pode faltar a uma prefeitura condições técnicas, tanto para elaborar projetos de financiamento considerados relevantes pelos bancos internacionais, como para apresentar um bom perfil de receitas próprias que dê respaldo a empréstimos externos.

Em relação à decomposição média da dívida consolidada interna das capitais na década de 80, pode-se notar que apenas os municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo recorreram ao financiamento das suas dívidas, via colocação de títulos públicos no mercado. O município do Rio de Janeiro teve sua dívida bem concentrada em títulos públicos na década de 80: em média cerca de 66% do endividamento foram financiados desta forma. Já São Paulo possui uma dívida menos concentrada em títulos: 37%, tendo preferido endividar-se através de contratos (63%).

Chama a atenção o fato de apenas duas das 24 capitais terem títulos no mercado; as demais, durante toda a década de 80, não utilizaram esse instrumento financeiro para captar recursos no mercado financeiro.

A preferência dos MCAPS pelos contratos bancários pode ser atribuída a duas causas. Em primeiro lugar, os títulos da dívida pública são lastreados pelo *overnight* (LFT) e, ao lançar um título no mercado, uma prefeitura ficaria vinculada às elevações de juros estipuladas pelo Governo Federal, destinadas às maiores captações de recursos. Sabe-se que nos últimos anos tem havido um crescimento enorme das taxas de juros; logicamente, uma prefeitura, ao ficar submetida às mesmas regras que os títulos do Governo Federal, não conseguiria fazer frente a esse tipo de pagamento.

Outro fato que explica a preferência por contratos é a falta de receptividade que um título de uma prefeitura teria no mercado, em relação a um título da dívida pública do Governo Federal.

Em síntese, além de não ser vantajoso para uma prefeitura colocar títulos no mercado, os mesmos poderiam não ter boa aceitação.

3. *O autofinanciamento dos MCAPS*

O estudo da Secretaria do Tesouro Nacional[6] dispõe de um indicador financeiro, denominado Margem de Autofinanciamento das Capitais, que representa os resultados correntes mais receitas de capital (com exceção das operações de crédito), menos as despesas correntes. Especificamente, é o que o município não precisou

[5] O fato de que somente seis MCAPS contrataram empréstimos externos pode estar distorcido, pois se sabe que muitas vezes repasses da União, obtidos de empréstimos externos, são classificados contabilmente como dívida interna. Isto, na realidade, pode representar um bom artifício contábil, pois o responsável pelo capital internacional acaba sendo o Governo Federal, e não a prefeitura.

[6] Brasil. Secretaria do Tesouro Nacional. *Execução orçamentária dos estados, municípios das capitais 1980-1988*. Brasília, Imprensa Nacional, 1989.

tomar de terceiros para pagar o custeio e o investimento. A tabela 4 apresenta esse indicador para os anos de 1980, 1984 e 1988.

Tabela 4

Evolução da margem de autofinanciamento das capitais (NCz$ mil)

Municípios	*Anos*		
	1980	*1984*	*1988*
Aracaju	813	2.385	14.317
Belém	8.560	13.336	10.118
Belo Horizonte	26.037	37.176	8.225
Boa Vista	720	1.515	-158
Campo Grande	1.777	8.619	-3.036
Cuiabá	1.927	5.529	669
Curitiba	18.864	49.211	41.552
Florianópolis	5.864	1.564	-407
Fortaleza	4.565	-4.199	-22.094
Goiânia	8.170	9.820	1.615
João Pessoa	1.776	3.161	2.678
Maceió	1.155	4.833	-10.404
Manaus	6.289	-361	9.358
Natal	5.895	3.553	3.945
Porto Alegre	19.674	7.359	16.285
Porto Velho	526	2.599	-
Recife	2.994	2.794	11.107
Rio Branco	694	2.308	3.905
Rio de Janeiro	32.370	43.015	-241.898
Salvador	5.992	27.939	64.425
São Luís	3.357	-2.767	7.460
São Paulo	208.620	29.167	-226.197
Teresina	3.600	5.243	3.596
Vitória	288	3.151	4.465

Fonte: Secretaria do Tesouro do Estado.
Obs.: 1. valores a preços de junho de 1989; 2. não se dispõe da informação de Porto Velho para 1988.

Pode-se facilmente constatar um agravamento de sete capitais ao longo da década de 80, chamando a atenção o fato de que as capitais do Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza tiveram as maiores dificuldades de se autofinanciar: Rio de Janeiro passou de NCz$ 32 milhões para menos NCz$ 242 milhões, São Paulo, de NCz$ 208 milhões para menos NCz$ 226 milhões e Fortaleza, de NCz$ 5 milhões para menos NCz$ 22 milhões. Foi, basicamente, a necessidade que as prefeituras tiveram de saldar seus compromissos que motivou seu endividamento. Isto se evidencia no aumento do estoque da dívida dos MCAPS.

