

A CRISE DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS-CAPITAIS ESTADUAIS (MCAPS) NOS ANOS 80

*Alfredo Meneghetti Neto**

1 — Introdução

O fato de que uma associação de municípios do RS resolveu paralisar por um dia todas as suas atividades, como sinal de protesto contra os atrasos e defasagens no recebimento do retorno do ICM e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), retrata muito bem a situação caótica a que as finanças municipais chegaram no final dos anos 80.

Parece útil um esforço para apreender alguns fatores que podem explicar a situação problemática das finanças dos MCAPS. Nesse sentido, este estudo analisa a evolução do endividamento dos MCAPS nos anos 80, procurando examinar a dívida pública em quase todos os seus desdobramentos, propiciando, dessa forma, um melhor entendimento da questão.

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

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

Considerando-se apenas o ano de 1988, os resultados chegam a ser até piores que os dos estados. A Cidade do Rio de Janeiro foi a que teve o maior *deficit* em relação à receita orçamentária daquele ano: -55,7%, seguida de perto por Maceió (-51,4%), São Paulo (-36%), Fortaleza (-30,7%) e Florianópolis (-21,5%). Por outro

* Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece os comentários de Carlos Nelson dos Reis, Lotário L. Skolaude, Renato Dal-mazzo e Tereza Campello. Os erros remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

lado, algumas capitais apresentaram *superavit* em relação à receita orçamentária, como, por exemplo, Belém (12,7%), Curitiba (7,7%), Brasília (1,3%) e São Luís (0,9%). Já as Capitais de João Pessoa e Porto Velho fecharam o ano em rigoroso equilíbrio entre receitas e despesas.

Nota-se também que, ao longo da última década, as prefeituras acumularam um estoque das dívidas fundadas (longo prazo) interna e externa equivalente a NCz\$ 2,4 bilhões, a preços de julho de 1989.¹ Cabe salientar, entretanto, que esse endividamento representa uma parcela muito pequena da dívida pública total (conjunto formado pelos estados e MCAPS), pois, em 1988, correspondeu a somente 9,38%.

A dívida dos municípios-capitais esteve, ao longo dos anos 80, concentrada nos grandes centros, mais particularmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador, representando, em 1988, cerca de 79% do total da dívida dos MCAPS. A Capital paulista foi a maior devedora, cabendo-lhe, no ano de 1988, NCz\$ 1,1 bilhão, ou seja, aproximadamente a metade do total.

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

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

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

¹ O Senado Federal, de acordo com as Resoluções nos 62, de 28.10.75, e 93, de 11.10.76, estabeleceu os limites ao nível de endividamento do município ao longo dos anos 80. E, a partir de 15 de dezembro de 1989, um outro limite foi determinado, através da Resolução nº94.

² Segundo o Censo de 1980, pode-se notar que a situação tende a se agravar à medida que essas três capitais estaduais concentram 19% da população urbana do País. Como bem salienta Andrade (1987, p.60), sabe-se que a maior parcela das atividades secundárias e terciárias estão localizadas nas zonas urbanas e que as consequências das dificuldades financeiras dessas cidades acabam tendo repercussões não apenas locais, mas também nacionais.

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

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

Indiscutivelmente, a questão do investimento público está a merecer um estudo mais detalhado. Seria importante investigar, por exemplo, a parcela dos investimentos financiada com recursos próprios e a financiada com recursos originados de empréstimos. Também a discussão da alocação dos gastos públicos na economia vem cada vez mais ganhando importância, principalmente nos Estados Unidos, através, por exemplo, da resenha de Shoup (1989). Apesar da importância desses temas, eles não serão desenvolvidos no âmbito deste artigo.

2 — O endividamento dos MCAPS

Sobre a questão do endividamento dos MCAPS, pode-se observar na Tabela 1 a evolução da dívida total ao longo dos anos 80.

