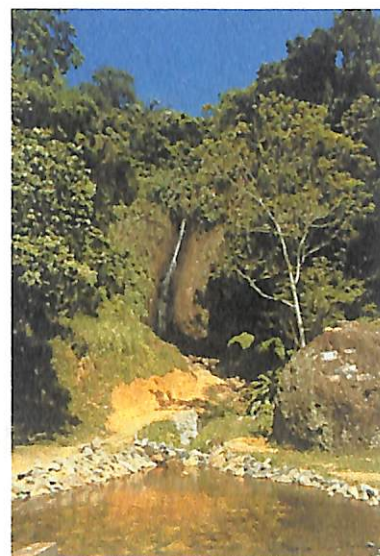
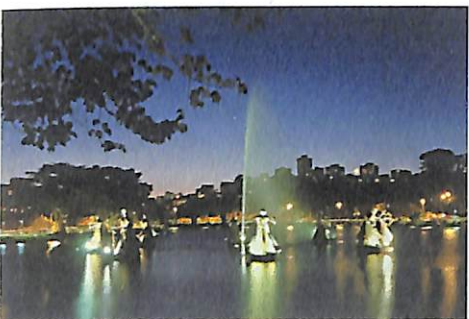
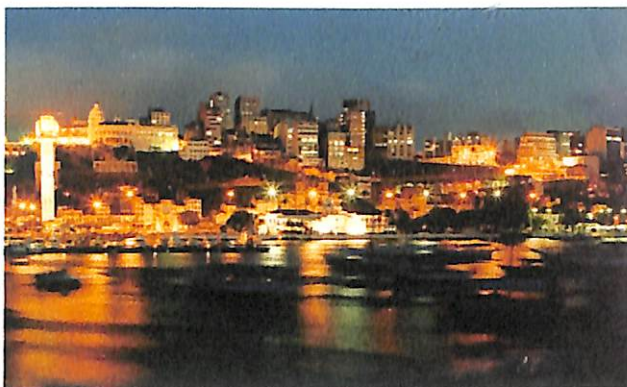
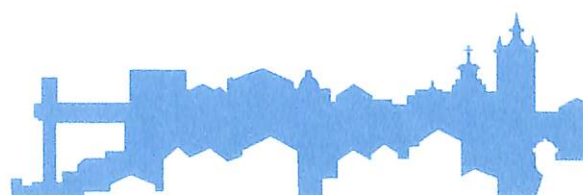
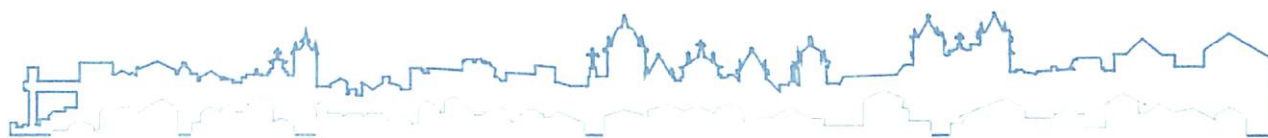




As Finanças Públicas de Salvador



PLANO DIRETOR DE
DESENVOLVIMENTO
URBANO Salvador 2000 **PDDU**



Prefeitura Municipal do Salvador
Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente
e Desenvolvimento Econômico
Coordenadoria Central de Planejamento e Desenvolvimento Urbano
Centro Educacional de Tecnologia em Administração
Fundação Mário Leal Ferreira
AEP Consultoria Ltda.

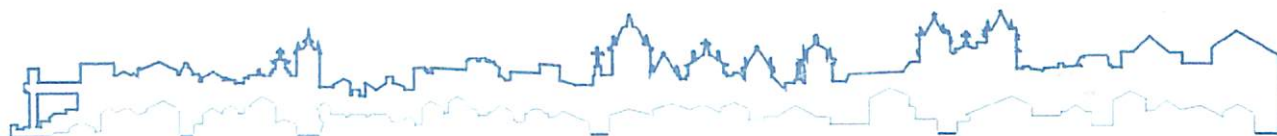
As Finanças Públicas de Salvador

VERSÃO PRELIMINAR
EM 07/11/00
ASS. Okens

Setembro 2000

ECO - 264

PMS	FMLF	GERIN
BIBLIOTECA		
4492	24/02/03	
Nº Reg.	Data	



Prefeitura Municipal de Salvador

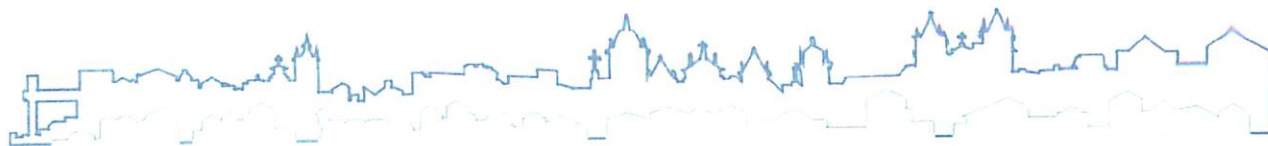
Antônio José Imbassahy da Silva
Prefeito

Secretaria Municipal do Planejamento, Meio Ambiente
e Desenvolvimento Econômico

Manoel Raymundo Garcia Lorenzo
Secretário

Coordenadoria Central de Planejamento
e Desenvolvimento Urbano

Maria das Graças Torreão Ferreira
Coordenadora



Coordenação Geral

Maria das Graças Torreão Ferreira

Colegiado de Coordenadores do Plano

Fernando Sérgio Barbosa Teixeira
Heloísa Oliveira de Araújo
Ilce Maria Marques de Carvalho
Liana Sílvia de Viveiros e Oliveira
Luiz Chateaubriand Cavalcanti dos Santos
Rosa Alba Sarno Braga

Núcleo de Geoprocessamento

Jandira Maria de Fátima França – *Coordenadora*
George Augusto Batista Câmara
Luciana de Carvalho Leite

Acompanhamento do Estudo

Antônio Luiz de Carvalho Fernandes
Frederico Santana dos Reis

Consultoria

Sérgio Zaratín

Fundação Mário Leal Ferreira

Manoel Raymundo Garcia Lorenzo – *Presidente*

AEP Consultoria Ltda.

Equipe Técnica

Vladson Bahia Menezes – *Coordenador*
Maria Emília Marques Fagundes
Simone Uderman
Tatiana Maria Guimarães Hastenreiter

Programação Visual

Salles Assessoria e Consultoria Ltda.

Fotografias da Capa

Artur Ikishima / Arquivo Bahiatur
Aristides Alves / Arquivo Bahiatur
Frederico Mertens / Arquivo Bahiatur
Tonny Bittencourt
Valter Pontes



Apresentação

O presente documento, referente *As Finanças Públicas de Salvador*, integra coletânea de estudos que se constituem, nos termos da lei de aprovação do PDDU Salvador 2000, em peças acessórias desse Plano, estando, nessa condição, sob custódia da unidade de planejamento da Prefeitura do Município, e à disposição dos cidadãos e associações representativas da população para consultas e verificações.

Os temas abordados nos estudos que compõem a coletânea tiveram por finalidade atualizar a compreensão a respeito de todos os assuntos que devem ser objeto de análise, projeções e proposições do Plano. Nessa condição, cobriram os aspectos sociais e econômicos da realidade local, os ligados à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos sociais, aos quadros espacial e do meio ambiente, à habitação, à cultura, à organização administrativa municipal, e à gestão de todos os assuntos que cabem na esfera da competência do Município, ou que, sendo objeto da atuação de outros níveis de governo, dizem respeito diretamente ao desenvolvimento de Salvador.

Muito embora a finalidade imediata dos estudos seja a de prover os subsídios necessários à definição dos conteúdos do PDDU, os resultados obtidos transcendem essa finalidade, acabando por se constituírem num apanhado geral das condições do Município totalmente atualizado e explicitativo das transformações estruturais e conjunturais pelas quais vem passando Salvador. Dada essa qualificação, o uso dos estudos tende a ser o mais amplo possível, seja por parte da Administração, seja pelas forças econômicas atuantes no Município, seja por estudiosos da realidade soteropolitana, ou por qualquer outro setor da comunidade.

Por outro lado, ressalta do conjunto dos estudos a complexidade de que se reveste, hoje, a realidade de um Município como Salvador, complexidade essa que se revela tanto nas alterações incorridas nos paradigmas organizacionais e produtivos da atividade econômica, ligadas à inserção do País no ordenamento econômico/financeiro emergente no final do século, quanto nas mudanças e diversificação do perfil social da população do Município, como, também, nos diferentes sistemas técnicos e de gestão da infra-estrutura e dos serviços sociais e municipais instalados em Salvador.

Como resultado dessa complexidade ampliada, que faz avultarem os conflitos distributivos e as disputas entre demandas dos diferentes agentes e setores da comunidade pelos bens públicos e comuns, mais complexas, também, se tornam as questões ligadas ao território, ao assentamento urbano e não-urbano e ao meio ambiente, que conformam o suporte espacial e físico para o conjunto de processos sócio-econômicos em curso no Município. Nesse sentido, os estudos servirão também como referência para, praticamente, todas as políticas públicas definidas e operadas em Salvador, apontando às mesmas a necessidade de uma qualificação ampliada e inovada, e da superação dos velhos paradigmas da atuação isolacionista e segregada por setores de gestão, em favor de práticas caracterizadas pela cooperação inter-setorial.

Com toda a atualização de compreensão que permitem a respeito da realidade de Salvador, os estudos desta coletânea são todos estudos aplicados e direcionados para fins práticos de planejamento, não se confundindo com trabalhos de tipo acadêmico. Não obstante, grande parte dos mesmos foi elaborada com o concurso de professores universitários de Salvador e de centros de ensino superior e pesquisa do interior da Bahia, em demonstração clara do avanço que o conhecimento e a prática universitária vêm apresentando em pólos do Estado que não a Capital.

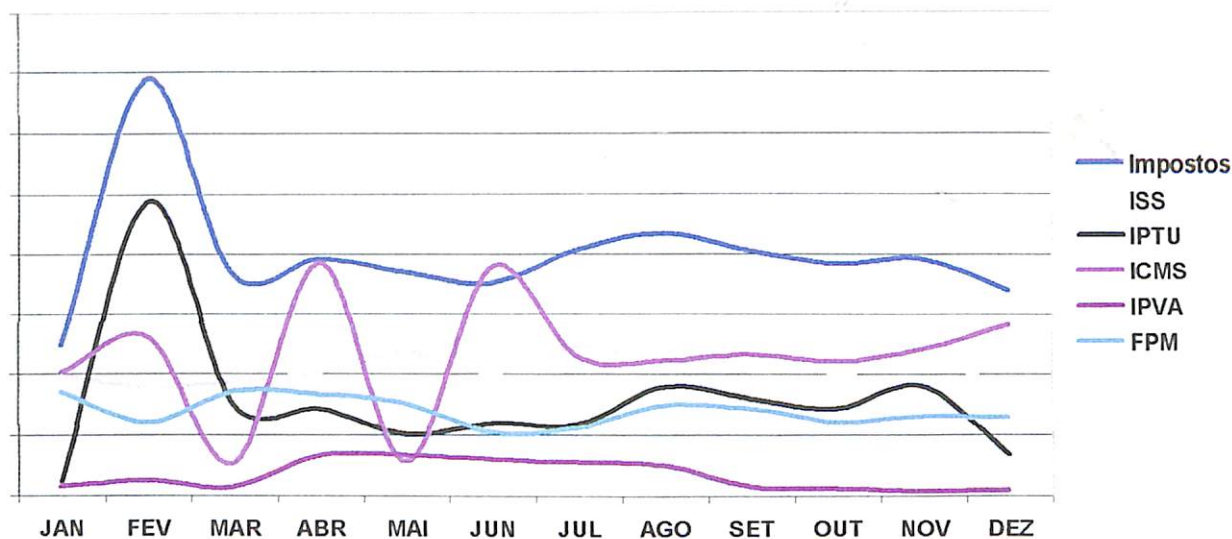
Da mesma forma, o concurso, para os estudos de consultorias contratadas externamente, se deu quase que por inteiro junto ao setor sediado no Estado da Bahia.

Assim, será possível afirmar-se que a presente coletânea, além das características anteriormente apontadas, de abrangência, atualidade e variedade de usos potenciais que reúne, constitui-se em um momento de afirmação da cultura e da capacidade científico-tecnológica baiana, no equacionamento das realidades do Estado e de sua Capital, assegurando ao planejamento de Salvador o respaldo de conhecimento compatível com os desafios que se colocam para o Município no limiar do terceiro milênio.

MANOEL RAYMUNDO GARCIA LORENZO
Secretário de Planejamento

ÍNDICE

LISTA DE TABELAS.....	6
LISTA DE GRÁFICOS.....	8
APRESENTAÇÃO.....	9
SUMÁRIO EXECUTIVO.....	10
1 - REGISTROS CONTÁBEIS.....	10
2 - EVOLUÇÃO RECENTE (1995-1999)	10
<i>RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA</i>	11
<i>RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS</i>	12
<i>RECEITAS DE CAPITAL</i>	13
<i>DESPESAS – COMPORTAMENTO GERAL</i>	14
<i>PESSOAL</i>	15
<i>CUSTEIO (OUTRAS DESPESAS CORRENTES)</i>	16
<i>DESPESAS DE CAPITAL</i>	16
<i>ENDIVIDAMENTO</i>	17
<i>RESULTADOS PRIMÁRIO E OPERACIONAL</i>	17
3 – SIMULAÇÕES PARA 2000-2003	19
INTRODUÇÃO.....	21
NOTAS METODOLÓGICAS	25
FUNDEF	25
REGISTROS CONTÁBEIS.....	26
I – O QUADRO GERAL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO BRASIL.....	30
I.1 – EVOLUÇÃO RECENTE	30
I.2 – SITUAÇÃO ATUAL.....	36
II – SALVADOR: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS (1995/1999).....	39
II.1 - BASE TRIBUTÁRIA E ALÍQUOTAS DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS.....	39
II.1.1. <i>Impostos</i>	40
II.1.1.1. Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS.....	40
II.1.1.2. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI.....	43
II.1.1.3. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU.....	43
II.1.2. <i>Taxas</i>	47
II.1.2.1. Taxa de Iluminação Pública – TIP	47
II.1.2.2. Taxa de Limpeza Pública - TL.....	48
II.2 –RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS	49
II.2.1 – <i>Panorama Geral</i>	49



II.2.2 – Os Principais Tributos.....	57
II.3 – AS RECEITAS PATRIMONIAIS E INDUSTRIAIS.....	59
II.4 - TRANSFERÊNCIAS	60
II.4.1 - ICMS.....	61
II.4.2 – IPVA.....	64
II.4.3 - FPM.....	66
II.4.4 - Outras Receitas de Transferências	68
II.5 - OUTRAS RECEITAS	68
II.6 - RECEITAS DE CAPITAL.....	70
III – SALVADOR: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS (1995/1999).....	73
III.1 – PANORAMA GERAL	73
III.2 – DESPESAS CORRENTES	77
III.2.1 - As Despesas de Pessoal.....	77
III.2.2 - Juros da Dívida	83
III.2.3 – Custeio (Outras Despesas Correntes)	83
III.3 - DESPESAS DE CAPITAL	86
III.3.1 - Investimentos.....	87
III.3.2 - Amortização da Dívida	90
III.3.3 - Outras Despesas de Capital	91
III.4 - ANÁLISE QUALITATIVA DOS GASTOS EM 1998.....	91
IV - O ENDIVIDAMENTO	95
V - OUTROS ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS.....	101
V.1. RESULTADOS FINANCEIROS DA PMS	101
V.2 - COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS CORRENTES.....	104
VI – NOTAS SOBRE O FUNDEF.....	106
I - CENÁRIO MACROECONÔMICO NACIONAL	109
II - REFORMA TRIBUTÁRIA	115
II.1 - REALIDADE TRIBUTÁRIA E OPORTUNIDADE DA REFORMA.....	115
II.2 - PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA	118
II.3 - IMPACTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE OS MUNICÍPIOS	124

III - REFORMA DA PREVIDÊNCIA.....	128
IV - SIMULAÇÕES PARA 2000-2003	134
IV.1 - O MODELO DE SIMULAÇÃO	134
<i>IV.1.1 - RECEITAS.....</i>	<i>134</i>
IV.1.1.1- RECEITAS CORRENTES	134
IV.1.1.2 - RECEITAS DE CAPITAL	138
<i>IV.1.2 – DESPESAS.....</i>	<i>139</i>
IV.1.2.1 – DESPESAS CORRENTES.....	139
IV.1.2.2 – DESPESAS DE CAPITAL	141
<i>IV.1.3 – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO.....</i>	<i>141</i>
IV.2 – RESULTADOS	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	146
BIBLIOGRAFIA.....	151
ANEXO I: QUADRO GERAL DOS INVESTIMENTOS PREVISTOS.....	156
ANEXO II: PROJEÇÕES	162

