

## **Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador)**

Thompson A. Andrade \*

O artigo faz a análise da evolução das condições financeiras das quatro prefeituras municipais mais endividadas. Após a constatação de que as mesmas têm tido suas contas cronicamente deficitárias, estuda-se de forma desagregada a composição e a tendência de suas receitas e de suas despesas. A análise mostra que, a despeito da ajuda que o governo federal poderia oferecer a estes municípios para aliviar a crise financeira em que se encontram, há necessidade de um ajuste amplo nos seus gastos e de um esforço de recuperação da capacidade própria de gerar os recursos exigidos para o financiamento de seus serviços.

*1. Introdução; 2. A evolução da receita e da despesa no período 1975-87; 3. Decomposição das receitas e das despesas municipais nas quatro capitais; 4. A recente crise financeira do Rio de Janeiro; 5. Conclusões.*

### **1. Introdução**

A maioria dos prefeitos que assumiram seus cargos em janeiro último o fizeram sabendo das enormes dificuldades por que passam as prefeituras municipais. O quadro de desequilíbrio financeiro apresentado pelas mesmas nos últimos meses de 1988 provocou, em geral, a interrupção da prestação dos serviços essenciais em várias cidades, a crise na administração em razão da incapacidade de cumprir seu elementar compromisso de pagar seus funcionários e fornecedores e queda nos investimentos básicos. As capitais estaduais são municípios que também se encaixam neste retrato geral de dificuldades, agravadas pela maior dimensão do contingente populacional e de atividades econômicas a que têm de oferecer seus serviços e pelo nível de endividamento que alcançaram.

Em artigo 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 da questão, principalmente porque o governo federal tem sido pressionado no sentido de aliviar os problemas financeiros atuais dos municípios.<sup>1</sup>

\*Do Ipea/Inpes; professor na Faculdade de Ciências Econômicas da UERJ.

<sup>1</sup> Andrade, Thompson A. Endividamento municipal: o estado atual das dívidas das capitais estaduais. *Revista de Finanças Públicas*, 47(371): 59-80, jul./ago./set. 1987.

R. Bras. Econ.	Rio de Janeiro	v. 43	nº 1	p. 77-102	jan./mar. 1989
----------------	----------------	-------	------	-----------	----------------

As análises feitas naquele estudo mostraram que o endividamento dos municípios é uma parcela muito pequena da dívida pública, bastando para isto apenas verificar que menos de 10% da dívida total dos estados e dos municípios são de responsabilidade destes últimos. Constatou-se, por outro lado, que o endividamento municipal é basicamente um problema das capitais estaduais, pois cerca de 83% do mesmo estão concentrados nestes centros, particularmente em Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. A capital paulista respondia em dezembro de 1986 por quase metade da dívida municipal total (de todos os municípios): o Rio, por cerca de 14%; Belo Horizonte, por 7%; e Salvador, por 5%.

Embora o endividamento das capitais estaduais seja uma parcela relativamente pequena da dívida pública, algumas delas estão realmente em sérias dificuldades para saldar os seus compromissos porque elevaram demasiadamente o nível da sua dívida, estando os encargos da mesma e os demais compromissos financeiros superando em mais de 40% a receita líquida municipal. Isto representa, portanto, uma quase impossibilidade de administrar adequadamente estes municípios. Quando se recorda que as capitais estaduais concentram mais de 50% da população urbana do País e que a maior parte das atividades produtivas está nelas localizadas, as dificuldades financeiras dessas cidades acabam tendo uma repercussão ampliada sobre o desempenho econômico e social nacional.

Ficou evidenciado naquele estudo que, a par da necessidade de socorrer conjuntamente estes municípios nas dificuldades atuais e de adotar medidas que permitam a recuperação das condições de arrecadação tributária nos mesmos, há necessidade de se estabelecer limites à expansão das despesas das prefeituras, atrelando-as ao crescimento das receitas. Além disso, deve ficar mais claro que o acesso às operações de crédito para financiar déficits da prefeitura precisa ficar restrito a eventuais e passageiras exigências da gestão financeira municipal. Para isso, faz-se urgente a reformulação dos atuais controles que o Senado Federal tem sobre os níveis de endividamento de forma a que a administração dos mesmos seja eficaz, contendo a expansão desgovernada que se observa em muitos municípios.

O presente artigo é uma extensão do anterior, pois se no primeiro a análise foi feita de forma agregada para o conjunto de capitais estaduais, neste são examinadas as condições financeiras dos quatro municípios mais endividados, anteriormente relacionados. A análise cobrirá os anos do período 1975-87, 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 endividamento dos mesmos. As fontes utilizadas foram as informações indiretas obtidas nos anuários estatísticos do IBGE e as sínteses dos balanços municipais, obtidas na Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda.

## **2. A evolução da receita e da despesa no período 1975-87**

Os 13 anos do período 1975-87 são anos nos quais a economia brasileira passou inicialmente por um período de crescente prosperidade e, nos anos 80, por flu-

tuações nas atividades produtivas, variando de taxas negativas de crescimento do PIB em 1981 e 1983, até taxas altas (8%) em 1985 e 1986 e um crescimento relativamente pequeno (2.9%) em 1987. Esta oscilação no nível da atividade econômica do País se refletiu nas condições financeiras dos municípios porque as receitas tributárias em grande parte dela dependem. A tabela 1 mostra a evolução das receitas líquidas (receita total-operações de crédito) e das despesas totais para os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador, no período.

Pode-se ver na tabela 1 que o desempenho das receitas líquidas de São Paulo e do Rio de Janeiro no período em análise deixou muito a desejar, pois a tendência geral foi de declínio em termos reais após atingir um pico em 1978. Mesmo a melhoria conseguida no ano de 1986, resultante da aplicação do Plano Cruzado, não se sustentou no ano seguinte. Para Belo Horizonte e Salvador a evolução das receitas líquidas foi diferente da observada para Rio e São Paulo, já que a tendência geral foi de crescimento, tendo alcançado em 1985, ou seja, em ano pré-Cruzado, um nível superior aos valores observados nos anos anteriores. É bem verdade que houve algumas ligeiras quedas no valor real destas receitas em anos intermediários do período em análise, mas a tendência das mesmas foi crescente.

