

DESCENTRALIZAÇÃO, DESENVOLVIMENTO LOCAL E AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

Angela Moulin S. Penalva Santos*

Resumo

Este artigo visa analisar a capacidade de financiamento dos municípios fluminenses em contexto de descentralização das políticas públicas. A descentralização é entendida como uma das estratégias da reforma do Estado, ajustando-o ao contexto de globalização dos mercados e de crise fiscal na década de 1980. No Brasil, a descentralização tomou impulso com a Constituição de 1988, quando o município passou a ser um ator mais relevante na formulação e, principalmente, na execução de políticas. Mas, uma das condições necessárias, ainda que insuficiente, para que o fortalecimento dos governos locais tenha sucesso, é que esse ente desfrute de crescente autonomia financeira.

Palavras-chave: município, descentralização, autonomia financeira

Decentralization, local development and financial autonomy of the municipalities

Abstract

This article will examine the financial capacity of the fluminense municipalities in the context of decentralization of the public policies. Decentralization is regarded as one of the strategies of the reform of the states to adjust it to the context of the globalization of markets and fiscal crisis of the 80's. In Brazil, decentralization took impulse with the Constitution of 1988, when the municipality has become a more important actor in the formulation and notably in the implementation of politics. But one condition precedent, though insufficient, so that the strengthening of local governments becomes successful, is that this entity you have growing financial autonomy.

Keywords: municipalities, decentralization, financial autonomy

*Professora da Faculdade de Ciências Econômicas e dos Programas de Pós-Graduação em Economia e em Direito da Cidade, UERJ
Rua São Francisco Xavier, 524/8001, bloco B, Maracanã, Rio de Janeiro, CEP: 20550-013.
E-mail: angelapenalva@terra.com.br

Descentralização e desenvolvimento local

A autonomia financeira dos municípios é condição necessária, ainda que não suficiente, para que o poder público local experimente a descentralização das políticas públicas como um fortalecimento político de sua condição de ente federativo, e não apenas como executor de políticas formuladas e financiadas nas esferas estadual ou federal de governo.

A descentralização é parte integrante da agenda internacional sobre a reforma do Estado a partir da década de 1980. Muitos países acolheram essas propostas, e na América Latina, além do Brasil, também Argentina, Bolívia, Colômbia e México o fizeram (RESTREPO, 2006). A experiência brasileira foi além da desses outros países latino-americanos, uma vez que a Constituição de 1988 aprovou o fortalecimento institucional do município, e não apenas do governo estadual, ao torná-lo “ente federativo”. Nessa condição, os municípios brasileiros deixam de ser politicamente tutelados pelos governos estaduais, ainda que a maior parte deles seja de pequeno porte populacional e tenha fraca base econômica, o que limita sua efetiva autonomia política e financeira frente aos governos estaduais e ao federal.

A descentralização que passou a vigorar no Brasil levou à transferência de parcela da arrecadação fiscal em favor dos municípios, em detrimento principalmente do governo federal. Além da perda de poder político, a União ressentiu-se da perda de recursos num contexto de grave crise fiscal, o que a levou a propor – e lograr – emendar a Constituição, limitando a autonomia financeira dos municípios, ao longo da década de 1990 (AFFONSO, 2004, RESENDE, 2007, SANTOS & PORTILHO, 2006).

A nova condição dos municípios foi intensamente discutida e criticada por gerar grande fragmentação do território, o que dificulta a produção de economia de escala na oferta dos serviços públicos. Além disso, o controle das externalidades fica muito comprometido, ainda mais num contexto de forte desigualdade entre a capacidade técnica, financeira e administrativa existente entre os mais de 5.500 municípios do país.

Cabe considerar, entretanto, que a descentralização das políticas públicas emergiu num contexto em que o modelo de desenvolvimento denominado “industrialização por substituição de importações” esgotava-se, com o governo federal deixando de ter condições de conduzir o desenvolvimento nacional. Nunca é demais realçar que aquele modelo levou à forte polarização espacial em torno das localidades onde se concentra a industrialização. Como consequência, houve a tentativa de redistribuir a produção industrial – e o desenvolvimento econômico – mediante políticas públicas de desenvolvimento regional de sucesso muito limitado, ao longo da década de 1970.

Diante da crise fiscal que atingiu a economia nacional¹, ficou comprometida a manutenção daquela política de desenvolvimento regional sem que uma nova tenha sido proposta. Nessas condições, prosperou a idéia de que os governos regionais e municipais pudessem ser instrumentos de política de desenvolvimento, dessa vez de forma mais competitiva entre as regiões/municípios, sem que o governo federal se

¹ Esta crise foi experimentada por muitos países da América do Sul, e não apenas o Brasil. Na verdade, tratava-se de uma crise que levaria ao esgotamento do paradigma fordista-keneynsiano do desenvolvimento industrial mundial. Entre os países latino-americanos, tal paradigma se manifestaria

Quivera 2008-1

tornasse o articulador dos projetos competitivos, em favor de uma estrutura nacional do território que não resultasse em um “jogo de soma nula”, quando não negativa.

É neste contexto que o processo de descentralização das políticas públicas passa a ser percebido como um potencial instrumento a ser utilizado pelos entes federativos economicamente mais poderosos. Por outro lado, a maioria dos estados e municípios é muito dependente das receitas de transferências intergovernamentais, o que limita sua capacidade de financiar projetos de alcance regional/local e os mantém ligados à agenda de investimentos do governo federal. Essa é a inferência que se pode fazer com base nas informações vistas a seguir.