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	ÍNDICES DE EVOLUÇÃO DO PIB BRASIL E BAHIA (1980-1999)	31
TABELA 2:	BRASIL – DISTRIBUIÇÃO POR NÍVEL DE GOVERNO DA RECEITA TRIBUTÁRIA DISPONÍVEL (%) / A	32
TABELA 3:	TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS AOS MUNICÍPIOS	33
TABELA 4:	BRASIL – COMPOSIÇÃO DA FORMAÇÃO BRUTA DE CAPITAL FIXO DO GOVERNO (% PIB) / A	34
TABELA 5:	COMPOSIÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS– 1996 (%) 37	
TABELA 6:	COMPOSIÇÃO MÉDIA DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS NAS REGIÕES – 1996 (%)	38
TABELA 7:	ALÍQUOTAS DO ISS APLICAÇÃO NOS EXERCÍCIOS DE 1992 A 1994	41
TABELA 8:	ALÍQUOTAS DO ISS APLICAÇÃO NOS EXERCÍCIOS DE 1995 A 1997	42
TABELA 9:	ALÍQUOTAS DO ISS APLICAÇÃO A PARTIR DO EXERCÍCIO DE 1998	43
TABELA 10:	ALÍQUOTAS DO IPTU — APLICAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE 1993	45
TABELA 11:	ALÍQUOTAS DO IPTU APLICAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE 1994	45
TABELA 12:	ALÍQUOTAS DO IPTU APLICAÇÃO PARA OS EXERCÍCIOS POSTERIORES A 1995 46	
TABELA 13:	ALÍQUOTAS DA TIP – A PARTIR DE 1998	48
TABELA 14 –	ALÍQUOTAS DA TL – A PARTIR DE 1998	49
TABELA 15:	RECEITA DA PMS R\$ 1.000 CORRENTES	55
TABELA 16:	RECEITA DA PMS R\$ 1.000 DE 31/12/99	56
TABELA 17:	FROTA DE VEÍCULOS CADASTRADOS NA BAHIA E EM SALVADOR (PERÍODO 1990 - 1999)	65
TABELA 18:	VALORES DO FPM TRANSFERIDOS A ALGUMAS CAPITAIS - 1998	67
TABELA 19:	EVOLUÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS (1995-1998) - R\$ MIL CORRENTES 76	
TABELA 20:	EVOLUÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS (1995-1998) - R\$ MIL DE 31/12/1999 77	
TABELA 21:	EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA PMS (1995/1999)	80
TABELA 22:	MÉDIA MENSAL DE HORAS EXTRAS	81

TABELA 23: GASTOS DA PMS SEGUNDO A NATUREZA RS MIL CORRENTES	92
TABELA 24: GASTOS DA PMS SEGUNDO A NATUREZA RS MIL DE 31/12/1998	93
TABELA 25: PMS - SALDO DEVEDOR RS MIL CORRENTES	98
TABELA 26: PMS - SALDO DEVEDOR RS MIL DE 31/12/99	98
TABELA 27: PAGAMENTO DO PRINCIPAL RS MIL CORRENTES.....	99
TABELA 28: PAGAMENTO DO PRINCIPAL RS MIL DE 31/12/99	99
TABELA 29: RESULTADOS FINANCEIROS DA PMS.....	102
TABELA 30: RESULTADOS FINANCEIROS DA PMS.....	102
TABELA 31: RESULTADOS FINANCEIROS/RECEITA TOTAL (%).....	103
TABELA 32: COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS CORRENTES COM O PAGAMENTO DA DÍVIDA	105
TABELA 33: EVOLUÇÃO DO FUNDEF EM SALVADOR.....	106
TABELA 34 - EVOLUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO EM RS BILHÕES A PREÇOS CONSTANTES DEZEMBRO/98	129
TABELA 37 : RESULTADOS AGREGADOS DA SIMULAÇÃO	143
TABELA 38: RESULTADOS FINANCEIROS/RECEITA TOTAL (%).....	144
TABELA 40: INVESTIMENTOS INDUSTRIAIS POR SEGMENTO	157
TABELA 41: PROJETOS/ATIVIDADES INDUSTRIAIS DO PPA FEDERAL NA RMS (VALOR EM RS)	158
TABELA 42: PROJETOS/ATIVIDADES DO PPA BAHIA NA RMS.....	159
TABELA 44: GASTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR - PROJEÇÃO 2000/2003	162
TABELA 45: RECEITAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR - PROJEÇÃO 2000/2003.....	163
TABELA 46: NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - PROJEÇÃO 2000/2003	163

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: EVOLUÇÃO DO PIB - BAHIA E BRASIL 30

GRÁFICO 2: PARTICIPAÇÃO NA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA 52

GRÁFICO 3 EVOLUÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS..... 53

GRÁFICO 4: SAZONALIDADE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS - 1999..... 57

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DE ICMS..... 63

GRÁFICO 6: COMPOSIÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS - 1995/1999 64

GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO IPVA - 1995/1999 65

GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FPM - 1995/1999 67

GRÁFICO 9: OUTRAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS/RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS
(%) - 1995/1999 68

GRÁFICO 10: EVOLUÇÃO DA RUBRICA OUTRAS RECEITAS CORRENTES - 1995/1999. 69

GRÁFICO 11: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DA DÍVIDA ATIVA - 1995/1999 70

GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE CAPITAL - 1995/1999..... 72

GRÁFICO 13: EVOLUÇÃO REAL DAS DESPESAS (1995-1999) 75

GRÁFICO 14: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE PESSOAL 1995-1999..... 81

GRÁFICO 15: PARTICIPAÇÃO DOS GATOS COM PESSOAL NAS DESPESAS CORRENTES
82

GRÁFICO 16: PARTICIPAÇÃO DOS GATOS COM PESSOAL NAS RECEITAS
CORRENTES 82

GRÁFICO 17: EVOLUÇÃO DOS JUROS DA DÍVIDA - 1995/1999 83

GRÁFICO 18: EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM CUSTEIO..... 86

GRÁFICO 19: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE CAPITAL - 1995/1999..... 87

GRÁFICO 20: GASTOS MÉDIOS ANUAIS COM INVESTIMENTOS..... 88

GRÁFICO 21: PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NAS DESPESAS DE CAPITAL -
1995/1999 89

GRÁFICO 22: EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA - 1995/1999 90

APRESENTAÇÃO

O presente relatório tem como principais objetivos:

- Avaliar as finanças da Prefeitura Municipal de Salvador nos últimos anos, tomando como ponto de partida o ano de 1995. A opção inicial, que previa 1993 como ano de início da análise, não se concretizou devido à dificuldade de obtenção de informações confiáveis, inclusive em função da mudança de moeda ocorrida em 1994.
- Projetar o comportamento das receitas e despesas municipais no período 2000-2003, a partir de definições metodológicas explicitadas ao longo do texto.
- Propor medidas genéricas com vistas a melhorar a saúde financeira da Prefeitura Municipal de Salvador.

Disponíveis com maior grau de detalhamento a partir de 1997 – embora, numa agregação maior, tenha sido possível trabalhar com dados a partir de 1995 -, as informações foram fornecidas sobretudo pela Controladoria Geral do Município (CGM) e pela Coordenadoria de Informações Econômico-Fiscais (CIE). Com o fim de detalhar determinadas informações, ou suprir a sua ausência, foram consultadas também a Secretaria de Administração (SEAD) e o Instituto de Previdência de Salvador (IPS).

A abordagem aqui utilizada priorizou as contas disponíveis nos balanços e balancetes do Tesouro Municipal, o que implica as seguintes considerações:

- A avaliação da situação financeira da PMS considera, além da administração centralizada, as transferências de recursos feitas para os diversos órgãos da descentralizada - que, em sua grande maioria, dependem significativamente dos recursos do Tesouro -, o que possibilita uma visão abrangente das finanças municipais;
- Assim sendo, não foram considerados os balanços e balancetes das autarquias, fundações e empresas da Prefeitura Municipal de Salvador;

A AEP considera que, apesar das dificuldades de obtenção das informações, as limitações do presente trabalho não afetam a sua utilidade, de modo que se pode dispor de uma visão panorâmica das contas do município de Salvador e indicar, a partir daí, tendências de evolução das suas principais contas de receita e despesa até o ano 2003. Isto posto, procura-se esboçar, ainda que de maneira genérica, propostas de intervenção da Prefeitura Municipal que minimizem problemas e/ou potencializem resultados. Dessa forma, espera-se *estar contribuindo para um melhor desempenho da PMS, que se refletirá em maior proveito para o município de Salvador e seus habitantes.*

SUMÁRIO EXECUTIVO

1 - REGISTROS CONTÁBEIS

Algumas dificuldades ocorridas durante a elaboração do presente trabalho relacionam-se a divergências significativas existentes entre os dados fornecidos pela CIE, responsável pelas informações gerenciais de receita, e os registros contábeis da CGM, fonte oficial de informações da PMS, que as submete ao TCM. Os dados da CGM, por sua vez, apresentam informações relativas a operações de crédito e convênios, que não constam dos informativos da CIE. Por conta disso, eles foram a fonte principal da AEP Consultoria Ltda.

Após reuniões com a equipe da SEFAZ, verificou-se que essas divergências relacionam-se, em sua grande maioria, aos métodos contábeis até então utilizados pela CGM, que podem inclusive ocasionar distorções analíticas. Os problemas específicos e as soluções encontradas estão no corpo deste relatório, no tópico intitulado Notas Metodológicas.

2 - EVOLUÇÃO RECENTE (1995-1999)

Em linhas gerais, o quadro das finanças do município de Salvador revela uma situação de vulnerabilidade, decorrente, sobretudo, de dificuldades oriundas de mandatos precedentes. A atual gestão herdou uma dívida bancária de R\$ 658 milhões, dos quais R\$ 204 milhões já vencidos. Segundo informações da SEFAZ, considerando-se o total dos débitos, o valor atingia R\$ 1,2 bilhão. Como consequência, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) assumiu o ônus de solucionar a delicada questão do bloqueio de suas contas, que inviabilizava qualquer tipo de ação imediata. Após conseguir negociar créditos da ordem de R\$ 40 milhões junto ao Banco do Brasil e equilibrar provisoriamente o seu caixa, a prefeitura de Salvador implementou uma série de medidas saneadoras, dentre as quais se destacam:

- Criação de novas taxas, revisão de alíquotas/ampliação da incidência do ISS e modernização administrativa (incluindo a intensificação do geoprocessamento, iniciado na gestão anterior), que resultaram num aumento da arrecadação tributária;
- Campanha de atualização de endereços;
- Renegociação de contratos com agentes financeiros e empresas/órgãos credores;
- Renegociação de débitos referentes ao INSS junto à Caixa Econômica Federal;
- Modificação da sua estrutura organizacional;
- Obtenção de recursos a fundo perdido junto ao Governo Estadual, através de financiamento do Banco Mundial.

Tais esforços resultaram numa progressiva melhoria da situação financeira municipal, traduzida pelos seguintes resultados, em termos reais:

RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA

O crescimento referente à arrecadação tributária municipal entre os anos de 1995 e 1999 foi de 45,9%. Embora parcela dessa arrecadação deva-se à presença, em 1997 e 1998, de receitas extraordinárias, provenientes da regularização, por parte do Governo do Estado, de débitos vencidos, trata-se de uma significativa evolução. Hoje, as receitas tributárias próprias do município de Salvador representam cerca de 44,5% das suas receitas totais, contra 42,6% em 1995. Entre 1996 e 1999, houve um incremento de 36,6 % na receita tributária municipal, proveniente sobretudo de um esforço arrecadador implementado pela atual gestão. Assim, enquanto 1997 registrou uma expansão da receita tributária de 18,6% em termos reais, 1998 foi marcado por um crescimento ainda mais expressivo, de 20,9%, num ano em que o PIB da Bahia cresceu 1,6%, em contraposição aos cerca de 7% registrados no ano anterior. No ano de 1999, por outro lado, registrou-se uma queda de 6,8% na receita tributária própria de Salvador, considerando-se os dados corrigidos.

Ajudam a explicar essa retração os seguintes fatores:

- A expressiva arrecadação de autos de infração nos dois primeiros anos da gestão atual. Isso, naturalmente, teria que refluir, em função da regularização da situação fiscal do Estado perante a PMS.
- No caso particular do IPTU, deve-se lembrar que a não-correção do valor unitário padrão em 1999¹ ocasionou uma redução real do imposto cobrado, com impactos sobre o seu potencial de arrecadação.

De todo modo, deve ficar claro o avanço, em termos de arrecadação, empreendido ao longo dos últimos três anos. O fato é que, em função das mudanças operadas, já em 1998, as taxas, que respondiam por 3,6% da arrecadação tributária em 1997, apresentaram uma participação nessa receita equivalente a 12,4% - observa-se em Salvador um movimento de adequação a uma dinâmica ocorrida previamente na maioria das capitais brasileiras, que resultou na ampliação da base de incidência dos tributos, sobretudo a partir de uma maior participação das taxas.

Também no período 1996/1999, o ISS e o IPTU, os dois principais impostos municipais, apresentaram taxas de crescimento de 23,8% e 18,1%, respectivamente, em função de uma

¹ Situação que se mantém no ano 2000.

série de esforços no sentido de contribuir para a evolução da arrecadação de tributos municipais. Assim, o que aconteceu nos últimos anos em Salvador foi um processo que combinou a revisão das alíquotas e base de incidência de diversos tributos a um importante movimento de modernização fiscal, o que implica um certo espaço para ampliação da arrecadação tributária municipal. Deve-se registrar que, em relação a outras capitais do país, esse movimento ocorreu com uma razoável defasagem.

É importante registrar que, para as grandes rubricas, os números de Salvador não estão muito distantes em relação à média registrada pelas capitais brasileiras, cuja última informação disponível é de 1996. Assim, enquanto as receitas tributárias próprias representaram 44,5 % do total das receitas de Salvador em 1999, o número registrado para o conjunto das capitais de estado foi de 49 %.

RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS

As receitas provenientes de transferências também vêm crescendo, todavia a taxas menores do que as taxas de expansão registradas pelas receitas tributárias. Entre 1995 e 1999, as receitas de transferências do município de Salvador exibiram um incremento de 10,4%.

Com relação aos dados de receitas de transferências, a PMS tampouco se afasta de forma significativa dos valores médios recebidos pelas capitais brasileiras. Enquanto que em Salvador as transferências representaram 40,6 % das receitas totais em 1999, as capitais tiveram uma participação de 43,0 %, segundo os dados da ABRASF disponíveis para o ano de 1996.

As transferências, que constituem parcelas de receitas tributárias de esferas superiores de governo, repassadas obrigatoriamente ou não aos governos subnacionais, ainda representam parte substancial das receitas correntes do município de Salvador, embora venham descrevendo, nos últimos anos, um movimento de perda de importância relativa. De fato, enquanto em 1995 estes recursos significavam 53,8% do total das receitas correntes e 51,4% do total das receitas orçamentárias municipais, em 1999 não ultrapassavam 46,0% e 40,6%, respectivamente, destes totais.

Tal redução na participação relativa das receitas de transferências é um indicador de que a prefeitura tem procurado explorar de forma mais intensa as bases tributárias próprias, com vistas a diminuir a prática do que alguns especialistas denominam de “caronismo fiscal” (Paz, 1996a). Segue o comportamento de algumas das transferências:

- ICMS - Segundo dados da Secretaria Municipal da Fazenda, referentes a 1996, o ICMS *per capita* auferido por Salvador neste ano foi de R\$ 56,50. As únicas capitais cujas transferências de ICMS *per capita* foram inferiores a esta cifra foram Palmas, Boa Vista, Rio Branco, Macapá, Maceió, Porto Velho e Florianópolis. Esta realidade deve-se ao fato de que 75% das transferências de ICMS relacionam-se ao valor adicionado no município e de que Salvador não tem atividades produtivas da mesma magnitude que os municípios situados no seu entorno, embora concentre parcela significativa da força-de-trabalho nelas envolvidas.
- FPM - Em 1996, a participação do FPM no total das transferências efetuadas para o conjunto dos municípios brasileiros foi de 29,4%, para o conjunto dos municípios capitais de estados 13,3%, e para o conjunto dos estados da região Nordeste 48,8% (ABRASF, 1998). Salvador, também neste ano, exibiu um indicador “FPM/Total das Receitas de Transferências” de 24,8%, o menor de toda a série trabalhada. Entre 1996 e 1999, em função de um crescimento real do volume de recursos repassados de apenas 9,8% contra um incremento das transferências de 45,9%, este percentual aumentou, chegando a 32,9%. As participações relativas do FPM no total das receitas correntes e no total das receitas orçamentárias da capital baiana, por sua vez, alcançaram, respectivamente, 15,1% e 13,4% no último ano observado².

RECEITAS DE CAPITAL

Antes de iniciar a análise das receitas de capital, que compreendem as rubricas Operações de Crédito e Outras Receitas, cabe um esclarecimento acerca da sua composição. As transferências de convênios utilizadas para fins de investimentos estão contabilizadas em Outras Receitas de Capital e se referem a recursos que apenas transitam pelo caixa da prefeitura, sendo aplicados imediatamente após o seu ingresso. Trata-se, na realidade, de um incremento de receita resultante, sobretudo, da proximidade política entre os governos estadual e municipal, não refletindo a real capacidade de investimentos da PMS.

O fato é que, em 1999, as receitas de capital participaram com 11,6% do total das receitas orçamentárias da PMS. Embora este seja o mais baixo percentual observado ao longo dos últimos três anos, é muito superior aos índices de participação de 4,6% registrados em 1995 e 1996.

² Vale mencionar o fato de que os valores computados a título de transferências de FPM nos anos de 1996 e 1997 foram os efetivamente repassados pelo Governo Federal, mas não os contabilizados pela PMS, pois, em função do mencionado bloqueio de suas contas, parcela dos valores ficou momentaneamente indisponível, conforme explicado nas Notas Metodológicas.

A partir de 1997, com efeito, houve uma significativa mudança nos patamares de receitas de capital auferidas pelo município de Salvador. O ano de 1997, particularmente, registrou o valor mais elevado da série, derivado de um incremento do valor arrecadado em relação ao ano de 1996 da ordem de 296,7%. Este foi o único ano a registrar valores na rubrica operações de crédito, em função de uma transação realizada com o Banco do Brasil com vistas a equilibrar provisoriamente a situação de caixa da Prefeitura e viabilizar, no âmbito da nova gestão, ações que efetivamente pudessem reorganizar as finanças do município de Salvador - neste ano, a participação das receitas de capital no total das receitas orçamentárias da PMS alcançou 14,5%.

DESPESAS – COMPORTAMENTO GERAL

As despesas correntes reduziram-se, entre 1995 e 1999, cerca de 8,5%, sobretudo em função da redução das despesas de pessoal. Implantação do caixa único, rígido controle de gastos de custeio, redução de pessoal, criação de um grupo de trabalho para a análise da dívida pública municipal e reforma administrativa, inclusive com a liquidação de empresas, foram algumas das ações implementadas no sentido de reduzir os gastos da PMS.

