

Panel: El fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales. Coordinadora: Ady Carrera

Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth*

1. Introdução

O Brasil mudou muito nos últimos 20 anos. Desde 1985, com o fim do regime militar e a eleição do primeiro presidente civil, o país registra profundas transformações na esfera política, com importantes desdobramentos na estrutura econômica e social.

O processo de redemocratização provocou mudanças no sistema representativo, com o aperfeiçoamento das instituições eleitorais, e a ampliação dos direitos civis e políticos, culminando com a promulgação da “Constituição Cidadã” em 1988.

Sucederam-se as reformas estruturais, destacando-se a abertura da economia, o fim de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, as reformas administrativa e previdenciária, o controle da inflação e a estabilidade monetária. Ao mesmo tempo, consolidou-se a tendência de aprofundamento da descentralização política e fiscal - que avançou sem retrocessos apesar de sucessivas crises econômicas e políticas que abalaram o país - na direção de conferir maior autonomia financeira aos governos locais para atender às demandas crescentes de suas sociedades.

Os municípios ganharam autonomia política e para tributar, fortalecendo-se enquanto entes federativos autônomos em igualdade de *status* com os estados inclusive quanto às competências impositivas, enquanto aumentaram as responsabilidades municipais pela prestação de serviços à população e a repartição de receitas das outras esferas e repasses de recursos necessários para financiá-los.

Se por um lado os recursos postos à disposição dos municípios aumentaram consideravelmente nos últimos anos, por outro lado são crescentemente vinculados a finalidades específicas, introduzindo limitações à capacidade de gestão dos governos e tensões no equilíbrio federativo alcançado em 88.

O agravamento da crise fiscal e dificuldades crescentes de financiamento conduziram à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000, inaugurando novo paradigma na gestão pública no Brasil, ao resgatar o processo de planejamento das ações governamentais e estabelecer limites para os gastos com pessoal e o endividamento de todos os entes da federação.

O trabalho pretende descrever as principais modificações institucionais e legais descritas e avaliar possíveis impactos sobre as finanças dos municípios do Rio de Janeiro. A hipótese que se procura desenvolver é que os avanços institucionais mencionados modificaram os padrões de financiamento dos gastos municipais fluminenses de forma ainda mais intensa que no resto do país.

No Rio de Janeiro, além do aumento das transferências intergovernamentais aos municípios em decorrência do avanço dos processos de municipalização da educação e da saúde, as finanças locais registram ingresso expressivo e crescente de recursos de *royalties* e participações governamentais relacionadas às atividades de produção e exploração de petróleo e gás natural.

A magnitude do impacto deriva de modificações na legislação ocorridas a partir de 1997, já que o Estado é responsável por mais de 80% da produção nacional e 80% das reservas totais de petróleo do país.

2. A Redemocratização do Brasil - a Constituição Federal de 1988

A Constituição aprovada em 1988, embalada pelo clima de euforia que acompanhou o movimento popular pelo retorno das eleições diretas em todos os níveis de governo (“diretas já”), restauradas ao longo dos anos 80, propôs resgatar o papel de estados e municípios perante a União e fortalecer a

* Doutoranda do Instituto de Economia da UFRJ e Coordenadora da Coordenadoria de Controle da Receita do Tribunal de Contas do Estado do RJ - CCR/TCE-RJ

autonomia municipal, seriamente ameaçada no período da ditadura militar¹.

Refletindo essa disposição, a Constituição modificou o padrão de distribuição de encargos, receitas e competências, redefinindo o sistema federativo brasileiro, em favor principalmente dos municípios. Desta forma, não apenas ampliou a competência tributária privativa da esfera municipal, mas também complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação.

O aumento das transferências intergovernamentais de receitas tinha o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, considerados fundamentais para o desempenho de suas novas atribuições, no campo da política social².

De fato, no plano dos direitos sociais, atendendo às pressões da sociedade organizada e dos segmentos profissionais envolvidos, a Constituição Cidadã inovou ao cunhar o conceito de seguridade social – conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social³.

Com esse espírito, rompeu a lógica contributiva até então vigente e criou um sistema *“pautado na universalidade da cobertura e do atendimento, na uniformidade do acesso às populações rurais e urbanas, irredutibilidade do valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade da base de financiamento e caráter democrático e descentralizado da gestão, cuja realização pressupunha explicitamente uma base expandida de financiamento, composta por impostos pagos de forma direta ou indireta pela população (os recursos provenientes dos orçamentos da União, dos estados, municípios e Distrito Federal), e de contribuições específicas. Mas pressupunha também, embora não tão explicitamente, um orçamento próprio e um órgão gestor próprio”*⁴.

Além da preocupação com a garantia dos direitos sociais abrangidos pelo conceito da seguridade social, a Constituição cuidou também de valorizar a educação, propondo a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, metas consideradas prioritárias para o desenvolvimento do país.

Para alcançá-las, o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias determinou que os entes da federação aplicassem, nos dez anos seguintes, pelo menos cinquenta por cento dos recursos a que se referia o art. 212 (aplicação mínima anual de 18%, pela União, e de 25%, pelos Estados, o Distrito Federal e Municípios, da receita de impostos e transferências previstas nos arts. 158, II, e 159, I, "a" na manutenção e desenvolvimento do ensino).

Cabe destacar que este movimento de descentralização do poder político e fiscal em favor dos governos subnacionais não se verificou apenas no Brasil, mas acompanhou uma tendência observada em inúmeros países desenvolvidos, seguida posteriormente por outros países da América Latina.

Seguindo em paralelo à redemocratização dos Estados nacionais, a descentralização também se estendeu à esfera administrativa, transferindo decisões e a execução das políticas para as agências executivas e reguladoras e para as organizações sociais⁵.

Não obstante, a Constituição aprovada em 1988 foi produto de uma conjuntura política nacional muito específica, onde coexistiram e puderam se manifestar de forma inovadora, depois de mais de 20 anos de ditadura e repressão, interesses de diversas ordens.

Em muitos casos até conflitantes, esses interesses terminaram por ser justapostos, em um texto longo,

¹ A centralização do poder nas mãos do governo federal incluiu a extinção das eleições locais e a nomeação dos prefeitos e governadores; as eleições diretas para estes últimos só foram restauradas em 1982, e as eleições para Prefeitos somente em 1985 (Santos, A.M.S. e Mattos, L.P., 2004).

² A política social engloba os programas e ações governamentais voltados para o atendimento, de forma continuada, das necessidades e direitos sociais fundamentais, que afetam as condições de vida da população – principalmente educação, saúde, saneamento básico, previdência e assistência social, emprego e habitação.

³ C.F., Título VIII, capítulo II, art. 194.

⁴ Werneck Vianna, M.L.T., 2002

⁵ Bresser Pereira, L.C., 2005

que refletiu as dificuldades e as incertezas do momento político. A consequência desse processo foi a constitucionalização das políticas governamentais, com a inclusão de inúmeros dispositivos e a previsão de uma revisão constitucional no prazo de cinco anos, que não chegou a se efetivar.

Com efeito, a revisão, embora programada, revelou-se inviável em face da delicada situação política do país em 1993, sacudida pelas denúncias de corrupção que envolveram o Presidente da República, Collor de Mello e que culminaram com seu “impeachment” em 1992 e, um ano depois, a cassação de membros do Congresso Nacional por manipulação do orçamento federal, no escândalo que ficou conhecido como o dos “anões do orçamento”.

As mudanças políticas e econômicas prosseguiram avançando em ritmo acelerado, em uma conjuntura doméstica de instabilidade política, agravada pelos problemas da inflação crônica e do endividamento externo.

Tais mudanças, entretanto, evidenciaram a urgência de promover alterações na Constituição, que passaram a ser efetivadas, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, sob a forma de Emendas Constitucionais - única alternativa possível de reforma das disposições ali contidas.

Passados 10 anos, já se contavam 20 emendas à Constituição. Hoje, 17 anos depois, são 47 emendas constitucionais, que terminam por colocar em risco a sua unidade e coerência e, principalmente, o arranjo federativo pactuado em 1988.

A análise que segue permite constatar que, apesar das turbulências econômicas e políticas, os municípios lograram manter a autonomia política e para tributar consagrada em 1988, fortalecendo-se enquanto entes federativos autônomos em igualdade de *status* com os estados inclusive quanto às competências impositivas.

Nesse processo, aumentaram as responsabilidades municipais pela prestação de serviços à população e a repartição de receitas das outras esferas, com os correspondentes repasses de recursos necessários para financiá-los.