Desta forma, fica claro que as prefeituras devem urgentemente fazer um esforço concentrado de curto prazo para aumentar as receitas próprias do município, principalmente o IPTU.[7] Sabe-se que o maior dilema na arrecadação deste imposto

[7] Andrade, a propósito, explica o mau desempenho do IPTU nas capitais estaduais, em virtude das 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 com a diminuição no nível de renda real da população. Outras razões seriam o fácil acesso que prefeituras com peso político têm para obter transferências negociadas de recursos financeiros, para cobrir as necessidades do Tesouro Municipal, e a relativa facilidade de obtenção de financiamento junto a órgãos públicos. (Ver Andrade, T. A. Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro

refere-se às avaliações dos imóveis sobre os quais ele incide. Quase sempre elas estiveram defasadas em relação ao real valor do mercado imobiliário. Isto é um fenômeno que ocorre em todo o Brasil, que poderia simplesmente ser evitado, baseando-se nas cobranças das avaliações feitas pela planta de valores do ITBI *inter vivos* (impostos sobre transmissão de bens imóveis), que incide sobre cada venda de apartamento ou casa que ocorre no município. Na realidade, essa idéia pode ser facilmente operacionalizada, na medida em que esse imposto é de atribuição do município, desde 1988, quando da promulgação da Constituição Federal.[8]

Além do problema das subavaliações existe uma correlação que, em parte, pode ser destacada: o crescimento da economia informal e a queda da arrecadação do município.

No Rio de Janeiro foi constatado esse fenômeno quando, no período de 1980 a 1988, o setor informal se expandiu e os três principais impostos da prefeitura foram reduzidos. O ISSQN, por exemplo, caiu em 11% devido à queda das atividades formais e ao aumento da sonegação; o IPTU decresceu 12,8% devido à proliferação das vilas clandestinas, e a transferência do ICM dos estados aos municípios caiu em 25% em função da tendência histórica que as grandes cidades possuem de se especializar no setor serviços, em detrimento do setor industrial.

Logicamente, a sonegação e as isenções devem merecer uma atenção redobrada por parte das prefeituras que procuram a recuperação de suas receitas próprias. Levantamento feito pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 1986 demonstrou que havia 500 mil imóveis residenciais e comerciais fora do cadastro do IPTU.[9]

Constata-se também que muitas prefeituras têm excesso de isenções. Em Porto Alegre foi verificado que em julho de 1989 cerca de 22% dos porto-alegrenses não contribuíam com um imposto que, teoricamente, deveria ser obrigatório para todos. Isto quer dizer que um em cada quatro residentes na capital ficou isento.[10]

Outro fenômeno bastante comum são as cedências e ocupações realizadas com os bens de uso comum do povo, como praças, áreas de escolas e leitos de ruas sem licitação, muitas vezes feitas sem qualquer critério.[11]

capitais estaduais. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador). *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *43* (1): 94, jan./mar. 1989.

[8] Esse tributo está sempre atualizado, já que se pauta por operações comerciais do momento. Assim, os valores das residências poderiam servir de comparativo para as cobranças do imposto predial e territorial urbano, valorizando-o e trazendo retorno financeiro bem maior à prefeitura.

[9] Garrote municipal. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 8 dez. 1988. p. 10.

[10] IPTU. Excesso de isenções. E muita sonegação. *Zero Hora*, Porto Alegre, 26. jun. 1989. p. 35.

[11] Isto também é um fenômeno que existe em Porto Alegre. Das 237 áreas de praças e parques, por exemplo, 116 (49%) delas estão ocupados, e desse total 16,55% são ocupações não-autorizadas. Da mesma forma que dos 180 terrenos municipais, 165 (92%) deles estão ocupados com atividades comerciais. (Terrenos em área nobre vão pagar mais imposto. *Zero Hora*, Porto Alegre, 28. jun. 1989, p. 41.) Certamente esses terrenos estariam mais bem ocupados com atividades ligadas à área social como, por exemplo, escolas, creches e hospitais.

4. *Os municípios nos anos 90: saída da crise?*

O endividamento dos MCAPS, ao longo dos anos 80, teve uma enorme repercussão negativa nos investimentos na área social. As capitais concentram mais do que um terço da população urbana do País, segundo o Censo de 1980, e a delicada situação das finanças municipais agravou os problemas na área social, que tendem a crescer com a concentração urbana. Cada vez são maiores as necessidades de gastos com o saneamento básico, coleta de lixo, energia elétrica, telecomunicações etc. Nota-se, pois, que as cidades mais populosas são as que têm mais problemas sociais e são as mais endividadas. Em síntese, percebe-se que o baixo nível da despesa com investimento, sobretudo na área social, pode estar relacionado com a elevada dívida dos municípios. Parece razoável supor que, no começo da década de 90, os municípios deverão ter suas receitas razoavelmente melhoradas, devido à nova legislação, o que não quer dizer que a questão social estará equilibrada.