Tabela 1  
Receita Líquida (Receita Total-Operações de Crédito) e Despesa Total dos Municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador (Em Cz\$ milhões constantes de 1987)

Ano	São Paulo		Rio de Janeiro		Belo Horizonte		Salvador	
	Receita Líquida	Despesa Total						
1975	40.864	52.282	14.809	17.933	3.226	3.281	2.093	2.856
1976	43.287	54.477	18.831	23.801	3.911	4.477	2.675	2.998
1977	43.893	50.015	22.356	25.724	4.619	4.540	2.967	2.990
1978	50.920	60.277	26.306	27.313	5.367	5.445	3.462	4.005
1979	48.292	57.215	25.330	27.793	5.146	5.729	3.242	3.801
1980	44.853	52.282	22.033	26.133	5.028	5.421	3.462	4.241
1981	40.446	51.195	20.577	22.175	4.690	5.138	3.360	4.328
1982	45.317	51.440	21.962	26.149	4.792	5.855	4.108	5.642
1983	36.299	45.341	16.816	20.239	4.037	4.753	4.163	4.776
1984	32.050	43.673	17.186	18.555	4.706	6.106	3.982	4.108
1985	36.708	50.526	19.428	22.639	6.901	9.797	4.997	5.807
1986	44.886	56.990	24.129	29.768	7.111	9.689	5.204	5.997
1987	38.622	58.829	22.098	32.203	...	...	...	...

Fontes: FIBGE, *Anuário Estatístico*, vários anos e, para 1987, Secretaria de Economia e Finanças/Ministério da Fazenda, *Síntese do Balanço Municipal*.

Quanto à despesa total, praticamente sempre superior ao nível da receita líquida em todas as quatro capitais, sua evolução no período mostrou-se bem menos flexível. O que se quer dizer é que, embora se possa observar quedas nos

dispêndios quando houve diminuição nas receitas líquidas, os cortes nos gastos sempre foram feitos em um volume menor. Isto não é um achado extraordinário, pois é normal observar a resistência dos administradores públicos em fazer cortes em dispêndios que prejudicam sua vida política.

Fica mais fácil verificar a dissonância entre a evolução das receitas líquidas e das despesas totais quando se agregam estas duas variáveis para dois subperíodos, conforme foi feito na tabela 2.

Tabela 2  
 Receita Líquida Média e Despesa Total Média de  
 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador  
 nos subperíodos 1975-79 e 1980-87\*  
 (Em Cz\$ milhões constantes de 1987)

Subperíodo	São Paulo		Rio de Janeiro		Belo Horizonte		Salvador	
	Receita Líquida	Despesa Total						
1975-79	45.451	54.853	21.526	24.513	4.454	4.694	2.888	3.330
1980-87	39.898	51.285	20.529	24.733	4.658	5.845	3.660	4.362
Varição %	-12	-7	-5	1	5	25	27	31

Fontes: ver tabela 1.

\*Receita líquida = receita total - operações de crédito.

Agregando-se as receitas líquidas e as despesas totais para os anos dos subperíodos 1975-79 e 1980-87 (para Belo Horizonte e Salvador não existe a informação de 1987), verifica-se o descompasso entre as mesmas: para o município de São Paulo, enquanto houve uma queda de 12% na receita líquida entre os dois subperíodos, a despesa total diminuiu apenas 7%; para o Rio de Janeiro, a despeito de ter havido uma diminuição real de 5% na receita líquida, a despesa total aumentou 1%; e para Belo Horizonte e Salvador, suas despesas totais aumentaram em percentagens superiores aos aumentos de suas receitas líquidas. Aliás, o caso de Belo Horizonte chama mais a atenção do analista, pois a discrepância entre aquelas variáveis foi de mais de 20 pontos percentuais.

Com este desempenho financeiro, certamente a questão do déficit tendeu a se tornar cada vez mais preocupante a nível municipal e também do governo federal, pois este sempre foi solicitado a resolver os problemas de caixa destas capitais. A tabela 3 mostra a taxa de déficit dos municípios em análise, ano a ano.

O agravamento da situação de déficit destas capitais fica claro quando se examinam as percentagens que aparecem na tabela 3. A situação de São Paulo era a mais grave, tendo atingido o déficit de cerca de 34% em 1987, ou seja, suas despesas suplantaram as receitas líquidas em mais de um terço das mesmas. Na verdade, a capital paulista sempre se mostrou uma administração com elevado

**Tabela 3**  
**Taxa de Déficit de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador\***  
 (%)

Ano	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador
1975	-28,83	-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
1986	-21,24	-18,94	-26,61	-13,22
1987	-34,35	-31,38	...	...

*Fontes:* ver tabela 1.

\*Taxa de déficit: (receita líquida-despesa total)/despesa total. Assim, os déficits estão assinalados como percentagens negativas.

nível de déficit. A prefeitura do Rio de Janeiro também atingiu um déficit elevado em 1987, mais de 30%, com tendência crescente. Esta mesma tendência pode ser observada para Belo Horizonte (atingiu cerca de 27% em 1986). Quanto a Salvador, o déficit foi bem menor (cerca de 13% no mesmo ano) que o observado para as outras capitais, mas a sua persistência, ano após ano, acaba tendo efeitos sérios sobre o seu endividamento e a necessidade de pagar os serviços desta dívida.

O desequilíbrio financeiro persistente mostrado por estas capitais exigiu que as suas despesas fossem financiadas pelo mercado de capitais via operações de crédito. A tabela 4 registra a importância que as operações de crédito tiveram na geração de receitas para estes municípios.