No entanto, se por um lado os recursos à disposição dos municípios aumentaram consideravelmente nos últimos anos, por outro lado, na forma em que se consumou o processo de municipalização, especialmente nas políticas sociais, estão crescentemente vinculados a finalidades específicas, introduzindo limitações crescentes à capacidade de gestão e à margem de manobras dos governos e tensões no equilíbrio federativo que emergiu de 88.

As dificuldades crescentes de financiamento dos gastos públicos, associadas ao fim da inflação, às restrições de acesso ao crédito em todos os níveis de governos e à pressão decorrente do aumento permanente das despesas de custeio (principalmente de pessoal) conduziram à aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000.

A LRF inaugurou novo paradigma de responsabilidade na gestão pública no Brasil, ao resgatar o processo de planejamento das ações governamentais e estabelecer limites para os gastos com pessoal e endividamento de todos os entes da federação, alcançando todos os responsáveis, em todos os Poderes – Legislativo, Executivo e Judiciário – de todas as esferas de governo.

Passados 5 anos, é possível afirmar que a LRF consolidou um novo padrão fiscal no país, registrando-se sensíveis avanços no que diz respeito à padronização e transparência das contas públicas, principalmente nos municípios, e à responsabilização dos gestores de cada ente da federação - submetidos todos às mesmas regras da lei e passíveis de punições no caso de seu descumprimento.

As mudanças introduzidas, embora certamente muito positivas, não invalidam o reconhecimento da existência de falhas, como a demora na instituição do Conselho de Gestão Fiscal, e a permanência de um sentimento de frustração de expectativas em alguns setores da sociedade, especialmente quanto à aplicação, ainda tímida, das punições aos gestores responsabilizados.

Não há como negar a necessidade de prosseguir avançando, uma vez que ainda há um longo caminho a percorrer e muito por fazer para melhorar a qualidade das respostas públicas em face dos imensos desafios que se apresentam, em um país com as dimensões continentais do Brasil, com mais de 5.500 municípios, marcado por profundas disparidades de várias ordens.

A necessidade de consolidar a cultura de uma gestão fiscal responsável com a transparência que a sociedade precisa se torna evidente no manejo dos dados das finanças municipais, objeto do presente artigo.

Apesar da melhoria significativa na abrangência, qualidade e confiabilidade dos dados e na periodicidade de sua divulgação, ainda se constata inúmeros erros de contabilização e falhas na classificação de receitas e despesas, além de omissão no fornecimento das informações por parte de algumas administrações.

Essas dificuldades, embora tendam a diminuir com a consolidação dos procedimentos e a divulgação dos resultados, aliadas à aplicação de sanções, limitam, em alguns casos, a construção de indicadores e a agregação dos dados, que se fazem sentir de modo mais intenso no caso das receitas e despesas discricionárias (não definidas na Constituição ou em lei, caso das transferências voluntárias).

3. Breve Resumo das Reformas Constitucionais dos anos 90 - a municipalização da educação e da saúde

As reformas constitucionais dos anos 90 consagraram as modificações no perfil da intervenção do Estado na economia e a busca de uma inserção mais favorável do Brasil no cenário internacional.

A abertura do mercado interno à concorrência externa, que iniciou o processo, ainda no início da década, pretendia promover a competitividade e a eficiência da produção nacional, em contraposição ao protecionismo e à reserva de mercados domésticos que marcaram o período anterior.

Sucederam-se as chamadas “reformas estruturais”, destacando-se o fim de monopólios estatais, a privatização de empresas estatais, a desregulamentação e abertura dos mercados domésticos às empresas estrangeiras, as reformas administrativa e previdenciária, o controle da inflação e a estabilidade monetária⁶.

Esse movimento de reformas na direção da desregulamentação dos mercados e da reformulação do papel do Estado não se restringiu ao Brasil, conforme já apontado, mas foi observado em diversos países da Europa Ocidental e da América Latina, defendido e apoiado pelos organismos financeiros multilaterais.

No Brasil, a urgência da agenda de reformas impunha-se em face de uma dupla necessidade, econômica e política.

No plano econômico, impunha-se a necessidade de superação da crise fiscal do Estado, agravada com a crise da dívida dos anos 80, para a qual se recomendava a modificação do modelo de desenvolvimento substitutivo de importações, que mostrava claros sinais de esgotamento.

Buscavam-se, naquele momento, novas formas de financiamento externo, capazes de assegurar investimentos - principalmente em infraestrutura - que o Estado brasileiro não tinha mais condições de garantir.

A viabilização de mudanças dessa magnitude, entretanto, impunha a adequação das normas constitucionais e das instituições que balizavam a ordem até então vigente.

No plano político, todos os esforços estavam voltados para a reconstrução e consolidação das instituições democráticas, com vistas ao aumento da participação política da sociedade civil e ao combate à corrupção.

O disciplinamento dos gastos sociais, com destaque para a saúde e educação insere-se nessa agenda e veio sendo modificado ao longo dos anos, com um sentido claro de descentralização, transferindo-se decisões, encargos e a prestação de serviços essenciais à população para os municípios, instâncias, em princípio, mais adequadas para lidar com as necessidades e especificidades de cada comunidade e

⁶ As reformas constitucionais aprovadas em 1995 acabaram com os monopólios públicos de petróleo, gás e telecomunicações. Entre 1996 e 1998, inúmeras empresas estatais foram privatizadas e importantes setores da economia brasileira (transportes, telecomunicações, eletricidade etc.) foram parcial ou inteiramente transferidos para a iniciativa privada (Pinheiro, A.C., 1999).

alocar os recursos.

A Constituição de 1988 representou um marco nesse processo, na medida em que estabeleceu vários princípios que modificaram o regime vigente, refletindo as prioridades políticas de então. Ao longo da década de 90, o Governo Federal intensificou a política descentralizadora de suas ações, passando a transferir um volume crescente de recursos financeiros vinculados a esses gastos para os demais níveis de governo, principalmente os municípios.

Como consequência, entre 1995 e 1999, os gastos nacionais com saúde totalizaram em média 3,6% do PIB, sendo mais de 1/3 dos mesmos financiados por transferências da União. Os repasses do Sistema Único de Saúde - SUS foram preponderantemente efetuados em benefício dos municípios, que recebem cerca de 70% do total transferido, anualmente. Em 2000, 83% dos R\$ 8,2 bilhões do SUS foram entregues aos municípios⁷.

Os governos municipais também foram responsáveis pelo aumento das despesas educacionais no país. Entre 1995 e 1997, as despesas apresentaram uma taxa anual de crescimento real da ordem de 0,8%: enquanto as federais caíram 5,7% em média, as estaduais e municipais aumentaram em 3,9% e 3,3%, respectivamente, no mesmo período. A análise dos indicadores físicos - de expansão das redes municipais - e financeiros - de aumento dos gastos dos municípios nas áreas sociais - sugere que a taxa de expansão dos serviços prestados pelos municípios supera a do gasto⁸.

A consolidação do processo de municipalização dos gastos sociais depende em grande medida da existência de recursos para sua manutenção e expansão, realidade para a qual em muito contribuem as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A busca de equilíbrio orçamentário e financeiro, maior rigor na instituição de tributos, a imposição de limites para gastos com pessoal e com o Legislativo, são medidas que, se adotadas, tendem a contribuir para que haja mais recursos para o financiamento destes serviços.

Municipalização da saúde

A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, a saúde passa a ser reconhecida como direito social e dever do Estado (art. 196). A reforma do sistema de saúde brasileiro desencadeada a partir de então baseou-se nos princípios estabelecidos no artigo 198: a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade.

Estes constituem as diretrizes de um sistema único que integra, em uma rede regionalizada e hierarquizada, as ações e serviços públicos de saúde. A montagem do novo modelo passa a exigir mudanças na organização de todo o setor da saúde, de modo a viabilizar a implementação do Sistema Único de Saúde - SUS.

Embora a Constituição estabeleça que cuidar da saúde e da assistência pública (art. 23, II) compete às três esferas de governo (competência comum), apenas o município recebeu a missão específica de prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado (art. 30, VII).

O SUS só foi regulamentado dois anos depois da promulgação do texto constitucional, por meio da Lei Orgânica da Saúde - formada pelas Leis nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 e 8.142, de 28 de dezembro de 1990 e, posteriormente, pela Norma Operacional Básica nº 93 (NOB-SUS 01/93) - que iniciaram a transferência da gestão das ações de saúde para estados e municípios, aprofundada, em 1996, pelas normas para o financiamento das ações e serviços e os requisitos para a habilitação dos entes às condições de gestão da saúde, contidas na NOB-SUS 01/96.