Tabela 1: Estrutura das receitas municipais no Brasil: participação dos principais itens das receitas, em 2004 (em %)

Classes de tamanho/Indicadores	Receitas tributárias (A)	FPM (B)	ICMS (C)	Soma (A+B+C)
0-30 mil (3.468)	5,99	37,11	23,85	66,95
30-50 mil (332)	10,68	24,84	21,58	57,1
50-100 mil (254)	14,39	18,11	26,7	59,2
100-300 mil (161)	17,25	14,06	25,62	56,93
300-500 mil (37)	24,46	8,1	25,56	58,12
500-1000 mil (20)	22,11	8,55	27,56	58,22
+ de 1 milhão (13)	35,18	3,61	19,37	58,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Finbra, 2004. Nesse ano, havia dados disponíveis para 4.285 municípios, dos quais 229 tinham população superior a 100 mil habitantes. Os números entre parênteses referem-se ao número de municípios segundo as classes de tamanho de sua população.

A Tabela 1 apresenta os principais itens das receitas orçamentárias municipais entre os municípios brasileiros, classificados segundo classes de tamanho de sua população. A maior autonomia financeira é verificada nos casos em que a arrecadação própria tem maior participação, seguida da apropriação das transferências estaduais do ICMS (distribuído majoritariamente conforme a participação do município na arrecadação do tributo estadual). A maior dependência das transferências do FPM, que beneficiam prioritariamente os municípios localizados nos estados mais pobres e os de menor porte demográfico, configura menor autonomia financeira local. Este é justamente o caso de 80% dos municípios, aqueles com população inferior a 30 mil habitantes.

Se analisarmos a distribuição dos municípios de médio e grande porte segundo macrorregiões de planejamento, verificamos o impacto positivo da localização nas regiões mais desenvolvidas em relação à mais pobre, o Nordeste. Assim, enquanto a receita tributária média das cidades com mais de 100 mil habitantes do Nordeste representa 18,88% das receitas municipais, entre aquelas localizadas nas regiões Sudeste e Sul este índice alcança 29,07%. E mais: o grau de dependência dessas mesmas cidades em relação ao FPM é de, respectivamente, 17,02% e 4,21%.

Quivera 2008-1

No contexto mencionado, a descentralização seria uma inovação institucional que favoreceria as regiões e municípios economicamente mais fortes. No Brasil, os estados situados nas regiões Sudeste e Sul, responsáveis por aproximadamente 75% do PIB do país, são aqueles que podem potencialmente explorar melhor seu fortalecimento institucional em direção ao desenvolvimento regional/local.

Entre esses estados, destacamos o Estado do Rio de Janeiro, segundo maior PIB estadual do país, cuja capital é uma das duas metrópoles nacionais brasileiras².

O estudo de caso das finanças públicas dos municípios fluminenses

Conforme mencionamos, as desigualdades existentes entre os municípios refletem-se em sua diferenciada capacidade de financiar projetos de interesse local. Os municípios de grande e de médio porte desfrutam de maior autonomia financeira do que aqueles de pequeno porte por terem um percentual muito maior de suas receitas orçamentárias dependentes de sua própria capacidade de arrecadação fiscal. Além disso, é preciso destacar o desempenho das cidades médias localizadas dentro e fora da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, uma vez que estas últimas são centros regionais, enquanto as cidades metropolitanas têm sua dinâmica associada à da metrópole carioca. Em função disso, os municípios fluminenses foram divididos em quatro categorias: i) a capital estadual; ii) as cidades médias metropolitanas (localizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro); iii) as cidades médias não-metropolitanas; e iv) os demais municípios fluminenses.

A metodologia incluiu o levantamento de dados relativos às médias dos municípios dos dois outros principais estados da Federação (paulistas e mineiros) e dos brasileiros, o que permite colocar em perspectiva os valores encontrados para os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Os dados foram levantados no período compreendido entre 1995 e 2006, que soma três quadriênios, correspondentes aos dois mandatos do presidente Cardoso e ao primeiro mandato do presidente Lula. Tal tratamento se justifica pela forma como esses mandatos presidenciais vêm alterando o processo de descentralização e o fortalecimento institucional dos municípios pactuado pelos constituintes de 1988 (SANTOS & PORTILHO, 2006).

A Secretaria do Tesouro Nacional, ao fazer uma síntese dos resultados das finanças públicas municipais, também destaca as mudanças ocorridas ao longo desse período. Sua mais recente atualização do estudo cobre a série histórica de 1998 a 2006, somente três anos menos do que o período coberto neste estudo. Segundo a STN (2007), a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco nas contas públicas, levando a um forte ajuste fiscal em 2000. Em 2003, as contas se deterioraram, tendo sido observado forte aumento dos gastos de custeio: no período 1998/2002, a taxa de crescimento médio anual das despesas foi de 11,8%, elevando-se para 26,5% no quadriênio 2003/2006.

² O PIB do Rio de Janeiro representa uma terça parte do PIB do Estado de São Paulo, respectivamente, 12% e 33% do PIB do Brasil. As capitais desses dois estados são as duas metrópoles nacionais, com

Quivera 2008-1

Tal expansão não levou ao déficit nas contas municipais porque houve crescimento das receitas. O maior impulso decorreu mais do aumento das transferências do que da elevação das receitas tributárias (que também cresceram no período, apenas em um ritmo inferior ao do crescimento das transferências). Cabe, entretanto, destacar que não foram as transferências constitucionais que se elevaram, mas sim aquelas derivadas das políticas sociais federais, isto é, as do SUS e do Fundef. Esse resultado tem impacto negativo no desempenho do nível dos investimentos municipais, como se verá a seguir.

Os indicadores selecionados incluem informações sobre a capacidade de financiamento municipal e de despesas com o desenvolvimento local.

