

CRISE FISCAL E SEUS IMPACTOS NAS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS: O CASO DOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES

FISCAL CRISIS AND ITS IMPACTS ON THE INTERFEDERATIVE RELATIONS: THE CASE OF THE RIO DE JANEIRO STATE MUNICIPALITIES

Angela Moulin S. Penalva Santos¹, Paula Alexandra Nazareth²

¹ Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

² Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Correspondência para: Angela Moulin S. Penalva Santos (angelapenalva@terra.com.br)

doi: 10.12957/geouerj.2017.32055

Recebido em: 1 nov. 2017 | Aceito em: 12 dez. 2017



RESUMO

O artigo discute os aspectos estruturais de uma crise nas relações interfederativas no país e que foram agravados por aspectos conjunturais da crise econômica em 2014. Foram utilizados os dados de finanças municipais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA) para situar a dimensão estrutural desta crise, tomando por referência a situação dos municípios. A dimensão conjuntural foi analisada com base nos dados financeiros dos municípios fluminenses, ainda que reconhecendo a maior gravidade da crise no Estado do Rio de Janeiro dentre as demais unidades da federação.

Palavras-chave: Município; Relações Interfederativas; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The article discusses structural aspects of a crisis in the interfederative relations in Brazil which were aggravated by conjunctural aspects of the economic crisis in 2014. The municipal finance data provided by the National Treasury Secretariat (FINBRA) were used to locate the structural dimension of this crisis, taking into account municipalities situation. The cyclical dimension was analyzed based on Rio de Janeiro State municipalities financial data, although recognizing the crisis severity in the mentioned State among the other federation units.

Keywords: Municipality; Interfederative Relations; Rio de Janeiro.

INTRODUÇÃO

O Estado do Rio de Janeiro vem enfrentando uma grave crise que se expressa em diversas dimensões – entre as quais nas relações interfederativas. Há a expectativa de que a União reconheça seus compromissos na federação e auxilie financeiramente o Estado do Rio, permitindo-lhe pagar dívidas com o funcionalismo e fornecedores, retomando a gestão dos serviços públicos. A este caráter conjuntural da crise, cabe reconhecer a existência de elementos estruturais no pacto federativo brasileiro que afeta o ente municipal. Este tem recebido responsabilidades crescentes na implementação de políticas sociais sem que sua estrutura organizacional e financeira possa acompanhar adequadamente tais compromissos, o que implica a necessidade de revisão do federalismo fiscal.

Neste artigo vamos analisar a fragilidade dos municípios no pacto federativo brasileiro, destacando a perda de sua autonomia financeira ao longo do tempo, o que caracterizaria um aspecto estrutural da crise nas relações interfederativas. Os impactos conjunturais poderão ser identificados com base nos dados financeiros dos municípios fluminenses na última década, aprofundando-se no biênio 2015/2016 que, por sua vez, está inserido numa crise global deflagrada em 2008.

O artigo está organizado em três partes, além desta introdução e das conclusões. Na primeira, o objetivo é situar os compromissos do município na estrutura federativa brasileira inaugurada com a Constituição de 1988. A descentralização nas políticas públicas sociais fortaleceu institucionalmente o ente municipal, mas o aumento dos direitos sociais, com a implementação de políticas que promovessem sua efetividade, gerou maior comprometimento dos orçamentos municipais, afetando muito desigualmente os municípios que, em sua grande heterogeneidade, são tratados juridicamente como iguais. Na segunda parte, discutimos as relações interfederativas, destacando como a crise econômica tem impactado conjuntamente aquelas relações que já apresentavam fragilidades de natureza estrutural. Na terceira parte apresentam-se os dados financeiros dos municípios fluminenses para ilustrar os problemas enfrentados pelos municípios.

O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO: GRANDE HETEROGENEIDADE ENTRE OS MUNICÍPIOS LIMITA A EXPERIÊNCIA DE DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO ENTE MUNICIPAL

A atual Constituição Republicana, em vigor desde 1988, inovou no campo do federalismo ao elevar o Município à condição de ente federativo, com ampla autonomia nos campos políticos, administrativos, financeiro e legislativo. Atualmente a federação brasileira é constituída pela União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.570 municípios, o que significa uma grande fragmentação territorial.

As responsabilidades de competência dos municípios que estão explícitas na Constituição Federal abrangem diversos assuntos, que incluem dinâmicas locais, questões de educação básica, ordenamento

territorial, proteção do patrimônio cultural, dentre os mais relevantes. Adiciona-se a essa lista, as responsabilidades compartilhadas com os demais entes federativos, como saúde, cultura, educação, meio ambiente, moradia e saneamento básico.

Como é possível perceber a partir da lista acima, a elevação do Município à condição de ente federativo veio acompanhada da descentralização compartilhada das políticas sociais entre os membros da federação. Tratam-se de políticas cuja competência não é exclusiva de um ente, mas de todas as esferas de governo, o que cria a possibilidade de superposições e/ou omissões. Tais problemas poderiam ser mitigados pela suposta prevalência do princípio da subsidiariedade, segundo o qual cabe ao governo local, mais próximo do cidadão, a execução da política, só se justificando transferir essa atribuição para os entes regionais ou nacional caso sua ação possa ser mais eficaz do que a local. Não há, entretanto, nenhum automatismo que garanta uma adequada distribuição de responsabilidades na implementação destas políticas (Arretche, 2000), já que o capital político e financeiro dos estados e dos mais de 5.570 municípios é muito desigualmente distribuído.

Algumas destas políticas já foram regulamentadas, estabelecendo fronteiras menos difusas dos limites de responsabilidades de cada ente. Dentre estas, destacam-se as de educação e saúde, justamente as que envolvem maiores desafios financeiros e cuja abrangência nacional levou à edição das Emendas Constitucionais 14/98 e 29/2000. Desde então, os municípios passaram a receber transferências intergovernamentais para executar localmente o acesso à educação fundamental e básica, bem como à saúde, políticas para as quais devem comprometer 25% e 15%, respectivamente, de seus orçamentos. Este compromisso, entretanto, envolve montantes muito distintos entre os municípios, dependendo de sua base econômica que está associada, em geral, ao tamanho de sua população. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros segundo a classe de tamanho da população e seu peso demográfico no país.

Municípios segundo classes de tamanho (1000 hab.)	Número de municípios 2010	Participação na População Brasileira (%)
< 20	3.914	17,1
Entre 20 e 50	1.043	16,4

Entre 50 e 100	325	11,7
Entre 100 e 250	184	14,5
Entre 250 e 500	61	11,0
Entre 500 e 2 mil	32	14,8
> 2 mil	6	14,5
Total	5.565	100,00

Tabela 1. Distribuição dos municípios brasileiros segundo classes de tamanho da população e peso na população brasileira, 2010. Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE

Somente 283 municípios contam com população superior a 100 mil habitantes (54,8% da população), 38 dos quais com mais de 500 mil habitantes (29,3% da população). Esses dados sugerem uma forte concentração da população em um pequeno número de municípios, bem como um contingente de quase 4.000 mil municípios com menos de 20 mil habitantes, todos igualmente considerados tão entes federativos como os demais, cujo peso é de apenas 17,1% na população.

Tamanha heterogeneidade demográfica pode ser observada também no que tange à autonomia financeira destes municípios, sendo que apenas os de maior porte experimentam a descentralização como um real fortalecimento institucional dos municípios. A grande maioria, ao contrário, não formula políticas, apenas participa de políticas nacionais ao aderir aos planos do governo federal para os quais deve cofinanciar (Arretche, 2012; Santos, 2016; Nazareth, 2015).

Apesar da descentralização promovida pela Constituição de 1988, o governo federal segue como protagonista nos gastos públicos, motivo pelo qual os dados de finanças públicas municipais foram organizados para coincidir com os mandatos presidenciais¹. O período considerado neste estudo compreende os últimos 3 mandatos concluídos, os quais seguiram uma orientação política similar, oriunda de um mesmo campo político, isto é, os dois Governos Lula (2003-2010) e o primeiro Governo Dilma Rouseff (2011-2014).

Foram selecionados alguns indicadores de finanças públicas municipais para avaliar a autonomia financeira dos municípios, considerada condição necessária, ainda que insuficiente, para o desempenho

¹ Metodologia utilizada em outros trabalhos analisando a autonomia financeira municipal desde que a Constituição de 1988 fortaleceu institucional e financeiramente os municípios brasileiros (Santos, 2006, 2008, 2012 e 2016).

de suas responsabilidades em relação às políticas públicas. Na Tabela 2, o objetivo é apontar a participação percentual dos principais itens de receitas municipais em 2003 e 2014, dividindo os municípios segundo classes de tamanho de sua população. Não se desconhece a existência de outros tipos de receitas de transferências, mas estas duas são as principais e representam recursos de alocação livre pelos municípios, ao contrário de outras, como o SUS, - vinculadas a um tipo de gasto, neste caso, na saúde.