As alterações da Constituição Federal de 1988, que representam a mais importante contribuição aos municípios, bem como a aprovação de alguns projetos pela Câmara Federal em novembro de 1989 sem dúvida interpretaram os anseios que as associações de municípios tiveram ao longo dos anos 80. Essas medidas dizem respeito à regulamentação da cobrança do imposto sobre a venda a varejo de combustíveis (IVVC): ao imposto de transmissão de bens imóveis *inter vivos* (ITBI); à liberação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios e à redução dos prazos para transferência dos impostos estaduais às prefeituras, que certamente devem aumentar as receitas municipais.

Existem informações, contudo, de que a perda da arrecadação tributária dos municípios tem sido enorme, somente em virtude dos atrasos, sendo que a maioria das vezes por questões burocráticas. Sabe-se, por exemplo, que tem havido atrasos de até 40 dias. Entretanto, este problema certamente tende a diminuir. Com o projeto aprovado do Fundo de Participação dos Municípios, a União deverá, mais prontamente, repassar recursos aos municípios.[12]

Por outro lado, em que pese a todos esses benefícios, deve-se salientar também que a Constituição Federal aumentou os encargos sociais dos municípios, como, por exemplo, através da implementação dos programas de municipalização da saúde e da educação. Com isso torna-se difícil prever com segurança se haverá uma recuperação das finanças municipais, pois, se de certa forma as receitas municipais tendem a aumentar, certamente ocorrerá o mesmo com as despesas.

5. *Conclusão*

A dívida de 24 prefeituras ao longo dos anos 80 foi analisada neste artigo. Viu-se que todas estão unidas por um denominador comum: o enorme comprometimento

[12] Os novos prazos para o repasse aos municípios já estão determinados: os recursos arrecadados do dia 1º ao dia 20 deverão ser pagos até o dia 10 do mês seguinte e os arrecadados entre o dia 20 e o final do mês, até o décimo dia do mês imediatamente posterior ao subseqüente. Os municípios terão mais dinheiro em 90. (*Zero Hora*, Porto Alegre, 30 nov. 1990. p. 34.)

das finanças com a dívida e a conseqüente falta de recursos, tanto para manter a máquina administrativa como para investir.

Somente quatro prefeituras tiveram uma diminuição nos seus estoques da dívida: Porto Velho, Porto Alegre, Boa Vista e Florianópolis, enquanto as demais apresentaram crescimento em seu endividamento.

As capitais com maior concentração urbana e mais industrializadas — São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador — estiveram, coincidentemente, entre as mais endividadas ao longo dos anos 80. Entre as quatro capitais, uma delas — São Paulo — representou, durante todo o período, a metade da dívida.

Num país que tem as ruas esburacadas, problemas na iluminação pública, carência de postos de saúde e de escolas decentes, as prefeituras das capitais pouco puderam fazer para alterar a situação. E o estudo realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional mostrou justamente que ainda há muito a ser feito pelos municípios para equilibrar os seus orçamentos.

A possibilidade de aumento do nível de endividamento dos municípios nas atuais circunstâncias está totalmente descartada. Sabe-se que há dificuldades crescentes para se obter financiamento por parte das prefeituras, primeiro porque não há crédito no mercado, também em virtude dos limites para o endividamento imposto pelo Senado e, depois, devido aos atuais elevados encargos da dívida.

Assim, só resta às prefeituras financiar os seus serviços por meio dos seus próprios recursos locais ou transferidos pelos estados e pela União. Para evitar as eventuais erosões da base tributária e visar a efetiva cobrança dos tributos, as prefeituras deveriam preocupar-se com a organização interna de seus sistemas arrecadadores. O combate mais efetivo à sonegação deve necessariamente passar por um investimento, tanto material como pessoal, nas unidades fiscalizadoras dos municípios.

Ainda não se pode afirmar que, com as novas alterações da Constituição Federal e com os projetos aprovados pela Câmara Federal, haverá uma recuperação das finanças públicas municipais, em virtude dos novos encargos assumidos pelo município. Entretanto, a preocupação deve estar centrada em uma regra básica em finanças públicas, que estabelece que em toda gestão de um orçamento municipal há a necessidade de se limitar a expansão das despesas ao aumento da arrecadação tributária.

Ao pagar os tributos, o contribuinte espera sustentar uma máquina que é cada vez mais eficaz, apta e sensível aos seus apelos por um serviço honesto. Também a alocação desses serviços deve ser sempre realizada dentro de critérios transparentes e justos.

Summary

THE FINANCIAL CRISIS OF THE STATE CAPITALS' MUNICIPALITIES (MUNICÍPIOS DAS CAPITAIS — MCAPS): THE '80S

Financial conditions of the municipalities included in the state's capital cities (MCAPS — Municípios das Capitais) have during the '80s had an evolution that forced these units to face a deficit of enormous proportions.

This article intends to perform an analysis of the indebtedness of the MCAPS, with a view at detecting some determinant factors which may be capable of explaining the present situation.

It is obvious that official help both at state and federal levels is indeed necessary for the solution of such problems but, for their permanent solution, the efforts of the MCAPS themselves are fundamental to a recuperation of their own capacity to finance their public services.