⁷ A Emenda Constitucional nº 29/2000 estabeleceu que, até 2004, os estados e municípios deverão aplicar 12% e 15% de suas receitas próprias e transferências constitucionais, respectivamente, aumentando significativamente o aporte de recursos para a saúde. (Araujo e Garson, 2001)

⁸ Para Araujo e Garson (2001) essas evidências quantitativas seriam suficientes para afirmar que a municipalização do ensino e da saúde provocaram melhoria da racionalização e eficiência do gasto público (Nazareth e Porto, 2002).

O município foi definido como o gestor dos serviços de saúde, além de ser responsável pelo controle, avaliação e auditoria dos prestadores de serviços situados em seu território.

O sistema descentralizado instituído apresenta, em teoria, vantagens, identificadas com o aumento da eficiência alocativa, de qualidade e de transparência na prestação de serviços, que decorreriam da maior proximidade entre os responsáveis pelas tomadas de decisões e os cidadãos, usuários dos serviços. Dada a complexidade do processo de descentralização, são apontadas inúmeras dificuldades associadas à sua implementação, tendo em vista, principalmente, a necessidade de cooperação técnica entre as esferas, e de coordenação das políticas e ações, além de ineficiências por perdas de escopo e de escala, resultantes da fragmentação dos serviços de saúde.

Em suma, a implantação do Sistema Único de Saúde – SUS representou uma profunda transformação do sistema até então vigente, modificando desde o modelo de atenção à saúde, até as práticas sanitárias e a organização institucional.

Pode-se considerar como desafio importante, ainda por enfrentar, o aprimoramento da gestão do sistema nos municípios, a partir do desencadeamento de práticas que promovam base técnica para a definição das reais necessidades de saúde da população e da adequada intervenção para supri-las.

Em 2000, foi aprovado novo conjunto de normas legais relativas à saúde, consolidadas na Emenda Constitucional nº 29, que modificou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar que os entes destinem um percentual de recursos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

Pela EC 29/00, os percentuais de vinculação estabelecidos para os municípios foram de 15% da receita de impostos e transferências, a serem alcançados no prazo de 5 anos - percentuais que foram de 12% para os Estados.

Municipalização da Educação

O processo de municipalização do ensino fundamental, que compreende oito anos da vida do estudante, remonta ao início da década de 70, quando a Lei nº 5.692, de 11/08/1971 (Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus) propôs a progressiva transferência dos encargos com a prestação de serviços educacionais de primeiro grau para os municípios.

De acordo com a lei, caberia à União estabelecer as diretrizes nacionais para o setor e prestar assistência financeira aos Estados (aos quais se garantiu o direito de legislar supletivamente) e municípios para a execução dos serviços.

A Constituição estabeleceu as competências privativas, comuns e concorrentes da União, dos Estados e dos Municípios (arts. 22, XXIV e § único, 23,V, 24, IX e 30, VI) com relação à educação.

A municipalização do ensino fundamental intensificou-se a partir da década de 1990, com o objetivo de aumentar a participação dos cidadãos na elaboração, implementação e avaliação do processo de ensino-aprendizagem.

Um dos principais argumentos em defesa da municipalização é que tanto professores como diretores, além dos próprios pais e alunos, tinham uma relação distante com o governo estadual e, ao tornar o município responsável pela educação, eles estariam mais próximos da administração. Mas, assim como já se observou para a saúde, a implementação da descentralização das ações da educação apresenta também dificuldades.

Em 1996, foi aprovado um conjunto importante de normas legais relativas à educação, consubstanciado na Emenda Constitucional nº 14/96, que modificou os seguintes arts. da CF:

- 34, que trata da possibilidade de intervenção no Estado que não aplicar os recursos mínimos exigidos nas ações de educação e saúde – esta última disposição acrescentada pela EC 29/00);
- 208, para a efetivação do dever do Estado com a educação, inclui a universalização do ensino médio e fundamental gratuitos;
- 211, que definiu a atuação prioritária de cada esfera de governo nas diferentes áreas de ensino,

organizado o sistema em regime de colaboração, e definiu, no 2º que os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, mediante assistência técnica e financeira da União, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório;

- 212, garantindo como fonte adicional de financiamento ao ensino fundamental a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas (como se observou, o artigo estabelece os limites mínimos anuais de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino); e,
- art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou que até 2006, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos definidos no art. 212, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, para o qual será criado fundo específico, de natureza contábil, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

O Fundo seria constituído por 15% dos recursos de impostos e transferências que estipula, sendo os recursos distribuídos entre o Estado e seus municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. A União complementaria os recursos dos fundos estaduais quando o valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. O Fundef foi criado pela Lei 9.424/96.

4. A descentralização fiscal

O sistema federativo brasileiro apresenta hoje peculiaridades que o diferenciam de outras experiências federativas e do que pode ser considerado um sistema “ideal” de federalismo.

O principal traço distintivo do regime federativo brasileiro é exatamente a elevada descentralização das competências tributárias, que se traduz na autonomia que os governos subnacionais possuem para instituir alíquotas e cobrar impostos que representam parcela considerável do bolo tributário nacional⁹.

O estágio atual da descentralização fiscal sugere que os municípios foram os entes da federação mais beneficiados por esse processo, especialmente no período que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988.

Cabe notar que, ao definir os municípios como entidades federativas autônomas, a Constituição de 1988 alterou substancialmente sua estrutura e funcionamento, com destaque para os seguintes aspectos:

- reconheceu a capacidade de auto-organização dos governos municipais mediante carta própria - a Lei Orgânica Municipal, uma espécie de constituição do Município;
- ampliou a competência tributária da esfera municipal de governo, conferindo-lhe o poder exclusivo de instituir e cobrar os impostos sobre a propriedade territorial e urbana - IPTU, sobre a transmissão *inter vivos* de bens imóveis - ITBI e sobre serviços de qualquer natureza - ISS, prevendo ainda a possibilidade de delegação de competências da União e dos estados e a ampliação das chamadas competências concorrentes, conferidas em comum aos três níveis de governo; e,
- complementou a repartição da competência tributária com o aprofundamento do sistema de quotas de participação, aumentando as transferências intergovernamentais de receitas com o objetivo de equalizar os recursos disponíveis para os municípios, fundamentais para o desempenho de suas atribuições.

Nesse processo, a competência tributária federal foi parcialmente reduzida e ampliaram-se as transferências intergovernamentais, compensando-se o desequilíbrio vertical na repartição das receitas

⁹ Destaque-se que a cobrança do principal imposto nacional – o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, responsável por 22 % do bolo tributário – é de competência dos estados, que têm liberdade, dentro de certos limites, para fixar as alíquotas do imposto, resultando na situação de 27 diferentes legislações do imposto e 44 alíquotas diferentes que hoje se observa no país.

tributárias (tirando da União para os demais entes), mas agravando desequilíbrios horizontais, isto é, intra-estados e intra-municípios, muito difíceis de solucionar em vista da dificuldade política de alterar as regras de partilha das transferências de recursos de uma esfera de governo para outra.

Assim é que, desde 1988, os municípios passaram a ter direito a quotas mais elevadas do Fundo de Participação dos Municípios - FPM (reforçado por parcelas maiores, de 22,5%, do Imposto de Renda - IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, ambos federais), recursos isentos de qualquer vinculação, além de parcelas majoradas dos principais impostos de competência da União e Estados¹⁰. Estimativas feitas para 2000¹¹ indicam que os municípios recebem por meio do FPM, cerca de 5% dos tributos do país. Pelas transferências do ICMS, principal imposto estadual, os municípios recebem outros 5% dos recursos tributários nacionais.

A partir de 1995, acompanhando as mudanças na saúde e educação já analisadas, a União também regularizou e ampliou as chamadas transferências voluntárias de recursos a estados e municípios, vinculadas ao financiamento de obras ou à prestação de serviços, aprofundando o processo de descentralização no sentido da municipalização da receita nacional¹².

Prado (2002) estima que as transferências voluntárias somaram R\$ 5 bilhões em 1997, e equivaleram a cerca de 15% das transferências do Governo Federal naquele ano¹³, sendo dois terços dos recursos destinados aos Estados e um terço aos municípios.