Municípios por classes de tamanho da população (hab.)	Receitas tributárias (A)		Fundo de Participação dos Municípios (B)		Cota-parte do ICMS (C)		Soma (A + B + C)	
	2003	2014	2003	2014	2003	2014	2003	2014
Até 20 mil	4,64	4,55	49,16	38,33	20,60	16,87	74,39	59,74
20 – 100 mil	8,43	8,42	32,61	22,67	20,67	17,54	61,70	48,63
100 – 200 mil	14,98	15,29	18,21	15,26	24,82	17,33	58,01	47,87
200 – 500 mil	19,57	19,48	14,27	10,58	24,34	18,22	58,18	48,28
500 – 2 milhões	23,87	24,23	9,54	7,13	27,36	17,82	60,78	49,18
Mais de 2 milhões	33,05	32,63	7,39	6,30	18,46	15,00	58,90	53,93

Tabela 2. Receitas municipais: participação percentual dos principais itens em 2003 e 2014 (%).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Os municípios brasileiros são muito dependentes das receitas de transferências intergovernamentais, mas observa-se que à medida em que se eleva a classe de tamanho demográfico deles, cresce o peso da arrecadação própria. Juntos, receitas tributárias e as duas principais transferências obrigatórias, compõem grande parte das receitas correntes municipais, como indica a última coluna da Tabela 2.

Ao longo do período 2003-2014, houve uma significativa perda de autonomia financeira entre todos os grupos de municípios brasileiros, observando-se declínio das suas principais fontes de recursos de alocação livre. Essa é a principal conclusão que se pode extrair da Tabela 2. Nela estão considerados os principais itens das receitas municipais: as receitas próprias, produto da arrecadação dos tributos de competência municipal; o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), principal fonte de transferências da União para os municípios; e a Cota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de transferência dos governos estaduais para os municipais.

Além dessa perda de autonomia financeira no período considerado, pode-se observar que as receitas tributárias próprias aumentam seu peso na medida em que a classe de tamanho da população se eleva. Verifica-se também que essa foi uma fonte que cresceu na década, em particular entre os municípios de maior porte. Em sentido contrário, o peso das transferências caiu impactando negativamente todas as classes de tamanho de municípios. Trata-se de resultado que atinge mais negativamente os menores, para os quais o FPM representa o principal item das receitas municipais em função do seu critério redistributivista.

Cabe ainda destacar que a perda de autonomia financeira deveu-se à perda de receitas de transferências intergovernamentais de caráter obrigatório. A elevação do FPM para 24,5% a partir de 2015 (em duas parcelas anuais de 0,5%), pode ter baixo impacto no curto prazo em função do esvaziamento da arrecadação tributária devido à queda do PIB². A perda destas transferências só não foi maior porque se elevou as transferências de capital (da União) para os municípios ao longo dos quadriênios, como se verá mais adiante.

A análise dos indicadores financeiros apresentada a seguir deu destaque aos municípios de maior porte demográfico, que são aqueles que enfrentam os maiores desafios na política urbana, entendida como uma das dimensões das políticas sociais. O corte populacional foi nos municípios com população a partir dos 200 mil habitantes, sendo que as capitais estaduais foram destacadas dos demais. Com o objetivo de melhor situar os resultados, os indicadores destes municípios poderão ser confrontados com as médias da totalidade dos municípios brasileiros. O primeiro destes indicadores é a relação receitas tributárias/receitas orçamentárias, o que permite avaliar o grau de autonomia financeira dos municípios.

Quadriênio	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
2003/2006	23,84	19,45	7,16
2007/2010	24,05	18,45	6,21
2011/2014	25,69	20,09	7,02

² Em 2015, o PIB declinou 3,8% e, em 2016, a queda foi de 3,6%. (IBGE, <https://goo.gl/vbZqff>)

Tabela 3. Participação média das receitas tributárias nas receitas orçamentárias (%) – 2003/2006, 2007/2010 e 2011/2014. Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Como já destacado, os municípios de maior porte demográfico contam com mais autonomia financeira, entendida como a maior participação das receitas tributárias próprias no total dos orçamentos, do que os pequenos (menos de 200 mil habitantes). A Tabela 3 permite confrontar a menor autonomia média do conjunto dos municípios brasileiros nos três quadriênios com as apresentadas por aqueles com população superior aos 200 mil habitantes. E, dentre estes, o melhor resultado das capitais, cujo desempenho melhorou ao longo do período considerado. Tratam-se de médias que podem escamotear diferenças importantes entre os municípios, mesmo dentro de cada grupo, sendo que aqueles localizados no Sudeste apresentam desempenho superior ao das demais regiões.

Esta é uma característica estrutural relevante do arranjo federativo brasileiro, não vinculada à crise conjuntural, e que vai além da desigualdade vertical entre o governo central e os governos subnacionais: a elevada disparidade horizontal, dentro de cada esfera – entre estados e entre municípios de um mesmo estado.

As disparidades decorrem de diferenças nas bases tributárias, na capacidade de arrecadação e nos critérios de rateio das transferências; e resultam em capacidades de gasto diversas, comprometendo a possibilidade de muitos governos locais financiarem as políticas sob sua responsabilidade e assegurarem bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos. Assim, embora as regras tenham sido desenhadas buscando a simetria entre os entes, a prática mostra que o sistema não funciona a contento (por causa das lógicas e critérios de repartição das diferentes transferências). (Nazareth, Araújo e Silva, 2015).

Outro indicador considerado foi a participação percentual das transferências de capital nas receitas orçamentárias, como indicado na Tabela 4. A perda relativa de importância das transferências intergovernamentais correntes no total das receitas foi parcialmente mitigada pela elevação das transferências de capital. Vale realçar que estas últimas constituem uma fonte de receita que o

município não pode contar como um fluxo permanente de recursos, sendo o resultado de negociação política caso a caso.

Quadriênio	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
2003/2006	1,92	1,80	3,08
2007/2010	2,40	3,08	4,31
2011/2014	1,48	2,31	4,32

Tabela 4. Participação média das transferências de capital nas receitas orçamentárias (%) – 2003/2006, 2007/2010 e 2011/2014. Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Diferente do observado com as receitas tributárias, o conjunto dos municípios tem maior dependência desta fonte de receita em relação àqueles com mais de 200 mil habitantes. Dentre esses, as capitais são ainda menos dependentes. Ao longo do período considerado, observa-se que no segundo quadriênio houve aumento das transferências de capital para os três grupos de municípios, movimento que foi revertido no último quadriênio, à exceção da média dos municípios brasileiros. Trata-se de um resultado que sugere que a União tem ampliado sua participação na coordenação federativa ao contribuir para as finanças dos municípios que não contam com a autonomia financeira dos maiores, e das capitais estaduais em particular.

As Tabelas 5 e 6 apresentadas a seguir visam proporcionar mais informações a respeito das duas principais fontes de receitas municipais. Na Tabela 5, as receitas próprias são divididas entre seus principais componentes: o IPTU, o ITBI e o ISS. Na Tabela 6, as receitas de transferências intergovernamentais estão divididas também entre alguns dos seus componentes: a Cota-parte do ICMS e as transferências de capital.

Anos	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos municípios brasileiros
Receitas Próprias			
Tributárias			
2003	R\$ 302,78	R\$ 162,67	R\$ 138,66
2010	R\$ 705,83	R\$ 378,17	R\$ 331,10
2014	R\$ 1.088,81	R\$ 599,18	R\$ 595,88
IPTU			
2003	R\$ 100,10	R\$ 60,95	R\$ 46,06

2010	R\$ 188,40	R\$ 107,02	R\$ 85,39
2014	R\$ 271,93	R\$ 122,46	R\$ 115,10
ITBI			
2003	R\$ 17,85	R\$ 9,16	R\$ 9,09
2010	R\$ 61,55	R\$ 30,20	R\$ 28,67
2014	R\$ 97,71	R\$ 57,17	R\$ 54,82
ISS			
2003	R\$ 133,73	R\$ 56,69	R\$ 54,11
2010	R\$ 370,55	R\$ 171,99	R\$ 163,09
2014	R\$ 580,89	R\$ 260,62	R\$ 244,61

Figura 9. Receitas tributárias próprias, arrecadação de tributos imobiliários (IPTU e ITBI) e do ISS *per capita* - 2003, 2010 e 2014 (em R\$/habitante, médias). Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

Considerados os valores em termos *per capita*, verifica-se que as capitais estaduais arrecadam significativamente mais, em média, do que os demais municípios brasileiros, incluindo aqueles com mais de 200 mil habitantes. Tal superioridade está assentada na arrecadação do ISS, o imposto sobre serviços, atividade que sustenta estas cidades, que se tornaram economias de serviços. Mas este maior peso também pode ser observado nos dois tributos incidentes sobre a propriedade imobiliária, o IPTU, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, e o ITBI, sobre a transmissão de bens imóveis. Estes poderiam aumentar ainda mais a disparidade em favor das capitais caso fossem melhor administrados, como já analisado em outro estudo (Santos, 2016). Nos três grupos de município, a elevação na arrecadação do ITBI sugere o potencial não explorado na arrecadação do IPTU, o que acaba por repercutir também na política urbana, já que diminui a potencial efetividade do uso do IPTU como instrumento de política urbana (Santos, 2014 e 2016).