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

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

A análise da evolução da dívida total dos MCAPS é difícil, pois não se têm informações das especificidades de cada um dos municípios. Contudo duas considerações devem ser feitas: a primeira refere-se ao processo de centralização administrativa e tributária da União, iniciado com a Reforma Tributária de 1967, que significou a apropriação, pelo Governo Central, de uma parcela elevada das receitas totais, tanto dos estados como dos municípios. E a segunda diz respeito à criação dos Fundos de Participação aos Municípios (FPM), através dos quais os municípios tiveram, por um lado, uma alternativa de acréscimo de suas possibilidades financeiras, entretanto, em contrapartida, tal situação passou a representar um aumento de seu grau de dependência.³

³ Cabe salientar que essas receitas já existiam (com outras denominações) desde a década de 40.

Tabela 1

Evolução da dívida total em alguns municípios-capitais – 1980, 1984 e 1988

MUNICÍPIOS	1980 (NCz\$ 1 000)	1984 (NCz\$ 1 000)	1988 (NCz\$ 1 000)	TAXA DE CRESCIMENTO ANUAL (%)
Aracaju	7 444	11 333	28 090	19
Belém	2 894	2 023	18 753	27
Belo Horizonte . . .	5 449	50 338	168 652	56
Boa Vista	6	—	—	—
Campo Grande . . .	20 871	16 578	44 887	10
Cuiabá	14 931	17 291	37 755	13
Curitiba	10 367	4 603	16 108	6
Florianópolis	8 115	9 468	1 761	-18
Fortaleza	10 656	24 137	51 503	23
Goiânia (1)	—	5 026	25 401	17
João Pessoa	9 632	15 032	25 894	14
Maceió	972	13 925	41 428	63
Manaus (1)	—	33 260	65 552	36
Natal	4 178	10 166	16 302	19
Porto Alegre	40 773	34 817	22 889	-7
Porto Velho	—	282	—	—
Recife	17 761	31 000	48 165	14
Rio Branco	19	60	2 051	84
Rio de Janeiro . . .	161 250	278 176	380 006	12
Salvador	9 110	53 004	160 450	45
São Luís	2 448	8 746	23 126	34
São Paulo	435 634	732 469	1 160 287	14
Teresina	1 394	4 781	17 629	39
Vitória	2 952	3 229	20 721	29
TOTAL	766 856	1 359 744	2 377 410	16

FONTE: Secretaria do Tesouro do Estado.

NOTA: Valores a preços de junho de 1989.

(1) As capitais Manaus e Goiânia tiveram sua taxa de crescimento calculada a partir do ano de 1981.

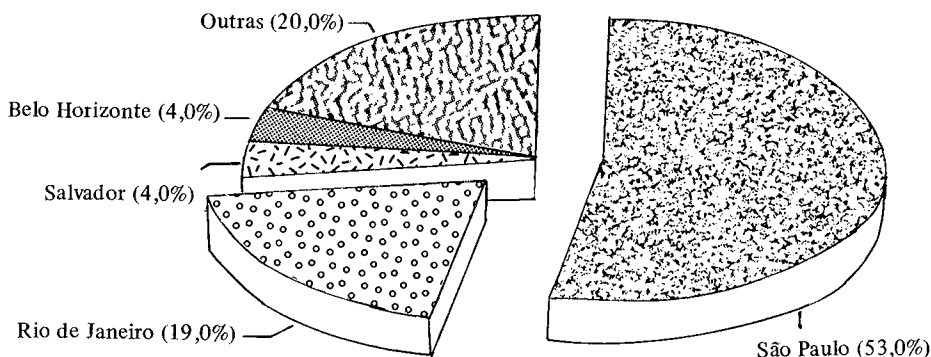
Logicamente, os MCAPS, dependendo do dispêndio do Governo da União, têm como consequência possíveis imperfeições na política de transferências e gastos deste. Isso, sem dúvida, desestimulou os municípios a estarem bancando as suas receitas próprias, pois, à medida que as prefeituras dependiam financeiramente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

Um outro fato importante na explicação da evolução da dívida diz respeito ao maior ou menor acesso de uma determinada gestão municipal aos recursos federais. Em 1987, por exemplo, o Governo Federal distribuiu a todos os MCAPS recursos destinados ao seu saneamento financeiro, sendo que alguns deles – como Porto Alegre – não tiveram acesso. Sem dúvida, esses elementos ajudam a explicar a evolução do endividamento de boa parte dos MCAPS, porque um aumento significativo pode estar a indicar uma maior possibilidade de acesso a verbas federais de uma ou outra gestão.