Mesmo assim, o crescimento real das despesas de capital em 1997 – nem tanto no que tange às amortizações da dívida pública, mas sobretudo aos investimentos, que cresceram 240 %, feitos em grande parte com recursos disponibilizados a fundo perdido - acabou gerando uma evolução real da totalidade das despesas municipais de 8,4 % em naquele ano. Desconsiderando-se os investimentos - cuja ampliação pode ser tratada como um fato bastante positivo, sobretudo em função da deterioração da infra-estrutura básica de Salvador -, o restante das despesas teve uma variação negativa de 0,8 % no primeiro ano da atual administração, apesar da elevação dos gastos com a amortização da dívida pública.

No segundo ano, entretanto, houve uma elevação, da ordem de 19,2 %, nos gastos totais da PMS. Algumas considerações a respeito dessa evolução devem ser feitas. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que 1998 foi o ano de implantação do FUNDEF. Por razões expostas no capítulo próprio, Salvador teve um déficit superior a R\$ 16 milhões de reais para com esse fundo em 1998, que foi contabilizado como despesa corrente³. Abatido esse valor, o incremento das despesas foi, na verdade, da ordem de 17 %, ainda assim significativo. Houve também uma elevação nos gastos com a dívida, tanto no que se refere às amortizações quanto aos juros, que cresceram, respectivamente, 15,8% e 6,4% nesse ano.

³ Identifica-se aqui mais uma dificuldade no que tange à contabilização dos gastos da PMS.

De todo modo, considerando-se que houve uma redução nas despesas de capital, determinada por um decréscimo do investimento nesse ano (da ordem de 24 %), percebe-se que essa expansão dos gastos da PMS deve-se principalmente às despesas correntes (excluídas as perdas do FUNDEF), que cresceram 21,6 % em termos reais. Cabe salientar que as despesas de custeio (outras despesas correntes) cresceram 76 % nesse ano, passando a representar cerca de 38 % dos gastos totais da PMS – o maior número da série. Na raiz dessa elevação podem estar diversos fatores. A principal hipótese é a de que pode ter ocorrido uma elevação das despesas com a terceirização, inclusive como resultado das restrições a novas contratações e ao corte de pessoal na administração indireta.

O ano de 1999, por outro lado, caracterizou-se pela reversão desse movimento. As despesas totais experimentaram uma queda de 5,8 %, devido sobretudo à redução das despesas correntes, da ordem de 13,1 %. Justificam esse fato a continuidade da redução das despesas de pessoal (-9,8 %) e o enxugamento das despesas de custeio, estimado em 19,4 %⁴ - além da redução das perdas com o FUNDEF. De fato, o decréscimo das despesas só não foi maior em função de uma nova elevação dos investimentos da PMS, que cresceram quase 50 %.

De todo o modo, o balanço dos últimos anos aponta para uma melhora na situação financeira da PMS. Esse avanço, porém, foi mais expressivo na arrecadação do que nos gastos públicos e, em termos de dispêndio, foi maior na administração centralizada do que na descentralizada. Segue a avaliação de algumas rubricas:

PESSOAL

A primeira observação que se pode fazer acerca das despesas de pessoal da PMS é que elas se reduziram, em termos reais, a partir de 1995, cerca de 35,0 % - movimento que já se fez sentir em 1996. Logo no primeiro momento da atual administração, foram tomadas importantes medidas no sentido de controlar as despesas com pessoal. O fato é que, como resultado direto das medidas de 1997, houve uma redução real de 12,6 % dos gastos com pessoal já naquele ano, resultante da queda de 24% observada no número de servidores municipais.

De todo modo, é fundamental salientar que a participação do pessoal nas despesas correntes do município tem caído ao longo do tempo: de 65,6 % nos dois últimos anos da gestão

⁴ A expansão dos gastos ocorrida no ano anterior determinou um maior controle nesse ano, situação que deve perdurar nos próximos anos, sob pena de ocorrer uma deterioração da situação econômico-financeira da PMS.

anterior, para 46,5% em 1999. Em 1998, esse indicador foi um pouco menor, da ordem de 44,8 %, mas deve ficar claro que nesse ano houve uma expansão nas despesas correntes, particularmente devido aos gastos de custeio, enquanto em 1999 aconteceu justamente o oposto, como será visto em seguida.

CUSTEIO (OUTRAS DESPESAS CORRENTES)

As despesas de custeio da PMS demonstraram uma tendência de crescimento até 1998, com exceção do ano de 1996, tanto em termos absolutos quanto no que diz respeito à sua participação relativa nas despesas correntes e nas despesas totais do município. No que tange aos gastos absolutos, em termos reais, observou-se, entre 1996 e 1998, uma expansão de 149,0%, que corresponde a um incremento médio anual de 57,8%. Ao menos parte deste incremento deriva do recurso à terceirização de serviços, que, ao tempo em que reduz certas despesas de investimento referentes à aquisição de bens e a despesas de pessoal, onera os gastos de custeio.

Assim, embora a expansão das despesas de custeio municipais tenha se mostrado expressiva nos dois anos primeiros anos da atual gestão, espera-se, como resultado das diversas ações mencionadas, uma estabilização de seu comportamento daqui para a frente. O fato é que já em 1999 as despesas de custeio caíram, em termos reais, 19,4 %, tendo reduzido a sua participação nas despesas correntes para cerca de 43,1 %, contra 46,5 % no ano anterior, quando esse indicador atingiu o seu ápice.

DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital representavam, em 1999, cerca de 20,7% do total dos gastos municipais, sendo esta a maior participação relativa registrada ao longo dos anos tratados. De fato, verificou-se, ao longo da série trabalhada, uma tendência ao incremento das despesas de capital da PMS, interrompida no ano de 1998 mas em seguida retomada. Apesar da citada retração dos gastos de capital no penúltimo ano da série, é possível constatar uma importante mudança de patamar dos valores a partir de 1997. A parceria com o governo estadual explica o significativo incremento dos recursos da PMS destinados a investimentos.

De todo modo, deve ficar claro que o incremento dos investimentos não reflete uma melhora significativa da capacidade da PMS de investir com recursos próprios. Os diversos dados apresentados nesse trabalho sugerem que ainda há um longo caminho a percorrer nesse sentido. Somente assim será possível a redução da dependência financeira em relação ao governo do estado.

Os gastos com amortização da dívida municipal, por sua vez, representaram, em 1999, 39,6% do total das despesas de capital da PMS, em contraposição aos percentuais de 58,8% e 58,0% registrados, respectivamente, em 1995 e 1996. Apesar da redução destes percentuais, os recursos destinados pela prefeitura para pagamento do principal da sua dívida têm descrito um movimento ascendente ao longo da série tratada. Entre 1995 e 1999, por exemplo, as despesas referentes à amortização da dívida municipal aumentaram 134,3%, enquanto que no subperíodo 1996/1999 expandiram-se cerca de 88,1%.

ENDIVIDAMENTO

A dívida fundada de Salvador constitui-se exclusivamente de dívida contratual interna bancária, não havendo valores mobiliários, tampouco referentes a créditos externos. A dívida bancária representa, assim, mais de 90% do total da dívida municipal em todos os anos trabalhados. Para o último triênio observado, particularmente, esse percentual iguala-se ou aproxima-se de 100%, em função da redução dos valores relativos à contratação de AROs, que apenas chegaram a ser representativos no ano de 1995.

O crescimento da dívida total situou-se em torno de 22,1% entre 1995 e 1998, concentrando-se no ano de 1996, que apresentou, em relação ao ano precedente, um incremento de 12,9%, correspondente a 58% do total da expansão registrada no período. Ajudam a explicar a redução relativa da taxa de crescimento da dívida as limitações legais e as dificuldades decorrentes das altas taxas de endividamento herdadas.

Após a negociação concluída no final de 1999, a dívida financeira da PMS situa-se hoje em torno de R\$ 715 milhões, segundo informações fornecidas pela SEFAZ. Essa redução do patamar de endividamento repercute positivamente sobre o grau de comprometimento das receitas com o pagamento da dívida, melhorando a situação financeira da PMS.

RESULTADOS PRIMÁRIO E OPERACIONAL

Conceitualmente, o resultado primário representa a diferença entre receitas orçamentárias totais, subtraídas das operações de crédito, e as despesas não financeiras. Obtém-se, a partir desse cálculo, a situação das contas do município, com exceção das despesas com juros e encargos da dívida. Uma outra possibilidade é considerar o pagamento com amortizações e encargos, a fim de chegar ao resultado operacional, que reflete a efetiva variação da posição financeira da PMS no período em questão.

Dessa maneira, a existência de déficit primário significa que, mesmo excluídos os encargos e as amortizações da dívida, a prefeitura não consegue equilibrar o seu caixa. Existiria, nesse

caso, uma necessidade primária de financiamento por parte da PMS. Quando há um déficit operacional, isto implica que, mesmo na presença de um superávit primário, faltam à prefeitura recursos para fazer frente à totalidade de suas despesas – aí incluídas, naturalmente, as despesas de caráter financeiro. Tal situação corresponderia, portanto, à existência de necessidades de financiamento, no conceito operacional.

A situação financeira de Salvador, do ponto de vista do seu resultado primário, registrou, nos últimos anos, uma substancial melhora. Saiu-se de um déficit primário de quase R\$ 78,4 milhões em 1995, a preços de 31/12/1999, para um superávit de R\$ 101,1 milhões em 1999 – o equivalente a 14,0 % da receita total, um resultado bastante positivo quando comparado com o déficit de 15,2 % em 1995 ou mesmo com o possível superávit de 7,6 % em 1996. Pode-se, então, afirmar que, excluídas as despesas financeiras, Salvador vem melhorando as suas contas nos últimos anos – em que pese a redução do superávit primário ocorrida em 1998.

Quanto ao resultado operacional, no período em análise, o município registrou sucessivos déficits. Entretanto, deve estar claro que a situação operacional das finanças da PMS evoluiu ao longo do tempo. Passou-se de um déficit operacional de R\$ 171 milhões em 1995, a preços de 31/12/1999, para outro de R\$ 21 milhões em 1999, o que representa um importante avanço. Esse processo, entretanto, não é linear. Embora a situação tenha melhorado entre 1995 e 1996⁵, foi em 1997 que, em função de uma série de medidas já citada, a prefeitura teve o menor déficit operacional do período – inferior a R\$ 10 milhões, a preços de 31/12/1999. No ano seguinte, esse déficit voltou a subir, atingindo um valor superior a R\$ 35 milhões.

A redução do déficit operacional ocorrida em 1999 deve-se sobretudo ao controle das despesas primárias, posto que se ampliou a diferença entre o resultado primário e o operacional nesse ano, o que reflete um crescimento das despesas financeiras, num ano marcado pelas altas taxas de juros.

Por fim, deve-se deixar claro que a avaliação dos resultados primário e operacional objetiva demonstrar se um determinado governo necessita ou não de financiamentos para executar as suas atividades. Isso inclui, além do custeio, os investimentos necessários ao desenvolvimento de sua área de atuação. Nesse caso, os demonstrativos acima não refletem a capacidade de realização de investimentos da PMS, posto que parcela dessas despesas é realizada com recursos provenientes do caixa do Governo da Bahia, através de convênios

⁵ Vale repetir que estão sendo incorporados, nas receitas desse ano, valores do FPM que só foram disponibilizados para a PMS no seguinte. Entretanto, essas transferências referem-se ao exercício do 1996.

que foram firmados com a administração que tomou posse em 1997. Assim, embora a PMS realize investimentos, não o faz substancialmente nem com recursos próprios nem com recursos resultantes de sua capacidade de obtenção de financiamentos no mercado.

3 – SIMULAÇÕES PARA 2000-2003

Mantidas as tendências atuais, o confronto das receitas e despesas da PMS revela resultados primários superavitários para todos os anos da projeção. Estima-se uma expansão das receitas correntes da ordem de 17,9 % entre 1999 e 2003, decorrente sobretudo do crescimento da arrecadação tributária, fruto do esforço fiscal que vem sendo implementado. As despesas não financeiras, de acordo com a premissa de rigor fiscal que norteou a simulação, tendem a apresentar, em 2003, um valor real similar ao de 1999 – apenas 0,6 % maior, segundo as projeções.

Quando se considera a totalidade das despesas, espera-se um valor aproximadamente 1,4 % menor do que o de 1999, embora superior em 3,9 % aos números de 2000. Isto decorrerá sobretudo, da já referida estabilização das despesas não financeiras, associada ao impacto favorável da renegociação da dívida – que, estima-se, redundará numa economia significativa. Projeta-se uma redução de quase 22 % no total de despesas com amortização e encargos da dívida em 2000, devendo crescer, até 2003, 12,8 %, como resultado da própria elevação da receita corrente municipal. Mesmo assim, esse valor será, em termos reais, cerca de 12 % inferior ao de 1999.

De todo modo, o pagamento de juros e amortizações da dívida municipal torna os superávits operacionais significativamente inferiores aos superávits primários obtidos. Para todos os anos da projeção, a tabela apresenta valores negativos tanto para as necessidades de financiamento primárias como para as operacionais. Esses resultados serão fruto, além do controle das despesas correntes e da elevação das receitas próprias e de transferências constitucionais, da renegociação da dívida, que permitirá que Salvador atinja superávits operacionais – o que deverá ocorrer pela primeira vez no ano em curso.

Isto, entretanto, não significa uma melhora significativa da capacidade de investir do município. Deve-se considerar que a hipótese de superávit operacional mantém constantes as transferências de convênios efetuadas pelo governo estadual – o que significa a manutenção da atual dependência, pois, sem essas transferências os resultados seriam significativamente distintos. Além disso, como Salvador estará no limite de 13,0 % da Receita Líquida Real, no que tange a despesas com amortizações e encargos da dívida, continuará sem capacidade de endividamento nos próximos 4 anos. Ou seja, não alavancará recursos para novos investimentos. Assim, as finanças devem melhorar progressivamente,

embora não a ponto de reverter significativamente as atuais dificuldades financeiras da PMS.

INTRODUÇÃO

Em linhas gerais, o quadro das finanças do município de Salvador revela uma situação de vulnerabilidade, decorrente, sobretudo, de dificuldades oriundas de mandatos precedentes. A atual gestão herdou uma dívida bancária de R\$ 658 milhões, dos quais R\$ 204 milhões já vencidos. Segundo informações da SEFAZ, considerando-se o total dos débitos, o valor attingia R\$ 1,2 bilhão. Como consequência, a Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) assumiu o ônus de solucionar a delicada questão do bloqueio de suas contas, que inviabilizava qualquer tipo de ação imediata. Após conseguir negociar créditos da ordem de R\$ 40 milhões junto ao Banco do Brasil e equilibrar provisoriamente o seu caixa, a prefeitura de Salvador implementou uma série de medidas saneadoras, dentre as quais se destacam:

- Criação de novas taxas, revisão de alíquotas/ampliação da incidência do ISS e modernização administrativa (incluindo a intensificação do geoprocessamento, iniciada na gestão anterior), que resultaram num aumento da arrecadação tributária;
- Campanha de atualização de endereços;
- Renegociação de contratos com agentes financeiros e empresas/órgãos credores;
- Renegociação de débitos referentes ao INSS junto à Caixa Econômica Federal ;
- Modificação da sua estrutura organizacional;
- Obtenção de recursos a fundo perdido junto ao Governo Estadual, através de financiamento do Banco Mundial.

Tais esforços resultaram numa progressiva melhoria da situação financeira municipal, traduzida pelos seguintes resultados:

- O crescimento referente à arrecadação tributária municipal entre os anos de 1995 e 1999 foi de 45,9% em termos reais. Hoje, as receitas tributárias próprias do município de Salvador representam cerca de 44,5% das suas receitas totais, contra 42,6% em 1995.
- As receitas provenientes de transferências também vêm crescendo, todavia a taxas menores do que as taxas de expansão registradas pelas receitas tributárias. Entre 1995 e 1999, as receitas de transferências do município de Salvador exibiram um incremento de 10,4%.
- As despesas correntes, por sua vez, reduziram-se, entre 1995 e 1999, cerca de 8,5%, sobretudo em função da redução das despesas de pessoal.
- O indicador *despesas correntes/receitas correntes*, refletindo as trajetórias anteriormente descritas, reduziu-se de 130,4%, em 1995, para 92,3%, em 1999, o que indica uma evolução claramente positiva.

Esse progresso deriva também da parceria estabelecida com o Governo Estadual, que possibilitou a obtenção de recursos significativos, utilizados em sua maioria na realização de investimentos – que de outro modo teriam de ser postergados. O fato é que essa alocação de recursos, ao elevar as disponibilidades da PMS, contribuiu significativamente para os resultados alcançados. Isto indica, portanto, um grau de dependência em relação ao Governo da Bahia, que não pode ser visto diretamente a partir dos indicadores.

De todo modo, verifica-se que a situação das finanças públicas do município de Salvador, embora ainda seja alvo de preocupação, vem apresentando, nos últimos anos, uma melhora. Vale salientar, no que diz respeito à situação da dívida, que a dificuldade de obtenção de dados definitivos para o ano de 1999 comprometeu, em certa medida, uma análise mais detalhada da sua evolução. Sabe-se, todavia, que o processo de renegociação concluído no final de 1999 reduziu os números de endividamento de Salvador em relação ao ano anterior, *trazendo-os, segundo afirmações de técnicos da SEFAZ, para um patamar de R\$ 715 milhões.*

No âmbito deste trabalho, será analisado o comportamento das receitas e das despesas municipais ao longo do período 1995 a 1999, bem como a evolução da sua dívida. Assim, serão justificados os principais movimentos observados, a fim de que se possa compreender a lógica que rege a trajetória das principais rubricas trabalhadas. Além da avaliação do movimento evolutivo das contas da PMS, serão também projetadas, a partir da série de dados coletados e de cenários qualitativos traçados, as prováveis tendências das principais *variáveis financeiras do município.*

Convém chamar atenção desde já para o fato de que a metodologia utilizada esbarra, necessariamente, em alguns embaraços que devem ser explicitados. Em primeiro lugar, a dificuldade de se obter informações confiáveis para os anos mais distantes. É importante, para que se possa efetuar uma análise mais consistente e, sobretudo, para que se possa estimar o comportamento futuro das variáveis observadas, trabalhar com uma série de dados mais longa, que contemple o maior número de observações possíveis. O ano de 1993 foi definido como ponto de partida para o trabalho, uma vez que então se consolidaram as *mudanças oriundas da Constituição de 1988, após alguns anos de transição gradual* ao longo dos quais as diversas instâncias de poder público se ajustaram às novas normas. Entretanto, somente foram encontradas informações confiáveis a partir de 1995, de modo que a análise começa nesse ano.