A necessidade de se recorrer a operações de crédito para financiar os seus excessos de despesas sempre foi um elemento marcante na administração destas capitais. Para São Paulo, esta necessidade atingiu o ápice em 1987, quando as operações de crédito foram responsáveis por cerca de 28% da receita total. A capital paulista em geral sempre foi muito dependente deste tipo de financiamento. O caso do Rio de Janeiro mostra uma certa flutuação do nível destas operações, oscilando entre percentagens relativamente pequenas e outras grandes: foi em 1979 que esta necessidade atingiu o seu mais alto valor, cerca de 31%. Em 1987, o município carioca teve que obter mais de 16% da sua receita via operações de crédito. A situação de Belo Horizonte vinha se agravando constantemente desde 1977, atingindo um nível elevado de operações de crédito em 1985 (quase 30% da receita), mas no ano seguinte este percentual baixou para menos de 7%. Para Salvador, as operações de crédito já tiveram um peso bastante

**Tabela 4**  
**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
1986	7,26	4,31	6,73	7,09
1987	27,55	16,46	...	...

*Fontes:* ver tabela 1.

considerável, nos anos de 1981 e 1982, mas após este ano sua busca de recursos financiados foi muito menor, pelo menos até 1986.

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 do Rio de Janeiro), seja com restos a pagar, estes municípios tiveram que recorrer a operações de crédito, cada vez mais dificultadas face à fraqueza de suas finanças, comprometidas por receitas cadentes e despesas caindo a taxas menores ou, às vezes, até crescentes. Isto significou uma maior necessidade de comprometer seus recursos para o pagamento dos compromissos da sua dívida, aumentando a vulnerabilidade das suas finanças. A tabela 5 registra como esta vulnerabilidade (medida como a parcela de renda líquida dedicada ao pagamento de juros e de amortizações) variou em dois subperíodos, 1975-79 e 1980-87.

Pode-se observar que três dos municípios tiveram que dedicar uma parcela praticamente duas vezes maior da sua receita líquida, no subperíodo 1980-87, para pagar os serviços da dívida em relação ao que pagavam nos anos 1975-79. Assim é que São Paulo teve que pagar cerca de 10% da sua receita líquida no primeiro subperíodo e no segundo a parcela passou para cerca de 26%; o Rio de Janeiro também teve esta parcela aumentada, passando de 4% para mais de 8%; esta também foi a situação de Salvador, pois suas percentagens foram, respectivamente, 5% e cerca de 10%. A parcela da receita líquida de Belo Horizonte permaneceu relativamente constante, cerca de 6%, o que talvez possa significar que nos últimos anos este município não tenha tido maiores dificuldades para pagar os seus compromissos da dívida.

**Tabela 5**  
**Média do grau de vulnerabilidade financeira de**  
**São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador**  
 (%)

Subperíodo	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador
1975-79	9,95	4,12	6,93	5,07
1980-87	26,67	8,56	6,07 **	10,47 **

*Fontes:* ver tabela 1.

\*Grau de vulnerabilidade: (juros + amortizações)/Receita líquida / 100.

\*\*Subperíodo 1980-86.

Face à situação de desequilíbrio financeiro mostrada por estes municípios, seu endividamento vinha se elevando consistentemente, conforme a tabela 6.

As informações desta tabela, embora incompletas, demonstram a intensidade com a qual se tem agravado o problema do endividamento destes municípios. No caso de São Paulo, a dívida cresceu à taxa de 13% ao ano até 1985; para 1986, não foi possível obter a informação e para 1987 o dado é estranho, pois registra uma queda brutal no nível de endividamento, o que é difícil de acreditar que tenha ocorrido. No Rio de Janeiro, a dívida cresceu à taxa de 7% ao ano no período 1979-87, tendo aumentado enormemente no último ano, quando cresceu quase 80% em termos reais. Em Belo Horizonte, a expansão da dívida foi bem maior, cerca de 26% ao ano no período 1979-86; para Salvador, a taxa de crescimento também foi altíssima, cerca de 38% ao ano até 1983, não sendo possível até o momento da redação deste trabalho obter informações mais recentes e consistentes quanto ao endividamento da capital baiana.

Como as receitas líquidas destas capitais não puderam acompanhar o mesmo ritmo de crescimento do endividamento destes municípios, tendo havido até mesmo quedas reais nas receitas, conforme visto nas tabelas 1 e 2, o resultado disto foi o evidente aumento da importância absoluta e relativa das suas dívidas. Pode-se verificar que a relação dívida/receita líquida aumentou consistentemente para os quatro municípios. Veja-se o caso de São Paulo: enquanto em 1979 a sua dívida podia ser paga praticamente com a sua receita líquida daquele ano (um pouco mais na realidade), em 1985 eram necessárias 2,61 vezes a sua receita líquida para anular o endividamento. Nas outras três capitais, o nível da dívida era relativamente menor, mas o importante é assinalar que elas também estavam na mesma trajetória de agravamento das suas finanças. Já foi visto o que tal comportamento acarretou em termos do serviço da dívida, aumentando o pagamento de juros e de amortizações, rolando esta dívida, em razão da incapacidade de saldá-la, por força do crônico déficit apresentado por suas contas.

### 3. 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 dese-

Tabela 6  
 Dívida total e relação dívida total/receita líquida de  
 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador\*  
 (Em Cz\$ milhões constantes de 1987)

Ano	São Paulo		Rio de Janeiro		Belo Horizonte		Salvador	
	Dívida total	Dívida total/ Receita líquida	Dívida total	Dívida total/ Receita líquida	Dívida total	Dívida total/ Receita líquida	Dívida total	Dívida total/ Receita líquida
1979	45.782	1,12	21.821	0,86	1.377	0,27	1.369	0,42
1980	41.658	0,92	16.729	0,76	1.023	0,20	1.401	0,41
1981	44.601	1,10	13.590	0,66	991	0,21	3.258	0,98
1982	46.466	1,02	17.642	0,80	1.857	0,39	3.659	0,89
1983	56.539	1,55	25.118	1,49	2.731	0,69	4.910	1,18
1984	59.143	1,84	...	...	4.407	0,94	...	...
1985	95.947	2,61	27.588	1,42	...	...	...	...
1986	...	...	21.395	0,89	7.278	1,02	...	...
1987	14.979	0,38	38.117	1,72	...	...	...	...