Como resultado deste processo, entre 1988 e 2003, a participação dos municípios no “bolo” tributário nacional, depois das transferências, elevou-se de 10,8% para 16,1% do total, a dos estados cresceu de 26,9% para 24,8% do total, enquanto a União viu sua participação na receita total disponível encolher de 62,3% para 59,0%¹⁴.

A participação dos municípios na receita tributária global de 2003 eleva-se a 19,0% no conceito de receita disponível ampliada - se forem consideradas, além das transferências constitucionais e legais, as transferências voluntárias ou discricionárias¹⁵.

Além do crescimento das transferências e apesar das dificuldades enfrentadas pelas prefeituras para aumentar suas receitas próprias, derivadas da natureza dos tributos locais, registra-se, desde 1988, um incremento significativo da arrecadação tributária municipal no Brasil, que resulta, principalmente, de investimentos na melhoria da máquina fazendária dos governos locais.

O exame da arrecadação tributária por esfera de governo, independente das transferências intergovernamentais, evidencia o expressivo aumento de 5,57% do PIB da carga tributária entre 1995 e 2003, dos quais 4,61% constituem aumento de arrecadação federal, 0,66% são de responsabilidade estadual e 0,30% municipal.

É possível distinguir duas fases bastante distintas relativamente à evolução da carga tributária desde 1995.

De fato, enquanto a massa de tributos recolhidos pelas três esferas de governo cresceu 51% em termos reais no período entre 1989 e 1998, a arrecadação dos municípios alcançou um crescimento de 199,6%. No mesmo período, a arrecadação do governo federal evoluiu positivamente em 49,8% e a arrecadação dos governos estaduais cresceu 40,7%, descontada a inflação.

Constata-se, portanto, o expressivo incremento da arrecadação tributária, no primeiro momento,

¹⁰ A Constituição de 1988 destinou aos municípios 50% das receitas do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural relativa aos imóveis neles situados - ITR (federal), 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores licenciados em seus territórios - IPVA (estadual) e 50% do Imposto de Renda Recolhido na Fonte - IRRF sobre rendimentos pagos pelo próprio município, além de 25% da receita do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS (estadual).

¹¹ Ver, a esse respeito, Araujo (2001).

¹² Ver Araujo e Garson (2001).

¹³ Prado (2002).

¹⁴ Afonso, J.R.,(2005).

¹⁵ Afonso e Araujo, 2005

principalmente dos municípios.

Desde 1998, entretanto, a situação federativa se modifica, com a recomposição progressiva das “perdas” da União (“recentralização”), em vista da tendência de aumento contínuo da carga tributária derivada principalmente das contribuições sociais, não partilhadas com os demais entes.

O resultado é o incremento da participação relativa do governo federal na divisão federativa da arrecadação direta e da receita disponível, nos últimos anos.

Assim, em que pese o bom desempenho, a arrecadação de todos os municípios brasileiros juntos somou R\$ 24 bilhões em 2003, valor correspondente a apenas 4,38% da receita tributária global do país.

Sua participação na receita tributária disponível global, por outro lado, atingiu 19% como se analisou, corroborando a conclusão de que as transferências intergovernamentais constituem indubitavelmente a principal fonte de financiamento para a grande maioria das prefeituras do país. Entre 1995 e 2003, a receita disponível ampliada dos municípios cresceu 1,4% do PIB, enquanto os tributos arrecadados diretamente cresceram apenas 0,3%¹⁶.

5. Impactos sobre a capacidade de financiamento dos municípios

Dificuldades de financiamento e as restrições de acesso ao crédito por parte das administrações municipais, que foram reforçadas pelas exigências introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, evidenciaram a importância de crescimento das receitas próprias para o financiamento das ações dos governos locais e o atendimento das crescentes demandas sociais.

Por sua natureza intrínseca, os tributos que a Constituição reservou aos municípios são os que apresentam maior dificuldade para administrar e explorar e como têm características eminentemente urbanas, a arrecadação tende a se concentrar nas regiões mais desenvolvidas e ricas.

Prado (2001) chama a atenção para a peculiar forma de montagem e desenvolvimento do atual arranjo federativo brasileiro, desde os anos oitenta, que resultou na inversão da relação de determinação do financiamento dos gastos normalmente observada.

No Brasil, não é a estrutura de responsabilidades atribuídas aos governos locais que define as necessidades de financiamento e a forma de viabilizá-los, mas *é a descentralização financeiro-orçamentária que conduz, em boa medida, à descentralização dos encargos* (grifos originais).

Ao contrário do que ocorreu em outros países que também experimentaram processos de descentralização no passado recente, a “Constituição Cidadã” assegurou aos governos subnacionais brasileiros, em primeiro lugar, a redistribuição dos recursos então existentes, e competências tributárias privativas, enquanto definiu apenas precariamente a descentralização de encargos.

Não obstante a acentuada disparidade inter-regional no que respeita à capacidade de arrecadação¹⁷, a grande dispersão que se verifica, dentro mesmo do Estado do Rio de Janeiro, entre as receitas tributárias de municípios que possuem níveis de renda e faixa populacional semelhantes, entretanto, revela um potencial tributário ainda não explorado, que em muito pode incrementar a receita própria e ampliar a capacidade de gasto municipal, além de contribuir para a melhoria dos resultados fiscais, com a conseqüente redução do endividamento e déficit públicos.

Uma das questões mais discutidas na literatura é a eficácia do sistema atual de transferências intergovernamentais de impostos federais e estaduais para a correção das disparidades das receitas dos municípios e das desigualdades econômicas regionais. Como se viu anteriormente, a arrecadação dos principais tributos municipais (ISS e IPTU) apresenta limitações, uma vez que depende principalmente

¹⁶ Afonso, J.R.,2005.

¹⁷ Prado observa que, no Brasil, as regiões atrasadas têm arrecadação efetiva per capita em média três vezes menor que a da região sudeste, divergência atribuída aos diferenciais de produção e renda (Prado, 2001)

do desenvolvimento econômico e do grau de urbanização do município¹⁸.

Entretanto, a forma de distribuição dos recursos do FPM interior (90% do total) por faixas populacionais, com a definição de coeficientes de participação que aumentam (porém menos que proporcionalmente) à medida em que cresce a população do município, bem como a existência de um coeficiente mínimo para todos aqueles com menos de 10.188 habitantes, beneficiam os municípios de menor população.

São encontradas várias teses na literatura com relação aos critérios adotados para a repartição dessas receitas, dentre as quais a mais comum é a que atribui a elevada dependência dos municípios das transferências da União e dos estados às regras de repartição do FPM, que desestimulam o incremento do esforço próprio de arrecadação dos tributos municipais.

A próxima seção apresenta uma análise dos dados referentes às receitas dos municípios fluminenses, buscando avaliar os impactos das mudanças descritas sobre as finanças locais. Será destacada, por sua importância, a influência das modificações recentes na legislação das atividades ligadas ao setor petróleo, cujas receitas de compensação financeira vêm impactando de forma expressiva os orçamentos das cidades do Rio de Janeiro.

6. O caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro

No ano de 2003, 85% dos 15 milhões de habitantes no Estado do Rio residiam em cidades grandes e muito grandes¹⁹, de pelo menos 100 mil habitantes, enquanto as cidades pequenas e médias, de até 100 mil habitantes (dois terços do total de cidades fluminenses) abrigam apenas 15% da população residente no Estado, como se verifica no quadro abaixo.

Municípios e população residente, por faixas populacionais
Estado do Rio de Janeiro - 2003

2003	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	De 300.001 hab. a 1 milhão de hab.	Mais de 1 milhão de hab.	Total
Número de Municípios	31	39	14	7	1	92
Municípios (%)	34%	42%	15%	8%	1%	100%
População nas cidades (mil hab.)	394	1.765	2.459	4.350	5.994	14.962
População (mil hab.) (%)	3%	12%	16%	29%	40%	100%

A comparação com a situação que prevalecia em 2000, resumida abaixo, revela um crescimento de 4% da população do Estado nestes 3 anos, registrando-se um maior crescimento dos residentes nas cidades médias e grandes, com população que varia entre 20 mil e 300 mil habitantes (de 26% para 28%), compensado pelo decréscimo relativo da população residente nas 7 cidades que têm mais de 300 mil habitantes (de 71% para 69% do total do Estado).

Dentre estas, apenas a cidade de Campos de Goytacazes, situada na região norte fluminense, não pertence à região metropolitana. A população residente na cidade do Rio de Janeiro, capital do Estado, que concentra quase 6 milhões de habitantes, passou de 41% para 40% da população total.