Anos	Capitais estaduais	Municípios com mais de 200 mil habitantes (exceto capitais)	Total dos Municípios brasileiros
Cota-parte do ICMS			
2003	R\$ 170,68	R\$ 196,00	R\$ 167,39
2010	R\$ 331,09	R\$ 424,86	R\$ 348,28
2014	R\$ 427,08	R\$ 543,40	R\$ 464,74
Transferências de Capital			
2003	R\$ 6,23	R\$ 6,42	R\$ 9,97
2010	R\$ 30,24	R\$ 40,05	R\$ 53,92
2014	R\$38,52	R\$ 42,94	R\$ 52,12

Tabela 6. Receitas de transferências correntes (cota-parte do ICMS) e de capital *per capita* - 2003, 2010 e 2014 (em R\$/habitante, médias). Fonte: Elaboração própria com base nos dados STN/FINBRA. Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios, 2003-2014.

No que tange às receitas de transferências de capital, a situação é bem diferente, como já mencionado, já que a média de recursos apropriados pelo conjunto dos municípios é bem superior àquela dos municípios com mais de 200 mil habitantes. Entre esses, as capitais se destacam pelo menor valor médio *per capita* deste componente das receitas, especialmente no que se refere às transferências de capital, que beneficia preferencialmente os municípios de menor porte, como já referido anteriormente.

No que tange às receitas do ICMS transferidas aos municípios, a situação é diferente, pois estas são maiores entre aqueles com população superior a 200 mil habitantes. Este resultado reflete o peso da localização das indústrias, que não podem prescindir das economias de aglomeração nas cidades, mas buscam evitar os altos custos da localização nos núcleos das metrópoles. Ao se tornarem economias de serviços, as grandes cidades passaram a depender mais financeiramente do ISS, como observado anteriormente em relação às capitais estaduais.

Mas é preciso destacar que nos três grupos de municípios houve aumento dos valores per capita desta fonte de recursos, o que reflete o ambiente de crescimento experimentado pela economia brasileira ao longo do período considerado. A crise conjuntural deflagrada nos anos seguintes deve ter afetado esse bom desempenho desta transferência dos estados para os municípios.

Apesar de tão diferentes, os municípios – e os estados – são tratados como entes federativos com as mesmas responsabilidades e autonomias política, administrativa, financeira e legislativa. Esse federalismo simétrico instituído em 1988 vem sofrendo alterações por meio de emendas à Constituição (Santos, 2012), mas também por impactos financeiros nas principais fontes de suas receitas, as próprias e as transferências intergovernamentais.

Município, Federalismo Fiscal e crise nas relações interfederativas no Brasil

O aumento do rol de responsabilidades dos municípios teria de ser acompanhado de uma revisão do federalismo fiscal, o que ocorreu com o aumento da participação do Município na arrecadação de

tributos e na apropriação de transferências intergovernamentais. É o que se pode inferir pelos dados da Tabela 7, cobrindo o período entre os anos de 1960-2016.

Conceito	Central	Estadual	Local	Total	Central	Estadual	Local	Total
	Carga - % do PIB				Composição - % do PIB			
Arrecadação Direta								
1960	11.14	5.45	0.82	17.41	64.0	31.3	4.7	100.0
1970	17.33	7.95	0.70	25.98	66.7	30.6	2.7	100.0
1980	18.31	5.31	0.90	24.52	74.7	21.6	3.7	100.0
1990	19.29	8.52	0.97	28.78	67.0	29.6	3.4	100.0
2000	20.38	8.45	1.73	30.56	66.7	27.6	5.7	100.0
2010	22.36	8.81	2.07	33.23	67.3	26.5	6.2	100.0
2015	21.65	8.80	2.36	32.80	66.0	26.8	7.2	100.0
2016	21.37	8.88	2.45	32.70	65.4	27.1	7.5	100.0
Receita Disponível								
1960	10.37	5.94	1.11	17.41	59.5	34.1	6.4	100.0
1970	15.79	7.59	2.60	25.98	60.8	29.2	10.0	100.0
1980	16.71	5.70	2.10	24.52	68.2	23.3	8.6	100.0
1990	16.95	7.94	3.89	28.78	58.9	27.6	13.5	100.0
2000	17.07	8.16	5.33	30.56	55.9	26.7	17.5	100.0
2010	18.76	8.34	6.13	33.23	56.5	25.1	18.4	100.0
2015	18.10	8.22	6.48	32.80	55.2	25.1	19.8	100.0
2016	17.61	8.35	6.74	32.70	53.9	25.5	20.6	100.0

Tabela 7. Evolução da repartição da carga tributária e da receita disponível por nível de governo – 1960/2016 (% do PIB e da carga total). Fonte: Afonso, J. R. (2017).

Nesse período o peso da carga tributária elevou-se de 17,41% para 32,7% do PIB, mas sem perda de participação da União nesta carga, tendo evoluído de 64% para 65,4%. No mesmo período, os estados experimentaram uma diminuição de 31,3% para 27,1%, enquanto que os municípios avançaram de 4,7% para 7,5% em suas participações da arrecadação fiscal. Esse fortalecimento das bases financeiras do município fica ainda mais evidente quando se adicionam as transferências

intergovernamentais, verificando-se que sua participação na receita pública total disponível cresceu de 6,4 para 20,6%³.

Desde 1988, os municípios experimentaram esse fortalecimento institucional em contextos socioeconômicos marcados por diferenças importantes. Num primeiro momento (1989-1994), houve grande entusiasmo das prefeituras que se beneficiaram do aumento das transferências intergovernamentais. Num segundo momento (1995-2002), a prioridade da União era conquistar a estabilidade financeira com o Plano Real, o que implicou em elevar sua participação na arrecadação pública por meio do aumento de tributos não-partilháveis com os demais entes federativos, além de controle de gastos, revertendo o entusiasmo municipal. Um terceiro momento (2003-2010) pode ser caracterizado pela elevação dos gastos sociais e crescimento econômico, o que elevou a arrecadação fiscal, permitindo bases sustentáveis do seu financiamento. No último momento (2011-16) as receitas públicas e os aumentos de gastos sociais ficaram comprometidos com o declínio econômico, afetando negativamente as finanças públicas.

O momento atual é de exarcebamento de crise econômica: em 2015 o PIB declinou 3,8%, percentual que praticamente se repetiu (3,6%) em 2016. Esse retrocesso afeta muito negativamente o orçamento público que sofre não apenas com a perda de arrecadação, mas também com a forte rigidez dos gastos protegidos por lei (casos da Educação e da Saúde, além dos gastos com pessoal e os previdenciários).

Nunca é demais lembrar que a variável de ajuste orçamentária são os gastos não protegidos por lei: o investimento público, que corresponde a apenas aproximadamente 10% do Orçamento Geral da União. Estes investimentos deveriam incluir infraestrutura física, necessária para ampliar o estoque de capital e promover o crescimento econômico e da produtividade. Entretanto, de acordo com Sergio Gobetti (2015), metade dos investimentos da União no período 2013-14 refere-se a despesas com o Programa Minha Casa Minha Vida. Ou seja, investimento que não obstante sua relevância social (e inobstante as críticas urbanísticas a que está sujeito), não representa ampliação de infraestrutura produtiva.

³ Receita disponível representa a arrecadação própria do ente governamental mais ou menos as transferências intergovernamentais. A União perdeu menos participação na receita disponível (59,5% para 53,9%) do que os Estados (de 34,1% para 25,5%) ao longo do período 1960-2016.

O mergulho da economia brasileira na crise econômica nos anos seguintes certamente tornou mais agudo o desajuste orçamentário, afetando ainda mais os investimentos públicos. De acordo com Resende (2013), no período de 1995 a 2009, Estados e Municípios foram responsáveis por aproximadamente 80% dos investimentos dos três entes federativos. O peso da União só se eleva quando a ele adicionamos os investimentos das estatais federais. Por meio destas empresas, os governos estaduais elevavam seus gastos, mas esta estratégia ficou comprometida após a reestruturação de suas dívidas na segunda metade da década de 1990 (Santos, 2008). Sem poder contar com estas empresas, tanto os Estados quanto os Municípios sofrem maior limitação para financiar os seus dispêndios, em particular os investimentos, do que o governo federal.