Para algumas das rubricas definidas metodologicamente como variáveis de interesse do estudo, não foi possível obter informações para todos os anos da série definida. Adicionalmente, em alguns casos foram observadas incongruências nos dados coletados, de

modo que, forçosamente, foi necessário recorrer a soluções paliativas que viabilizassem a análise. Ao longo do trabalho, serão explicitadas todas as dificuldades desta ordem, de modo a justificar as opções feitas e expor as falhas inerentes a este tipo de diagnóstico e projeção.

Com vistas a organizar as informações coletadas e os resultados da análise empreendida de forma mais adequada aos objetivos definidos, optou-se por dividir o presente relatório em duas partes, além deste bloco introdutório e das notas metodológicas apresentadas a seguir. A primeira delas, que se propõe a avaliar as contas da PMS ao longo do período 1995/99, inicia-se por uma análise intitulada *O Quadro Geral das Finanças Municipais no Brasil*, que traça um breve panorama da evolução recente das finanças dos municípios brasileiros, apresentando, em linhas gerais, a sua atual situação. Nos dois capítulos seguintes são reunidas, respectivamente, as informações referentes à evolução das receitas e das despesas do município de Salvador no período 1995/1999. Dando continuidade à análise, efetua-se uma breve introdução sobre a questão do endividamento, fazendo-se um apanhado geral da legislação referente a esta questão e avaliando-se os dados obtidos na SEFAZ. Nos dois últimos capítulos desta parte, por fim, incorporam-se alguns comentários sobre outros aspectos econômico-financeiros de Salvador - a partir da construção de indicadores e das informações qualitativas obtidas ao longo do trabalho - e sobre o impacto do FUNDEF sobre as contas municipais.

Na segunda parte do trabalho são apresentados os procedimentos metodológicos, os resultados vinculados ao modelo de projeção, precedidos por uma análise de tendências subdividida em três partes, e as considerações finais. O primeiro capítulo, intitulado *Cenário Macroeconômico Nacional*, procura traçar um panorama da realidade econômica brasileira a partir da implementação do Plano Real, com vistas a discutir as principais tendências macroeconômicas que se descortinam para os próximos anos. Procura-se avaliar, aí, o comportamento de variáveis importantes para a definição do cenário a ser projetado, tomando por base as estimativas governamentais e as previsões divulgadas por consultorias e analistas econômicos.

No capítulo seguinte, analisa-se a questão da reforma tributária, efetuando-se uma breve descrição da realidade atual e discutindo-se a sua oportunidade. O texto apresenta, ainda, as principais propostas de reforma tributária em discussão, procurando avaliar os seus impactos sobre as finanças municipais. O terceiro capítulo, por sua vez, aponta as principais dificuldades enfrentadas pelas diversas instâncias governamentais e as propostas que vêm sendo feitas para tentar equacionar o problema da previdência social, examinando, em particular, os efeitos da reforma previdenciária sobre as contas municipais.

A essa análise de tendências segue-se, ainda na segunda parte do trabalho, um capítulo destinado a apresentar previsões de comportamento das finanças municipais para o período 2000-2003. Descreve-se, aí, a metodologia que norteou a construção do modelo, explicitando-se as principais hipóteses formuladas. Na seqüência, são também apresentados os resultados da projeção, a partir dos quais se comenta a trajetória das contas da prefeitura de Salvador nos próximos anos.

Nas considerações finais, são apresentadas as proposições de natureza geral sobre as ações a serem empreendidas pela Prefeitura Municipal de Salvador com vistas a melhorar a situação de suas contas, viabilizando uma administração mais exitosa.

O trabalho conta ainda com dois anexos. O primeiro descreve o quadro geral dos investimentos previstos para Salvador e seu entorno nas áreas de indústria e infra-estrutura. Esta descrição é um importante elemento a ser considerado no âmbito do Plano Diretor em execução, à medida que fornece indicações quanto à trajetória de crescimento municipal nos próximos anos. O segundo, onde estão reunidas as tabelas que serviram de apoio à projeção efetuada, finaliza o relatório.

NOTAS METODOLÓGICAS

Em função da complexidade do tema e das necessidades de ajustes nas informações coletadas, faz-se necessária a apresentação de algumas notas de caráter metodológico, cujo principal objetivo é esclarecer conceitos utilizados e justificar opções feitas ao longo do processo de elaboração do trabalho. Assim sendo, são descritas, a seguir, as formas de contabilização dos recursos do FUNDEF (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) e de outras rubricas de receita e despesa da PMS. Muitas das observações aqui apresentadas serão melhor especificadas no curso deste relatório, enquanto que outras, de caráter mais específico, serão discutidas e justificadas à medida que as explicações se fizerem necessárias.

FUNDEF

O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério foi implantado a partir de janeiro de 1998. O FUNDEF é composto por 15 % das seguintes receitas de Estados e Municípios: ICMS, Seguro Receita da Lei Complementar 87/96, FPM, FPE e IPI-Exportação. Essas receitas compõem um fundo em nível estadual, que deve garantir um gasto mínimo por aluno de R\$ 315,00 reais/ano em cada estado (em 1999 – já em 1998, esse valor foi de R\$ 305,00, e, no exercício de 2000, será de R\$ 332,00). Nos estados onde os recursos do FUNDEF não garantem esse gasto mínimo, a União complementa.

No âmbito de cada Estado, por sua vez, os recursos do FUNDEF são redistribuídos, entre o Governo Estadual e as diversas prefeituras, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. Dessa maneira, no caso da prefeitura de Salvador, houve um déficit para com o FUNDEF nos dois anos em análise, pois a alocação de recursos ao fundo tem superado os gastos realizados com os alunos matriculados na rede pública municipal. Em 1998, os recursos transferidos ao fundo foram da ordem de R\$ 33,4 milhões, tendo sido alocados pelo FUNDEF ao Fundo Municipal da Educação o equivalente a R\$ 17,1 milhões, o que caracteriza uma perda da ordem de R\$ 16,3 milhões (ou, em números exatos, R\$ 16.299.850,00). Em 1999, esse déficit voltou a ocorrer, alcançando o patamar de R\$ 6.984.410,00.

A visualização dessa realidade, entretanto, não é possível através dos balancetes da CGM/SEFAZ ou dos informativos da CIE/SEFAZ. Esses dados só foram incorporados aos

registros municipais no fechamento do exercício de 1999⁶, quando se efetuou uma modificação na contabilização operada pela CGM, de forma a tornar claro o direcionamento dos recursos para o Fundo Municipal da Educação. De todo modo, a necessidade de compilar as informações em tempo hábil não possibilitou a obtenção dessas informações através dos registros da Controladoria Geral do Município.

Como, nos documentos que foram disponibilizados, os 15 % de impostos e transferências alocados ao FUNDEF foram contabilizados como receita corrente, tendo sido registradas as perdas na rubrica outras despesas correntes, optou-se por incorporar essas informações na análise do comportamento agregado de receitas e despesas. Paralelamente, em tópico específico, será feita uma análise do impacto do FUNDEF nas finanças municipais. Para tanto, foram coletadas informações junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MINFAZ) e, a partir do número de alunos matriculados no ensino fundamental, estimadas as perdas ocorridas em cada ano.

REGISTROS CONTÁBEIS

Algumas dificuldades ocorridas durante a elaboração do presente trabalho relacionam-se a divergências significativas existentes entre os dados fornecidos pela CIE, responsável pelas informações gerenciais de receita, e os registros contábeis da CGM, fonte oficial de informações da PMS, que as submete ao TCM. Os dados da CGM, por sua vez, apresentam informações relativas a operações de crédito e convênios, que não constam dos informativos da CIE. Por conta disso, eles foram a fonte principal da AEP Consultoria Ltda.

Após reuniões com a equipe da SEFAZ, verificou-se que essas divergências relacionam-se, em sua grande maioria, aos métodos contábeis até então utilizados pela CGM, que podem inclusive ocasionar distorções analíticas. Dentre os problemas identificados, estão os seguintes:

- A forma de contabilização dos recursos do FUNDEF em 1998, referida em item específico.
- A forma de contabilização dos autos de infração, registrados na rubrica “outras receitas correntes”, no item diversas. Como os autos de infração ocasionam uma efetiva arrecadação do imposto em questão, fruto do esforço fiscal da SEFAZ, eles devem constar das receitas tributárias da prefeitura. Alterou-se, então, a forma de contabilização dos autos de infração, anteriormente registrados na rubrica outras receitas correntes, no

⁶ Conforme informações da SEFAZ. De todo modo, a AEP não teve acesso a essas informações por meio dos demonstrativos da CGM.

item diversas. Optou-se então por incluí-los nas receitas tributárias da prefeitura, adicionando os autos de infração às receitas relativas à arrecadação dos impostos e taxas a eles correspondentes, tal como procede a CIE. Entretanto, não foram utilizadas as informações desta coordenação, pelo fato de que elas também incluem na receita tributária os créditos da dívida ativa – que a AEP, após reunião com a equipe da SEFAZ, optou por incluir na rubrica outras receitas correntes.

- A forma de contabilização dos recursos destinados a investimentos, oriundos de convênios, em sua maior parte realizados com o governo do estado, que foram registrados pela CGM na rubrica outras transferências correntes em 1997 e 1998. Isso distorce a análise do comportamento das transferências correntes, posto que dá a impressão de uma significativa elevação destas receitas. Quando os convênios destinam-se a investimentos realizados pela prefeitura eles implicam, na verdade, em transferências de capital – a ABRASF (Associação Brasileira dos Secretários da Fazenda dos Municípios das Capitais), inclusive, utiliza essa forma de contabilização. Desta maneira, a AEP contabilizou essas transferências na rubrica outras receitas de capital.
- A forma de contabilização das diversas despesas de restituição de folha (decorrentes de descontos e penalidades aplicadas ao funcionalismo), registradas, em 1997 e 1998, na rubrica outras receitas correntes, no item diversas. Isso ocasiona, simultaneamente, uma elevação artificial das receitas correntes e das despesas de pessoal da prefeitura. Sendo assim, nossos números de receitas correntes serão, necessariamente, inferiores aos registrados anteriormente pela CGM⁷.
- As divergências referentes aos números da folha de pessoal existentes entre a CGM e a SEAD. Embora parcela dessas divergências possa ser atribuída à contabilização das devoluções da folha, existe, mesmo após a dedução dessa última informação, uma diferença sempre superior a 9 % entre os totais apresentados pela SEAD e os da CGM, que são mais elevados. Por outro lado, como a CGM não forneceu informações referentes aos inativos⁸ (o que foi feito pela SEAD), optou-se por considerar, no que tange a esta rubrica, as informações da Secretaria de Administração. A distribuição dos gastos de pessoal ativo da SEAD também apresentava uma lógica em relação aos movimentos recentes das finanças municipais, mas persistia a diferença nos totais. A

⁷ Esse fato, obviamente, irá alterar todos os coeficientes que tiverem como denominador ou numerador as receitas correntes. De todo modo, as modificações são de pouca monta e, em função dos elementos expostos, refletem melhor a realidade, no entender da AEP Consultoria Ltda.

⁸ Nos dados da CGM, os inativos não estão discriminados. Além disso, não está especificado se eles estão computados na administração direta ou na administração indireta. O próprio padrão de comportamento dessas despesas parece sugerir a alocação dos inativos ora é feita na administração direta, ora na indireta. Isto dificulta ainda mais a utilização da desagregação feita pela CGM. Por isso, optou-se por adotar os números da SEAD, que também possibilitam a redução das distorções nos coeficientes referentes à participação dos inativos na receita corrente em cada ano.

opção que restou foi aplicar essa distribuição aos números totais da CGM – excluídos naturalmente, os inativos. A AEP tem consciência das limitações desse método, mas, dadas a carência e a imprecisão das informações, não houve outra alternativa coerente – a não ser trabalhar com os números totais da folha, como foi feito em 1995 e 1996. Esta última opção, entretanto, impediria o cálculo da participação dos inativos na receita corrente, o que limitaria a análise. Por outro lado, a adoção pura e simples dos números da SEAD ocasionaria uma elevação da diferença existente entre os números oficiais da PMS e os utilizados pela AEP, de modo que não seria aconselhável.

- A contabilização das receitas de FPM para 1996 e 1997. No que se refere ao FPM, os dados da PMS diferem significativamente dos registrados pela STN/MINFAZ para os anos de 1996 e 1997. A explicação é simples: como as contas da PMS foram bloqueadas em 1996, boa parte dos recursos somente foi disponibilizada e contabilizada em 1997. Utilizou-se, portanto, o critério de caixa. De todo modo, para efeito de análise e de projeção, a AEP utilizou a informação da STN, que reflete o fluxo de recursos em uma situação de normalidade – numa contabilização de acordo com o regime de competência. Na análise do período, entretanto, é mencionado o fato de que os recursos foram disponibilizados para a PMS somente em 1997.

Concluindo essas observações metodológicas, a AEP ressalta que, apesar das possíveis distorções e das diferenças em relação aos números oficiais da PMS, as opções aqui feitas parecem refletir melhor o comportamento das finanças municipais nos últimos anos. Quanto à projeção realizada para o período 2000/2003, as observações de caráter metodológico estão registradas no tópico específico.

PARTE I

I – O QUADRO GERAL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO BRASIL

I.1 – EVOLUÇÃO RECENTE

O entendimento das finanças do município de Salvador, particularmente no que tange ao processo que resultou na deterioração da saúde financeira municipal, não pode se dar de maneira isolada do quadro geral da dotação de recursos e distribuição de encargos das distintas instâncias de governo em nível nacional. Naturalmente, as transformações que ocorreram nas finanças públicas brasileiras, ao lado do ritmo de crescimento da economia nacional, condicionaram o comportamento das finanças municipais em geral.

Situada em um estado cuja evolução do PIB, apesar de irregular em alguns períodos, mostrou-se ligeiramente superior à média nacional no acumulado das últimas duas décadas (Gráfico 1 e Tabela 1), Salvador parecia reunir, no início dos anos oitenta, condições para obter resultados favoráveis em suas contas, sobretudo em função do advento de significativos investimentos industriais em sua região metropolitana, com destaque para o Complexo Petroquímico de Camaçari. Favorecendo o desenvolvimento de um conjunto de serviços modernos, esta expansão produtiva motivou uma expressiva elevação da base tributária do município.

Gráfico 1: Evolução do PIB - Bahia e Brasil

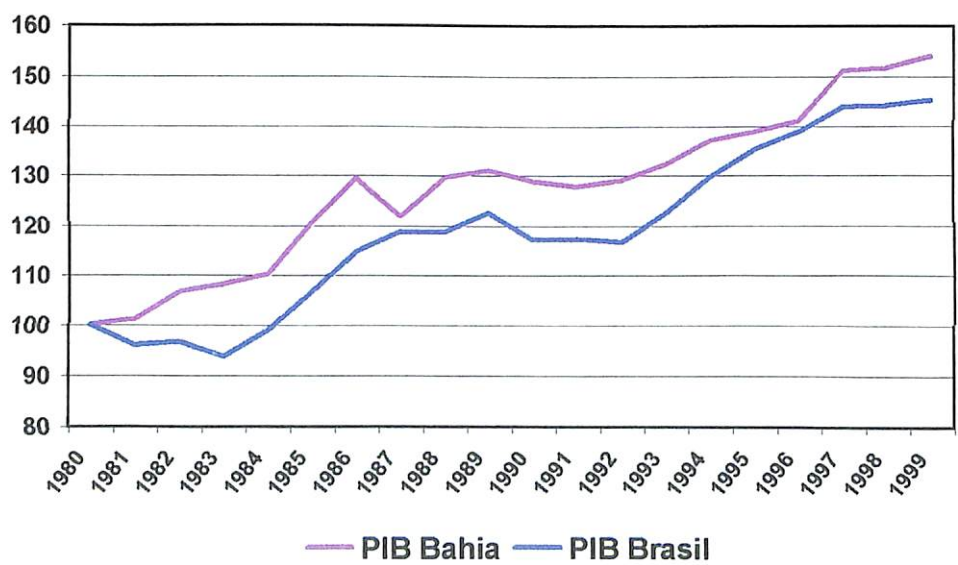


Tabela 1: Índices de Evolução do PIB Brasil e Bahia (1980-1999)

Anos	PIB Bahia	PIB Brasil
1980	100,0	100,0
1981	101,0	95,8
1982	106,6	96,5
1983	108,1	93,7
1984	110,1	98,8
1985	120,4	106,5
1986	129,4	114,6
1987	121,8	118,7
1988	129,5	118,6
1989	131,0	122,5
1990	128,7	117,1
1991	127,7	117,2
1992	128,9	116,6
1993	132,2	122,3
1994	137,0	129,6
1995	138,7	135,0
1996	141,0	138,8
1997	151,1	143,9
1998	151,6	144,1
1999	154,0	145,3

Fonte: SEI e IBGE

Obs.: 1 - A partir de 1985, os números foram calculados pela metodologia atualizada do IBGE. Para os anos anteriores, os dados foram trabalhados de acordo com a metodologia anterior. Isto não prejudica a análise, posto que o nosso objetivo é dar uma idéia geral dos movimentos relativos das economias baiana e brasileira. 2 - Os números de 1999 são preliminares.