O volume da dívida das Prefeituras de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador foi responsável, ao longo da década de 80, por uma participação média de 80% do total da dívida das capitais. Pode-se notar, pelo Gráfico 1, que apenas a Capital paulista representou a metade da dívida – sua participação média ficou em 53% –, seguida pelas Capitais do Rio de Janeiro (19%), Salvador (4%) e Belo Horizonte (4%). As prefeituras das outras capitais obtiveram uma participação média de somente 20% do total.

GRÁFICO 1

PARTICIPAÇÃO MÉDIA DOS MCAPS NA DÍVIDA TOTAL – 1980-88



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

Tabela 2

Composição da dívida total dos MCAPS – 1980-88

DISCRIMINAÇÃO	1980 (NCzS milhões)	1981 (NCzS milhões)	1982 (NCzS milhões)	1983 (NCzS milhões)	1984 (NCzS milhões)	1985 (NCzS milhões)	1986 (NCzS milhões)	1987 (NCzS milhões)	1988 (NCzS milhões)	TAXA DE CRESCI- MENTO ANUAL (%)
Dívida interna	482	615	704	790	747	910	821	1 308	1 642	17
Dívida externa	285	333	345	535	612	718	586	644	735	13
TOTAL	767	948	1 049	1 325	1 359	1 628	1 407	1 952	2 377	16

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

NOTA: Valores a preços de junho de 1989.

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

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

Pode-se notar que, durante a década de 80, a maior participação, tanto na dívida interna como na externa, foi a de São Paulo, apresentando uma média de 47,01% e 63,15% respectivamente. Também é interessante perceber que poucas capitais contrataram empréstimos externos, estando estes concentrados em São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, que juntos participaram com 95,8% do total.⁴ Salienta-se

⁴ O fato de que somente seis MCAPS contrataram empréstimos externos pode estar distorcido, pois se sabe que, muitas vezes, repasses da União, obtidos de empréstimos externos, são classificados contabilmente como dívida interna. Isso na realidade pode representar um bom artifício contábil, pois o responsável pelo capital internacional acaba sendo o Governo Federal e não a prefeitura.

que Salvador, uma das capitais mais endividadas, não tem dívida externa, o que não significa que não a tenha procurado. Muitas vezes, pode faltar a uma prefeitura condições técnicas, tanto para elaborar projetos de financiamento, considerados relevantes pelos bancos internacionais, como para apresentar um bom perfil de receitas próprias que dê respaldo a empréstimos externos.

Tabela 3

Participação percentual média das dívidas fundadas interna
e externa dos MCAPS – 1980-88

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

FONTE: Secretaria do Tesouro Nacional.

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

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

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

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

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

3 — O autofinanciamento dos MCAPS

O estudo da Secretaria do Tesouro Nacional (BR. Secr. Tes. Nac., 1989) dispõe de um indicador financeiro chamado Margem de Autofinanciamento das Capitais, que representa os resultados correntes mais as receitas de capital (com exceção das operações de crédito), menos as despesas correntes. Especificamente, é o que o município não precisou tomar de terceiros para pagar o custeio e o investimento. A Tabela 4 apresenta esse indicador para os anos de 1980, 1984 e 1988.

Pode-se facilmente constatar um agravamento na situação de sete capitais ao longo da década de 80, chamando atenção o fato de que as Capitais do Rio de Janeiro, São Paulo e Fortaleza tiveram as maiores dificuldades de se autofinanciar: Rio de Janeiro passou de NCz\$ 32 milhões para -NCz\$ 242 milhões, São Paulo de NCz\$ 208 milhões para -NCz\$ 226 milhões e Fortaleza de NCz\$ 5 milhões para -NCz\$ 22 milhões. Basicamente, foi a necessidade que as prefeituras tiveram de saldar seus compromissos o motivo pelo qual foram obrigadas a se endividar. Isso é constatado pelo aumento do estoque da dívida dos MCAPS.