18 A participação do ISS na carga tributária nacional de 2003 foi de apenas 1,68% e a participação do IPTU de 1,42%. (Dados da Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda)

19 Segundo o IBGE, 80% da população brasileira residem em cidades que têm mais de 20 mil habitantes; no Rio de Janeiro, essa proporção é de 97%.

Municípios e população residente, por faixas populacionais**Estado do Rio de Janeiro – 2000**

2000	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	De 300.001 hab. a 1 milhão de hab.	Mais de 1 milhão hab.	Total
Número de Municípios	34	36	13	7	1	91
Municípios (%)	37%	40%	14%	8%	1%	100%
População nas cidades (mil hab.)	437	1.595	2.162	4.323	5.851	14.367
População (mil hab.) (%)	3%	11%	15%	30%	41%	100%

O exame dos dados agregados de 2000 por faixa populacional revelou que, além do Rio de Janeiro registrar maior número de cidades grandes do que a média dos demais estados brasileiros, o grau de concentração da população do Estado também é bastante superior ao padrão nacional²⁰, característica que explica, pelo menos em parte, os graves problemas sociais e econômicos enfrentados pelas grandes cidades fluminenses.

Descendo a um nível maior de desagregação por município, é possível constatar, entre 2000 e 2003, uma tendência de maior crescimento populacional nas regiões localizadas no litoral do Estado - as regiões das Baixadas Litorâneas e do Litoral Sul fluminense com 11% e 10%, respectivamente, contra 4% do total do Estado - onde a maior parte das cidades é de médio porte (entre 20 mil e 100 mil habitantes). Esta constatação confirma no estado do Rio de Janeiro tendência recente observada nacionalmente, de maior crescimento nas cidades médias brasileiras²¹.

Não se pode deixar de observar, por outro lado, a tendência de crescimento populacional expressiva nos municípios que mais recebem recursos provenientes de royalties do petróleo, situados nas regiões Norte (embora a região como um todo tenha crescido apenas 4,5%) e das Baixadas Litorâneas. Desse grupo, a única exceção é a cidade de Campos dos Goytacazes, que cresceu apenas 2,7%, abaixo da média estadual, apesar de ser a que recebe maior volume de recursos do petróleo.

Se por um lado beneficia-se muito do petróleo, por outro lado, Campos resente-se do fato de ser hoje uma cidade muito grande - a 8ª maior cidade fluminense, com mais de 400 mil habitantes. O exame dos dados de 2003, por faixa populacional, resumidos no quadro acima, já havia demonstrado a tendência de decréscimo relativo (1%) da população residente nas cidades grandes e muito grandes, que com certeza contrabalança o poder de atração da população das atividades petrolíferas.

Com efeito, e não por coincidência, as cidades da região das Baixadas Litorâneas que mais cresceram desde 2000 - Rio das Ostras (18%), Armação de Búzios (19%) e Cabo Frio (14%) - estão todas localizadas na Zona Principal de Produção de petróleo da Bacia de Campos, grupo das cidades que mais se beneficiam do repasse dos recursos de royalties, como se verá adiante.

Além do petróleo, contudo, o turismo também parece ser importante variável explicativa para o crescimento mais expressivo dessa região, tal como ocorre na região do Litoral Sul fluminense, cujas cidades, apesar de não se beneficiarem dos royalties, têm revelado forte poder de atração da população nos anos mais recentes, crescendo 9%, mais do que o dobro da média estadual.

20 Na relação dos 100 Municípios mais populosos do Brasil em 2000, divulgada pelo IBGE, contavam-se nada menos que 10 Municípios do Estado; os 6 maiores, depois da Capital, pertencem todos à região Metropolitana (Nazareth e Porto, 2002).

²¹ Nazareth e Porto, 2002.

Na região Norte, a situação é diferente, com os municípios apresentando comportamento muito heterogêneo, significativamente relacionado às atividades ligadas ao petróleo. De fato, muito embora a região concentre quase metade dos municípios que mais se beneficiam do repasse dos recursos oriundos ao petróleo – Campos, Macaé, Quissamã, São João da Barra e Carapebus, que cresceram em média 7% - o crescimento médio nos demais municípios da região não chegou a 2%.

Em suma, os resultados encontrados demonstram, de forma inequívoca, tendência de crescente aumento da população residente nas cidades de porte médio do litoral fluminense e, de forma ainda mais intensa, naquelas que mais recebem recursos do petróleo, fato que justifica incorporar o exame dessas receitas à presente análise.

Esta realidade revela a urgência e a oportunidade de implementar políticas públicas específicas para lidar com o crescimento rápido e desordenado que se observa nestas cidades e para os problemas urbanos, sociais e econômicos que daí podem advir. É importante incluir na agenda política o planejamento e a busca de soluções comuns, coordenadas, para garantir um desenvolvimento - ao mesmo tempo local e regional – equilibrado e sustentável, de modo a prevenir desequilíbrios e a piora das condições de vida da população fluminense no futuro próximo, quando se esgotar o petróleo na região²².

As receitas do petróleo, recursos finitos e não renováveis, poderiam ser usados, entre outros fins, para viabilizar a concretização de estudos e pesquisas das questões ligadas ao desenvolvimento das cidades mais afetadas pelas atividades petrolíferas e na construção de alternativas que garantam a sustentação econômica daquelas economias, numa perspectiva de longo prazo, ainda mais quando se considera a importância crescente da exploração do turismo para o futuro do Estado.

7. A evolução da receita dos municípios, por faixa populacional entre 2000 e 2003

A análise que se segue compara a composição das receitas dos municípios do Rio de Janeiro em 2000 e 2003, buscando avaliar, na medida das limitações impostas pelos dados, se as mudanças descritas nas seções anteriores deste trabalho afetaram o padrão de financiamento dos gastos municipais fluminenses, e de que modo.

Com esse objetivo, a tabela abaixo resume a composição da receita dos municípios do Estado, por faixas populacionais, no ano de 2003. Os municípios foram agregados em faixas de até 20 mil habitantes (pequenos), de 20 a 100 mil habitantes (médios), de 100 a 300 mil e de mais de 300 mil habitantes (grandes e muito grandes, respectivamente), segregando as receitas dos principais grupos e detalhando as principais contas em cada grupo: tributárias, de transferências e, por fim, a soma de todas as demais receitas que integram o orçamento das cidades.

Composição da receita dos Municípios do RJ, por faixas populacionais

2003 (em % do total)

2003	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	De 300.001 hab. a 1 milhão de hab.	Mais de 1 milhão de hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Tributária	3,3	11,4	15,7	17,6	32,6	23,7
IPTU	1,0	3,9	5,2	7,0	11,5	8,4
ISS	1,5	4,8	7,5	6,7	16,4	11,4
Outros Tributos	0,8	2,7	3,0	3,8	4,7	3,9

²² As estimativas são de que os recursos do petróleo se esgotem no prazo de 16 a 30 anos.

Transferências Correntes União e Estados	62,3	50,5	53,0	51,0	39,0	45,5
FPM	12,0	11,2	7,9	4,4	0,9	4,3
ICMS	38,5	21,4	22,8	21,4	13,7	18,3
FUNDEF	6,4	10,9	12,2	10,9	7,8	9,3
Outras Transferências	5,4	7,0	10,2	14,3	16,6	13,6
Demais receitas (1)	34,5	38,2	31,3	31,4	28,4	30,8

(1) Inclui todas as demais receitas: Patrimonial, Contribuições, Dívida ativa, Royalties, operações de crédito e outras.

A análise dos dados relativos a 2003 confirma a importância das transferências intergovernamentais para as finanças dos municípios, sendo o peso relativo no total das receitas superior a 50% para as cidades em todas as faixas populacionais, com exceção da Capital, onde este percentual é de 39%.

Detalhando-se as receitas que compõem o grupo, é possível verificar que a Capital também é o único município onde as transferências da cota-parte do ICMS do Estado (25%), imposto sobre o consumo, não constituem a maior fonte de receita, sendo suplantadas pelas receitas oriundas do conjunto Outras transferências que engloba, além das transferências do SUS, outras transferências voluntárias, incluindo convênios e outras, correntes e de capital.

As transferências do SUS para o município do Rio de Janeiro somaram R\$ 657,3 milhões em 2003, valor que equivale a cerca de 75% da rubrica Outras transferências, e corresponde a mais de 9% do orçamento total do município²³.