A eclosão da crise financeira mundial de 2008 gerou medidas defensivas em vários países, o que pode se refletir em situações que colocam em xeque suas relações interfederativas (Eccleston and Krever, 2017). No Brasil não foi diferente. Inicialmente, o impacto foi pequeno e medidas anti-cíclicas foram acionadas. Acompanhando a argumentação de Afonso e Mello (2017), tais medidas incluíram duas estratégias principais: aumento dos gastos “quasi-fiscais” (por meio de operações de crédito com bancos públicos) e incentivos fiscais (que se refletiram na diminuição das receitas, mas que causaram um impacto positivo no PIB, o que poderia compensar as renúncias fiscais). Este quadro mudou em 2014, com o declínio acentuado das receitas públicas sem que os benefícios fiscais e o crédito subsidiado compensassem a queda do PIB.

Como o novo contexto impacta as relações interfederativas? Por meio do declínio muito acentuado das principais fontes de arrecadação de estados e municípios, cujo desempenho é muito pró-cíclico. O forte impacto nas finanças estaduais e municipais levou à compressão dos investimentos, num contexto em que as esferas subnacionais (sobretudo os municípios) tornaram-se os responsáveis pelos gastos sociais, que envolvem investimentos que geram despesas correntes com pagamento de pessoal ao longo de 3 ou até 4 décadas, refletindo-se daí para os gastos previdenciários.

Os gastos sociais tendem a se elevar ao longo do tempo em função da crescente expectativa de vida bem como pela elevada urbanização da população e polarização espacial em grandes cidades

(suscitando mais gastos com segurança pública, mobilidade, saneamento e habitação). Quais destes gastos poderão contar com mais aporte de recursos da União e/ou dos Estados? Quais tendem a ser cobrados – e subfinanciados – pelos Municípios? Como definido constitucionalmente, os municípios são cobrados por estas políticas, ainda que a maior parte delas seja de responsabilidade compartilhada pelas três esferas de governo. O crescimento das despesas municipais com essas políticas públicas descentralizadas parece não ter condições de se sustentar.

Esta crise tem sido denunciada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM)⁴, para quem “os Municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade”. De acordo com uma pesquisa realizada pela CNM referente ao ano de 2015, e cujas respostas abrangeram 73% dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 1,4% alegaram não sentir nenhum efeito da crise federativa. Entre os demais, 70% tiveram os primeiros sintomas da crise com problemas no custeio da Educação, mas foi na Saúde que a crise se abateu de forma mais severa, atingindo 83% deles. Outra área destacada foi a do Desenvolvimento Urbano, que depende de investimentos em infraestrutura urbana.

O déficit orçamentário tem sido financiado principalmente pelo atraso no pagamento aos fornecedores, priorizando o pagamento de salários dos servidores. Uma importantíssima fonte de receitas, os convênios com a União, passaram a ser contingenciados de modo que 67% dos municípios que responderam à pesquisa relataram ter tido problemas durante o mandato 2013/2016 com o recebimento de recursos relativos à execução destes convênios. Atualmente (2017), a crise financeira atingiu até o pagamento dos salários dos servidores, o que tem sido dado como justificativa para um grande número de decretos de calamidade financeira, estratégia para forçar a renegociação de contratos com fornecedores e despesas sem licitação pública.

⁴ Nota Técnica n. 14. “A crise pela ótica dos municípios brasileiros”. Estudos técnicos CNM, volume 8. Disponível em www.cnm.org.br/cms/biblioteca. Acesso em 17 ago. 2017.

Estudo técnico de janeiro de 2017⁵ da CNM esclarece que “o Decreto de Calamidade Financeira é um ambiente formal de comunicar a sociedade sobre os cortes a serem feitos pelas prefeituras”. O referido estudo informa que apenas em janeiro de 2017, 43 municípios decretaram calamidade financeira, sendo 29 deles na Região Sudeste, 10 na Região Nordeste, 3 na Região Sul e 1 na Região Norte do país.

O principal objetivo alegado para a decretação da calamidade seria o de reequilibrar as finanças públicas. Os prefeitos que estão iniciando seus mandatos (2017-2020) buscam sinalizar para a gravidade da situação financeira e econômica encontrada e evitar as penalizações decorrentes do descumprimento dos limites legais de endividamento e de gastos com pessoal, que foram ou poderiam ser extrapolados em vista da queda da receita corrente líquida – conceito que é a base de cálculo para os referidos limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal. Além do possível descumprimento das exigências de aplicação de recursos em saúde e educação e do não atingimento das metas de resultados fiscais, previstos na legislação federal, e do pagamento de dívidas herdadas de gestões anteriores. Vale destacar que a calamidade financeira não é reconhecida como sendo equivalente ao conceito de calamidade pública, sua utilização é controversa e tem sido questionada por muitos analistas.⁶

Esse cenário foi, como demonstrado, muito comprometido com a crise global eclodida em 2008, atingindo o Brasil a partir de 2013, quando houve grandes manifestações de rua em junho e que foram identificadas com demandas por melhores condições de vida (Castells, 2013; Harvey e outros, 2013). Mas trata-se de uma crise federativa de ordem estrutural, já que o maior compromisso com as políticas sociais protegidas pela Constituição e que foram descentralizadas para serem executadas e co-financiadas pelos municípios comprometeu este ente federativo com responsabilidades para muito além de suas capacidades técnicas e financeiras. Não é por acaso que a maior parte dos municípios, de

⁵ Disponível em <https://goo.gl/ESY9Wi> (último acesso em 15.05.2017).

⁶ “Contas À Vista. Crise leva as finanças públicas ao “estado de calamidade”” (<https://goo.gl/SJKgMh>, 28/06/16); “Coluna Fiscal: estado de calamidade financeira e a Lei de Responsabilidade Fiscal” (<https://goo.gl/vjcg1>, 14/11/16).

pequeno porte demográfico, reunidos na Confederação Nacional do Municípios, têm realizado marchas anuais de prefeitos a Brasília para demandar maior apoio da União⁷.

Segundo a CNM, a primeira destas marchas, em 1998, foi recebida pela tropa de choque do governo federal. Mas, com o passar dos anos, entrou na agenda regular do governo, sendo a última, a vigésima, ocorrida em maio de 2017. Dentre suas principais conquistas destacam-se duas elevações em 1% cada uma no FPM, a primeira em 2007 e a segunda em 2015, mitigando o descompasso entre aumento de compromissos com as políticas sociais e os recursos para financiá-los.

Impactos da crise nas finanças dos municípios fluminenses⁸

Como nos demais estados brasileiros, a crise econômica teve grande repercussão nas finanças públicas do Estado do Rio de Janeiro e seus municípios. Além da queda das receitas, a situação das contas públicas fluminenses foi particularmente agravada pela dependência que a economia estadual apresenta das atividades relacionadas ao petróleo e gás natural.

As receitas das participações governamentais do petróleo e do gás natural - royalties e participações especiais – constituem de fato importante parcela do orçamento do Estado e dos Municípios do RJ, apesar da participação desses entes no total distribuído nacionalmente vir caindo no período mais recente, em função do aumento da produção em outras regiões petrolíferas.⁹

A Tabela 8 mostra os valores das participações governamentais pagas no país em 2016 e em 2007, de acordo com informações da Agência Nacional do Petróleo (ANP), destacando os valores pagos aos entes federativos do Rio de Janeiro.

⁷ Confederação Nacional dos Municípios. *Marcha à Brasília: A defesa dos municípios por pauta e as demandas do movimento em visibilidade*. Disponível em www.cnm.org.br/institucional/marcha_a_brasilia. Último acesso em 17 de ago. 2017.

⁸ Agradecemos a Sonia Garrido, Marcos Ferreira da Silva e Jorge Eduardo Salgado Salles, do TCE-RJ, pela ajuda com os dados municipais, e a Sergio Lino Carvalho, também do TCE-RJ, pela discussão da calamidade financeira nos municípios, isentando-os de qualquer responsabilidade pela análise.

⁹ Depois da arrecadação com royalties e participações especiais crescer até 2009, caindo em razão da crise econômica mundial, retoma a trajetória de expansão em 2010 até 2015, “quando o percentual de participação fluminense havia sido reduzido para 64,0%, em razão da expansão experimentada por outras regiões petrolíferas, incluindo a porção Bacia de Campos em território capixaba”. (Silva; Matos 2016).

Item de Receita	Royalties e PE 2007	% no total	Royalties e PE 2016	% no total
União	5,662	39%	6,270	35%
Estado do RJ	4,362	30%	3,493	20%
Municípios do RJ	2,435	17%	2,537	14%
Estados (exc. RJ)	800	5%	2,265	13%
Municípios (exc. RJ)	824	6%	2,160	12%
Fundo Especial	577	4%	962	5%
Depósito Judicial	8	0%	21	0%
Educação e Saúde	-	0%	42	0%
Total	14,668	100%	17,750	100%

Tabela 8. Royalties e Participações Especiais pagas em 2007 e 2016 (em R\$ milhões correntes). Fonte: ANP (<https://goo.gl/6SPpTx>; acesso em 27/05/2017).