Entretanto, os números não confirmam a tendência que então parecia se configurar. A explicação para tal deve ser buscada em três movimentos distintos, porém interdependentes. Em primeiro lugar, o panorama no qual se inseriram as finanças municipais no Brasil nos últimos anos; em seguida, a gestão da máquina pública municipal, especificamente no que se refere aos aspectos de arrecadação e despesa; por fim, a pressão exercida sobre a infraestrutura urbana, que se reflete numa elevação estrutural das despesas. Este tópico *concentrar-se-á no primeiro movimento, enfocando a moldura na qual se desenrolou a evolução das finanças públicas municipais nos últimos anos.*

Nesse sentido, e particularmente no que tange à participação relativa dos municípios nas finanças públicas nacionais, podem ser estabelecidos três períodos: 1980-1988, 1989-1993 e 1994-1999. O primeiro período em questão, que vai do início da década passada até a promulgação da Constituição de 1988, foi caracterizado por uma progressiva autonomia política das diversas unidades da Federação.

O movimento de abertura política resultou, antes mesmo da Constituição de 1988, numa pressão pelo aumento da dotação de recursos nos níveis local e estadual, ocasionando uma elevação da participação relativa de estados e municípios na repartição das receitas tributárias nacionais. Giambiagi e Além (1997) apontam a importância desse período para o fortalecimento financeiro dos municípios brasileiros, que prescindiu de quaisquer modificações no plano constitucional.

Em nível nacional, houve aí duas fases em termos de evolução do Produto Interno Bruto: a primeira, entre 1981 e 1983, marcada por uma forte recessão, que naturalmente afetaria as finanças da maior parte dos municípios brasileiros; a seguinte, entre 1984 e 1988, caracterizada por razoáveis taxas de crescimento, sobretudo durante o Plano Cruzado, com resultados financeiros favoráveis para o conjunto das unidades da Federação.

O ponto fundamental de todo esse período é que, mesmo antes da nova Constituição, ocorreu um crescimento da participação dos municípios nas receitas públicas nacionais, que passou de 9 % em 1980 para 11 % em 1985, percentual que se manteve estável até 1988. Esse quadro pode ser melhor visualizado na Tabela 2.

A mesma tabela indica que os municípios foram, dentre as três instâncias de governo, os que mais se beneficiaram das mudanças constitucionais, tendo sua participação na receita tributária disponível total registrado uma elevação de 11% em 1988 para 15% em 1994, contra uma redução na participação da União e dos estados no mesmo período.

Tabela 2: Brasil – Distribuição por nível de Governo da receita tributária disponível (%)a

Discriminação	1980	1985	1988	1994
União	69	64	62	60
Estados	22	25	27	25
Municípios	9	11	11	15
Total	100	100	100	100

a/ Receita Bruta mais/menos transferências líquidas recebidas/realizadas

Fontes: Para 1980 e 1985, Afonso e Villela (1991). Para 1988 e 1994, Afonso (1995). Apud Giambiagi e Além (1997).

Foi justamente entre 1989 e 1993 que ocorreu a transição entre as sistemáticas de distribuição de recursos tributários, decorrente da nova Constituição. Esse período caracterizou-se pelo crescimento das transferências aos municípios, através da progressiva elevação das alíquotas de repasses para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que subiram de 17% para 22,5% do total da soma do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) ao longo de cinco anos. Consolidou-se, assim, uma nova estrutura de repartição de receitas, que incluiu também um aumento de 20% para 25% na parcela do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) repassado pelos estados aos municípios, a criação do Fundo da Compensação pelas Exportações de

Produtos Industrializados (FPEx) e o direito a 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA) arrecadado no município, além da competência para arrecadar diretamente alguns tributos específicos, a exemplo do Imposto sobre a Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto o Óleo Diesel (IVVC)⁹ (BREMAEKER, 1995).

A Tabela 3 mostra os itens e os critérios das transferências recebidas pelos municípios, a partir da consolidação das mudanças constitucionais:

Tabela 3: Transferências Constitucionais aos Municípios

TRANSFERÊNCIA	CRITÉRIOS
FPM	22,5 % da soma do IR e do IPI, sendo 10 % desse total distribuídos para os municípios das capitais, de acordo com coeficientes de participação calculados em função da população e da renda per capita dos respectivos estados, e 90 % aos municípios do interior, segundo o tamanho da população.
ICMS	25 % do arrecadado pelo Estado vão para os municípios, sendo 75 % proporcionais ao valor adicionado no município e 25 % de acordo com critérios estaduais
IPVA	50 % do arrecadado pelo estado no município
ITR	50 % do arrecadado pela União no município
FPEx	Fundo de ressarcimento das exportações (10 % do IPI), como forma de compensação à unidade tributária pela exportação de manufaturados

Fonte: Constituição Federal de 1988 e Rezende (1995). Elaboração Própria

Entretanto, não se pode esquecer que a esse aumento de participação na totalidade da receita disponível correspondeu também uma assunção de parcela das atribuições federais (ABRASF, 1998), sobretudo no caso dos serviços de saúde e de outros serviços básicos prestados à população, além de obras menores de investimento, particularmente em saneamento e habitação popular. Rezende (1995) salienta ainda a pressão sobre os gastos municipais representada pela sindicalização do funcionalismo público e pela crise econômica ocorrida no início da década atual, que repercutiram num aumento da demanda por programas sociais. A tabela 4 registra o crescimento da participação dos municípios no total dos investimentos públicos no Brasil:

⁹ O IVVC foi extinto em janeiro de 1996.

Tabela 4: Brasil – Composição da Formação Bruta de Capital Fixo do Governo (% PIB) / a

Período	Gov. Federal	Estados	Municípios	Total
1981/1985	0,70 (31)	0,94 (42)	0,59 (26)	2,23 (100)
1986/1990	0,88 (28)	1,45 (46)	0,83 (26)	3,16 (100)
1991/1995	0,57 (20)	1,18 (41)	1,11 (39)	2,86 (100)

/a Preços correntes. O valor entre parênteses refere-se à participação percentual.

Fonte: Até 1989, Villela (1991), com base em dados do IBGE, ajustados à série do PIB revista em 1994. Para 1990/1995, IBGE, Contas Nacionais. APUD Giambiagi e Alêm(1997)

De todo modo, tem-se que, nos anos seguintes a 1993, a disponibilidade de recursos para a maior parte dos municípios brasileiros era superior à de 1988, mas o mesmo também acontecia no que tange à pressão por gastos na esfera municipal. Com a estabilização monetária obtida a partir da implementação do chamado Plano Real, em 1994, a corrosão do valor real das despesas decorrente do adiamento dos gastos ao longo do ano deixou de existir, o que contribuiu, adicionalmente, para o incremento do dispêndio público (“efeito Tanzi” das despesas).

Em contrapartida, além da consolidação de uma nova sistemática de distribuição da receita tributária disponível, como já foi dito, pode-se afirmar que três outros fatores contribuíram para alterar positivamente a realidade das finanças municipais no Brasil:

- A evolução da carga tributária total no país, que passou de 23,4 % do PIB em 1988 para 27,5 % em 1995 (Giambiagi e Alêm, 1997) e 28,9% em 1998 (IBGE), e que continua a crescer, tendo, provavelmente, ultrapassado 30 % em 1999;
- Maiores taxas de crescimento do PIB brasileiro, o que permitia uma expansão da receita real. Não se deve esquecer que, entre 1993 e 1996, o PIB registrou uma expansão média de 4,3 % a.a., contra uma retração média de 0,4 % ao ano no período 1989/1992. Posteriormente, nos anos de 1998 e 1999, a economia volta a se desacelerar, embora se espere que este fenômeno seja temporário;
- Uma atitude fiscal mais austera por parte da maioria dos prefeitos empossados em 1993, num momento em que a política macroeconômica em nível nacional estimulava a contenção das despesas públicas nas instâncias subnacionais e que o endividamento dos municípios já pressionava significativamente suas contas.

Assim, neste último período, os gestores municipais estavam operando num quadro diferente do anterior, embora persistissem problemas como o endividamento e a previdência social. Na realidade, verificou-se um aumento da importância da esfera municipal, traduzida não apenas na elevação das receitas mas também nas dificuldades de contenção das despesas, que, segundo alguns analistas, refletiam, ainda que parcialmente, a absorção de

maiores responsabilidades sociais, além de gastos mais elevados com investimentos. Ocorreu, de fato, um processo de municipalização crescente da ação pública, em comparação com o quadro anterior.

Voltando às receitas municipais, deve-se ressaltar que, além do crescimento das transferências, houve também uma expansão da arrecadação. Para se ter uma idéia, de 1988 a 1997, o crescimento das receitas tributárias próprias dos municípios foi de 190,1%, o equivalente a 12,6% ao ano (ABRASF, 1998). Nas grandes cidades, a elevação da arrecadação deve-se, de um modo geral, à modernização fazendária, à melhoria dos sistemas de avaliação do valor das propriedades imobiliárias e ao crescimento dos serviços a taxas superiores às apresentadas pela indústria e pelo comércio.

Paz (1996b) aponta também, aliada ao processo de melhoria na administração tributária, uma postura política voltada para um maior aproveitamento do potencial de geração de receitas tributárias próprias, particularmente nas capitais e maiores municípios. Como exemplo desse fato, identifica uma forte revisão das alíquotas do IPTU em diversos municípios na primeira metade da década atual.

Outro importante aspecto a ser considerado na evolução recente das finanças públicas no Brasil foi a renegociação da dívida externa dos municípios determinada pela Lei 8.727, ocorrida em 1994, através da qual o Governo Federal assumiu a dívida, alongando prazos e reduzindo juros para as administrações municipais. Mais recentemente, em 1999, foi aprovada a renegociação da dívida mobiliária dos municípios, tendo a União assumido R\$ 22 bilhões em débitos municipais, de acordo com a mesma sistemática de alongamento dos prazos e redução das taxas de juros¹⁰.

Por fim, cabe citar o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O primeiro funciona através da apropriação de receitas que compõem a base de cálculo das transferências do FPM, com o objetivo de facilitar o ajuste fiscal do governo federal, e atinge principalmente os municípios que mais dependem das transferências federais. O último, como já foi dito, é composto de parcelas do FPM, ICMS e outras, que são alocadas *para o desenvolvimento do ensino básico, de modo que há alguns municípios cujo aporte, direto e indireto, de recursos supera a dotação a que têm direito, enquanto com outros acontece o contrário.*

¹⁰ No caso de Salvador, a renegociação foi concluída no final de 1999.

Vista a evolução recente, é importante registrar que persistem algumas questões cujo equacionamento faz-se necessário:

- O potencial de geração local de receita “versus” a demanda crescente por gastos com infra-estrutura básica, reforçada pela proximidade entre o município e o cidadão e pela maior visibilidade do dispêndio público municipal (Paz – 1996b);
- O crescimento vegetativo das despesas fixas, notadamente as de pessoal;
- A criação de mecanismos de autofinanciamento das crescentes despesas com a previdência municipal.

Salvador, cuja análise, para fins deste trabalho, tem como ponto de partida o ano de 1995, vinha apresentando desde então um desempenho financeiro insatisfatório. Embora a receita total aumentasse, como será visto posteriormente, a situação financeira deteriorava-se gravemente, sobretudo em função do descontrole do endividamento e das elevadas despesas com pessoal.

Quando assumiu, a partir de 1997, a nova administração municipal, o quadro macroeconômico nacional mostrava-se pouco favorável, dificultando a obtenção de resultados derivados das medidas voltadas para o reequilíbrio da contas públicas. As elevadas taxas de juros repercutiam negativamente sobre o endividamento municipal, o problema da previdência agravava-se e os índices de crescimento econômico apresentavam uma tendência declinante. Nesse sentido, de um modo geral, as dificuldades anteriores atingem ainda mais fortemente a capital baiana.

É esse o quadro que condiciona a evolução das finanças municipais no Brasil, do qual Salvador não pode se afastar. No tópico seguinte, será vista a estrutura média das finanças dos municípios brasileiros, antes de serem enfocadas as especificidades que conformam a situação atual das finanças de Salvador.

1.2 – SITUAÇÃO ATUAL

Documento da ABRASF, de 1998, intitulado “O Financiamento dos Municípios Brasileiros”, faz uma avaliação da composição média das principais rubricas da receita orçamentária dos municípios no país, utilizando dados de 1996. Considerando não terem havido desde então mudanças significativas, capazes de impactar substancialmente na estrutura das receitas, optou-se por utilizar essas informações como uma referência da situação das finanças públicas municipais.

Eis aqui um resumo da composição das receitas dos municípios apresentada nesta publicação:

- As receitas correntes representam 92,3 % do total das receitas municipais, ficando as receitas de capital responsáveis por apenas 7,7 % da receita orçamentária.
- As receitas tributárias próprias equivalem a 32,3 %, sendo o ISS e o IPTU os seus principais componentes. Quando são analisadas apenas as capitais, verifica-se uma maior importância das receitas resultantes do esforço arrecadador municipal, que representam 49 % do total. Nesse caso, os dois principais impostos chegam a 28,7 % da receita total.
- As transferências atingem 63,7 % da receita total, o que implica uma dependência em relação a outras instâncias de governo. Mais uma vez, no caso das capitais, essa realidade é distinta, posto que as transferências representam 43 % do total de suas receitas.

A Tabela 5 detalha esse panorama:

Tabela 5: Composição da Receita Orçamentária dos Municípios– 1996 (%)

Rubricas	Capitais	Interior	Brasil
Receita Corrente	88,6	94,1	92,3
Receita de Capital	11,4	5,9	7,7
Receitas Próprias	49,0	23,8	32,3
ISS	18,3	4,8	9,4
IPTU	10,4	5,9	7,4
Taxas	6,9	3,2	4,4
ITBI	2,6	1,1	1,6
Contribuição de Melhoria	0,0	0,4	0,3
Outras	10,8	8,4	9,3
Transferências	43,0	74,3	63,7
ICMS	24,2	33,6	30,4
FPM	5,7	25,3	18,7
IPVA	5,1	2,6	3,4
Negociadas (correntes e de capital)	7,6	12,1	10,6
Operações de Crédito	8,0	1,9	4,0

Fonte: Dados Básicos do Fimbra 96, STN. Apud ABRASF (1998)

Quando é feita uma análise em nível regional, pode-se verificar que o Nordeste tem uma pequena participação de receitas tributárias próprias e uma significativa dependência das receitas de transferências. Isto reflete, naturalmente, o menor desenvolvimento da região e, por conseguinte, sua menor base tributária e uma máquina arrecadadora menos eficiente. É importante registrar que os municípios do Nordeste, na média, são mais dependentes de transferências do que as cidades do interior do Brasil.

A Tabela 6 apresenta esses números, comparando o Nordeste com o Sudeste e com a média brasileira:

Tabela 6: Composição Média da Receita Orçamentária dos Municípios nas Regiões – 1996 (%)

Rubricas	Nordeste	Sudeste	Brasil
Receita Corrente	95,4	91,0	92,3
Receita de Capital	4,6	9,0	7,7
Receitas Próprias	17,5	39,2	32,3
ISS	6,1	11,3	9,4
IPTU	3,2	9,3	7,4
Taxas	1,6	5,6	4,4
ITBI	0,9	1,9	1,6
Contribuição de Melhoria	0,0	0,4	0,3
Outras	5,7	10,7	9,3
Transferências	82,1	55,0	63,7
ICMS	24,2	31,8	30,4
FPM	40,1	10,4	18,7
IPVA	1,6	4,1	3,4
Negociadas (correntes e de capital)	16,1	8,6	10,6
Operações de Crédito	0,4	5,8	4,0

Fonte: Dados Básicos do Fimbra 96, STN. Apud ABRASF (1998)

Essa é a estrutura geral das receitas dos municípios brasileiros, aqui divididos entre capitais e interior, e também entre as grandes regiões. Como foi dito, esses percentuais refletem diferentes composições das receitas e também distintos graus de desenvolvimento e de dependência em relação a outras esferas de governo. Em seguida, será analisada a situação de Salvador, comparativamente ao quadro e aos parâmetros delineados nesses dois tópicos.

II – SALVADOR: EVOLUÇÃO DAS RECEITAS (1995/1999)

Este capítulo enfocará a evolução das receitas da Prefeitura Municipal de Salvador nos últimos anos. Para tanto, será feito inicialmente um apanhado da trajetória dos principais impostos e taxas cobrados pela PMS (*receitas tributárias próprias*), de modo a fornecer elementos para a análise a ser empreendida em seguida¹¹. Serão avaliados também os comportamentos das receitas oriundas de transferências e das chamadas outras receitas municipais, bem como a trajetória descrita pelas receitas de capital ao longo do período 1995/1999.

II.1 - BASE TRIBUTÁRIA E ALÍQUOTAS DOS PRINCIPAIS TRIBUTOS

A receita própria de Salvador, assim como a de todos os municípios brasileiros, resulta sobretudo da cobrança de tributos municipais. Dentre os principais impostos municipais, destacam-se, pela sua importância para a arrecadação, o IPTU e o ISS. Há ainda o Imposto sobre a Transmissão da Propriedade Imobiliária Inter-vivos (ITBI), de menor participação nas receitas tributárias próprias, e o IVVC, que foi arrecadado até o final do exercício de 1995, quando foi extinto. Até 1994, a alíquota do IVVC era de 3 % sobre a venda de combustíveis, caindo para 1,5 % no seu último ano.

No caso das taxas, as que mais contribuem para a arrecadação são a Taxa de Iluminação Pública (TIP) e a Taxa de Limpeza Pública (TL), criadas em 1997, que entraram em vigor em janeiro de 1998. Também nesse ano, em substituição à antiga Taxa de Localização e Funcionamento (TLF), passaram a ser cobradas a Taxa de Fiscalização e Funcionamento (TFF) e a Taxa de Licença de Localização (TLL), de menor impacto nas receitas tributárias próprias do município.

Em seguida, será vista a evolução recente dos principais tributos municipais, em termos de alíquotas e base de incidência tributária. Com isso, ter-se-á um importante elemento de apoio para a posterior realização de uma análise da evolução das receitas provenientes de arrecadação municipal em Salvador no período 1995/1999.

