

Algumas considerações sobre a situação financeira dos municípios gaúchos — 1995-98*

*Isabel Noêmia Rückert**
Mercedes Rabelo****

Desde o início da implantação do Plano de Estabilização, em dezembro de 1993, o Governo Federal vem buscando um ajuste fiscal mais efetivo para as contas públicas, uma vez que este é considerado fundamental para a retomada do crescimento econômico. Para atender a esse objetivo, foi adotada, desde o final de 1993, uma série de decisões de política fiscal.

Esse esforço fiscal, em nível do Governo Federal, tem culminado, nos últimos anos, numa melhora significativa do seu resultado primário¹, aumentando o seu superávit de 0,58% do PIB em 1995 para 2,25% do PIB em 1999. Na mesma direção, o Congresso Nacional aprovou, nesse período, as reformas previdenciária e administrativa.

No entanto, estados e municípios também teriam que se adequar aos ajustes requeridos, uma vez que são incluídos no cômputo global das finanças do setor público.

O Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal implantado pelo Governo Federal a partir de 1996, com o intuito de reordenar as finanças estaduais, fez com que praticamente todos os estados renegociassem as suas dívidas,

* Este artigo é o primeiro resultado de uma pesquisa mais ampla, provisoriamente intitulada **O Impacto do Gasto Social nas Finanças Estadual e Municipais no Rio Grande do Sul, 1995-98**, em andamento no Núcleo de Estado e Setor Financeiro (NEESF) da FEE.

** Economista, Técnica da FEE.

*** Socióloga, Auxiliar da FEE.

As autoras agradecem aos colegas Edison Marques Moreira, Enio Andrade, Maria Luiza Borsatto pela leitura e comentários a uma versão preliminar deste texto. Agradecem também ao apoio técnico da estagiária Manuela Albornoz Gonçalves.

¹ Este conceito, calculado pelo Banco Central, exclui as despesas de juros nominais incidentes sobre a dívida líquida do setor público.

alongando os seus prazos. Os municípios também puderam renegociar suas dívidas (Resolução nº 74, de junho de 1999, do Senado Federal) com prazo de 30 anos e juros de 9% ao ano mais correção do principal pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI).

Os estados e os municípios aumentaram o seu déficit primário de 0,17% do PIB em 1995 para 0,20% do PIB em 1998 e passaram para um superávit de 0,21 % do PIB em 1999.

Todavia a esfera municipal necessita efetuar um ajuste fiscal mais efetivo, adotando medidas que visem melhorar o seu desempenho. Alguns estudos têm sugerido que esse nível de governo não vem tomando decisões suficientemente eficazes com vistas a reduzir os desequilíbrios fiscais. Além do que, os municípios, ao disporem de transferências constitucionais, não fazem um esforço mais substancial para ampliar as suas receitas próprias.²

Em vista disso, o objetivo deste estudo é verificar quais foram as condições de ajuste das finanças públicas municipais do RS no período 1995-98 (últimos dados disponíveis para esse nível), analisando-se a situação das receitas e das despesas municipais nas principais categorias econômicas e os gastos nas funções sociais, quais sejam: Defesa Nacional e Segurança Pública; Educação e Cultura; Habitação e Urbanismo; Saúde e Saneamento; Trabalho; Assistência e Previdência.

As variáveis serão examinadas levando-se em consideração o total dos municípios, bem como utilizando-se uma desagregação por classes de tamanho populacional, constituindo-se quatro estratos: o primeiro, de até 10.000 habitantes (muito pequenos); o segundo, de 10.001 a 50.000 habitantes (pequenos); o terceiro, de 50.001 a 100.000 habitantes (médios); e, por último, os municípios com mais de 100.001 habitantes, exclusive Porto Alegre (grandes). Analisar-se-á, em separado, a situação financeira da Capital do RS — Porto Alegre.

As informações estatísticas foram coletadas no *site* do Tribunal de Contas, e, para a conversão dos dados correntes em constantes, foi utilizado o IGP-DI médio anual, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a preços de janeiro de 2000.

O presente artigo está dividido em quatro seções. Na primeira, tem-se como objetivo demonstrar, especificamente, a distribuição da população do Estado, por tamanho de município, nos estratos escolhidos e as mudanças ocorridas com os mesmos, decorrentes das emancipações aprovadas nos anos 90.

² A Constituição de 1988 proporcionou um aumento das transferências constitucionais para os municípios através da elevação gradativa tanto do percentual da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) de 17% até 22,5% em 1993 quanto da cota-parte do ICMS, que foi ampliada de 20% para 25% da receita desse imposto.

Na segunda seção, examinam-se os resultados orçamentários dos municípios desagregando as finanças públicas municipais do RS nas suas principais receitas e despesas e por tamanho de município.

Na terceira parte, efetua-se uma análise das despesas nas funções sociais, principalmente Saúde e Saneamento e Educação e Cultura, abordando alguns aspectos do processo de descentralização dessas duas áreas. Por último, são tecidas algumas considerações finais.