- Indicadores de capacidade de financiamento municipal

1- Existência de superávit/déficit fiscal

Apresentar um orçamento fiscal superavitário é a forma mais tradicional de gerar poupança para financiar investimentos públicos. Essa não é, contudo, a experiência de qualquer uma das três esferas de governo no Brasil. Ao contrário, o que prevalecia até o início desta década eram os orçamentos deficitários, com rolagem da dívida pública. O crescimento do estoque dessa dívida levou à crise fiscal, que tem sido mitigada mediante políticas de ajuste, o que inclui a geração de superávits primários no orçamento público visando à diminuição da relação dívida/PIB.

Historicamente, os municípios brasileiros nunca experimentaram autonomia fiscal, porque a grande maioria é constituída de municípios de pequeno porte e economicamente frágeis. Desde sua elevação à condição de ente federativo, associado ao aumento das transferências intergovernamentais, há expectativa de que aumentem sua participação no financiamento de suas políticas públicas, o que de fato passou a ocorrer, especialmente no que concerne às políticas sociais (AFFONSO & ARAÚJO, 2000). Mas os municípios não foram – nem poderiam ser – capazes de suprir a menor participação dos investimentos federais e estaduais, que experimentaram recuo diante da crise fiscal ao longo das décadas de 1980 e 1990. Ainda assim, fizeram um ajuste fiscal e passaram a apresentar orçamentários equilibrados e/ou superavitários.

Tabela 2: Relação Receitas orçamentárias/Despesas orçamentárias (em %)

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS / DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS			
	1995-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL	80,42	107,68	102,78
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	96,63	101,37	102,96
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	93,98	103,01	102,06
DEMAIS MUNICÍPIOS	91,82	102,77	104,11
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	85,41	105,10	102,90
MUNICÍPIOS MINEIROS	93,76	98,72	100,93
MUNICÍPIOS PAULISTAS	74,74	102,45	101,74
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	94,01	101,92	101,78

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil – 1995-2006.

Quivera 2008-1

As médias das quatro categorias de municípios fluminenses apresentam orçamento superavitário, acompanhando o que ocorre na média dos municípios brasileiros, paulistas e mineiros. Todos estão experimentando situação que lhes permite financiar investimentos com poupança própria, ainda que pequena (da ordem de 3 a 4%), mas maior do que os demais municípios considerados.

Esse resultado é produto da evolução positiva das receitas orçamentárias nos três quadriênios, verificando-se que houve maior crescimento entre os municípios de pequeno e médio portes, enquanto a capital estadual ampliou em apenas 10% sua receita orçamentária, o que sugere relação com as receitas petrolíferas, como veremos a seguir.

2- Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação à arrecadação própria de tributos

A proposta de descentralizar as políticas públicas se apóia na premissa de que estas sejam instrumentos de maior eficiência no gasto público, dada a maior participação e os controles sociais. Tal controle tende a ser maior quando o financiamento é feito com recursos arrecadados localmente, e menor quando baseado em transferências intergovernamentais.

Não é nosso propósito, neste estudo, discutir a natureza do federalismo fiscal, os pontos positivos e negativos dos que apóiam a descentralização *versus* centralismo. Apenas queremos enfatizar a importância da autonomia fiscal baseada na participação das receitas tributárias próprias nas receitas municipais, em contexto de descentralização das políticas públicas. O aumento da arrecadação própria é a fonte mais segura para sustentar, ao longo do tempo, o gasto público, em particular aqueles gastos relativos a projetos de interesse apenas local.

Tabela 3: Relação Receitas tributárias/Receitas orçamentárias (em %)

RECEITAS TRIBUTÁRIAS / RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
	1995-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL	42,57	35,63	36,06
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	28,67	22,46	21,05
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	22,22	15,19	17,14
DEMAIS MUNICÍPIOS	13,02	12,70	9,70
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	34,43	26,53	26,66
MUNICÍPIOS MINEIROS	17,65	14,60	14,55
MUNICÍPIOS PAULISTAS	29,09	26,71	30,47
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	22,55	18,38	20,14

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil – 1995-2006.

Entre os municípios fluminenses, o grau de dependência das receitas em relação à arrecadação própria é superior à média brasileira e equivalente à média dos municípios paulistas. No entanto, em todas as categorias de municípios fluminenses tem havido diminuição nesse percentual ao longo do tempo, do mesmo modo que vem ocorrendo entre os demais municípios sudestinos e brasileiros.

Quivera 2008-1

Em uma escala decrescente de dependência das receitas tributárias, a capital estadual figuraria na primeira colocação, seguida pelas cidades médias metropolitanas, pelas cidades médias não-metropolitanas e, em último lugar, pelas demais cidades fluminenses (as de pequeno porte). A maior dependência das cidades médias metropolitanas, se comparada às não-metropolitanas, deve estar associada ao maior peso das receitas petrolíferas sobre as receitas das cidades não-metropolitanas, diminuindo a importância relativa da arrecadação tributária própria, o que não impede que estas cidades possam experimentar aumento de sua arrecadação.

De fato, é isso que sugere a análise da evolução deste item das receitas desde o primeiro triênio considerado, verificando-se que são justamente as cidades médias não-metropolitanas aquelas que estão experimentando maior crescimento, mas apenas no último quadriênio. Entretanto, foram as “demais cidades fluminenses” aquelas que mais avançaram na cobrança de impostos municipais.

Na capital estadual houve o processo inverso, isto é, a evolução foi negativa, o que acaba refletindo no resultado do conjunto dos municípios fluminenses, em função do peso da capital estadual.

A análise comparativa entre os municípios brasileiros e sudetinos sugere que a expansão da arrecadação tributária própria foi maior nos municípios de menor porte e nas médias dos brasileiros. Esse resultado indica que municípios fluminenses e paulistas já estão impondo algo próximo à máxima carga tributária que seus residentes são capazes de suportar, não sendo plausível que haja possibilidade de elevação da arrecadação de tributos municipais, a não ser em caso de expansão da economia local, o que tem sido o caso desde o ano de 2005.

3- Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às receitas petrolíferas (*royalties* e participações especiais)

Segundo a Agência Nacional de Petróleo (ANP), existem quase 900 municípios brasileiros que se beneficiam de receitas petrolíferas, mas apenas uns poucos concentram a maior parte desses recursos, provenientes das chamadas “participações especiais”, recursos pagos pela extração em poços de grande produção. Tais poços se concentram na costa fluminense, o que levou os municípios beneficiários a serem chamados de “emirados fluminenses”, em analogia aos estados árabes abundantes em petróleo. Em 2007, ainda de acordo com a ANP, os valores arrecadados a título de *royalties* somaram R\$ 7.490 milhões, dos quais 34% foram apropriados por municípios; as participações especiais somaram R\$ 7.178 milhões, sendo que 10% desse valor corresponderam à parcela dos municípios. A Tabela 4 apresenta os valores das receitas petrolíferas arrecadadas pelos municípios fluminenses e brasileiros.

Quivera 2008-1

Tabela 4: Participação dos municípios fluminenses na apropriação das receitas de *royalties* e participações especiais sobre a extração de petróleo em 2007 (em milhões de reais)

	Royalties	Participações especiais
Municípios fluminenses (A)	1.735.205	699.654.497
Municípios brasileiros (B)	2.541.056	717.753.306
(A) / (B)=%	68,29	97,5

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (consulta em 25/2/2008).

Dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro, 78 recebem receitas petrolíferas: a capital estadual, as cidades médias metropolitanas e as cidades médias não-metropolitanas (exceto Resende, deste último grupo) recebem *royalties*; das cidades médias não-metropolitanas, Cabo Frio, Campos dos Goytacases e Macaé recebem, além dos *royalties*, as participações especiais; do grupo das 71 “demais cidades fluminenses”, 7 recebem os dois tipos de receitas (*royalties* e participações especiais), 51 recebem apenas *royalties* e 13 não recebem receita petrolífera alguma. Nessas condições, podemos afirmar que a maioria dos municípios fluminenses foi beneficiada com a legislação do petróleo, especialmente um grupo de municípios localizados entre as regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, por sua localização confrontante com os poços produtivos sobre os quais pesa o recolhimento das participações especiais.

As receitas petrolíferas constituem uma fonte instável e temporária, que não deve ser fonte de financiamento de gastos correntes, nem mesmo de investimentos que resultem em aumento subsequente de gastos correntes. Como é por demais sabido, o petróleo é uma fonte não renovável de recursos; sua extração tende a se esgotar ao longo do tempo. Ademais, a instabilidade das receitas petrolíferas é produto da flutuação do seu preço, a que se conjuga a flutuação também do valor da moeda em que esta *commodity* é comercializada, o dólar. Ainda assim, essas receitas têm sido a fonte que vem permitindo o avanço do financiamento de investimentos públicos nos municípios fluminenses.

Tabela 5: Relação Receitas petrolíferas/Receitas orçamentárias (em %)

TOTAL DOS ROYALTIES / RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
MUNICIPIO	2004	2005	2006
CAPITAL FLUMINENSE	0,70%	0,00%	0,93%
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	5,54%	2,70%	5,19%
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	5,75%	10,81%	21,42%
DEMAIS CIDADES	16,49%	22,26%	17,83%
MIUNICÍPIOS FLUMINENSES	4,69%	5,49%	7,01%
MIUNICÍPIOS MINEIROS	0,04%	0,16%	0,07%
MUNICÍPIOS PAULISTAS	0,15%	0,16%	0,15%
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	0,78%	0,97%	1,01%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil – 1999-2006.

Quivera 2008-1

O indicador que mede o grau de dependência das receitas orçamentárias em relação aos *royalties* e participações especiais mostra de forma contundente como as cidades médias não-metropolitanas dependem dessas receitas petrolíferas, o que não ocorre com as metropolitanas nem com a capital estadual.

Essa dependência também é significativa entre os “demais municípios fluminenses”, dado que muitos municípios de pequeno porte recebem valores extremamente altos em relação a seu orçamento, casos de Quissamã e Rio das Ostras.

Além disso, o grau de dependência dessa fonte de receitas tem crescido significativamente, atingindo em 2006 o percentual de 21,42% entre as cidades médias não-metropolitanas e 17,83% entre as “demais cidades”. Esse resultado mostra que esses municípios estão fortemente afetados, de forma positiva, em sua autonomia financeira, experimentando maior capacidade de financiar projetos locais.

O conjunto dos municípios fluminenses beneficia-se, na média, com 7,01% dessa fonte de receita, percentual que não passa de 1,01% entre os brasileiros. Cabe lembrar, entretanto, que a extração do petróleo não gera cobrança de ICMS para estados e municípios, somente incidindo sobre as demais etapas da cadeia produtiva. Essa situação, que somente se aplica aos casos de extração de petróleo e geração de energia elétrica, acaba por limitar a arrecadação tributária na economia fluminense, responsável por aproximadamente 80% do petróleo produzido na economia brasileira. Mas a apropriação de parte das receitas petrolíferas pelos municípios fluminenses não pode ser considerada uma compensação pela não-cobrança do ICMS porque é muito mais difícil modificar a legislação tributária do que a que rege a partilha das receitas de *royalties* e participações especiais sobre a extração do petróleo.

4- Grau de dependência das receitas orçamentárias em relação às transferências de capital

A relação entre transferências de capital e receitas orçamentárias é um indicador utilizado para avaliar o grau de dependência em relação às transferências voluntárias, resultado dos convênios que os municípios celebram com os governos estaduais e o federal para a realização de obras. Não se confundem com as transferências ditas voluntárias que estão experimentando forte crescimento, casos do SUS e do Fundef.