Fontes: ver tabela 1.

quilíbrio. É óbvio que ele decorre de uma das seguintes causas: receitas insuficientes, 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 mil municípios brasileiros.<sup>2</sup> Outras pessoas, entretanto, acreditam que as dificuldades financeiras decorrem do elevado nível de dispêndio dos municípios, principalmente pelo descontrole com as despesas de custeio nos mesmos, particularmente em razão da elevação dos gastos com o pagamento de pessoal pelo excessivo número de contratações. Resta a possibilidade de o desequilíbrio estar sendo causado seja porque a receita não está sendo adequada, seja 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 adiante.

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 populacional, o nível de urbanização e os níveis de industrialização e de terciarização da sua economia —, seja porque é complexo encontrar um *mix* ou composição adequada de todos os serviços, também dependente de diversas características sócio-econômicas do município.

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.<sup>3</sup> 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

<sup>2</sup> Reis Velloso, Antonio Augusto dos. A Sarem e o fortalecimento financeiro dos municípios. *Revista de Administração Municipal*, 34(183): 68, abr./jun. 1987.

<sup>3</sup> Esta medida, entretanto, não caracteriza insuficiência de receita se aplicada aos quatro municípios aqui analisados. Todos apresentam receita líquida superior aos dispêndios de custeio.

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 partes das diferenças nas despesas das prefeituras municipais possam ser atribuídas 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 de 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 equalização nestas remunerações pela mobilidade dos fatores, ainda assim, por exemplo, o fator trabalho, para um mesmo nível e tipo de 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 das suas 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. Receitas de transferências (tributos arrecadados em outros níveis de governo e repartidos com os governos municipais, bem como outros recursos financeiros repassados aos mesmos). 3. Operações de crédito. A tabela 7 mostra estas fontes de receitas.

Pode-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 (mas não-sustentada) 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; para Belo Horizonte e Salvador, as transferências apresentam-se, em geral, de forma crescente no período. As operações de crédito mostraram variação assintomática, não permitindo ilações quanto às suas relações com a questão do endividamento. É curioso, contudo, observar as situações assimétricas de Belo Horizonte e de Salvador: o primeiro município vinha recorrendo de forma crescente aos financiamentos até 1985, enquanto o segundo vinha diminuindo o seu acesso ao mercado de crédito a partir de 1983, mas em 1986 a sua necessidade de crédito voltou a crescer.

Tabela 7  
 Receita própria, transferências e operações de crédito em  
 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador\*  
 (Em Cz\$ milhões constantes de 1987)

Ano	São Paulo			Rio de Janeiro			Belo Horizonte			Salvador		
	Receita própria	Transferências	Operações de crédito	Receita própria	Transferências	Operações de crédito	Receita própria	Transferências	Operações de crédito	Receita própria	Transferências	Operações de crédito
1975	21.970	18.886	11.048	9.301	5.508	811	1.833	1.385	559	1.180	905	315
1976	24.685	18.594	8.522	11.300	7.523	3.502	2.400	1.503	275	1.558	1.102	24
1977	26.220	19.240	4.289	14.251	8.097	3.305	2.691	1.928	16	1.660	1.298	189
1978	31.012	19.901	9.222	17.863	8.436	1.117	3.242	2.117	126	1.849	1.605	157
1979	28.950	19.334	6.578	16.375	8.947	11.268	2.762	2.376	94	2.281	...	433
1980	26.416	18.421	7.413	13.857	8.176	8	2.502	2.526	236	1.936	1.511	370
1981	23.835	16.604	9.065	12.874	7.696	0	2.070	2.613	346	1.668	1.605	1.235
1982	28.376	16.934	5.194	13.417	8.538	3.376	2.188	2.597	551	2.361	1.731	1.243
1983	21.537	14.747	4.871	10.080	6.728	1.503	1.904	2.125	504	2.077	2.085	748
1984	18.185	13.857	6.759	10.387	6.783	0	1.952	2.746	1.700	1.086	2.896	8
1985	19.413	17.288	9.018	11.811	7.609	1.196	3.140	3.754	2.929	1.700	3.281	71
1986	18.518	26.368	3.517	11.659	12.470	1.087	2.016	5.095	513	1.487	3.717	397
1987	17.144	21.478	14.689	10.199	11.899	4.357	...	...	...	...	...	...

Fontes: ver tabela 1.

\*A receita própria compreende a arrecadação com o IPTU, o ISS de qualquer natureza, as taxas e outras receitas locais.

Ressalta da tabela 7 a extrema dependência que estes 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 7 com os valores observados para a receita líquida na tabela 1 e calculando-se a relação transferência/receita líquida, pode-se constatar que, em geral, no mínimo 50% 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 em Salvador, pois no primeiro o mesmo era da ordem de 72% e no segundo município, 71%, em 1987. Todos estes percentuais são extremamente elevados, embora de ocorrência comum no atual sistema de repartição da receita tributária no Brasil.<sup>4</sup> 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 tendência era menos definida no caso do município do Rio de Janeiro, no período 1975-85, mas em 1986 e 1987 sua importância para o município foi grande, suplantando a receita tributária) 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 Belo Horizonte e Salvador, pois, com cerca de 70% de seus recursos dependendo de repasses provenientes dos governos estadual e federal, fica extremamente difícil administrar o dia-a-dia financeiro da prefeitura local. Deve-se dizer, a propósito, que, na verdade, embora São Paulo e Rio de Janeiro apresentassem em 1985 graus de dependência menores que Belo Horizonte e Salvador (respectivamente, 56% e 54%), as suas condições financeiras não eram melhores porque suas receitas próprias caíram em termos reais no período, conforme mostrado na tabela 7.

<sup>4</sup> 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 (IUCLG), 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.

A principal fonte dos recursos transferidos aos municípios deve-se à arrecadação com o imposto sobre a circulação de mercadorias (ICM), um imposto 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.<sup>5</sup> Em geral, as leis estaduais usam como critérios a repartição, a superfície territorial, a renda da população, a receita tributária própria e a população residente.

A tabela 8 mostra o grau de dependência dos municípios aqui analisados em relação à transferência de arrecadação do ICM. Verifica-se que as cotas-parte de ICM repassadas às capitais São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador acompanharam as flutuações cíclicas das atividades econômicas observadas no período, excetuando-se em 1986 a capital baiana, pois a sua receita de ICM caiu, contrariamente ao que ocorreu nas demais capitais, com o advento do Plano Cruzado.