1 - A distribuição da população por tamanho de município

Até 1988, para um município poder se emancipar, eram exigidos uma população superior a 10.000 habitantes, 10% de eleitores, 200 casas de núcleo urbano e receita igual a cinco milésimos da arrecadação estadual de impostos. Como a Constituição Federal de 1988 delegou aos estados a competência para legislar sobre a matéria, estabeleceram-se no RS, em 1990, os seguintes requisitos: uma população de 5.000 habitantes ou 1.800 eleitores, 150 casas em núcleo urbano ou 250 no conjunto da área emancipada (Barreto, 1997).

Em decorrência dessa nova legislação, houve, no RS, no período em estudo, dois processos emancipatórios: um em 1992, com 94 emancipações, e outro em 1996, com a criação de 40 novos municípios. Assim, entre 1990 e 1998, o número de municípios no Estado do Rio Grande do Sul apresentou um crescimento de 40,2%. Esse crescimento se concentrou no estrato de municípios muito pequenos (de até 10.000 habitantes), que apresentaram uma variação da ordem de 85,9% em menos de uma década (Tabela 1).

A participação percentual da classe de municípios muito pequenos no total dos municípios passou de 49,2% em 1995 para 65,3% em 1998, o que significa, portanto, que, neste último ano, bem mais da metade dos municípios gaúchos possuía menos que 10.000 habitantes. Observa-se, contudo, que a proporção, em relação ao total dos municípios, do número de municípios com **até 50.000 habitantes** (somando, por conseguinte, os dois estratos inferiores) não foi alterada; o que houve foi um forte movimento de desmembramento entre esses municípios (aqui chamados de pequenos e muito pequenos), provocando um grande crescimento da participação dos municípios com até 10.000 habitantes (Tabela 1).

Essa nova configuração ocasionou uma elevação da concentração de população nos municípios muito pequenos, os quais passaram a representar, em 1998, 14,1% da população estadual, diante de 10,1% em 1990.

Tabela 1

Número de municípios em cada ano, segundo as classes de tamanho e a taxa de crescimento, no RS — 1990-1998

CLASSES DE TAMANHO	1990	1995	1996	1997	1998	TAXA DE CRESCIMENTO 1990-1998 (%)
Até 10.000 hab.	164	262	260	308	305	85,9
De 10.001 a 50.000 hab.	130	125	126	120	121	-7,0
De 50.001 a 100.000 hab.	23	25	26	23	24	4,3
Mais de 100.000 hab.	15	14	14	15	16	6,7
Porto Alegre	1	1	1	1	1	0,0
TOTAL	333	427	427	467	467	40,2

FONTE: FEE/Núcleo de Indicadores Sociais

Por outro lado, verifica-se uma elevada concentração de população nos grandes centros urbanos, com mais de 100.000 habitantes, exclusive Porto Alegre (em número de 16 no RS), de 31,4% (ao passo que representavam 29,5% em 1990). Porto Alegre, por sua vez, deteve 13,2% da população do Estado em 1998.

A elevação do número de municípios pequenos remete à questão, já levantada por vários autores, a respeito da possibilidade de eles se autofinanciarem. Estudos têm apontado a sua baixa capacidade de autofinanciamento e a forte dependência das receitas de transferências (Meneguetti, 1998; Gomes, McDowell, 1997). Além disso, assinala-se o fato de que, se, por um lado, os novos municípios, de uma maneira geral, não passam a gerar mais receitas (uma vez que apenas se deslocam receitas do município de origem para o emancipado, onde a receita é gerada), por outro, eles automaticamente aumentam seus gastos, na medida em que passam a ter novos encargos relativos às novas prefeituras, às câmaras de vereadores, aos servidores, às instalações, etc. Ou seja, no conjunto, o município emancipado e o de origem terão um volume de gastos superior à despesa realizada antes do desmembramento.

2 - O resultado orçamentário dos municípios do RS

Analisando-se o resultado orçamentário no total dos municípios do RS, verifica-se que houve déficit nos anos de 1995 a 1997 e superávit no ano de 1998 (Tabela 2).

Examinando-se essa informação por estratos de acordo com o tamanho da população, observa-se que todas as classes consideradas melhoraram a sua situação financeira no período 1995-98, com uma redução no percentual de municípios deficitários. Enquanto, no ano de 1995, 74,6% dos municípios eram deficitários, em 1998 essa participação reduziu-se para 39,5%. Neste último ano, somente o conjunto dos municípios da classe de 50.001 a 100.000 habitantes registrou um resultado deficitário.

Por sua vez, o Município de Porto Alegre registrou superávits orçamentários em todo o período em análise, o que significa que a Capital do Estado se encontra numa situação financeira melhor do que a do total dos municípios gaúchos.

Tabela 2

Execução orçamentária dos municípios do RS — 1995-98

				(R\$ milhões)
DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998
A - RECEITA TOTAL	3 616	3 925	4 174	5 178
A.1 - Própria	806	788	834	921
A.2 - Transferências	2 572	2 863	3 037	3 983
A.3 - Operações de crédito	84	72	46	32
A.4 - Demais receitas	154	202	258	241
B - DESPESA TOTAL	3 797	4 164	4 250	5 106
B.1 - Pessoal	1 655	1 824	1 877	1 975
B.2 - Investimentos	549	500	278	506
B.3 - Demais despesas	1 593	1 840	2 095	2 624
Resultado Orçamentário (A - B)	-182	-239	-76	72

FONTE: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV, a preços de jan./00.