Como se observa, em 2016 foram pagos R\$ 17,75 bilhões em participações governamentais pela exploração do petróleo e gás natural no Brasil. O Estado e os Municípios do RJ receberam em torno de R\$ 6 bilhões, correspondendo a 34% do total pago no ano. Embora desde 2000, os valores das participações governamentais pagos no país tenham experimentado um grande crescimento, o valor recebido pelos entes do RJ em 2016 é inferior, em termos nominais, ao que foi pago pelas empresas concessionárias em 2007 (antes do início da crise, portanto) a esses mesmos entes: R\$ 6,8 bilhões, que equivaleram a 47% do total de R\$14,7 bilhões pagos em todo o país naquele ano.

Silva e Matos (2016) observam que em 2012 foram repassados aos municípios fluminenses 67% do total dos aproximadamente R\$ 2 bilhões distribuídos aos municípios brasileiros “conforme critérios técnicos que contemplam, especialmente, sua posição geográfica frente à região produtora” (dados da ANP); entre os 15 municípios que mais receberam recursos naquele ano, 9 eram municípios fluminenses.¹⁰

¹⁰ No Estado do Rio de Janeiro, 87 dos 92 municípios recebem royalties enquanto apenas 14 municípios receberam participações especiais em 2015 (Dados da ANP, disponível em: <https://goo.gl/7eguxp>).

Com mais de 60% do petróleo nacional produzido no estado, e com o alto nível de participação dessa *commodity* na economia fluminense, os aumentos de 3% da produção em 2015, e de 15% entre dezembro de 2013 e 2015, não foram suficientes para reverter o quadro de desaceleração do setor em 2015, fortemente impactado pelos efeitos políticos de gestão na Petrobras. (TCE-RJ, 2016).

As atividades da cadeia produtiva se ressentiram, efetivamente, da suspensão e/ou redução de investimentos e operações da Petrobras, principal empresa petrolífera nacional, em razão de denúncias de corrupção, no âmbito das investigações da chamada operação Lava Jato, com fortes desdobramentos sobre inúmeras empresas fornecedoras, e os setores naval e da construção civil, contribuindo para a queda da arrecadação do ICMS.

Assim, em 2015, registrou-se uma queda significativa das participações governamentais recebidas pelo Estado e seus municípios, decorrentes principalmente da queda do preço internacional do petróleo e da perda de participação relativa da produção na Bacia de Campos em comparação com os valores recebidos por São Paulo e Espírito Santo, provenientes da Bacia de Santos. O que não impediu os municípios fluminenses de continuarem como “líderes no cenário nacional, contudo, não somente com montantes menores, mas também como percentuais bem mais modestos, notadamente Campos dos Goytacazes e Macaé.” (SILVA; MATOS, 2016:712-713).

Os impactos sobre as finanças dos municípios fluminenses podem ser observados na Tabela 9 a seguir, que apresenta a evolução do conjunto das receitas dos 92 municípios do RJ desde 2011, pelos principais grupos – receita tributária própria, transferências intergovernamentais federais e do Estado do RJ e *royalties*, com dados atualizados pelo IGP-DI para milhões de reais de 2016, para permitir a análise da evolução. Com o objetivo de possibilitar a análise dos impactos fiscais, o quadro apresenta também os dados de 2007, anteriores ao início da crise de 2008, para fins de comparação.

Receitas	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (*)	% 2016/	% 2015/	% 2016/
								2007	2014	2014
Receita Tributária	10,497	14,514	15,736	16,600	17,426	16,968	15.411	47%	-3%	-12%

Transferências Estado	10,746	14,042	14,568	18,033	17,843	17,222	15.532	45%	-3%	-13%
Transferências União	6,407	8,172	8,858	9,305	10,080	10,216	9.987	56%	1%	-1%
<i>Royalties</i>	4,947	5,937	6,476	6,166	6,239	4,015	2.882	-42%	-36%	-54%
Receita Total (**)	39,874	55,546	58,902	60,328	63,493	61,101	57.899	45%	-4%	-9%

Tabela 9. Receitas dos 92 Municípios do Rio de Janeiro – 2007, 2011/2016

(em R\$ milhões de 2016). Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

OBS: Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

(*) 2016: Dados Preliminares;

(**) Inclui Receitas intraorçamentárias, e exclui deduções da receita corrente e para o Fundeb.

Os dados resumidos na Tabela 9 mostram que os principais grupos de receitas dos municípios do RJ apresentaram crescimento sustentado até um patamar máximo alcançado em 2014, com aumento real relativamente aos valores de 2007, pré-crise (valores em reais de 2016, descontada a inflação do período). A partir de 2015, observa-se queda dos valores reais de todos os grupos da receita, até chegar a 2016 em níveis próximos aos de 2012, com as receitas de *royalties* e das participações especiais pagos pela exploração do petróleo e gás natural caindo inclusive bem abaixo do nível inicial de 2007.

Essa constatação corrobora o apontado por Garson (2016), de que a perda de receitas no caso da União e dos estados já aparece em 2014, enquanto nos municípios só em 2015 se generaliza (Garson, 2016:7). Como se pode observar, as receitas totais somadas (valores atualizados para 2016) cresceram inclusive em 2014, quando foram 5% maiores que no ano anterior.

Esse desempenho positivo se verifica apesar da redução das receitas federais já naquele ano, quando as receitas administradas pela Receita Federal caíram (-3%) em termos reais relativamente a 2013.¹¹ Fato que também não impediu que as transferências da União para os municípios do RJ registrassem aumento de 8% entre 2013 e 2014, e seguissem crescendo inclusive em 2015.

¹¹ Dados da Secretaria do Tesouro Nacional, Resultado Fiscal do Governo Central - Estrutura Nova (Jan/1997-Mai/2017), <https://goo.gl/vE74w5>, acesso em 1/7/2017.

Não obstante, as receitas totais dos municípios fluminenses caíram a partir de 2015: redução de (-4%) com relação a 2014, que se aprofundou em 2016. A última coluna da Tabela 9 mostra os percentuais de variação dos grupos da receita entre 2014 e 2016.

Nela é possível constatar que, de 2014, ano em que atingiram os valores mais elevados, até 2016 (dados preliminares, sujeitos a confirmação), as receitas dos municípios do RJ variaram (-9%). A expressiva redução de (-54%) dos valores reais das participações governamentais recebidas pela exploração e produção do petróleo e do gás natural, os royalties, contribuiu sem dúvida para a queda das receitas no período.

Com efeito, a arrecadação dos municípios com os recursos de *royalties* caiu abaixo até do valor real de 2007, representando pouco mais da metade do que foi arrecadado naquele ano (em valores atualizados para 2016). Como resultado da queda – que vem sendo observada desde 2012 – a participação dos *royalties* no total das receitas municipais agregadas de 2016 alcançou apenas 5%, enquanto em 2007 chegava a 12%.

A receita tributária, que é o grupo com maior peso no total da receita, caiu (-12%) entre 2014 e 2016, um indicador preocupante, tendo em vista ser essa a fonte de recursos próprios que garante autonomia financeira às administrações locais, que são em geral muito dependentes das transferências das demais esferas de governo. O desempenho dos principais tributos municipais, que representaram cerca de 30% de tudo o que foi arrecadado em 2016 pelos municípios fluminenses, será analisado com mais detalhes na sequência.

O segundo grupo com maior relevância para o conjunto dos orçamentos é o das receitas transferidas pelo Estado do RJ para seus municípios¹² – que responderam por 27% do total arrecadado em 2016. Dentre estas, destacam-se, pela relevância, a cota-parte do ICMS, sobre o consumo (14% das receitas

¹² Estão incluídas as cotas-partes dos impostos sobre a circulação de mercadorias e serviços (ICMS), sobre a propriedade dos veículos automotores (IPVA) e da contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE), além das transferências do fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb) e de convênios (correntes e de capital) do Estado e de suas entidades para os municípios.

totais) e as transferências do Fundeb, fundo intraestadual, voltado para a manutenção e desenvolvimento da educação básica (10% do total recebido pelos municípios fluminenses em 2016).

A queda dos valores das transferências do Estado relativamente a 2014 foi de (-13%), sendo que a cota-parte do ICMS, principal imposto estadual, caiu (-4%) no primeiro ano, 2015, e (-16%) no segundo, 2016, relativamente a 2014. Ou seja, em 2016, os municípios receberam cerca de R\$ 100 milhões de repasses do ICMS (que são, em grande medida, proporcionais ao valor adicionado gerado nos respectivos territórios)¹³ a menos do que em 2014.

As transferências de convênios, que não tem um peso tão preponderante no total do orçamento, variam de ano a ano, não são definidas constitucionalmente (como a participação na receita de impostos federais) mas desempenham importante papel no financiamento de políticas públicas nas áreas sociais e para obras e investimentos, tiveram uma redução ainda maior entre 2014 e 2016, perdendo (-74%) do valor, correspondente a R\$ 190 milhões a menos.