Tabela 4

Evolução da margem de autofinanciamento de alguns
municípios-capitais – 1980, 1984 e 1988

(NCz\$ 1 000)

MUNICÍPIOS	1980	1984	1988
Aracaju	813	2 385	14 317
Belém	8 560	13 336	10 118
Belo Horizonte	26 037	37 176	8 225
Boa Vista	720	1 515	–158
Campo Grande	1 777	8 619	–3 036
Cuiabá	1 927	5 529	669
Curitiba	18 864	49 211	41 552
Florianópolis	5 864	1 564	–407
Fortaleza	4 565	–4 199	–22 094
Goiânia	8 170	9 820	1 615
João Pessoa	1 776	3 161	2 678
Maceió	1 155	4 833	–10 404
Manaus	6 289	–361	9 358
Natal	5 895	3 553	3 945
Porto Alegre	19 674	7 359	16 285
Porto Velho	526	2 599	–
Recife	2 994	2 794	11 107
Rio Branco	694	2 308	3 905
Rio de Janeiro	32 370	43 015	–241 898
Salvador	5 992	27 939	64 425
São Luís	3 357	–2 767	7 460
São Paulo	208 620	29 167	–226 197
Teresina	3 600	5 243	3 596
Vitória	288	3 151	4 465

FONTE: Secretaria do Tesouro do Estado.

NOTA: Valores a preços de junho de 1989.

Dessa forma, fica claro que as prefeituras devem urgentemente fazer um esforço concentrado de curto prazo para aumentar as receitas próprias do município, principalmente o IPTU.⁵ Sabe-se que o maior dilema na arrecadação desse imposto refere-se às avaliações dos imóveis sobre os quais ele incide. Quase sempre elas estiveram defasadas em relação ao real valor do mercado imobiliário. Isso é um fenômeno que acontece em todo o Brasil, que poderia simplesmente ser evitado, baseando-se nas cobranças das avaliações feitas pela planta de valores do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis *Inter Vivos* (ITBI), que incide sobre cada venda de apartamento ou casa que ocorre no município. Na realidade, essa idéia pode ser facilmente operacionalizada, à medida que esse imposto é de atribuição do município, desde 1988, quando da promulgação da Constituição Federal.⁶

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

No Rio de Janeiro, por exemplo, foi constatado esse fenômeno. No período de 1980 a 1988, o setor informal expandiu-se, e os três principais impostos da prefeitura entraram em queda. O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), por exemplo, caiu em 11% devido à queda das atividades formais e ao aumento da sonegação. O IPTU decresceu 12,8%, e a transferência do ICM dos estados aos municípios decresceu 25% não só em função da crise, como também (em parte) devido à tendência histórica que as grandes cidades possuem de se especializar no setor serviços, em detrimento do setor industrial.

Logicamente, a sonegação e as isenções devem merecer atenção redobrada para as prefeituras que procuram a recuperação de suas receitas próprias. Um levantamento feito pela Prefeitura do Rio de Janeiro, no ano de 1986, demonstrou que havia 500.000 imóveis residenciais e comerciais fora do cadastro do IPTU (JB, 8.12.88, p.10).

Constata-se, também, que muitas prefeituras têm excesso de isenções. Em Porto Alegre, por exemplo, foi verificado que, em julho de 1989, cerca de 22% dos porto-alegrenses não contribuíam com um imposto que teoricamente deveria ser obrigação de todos. Isso quer dizer que um em cada quatro residentes na Capital estavam isentos (ZH, 26.6.89, p.35).

⁵ Andrade (1989, p.94), a propósito, explica o mau desempenho do IPTU nas capitais estaduais, em virtude das dificuldades enfrentadas pelos administradores públicos para corrigir monetariamente o imposto em um quadro de recessão econômica, com elevação do nível de desemprego nas grandes cidades e com diminuição do nível de renda real da população. Outras razões seriam: o acesso fácil que as prefeituras com peso político têm para obter transferências negociadas de recursos financeiros para cobrir as necessidades do Tesouro Municipal e a relativa facilidade de obtenção de financiamento junto a órgãos públicos.