2.1 - O comportamento das receitas municipais

A soma das receitas municipais do RS apresentou um crescimento real no período analisado, passando de R\$ 3,6 bilhões em 1995 para R\$ 5,2 bilhões em 1998 (Tabela 2). Esse comportamento também ocorreu em todos os estratos de população considerados.

As receitas municipais são compostas, basicamente, por receitas próprias³, transferências e operações de crédito.

Uma das principais fontes de receitas municipais são as transferências, tanto federais quanto estaduais. Examinando-se o total das transferências, verifica-se que, no período em estudo, elas representavam a maior parcela da receita total do conjunto dos municípios no RS, perfazendo uma média de 73,4% (Tabela 2).

Um das mais significativas transferências é a do Estado para os municípios, através da cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que destina 25% da arrecadação desse tributo para os municípios via retorno do ICMS. Esse retorno é efetuado através de um coeficiente que considera o Valor Adicionado Fiscal (VAF), com peso de 75%, e outros fatores, com peso de 25%.⁴ Uma vez que o resultado da arrecadação do ICMS retrata, em grande medida, o comportamento da atividade econômica, essas transferências dependem, também, do desempenho da economia do Estado do RS. Ao longo do período em análise, houve um declínio real dessas transferências aos municípios, que passaram de R\$ 1,4 bilhão em 1995 para R\$ 1,3 bilhão em 1998, com queda relativa na participação das receitas totais de 39,1% para 26,0% nesses mesmos anos. Esses resultados refletem o decréscimo da arrecadação do ICMS nesse período (Tabela 3).

Considerando-se os municípios por tamanho, observa-se que aqueles com população entre 50.001 e 100.000 habitantes foram os que registraram a maior queda nas suas receitas de transferências decorrentes do ICMS (Tabela 3).

Outra receita importante de transferências para os municípios é constituída pela cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios. Esse fundo é calculado utilizando-se 22,5% da receita líquida (receita bruta menos restituições e incentivos fiscais) de dois tributos federais: o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR). Esses dois impostos sofrem influência do comportamento da atividade econômica, dependendo, assim, do desempenho da economia brasileira para obter melhores resultados. O FPM também tem uma função distributiva, beneficiando os municípios das regiões de menor renda.⁵

³ A receita própria é composta pelas receitas tributárias, patrimonial, agropecuária, industrial e de serviços e alienação de bens móveis e imóveis.

⁴ Esses fatores são: população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), o inverso da taxa de evasão escolar (0,66%), o inverso do coeficiente de mortalidade infantil (0,66%), pontuação no projeto parceria (0,34%) e participação fixa (0,84%).

⁵ A cota-parte de cada município do FPM é proporcional a um coeficiente individual, determinado segundo o número de habitantes. Os municípios das capitais recebem 10% do total dos recursos do FPM, e o restante é distribuído da seguinte forma: 85% para os estados integrantes das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para os estados das Regiões Sudeste e Sul.

Tabela 3

Receita municipal segundo as cotas-parte do FPM e do ICMS, por classes de tamanho, no RS — 1995-98

(R\$ milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1995		1996		1997		1998	
	FPM	ICMS	FPM	ICMS	FPM	ICMS	FPM	ICMS
Até 10.000	291	210	293	221	345	233	385	226
De 10.001 a 50.000 ..	273	401	280	419	273	372	309	359
De 50.001 a 100.000 ..	114	263	110	230	105	207	122	217
Mais de 100.000	123	368	134	414	132	382	161	369
Porto Alegre	32	173	35	175	35	166	40	174
TOTAL	832	1 415	851	1 457	891	1 359	1 016	1 345

FONTE: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV, a preços de jan /00.

No conjunto dos municípios do RS, houve uma queda relativa da participação dessas transferências (FPM) na receita total de 23,0% em 1995 para 19,6% em 1998 (Tabela 3). No entanto, ao se desagregarem as informações por tamanho de população, constata-se que, para os municípios menores, de até 50 mil habitantes, o FPM tem uma participação mais significativa. Desse modo, também são esses municípios que detêm a maior parcela desses recursos, ou seja, 68,2% do total do FPM. Levando-se em conta apenas os municípios com até 10 mil habitantes, constata-se que o FPM representou, em média, mais de 40% do total das receitas. No caso de Porto Alegre, o percentual desse fundo no total das receitas é insignificante, sendo de, em média, 4% no período.

Somando-se os recursos provenientes do retorno do ICMS e do FPM, verifica-se que a maior parcela das receitas totais dos municípios pequenos (com até 50.000 habitantes) resultou dessas transferências federais e estaduais⁶.