As transferências de recursos federais constituem o terceiro grupo com maior relevância para os orçamentos municipais: em 2016, representaram 17% das receitas totais, destacando-se as transferências de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS, equivalentes a 8% do total) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM, que somaram 5% das receitas totais). Ao contrário do que se verificou nas transferências do Estado, o valor do conjunto das transferências federais manteve-se no mesmo patamar: aumentou 1% em 2015 e caiu -1% em 2016.

A Tabela 10 a seguir indica a participação percentual de cada um dos principais grupos na receita dos municípios, separando a capital em virtude do elevado peso de seu orçamento no total arrecadado em 2016 – R\$ 28 bilhões, valor equivalente ao arrecadado pelos 91 municípios do interior, juntos (valores

¹³ Além dessas, estão englobadas as transferências dos impostos sobre a propriedade territorial rural (ITR), sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); a cota-parte dos impostos sobre as exportações estaduais ou compensação (IPI-Exportação e desoneração do ICMS, ICMEXP); as destinadas às áreas sociais – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), que responderam com o SUS por 61% dos recursos da União para os municípios do RJ em 2016; e de convênios (correntes e de capital) da União e de suas entidades.

correntes, incluindo as receitas intraorçamentárias). O objetivo da Tabela 10 é evidenciar a importância da receita própria e a dependência que os orçamentos municipais possuem das transferências intergovernamentais de recursos de outras esferas.

Participação % do grupo no total das Receitas – 2016	Município do Rio de Janeiro	Municípios do Interior	% no total
Receita Tributária Própria	35%	18%	26%
Transferências União e Estado	30%	59%	43%
<i>Royalties</i>	1%	9%	5%
Demais receitas	38%	20%	29%
Receita Total	100%	100%	100%

Tabela 10. Participação (%) dos grupos no total das Receitas Municípios do interior X Capital do Estado do RJ – 2016.

Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

(*) 2016: Dados Preliminares.

Como se observa, o peso da receita tributária no orçamento da capital (35%) é o dobro do que representa para o conjunto dos municípios do interior (18%), revelando a maior autonomia financeira da capital e a sustentabilidade de sua situação fiscal relativamente aos demais, cujo nível de dependência das transferências e dos *royalties* do petróleo é bem mais elevado – 59% e 9%, respectivamente, contra 30% e 1%, do município da capital, corroborando a análise desenvolvida nas seções precedentes acerca da maior fragilidade financeira dos municípios que não são capitais.

A Tabela 11 detalha a evolução dos principais tributos municipais entre os anos de 2011 e 2016 e apresenta os dados relativos a 2007, para possibilitar a comparação com período pré-crise (sempre em valores atualizados de dezembro de 2016).

Receitas	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (*)	% 2016/ 2007	% 2015/ 2014	% 2016/ 2014

Receita Tributária	10,497	14,514	15,736	16,600	17,426	16,968	15.411	47%	-3%	-12%
ISS	5,263	8,050	8,832	9,298	9,956	9,683	8,150	55%	-3%	-18%
IPTU	2,916	3,238	3,322	3,496	3,597	3,566	3,655	25%	-1%	2%
ITBI	749	1,203	1,408	1,458	1,315	1,127	944	26%	-14%	-28%
IRRF	850	1,213	1,322	1,474	1,695	1,734	1,814	113%	2%	7%
Taxas	714	801	842	868	861	856	840	18%	-1%	-2%

Tabela 11. Receitas Tributárias dos Municípios do Rio de Janeiro - 2007/2016
(em milhões de reais de 2016).

Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

OBS: Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

(*) 2016: Dados Preliminares.

Em 2016, a arrecadação dos 92 municípios do RJ com os tributos de sua competência somou R\$ 15,4 bilhões,¹⁴ 12% inferior ao valor arrecadado pelos municípios em 2014, R\$ 17,4 bilhões, maior receita anual de todo o período analisado (em reais de 2016).

O comportamento das receitas municipais foi determinado principalmente pelo desempenho do ISS, principal imposto municipal, que totalizou R\$ 8,2 bilhões em 2016, um valor 18% menor que o arrecadado em 2014: quase R\$ 10 bilhões. Como se constata, uma perda significativa de -R\$ 1,8 bilhão. O movimento de queda na arrecadação do imposto iniciou em 2015, quando a receita do ISS caiu (-3%), acompanhando a desaceleração das atividades, especialmente do setor de serviços: a queda no PIB estadual de serviços em 2016 foi de (-6,2%), arrastando a receita tributária total.

Apesar da queda recente, é possível observar que a arrecadação do ISS cresceu 55% desde 2007, já descontada a inflação, enquanto a receita do IPTU, sobre a propriedade imobiliária, segundo imposto mais importante, cresceu 25%, no mesmo período, menos da metade. Como consequência, o IPTU perdeu importância relativa, o que pode ser explicado, entre outros fatores, pelo menor esforço relativo dos governos municipais na cobrança desse imposto relativamente ao ISS.

¹⁴ Além do IRRF, imposto de renda, que embora de competência federal definida no art. 158, I, da Constituição, é recolhido na fonte sobre os pagamentos dos salários dos servidores municipais.

Uma arrecadação mais efetiva do imposto imobiliário envolve a atualização de cadastros e da planta de valores, sistemas e equipes de técnicos preparados para exercer uma fiscalização atuante, ou seja, estruturas modernas de administração tributária e fiscalização e com capacidade para uma cobrança eficaz, que não apenas garanta mais receita, mas principalmente maior justiça fiscal. Em 2016, a arrecadação com o IPTU somou R\$ 3,7 bilhões, aumento de 2% com relação a 2014 (em 2015, apresentou ligeira queda). Apesar do aumento, ainda assim, representa menos da metade do valor do ISS arrecadado. A comparação com o comportamento dos demais tributos, além do crescimento da população nas cidades fluminenses, sugere a existência de um espaço fiscal não explorado pelas administrações locais.

As duas últimas colunas da Tabela 11 deixam claro o movimento de perda da receita de tributos em 2015 (com exceção do IRRF, cuja arrecadação é vinculada ao pagamento de pessoal das administrações locais, que não caiu em 2015, como se discutirá adiante), que se aprofunda em 2016, quando a arrecadação de todos os tributos foi menor.

A maior queda foi na arrecadação do Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis, ITBI, pago por quem compra um imóvel, que caiu (-14%) em 2015 e (-28%) em 2016, como reflexo do agravamento da crise econômica que atingiu também as transações do setor imobiliário e os respectivos valores, com a redução dos preços. O ITBI e as taxas são os tributos com menor expressão na receita total dos municípios, representando apenas 2% e 1%, respectivamente.

A Tabela 12, a seguir, resume a evolução das despesas empenhadas dos municípios desde 2011, pelas principais naturezas, e acrescenta os dados de 2007, ano anterior ao início da crise, em valores atualizados (milhões de reais de dezembro de 2016), para permitir a análise dos impactos já mencionados também na estrutura do gasto.

Despesas (principais Naturezas)	2007	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (*)	% no total 2016	% 2016/ 2007	% 2015/ 2014	% 2016/ 2014

Pessoal e Encargos	19,629	25,476	27,429	29,578	31,761	31,928	30,825	52%	57%	1%	-3%
Outras Despesas Correntes	14,877	19,744	21,976	22,441	23,557	22,039	21,266	36%	43%	-6%	-10%
Investimentos e Inversões Financeiras	4,439	8,127	7,757	6,080	7,847	8,237	6,099	10%	37%	5%	-22%
Juros e Encargos da Dívida	1,054	818	762	785	845	637	662	1%	-37%	-25%	-22%
Amortização da Dívida	855	2,152	905	948	810	702	617	1%	-28%	-13%	-24%
Despesa Total (**)	40,854	56,319	58,829	59,831	64,820	63,543	59,469	100%	46%	-2%	-8%

Tabela 12. Despesas dos 92 Municípios do Rio de Janeiro Principais Naturezas – 2007, 2011/2016 (Despesas empenhadas em milhões de reais de 2016).

Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

OBS: Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

(*) 2016: Dados Preliminares; (**) Inclui Despesas intraorçamentárias.

A despesa total dos 92 municípios, evidenciada na última linha da Tabela 12, cresceu substancialmente acima da inflação, passando de R\$ 40,8 bilhões em 2007 para R\$ 56,3 bilhões em 2011, até alcançar quase R\$ 65 bilhões em 2014 – nível mais alto do período analisado, caindo a partir de então. Com o agravamento da crise, a despesa total dos governos locais caiu (-2%) em 2015 e (-8%) em 2016, quando comparados os valores totais das despesas municipais com os gastos consolidados de 2014. Em 2016, os orçamentos municipais somaram R\$ 59,5 bilhões (valores atualizados).