Tabela 6: Relação Receitas de transferência de capital/Receitas orçamentárias (em %)

TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL / RECEITA ORÇAMENTÁRIA			
	1995-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL	0,04	0,07	0,24
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	1,84	2,36	1,18
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	1,55	1,50	0,60
DEMAIS MUNICÍPIOS	2,72	4,02	1,55
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	0,82	1,38	0,65
MUNICÍPIOS MINEIROS	2,88	3,01	2,54
MUNICÍPIOS PAULISTAS	1,00	1,11	1,09
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	2,29	2,68	1,90

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil, 1995-2006.

Quivera 2008-1

Esta não é uma fonte estável de receitas, pois resulta de negociação política entre União e/ou Estados com as prefeituras, não permitindo sustentar investimentos que envolvam aumento de gastos ao longo do tempo. A construção de qualquer instalação física – por exemplo, uma escola ou um posto de saúde – gera aumento de despesas correntes que precisam ser financiadas por uma fonte regular de receitas. Não convém, assim, aumentar a dependência dessa fonte de receitas orçamentárias, mas buscar elevar as receitas correntes, em particular a arrecadação própria.

Os municípios fluminenses dependem bem menos dessa fonte de receita do que a média dos brasileiros, como já era esperado, mas também em comparação com os demais municípios dos estados da região Sudeste. Dependem menos, inclusive, do que os municípios paulistas, que estão economicamente em melhor situação do que os fluminenses. Esse resultado deve estar associado ao fato de estes últimos receberem aporte significativo de receitas petrolíferas, mas é inegável que deixaram de receber apoio financeiro na forma de transferências de capital.

A capital do Estado do Rio de Janeiro é o município menos dependente de transferências de capital, que além disso decresceram ao longo do tempo, atingindo apenas 0,24% da receita orçamentária do município.

As cidades médias também experimentaram declínio da dependência desse tipo de receita, mas é importante destacar que as metropolitanas apresentaram nível mais elevado de dependência do que as não-metropolitanas. Esse resultado está em linha com a evidência de que aquelas recebem poucas receitas petrolíferas, recursos que as não-metropolitanas recebem em abundância.

- Indicadores de despesas com o desenvolvimento local

5- Investimentos públicos municipais

A relação entre investimento e receita orçamentária está sendo considerada um indicador do percentual das receitas que é devolvida ao cidadão na forma de investimentos.

Tabela 7: Relação Investimento/Receita orçamentária (%) e Investimento/População (em R\$)

	INVESTIMENTOS / RECEITA ORÇAMENTÁRIA			INVESTIMENTOS PER CAPITA		
	1995-1998	1999-2002	2003-2006	1995-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL (RJ)	17,15	7,67	8,45	236,1	120,64	118,42
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	7,49	8,59	7,87	33,84	49,32	46,15
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	13,24	10,56	12,44	121,14	122,36	149,41
DEMAIS MUNICÍPIOS	11,93	12,03	14,71	96,79	195,71	148,56
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	14,58	9,04	9,89	137,64	109,52	104,85
CAPITAL ESTADUAL (MG)	1,47	3,25	12,07	17,86	39,72	145,17
MUNICÍPIOS MINEIROS	12,53	9,57	11,16			
CAPITAL ESTADUAL (SP)	19,40	6,96	9,03	332,22	94,76	123,88
MUNICÍPIOS PAULISTAS	23,17	8,70	9,68			
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	14,94	10,35	10,01			

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil, 1995-2006.

Quivera 2008-1

Ao longo dos três quadriênios considerados, houve declínio dessa relação, ainda que as receitas orçamentárias (e as receitas petrolíferas, no caso dos municípios fluminenses) tenham evoluído positivamente.

O declínio do investimento entre os municípios fluminenses foi equivalente ao ocorrido com os municípios brasileiros, mas menor do que o observado entre os paulistas. No entanto, cabe destacar que, no primeiro quadriênio, São Paulo apresentou indicador da ordem de 23%, muito superior ao vigente no Estado do Rio e no Brasil, ambos equivalentes a quase 15%. Somente no último quadriênio esse índice foi igual para a média de todos os municípios fluminenses, paulistas e brasileiros. Portanto, os municípios paulistas foram muito mais atingidos pela política de ajuste fiscal; por sua vez, os fluminenses sofreram menos, possivelmente devido ao impacto positivo das receitas petrolíferas. Ainda assim, não ultrapassaram o nível dos investimentos municipais paulistas, que foram mais beneficiados que os fluminenses com transferências de capital, como visto na seção anterior.

O resultado negativo dos municípios fluminenses deveu-se ao peso que tem a capital estadual, onde houve declínio mais significativo da relação investimento/receitas orçamentárias, o que foi um resultado inesperado frente aos investimentos realizados para sediar os Jogos Pan-Americanos de 2007. O município do Rio de Janeiro tem sua estrutura de despesa muito comprometida com as “despesas e encargos sociais”, que atingiram 52,72% das receitas orçamentárias em 2006, percentual que foi de 41,76% na média dos municípios brasileiros no mesmo ano. Trata-se de despesa proporcionalmente maior também do que entre os municípios paulistas (38,15%) e mineiros (34,15%), inclusive suas capitais (38,15% em São Paulo e 34,14% em Belo Horizonte). Esse pior desempenho da metrópole carioca se deve ao peso dos encargos sociais, uma vez que os “vencimentos de pessoal civil” como percentual das receitas orçamentárias não foi diferente em relação aos demais municípios considerados. É possível também que se deva à criação do fundo de previdência, para o qual a prefeitura carioca contribui mais do que outros municípios, inclusive a capital paulista.