De acordo com a Carta do Ibge da FGV (Vez..., 2000), seria necessário mudar as regras do FPM de forma a terminar com os incentivos ao crescimento do número de pequenos municípios, os quais são muito dependentes dos recursos de transferências constitucionais e, ao mesmo tempo, beneficiados por elas. No entanto, os municípios maiores são os que necessitam de mais recur-

⁶ Além dessas transferências, tanto a União quanto o Estado efetuam outras transferências para os municípios, tais como: 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e 50% do Imposto Territorial Rural (ITR).

sos para atender às demandas sociais e acabam tendo que assumir com receitas próprias um maior ônus com esses gastos.

É interessante notar que, no período em análise, considerando-se o total das transferências, houve um aumento expressivo no item outras transferências no conjunto dos municípios gaúchos, quando estas, tradicionalmente residuais, passaram a ter maior importância relativa. É o caso, por exemplo, dos auxílios e contribuições da União, que passaram de 2,9% do total das transferências em 1995 para 15,1% em 1998. Nessa categoria, estão contempladas as transferências para o Sistema Único de Saúde, que, uma vez tendo sua municipalização acelerada, provocou um aumento significativo de repasses para municípios, especialmente para Porto Alegre. Nesse município, esse repasse correspondeu, sozinho, a 48% do total das transferências realizadas em 1998.

Por sua vez, observando-se a relação receita própria/receita total para o conjunto dos municípios do RS, verifica-se que as primeiras tiveram sua participação relativa reduzida de 22,3% em 1995 para 17,8% em 1998, apesar de as receitas próprias terem registrado um pequeno aumento nesse intervalo, passando de R\$ 806,0 milhões para R\$ 921,1 milhões (Tabela 4).

Essa queda relativa também se verificou em todos os estratos populacionais considerados. Além disso, quanto menor o município em termos de população, menor é a participação das receitas próprias no total, variando de um percentual de 8,8% nos muito pequenos (com até 10.000 habitantes), 18,6% nos grandes e 31,5% em Porto Alegre, no ano de 1998. Nessas circunstâncias, observa-se que os menores municípios dependem fortemente das transferências constitucionais, pois sua arrecadação própria de tributos é insuficiente para financiar os seus gastos.

A Constituição de 1988 atribuiu aos municípios a competência dos seguintes impostos: o Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU), o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (*intervivos*) (ITBI) e o Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasoso (IVVC)⁷. Além destes, os municípios ainda dispõem de taxas e contribuições de melhoria.

⁷ Este último imposto foi extinto por emenda constitucional em 1993.

Tabela 4

Participação percentual da receita própria na receita total,
por classes de tamanho, no RS — 1995-98

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998
Até 10.000	11,2	9,4	9,9	8,8
De 10.001 a 50.000	16,0	14,2	15,4	13,8
De 50.001 a 100.000	17,8	16,5	17,7	15,2
Mais de 100.000	23,8	21,0	21,9	18,6
Porto Alegre	45,8	39,7	32,0	31,5
TOTAL	22,3	20,1	20,0	17,8

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

No que se refere ao comportamento da arrecadação desses tributos municipais,⁸ verifica-se que, no conjunto dos municípios do RS, houve um aumento real de 21% no ano de 1998 em relação ao de 1995. O imposto mais importante para os municípios é o IPTU, que representou, em média, 36% do total da receita tributária do período. Além disso, esse imposto vem crescendo nos últimos anos, registrando um aumento real de 16,7% de 1995 para 1998. Uma das razões para essa melhora no comportamento desse imposto é que, a partir do Plano Real, com a estabilidade da moeda, ficou mais fácil efetuar uma avaliação dos imóveis e atualizar os cadastros (Balthazar, 2000).

Também o ISS aumentou sua arrecadação após a estabilização econômica, crescendo 34% em termos reais, no período em análise, como decorrência da elevação da participação dos serviços nas atividades econômicas.

Todavia a participação das receitas de tributos no total dos recursos dos municípios representou, em média, apenas 16,0% no período. Assim, o que se verifica é que o volume de impostos arrecadados diretamente pelas prefeituras gaúchas no seu conjunto não é significativo.

Os tributos, normalmente, são mais expressivos nas cidades maiores e na Capital. Nesse sentido, considerando-se o Município de Porto Alegre, tanto o IPTU quanto o ISS se constituem em importantes fontes de recursos. As recei-

⁸ O conceito de tributos inclui os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

tas tributárias de Porto Alegre responderam por 36,5% das receitas totais na média do período. Existe uma preocupação em aumentar as receitas tributárias próprias. Com esse objetivo, a Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre desenvolveu um projeto de *software* denominado Sistema Anti-Sonegação (SAS) para fiscalizar os tributos municipais. Primeiramente, foi implantado para o ISS — através do monitoramento dos maiores contribuintes desse imposto —, estando prevista, ainda, a sua utilização para os demais tributos. Essa secretaria também criou um sistema de informatização (janeiro de 1997) para o ITBI, com o intuito de operacionalizar as atividades de lançamento, arrecadação e cobrança desse imposto, o que permitiu um aumento substancial de receita com o mesmo.