⁶ Esse tributo está sempre atualizado, já que se pauta em operações comerciais do momento. Assim, os valores das residências poderiam servir de comparativo para as cobranças do IPTU valorizando-o e trazendo retorno financeiro bem maior à prefeitura.

Outro fenômeno bastante comum são as cedências e as ocupações realizadas com os bens de uso comum do povo, como praças, áreas de escolas e leitos de ruas sem licitação, muitas vezes feitas sem nenhum critério.⁷

4 – Os municípios nos anos 90: saída da crise?

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

As alterações da Constituição Federal de 1988, que representam a mais importante contribuição aos municípios, bem como a aprovação de alguns projetos pela Câmara Federal em novembro de 1989, sem dúvida, interpretaram os anseios que as associações de municípios tiveram ao longo dos anos 80. Essas medidas dizem respeito à regulamentação da cobrança do Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC); do ITBI; à liberação dos recursos do FPM e à redução dos prazos para transferência dos impostos estaduais às prefeituras, o que certamente deve aumentar as receitas municipais.

Existem informações, contudo, de que a perda da arrecadação tributária dos municípios tem sido enorme somente em virtude dos atrasos, sendo que, na maioria das vezes, por questões burocráticas. Sabe-se, por exemplo, que têm havido atrasos de até 40 dias. Entretanto esse problema certamente tende a diminuir. Com o projeto aprovado do FPM, a União deverá repassar recursos mais prontamente aos municípios.⁸

⁷ Isso também é um fenômeno que existe em Porto Alegre. Das 237 áreas de praças e parques, por exemplo, 116 (49%) delas estão ocupadas e, desse total, 16,55% são ocupações não autorizadas. Da mesma forma que dos 180 terrenos municipais, 165 (92%) deles estão ocupados com atividades comerciais (ZH, 28.6.89, p.41). Certamente, esses terrenos estariam melhores ocupados com atividades ligadas à área social, como, por exemplo, escolas, creches e hospitais.

⁸ Os novos prazos para o repasse aos municípios já estão determinados: os recursos arrecadados do dia primeiro ao dia 20 deverão ser pagos até o dia 10 do mês seguinte, e os arrecadados entre o dia 20 e o final do mês, até o décimo dia do mês imediatamente posterior ao subsequente (ZH, 30.11.90, p.34).

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

5 — Conclusão

A dívida de 24 prefeituras, ao longo dos anos 80, foi analisada neste estudo. Viu-se que um denominador comum une a todas: o enorme comprometimento das finanças com a dívida e a consequente falta de recursos, tanto para manter a máquina administrativa como para investir.

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografia

- ANDRADE, T. A. (1989). Endividamento municipal: análise da situação financeira de quatro capitais estaduais (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador). *Revista Brasileira de Economia*, 43(1):77-103, jul./set.
- BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional (1989). *Execução orçamentária dos estados, municípios das capitais 1980-1988*. Brasília, Imprensa Nacional.
- EXAME (1990). Um boletim cheio de vermelho. São Paulo, Abril, jan.
- JORNAL DO BRASIL (8.12.88). Garrote municipal. Rio de Janeiro, p.10.
- SHOUP, C. S. (1989). Rules for distributing a free government service among areas of a city. *National tax journal*, 42(2), jun.
- ZERO HORA (26.6.89). Excesso de isenções. E muita sonegação. Porto Alegre, p.35.
- (28.6.89). Terrenos em área nobre vão pagar mais imposto. Porto Alegre, p.41.
- (30.11.90). Os municípios terão mais dinheiro em 90. Porto Alegre, p.34.

Abstract

During The Eighties, the evolution of the financial conditions presented by the municipalities of the state capitals in Brazil lead to a growing tendency to an enormous indebttness. This article analyzes the indebttness of the municipalities accounts in order to capture some factors that may explain their present financial troubles. It is clear that Federal or State Government help is most needed to solve the municipalities short run problems, but for enduring solution it is urgent an effort to recover their own capacity to finance public services.