Cabe acrescentar, todavia, que os municípios fluminenses comprometem menos de suas receitas orçamentárias com “outras despesas correntes” do que os municípios paulistas, mineiros e a média dos brasileiros: apenas 31,49%, frente aos 43,38%, 41,47% e 42,15%, respectivamente. Entre 2002 e 2006, a variação dos gastos com esse item das despesas foi de menos 8%, enquanto cresceu mais de 19% na média dos municípios brasileiros (15% entre os mineiros e 26,5% entre os paulistas).

A combinação desses dois dados sugere que os municípios fluminenses – e a capital estadual, sobretudo – estão passando por um ajuste de seus dispêndios de custeio, mas que ainda sofrem com o custo dos encargos sociais, o que deve estar associado ao grande peso do funcionalismo público aposentado, relacionado à antiga condição do Rio de Janeiro de sede do governo central.

No nível dos investimentos, as cidades médias fluminenses apresentaram desempenho melhor do que a capital. As metropolitanas mantiveram taxa de aproximadamente 8% em relação às receitas orçamentárias, índice menor do que os 12% apresentado pelas não-metropolitanas, valor que se manteve estável durante os três quadriênios. Os demais municípios, de menor porte populacional, apresentaram

Quivera 2008-1

aumento nesse indicador, atingindo 15% no período 2003/2006. Esse fenômeno deve ser creditado às receitas petrolíferas, muito concentradas nestes dois grupos de cidades.

É preciso considerar, ainda, a evolução dos investimentos em termos *per capita*. Ao fazê-lo, verificamos que a capital estadual experimentou impressionante declínio de R\$ 236,00 no período 1995/98 para apenas R\$ 118,00 entre 2003/2006. O elevado nível inicial de investimento decorre do período relativo às obras do Projeto Rio-Cidade e Favela-Bairro, que identificam a gestão do prefeito César Maia e seu sucessor, Luís Paulo Conde, que tinha sido seu secretário de Obras. O comprometimento com essas despesas urbanísticas deve ser o motivo pelo qual o Rio de Janeiro é um dos quatro municípios brasileiros que o STN (2007) destacou como endividados³. Na atual década, contudo, não foram mantidos os gastos em urbanização, ainda que o mesmo César Maia tenha sido eleito para dois novos mandatos de prefeito.

Já as cidades médias não-metropolitanas e as demais cidades fluminenses elevaram os valores médios de seus gastos em investimentos para algo próximo a R\$ 150,00, enquanto este valor não passava de R\$ 46,00 entre as metropolitanas. Mais uma vez, esse resultado concorre para creditar às receitas petrolíferas o resultado positivo do aumento dos investimentos nos municípios que recebem essas receitas de transferências.

6- Autonomia financeira local para financiar despesas correntes

As despesas correntes, por serem gastos regulares ao longo do tempo, não devem ter seu financiamento dependente de receitas incertas. Ao contrário, e em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000), essas despesas devem ter financiamento garantido, seja por arrecadação própria, seja por receitas de transferências garantidas constitucionalmente. Entre estas, as mais importantes são as transferências estaduais do ICMS e as do FPM, pelo governo federal.

Esta última, no entanto, tem caráter redistributivista, que a torna mais relevante entre os municípios dos estados mais pobres, além de beneficiar relativamente mais os municípios de pequeno porte. Por sua vez, a quota-parte do ICMS é distribuída, em grande medida, conforme a participação do que foi arrecadado desse imposto estadual em cada município. Assim, pode-se dizer que se trata de uma “quase-receita própria”, uma vez que depende da economia municipal, do mesmo modo que a arrecadação dos impostos municipais.

Analisar o grau de comprometimento dessas receitas “certas” em relação às despesas correntes constitui, portanto, um instrumento para avaliar a sustentabilidade das finanças públicas municipais.

Quivera 2008-1

Tabela 8: Grau de dependência de financiamento das despesas correntes em relação às receitas tributárias e de ICMS (em %)

(Receitas tributárias+ICMS)/Despesas Correntes			
	1995-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL	93	66	56
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	60	52	47
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	65	50	48
DEMAIS MUNICÍPIOS	58	48	45
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	79	58	51
MUNICÍPIOS MINEIROS	50	42	44
MUNICÍPIOS PAULISTAS	73	63	67
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	59	49	50

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional - Finanças do Brasil (Finbra).

Como se pode inferir pelas informações contidas na Tabela 8, a situação financeira dos municípios fluminenses deteriorou-se muito desde o primeiro quadriênio considerado: ao longo dos 12 anos, caiu de uma média de 79% para apenas 51% de receitas “certas” para financiar despesas correntes. Trata-se de um desempenho pior do que a média dos municípios brasileiros, paulistas e mineiros. Nunca é demais destacar que a retomada do dinamismo econômico no Estado do Rio de Janeiro deve-se ao petróleo, sobre cuja extração não incide ICMS na fonte.

Esse declínio foi ainda mais acentuado no caso da metrópole carioca, que declinou de 93% para 56% no mesmo período. Compare-se o ocorrido com a metrópole paulista: no município de São Paulo, o indicador decresceu também, mas de 90% para 77% (também a capital mineira experimentou declínio: de 56% para 49%).

Esse pior desempenho da capital estadual fluminense levou ao pior resultado do conjunto dos municípios do estado, dado seu grande peso na média estadual. As cidades médias e demais municípios apresentaram declínio menor no indicador considerado. Ainda assim, foi um declínio maior do que o observado entre as cidades paulistas e mineiras.

Conforme já mencionado, os municípios fluminenses, a exemplo dos demais brasileiros, têm experimentado situação de equilíbrio fiscal, senão de superávit, o que suscita interesse em investigar a fonte dessa perda de autonomia financeira no enfrentamento de despesas correntes.