Uma outra fonte de receitas para os municípios são as operações de crédito (empréstimos), as quais enfrentam algumas restrições, tais como: (a) as contratações dependem dos limites de endividamento fixados pelo Senado Federal; (b) os municípios somente poderão obtê-los se não estiverem com débitos com o Pasep, o FGTS e o INSS; e (c) se cumprirem com o estabelecido quanto ao valor máximo a ser despendido com pessoal (60% da receita corrente líquida). Para o conjunto dos municípios gaúchos, a participação dessas receitas é pequena, representando, em média, 1,4 % do total, tendo, inclusive, reduzido o seu volume, que passou de R\$ 83,8 milhões em 1995 para R\$ 32,3 milhões em 1998, o que significa que, em geral, os municípios não recorrem a esse mecanismo de financiamento, em vista das dificuldades para consegui-lo.

2.2 - A análise das despesas municipais

As despesas municipais totais registraram um crescimento real ao longo do período, passando de R\$ 3,8 bilhões em 1995 para R\$ 5,1 bilhões em 1998 (perfazendo um incremento de 34,5%) — Tabela 2. Desagregando-se os municípios pelo tamanho da população, houve um crescimento dos gastos em todos os estratos de população considerados.

Com relação aos dispêndios com pessoal, que representaram uma parcela significativa do gasto total, os municípios tiveram uma taxa de crescimento menos elevada, subindo 19,3% em 1998 em relação a 1995.

Assim como a União e os estados, os municípios também deverão enquadrar-se na Lei Camata II (Lei Complementar nº 82), limitando os seus dispêndios com pessoal em 60% da receita corrente líquida.

Na relação entre as despesas com pessoal ativo e a receita corrente líquida, considerando-se o tamanho dos municípios, percebe-se que, no estrato com até 10.000 habitantes, apenas 5,6% têm seus gastos com pessoal acima

do limite permitido.⁹ Dentre os municípios com o número de habitantes entre 10.001 e 50.000, 13,2% gastaram mais do que 60% da receita corrente líquida com pessoal. Dos municípios com mais de 100 mil habitantes, exclusive Porto Alegre (em número de 16), 43,7% do total (7) passaram do limite permitido por lei.

Já no Município de Porto Alegre, os gastos com pessoal situaram-se, durante o período analisado, abaixo do limite permitido (31,3% em média).

Por sua vez, os gastos com investimentos para o conjunto dos municípios do RS atingiram um montante reduzido, tendo caído nos últimos anos, passando de R\$ 549,3 milhões em 1995 para R\$ 506,0 milhões em 1998. Esses dispêndios dependem dos recursos correntes que os municípios dispõem após cobrirem os seus gastos correntes e, também, de operações de crédito (Tabela 2).

No que se refere aos gastos municipais com o serviço da dívida, estes não foram muito expressivos, representando, em média, 5,1% das despesas totais no período 1995-98.

3 - O gasto social municipal

O volume do gasto social nos municípios gaúchos sofreu importante crescimento no período em estudo, passando de R\$ 2,1 bilhões em 1995 para R\$ 3,3 bilhões em 1998, sendo que a participação das despesas sociais no conjunto das despesas municipais foi sempre significativa e crescente: partiu de 56,1% em 1995 até alcançar 64,2% em 1998 (Tabela 5).¹⁰ Com relação ao PIB municipal, constatou-se um aumento da participação das despesas sociais municipais nesse agregado, revelando que, embora a renda municipal tenha crescido no período, a despesa na área social foi relativamente mais incrementada.

Para o conjunto dos municípios, tem-se que 21,9% gastam, em suas funções sociais, mais de 60% do total de suas despesas. Porém esse patamar ocorre de maneira heterogênea entre os municípios, de acordo com a sua capacidade de fazer frente aos diversos compromissos municipais. Assim, dentre os maiores (com mais de 100.00 habitantes), exclusive Porto Alegre, em 1998, 56,3% superaram 60% da despesa na área social, ao passo que, dentre os

⁹ Pela Lei, as despesas com pessoal incluem, além dos ativos, inativos, pensionistas e outros gastos relativos a pessoal. Como não se dispõe, no momento, dessas outras informações, o percentual considerado pode estar subestimado.

¹⁰ O gasto social estadual, em contrapartida, teve sua participação reduzida, no período, de 43,2% da despesa total estadual em 1995 para 34,8% em 1998.

muito pequenos, (até 10.000 habitantes) apenas 11,1% tiveram aquele desempenho. O Município de Porto Alegre despendeu, em 1998, a significativa parcela de 85,4%.

Para compreender a dinâmica da responsabilidade municipal pelos gastos sociais, é necessário considerar-se, além dos diferentes pesos das fontes de financiamento, o contexto da descentralização de recursos e atribuições sociais esboçado na Constituição de 1988 e que vem sendo, gradativamente, implantado desde então.