Podem-se notar que, em geral, estas capitais dependem bastante dos recursos do ICM, dependência esta variando entre 21% e 40% da receita líquida em 1987. 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.<sup>6</sup>

A tabela 8 mostra que o grau de dependência do ICM já foi maior no início do período. Houve flutuações nesta dependência, mas não 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-parte 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 suas dívidas. É bem verdade que inexistem controles de garantias oferecidas ao mesmo tempo para diversos empréstimos, o que trará dificuldades em termos da liquidação do serviço da dívida municipal.

Acaba de se ver que uma das principais fontes das receitas municipais, os recursos transferidos de ICM, sofreu redução real nas três principais capitais do País, no período 1975-87, 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. Isto é feito observando-se os dados da tabela 9.

<sup>5</sup> *Constituição do Brasil*, art. 23, § 9º. Vigorava no período em análise a Carta de 1967. Portanto, toda referência que se faz neste artigo à Constituição Federal e à estrutura tributária nela explicitada se vincula à mencionada Carta.

<sup>6</sup> Algumas das transferências chegam a ter dois a três meses de atraso entre a arrecadação e o crédito, conforme Rezende, 1984, p. 24.

**Tabela 8**  
 Receita do ICM e relação ICM/Receita líquida de  
 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador no período 1975-87\*  
 (ICM em Cz\$ milhões constantes de 1987 e ICM/Receita líquida em porcentagem)

Ano	São Paulo		Rio de Janeiro		Belo Horizonte		Salvador	
	Receita de ICM	Receita de ICM/ Receita líquida	Receita de ICM	Receita de ICM/ Receita líquida	Receita de ICM	Receita de ICM/ Receita líquida	Receita de ICM	Receita de ICM/ Receita líquida
1975	17.510	42,85	5.345	36,09	1.174	36,38	651	31,10
1976	17.349	40,08	7.016	37,26	1.229	31,42	733	27,40
1977	16.890	38,48	7.353	32,89	1.491	32,27	657	32,26
1978	18.596	36,52	7.813	29,70	1.697	31,61	1.056	30,51
1979	17.593	36,43	7.723	30,49	1.635	31,77	...	...
1980	17.053	38,02	7.249	32,90	1.652	32,86	1.030	28,75
1981	14.985	37,05	6.585	32,00	1.508	32,15	1.084	32,27
1982	15.186	33,51	5.898	31,41	1.436	29,97	1.068	25,99
1983	13.140	36,20	5.643	33,56	1.164	28,84	1.098	26,38
1984	12.528	39,09	5.917	34,43	...	...	1.252	31,44
1985	14.456	39,38	6.236	32,10	1.441	20,88	1.484	29,70
1986	18.138	40,41	8.148	33,77	1.690	23,77	666	12,80
1987	15.036	38,93	6.088	27,55	...	...	...	...

Fontes: ver tabela 1.

\*Receita líquida = receita total - operações de crédito.

**Tabela 9**  
**Arrecadação do ISS, do IPTU e das taxas em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador.**  
**(Em Cz\$ milhões constantes de 1987)**

Ano	São Paulo			Rio de Janeiro			Belo Horizonte			Salvador		
	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas	ISS	IPTU	Taxas
1975	7.302	7.594	2.935	3.643	2.227	1.440	449	543	236	511	323	173
1976	7.790	9.285	3.761	5.060	2.337	2.014	511	842	252	582	386	252
1977	7.971	10.182	3.856	5.666	3.376	2.628	944	826	220	551	401	220
1978	8.640	12.126	3.911	6.209	4.367	3.195	1.125	873	283	685	441	283
1979	8.554	11.276	4.131	6.492	4.509	3.305	1.086	755	330	...	...	...
1980	8.262	9.097	3.832	5.737	3.628	2.943	1.078	700	252	653	401	236
1981	8.113	8.302	3.218	5.351	2.919	3.100	991	559	173	630	433	197
1982	10.127	9.191	3.777	5.862	2.731	3.022	1.039	535	165	685	472	228
1983	8.908	6.917	2.699	4.816	1.991	2.266	858	425	118	559	330	126
1984	8.341	5.068	1.983	4.588	2.093	2.235	...	...	...	535	330	102
1985	9.403	4.273	1.708	5.154	2.668	2.471	960	527	110	614	393	94
1986	11.771	4.693	2.053	5.918	2.790	2.952	1.254	630	136	890	448	153
1987	10.892	3.452	2.800	5.264	2.432	1.502	...	...	...	...	...	...

Fontes: ver tabela 1.

Pode-se perceber que as receitas obtidas com o ISS e com as taxas acompanharam as flutuações cíclicas de economias, como era de se esperar, uma vez que elas têm estreita relação com o desempenho das atividades produtivas. Já no caso da arrecadação do imposto predial e territorial urbano (IPTU), embora este tributo possa ser associado ao dinamismo econômico (ou seja, sua receita será tanto maior quanto maiores forem os investimentos no mercado imobiliário), não se deveria esperar observar uma queda nas receitas deste imposto como ocorrida em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte e a relativa estagnação das mesmas em Salvador. As quedas nas receitas do IPTU foram expressivas: em São Paulo, a sua arrecadação em 1987 é de apenas um quarto do valor atingido em 1978; no Rio de Janeiro, sua receita em 1987 foi 47% 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 até 1985 e um aumento em 1986, 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 pagos, ilegalmente, pelos locatários) de bens imóveis, cuja revisão de alíquotas ou dos valores que servem de base para o cálculo do tributo 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 o resultado registrado na tabela 9.

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 os prefeitos das mesmas terem 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 10, 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.

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, verificado em 1982. Cons-

Tabela 10  
 Quantidade de contribuintes do IPTU e IPTU por contribuinte  
 em São Paulo, Belo Horizonte e Salvador no período 1979-83  
 (IPTU por contribuinte em cruzados constantes de 1987 e quantidade de contribuintes em milhares)

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	1.745	6.468	326	2.337	255	...
1980	1.779	5.115	339	2.070	269	1.503
1981	1.825	4.548	379	1.487	282	1.542
1982	1.877	4.895	395	1.377	297	1.613
1983	1.942	3.573	410	1.054	315	1.062

*Fontes:* As mesmas das tabelas anteriores. A quantidade de contribuintes foi obtida em IPTU. *A situação financeira de uma amostra de municípios brasileiros.* Brasília, Série Econômico-Financeira, n. 1, Mar., 1985.

tata-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 com 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 pela exteriorização por parte das famílias pobres e também da classe média das suas dificuldades financeiras naquele período.