Tamanha deterioração poderia, em princípio, ser resultado de quatro motivos principais: i) deterioração na arrecadação tributária; ii) deterioração da participação na arrecadação do ICMS; iii) aumento nas despesas de custeio; e iv) aumento da dependência de receitas petrolíferas (“receitas incertas”).

No que tange à possível variação da arrecadação tributária, verificamos que o IPTU praticamente manteve-se ao longo dos três quadriênios (quando cresceu 20% entre os municípios paulistas, e 10% entre os brasileiros); o ISS também ficou estável (mas avançou 17% na média brasileira). Portanto, não foi a causa do desempenho pior dos municípios fluminenses, ainda que tenha contribuído para uma performance relativamente pior em comparação com os demais municípios considerados.

Quivera 2008-1

Já sabemos que as receitas petrolíferas aumentaram sua participação nas receitas orçamentárias fluminenses, mas não nas demais cidades brasileiras, pelo menos de forma significativa. Assim, é possível que essas receitas estejam financiando o aumento dos gastos correntes entre os municípios fluminenses, o que diminui relativamente a importância das fontes de “receitas certas”.

Sabemos também que as despesas de custeio se elevaram, sobretudo aquelas referentes aos encargos sociais sobre o pessoal ocupado no município do Rio de Janeiro.

Outro fator que deve ser mencionado é o declínio da receita com o ICMS, perda muito mais intensa entre os municípios fluminenses do que na média dos brasileiros. Cabe destacar, entretanto, que esse declínio se deveu às perdas da capital estadual fluminense, uma vez que houve estabilidade nessa fonte de receita entre as cidades metropolitanas de médio porte; nas cidades médias não-metropolitanas e demais cidades fluminenses, houve alguma perda, o que está menos associado à desimportância da indústria do que ao avanço das receitas petrolíferas.

O resultado aponta, assim, para uma desindustrialização mais intensa na capital estadual, piorando sua autonomia financeira ao longo dos quadriênios considerados. É possível que esse fenômeno tenha também limitado o aumento da arrecadação do ISS, a exemplo do ocorrido na capital paulista após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 116, de 31/07/2003, que ampliou a gama de serviços passíveis de serem tributados.

7- Indicadores de despesas por funções

Ao analisar as despesas por função, destacamos aquelas com “habitação e urbanismo” e as “despesas sociais”. As primeiras por se tratar de gastos tipicamente da esfera municipal, referentes a uma competência que a Constituição da República, em seu artigo 182, reservou aos municípios: a política urbana. Quanto aos gastos sociais, são aqueles que foram objetos das políticas de descentralização também promovida pela Constituição de 1988: trata-se dos gastos com educação, saúde e assistência social.

Tabela 9: Relação Despesas com habitação e urbanismo/Despesas orçamentárias (em %)

HABITAÇÃO E URBANISMO / DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS			
	1996-1998	1999-2002	2003-2006
CAPITAL ESTADUAL	8,31	11,71	12,00
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	14,77	12,45	11,42
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	8,88	10,03	13,70
DEMAIS MUNICÍPIOS	11,78	9,34	13,36
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	9,77	11,13	12,36
MUNICÍPIOS MINEIROS	11,93	10,04	10,06
MUNICÍPIOS PAULISTAS	11,67	12,97	13,26
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	8,60	11,78	12,10

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil 1996-2006.

Os municípios fluminenses alocam parcela pouco maior do seu orçamento na função habitação e urbanismo do que a média dos municípios brasileiros. Como em outros indicadores analisados, o peso da capital fluminense influencia o resultado, pois ao longo do período considerado experimentou aumento dessas despesas, de 8,31% para

Quivera 2008-1

12%. Todavia, foram as cidades médias não-metropolitanas e as demais cidades fluminenses que apresentaram percentuais mais elevados nesses gastos. Somente as cidades metropolitanas experimentaram diminuição de gastos nessa função – o que não deveria ter ocorrido, uma vez que esses são os municípios de crescimento mais desordenado, menos controlado pelo poder público. Ao longo do período, a função tem mobilizado percentual entre 10% e 13% das despesas orçamentárias dos municípios brasileiros.

É possível verificar um padrão diferenciado de gastos entre as três capitais estaduais. Enquanto a capital fluminense expandiu seu comprometimento orçamentário com as despesas em habitação e urbanismo, a capital paulista e a mineira diminuíram esse percentual (ainda que a metrópole paulistana tenha apresentado 13,46% de sua despesa com a função, percentual maior que os 12% da metrópole carioca). Esse resultado aponta para uma definição local de política claramente identificada com o investimento em infra-estrutura urbanística, uma vez que o município do Rio de Janeiro teve menor acesso a transferências de capital do que as outras capitais, como mencionado na seção 4.

Quanto à participação das despesas sociais nas despesas orçamentárias, o município do Rio de Janeiro foi o que apresentou menor percentual: menor que a das outras duas capitais, menor que a média fluminense e do que a média dos demais municípios brasileiros.

Tabela 10: Indicadores de despesas: Relação despesas sociais/Despesas orçamentárias (em %)

DESPESAS SOCIAIS / DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS					
	2002	2003	2004	2005	2006
CAPITAL ESTADUAL	45,91	46,72	39,71	39,33	37,39
CIDADES MÉDIAS METROPOLITANAS	52,12	54,60	52,49	57,39	52,20
CIDADES MÉDIAS NÃO-METROPOLITANAS	44,36	42,19	41,47	44,62	48,29
DEMAIS MUNICÍPIOS	41,68	43,60	40,76	43,76	45,71
MUNICÍPIOS FLUMINENSES	45,91	46,82	42,28	43,80	43,05
MUNICÍPIOS MINEIROS	50,38	49,96	49,44	51,14	49,00
MUNICÍPIOS PAULISTAS	45,16	46,13	46,00	48,14	47,33
MUNICÍPIOS BRASILEIROS	47,83	48,76	47,83	50,15	49,77

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Finanças do Brasil 1996-2006.