Tabela 5

Participação percentual das despesas sociais na despesa total,
por classes de tamanho, no RS — 1995-98

DISCRIMINAÇÃO	1995	1996	1997	1998
Até 10.000	42,4	46,7	46,5	51,7
De 10.001 a 50.000	48,9	52,1	52,4	56,1
De 50.001 a 100.000	55,9	58,9	59,8	62,1
Mais de 100.000	61,6	60,6	63,6	65,2
Porto Alegre	75,8	79,2	84,5	85,4
TOTAL	56,1	59,0	62,2	64,2

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

O processo de descentralização em curso, no País, segue uma perspectiva de municipalizar os serviços, tendo em vista a idéia de que quanto mais perto dos cidadãos estiverem os recursos e a responsabilidade pela prestação dos serviços, melhor eles poderão ser controlados através da participação popular e das diversas instâncias políticas subnacionais (prefeitos, secretários municipais, vereadores, etc.). Assim, nas diferentes áreas sociais, vêm se gestando reformas no sentido de alcançar esse nível de descentralização.

Contudo a área da saúde foi a única onde efetivamente houve a construção de uma política nacional de descentralização, para a qual participaram os diversos setores da sociedade (houve, desde a Constituinte, um sério embate entre as forças representantes de cada setor interessado nas questões da saúde). Esse processo vem se desenvolvendo com avanços e recuos nos últimos 12 anos, mas pode-se afirmar que, hoje, a descentralização da saúde é uma realidade na qual se encontra a quase-totalidade dos municípios brasileiros, seja de uma forma integral, seja parcialmente.

Assim é que, após a edição de várias Normas Operacionais Básicas (NOBs), que buscavam regular o processo de repasse de recursos e atribuições para estados e municípios, se alcançou um patamar onde o município poderia ingressar no processo de municipalização nas modalidades incipiente, parcial ou semiplena, de acordo com as suas condições financeiras, materiais e de recursos humanos (NOB-SUS 01.93). Em 1998, o sistema deu novo passo ao implantar a NOB-SUS/96, através da qual seriam repassados aos municípios valores *per capita* (R\$10,00/hab./a.) para a promoção de ações básicas de saúde, além de valores adicionais para cada programa federal em que o município estivesse inserido (como, por exemplo, Programa de Saúde da Família, Programa de Agentes Comunitários de Saúde, etc.). Para aqueles municípios que já estivessem na gestão semiplena ou que estivessem em condições de assumir integralmente a gestão da saúde, criou-se a Gestão Plena do Sistema. Nesses casos (assim como era na gestão semiplena do modelo anterior), o repasse de recursos é integral, ou seja, aos municípios são transferidos os valores correspondentes à gestão total do sistema municipal, incluindo tanto os prestadores públicos quanto os privados, de acordo com o teto financeiro previamente estabelecido.

Com relação à área da educação, o processo de descentralização ocorreu de maneira bem mais lenta. Desenvolveu-se, no País, uma heterogeneidade muito grande quanto ao grau de participação dos municípios na prestação de serviços educacionais, ou seja, em apenas alguns estados, verifica-se uma importante municipalização do ensino fundamental.

Embora a Constituição de 1988 já houvesse definido uma vinculação de receitas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, não foram criados espaços institucionais de negociação para uma nova distribuição de competências, "(...) cujo resultado foi o aumento descoordenado do número de matrículas e, por consequência, a formação de sistemas estaduais de ensino não-hierarquizados" (Arretche, Rodriguez, 1999, p.116).

Para fazer frente a essa problemática, foram definidas, através da Emenda Constitucional 14/96, as atribuições de cada instância governamental, buscando organizar um sistema hierarquizado de ensino. Assim, os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil; os estados e o Distrito Federal atuarão, basicamente, nos ensinos fundamental e médio; e a União é responsável pelo ensino superior.

Essa emenda instituiu, também, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que foi implementado a partir de janeiro de 1998. Objetivando delimitar um gasto mínimo padrão por aluno em todo o território nacional e a priorização do ensino fundamental (primeiro grau), essa emenda estabeleceu que 60% dos recursos a que se refere o

art. 212 da Constituição¹¹ devem constituir um fundo, centralizado em cada estado, a ser repartido proporcionalmente entre o estado e os municípios, de acordo com o número de matrículas no primeiro grau, nas respectivas redes. Esse valor não poderá ser inferior a R\$ 315,00 por aluno/ano (para os anos de 1998 e 1999), caso em que o Governo Federal proverá a complementação. Além disso, essa emenda prevê que 60% dos recursos totais do fundo devem ser destinados à remuneração de professores.¹²

Tendo como pano de fundo essas considerações acerca do processo de descentralização e a importância que passaram a assumir os municípios nos sistemas constituídos de atenção às políticas sociais, a análise das despesas sociais municipais permite constatar que, dentre elas, as mais importantes são aquelas realizadas nas funções Educação e Cultura e Saúde e Saneamento,¹³ que representaram, em 1998, 27,9% e 18,9% da despesa total do conjunto dos municípios respectivamente (Tabela 6).

Tal hierarquia se repete desde 1995, porém com uma distância menor entre as áreas que disputavam o segundo lugar. Isto porque, desde 1995, a importância da função Saúde e Saneamento vem crescendo, em decorrência do incremento do processo de municipalização da saúde nesse período.