A análise da composição das despesas municipais de 2016 revela que os gastos com pessoal e encargos constituem a principal natureza de despesa, representando 52% do total, seguida do grupo de outras despesas correntes (responsável por 36%) e dos gastos com investimentos e inversões financeiras (10% do total).

Esta composição do gasto está alinhada com as necessidades inerentes às atribuições de responsabilidade dos municípios, em especial com a prestação de serviços nas áreas sociais, como a

saúde e a educação, atividades altamente empregadoras de mão de obra e que apresentam demandas crescentes pela população com o processo de urbanização e o crescimento das cidades já mencionados, intensificadas nos períodos de crise.

Ademais, em virtude das exigências legais e constitucionais de contratação de pessoal na área pública, vigentes no país, os vínculos de trabalho estabelecidos são, de maneira geral, fortes, e apresentam uma natureza estável. Em outras palavras, existe uma forte rigidez associada a essas despesas, dada pelo crescimento vegetativo da folha de pagamento e pela dificuldade de demissão de pessoal na área pública, uma vez que a constituição federal estabelece a necessidade de concursos públicos para o preenchimento da maioria dos cargos e funções, em todas as esferas de governo.

Esses aspectos explicam a evolução das despesas com pessoal, com um consistente crescimento até 2015, inclusive, da ordem de 1% em relação a 2014, apresentando queda só em 2016 de (-3%) com relação a 2014. De fato, entre 2007 e 2016, o valor dessas despesas aumentou 57%, chegando a R\$ 30,8 bilhões, acima do aumento de 46% das despesas totais e de todas as demais naturezas.

Deve ser destacado que o comportamento agregado dos gastos encobre significativas diferenças entre a evolução das despesas no Município do Rio de Janeiro, capital do Estado do RJ, e nos demais municípios. Enquanto os gastos com pessoal e encargos dos 91 municípios do interior caíram (-1%) e (-10%) na comparação de 2015 e 2016 com 2014, respectivamente, revelando um ajuste expressivo, na capital essas despesas aumentaram 3% e 6% nesses mesmos anos relativamente a 2014.

As diferenças observadas devem-se não apenas ao fato do Município do Rio ser uma importante capital brasileira (já tendo sido inclusive um estado até 1975) – e por essa razão apresentar algumas peculiaridades e diferenciações na legislação que rege a divisão de receitas e atribuições na federação, relativamente aos demais municípios – como por ter sediado dois megaeventos esportivos, a Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos e Paralímpicos em 2014 e 2016, implicando vultosos investimentos e elevado esforço de financiamento e mobilização de recursos materiais, financeiros e humanos para sua realização.

Isso explica, em grande medida, que a despesa total do município da capital tenha aumentado 4% em 2015 com relação ao ano anterior, quando o investimento aumentou expressivos 34%, e que o total de gastos tenha se mantido no mesmo patamar, em torno de R\$ 30 bilhões em 2016 (valor atualizado), enquanto os municípios do interior registraram queda de (-7%) no conjunto da despesa em 2015 e de (-34%) nos investimentos. Queda que é ainda mais elevada quando se comparam os gastos totais dos 91 municípios do interior em 2016 com os gastos totais de 2014: (-15%), já descontada a inflação no período.

A redução de (-10%) na natureza outras despesas correntes em 2016 vis-a-vis os gastos de 2014 com a mesma natureza, também revelada na Tabela 12, sugere que houve um esforço de ajustamento dos governos locais em naturezas de despesa mais flexíveis, ligadas ao custeio das atividades, como material de consumo, e com contratações de serviços de terceiros, entre outras. A redução dessas despesas foi, inicialmente, em 2015, de (-6%), o que parece reforçar o argumento de que houve efetivamente um esforço maior de ajuste em 2016, diante do agravamento da situação fiscal e financeira dos municípios.

Mais uma vez, aqui as diferenças entre o desempenho dos municípios do interior e da capital são significativas: enquanto entre 2014 e 2016 os primeiros reduziram em (-15%) os valores empenhados com outras despesas correntes, no município da capital a redução foi de apenas (-2%). Também com relação aos pagamentos com o serviço da dívida – juros e encargos e amortizações – a maior parte do gasto consolidado é de responsabilidade do município da capital, que pagou R\$ 854 milhões em 2016, enquanto os municípios do interior pagaram, juntos, R\$ 425 milhões.

Esse comportamento da despesa com o serviço da dívida parece estar em linha com a realidade de acesso restrito (senão inexistente) ao crédito para a grande maioria dos municípios brasileiros, especialmente os menores, que têm maior dependência de transferências, conforme se analisou ao longo deste artigo, ao contrário da capital, que, como evidenciado na Tabela 10, teve 34% de seu orçamento financiado por receita tributária própria em 2016 e apresenta, portanto, maior capacidade de

endividamento e pagamento, além dos megaeventos, que envolveram a contratação de expressivas operações de crédito.¹⁵

O Gráfico 1 a seguir ilustra a comparação entre as receitas e despesas totais dos municípios do Rio de Janeiro no período mais recente, em valores atualizados para reais de dezembro de 2016. Resta evidenciada a piora dos resultados da execução orçamentária desde 2014, com o agravamento da crise, já analisado, em 2016.

Com o intuito de permitir uma melhor compreensão dos impactos, o gráfico apresenta a evolução dos resultados do município da capital destacados dos demais 91 municípios do interior, justificada não apenas pelo tamanho de seu orçamento, mas pelas diferentes condições vivenciadas no período recente, ao sediar os grandes eventos esportivos e as circunstâncias a eles associadas, já comentadas.

Como se depreende, os impactos foram diferenciados. A piora do resultado agregado dos municípios do interior foi bem mais intensa, com a transformação de um superávit de mais de R\$ 1,3 bilhão em 2012 em um déficit superior a R\$ 1,4 bilhão em 2015 e de quase R\$ 1 bilhão em 2016 (dados preliminares, sujeitos a confirmação).

Na capital, ao contrário, o pior resultado da execução orçamentária foi o déficit de R\$ 1,6 bilhão apurado em 2012, com um movimento de recuperação em 2013 e 2014 e piora em 2015, com déficit superior a R\$ 1 bilhão, e ligeira melhora em 2016. Apesar disso, em todos os anos, o resultado na capital foi negativo (déficit).

¹⁵ A receita de operações de crédito internas e externas do Município do Rio de Janeiro de 2016 foi R\$2,3 bilhões, equivalente a 8% da receita total, mais que a cota-parte do ICMS, R\$ 2,2 bilhões (dados do Siconfi/STN).

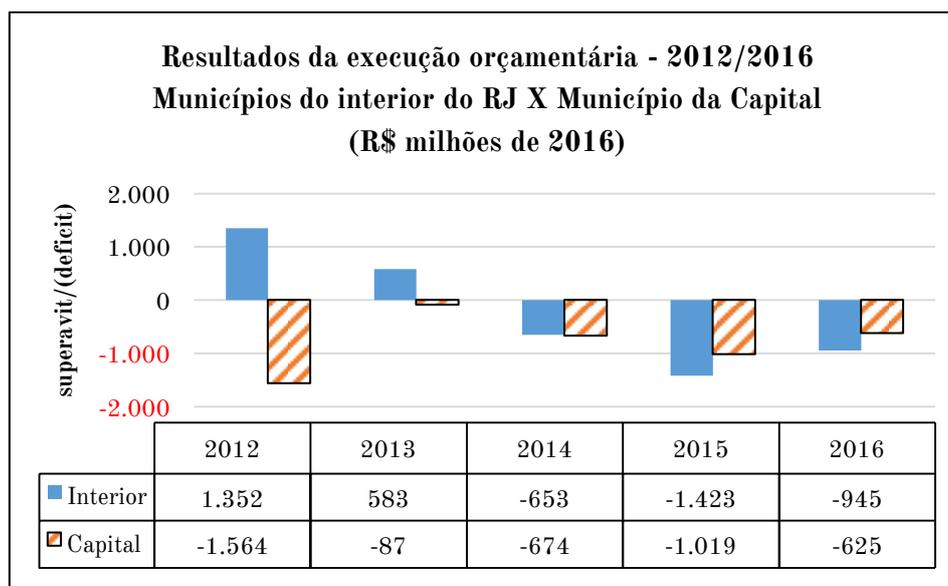


Gráfico 1. Resultados da Execução orçamentária – 2012/2016
Municípios do interior X Capital do Estado do RJ.

Fonte: Elaboração própria; Dados do TCE-RJ (Sigfis), STN (Relatórios Finbra e Siconfi).

OBS: Inclui Receitas e Despesas intraorçamentárias; 2016: Dados Preliminares;

Valores atualizados para dezembro de 2016 pelo IGP-DI/FGV.