Em razão do que foi mencionado no parágrafo anterior, deve-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 11 registra esta variação na arrecadação.

As arrecadações com o IPTU teriam se elevado substancialmente se tivessem as prefeituras 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\$59.293 milhões (a preços de 1987) contra os Cz\$44.798 milhões que recolheu aos seus cofres; em Belo Horizonte, o aumento na arrecadação ainda seria maior, passando de Cz\$3.006 milhões para Cz\$4.330 milhões, um acréscimo 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\$1.652 milhão para Cz\$1.881 milhão. 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 de 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 quedas nos outros 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, um 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 anteriormente observados de arrecadação deste imposto por contribuinte. Ainda não é possível verificar, com dados de 1988, se as prefeituras municipais procuraram restabelecer a receita com o IPTU como uma das fontes básicas do financiamen-

Tabela 11  
 Receita arrecadada e receita simulada na hipótese de manutenção do valor real do IPTU por contribuinte  
 em São Paulo, Belo Horizonte e Salvador no período 1979-83  
 (Em Cz\$ milhões constantes de 1987)

Ano	São Paulo			Belo Horizonte			Salvador		
	Receita arrecadada	Receita simulada	Acréscimo (%)	Receita arrecadada	Receita simulada	Acréscimo (%)	Receita arrecadada	Receita simulada	Acréscimo (%)
1979	11.284	11.284	0	763	763	0	...	...	...
1980	9.104	11.504	26	700	798	14	401	433	8
1981	8.302	11.804	42	567	885	56	433	456	6
1982	9.191	12.134	32	543	923	70	480	480	0
1983	6.917	12.567	82	433	961	122	338	511	51
Total no período	44.798	59.293	32	3.006	4.330	44	1.652	1.981	14

Fontes: ver tabela 10.

to dos gastos públicos a nível municipal. Fica aqui, entretanto, a certeza da necessidade de os municípios reverem 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 despesas nos quatro municípios que aqui estão sendo examinados.

Já foi vista nas tabelas 1 e 2 a persistência da despesa total em suplantar as receitas líquidas arrecadadas 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 7% e um aumento de cerca de 1%, respectivamente, comparando-se as despesas totais médias em dois subperíodos, 1975-79 e 1980-87. Estas variações na despesa, entretanto, não foram consistentes com a redução observada nas suas receitas líquidas, 12% e cerca de 5%, 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 de Salvador apresentaram alterações bem diferentes: na primeira cidade, conforme foi visto na tabela 2, houve uma ampliação grande nas despesas e uma relativa estagnação (pequeno aumento) na receita líquida. Na segunda, a receita líquida aumentou quase 27% e a despesa total teve um crescimento real de 31%. Os efeitos destes comportamentos sobre os déficits financeiros dos dois municípios foram registrados na tabela 3.

Será interessante analisar agora como os componentes principais da despesa total (custeio, inclusive as despesas com pessoal + o serviço da dívida, ou seja, juros e amortizações + 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):

1. Redução nos gastos de custeio, com uma provável contenção real nas despesas com pessoal;
2. Queda no nível de investimento do município; e
3. Incremento na participação do serviço da dívida na despesa total em razão de persistência de déficit e de compromissos financeiros passados (dívida).

b) para os municípios que apresentaram elevação na receita líquida (Belo Horizonte e Salvador):

1. 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;
2. Investimento: idêntico comportamento ao das despesas de custeio e de pessoal, com a mesma finalidade; e
3. Diminuição da participação do serviço da dívida na despesa total do município.

**Tabela 12**  
**Dispêndio médio por subperíodo, por classe de despesa**  
**e variação percentual nos subperíodos 1975-79 e 1980-87 em**  
**São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador**  
**(Em Cz\$ milhões constantes de 1987)**

Ano	São Paulo		Rio de Janeiro		Belo Horizonte		Salvador	
<b>1975-79</b>								
Custeio	22.356	(41)	14.849	(61)	1.771	(38)	1.440	(43)
Pessoal	12.433	(23)	11.190	(46)	1.172	(25)	1.023	(31)
Serviço da dívida*	4.666	( 9)	1.188	( 5)	307	( 7)	142	( 4)
Investimento	14.015	(23)	5.973	(24)	1.031	(22)	472	(14)
<b>1980-87</b>								
Custeio	24.806	(48)	14.741	(60)	2.109	(36)	1.552	(36)
Pessoal	13.820	(27)	11.071	(45)	1.400	(24)	1.144	(26)
Serviço da dívida*	7.782	(15)	1.797	( 7)	341	( 6)	384	( 9)
Investimento	9.418	(18)	3.354	(14)	789	(13)	1.118	(26)
<b>Variação percentual</b>								
Custeio	10,96		- 0,73		19,09		7,78	
Pessoal	11,16		- 1,06		19,45		11,83	
Serviço da dívida*	66,78		51,26		11,07		170,42	
Investimento	-32,80		-43,85		-23,47		136,86	

*Fontes:* ver tabela 1.

\*Serviço da dívida = juros + amortização.

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

A tabela 12 registra o dispêndio médio nos subperíodos 1975-79 e 1980-87 para cada classe de despesa e a variação percentual observada nos mesmos, o que serve para comparar o que ocorreu com cada classe de despesa e as expectativas anteriormente listadas.

A tabela 12 mostra que São Paulo e Rio de Janeiro promoveram cortes acentuados nos investimentos como reação à queda nas receitas líquidas: na capital paulista o decréscimo foi de 33% entre os subperíodos e no Rio o nível de investimento foi 44% menor. Verifica-se também que, a despeito da sua receita líquida ter aumentado, conforme já foi visto, as despesas com investimento sofreram uma redução de cerca de 24%. O município de Salvador aumentou seu investimento enormemente, quase 140%, uma variação extremamente elevada, quando se verifica que sua receita líquida cresceu apenas 31% entre os dois subperíodos. Deve-se levar em conta, entretanto, que o montante investido pela capital baiana era muito baixo no subperíodo 1975-79, da ordem de Cz\$472 milhões, a preços de 1987.