Neste indicador, as cidades médias metropolitanas foram as que apresentaram maior participação nas despesas, o que é coerente com a evidência de que a pobreza está fortemente concentrada nas franjas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde estão localizadas as cidades médias metropolitanas.

As despesas sociais comprometem entre 45 e 52% das despesas orçamentárias de todas as cidades brasileiras, percentuais que vêm se mantendo ao longo dos três quadriênios considerados, salvo exceções (como a metrópole carioca). Tal manutenção só pode ser explicada pela existência de políticas federais nas áreas de saúde, educação e assistência social que garantem fontes seguras de financiamento federal e

Quivera 2008-1

Como mencionado, a sustentação dos orçamentos municipais equilibrados (com pequeno superávit) se deve ao aumento das receitas, muito mais em função da elevação das transferências de SUS e Fundef do que do aumento das receitas orçamentárias. Os gastos nessas funções, por sua vez, geram aumento no gasto com pessoal, o que o estudo do STN (2007) mostra, ao verificar que, apesar da diminuição das despesas com pessoal, quando são consideradas apenas as despesas com pessoal ativo houve aumento de participação na receita bruta entre os municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Essa é uma evidência de que o alcance nacional das políticas de educação fundamental e, principalmente, de acesso à saúde reflete-se no maior comprometimento do orçamento nestas duas funções.

Conclusões

A principal conclusão deste estudo aponta para a incapacidade dos municípios fluminenses de financiar o aumento – ou a mera sustentação – de seus investimentos com base em recursos próprios e nas transferências constitucionais do ICMS (ambas dependentes do dinamismo econômico local). As receitas petrolíferas, no entanto, permitem expandir o gasto público municipal, ainda que a principal função beneficiária sejam os dispêndios sociais e não os investimentos.

As principais conclusões parciais são:

- os orçamentos dos municípios fluminenses estão equilibrados;
- apesar do equilíbrio, houve aumento tanto de receitas quanto de despesas;
- o aumento das receitas foi devido à elevação das receitas petrolíferas, principalmente nos casos das cidades médias não-metropolitanas e das demais cidades fluminenses;
- apesar de crescentes, as receitas tributárias não elevaram sua importância relativa nos orçamentos municipais, enquanto as transferências de ICMS experimentaram diminuição relativa, influenciadas pelo peso da capital estadual (que foi declinante);
- transferências de capital foram fontes pouco importantes para financiar os investimentos municipais (foram mais relevantes entre os municípios brasileiros);
- o aumento das despesas orçamentárias não se deveu ao crescimento dos investimentos; ao contrário, houve declínio dos investimentos (os investimentos somente cresceram entre os municípios que receberam significativas receitas petrolíferas);
- as despesas municipais se elevaram mais em função do dispêndio social (educação, saúde e assistência social), enquanto as despesas com urbanismo apenas se sustentaram;
- a crescente dependência das receitas petrolífera fica evidente ao observar a deterioração da relação (Receitas tributárias+ICMS)/Despesas correntes, muito mais acentuada entre os municípios fluminenses do que na média dos brasileiros.

Quivera 2008-1

Este resultado suscita o questionamento quanto às expectativas alimentadas a respeito da descentralização tributária, mesmo no caso de municípios com maior potencial para explorar o fortalecimento institucional em benefício da economia local, como no caso dos municípios fluminenses.

Isto, entretanto, não significa o fracasso da descentralização das políticas públicas, ou que o município não seja um importante ator de política de desenvolvimento local. Mas é preciso reconhecer que houve superestimação do protagonismo municipal, confundido com uma verdadeira panacéia em contexto de recuo das políticas federais de desenvolvimento.

O que parece prevalecer é um novo relacionamento entre as esferas de governo, com a União transferindo recursos diretamente aos beneficiários das políticas sociais: no caso das assistencialistas, deixa a cargo dos governos municipais a definição da clientela a ser atendida; no caso das políticas de saúde e educação, leva a complementação de seu financiamento mediante maior comprometimento do erário municipal.

Nesse contexto, o financiamento dos investimentos na política urbana (função habitação e urbanismo), competência constitucionalmente definida como sendo dos governos municipais, tende a ficar mais dependente da coordenação e do financiamento intergovernamental (mais redes federativas horizontais e, principalmente, verticais), de molde a potencializar os efeitos dos investimentos na infra-estrutura espacial, que, muito freqüentemente, ultrapassa os contornos do território de cada município.

Referências bibliográficas

- AFFONSO, J. Roberto & ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros. Arrecadação própria e receita disponível. In: *Cadernos Adenauer*, 2000, n. 4: Os municípios e as eleições de 2000.
- AFFONSO, J. Roberto. *Brasil, um caso à parte*. XVI Regional Seminar of Fiscal Policy. Santiago do Chile: Cepal/Ilpes, janeiro, 2004. In: www.federativo.gov.br
- BRASIL. MF/STN. *Perfil e evolução dos municípios brasileiros 1998-2005*. Brasília, 2007.
- RESENDE, F. (Coord.). *Desafios do Federalismo Fiscal*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- RESTREPO, D. (Org). *Histórias de descentralización. transformación del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo en América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2006.
- SANTOS, A. M. S. P. e MATTOS, L. P. Reformas constitucionais e autonomia municipal no Brasil. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. El Colegio Mexiquense, n. 20, vol. V, enero-abril, 2006.

Quivera 2008-1

Sites consultados:

- www.anp.gov.br /Ene/08
- www.tesouro.fazenda.gov.br / Mar/08