¹¹ Para efeitos deste trabalho, considera-se como receitas tributárias próprias o conjunto da arrecadação municipal (impostos e taxas arrecadados diretamente pelo município). Não estão incluídas sob esta denominação, portanto, as transferências oriundas da arrecadação de tributos em outras esferas governamentais (FPM, QPM-ICMS, etc.).

II.1.1. Impostos

II.1.1.1. Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISS

A base de cálculo do ISS é o preço do serviço prestado. Quando a prestação de serviços for na forma de trabalho pessoal do próprio contribuinte, oferecido por sociedades, o imposto é calculado por meio de alíquotas ou valores de referência, em função da natureza do serviço ou de outros fatores pertinentes, em relação a cada profissional habilitado que assuma responsabilidade pessoal¹².

Este critério não se aplica às sociedades em que exista sócio não habilitado ao exercício da atividade desenvolvida, sócio pessoa jurídica, utilização de serviços de terceiros pessoa jurídica, ou caráter empresarial. Neste caso, a sociedade pagará o imposto tendo como base de cálculo o preço cobrado pela prestação dos serviços, considerando a receita bruta mensal, recebida ou não, referente à prestação de serviços, constituindo parte integrante do preço: valores acrescidos e encargos de qualquer natureza, mesmo que de responsabilidade de terceiros; ônus por concessão de crédito, mesmo cobrados em separado, quando a prestação de serviços for a prazo; e imposto transferido ao tomador dos serviços.

Desta forma, quando a contraprestação se verificar através da troca de serviços ou pelo fornecimento de mercadorias, o preço dos serviços para base de cálculo do imposto será dado de acordo com as alíquotas fixadas nas tabelas a seguir, que mostram as alterações que ocorreram desde 1992 até o exercício de 1998.

¹² Especificamente, são dez grupos de profissões a que se aplica este caso:

- a) Médicos, análises clínicas, eletricidade médica, radioterapia, ultra-sonografia, radiologia, tomografia e congêneres.
- b) Enfermeiros, obstetras, ortópticos, fonoaudiólogos e protéticos (prótese dentária).
- c) Médicos veterinários.
- d) Contabilidade, auditoria, guarda-livros, técnicos em contabilidade e congêneres.
- e) Agentes de propriedade industrial.
- f) Advogados.
- g) Engenheiros, arquitetos, urbanistas e agrônomos.
- h) Dentistas.
- i) Economistas.
- j) Psicólogos.

Tabela 7: Alíquotas do ISS Aplicação nos Exercícios de 1992 a 1994

Especificações	%	UFP
Execução de obras hidráulicas ou de construção civil, sobre o preço dos serviços	5,0	
Execução de obras de edificação de habitação popular, sobre o preço dos serviços	1,0	
Jogos e diversões públicas, sobre o preço dos serviços	10,0	
Transporte coletivo urbano, de passageiros, sobre o preço dos serviços	2,0	
Profissionais autônomos de nível superior, por profissional e por ano		2,0
Profissionais autônomos de nível não superior, por profissional e por ano		1,0
Sociedades que prestam serviços referentes de a) a j), em relação a cada profissional habilitado, sócio, empregado ou não, que preste serviço em nome da empresa, por profissional habilitado e por mês:		
Até 3 profissionais		0,5
De 4 a 6 profissionais		0,7
De 7 a 10 profissionais		1,0
Acima de 10		4,5
Demais prestações de serviços de qualquer natureza	5,0	

Fonte: Código Tributário Municipal

Observa-se que, dos exercícios de 1992/94 aos de 1995/97, a alteração deu-se no que se refere a jogos e diversões públicas, rubrica que passou a ser subdividida em três partes, todas elas sofrendo uma redução de alíquota em relação à situação anterior.

Para aplicação a partir do exercício de 1998, nos casos em que se aplica, a UFP foi substituída pela UFIR. O valor fixo cobrado a título de ISS para os profissionais autônomos registrados na prefeitura, com ou sem nível superior, registrou aumento real. Apesar desse aumento, pouco significativo no total da arrecadação desse tributo, para as outras categorias, de um modo geral, não houve elevação de alíquotas.

Tabela 8: Alíquotas do ISS Aplicação nos Exercícios de 1995 A 1997

Especificações	%	UFP
Execução de obras hidráulicas ou de construção civil, sobre o preço dos serviços	5,0	
Execução de obras de edificação de habitação popular, sobre o preço dos serviços	1,0	
Praças e estádios esportivos, circos, parques de diversões e outros espaços destinados a show musical e artístico, sobre o preço dos serviços	5,0	
Cinemas e teatros localizados em shopping center, sobre o preço dos serviços	5,0	
Cinemas e teatros não localizados em shopping center, sobre o preço dos serviços	3,0	
Transporte coletivo urbano, de passageiros, sobre o preço dos serviços	2,0	
Profissionais autônomos de nível superior, por profissional e por ano		2,0
Profissionais autônomos de nível não superior, por profissional e por ano		1,0
Sociedades que prestam serviços referentes de a) a j), em relação a cada profissional habilitado, sócio, empregado ou não, que preste serviço em nome da empresa, por profissional habilitado e por mês:		
Até 3 profissionais		0,5
De 4 a 6 profissionais		0,7
De 7 a 10 profissionais		1,0
Acima de 10		4,5
Demais prestações de serviços de qualquer natureza	5,0	

Fonte: Código Tributário Municipal

No caso dos serviços na área de saúde, quando prestados ao SUS (Sistema Único de Saúde) ou a empresas de plano de saúde, houve uma mudança da tributação. A estes serviços, diferentemente do caso básico das sociedades de profissionais da área de saúde (clínicas médicas, etc.), não mais se aplica o imposto fixo.

Tabela 9: Alíquotas do ISS Aplicação a partir do Exercício de 1998

Especificações	%	UFIR
Execução de obras hidráulicas ou de construção civil, sobre o preço dos serviços	5,0	
Execução de obras de edificação de habitação popular, sobre o preço dos serviços	1,0	
Praças e estádios esportivos, circos, parques de diversões e outros espaços destinados a show musical e artístico, sobre o preço dos serviços	5,0	
Cinemas e teatros localizados em shopping center, sobre o preço dos serviços	5,0	
Cinemas e teatros não localizados em shopping center, sobre o preço dos serviços	3,0	
Produção de "shows" e espetáculos	3,0	
Entidades carnavalescas	3,0	
Transporte coletivo urbano, de passageiros, sobre o preço dos serviços	2,0	
Serviços na área de saúde prestados ao SUS	1,5	
Serviços na área de saúde prestados às empresas de planos de saúde e medicina de grupo	3,0	
Profissionais autônomos de nível superior, por profissional e por ano		270
Profissionais autônomos de nível não superior, por profissional e por ano		72
Sociedades que prestam serviços referentes de a) a j), em relação a cada profissional habilitado, sócio, empregado ou não, que preste serviço em nome da empresa, por profissional habilitado e por mês:		
Até 3 profissionais		25
De 4 a 6 profissionais		35
De 7 a 10 profissionais		50
Acima de 10		100
Demais prestações de serviços de qualquer natureza	5,0	

Fonte: Código Tributário Municipal

Da arrecadação tributária, o Imposto sobre Serviços é o tributo que tem maior peso para a prefeitura. Mais do que as alterações estabelecidas ao longo do tempo, o que efetivamente contribuiu para uma ampliação das receitas auferidas com esse imposto foi o maior rigor na fiscalização adotado pela SEFAZ, logo no início da atual gestão.

II.1.1.2. Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI

Nas diversas formas de transmissão de bens imóveis, o imposto é calculado mediante aplicação das seguintes alíquotas:

- 1% para as transmissões de imóveis populares.
- 1,5% para as transmissões relativas ao SFH.
- 3% nas demais transmissões a título oneroso.

Não houve modificações ao longo do período de análise.

II.1.1.3. Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU

A base de cálculo do imposto é o valor venal do imóvel, apurado anualmente, por um dos seguintes critérios:

- Avaliação cadastral, com base na declaração do contribuinte, ou de ofício, no caso de impugnação da declaração pela Fazenda Municipal.
- Arbitramento, calculando as áreas do terreno e da construção por estimativa, quando o contribuinte impedir o levantamento dos elementos necessários à apuração do valor venal; ou quando os imóveis se encontrarem fechados e o contribuinte não for localizado.
- Avaliação especial, para a fixação do valor venal, mediante requerimento do contribuinte, nos seguintes casos: lotes desvalorizados devido a formas extravagantes ou conformações topográficas muito desfavoráveis; terrenos alagadiços, pantanosos ou sujeitos a inundações periódicas; terrenos que, pela natureza do solo, tornem-se desfavoráveis à edificação, construção ou outra destinação; e situações omissas que possam conduzir à tributação injusta.

Para a fixação da base de cálculo do imposto, o valor venal será calculado em função do valor unitário do metro quadrado da unidade imobiliária, considerando:

- Para terrenos, valor unitário uniforme para cada logradouro ou trecho, segundo: a área onde estiver situado; os serviços ou equipamentos existentes; a valorização do logradouro tendo em vista o mercado imobiliário; as diretrizes definidas no plano diretor de desenvolvimento urbano e legislação complementar; além de outros critérios.
- Para edificações, valor unitário uniforme por tipo e categoria de uso, segundo: padrão construtivo; equipamentos adicionais; e outros critérios.

É importante observar que o poder executivo é autorizado a estabelecer fatores de correção, embora estes não possam ser superiores a 20% do valor venal, em função de: situação do imóvel no logradouro; arborização de área loteada ou de espaços livres onde hajam edificações ou construções; existência de elevadores; desvalorização ou obsolescência em vista de tempo de construção; e áreas de gleba.

Desta forma, a base de cálculo do imposto equivale:

- Para os terrenos, ao produto da área do terreno pelo seu valor unitário padrão.
- Para as edificações, à soma dos produtos das áreas do terreno e da construção pelos respectivos valores unitários padrão.
- Para os imóveis com três ou mais pavimentos, à soma dos produtos da área de construção da unidade e de sua área de uso privativo pelos respectivos valores unitários padrão.

Além disso, a parte do terreno que exceder em cinco vezes a área edificada ou construída, coberta e descoberta, fica sujeita à aplicação da alíquota prevista para terrenos sem construção.

Assim, o montante do imposto é encontrado pela aplicação da base de cálculo apurada às alíquotas constantes nas tabelas a seguir, que indicam alterações desde o exercício de 1993 até o de 1998.

Tabela 10: Alíquotas do IPTU — Aplicação para o Exercício de 1993

Especificações	%
Residencial	
Padrão alto luxo e luxo	0,8
Padrão médio e bom	0,4
Padrão simples e precário	0,2
Não residencial	1,5

Fonte: Código Tributário Municipal

Tabela 11: Alíquotas do IPTU Aplicação para o Exercício de 1994

Especificações	%
Unidades imobiliárias constituídas por terrenos sem edificações ou construções	1,5
Unidades imobiliárias constituídas por terrenos com edificações ou construções residenciais	
. Padrão alto luxo	0,8
. Padrão luxo	0,6
. Padrão bom	0,4
. Padrão médio	0,3
. Padrão simples	0,2
. Padrão precário	0,1
Unidades imobiliárias constituídas de terrenos com edificações da categoria rural	0,4
Unidades imobiliárias constituídas por terrenos com edificações ou construções comerciais, industriais, serviços, especiais e institucionais	1,2

Fonte: Código Tributário Municipal

Tabela 12: Alíquotas do IPTU Aplicação para os Exercícios Posteriores a 1995

Especificações	%
Unidade imobiliária constituída por terreno sem construção, ou em que houver construção condenada, em ruínas, incendiada, paralisada ou em andamento	2,0
Unidades imobiliárias constituídas por terrenos com edificações ou construções residenciais	
. Padrão alto luxo	1,0
. Padrão luxo	0,7
. Padrão bom	0,4
. Padrão médio	0,3
. Padrão simples	0,2
. Padrão precário	0,1
Unidades imobiliárias constituídas por terrenos com edificações ou construções não residenciais, comerciais, industriais, serviços e institucionais	
. Padrão alto luxo	
. Padrão luxo	1,5
. Padrão alto	1,4
. Padrão bom e padrão médio	1,3
. Padrão simples e padrão precário	1,2
	1,0

Fonte: Código Tributário Municipal

O IPTU representa a segunda maior fonte de arrecadação tributária da PMS. Conforme demonstrado nas tabelas anteriores, pode-se observar que houve uma alteração qualitativa e de alíquotas significativa de 1993 para 1994, de modo a se estabelecer um padrão que vigora até hoje, onde as unidades residenciais são subdivididas em seis tipos, enquanto as não residenciais em cinco.

No exercício de 1994, além dessa alteração, houve também um aumento de alíquotas, que voltou a ocorrer no exercício seguinte, à exceção dos caso das unidades imobiliárias que têm construções utilizadas para fins não residenciais classificadas como de padrão simples ou precário, cujas alíquotas foram reduzidas. O fundamental é que, nesse ano, foram criadas condições para um aumento da arrecadação do IPTU.

De todo modo, embora não tenham ocorrido novas alterações de alíquotas, é importante registrar três fatos, acontecidos em 1997, que contribuíram para o aumento da arrecadação. Em primeiro lugar, graças ao geoprocessamento, a Companhia de Processamento de Dados de Salvador (PRODASAL) desenvolveu rotinas para detectar possíveis distorções nos Valores Unitários Padrão, possibilitando uma atualização mais ágil da equipe de fiscalização e uma correção da planta genérica de valores para fins de arrecadação do imposto, *significando, segundo a SEFAZ/PMS, o equivalente a um aumento médio de 36 % no imposto cobrado, com impactos substanciais na arrecadação do ano seguinte.*

Além disso, houve também uma campanha de atualização de endereços. O fato é que, já no ano da posse da nova administração municipal, a arrecadação do IPTU registrou um incremento significativo. Por fim, o fato da prefeitura atualizar as prestações daqueles que

optam pelo parcelamento de acordo com a taxa Selic, também contribuiu para o aumento da arrecadação.

De todo modo, Salvador continua cobrando alíquotas baixas, particularmente em comparação com as demais capitais do país, o que abre espaço para um aumento futuro desse imposto. Para reforçar essa possibilidade, deve-se registrar que o valor unitário padrão não foi corrigido desde 1998 - o que, na prática, significa uma redução do valor real do imposto.

II.1.2. Taxas

Dentre as taxas arrecadadas pela PMS, a Taxa de Iluminação Pública (TIP) e a Taxa de Lixo (TL), são as duas principais, sendo ambas cobradas a partir de janeiro de 1998. Anteriormente, as taxas pouco representavam na arrecadação municipal, motivo pelo qual a sua evolução não será aqui observada.

Para se ter uma idéia da situação atual, em 1999 a TIP representou 3,0% da receita total, e a TL 3,8% desse montante, enquanto as demais taxas representaram cerca de 1,0%. Em relação à receita tributária, as duas taxas, conjuntamente, responderam por 15,2 %.

II.1.2.1. Taxa de Iluminação Pública – TIP

A base de cálculo da taxa é o custo do serviço de iluminação das vias e logradouros públicos a ser rateado entre os contribuintes em função do número de unidades imobiliárias edificadas, lindeiras às vias ou logradouros públicos servidos por iluminação pública. Este custo engloba:

- despesas mensais com a energia consumida pelos serviços de iluminação pública;
- despesas mensais com administração, operações e manutenção dos serviços de iluminação pública;
- quotas mensais de depreciação de bens e instalações do sistema de iluminação pública;
- quotas mensais de investimentos destinados a suprir encargos financeiros para expansão, melhoria ou modernização do sistema de iluminação pública.

Desta forma, a base de cálculo detalhada da taxa é estabelecida conforme a tabela 13. Como se pode perceber, a parcela mensal da taxa não poderá exceder a 10% do valor do consumo de energia elétrica do contribuinte no respectivo mês. São isentos do pagamento da taxa os contribuintes classificados como de baixa renda, pelo Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica - DNAEE, do Ministério das Minas e Energia.

Tabela 13: Alíquotas da TIP – a partir de 1998

Faixas de Consumo Mensal (KWH)	Residenciais				Não residenciais			
	Variação Importe		Valor Líquido Mensal da TIP		Variação do Importe		Valor Líquido Mensal da TIP	
	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)	Mínimo (R\$)	Máximo (R\$)
0-30 (BR)	1,33	1,33	0,00	0,00				
31-50(BR)	2,37	3,82	0,00	0,00				
51-100(BR)	3,90	7,64	0,00	0,00				
101-140 (BR)	11,58	16,06	0,00	0,00				
0-30	3,82	3,82	0,38	0,38	3,81	3,81	0,38	0,38
31-50	3,95	6,37	0,40	0,64	3,94	6,36	0,39	0,64
51-100	6,50	12,74	0,65	1,27	6,48	12,70	0,65	1,27
101-200	12,87	25,49	1,29	2,55	12,85	25,44	1,29	2,54
201-300	25,62	38,24	2,56	3,82	25,57	38,16	2,56	3,82
301-450	38,36	57,36	3,84	5,74	38,29	57,25	3,83	5,73
451-650	57,48	82,69	5,75	8,27	57,38	82,69	5,74	8,27
651-1000	82,98	127,47	8,30	10,00	82,82	127,23	8,28	12,72
1001-2000	127,59	254,94	10,00	10,00	127,23	254,72	12,72	20,00
ACIMA 2000	255,06		10,00	10,00	254,08		20,00	20,00

Fonte: Código Tributário Municipal

II.1.2.2. Taxa de Limpeza Pública - TL

A base de cálculo da taxa é o custo dos serviços de coleta, remoção, tratamento e destinação final do lixo domiciliar, a ser rateado entre os contribuintes em função:

- Da área construída, da localização e da utilização, tratando-se de prédio.
- Da área e da localização, tratando-se de terreno.
- Da localização e da utilização, tratando-se de barracas de praia, bancas de chapa e boxes de mercado.

Assim, a base de cálculo detalhada da taxa é dada de acordo com a tabela 14. Deve-se reparar que, embora não especificado nesse quadro, ficam isentos da taxa os imóveis residenciais, situados em zonas populares, cuja área construída não ultrapasse a 30 m².