O montante significativo de recursos transferidos para financiar ações e serviços de saúde na Capital, cidade que concentra 40% da população residente no Estado, no âmbito do SUS, confirma a importância destes recursos como fonte adicional de receitas – vinculadas à finalidade específica da saúde - para os municípios.

Estimativa realizada para 60 municípios do Estado, incluindo a Capital, indica que, em média, as transferências do SUS equivalem a 9% das receitas municipais. O percentual médio (receita do SUS/receita total) sobe para 10,2% se excluída a Capital, mas o percentual varia muito entre as cidades (em alguns municípios, é de mais de 30%) e não se observa um padrão definido ou correlação com a população residente²⁴.

Para os municípios de todas as demais faixas, excluindo o do Rio de Janeiro, como analisado, a cota-parte do ICMS sobressai como a principal fonte de receita, registrando-se peso significativamente maior nas pequenas cidades (quase o dobro) em comparação com as médias e grandes. Cumpre ressaltar que este é o principal imposto nacional, responsável por 22% da carga tributária nacional em 2003.

Tendência semelhante à de evolução inversa do peso do ICMS e da população residente, embora ainda mais acentuada, pode ser observada no exame da participação das transferências do FPM (Fundo de Participação dos Municípios, composto de recursos federais). A dependência destes recursos reduz-se, de forma linear, com o aumento da população, evoluindo desde 12% nas pequenas a 4% nas grandes cidades, até chegar a representar menos de 1% da receita total do município da Capital.

As receitas do FUNDEF também revelaram-se significativas, especialmente para os municípios médios e grandes, oscilando entre 11% e 12% da receita total, embora não desprezíveis para os pequenos (6,4%) e para a Capital (7,8%).

Finalmente, o grupo das demais transferências, principalmente voluntárias, mostra-se positivamente relacionado à população dos municípios, com importância crescente de 5% nos pequenos até chegar a quase 17% da receita total da Capital.

Em suma, constata-se em 2003 elevada dependência dos municípios fluminenses das

²³ Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, Ministério da Saúde.

²⁴ Dados do SIOPS para 2003.

transferências intergovernamentais, que garantem pelo menos 50% da capacidade de financiamento dos gastos municipais, exceto para o município da Capital, onde representam 39% das receitas. Conclui-se do exame dos dados que a dependência das transferências é tanto maior quanto menor o tamanho da cidade.

Em contrapartida, a participação das receitas tributárias próprias no montante disponível para financiar as despesas municipais fluminenses cresce proporcionalmente com a população residente na cidade. Quanto menor o tamanho, menor a parcela dos recursos próprios. Nas cidades de menos de 20 mil habitantes, é pouco mais de 3%, crescendo para 11% na faixa seguinte, 16% nas cidades que têm mais de 100 mil e menos de 300 mil habitantes, 18% nas cidades grandes até chegar a 33% do orçamento no município da Capital. Na média do estado, as receitas tributárias próprias representam 24% do orçamento municipal.

A análise do peso dos tributos evidencia que o ISS é o principal imposto das cidades fluminenses, exceto para a faixa de municípios que têm entre 100 mil e 300 mil habitantes, onde o peso do IPTU o ultrapassa discretamente.

A importância da receita dos dois impostos segue o mesmo padrão da receita tributária: é tão mais significativa quanto maior a população do município, o que também se observa relativamente aos demais tributos (o imposto de transmissão de bens imóveis - ITBI e as taxas pela prestação de serviços).

Ao contrário do que se observa para as transferências, quanto menor o tamanho da cidade, menor a parcela de todos os impostos e receitas próprias no orçamento e maior a dependência das transferências intergovernamentais para financiar as despesas municipais.

Finalmente, computadas as receitas próprias e de transferências, sobram as demais receitas que representam um terço, em média, dos orçamentos das cidades fluminenses de 2003, apresentando tendência decrescente com o aumento da população, a exemplo da que se verifica para as transferências correntes. Neste grupo, estão incluídas as receitas Patrimonial, de Contribuições (onde se contabilizavam, até o ano de 2003 as receitas de Royalties e participações especiais do petróleo²⁵), as chamadas Outras Receitas correntes, que englobam valores recebidos de indenizações, multas e restituições, Dívida ativa e as Receitas de Capital, como operações de crédito, entre outras.

Com exceção das receitas de operações de crédito que representam recursos de terceiros, mas que não foram relevantes para o conjunto dos municípios fluminenses exceto a Capital (menos de 0,02%), as demais receitas podem ser consideradas receitas próprias do município, mas sua análise é dificultada pela multiplicidade de rubricas e, principalmente, pelas dificuldades de contabilização dos recursos oriundos do petróleo, como se verá a seguir.

Apesar do aprofundamento do processo de municipalização descrito nas seções precedentes, o que verifica na comparação com os dados relativos ao ano de 2000, constantes do quadro abaixo é a queda relativa das participações das receitas tributárias próprias e das transferências intergovernamentais no total dos recursos disponíveis para os municípios fluminenses, nos últimos três anos.

Para o conjunto dos municípios, o peso das receitas tributárias no total caiu de 27% em média para 24% entre 2000 e 2003. O peso das transferências, por sua vez, recuou ainda mais, caindo de 54%, média estadual em 2000, para 46% em 2003.

A diminuição dessas receitas, por outro lado, foi compensada pelo aumento de 12 pontos percentuais na participação do grupo das demais receitas no total dos orçamentos municipais, que passou de 19% em 2000 para 31% em 2003.

²⁵ Devido às controvérsias acerca da natureza jurídica dos royalties, registram-se inúmeras mudanças na legislação que estabelece a forma de contabilização dessas receitas e, portanto, uma grande confusão quanto à classificação contábil correta por parte dos municípios, se em contribuições econômicas, se em indenizações. Por essa razão, os recursos de royalties serão analisados em separado.

A queda apurada no peso das receitas tributárias e de transferências se deu apesar do crescimento de 52% da receita total do conjunto dos municípios do Estado do Rio de Janeiro no período 2000/2003.

O confronto dos valores nominais das receitas revelou que enquanto as receitas tributárias do conjunto dos municípios cresceram 35% e as receitas de transferências cresceram 28% entre os três anos analisados, as demais receitas registraram um crescimento de 145% , desempenho que pode ser creditado à evolução das receitas provenientes do petróleo, como se examina.

Descontada a inflação no período, apura-se queda real de 3% no conjunto das receitas dos municípios fluminenses entre 2000 e 2003, puxada por quedas de 14% no valor real das receitas tributárias e de 18% no valor real das transferências intergovernamentais, destacando-se como única exceção as transferências do FUNDEF, que cresceram 8%, enquanto as demais receitas registraram expressivo crescimento de 56%, em valores atualizados, no mesmo período.

Composição da receita dos Municípios do RJ, por faixas populacionais

2000 (em % do total)

2000	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	De 300.001 hab. a 1 milhão de hab.	Mais de 1 milhão hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receita Tributária	4,6	12,0	14,7	21,4	36,7	26,8
IPTU	1,7	4,0	5,4	8,4	12,4	9,3
ISS	1,5	4,7	5,8	6,9	18,9	12,6
Outros Tributos	1,4	3,2	3,4	6,2	5,5	4,9
Transferências Correntes União e Estado	77,9	68,5	65,6	60,3	44,0	54,1
FPM	12,3	13,8	8,3	5,4	1,0	4,7
ICMS	39,2	25,9	24,2	22,3	17,3	21,1
FUNDEF	7,3	11,7	12,4	11,1	5,9	8,4
Outras Transferências	19,2	17,1	20,7	21,5	19,8	19,9
Demais receitas (1)	17,5	19,5	19,7	18,3	19,3	19,1

(1) Inclui todas as demais receitas: Patrimonial, Contribuições, Dívida ativa, Royalties, operações de crédito e outras.

8. Impactos das receitas das Participações Governamentais Obrigatórias provenientes do petróleo na receita dos municípios fluminenses

A análise até aqui desenvolvida demonstrou que, mais do que os impactos das reformas constitucionais ligadas à municipalização da saúde e da educação, um aspecto fundamental a exigir atenção é o impacto positivo sobre as finanças locais decorrente do ingresso expressivo e crescente de recursos do petróleo.

De fato, nos últimos 10 anos, por força das mudanças na legislação, do aumento da produção nacional e da evolução favorável dos preços do petróleo no mercado internacional, os pagamentos ao Estado e aos municípios fluminenses, a título de royalties e participações especiais decorrentes das atividades petrolíferas, cresceram de forma espetacular, com forte impacto positivo nas receitas dos entes.