Nas classes de tamanho, observa-se que a participação da despesa social na despesa total é diretamente proporcional ao tamanho dos municípios, ou seja, as categorias com municípios menores dependem, em relação a sua despesa total, um volume menor de recursos nas áreas sociais do que os municípios maiores. Isto é, em 1998, mais da metade do gasto social (51,3%) se concentra nos municípios com mais de 100.000 habitantes, inclusive Porto Alegre (ao mesmo tempo em que a despesa total concentrada nesses municípios atinge apenas 44,2% da despesa municipal total) — Tabela 7. Especificamente com relação à Capital, observa-se que as despesas sociais, que já eram expressivas em 1995 (75,8% da sua despesa total), alcançaram, em 1998, a parcela de 85,4%. Em termos absolutos, a despesa social em Porto Alegre praticamente dobrou (93%) nesse período de quatro anos.

¹¹ Art. 212: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

¹² A emenda estabelece, ainda, que, nos primeiros cinco anos, esses recursos (60% do total) podem ser utilizados também para a qualificação dos docentes.

¹³ Não foi possível se obterem, para o conjunto dos municípios, informações suficientemente desagregadas onde se destacassem as despesas realizadas por programa (Programa Saúde, Educação, etc.), bem como que possibilitassem dimensionar as receitas oriundas do Fundef, das transferências para a saúde, etc.

Tabela 6

Despesa municipal realizada, segundo as funções sociais, no RS — 1995-98

(R\$ milhões)				
ANOS	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	SAÚDE
1995	6	920	360	427
1996	9	1 044	376	582
1997	6	1 015	318	822
1998	7	1 424	365	966

ANOS	TRABALHO	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	TOTAL DO SOCIAL
1995	26	390	2 128
1996	23	421	2 455
1997	35	447	2 643
1998	33	482	3 276

FONTE: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IGP-DI médio anual da FGV, a preços de jan./00.

Analisando-se a composição do gasto social nos anos em estudo, constatou-se que as funções Educação e Cultura e Saúde e Saneamento tiveram suas participações incrementadas no total das despesas municipais do RS. Com relação à função Educação e Cultura, percebe-se um pequeno crescimento da sua participação na despesa total no ano de 1998, passando de 23,9% em 1997 para 27,9% no ano seguinte, o que, provavelmente, já é um resultado da vinculação de recursos através do Fundef, uma vez que a sua implantação foi iniciada em 1998.

A função Saúde e Saneamento, por sua vez, também apresentou um crescimento no período, passando de 11,2% em 1995 para 18,9% em 1998. Esse aumento da sua participação reflete um incremento de recursos para esse setor: de um gasto de R\$ 2,1 bilhões em 1995 para R\$ 3,3 bilhões em 1998.

Tabela 7

Composição percentual das despesas sociais na despesa total municipal, segundo as funções, por classes de tamanho, no RS — 1998

CLASSES DE TAMANHO	DEFESA NACIONAL E SEGURANÇA PÚBLICA	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	SAÚDE
Até 10 000 hab.	10,3	21,0	10,5	11,8
De 10 001 a 50 000 hab.	25,8	27,9	16,2	14,3
De 50 001 a 100 000 hab.	18,7	14,3	13,8	9,1
Mais de 100 000 hab.	45,2	25,9	27,1	16,9
Porto Alegre	-	10,9	32,4	47,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

CLASSES DE TAMANHO	TRABALHO	ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	DESPESA SOCIAL	DESPESA TOTAL
Até 10 000 hab.	3,5	9,1	15,2	18,8
De 10 001 a 50 000 hab.	4,6	18,1	20,9	24,0
De 50 001 a 100 000 hab.	18,2	13,6	12,6	13,0
Mais de 100 000 hab.	33,9	31,3	24,3	23,9
Porto Alegre	39,8	27,9	27,0	20,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

Esse crescimento é devido, principalmente, ao Município de Porto Alegre. Ressalte-se que, desde 1997, mais da metade do gasto social de Porto Alegre se concentra na função Saúde e Saneamento, o que representa cerca de 45% da despesa total (em 1995, esse percentual era de 18,4%). Esse expressivo aumento da despesa com saúde, além de ser decorrência de uma política que prioriza o setor, está diretamente ligado à inclusão do Município de Porto Alegre, em agosto de 1996, na modalidade de gestão semiplena dentro do processo de municipalização da saúde¹⁴. Como se viu, nessa modalidade de gestão, o Município recebe dos Governos Federal e Estadual todos os recursos disponíveis para aplicação em saúde, aplicação esta que passa a ser realizada sob a gestão do Município, incluindo o pagamento aos prestadores públicos e privados de assistência à saúde, medidas de saúde preventiva, etc.

Dentro de uma tendência de se concentrarem equipamentos urbanos, em função da necessidade de serem garantidos uma economia de escala e um atendimento a um maior número de pessoas da região, observa-se que, na área da saúde, pelo elevado custo desses equipamentos, essa concentração se verifica em larga escala. Tal é o caso de Porto Alegre, onde se encontram hospitais e equipamentos de ponta no setor saúde. Essa concentração se revela quando, em 1998, 47,9% de todo o gasto municipal do RS com a função Saúde e Saneamento ocorreu em Porto Alegre.