Tabela 14 – Alíquotas da TL – a partir de 1998

Tipo de Unidade	Zona	Valor Anual (R\$)	
		Por M2	Fixo
Residencial	Popular	0.70	
	Média	1.20	
	Nobre	1.25	
Comercial	Popular	1.25	
	Média	1.80	
	Nobre	2.35	
Industrial	Popular	1.60	
	Média	1.80	
	Nobre	2.20	
Hospital	Popular	2.00	
	Média	2.30	
	Nobre	2.50	
Hotel, Restaurante, Shopping Center, Escola e Motel	Popular	1.50	
	Média	1.80	
	Nobre	2.00	
Terreno	Popular	0.07	
	Média	0.15	
	Nobre	0.23	
Barraca de Praia	Popular		40.00
	Média		50.00
	Nobre		80.00
Banca de Chapa para comércio informal de alimentos, jornais e revistas	Popular		20.00
	Média		30.00
	Nobre		40.00
Banca de Feira	Popular		10.00
	Média		20.00
	Nobre		40.00
Box de Mercado	Popular		20.00
	Média		40.00
	Nobre		60.00

Fonte: Código Tributário Municipal

II.2 – RECEITAS TRIBUTÁRIAS PRÓPRIAS

II.2.1 – Panorama Geral

Antes de iniciar a análise, cabe uma observação de caráter metodológico. Para efeito de avaliação do comportamento da receita tributária, assim como das demais contas de fluxo da PMS, optou-se por um esquema de correção monetária baseado no IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas. Para permitir uma melhor comparação com a evolução do estoque da dívida municipal, optou-se por atualizar os valores até 31 dezembro de 1999. Como o IGP-DI é um índice médio, foi necessário, após a atualização dos valores para o mês de dezembro de 1999, aplicar-se o IGP centrado em 31/12/99, de modo a possibilitar uma avaliação mais apurada das principais relações entre as contas de fluxo e as de estoque, cujas informações referem-se ao final de cada ano. Sendo assim, todas as contas foram trazidas para o último dia de 1999.

Oriunda da arrecadação dos diversos tributos municipais, inclusive as taxas, a receita tributária de Salvador obteve uma evolução favorável nos últimos anos. Entre 1996 e 1999, houve um incremento de 36,6 % na receita tributária municipal, proveniente, entre outros fatores, de um esforço arrecadador implementado pela atual gestão. Assim, enquanto 1997 registrou uma expansão da receita tributária de 18,6% em termos reais, 1998 foi marcado por um crescimento ainda mais expressivo, de 20,9%, num ano em que o PIB da Bahia cresceu 1,6%, em contraposição aos cerca de 7% registrados no ano anterior. No ano de 1999, por outro lado, registrou-se uma queda de 6,8% na receita tributária própria de Salvador, considerando-se os dados corrigidos. Quando se leva em conta os valores correntes dessa rubrica, porém, verifica-se uma expansão de 3,6% no total arrecadado, o que indica que a não incidência de aumentos sobre os valores tributários cobrados pela PMS entre 1998 e 1999 implicou perdas de arrecadação em certa medida significativas.

Ajudam a explicar essa retração os seguintes fatores:

- A expressiva arrecadação de autos de infração e mesmo de créditos da dívida ativa nos dois primeiros anos da gestão atual, fruto, inclusive, do pagamento de débitos atrasados por parte do governo estadual. Isso, naturalmente, teria que refluir, em função da regularização da situação fiscal do Estado perante a PMS.
- No caso particular do IPTU, deve-se lembrar que a não-correção do valor unitário padrão em 1999¹³ ocasionou uma redução real do imposto cobrado, com impactos sobre o seu potencial de arrecadação.

De todo modo, deve ficar claro o avanço, em termos de arrecadação, empreendido ao longo dos últimos três anos. É importante perceber que, neste período de redefinição organizacional da PMS, as ações empreendidas foram ágeis. Desde o primeiro ano da atual gestão, marcado pelo combate à sonegação e pela introdução de medidas que visavam sobretudo modernizar a administração e incrementar a capacidade arrecadadora, obteve-se êxito. Os números dos anos seguintes, mais expressivos em função do lapso de tempo necessário até a efetivação de algumas medidas, vieram corroborar a importância das ações então realizadas. Algumas das principais foram as seguintes:

- Modernização dos sistemas de pagamento, através da implantação do código de barras e da integração de sistemas;
- Intensificação do geoprocessamento e da atualização de endereços, como já foi visto, com impactos sobre a arrecadação do IPTU;
- Cobrança de juros quando da opção pelo parcelamento dos tributos;

¹³ Situação que se mantém no ano 2000.

- Criação de novos tributos: a Taxa de Lixo (TL), a Taxa de Fiscalização do Funcionamento (TFF), a Taxa de Licença de Localização (TLL) e a Taxa de Iluminação Pública (TIP)¹⁴.
- Mudanças das alíquotas e ampliação da base de incidência do ISS, conforme visto na seção anterior.

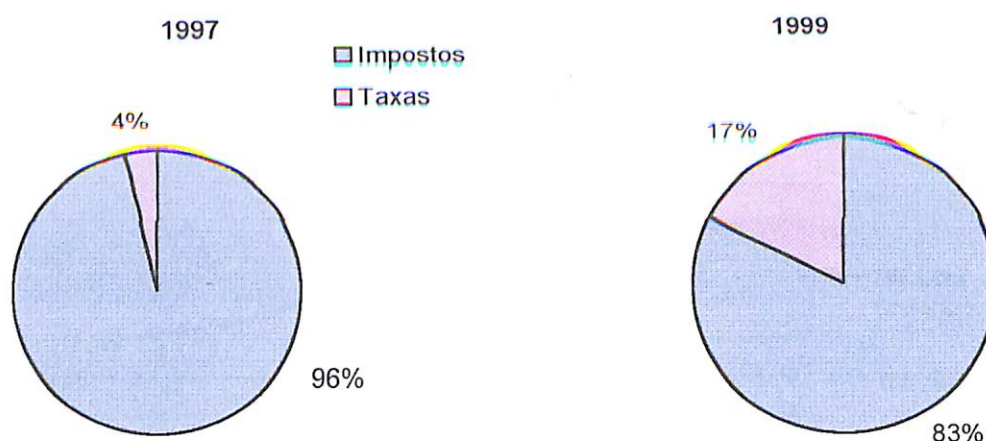
É importante registrar que essas medidas foram tomadas numa conjuntura específica, em que as contas municipais estavam bloqueadas em função dos salários atrasados deixados pela administração anterior¹⁵ e uma parcela significativa da dívida pública (R\$ 204 milhões) estava vencida. Em 21 de janeiro, os recursos do FPM foram finalmente liberados, mas a quase totalidade desse dinheiro foi utilizada para pagamento de parcela da dívida municipal, o que obrigou a prefeitura a lançar mão de um crédito de R\$ 40 milhões junto ao Banco do Brasil, basicamente voltado para o pagamento de pessoal e para garantir o adequado funcionamento e o provisório equilíbrio financeiro do município. Deve-se ainda salientar que os restos a pagar, excetuados aqueles referentes a despesas de pessoal, foram, por opção da gestão municipal, submetidos a um processo de renegociação e, em alguns casos, anulados.

O fato é que, em função das mudanças operadas, já em 1998, as taxas, que respondiam por 3,6% da arrecadação tributária em 1997, apresentaram uma participação nessa receita equivalente a 12,4%, sobretudo em função do valor arrecado com a TIP e com a TL, conforme pode ser visto no gráfico 2. Em 1999, esse percentual aumentou ainda mais, atingindo a casa de 17,4%. Em relação à totalidade das receitas do município, as taxas responderam por 5,6% e 7,7%, respectivamente, em 1998 e 1999, contra uma participação de apenas 1,5% no ano de 1997.

Os dados da ABRASF (1997) para os municípios das capitais mostram que, conforme visto na tabela 5 da seção II.2 deste trabalho, as taxas representaram 6,9% da arrecadação em 1996. Assim, observa-se em Salvador um movimento de adequação a uma dinâmica ocorrida previamente na maioria das capitais brasileiras, que resultou na ampliação da base de incidência dos tributos, sobretudo a partir de uma maior participação das taxas.

¹⁴ Não se faz aqui qualquer juízo de valor a respeito das novas taxas nem qualquer observação sobre a sua constitucionalidade, contestada por muitos. Apenas se reconhece que elas ocasionaram um aumento de arrecadação, o que é benéfico para o caixa da PMS.

¹⁵ A gestão 1993/1996 deixou atrasados 2/3 dos salários de novembro, o salário de dezembro e o décimo-terceiro salário do funcionalismo público municipal.

Gráfico 2: Participação na Receita Tributária Própria

Também no período 1996/1999, o ISS e o IPTU, os dois principais impostos municipais, apresentaram taxas de crescimento de 23,8% e 18,1%, respectivamente, em função de uma série de esforços no sentido de contribuir para a evolução da arrecadação de tributos municipais. Assim, foi efetivamente implantada uma nova planta genérica de valores do IPTU, corrigindo distorções e elevando a arrecadação. Foram (ou estão sendo) também implementadas as seguintes medidas de caráter modernizante:

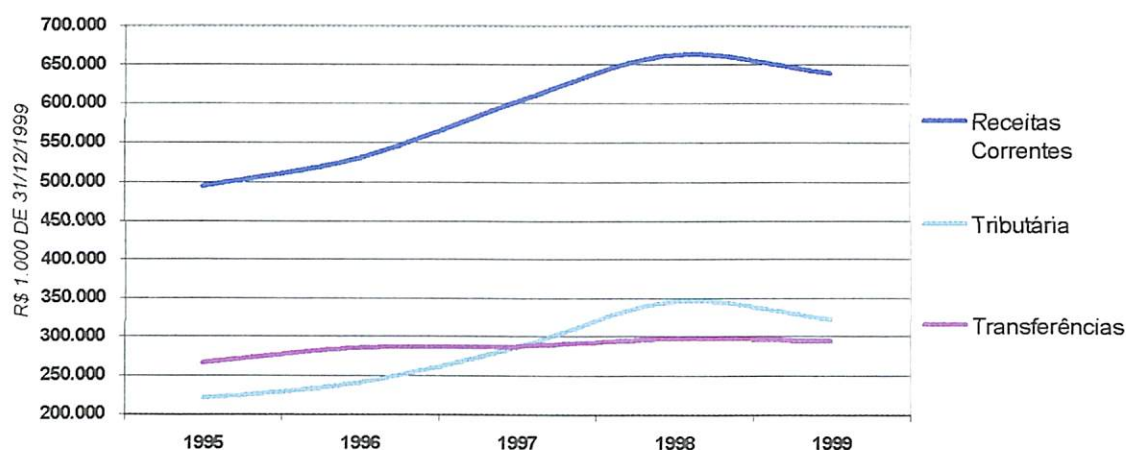
- Um processo de licitação para a realização, em 1999, do recadastramento das atividades mercantis, com recursos do Banco Mundial, a fundo perdido, que certamente implicará elevação da arrecadação do ISS.
- Elaboração de projeto de modernização da administração fiscal do município, no âmbito do Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal dos Municípios, do Ministério da Fazenda, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Assim, o que aconteceu nos últimos anos em Salvador foi um processo que combinou a revisão das alíquotas e base de incidência de diversos tributos a um importante movimento de modernização fiscal, o que implica um certo espaço para ampliação da arrecadação tributária municipal. Deve-se registrar que, em relação a outras capitais do país, esse movimento ocorreu com uma razoável defasagem.

De todo modo, o esforço administrativo que marca a atual gestão municipal tem repercutido numa mudança do perfil dos resultados das contas municipais. A busca de elevação da arrecadação, através de uma ampliação da base de incidência dos impostos, também é um movimento que se faz sentir de maneira mais forte na gestão atual, impactando positivamente na situação das contas públicas.

Desta forma, as receitas municipais, de um modo geral, apresentaram uma significativa expansão nos últimos anos, conforme pode ser visto no gráfico 3.

Gráfico 3 Evolução das Receitas Municipais



Nesse quadro, conseguiu-se ampliar a participação das receitas tributárias próprias no total das receitas correntes municipais de 47,4 % em 1997 para 50,3 % em 1999. Verifica-se, portanto, um contínuo movimento de expansão do peso relativo da arrecadação tributária no total de receitas correntes municipais, com exceção do ano de 1999, quando, pelas razões já expostas, se registrou uma queda de 1,8 ponto percentual em relação ao ano anterior.

O esforço de modernização fiscal, conforme já mencionado, resultou também numa cobrança mais efetiva dos créditos representados pela dívida ativa municipal, que cresceram 443,5% em termos reais entre 1996 e 1999. De todo modo, o processo de modernização fiscal deve continuar gerando resultados, sobretudo em relação ao restante da dívida ativa.

O fato é que, entre 1995 e 1999, as receitas correntes do município de Salvador - que representam, em todos os anos, pelo menos 85% dos valores orçamentários municipais - expandiram-se 29,3%. Comparando-se com o ano de 1996, de modo a considerar somente o período referente à atual gestão, este crescimento alcançou 20,5%. Houve, portanto, uma expansão geral das rubricas de receita, de maneira que o aumento da arrecadação de tributos municipais não se fez sentir de forma muito expressiva em termos relativos, de modo geral.

É importante registrar que, para as grandes rubricas, os números de Salvador não estão muito distantes em relação à média registrada pelas capitais brasileiras, cuja última

informação disponível é de 1996. Assim, enquanto as receitas tributárias próprias representaram 44,5 % do total das receitas de Salvador em 1999, o número registrado para o conjunto das capitais de estado foi de 49 %.

Com relação aos dados de receitas de transferências, a PMS tampouco se afasta de forma significativa dos valores médios recebidos pelas capitais brasileiras. Enquanto que em Salvador as transferências representaram 40,6 % das receitas totais em 1999, as capitais tiveram uma participação de 43,0 %, segundo os dados da Abrasf disponíveis para o ano de 1996.

Importa destacar que, em 1995, enquanto as receitas tributárias próprias de Salvador equivaliam a 42,6 % da receita total, as transferências representavam 51,4 %. Assim, verificou-se, durante os últimos anos, uma clara tendência ao fortalecimento da arrecadação própria municipal, com uma redução da participação das transferências.

O fato é que a totalidade da arrecadação municipal, e particularmente as suas receitas tributárias próprias, cresceu significativamente nos últimos anos (mesmo se considerando a redução ocorrida em 1999), possibilitando uma substancial melhora no quadro financeiro municipal. Isto, entretanto, não implica uma reversão de magnitude tal que hoje se possam considerar solucionados os problemas referentes à saúde financeira municipal. Ao contrário, ainda há o que ser feito nesse sentido, sobretudo a partir da redução de despesas e do ajuste da dívida, como será visto na sequência deste relatório.

Em seguida, será avaliada a evolução dos principais tributos municipais. Para tanto, faz-se necessária uma apresentação geral dos números que ilustram o seu comportamento, bem como de sua sazonalidade, que será observada a partir dos dados do exercício de 1998.

Esses valores foram retirados de balancetes mensais pela Controladoria Geral do Município (CGM), com as modificações já mencionadas nas notas metodológicas, enquanto as outras informações foram fornecidas pelo mesmo órgão, a partir de valores correntes de cada período. Assim, os primeiros números foram corrigidos pelo IGP-DI até dezembro de 1999, com posterior aplicação do IGP centrado em 31/12/1999, ao passo que os demais foram atualizados pelo IGP-DI médio anual para 1999, para então se aplicar o IGP-DI centrado. *Alguma distorção, portanto, poderá ocorrer, embora de magnitude pouco relevante, não prejudicando a análise.* De todo modo, a análise da sazonalidade empreendida levou em conta apenas a trajetória de evolução dos principais impostos ao longo do ano, não considerando o montante exato da arrecadação mês a mês.