Desde 1998, depois da entrada em vigor da “Lei do Petróleo”, os recursos das Participações Governamentais Obrigatórias provenientes do petróleo recebidos pelo Governo estadual cresceram mais de 26 vezes, em termos reais, passando de R\$ 113 milhões naquele ano para R\$ 2,9 bilhões em

2003²⁶.

Os repasses de valores do petróleo distribuídos aos municípios fluminenses pela União e pelo Estado também registraram um aumento expressivo entre 1998 e 2003, evoluindo de R\$ 74 milhões para R\$ 1,6 bilhão no período (valores de dezembro de 2003, atualizados pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas), montante que cresceu 22 vezes em apenas 6 anos, já descontada a inflação acumulada no período, como se demonstra.

Receita das Participações Governamentais obrigatórias oriundas do petróleo, transferidas aos 92 municípios do RJ - 1998/2003

Exercício	R\$ mil (correntes)	R\$ mil (de dez/03) (1)	Var. real (%) no ano
1998	37.295	74.285	--
1999	220.702	394.902	5,3
2000	554.315	871.771	2,2
2001	734.574	1.046.768	1,2
2002	1.083.474	1.360.302	1,3
2003	1.600.096	1.635.938	1,2

OBS: Valores a preços de dezembro de 2003, atualizados pelo IGP-DI médio ponderado (FGV)

Fonte: ANP e CIDE

Os recursos do petróleo e gás natural devidos ao Estado do Rio de Janeiro, a título de compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural, são os decorrentes de pagamentos na forma de *royalties* e *participação especial*, conforme estabelece a Lei nº 9.478/97²⁷.

Antes de avançar na análise, cabe uma rápida descrição das mudanças ocorridas no mercado do petróleo, que motivaram o aumento espetacular das receitas provenientes da exploração desse recurso. Até 1995, o mercado brasileiro de exploração de petróleo era exclusivamente estatal. As importações e exportações eram monopólio da Petrobras, desde sua criação, em 1953, e o país estava fechado ao fluxo de investimento privado para os setores de exploração, produção, refino, comercialização, transporte, importação de petróleo e seus derivados, bem como no segmento de gás natural²⁸, com elevada dependência do petróleo importado.

Com o objetivo de incentivar a entrada de novos investimentos, aumentar a concorrência e acabar com as distorções nas políticas de preços e subsídios, tem início a abertura do mercado brasileiro de petróleo, a partir da flexibilização dada pela Emenda Constitucional nº 09, de 09/11/95 (art. 177, § 1º). Ao contrário do que é frequentemente – e equivocadamente – entendido, a Emenda Constitucional nº 9/95 não acabou com o monopólio estatal do petróleo. A União continua sendo proprietária dos "depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva". O que mudou foi a forma pela qual esse monopólio é exercido. A Emenda inovou ao permitir que a União pudesse contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades ligadas ao petróleo e ao gás acima descritas.

²⁶ Em reais de dezembro de 2003 (atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ). Dados disponíveis em www.tce.rj.gov.br, serviços à sociedade, Contas de Gestão do Governo do Estado do RJ, exercício de 2004, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.)

²⁷ A Lei nº 9.478/97, "Lei do Petróleo", revogou expressamente a Lei nº 2.004/53 (que criou a Petrobras) e buscou abordar todos os aspectos necessários à adaptação ao novo contexto, incluindo o petróleo, seus derivados e o gás natural no conceito de fontes de energia, sujeitando-os à política energética nacional, disciplinando as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituindo o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e a Agência Nacional do Petróleo – ANP.

²⁸ A Petrobras - Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro – PETROBRÁS - empresa de economia mista, integrada, foi instituída pela Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, e aprovada por Decreto do Poder Executivo Federal nº 35.308, de 02 de abril de 1954.

Em suma, as disposições constitucionais em vigor, já com as alterações dadas pelas Emendas nº 6/95 e 9/95, reafirmam que os recursos minerais existentes pertencem à União. No interesse nacional, porém, a exploração desses recursos poderá ser efetuada por outras empresas e não mais exclusivamente a Petrobras, que passa a contar com concorrentes no país.

Uma importante novidade é o fato de que a União pode contratar inclusive empresas estrangeiras, desde que constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, mediante concessão (atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural) ou autorização (atividades de refino de petróleo, processamento de gás natural, transporte e importação e exportação de petróleo, seus derivados e gás natural).

Quanto à distribuição dos resultados da produção e exploração do petróleo e do gás natural, a Constituição (art. 20, §1º) assegura aos Estados, Distrito Federal, Municípios e a órgãos da Administração Direta da União, participação no resultado da exploração desses recursos (petróleo ou gás natural, recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais) no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, então, compensação financeira por essa exploração (art. 21, XIX) que veio a ser instituída pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

Posteriormente, a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterou a periodicidade dos pagamentos, de trimestral para mensal, vedando apenas a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Atualmente, as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural em território nacional estão sujeitas ao pagamento das chamadas Participações Governamentais Obrigatórias (encargos que o concessionário deve pagar), elencadas no art. 45 da referida Lei, a serem dispostas no contrato de concessão, quais sejam: bônus de assinatura, *royalties*, participação especial (para os campos de grande rentabilidade) e pagamento pela ocupação ou retenção de área.

Muitos fatores podem influenciar o regime de participações governamentais, a começar pelo risco geológico, indo até os custos de operação e a estabilidade econômica, que proporcionam segurança à produção²⁹.

O quadro a seguir evidencia o peso das receitas provenientes das participações governamentais obrigatórias nas receitas totais dos nove municípios pertencentes à Zona de Produção Principal da Bacia de Campos³⁰, precisamente aqueles que são os maiores beneficiários da arrecadação de recursos de compensações financeiras oriundas das atividades petrolíferas.

Destaca-se o elevado nível de dependência dos 9 municípios analisados com relação aos recursos do petróleo. Em 2003, o peso dessas receitas no total foi superior a 50% para todas as faixas populacionais, exceto para a que engloba as cidades que possuem entre 100 mil e 300 mil habitantes, onde a arrecadação tributária municipal é maior.

A comparação com os dados de 2000 revela que é expressiva e crescente a participação dos recursos do petróleo nas receitas dos 9 municípios que mais recebem esses recursos, alcançando o percentual de 60% do total das receitas dos municípios em 2003, contra 51% em 2000.

A importância das receitas do petróleo é ligeiramente menos significativa apenas para a faixa dos municípios grandes. Os dois municípios enquadrados nesta faixa – Cabo Frio e Macaé – têm cerca de 130 mil habitantes cada um e, embora a massa de tributos arrecadados nessas cidades em 2000 seja semelhante (R\$ 14 milhões e R\$ 16,5 milhões respectivamente), possuem características muito distintas, refletidas na composição das receitas tributárias.

²⁹ O Decreto Federal nº 2.705/98 regulamentou o pagamento das participações governamentais e definiu os critérios para o cálculo e sua cobrança. O recolhimento é feito pela empresa exploradora (concessionária) à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, com base nos cálculos efetuados pela ANP do valor devido a cada beneficiário.

³⁰ Ver Pacheco (2003) para uma análise detalhada dos impactos dos royalties nestes municípios.

Enquanto Cabo Frio é um importante centro turístico do Estado, assim como Armação dos Búzios, município que dele se desmembrou em 1997, Macaé destaca-se pela elevada concentração de indústrias e empresas ligadas à indústria de petróleo, desde a instalação da base de operações da Petrobras em seu território, em 1974.

Em decorrência dessas características, mais de 60% da receita tributária de Cabo Frio provém do imposto sobre a propriedade, o imposto predial e territorial urbano (IPTU), ao passo que 77% da receita tributária de Macaé derivam da cobrança do imposto municipal sobre serviços (ISS).

Evolução comparada da composição das receitas dos 9 municípios que mais recebem recursos de petróleo (1) – 2000/2003

2003 (em % do total)	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	Mais de 300.001 hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas do Petróleo (2)	55,2	52,7	48,0	66,2	55,9
Demais Receitas Municipais	44,8	47,3	52,0	33,8	44,1
2000 (em % do total)	Até 20.000 hab.	De 20.001 a 100.000 hab.	De 100.001 a 300 mil hab.	Mais de 300.001 hab.	Total
Receita Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Receitas do Petróleo (2)	52,2	57,4	43,0	55,4	51,3
Demais Receitas municipais	47,8	42,6	57,0	44,6	48,7

(1) Carapebus, Quissamã, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Rio das Ostras, Campos dos Goytacazes, Macaé, Casimiro de Abreu, São João da Barra.