A redução no nível de investimento nos municípios com queda de receita é um efeito esperado. É um dos poucos componentes comprimíveis da despesa total, já que as despesas de custeio apresentam alguma rigidez para a sua redução. Isto se explica por duas razões: a) a administração dos serviços urbanos requer a manutenção, pelo menos em escala mínima, dos dispêndios com material de con-

sumo, com serviços de terceiros e demais encargos exigidos para o funcionamento dos mesmos, independentemente dos ciclos econômicos; e b) as pressões salariais dos funcionários e a impossibilidade política de redução do quadro de empregados. Ambas as razões tornam difícil o ajustamento requerido nestes dispêndios quando a receita está em queda.

A queda no nível de investimento nestas cidades é um resultado indesejável, pois, afinal, estes centros urbanos apresentam um processo de crescimento caracterizado por elevadas taxas de aumento populacional e de expansão de sua área habitada. Ambas as formas de crescimento exigem investimentos que no mínimo preservem as condições urbanas em termos da sua infra-estrutura econômica e social, impedindo que os serviços urbanos oferecidos à população, às vezes ainda de baixo nível, fiquem piores.<sup>7</sup> A título de ilustração, veja-se na tabela 13 o que ocorreu nas quatro capitais em termos da sua capacidade de investir, aqui medida pelo seu nível de investimento *per capita*.

Tabela 13  
Investimento *per capita* feito pelas prefeituras de  
São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador\*  
(Em Cz\$ constantes de 1987)

Ano	São Paulo	Rio de Janeiro	Belo Horizonte	Salvador
1975	1.432	...	307	362
1976	2.117	1.220	1.054	433
1977	1.841	1.298	330	181
1978	2.140	1.306	700	480
1979	1.637	1.070	811	323
1980	1.432	913	393	543
1981	1.385	645	291	622
1982	1.212	748	488	1.094
1983	724	212	39	598
1984	622	252	31	433
1985	748	401	31	834
1986	733	1.152	2.066	905
1987	1.056	638	...	...

Fontes: ver tabela 1.

\*Os valores usados para a população são extrapolações do crescimento observado nos Censos.

Pode-se observar nesta tabela que, até 1985, à exceção de Salvador, a queda no investimento *per capita* foi brutal, caindo de 2/3 neste ano em relação

<sup>7</sup>Há evidências, aliás, de que tais investimentos são feitos a custos reais crescentes com a escala ou dimensão das cidades. V. Rizzieri, J.A.B.; Raschkovski, A.; Moraes, C.N.P. & Vatella, L. *Custos comparados de urbanização*. São Paulo, FIPE-USP, 1979. mimeogr.

ao máximo que havia atingido no período para São Paulo e Rio de Janeiro e diminuindo para um valor incrivelmente baixo para Belo Horizonte em 1983, 1984 e 1985, pouco mais de Cz\$30,00 por habitante. Ao que tudo indica, os recursos para investimento nestes municípios estariam sendo complementados por inversões feitas nos mesmos por órgãos e empresas das esferas dos governos estadual e federal, pois, se assim não fosse, a observada degradação da infra-estrutura urbana nos mesmos teria atingido proporções muito maiores. Nos anos de 1986 e 1987, nestas três capitais, a experiência foi mista: na capital paulista houve uma melhoria substancial no último ano, quando o investimento *per capita* subiu de Cz\$733,00 para Cz\$1.056,00; no Rio, em 1986 ocorreu uma recuperação no nível de investimento observado na década anterior, alcançando Cz\$1.152,00 por habitante, mas no ano seguinte o valor já caiu para a metade; em Belo Horizonte, em 1986, o investimento por habitante foi elevadíssimo (Cz\$ 2.066,00), totalmente fora do padrão observado nos anos anteriores.

O investimento por habitante em Salvador mostrou-se com uma tendência crescente no período, apesar das oscilações que este indicador apresentou em alguns anos. A opção aparente dos seus administradores, em razão da crescente receita líquida, foi a de expandir o nível do investimento no município sem levar em conta o déficit tradicional apresentado por suas contas. Não houve maior preocupação com o crescimento da sua dívida (talvez porque estava sendo possível a rolagem e mesmo sua expansão), a qual subiu bastante no período 1979-83, da ordem de 259% em termos reais.

Deve-se observar que na capital baiana ocorreu o crescimento de todos os itens da despesa daquela prefeitura: o custeio aumentou quase 20% (ver tabela 12), o gasto com pessoal aumentou 22%, o serviço da dívida cresceu 170% e a despesa de investimento aumentou cerca de 140%. Estes aumentos tornaram-se possíveis não só pelo aumento real da receita (aproximadamente 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 para financiar seus déficits, conforme mostrado na tabela 3. Nos anos seguintes, aparentemente, houve maior dificuldade de acesso ao mercado de capitais, provavelmente motivada pelo excessivo volume da sua dívida.

Voltando ao exame das condições financeiras de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, verifica-se na tabela 12 que os três municípios tiveram desempenhos diferentes no que tange ao quadro de expectativas antes esboçado. O único que reagiu na forma esperada foi o Rio de Janeiro, mas de forma não-significativa: ocorreu uma diminuição de 0,73% nos seus gastos de custeio, de 1,06% na despesa de pessoal e um grande aumento (51%) no serviço da dívida. A queda no nível de investimento, também esperada, ocorreu, mas isto já foi analisado. Quanto às capitais paulista e mineira, estas aumentaram substancialmente seus gastos de custeio, pessoal e com o serviço da dívida.