A visualização dos resultados expressa no Gráfico 1 ilustra a extensão da crise atravessada pelos municípios do Rio de Janeiro, que se traduz no comprometimento da capacidade de pagamento e investimento, indicando a relevância e a urgência da busca de alternativas para viabilização das políticas públicas de responsabilidade municipal e para a promoção do desenvolvimento. Com efeito, na ausência de planejamento e estratégias para a ação municipal, os déficits orçamentários, como já mencionado, vêm sendo financiados pelo aumento do endividamento junto a servidores, fornecedores e credores (no caso da capital, por meio de operações de crédito), comprometendo orçamentos futuros, a qualidade de vida nas cidades e o atendimento das demandas dos cidadãos.

CONCLUSÕES

Existem causas conjunturais (crise financeira mundial de 2008), mas também causas estruturais (pacto federativo brasileiro) a se refletirem na atual crise das relações interfederativas no Brasil. Entre essas últimas, destaca-se o forte centralismo da União. Mesmo em períodos marcados pela descentralização das políticas públicas, a forte heterogeneidade entre os municípios (e também entre os Estados) levou o governo federal a ter importante papel na “coordenação federativa” das políticas

públicas. Contrariando o que havia sido pactuado na Constituição, os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) promoveram maior centralismo na administração, com o governo federal elaborando um conjunto de planos oferecendo recursos aos governos municipais desde que aderissem ao que fora formulado. Foi uma verdadeira “era dos planos, como são exemplos os casos do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social e o Plano Nacional de Saneamento e Resíduos Sólidos.

Trata-se de estratégia que visa diminuir as desigualdades regionais/locais, uma vez que a descentralização favorece as regiões mais ricas, que desfrutam de maior autonomia financeira. Nas regiões Sudeste e Sul, a descentralização das políticas públicas sociais pode ser experimentada como um avanço em sua autonomia, com maior efetividade destas políticas, o que poderia aumentar o diferencial de indicadores sócio-econômicos em desfavor das regiões mais pobres, Nordeste e Norte. Nestas, a descentralização tem sido experimentada como parte de redes federativas verticais, em que no topo está o governo federal, sem maior autonomia regional/local (Santos, 2008).

A crise financeira internacional agravou uma situação que já era grave, tornando insustentável o pacto federativo no País. Forte evidência disso são os decretos estaduais e, principalmente, municipais de calamidade financeira, como estratégia para evitar penalizações decorrentes do descumprimento dos limites constitucionais e legais de gastos e de aplicação mínima de recursos na saúde e na educação.

Se, por um lado, a gestão centralizada dos recursos pelo governo federal vem se mostrando insuficiente para lidar com os desdobramentos da crise e a conseqüente ampliação da demanda por políticas sociais nas grandes cidades, por outro, a descentralização da administração com a ascensão municipal também parece não ser suficiente para lidar com a complexidade da dinâmica atual.

Considerando as peculiaridades do federalismo tripartite brasileiro, constituído nesse modelo a partir da Constituição Federal de 1988, a emergência do protagonismo municipal veio acompanhado não apenas de um declínio da atuação dos Estados, mas também por um estreitamento das vias de acesso a recursos financeiros entre União e Municípios. Para além da redistribuição de competências

executivas, os canais para obtenção dos meios para fazê-los também foram redefinidos, posicionando os Estados como agentes marginais nesse processo.

Como uma das consequências dessa estrutura peculiar de organização federativa dos recursos e das responsabilidades, durante os primeiros anos do século XXI, observou-se o desenvolvimento e a implementação de instrumentos jurídicos alternativos de gestão compartilhada entre municípios localizados próximos geograficamente.

Há, nesse sentido, um duplo movimento nas relações interfederativas que é realizado no entorno do binômio autonomia e recursos financeiros. Mesmo observando apenas os municípios brasileiros de porte médio e grande – em que se verifica expressiva disparidade tanto em termos de arrecadação fiscal como também em indicadores sociais –, as medidas descentralizadoras conferiram aos referidos entes maior poder político que, ao mesmo tempo, veio acompanhado de maiores responsabilidades. Ou seja, se descentralizar para os municípios com maior capacidade arrecadatória representou para estes uma ampliação de sua autonomia, para os demais, uma das consequências diretas desse processo foi uma ampliação de dependência das transferências de recursos por parte do governo central.

Nesse contexto estrutural complexo, o agravamento da crise econômica e financeira impactou de forma diferenciada os entes federativos, tendo afetado gravemente o estado e os municípios do Rio de Janeiro, pela elevada dependência que apresentam dos recursos naturais do petróleo e gás natural. Além do Estado, quase um terço de seus 92 municípios decretaram estado de calamidade ou emergência financeira e/ou administrativa desde 2016, realidade que se traduziu em atrasos em pagamentos de salários de servidores e demissão de não estáveis, revisão de contratos firmados e renegociação de serviços, entre outros.

A análise das receitas e despesas dos municípios fluminenses no período 2011/2016 e a comparação com os valores de receitas e despesas de 2007 (pré-crise) evidenciou a piora dos resultados da execução orçamentária desde 2014, especialmente para os municípios do interior, comprometendo a

capacidade de pagamento e sugerindo a urgência da busca de alternativas para viabilização das políticas públicas de responsabilidade municipal.

REFERÊNCIAS

Afonso, J.R. e Mello, L. (2017) 'The global crisis and Brazilian federalism: effects and perspectives'. in Eccleston R. e Krever, R. (eds.) **The future of federalism: Studies in fiscal federalism and state-local finance series**. (Edward Elgar, Cheltenham), 291-313.

Afonso, J. R. (2017) "Mecanismos de articulación intergubernamental en Brasil para mejorar los ingresos de las unidades federativas". In: **Foro Internacional "Autonomía y Coordinación Fiscal para una Descentralización Efectiva"**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Disponível em: <http://www.joserobertoafonso.com.br/category/publicacoes/>, acesso em 7/9/17.

Arretche, M. (2000) **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização** (Revan, São Paulo).

Arretche, M. (2012) **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas: Fiocruz.

Castells, M. **Redes de Indignação e esperança. Movimentos sociais na era da internet**. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Marcha à Brasília: A defesa dos municípios por pauta e as demandas do movimento em visibilidade**. Disponível http://www.cnm.org.br/institucional/marcha_a_brasilia Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. Nota Técnica 14: A crise pela ótica dos municípios brasileiros. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/A%20Crise%20pela%20%C3%B3tica%dos%20Munic%C3%ADpios%20brasileiros.pdf>. Acesso em 17 ago. 2017.

Eccleston R. e Krever, R. (2017) **The future of federalism: Studies in fiscal federalism and state-local finance series**. (Edward Elgar, Cheltenham).

Fundação CEPERJ (2017). Estimativa do PIB-RJ 2016 Disponível em: <https://goo.gl/voKRX3> Acesso em 05/07/2017.

Garson, S. (2016). A crise bateu à porta dos municípios...e a porta estava aberta! Disponível em: <https://goo.gl/8M5JED>. Acesso em 05/07/2017.

Gobetti, S. W. (2015) 'Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível'. **Texto para discussão 2037**. (IPEA, Brasília) 21.

Harvey, D; Maricato, E.; Davis, M.; e Braga, R., Zizek, S, entre outros. **CIDADES REBELDES. Passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. Editorial Boitempo. Coleção Tinta Vermelha, 2013.

Nazareth, P. (2015) **Descentralização Fiscal e Autonomia Municipal: elementos para o debate**. Revista Paranaense de Desenvolvimento (Online), v. 36, p. 117-, n. 2015.

Nazareth,P.; Araújo, N. e Silva, M.(2015). "Finanças públicas do estado e dos municípios do Rio de Janeiro". in: Osorio, M. et al (org.) **Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, v.1 p.251-290.

Resende, F. (2013) 'O Estado partido: comportamento das despesas públicas e da dinâmica socioeconômica na Nova República', in Resende, F. e Cunha, A. (org.) **A Reforma Esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento**. (Editora FGV, São Paulo), 37.

Santos A. e Vasques. P. H. (2016) 'Estatuto da Metrópole e gestão de aglomerados urbanos no Brasil'. **Revista del CESLA** 19, 125-151.

Santos, A. (2008) **Município, descentralização e território**. (Forense, Rio de Janeiro).

Santos, A (2012) 'Descentralização e Autonomia Financeira Municipal: Uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro'. **Revista GEO UERJ** 23, v.2, 50-72.

Silva, R e Matos, M. (2016). "Petróleo e desenvolvimento regional: o Rio de Janeiro no pós-boom das commodities". **Revista de Desenvolvimento Econômico. RDE**, Ano XVIII, v.2, n. 34, Salvador, BA, p. 704-722. Disponível em: <https://goo.gl/1Vj9t5>. Acesso em 05/07/17.

TCE-RJ. Tribunal de Contas do Estado do RJ. (2016) Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – Exercício 2015. Parecer do Corpo Técnico. Disponível em: <https://goo.gl/T4Ke93>. Acesso em: 05/07/17.