(2) Inclui royalties, royalties excedentes e participações especiais transferidos pela União e a parcela de 25% (cota-parte) dos royalties recebidos do Estado.

A participação da receita tributária própria no total arrecadado por esses municípios em 2003 foi apenas 6,5%, revelando a excessiva dependência das finanças locais de recursos que acabarão no futuro breve, para financiar seus gastos.

9. Conclusão

O presente trabalho pretendeu descrever brevemente as modificações institucionais e legais recentes relacionadas à descentralização política e fiscal com maiores reflexos sobre as finanças dos municípios e avaliar impactos sobre a composição das receitas dos municípios do Rio de Janeiro.

A hipótese que se procurou desenvolver é que os avanços institucionais dos últimos anos modificaram os padrões de financiamento dos gastos municipais fluminenses de forma ainda mais intensa que no resto do país.

A hipótese se sustenta na constatação do ingresso expressivo e crescente de recursos de *royalties* e participações governamentais relacionadas às atividades de produção e exploração de petróleo e gás natural no Rio de Janeiro, onde estão localizadas mais de 80% das reservas totais de petróleo do país.

A análise da composição das receitas dos municípios fluminenses em 2003 e de sua evolução desde 2000 permitiu constatar os seguintes aspectos:

- tendência acentuada de crescimento da população residente nas cidades de porte médio do litoral fluminense e, de forma ainda mais intensa, naquelas que mais recebem recursos do petróleo;
- elevada dependência dos municípios fluminenses das transferências intergovernamentais, que garantem pelo menos 50% da capacidade de financiamento dos gastos municipais, exceto para o município da Capital, onde representam 39% do total das receitas;
- a dependência das transferências intergovernamentais é tanto maior quanto menor o tamanho da cidade;
- quanto menor o tamanho da cidade, menor a parcela de impostos e outros tributos no orçamento,

reforçando a dependência das transferências intergovernamentais para financiar as despesas municipais;

- apesar do aprofundamento do processo de municipalização das ações e serviços de saúde e educação no país, foi constatada queda relativa das participações das receitas tributárias próprias e das transferências intergovernamentais no total dos recursos disponíveis para os municípios fluminenses, desde 2000;
- descontada a inflação no período, apurou-se queda real de 3% no conjunto das receitas dos municípios fluminenses entre 2000 e 2003, puxada por quedas de 14% no valor real das receitas tributárias e de 18% no valor real das transferências intergovernamentais, destacando-se como única exceção as transferências do FUNDEF, que cresceram 8%;
- os repasses de recursos provenientes das atividades de exploração e produção de petróleo para o conjunto dos municípios cresceram 88% em termos reais, no mesmo período, evidenciando a relevância dessas receitas para as finanças dos municípios do Estado do Rio de Janeiro;
- é expressiva e crescente a participação dos recursos do petróleo nas receitas totais dos 9 municípios que mais recebem recursos a esse título (municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos), alcançando o percentual de 60% do total em 2003, contra 51% em 2000;
- Em contrapartida, a participação da receita tributária própria no total arrecadado por esses 9 municípios em 2003 foi apenas 6,5%, revelando a excessiva dependência das finanças locais de recursos escassos, que acabarão em futuro breve, para financiar as despesas necessárias para garantir melhores condições de vida à população fluminense.

Em suma, a análise das mudanças nos padrões de financiamento dos gastos dos municípios do Rio de Janeiro desde 2000 revelou um quadro preocupante de excessiva dependência das finanças locais das transferências intergovernamentais e, de modo mais intenso e crescente a cada ano, das receitas provenientes das atividades ligadas à exploração de petróleo.

As conclusões alcançadas sugerem a urgência e a oportunidade de implementar políticas públicas específicas para lidar com o crescimento rápido e desordenado que se observa nos municípios do litoral fluminense, em especial os que mais recebem recursos do petróleo, e para os problemas urbanos, sociais e econômicos que daí podem advir.

É importante incluir na agenda política o planejamento e a busca de soluções comuns, coordenadas, para garantir um desenvolvimento local e regional equilibrado e sustentável, de modo a prevenir desequilíbrios e a piora das condições de vida da população fluminense no futuro próximo, quando se esgotar o petróleo na região³¹.

As receitas do petróleo, recursos finitos e não renováveis, poderiam ser usados, entre outros fins, para viabilizar a concretização de estudos e pesquisas das questões ligadas ao desenvolvimento das cidades mais afetadas pelas atividades petrolíferas e na construção de alternativas que garantam a sustentação econômica daquelas economias, numa perspectiva de longo prazo, ainda mais quando se considera a importância do potencial de exploração do turismo para o futuro do Estado e a vocação das cidades do litoral fluminense.

Bibliografia

Afonso, J.R. e Araujo, E.A., “**Mais tributos com menos demanda pública: o (duro) ajuste brasileiro**”, janeiro de 2005, mimeo;

Afonso, J.R., “**Descentralização: de Mudanças Rápidas e Ameaças**”, artigo publicado em edição especial da revista Finanças Públicas Municípios Paulistas de 2004; 2005; disponível em <http://www.joserobertoafonso.ecn.br/> ;

³¹ As estimativas são de que os recursos do petróleo se esgotem no prazo de 16 a 30 anos.

- Araújo, E. “**Carga Tributária – Evolução histórica: uma tendência crescente**”, Informe SF 29, BNDES, RJ, jul./2001;
- Araújo, E.A. e Garson, S. “**Federalismo Fiscal – Ações Sociais Básicas: Descentralização ou Municipalização?**”, Informe SF 23, BNDES, RJ, jan./2001;
- Bresser-Pereira, L.C., “**Instituições, Bom estado e Reforma da Gestão Pública**”, Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE, Salvador, BA, IDBP, nº 1, março 2005, disponível em www.direitodoestado.com.br;
- Mac Dowell, M. C. “**Financiamento Municipal e Urbano no Brasil: uma abordagem analítica**”, ESAF/MF, apresentação no Urban Research Symposium, 05/04/05, Brasília, mimeo;
- Nazareth, P.A. e Porto, L.F.L., “**As Finanças dos Municípios Brasileiros: o caso do Rio de Janeiro**”, artigo publicado no “XIV Seminário Regional de Política Fiscal - Compendio de Documentos – 2002”, CEPAL, Chile, janeiro/2002;
- Pinheiro, A.C. “**Privatização no Brasil: Por quê? Até onde? Até quando?**”, in A Economia Brasileira nos Anos 90, cap.3, orgs. Giambiagi, F., e Moreira, M.M., BNDES, outubro/1999; disponível em <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/publicacoes/catalogo/livro.asp>;
- Pinto, V.C.A., “**Comentários sobre o papel dos royalties e participações no Estado do Rio de Janeiro**”, 2004, mimeo;
- Pacheco, C.A.G., “**A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos**”, Monografia de Bacharelado, Instituto de Economia da UFRJ, agosto/2003;
- Pacheco, C.A.G., “**Efeitos socioeconômicos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico**”, in boletim Petróleo, Royalties & Região, Campos dos Goytacazes/RJ - Ano II, nº 7 – Março/2005;
- Prado, S. “**Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil**”, Trabalho elaborado para o projeto *Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*, EBAP/K. Adenauer, SP, julho/2001;
- Santos, A.M.S. e Mattos, L.P., “**Emendas Constitucionais põem em Xequê a Autonomia Municipal no Brasil**”, 2004, mimeo;
- Werneck Vianna, M.L.T., “**Que reforma? O sistema brasileiro de proteção social, entre a previdência e a seguridade**”, comunicação apresentada ao Seminário *Lecciones de las Reformas Estructurales em los Sistemas de Pensiones de América Latina*, promovido pelo Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), Montevideo, outubro/2002.

Síntese biográfica

Paula Alexandra Canas de Paiva Nazareth

- Doutoranda do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IE/UFRJ;
- Coordenadora-Geral da Coordenadoria de Controle da Receita do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – CCR/TCE-RJ;
- Mestre em Economia Industrial (IEI/UFRJ) e Bacharel em ciências econômicas (FEA/UFRJ);

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Praça da República, 70/ 4º andar

Código Postal: 20221-351

Cidade : Rio de Janeiro

País: Brasil

Tel: (5521) 3231-4108/ 3231-4109

Fax : (5521) 2509-1667

E-mail : paulacp@tce.rj.gov.br