A título de conclusão quanto à análise dos dispêndios, pode-se afirmar que naqueles municípios que sofreram redução real nas suas receitas líquidas não houve maior interesse ou oportunidade de enfrentar esta contingência através de uma política que contivesse seus gastos dentro dos limites da sua arrecadação. Por outro lado, naqueles em que houve aumento nas mesmas, continuou-se no processo de expansão dos gastos, sem maior preocupação com o fato de o muni-

cípio já estar bastante endividado, desperdiçando-se, portanto, a chance oferecida para uma diminuição dos seus compromissos com a dívida.

#### 4. A recente crise financeira do Rio de Janeiro

O segundo semestre de 1988 marcou uma fase de crise financeira para o município do Rio de Janeiro, quando a prefeitura local chegou ao fundo do poço na sua capacidade de administrar a cidade, com greves decretadas pelos seus funcionários na luta pelo recebimento de seus salários atrasados, interrupção de grande parte dos serviços básicos e o prefeito sem condições mínimas para encaminhar uma solução para estes graves problemas.

No início deste ano houve a mudança na administração municipal com a posse do novo prefeito, o qual herdou uma situação de calamidade nas finanças municipais e que terá pela frente a tarefa de promover as transformações na estrutura de gastos e de receitas da prefeitura.

Foi demonstrado neste artigo que o desequilíbrio financeiro municipal não é uma questão que está afeta aos dias de hoje, arrastando-se na verdade há anos e não é específica do Rio de Janeiro, pois também atinge outras capitais estaduais, se não todas.

No caso do Rio de Janeiro, viu-se que o déficit esteve sempre presente nos anos do período 1975-87, o que obrigou a prefeitura a se valer de todas as formas para cobri-lo via aumento e rolagem da dívida. O hiato de recursos se ampliou consideravelmente nos últimos três anos, quando a taxa de déficit (déficit/despesa total) passou para 14% em 1985, para 21% em 1986 e para 31% em 1987. Esta escalada no déficit decorreu do crescimento real das despesas totais a taxas completamente dissociadas da evolução da receita líquida: nos últimos três anos (1985-87), as despesas totais aumentaram 74% reais em relação ao que eram em 1984 e a receita líquida cresceu apenas 29% no mesmo período. Além disto, em 1987, enquanto esta receita sofreu uma queda de mais de 8%, os gastos aumentaram em quase 5%.

Uma das razões para o permanente desequilíbrio nas contas da prefeitura carioca está no fraco desempenho da sua receita tributária própria no período. As arrecadações do IPTU, do ISS e das taxas sofreram quedas reais bastante elevadas e não conseguiram recuperar os níveis antes atingidos. Um exemplo de como a receita municipal está muito abaixo do seu potencial pode ser observado no fato de o valor arrecadado com o IPTU em 1987 ser idêntico ao valor recolhido deste imposto há 11 anos. Pode-se imaginar, por exemplo, por quantas vezes foi multiplicada a área construída no município e concluir como a prefeitura, nas suas sucessivas administrações, desprezou esta fonte de recursos.

No que tange às despesas, os gastos de custeio em 1987 tiveram um acréscimo real de 29% (comandado pelo aumento de 34% na folha de pessoal), fazendo com que 92% da receita líquida tivessem que ser aplicados para cobrir esta rubrica. Quando se lembra que além do custeio, a receita líquida teria de cobrir as demais despesas obrigatórias e ainda servir para fazer os investimentos reclamados pela população, certamente verifica-se que as contas não puderam ser fechadas, a não ser por meio do crescimento da sua dívida. Por isto é que, adicionando-se os gastos de custeio e do serviço da dívida e obtendo-se a soma cujo

valor superou em 42% a receita líquida deste ano, a situação só tinha que se agravar no ano seguinte.

A crise financeira da Prefeitura do Rio em 1988 é uma demonstração de que a tentativa de continuar empurrando para a frente o desequilíbrio crônico esbarrou em uma limitação concreta: incapacidade total, do ponto de vista legal, de mercado financeiro e político, de administrar o seu déficit na maneira tradicional, isto é, endividamento e recursos negociados com o governo federal. Há necessidade de se fazer profundas reformas nos seus gastos e no sistema de arrecadação, necessárias mesmo com o advento dos novos recursos propiciados pela reforma tributária embutida na recentemente aprovada Constituição Federal.

## 5. Conclusões

O presente artigo serviu para evidenciar que as quatro capitais estaduais apresentaram um crônico déficit nas suas contas no período 1975-87. Como este foi um período na história brasileira no qual houve uma fase inicial de amplo crescimento econômico seguida por alguns poucos anos de 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. Isso 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 São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador 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 ela acarreta para o planejamento e a execução da despesa planejada, 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 de os municípios promoverem os reajustes adequados em algumas das suas principais fontes de receita própria, particularmente o IPTU. Dada a impopularidade que os reajustes monetários deste tributo sempre provocam, 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 em um quadro maior para se investigar as possibilidades efetivas de se implementar tal sugestão, quando a carga fiscal colocada sobre o contribuinte já pode estar excessiva. Espera-se que a reforma tributária ensejada pela nova Constituição 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 arrecadação dos mesmos porque não é possível imaginar que a tendência explosiva de aumento do endividamento possa se perpetuar. Pelo que foi observado no período 1975-87 nas quatro capitais, não houve um esforço adequado para remover o desequilíbrio crônico das contas municipais, mesmo em uma situação de queda na receita líquida dos municípios. O agravamento das suas dívidas foi um resultado natural, portanto, mas que, conforme foi mencionado, não pode prosseguir, pelo grau de comprometimento elevado da receita municipal para o pagamento de juros e amortizações.

Finalmente, deve-se assinalar a grave queda no nível de investimento municipal *per capita* nestas cidades no período analisado. Estes centros urbanos concentraram, 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 suas decisões de investimentos não necessariamente coincidem com os objetivos e preferências locais.

### **Abstract**

This article is a study of the financial conditions presented by the municipalities of the state capitals in Brazil that rank in the first four positions in terms of indebtedness. After showing the permanent desequilibrium in their accounts in the period 1975-87, it analyzes their main sources of expenditures and revenues in order to capture the structural factors that explain their present financial troubles. It is clear that Federal Government help is most needed to solve the municipalities short run problems, but for a enduring solution it is urgent both a complete revision in the priorities given to their expenditures and an effort to recover their own capacity to finance public services.