4 - Considerações finais

A necessidade de promover-se um ajuste fiscal sustentado constitui-se numa prioridade para o Governo. Para isso, busca-se uma melhora nas contas públicas dos Governos Central e regionais. O Governo Federal vem ajustando suas finanças, atingindo resultados positivos, enquanto os estados e os municípios, apesar de registrarem desempenhos mais desfavoráveis, melhorando somente no ano de 1999, deverão continuar contribuindo para o ajuste fiscal.

Nesse sentido, a análise das finanças municipais torna-se de extrema importância, dada a participação das mesmas no resultado global do setor público.

A observação da receita dos municípios do RS revela que ocorreu um crescimento desses recursos, mas a maioria ainda é muito dependente de transfe-

¹⁴ O Município de Porto Alegre estava inserido no processo de municipalização, desde 1994, na modalidade de gestão incipiente, enquanto efetuava negociações com o Governo Estadual acerca da transferência de atribuições e recursos para ingressar na gestão semiplena.

rências das outras esferas de governo. No entanto, percebe-se que, de acordo com o tamanho do município, estas representam uma parcela mais ou menos significativa da receita total. Nos municípios pequenos, as transferências são fundamentais para financiar os seus gastos, enquanto para aqueles de maior porte, em termos populacionais, estas não são expressivas, e as receitas próprias têm uma participação maior no total das receitas. Desse modo, os municípios, para fazerem frente ao crescimento dos seus gastos, deveriam melhorar as suas receitas próprias, de forma que estas se tornem cada vez mais importantes na composição das suas receitas. De acordo com as estimativas efetuadas por Araújo e Souza *apud* Balthazar (2000), a arrecadação municipal poderia elevar-se 18% somente com mais eficiência na gestão financeira das prefeituras. Nas pequenas cidades, haveria espaço para um aumento de até 40% nas receitas tributárias. Pelo estudo, parece evidente que existe um potencial para o crescimento das receitas próprias pelas prefeituras, no sentido de explorarem melhor suas competências tributárias. No conjunto dos municípios, em nível nacional, já se observa uma mudança nessa direção, com um aumento das receitas tributárias, que duplicaram entre 1988 e 1998.

Ao efetuar-se o exame dos gastos municipais do RS, percebe-se que ocorreu uma tendência de aumento no período de 1995-98, em decorrência das maiores atribuições que os municípios vêm assumindo. Nesse sentido, as despesas que mais subiram foram as sociais, representando, para o conjunto dos municípios do RS, a maior parcela dos gastos. Além disso, os municípios menores dispõem, proporcionalmente, um percentual menor do total das suas despesas com as áreas sociais do que os municípios maiores, revelando que essa participação está diretamente relacionada com o tamanho dos municípios.

Nesse quadro, com as receitas aumentando, mas as despesas crescendo num ritmo maior, tem-se, para o total dos municípios do RS, um resultado orçamentário deficitário em quase todo o período analisado, com exceção de 1998. Dada a dificuldade de reduzir gastos, tendo em vista uma maior absorção de encargos pelos municípios, torna-se necessária uma efetiva exploração de suas competências tributárias.

Bibliografia

- ANÁLISE DAS CONTAS DE GESTÃO DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS: exercícios 1995-1998 (2000). [online] Disponível via Internet WWW.URL: <http://www.tce.rs.gov.br/acg.htm#b1> Porto Alegre : Tribunal de Contas/RS. Arquivo capturado em 7 abril.
- ARRETCHE, M., RODRIGUEZ, V. (1999). Descentralização da educação no Brasil: uma política em processo. In: —, org. **Descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo : FUNDAP/FAPESP; Brasília: IPEA.
- BALTHAZAR, Ricardo. (2000). Prefeituras aumentam receita própria. **Valor Econômico**, São Paulo, p.A-3, 12 set.
- BARRETO, Otávio (1997). **Finanças municipais**: informações para prefeitos e vereadores. s.n.t.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988.
- CASTRO, J. A. (1998). **O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília : IPEA. (Texto para discussão n.604).
- CASTRO, M. H. G. (1999). O impacto da implementação do Fundef nos estados e municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C, org. **Descentralização da educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : FUNDAP; Cortez.
- GOMES, G., MCDOWELL, C. (1997). Os elos frágeis da descentralização. observações sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros, 1995. In: ENCONTRO DA ANPEC, 25., Recife. **Anais...** Recife.
- MENEQUETTI, A. (1998). Algumas considerações sobre o sistema tributário e os municípios. **Análise**, Porto Alegre : PUC, v.9, n.2, p.11-36.
- SERRA, J., AFONSO, José Roberto. (1991). **Finanças públicas municipais**: trajetórias e mitos. Campinas : UNICAMP/IE. (Texto para discussão, n.3).
- VEZ dos municípios, A (2000). **Conjuntura Econômica** , v.54, n.5, p.7-10, mar. (Carta IBRE).