Ta bela 15: Receita da PMS R\$ 1.000 correntes

RECEITAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR SEFAZ					
Discriminação	R\$ 1.000 correntes				
	1995	1996	1997	1998	1999
1. Receitas Correntes	326.075	389.111	476.448	545.139	584.566
1.1 Tributária	145.460	176.588	225.977	283.861	294.131
1.1.1 Impostos	138.624	168.322	217.732	248.830	242.893
1.1.1.1 ISS	76.848	88.662	121.219	127.499	136.915
1.1.1.2 IPTU	45.580	56.971	79.023	100.381	83.922
1.1.1.3 ITIV	12.826	21.297	17.361	20.920	21.759
1.1.1.4 IVVC	3.370	1.392	129	30	296
1.1.2 Taxas	6.836	8.266	8.245	35.031	51.238
1.1.2.1 TIP	-	-	-	15.133	19.662
1.1.2.2 TL	-	-	-	13.862	24.948
1.1.2.3 TLL	-	-	-	4	1
1.1.2.4 TLF	5.467	7.263	6.671	1.235	652
1.1.2.5 TFF	1.369	1.003	1.574	3.981	5.341
1.1.2.6 OUTRAS	-	-	-	816	634
1.2 Patrimoniais e Industriais	1.397	425	6.383	7.810	7.264
1.3 Transferências	175.577	209.172	227.400	244.137	268.696
1.3.1 ICMS	105.287	124.944	129.039	136.832	145.040
1.3.2 IPVA	11.210	14.910	17.558	19.161	19.600
1.3.3 FPM	54.440	61.590	69.617	82.429	88.394
1.3.4 Outras	4.640	7.728	11.186	5.715	15.660
1.4 Outras receitas	3.641	2.926	16.688	9.334	14.475
1.4.1 Dívida ativa	1.842	1.861	7.121	7.677	12.613
1.4.2 Diversas	1.799	1.065	9.567	1.657	1.862
2. Receitas de capital	15.565	18.848	80.700	75.641	76.597
2.1 Operações de crédito	-	-	40.000	-	-
2.2 Outras receitas	15.565	18.848	40.700	75.641	76.597
TOTAL	341.640	407.959	557.148	620.780	661.163

Fonte: Controladoria Geral do Município

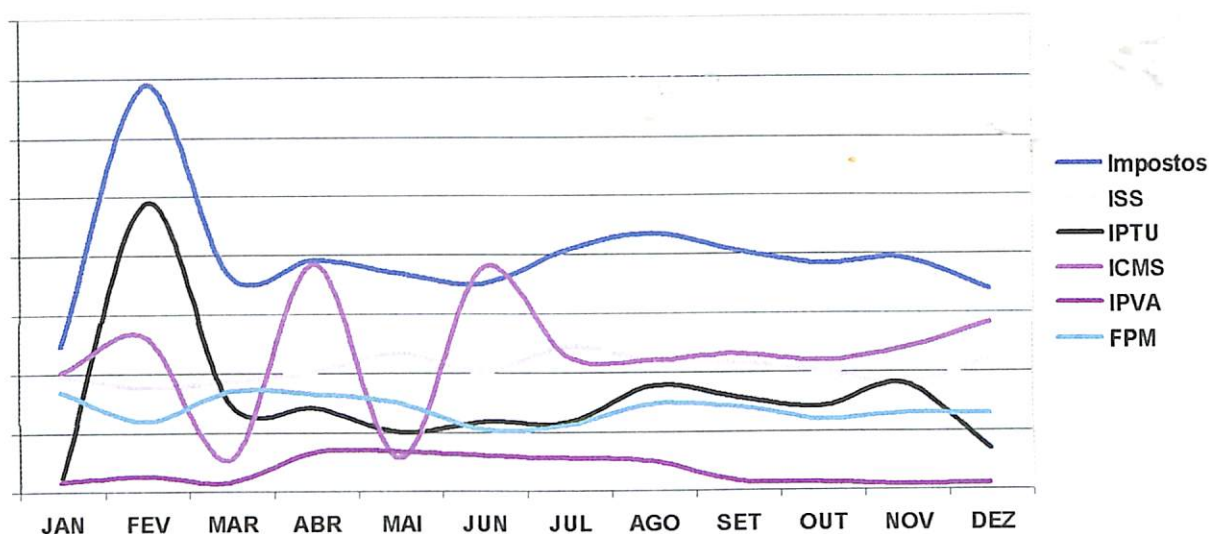
Essa trajetória, vista através dos números de 1998, será indicada graficamente, de modo a possibilitar uma melhor percepção por parte do leitor e facilitar a análise. Como se pode observar, os números são apresentados primeiro a partir dos valores correntes e, em seguida, em valores constantes, de modo a permitir consultas de natureza diversa.

Para o gráfico da sazonalidade, porém, somente serão considerados os valores constantes, de forma a fornecer uma visão mais realista do comportamento dos principais tributos e transferências municipais ao longo do ano.

Tabela 16: Receita da PMS R\$ 1.000 de 31/12/99

RECEITAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR SEFAZ/CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO					
R\$ 1.000 de 31/12/1999					
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
1. Receitas Correntes	493.211	529.476	600.690	661.462	637.888
1.1 Tributária	220.018	240.289	284.904	344.430	320.960
1.1.1 Impostos	209.678	229.041	274.509	301.924	265.048
1.1.1.1 ISS	116.238	120.645	152.829	154.704	149.404
1.1.1.2 IPTU	68.943	77.522	99.630	121.800	91.577
1.1.1.3 ITIV	19.400	28.980	21.888	25.384	23.744
1.1.1.4 IVVC	5.097	1.894	163	36	323
1.1.2 Taxas	10.340	11.248	10.395	42.506	55.912
1.1.2.1 TIP	-	-	-	18.362	21.455
1.1.2.2 TL	-	-	-	16.820	27.224
1.1.2.3 TLL	-	-	-	5	1
1.1.2.4 TLF	8.269	9.883	8.411	1.499	711
1.1.2.5 TFF	2.071	1.365	1.984	4.830	5.828
1.1.2.6 OUTRAS	-	-	-	990	692
1.2 Patrimoniais e Industriais	2.113	578	8.047	9.476	7.927
1.3 Transferências	265.572	284.627	286.698	296.230	293.203
1.3.1 ICMS	159.254	170.015	162.688	166.029	158.270
1.3.2 IPVA	16.956	20.289	22.137	23.249	21.388
1.3.3 FPM	82.344	83.808	87.771	100.017	96.457
1.3.4 Outras	7.018	10.516	14.103	6.934	17.088
1.4 Outras receitas	5.507	3.982	21.040	11.326	15.795
1.4.1 Dívida ativa	2.786	2.532	8.978	9.315	13.764
1.4.2 Diversas	2.721	1.449	12.062	2.011	2.032
2. Receitas de capital	23.543	25.647	101.744	91.781	83.584
2.1 Operações de crédito	-	-	50.431	-	-
2.2 Outras receitas	23.543	25.647	51.313	91.781	83.584
TOTAL	516.754	555.123	702.434	753.243	721.472

Fonte: Controladoria Geral do Município

Gráfico 4: Sazonalidade de Impostos e Transferências - 1999

II.2.2 – Os Principais Tributos

Conforme já mencionado, os principais tributos arrecadados pela PMS são o ISS e o IPTU. Entre as taxas, destacam-se a TIP e a TL, que de todo modo apresentam uma magnitude inferior. Segue um rápido panorama do comportamento de cada um destes tributos nos últimos anos:

- **O IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS**

Principal tributo municipal, o ISS vem registrando um comportamento positivo, crescendo em todos os anos da série, à exceção de 1999. Embora em alguns desses anos os resultados devam-se ao comportamento da economia, não se deve esquecer o esforço arrecadador da prefeitura municipal, que provocou um substancial incremento real da arrecadação desse imposto no ano de 1997 – da ordem de 26,7 %. Ao longo do período 1996/99, esse incremento foi de 23,8 %, enquanto que, considerando-se os últimos cinco anos, chegou a 28,5 %. A importância dos autos de infração nos exercícios de 1997 e 1998 ajuda a explicar esse movimento.

De todo modo, devido ao crescimento da totalidade das receitas tributárias próprias municipais, a participação desse imposto, a despeito das oscilações verificadas em 1996 e 1998, vem descrevendo uma curva descendente. Assim, enquanto em 1995 ela foi de 52,8 %, em 1999 atingiu 46,6 %. Esse declínio reflete, principalmente, a criação de novas taxas, que passaram a representar uma parcela relevante da arrecadação tributária. Com relação às receitas correntes, entretanto, o comportamento não é o mesmo: houve uma relativa estagnação da participação percentual do ISS, que se manteve em torno de

23% ao longo de toda a série tratada, com exceção do ano de 1997, quando alcançou 25,4%.

Em termos de sazonalidade, pode-se afirmar que esse imposto apresenta um comportamento regular ao longo do ano, refletindo apenas a variação da atividade econômica no município.

- O IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO

Representando 12,7 % da receita total da Prefeitura Municipal e 14,4 % de suas receitas correntes em 1999, o IPTU é o segundo imposto mais importante para as finanças de Salvador. O seu peso na estrutura de receitas de Salvador cresceu significativamente entre 1996 e 1998, devido sobretudo às modificações de modernização, controle, atualização cadastral e implantação da nova planta genérica de valores, operadas em 1997. Neste ano e no ano seguinte, como reflexo das ações empreendidas, o IPTU foi responsável por 14,2 % e 16,2%, respectivamente, da receita total do município.

Tomando-se como base de comparação o exercício de 1995, verificou-se um crescimento real de 32,8 % acumulado até 1999. Em sua maior parte, esta expansão concentrou-se nos anos de 1997 e 1998, quando foram registradas taxas de crescimento de 28,5% e 22,3%, respectivamente. É importante salientar que esse incremento não se deveu a uma redefinição de alíquotas, que se mantiveram estáveis, mas, sobretudo, ao já citado processo de atualização de endereços e ao geoprocessamento - que possibilitou o desenvolvimento de rotinas e a correção de distorções nos Valores Unitários Padrão, permitindo uma atualização mais ágil da equipe de fiscalização. Como já foi citado, a alteração operada na planta básica de valores ocasionou uma elevação média de 36 % no imposto pago pelo contribuinte, segundo cálculos da SEFAZ.

Por fim, uma observação relevante diz respeito à sazonalidade desse imposto. O gráfico 4 mostra que, apesar de sua arrecadação estender-se por praticamente o ano todo, ela tem um pico significativo no mês de fevereiro, quando é recolhida a totalidade dos tributos daquele que optaram pela cota única, com o desconto dado pela Prefeitura. Isso permite uma antecipação de parcela da arrecadação e é um importante elemento na regularização do fluxo de caixa municipal¹⁶.

- O IMPOSTO SOBRE A TRANSMISSÃO DE BENS IMÓVEIS

¹⁶ Vale chamar atenção para o fato de que a sazonalidade da arrecadação de impostos é determinada pelo comportamento da arrecadação do IPTU ao longo do ano, visto que este imposto é o único a apresentar um comportamento variável no tempo.

Sem alteração de alíquotas ao longo do período, o ITBI (antigo ITIV) representou, em 1999, 7,4% da receita tributária e 3,7% da receita corrente municipal. Verifica-se, ao longo do tempo, uma gradual perda de participação desse imposto, que foi de 12,1% do total das receitas tributárias próprias e 5,5% da receita corrente em 1996. De todo o modo, a expansão obtida na arrecadação desse imposto em 1998, de aproximadamente 16 % com relação a 1997, foi bastante significativa, garantindo um crescimento no período 1995/1999 de 22,4%.

- **A TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA**

Implementada no exercício de 1998, a TIP já alcança, em 1999, um peso importante na totalidade das receitas municipais – o equivalente a 3,0 %. Somente na receita tributária, esta taxa pesa o correspondente a 6,7 %, sendo a segunda taxa municipal, responsável por 38,4% dos 17,4 % que as taxas representam na arrecadação de tributos de Salvador. A sua criação foi, portanto, uma importante iniciativa no sentido de incrementar a arrecadação municipal. O fato de que a cobrança desse tributo vem sendo feita através da conta de luz tende a reduzir os índices de inadimplência referentes ao pagamento dessa taxa, maximizando, portanto, a sua arrecadação.

- **A TAXA DE LIMPEZA PÚBLICA**

Também criada em 1998 para custear as despesas com limpeza urbana – que são particularmente onerosas em Salvador, devido à topografia irregular do município -, a TL é a taxa mais importante arrecadada pela PMS, tendo representado 8,5 % da receita tributária e 3,8 % da receita total em 1999. Do valor total das taxas recolhidas pela PMS nesse ano, a TL correspondeu a 48,7%, o que indica a sua importância para a arrecadação municipal.

II.3 – AS RECEITAS PATRIMONIAIS E INDUSTRIAIS

As receitas Patrimoniais e Industriais da Prefeitura Municipal de Salvador representam uma parcela extremamente pequena do total das receitas correntes do município, não ultrapassando, em nenhum dos anos observados, o índice de 1,5%. Em 1995 e 1996, anos que registraram a menor participação relativa das receitas patrimoniais e industriais no total das receitas correntes, estes índices foram, respectivamente, de 0,4% e 0,1%.

O comportamento destas receitas ao longo da série trabalhada revela um significativo aumento do patamar de recebimento da PMS. Com efeito, entre 1996 e 1997, as receitas patrimoniais e industriais aumentaram 1291,6%, sobretudo em função do sucesso alcançado

na agilização dos processos de arrecadação. Esse excelente resultado justifica as performances posteriores, uma vez que não é possível manter a expansão alcançada. É natural, inclusive, que se tenha registrado uma relativa estabilização dessas receitas em anos seguintes, pois o esforço de arrecadação normalmente culmina no recebimento de parte dos atrasados fiscais.

Decompostas estas receitas em suas principais rubricas, verifica-se a existência residual de receitas de aluguéis e de receitas provenientes de serviços de utilidade pública, estando a maior parte dos valores aí computados agregados sob a rubrica "outras receitas patrimoniais", que inclui o pagamento de laudêmios, transferências de direitos reais de uso de imóveis, etc.

II.4 - TRANSFERÊNCIAS

Antes de mais nada, convém explicar alguns procedimentos metodológicos que nortearam a construção das séries estatísticas de transferências recebidas pela PMS. Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que somente foram contabilizadas as transferências correntes, uma vez que as transferências destinadas à realização de investimentos foram contabilizadas como receitas de capital, pois se destinam integralmente à realização de investimentos.

Em segundo lugar, é preciso fazer referência à contabilização dos dados do FPM nos anos de 1996 e 1997. Em função do bloqueio de contas da PMS ocorrido no segundo semestre de 1996, os valores transferidos pelo Governo Federal a título de FPM somente foram disponibilizados para a Prefeitura no ano seguinte, tendo sido contabilizados pela CGM como transferências aí ocorridas. Optou-se, todavia, neste trabalho, por registrar no ano de 1996 a totalidade dos valores do FPM repassados, visto que esse procedimento reflete o real comportamento das transferências feitas à PMS nesse ano, considerando-se o regime de competência¹⁷. Entretanto, deve ficar claro que, do ponto de vista do caixa da Prefeitura, a contabilização da CGM não merece reparos.

As transferências, que constituem parcelas de receitas tributárias de esferas superiores de governo, repassadas obrigatoriamente ou não aos governos subnacionais, ainda representam a parte substancial das receitas correntes do município de Salvador, embora venham descrevendo, nos últimos anos, um movimento de perda de importância relativa. De fato, enquanto em 1995 estes recursos significavam 53,8% do total das receitas correntes e

¹⁷ Naturalmente, para os anos de 1996 e 1997, isso irá alterar os coeficiente que têm como numerador ou denominador as receitas de transferências, as receitas correntes e as receitas totais.

51,4% do total das receitas orçamentárias municipais, em 1999 não ultrapassavam 46,0% e 40,6%, respectivamente, destes totais.

Tal redução na participação relativa das receitas de transferências é um indicador de que a prefeitura tem procurado explorar de forma mais intensa as bases tributárias próprias, com vistas a diminuir a prática do que alguns especialistas denominam de “caronismo fiscal” (Paz, 1996a). É bem verdade que, quando comparado aos percentuais apresentados por municípios como o Rio de Janeiro, por exemplo, onde as transferências representavam, em 1996, aproximadamente 36% do total das receitas correntes e do total das receitas orçamentárias (Além e Giambiagi, 1997), o índice referente a Salvador é elevado - neste mesmo ano, o percentual de participação das transferências no total de receitas correntes de Salvador foi de 53,8%, enquanto que a relação “transferências/receitas totais” alcançou 51,3%. Entretanto, considerando-se a composição de receitas dos municípios do Nordeste e dos municípios capitais de estado, verifica-se que os percentuais referentes a Salvador não são tão altos assim. No primeiro caso, os índices de participação relativa “transferências/receitas correntes” e “transferências/receitas orçamentárias” situaram-se, respectivamente, na casa de 82,1% e 86,1%. No segundo, alcançaram cerca de 43,0% e 48,5%, respectivamente. Para o conjunto dos municípios brasileiros, a razão *receitas de transferências/receitas orçamentárias* foi da ordem de 63,7%, enquanto que a fração *transferências/receitas correntes* foi de cerca de 69,0% (ABRASF, 1998).

Uma análise horizontal do comportamento das transferências ao longo da série de dados montada, por sua vez, revela pequenas expansões nos anos de 1997 e 1998, quando as diferenças relativas aos anos precedentes foram, respectivamente, de 0,7% e 3,3%. Para o conjunto do período trabalhado, calculou-se um crescimento acumulado das transferências de 10,4%, enquanto que para o período 1996/1999, em particular, o índice de incremento acumulado foi de 3,0%. O ano de 1999, inclusive, registrou um índice de retração das *receitas de transferências* de cerca de 1,0%.

Na sequência, serão examinadas as principais fontes de receitas de transferências do município de Salvador, O ICMS, o IPVA e o FPM, além das demais receitas de transferências, agregadas sob a rubrica Outras. Procurar-se-á, então, tecer considerações mais precisas sobre o comportamento de cada uma das receitas transferidas.

II.4.1 - ICMS

Como explicado no capítulo precedente, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal fonte de arrecadação própria dos estados, é transferido aos municípios da seguinte maneira: 25% do montante recolhido formam a quota-parte que é

repassada (QPM-ICMS). A Constituição estabelece que pelo menos 75% desta quota seja distribuída segundo o valor adicionado por cada município, devendo o restante ser transferido de acordo com critérios definidos através de lei estadual (Hurst e Uderman, 1995). Na Bahia, desde 1999, os critérios de transferência dos 25% referentes à legislação estadual do ICMS são os seguintes:

- 30% - o que equivalente, portanto a 7,5 % da QPM-IMCS - distribuídos equitativamente entre os municípios cuja participação na arrecadação estadual de ICMS seja inferior a 0,18 %;
- 40% distribuídos de acordo com a população, o que representa 10 % da QPM-ICMS;
- 30 % repartidos de acordo com a área geográfica de cada município.

Com a implantação dessa nova sistemática de distribuição, em 1999, o índice de participação do município (IPM) de Salvador nas transferências do ICMS foi de 19,14272, o que caracteriza uma elevação em relação ao ano anterior, quando esse índice foi de 18,84396. Todavia, a implantação do Complexo Automotivo Ford no município de Camaçari deve fazer cair o IPM de Salvador, exercendo um impacto negativo sobre as transferências de ICMS recebidas por esse município. Isto porque 75% das transferências de ICMS relacionam-se ao valor adicionado no município e a vinda da montadora para o Estado reduz a participação relativa de Salvador na geração de valor agregado estadual. Além disso, podem ocorrer mudanças nos critérios que definem a repartição do ICMS nos próximos anos.

A QPM-ICMS, de modo geral, constitui-se na receita mais expressiva transferida aos municípios. Em 1996, segundo dados da ABRASF, representava 47,7% do total dos recursos repassados para o conjunto dos municípios brasileiros, 29,5% das receitas de transferências do conjunto dos municípios do Nordeste e 56,3% do montante repassado para o conjunto dos municípios de capitais (ABRASF, 1998). No caso do município de Salvador, o repasse do ICMS equivalia, no mesmo ano, a 59,7% do total das receitas provenientes de transferências.

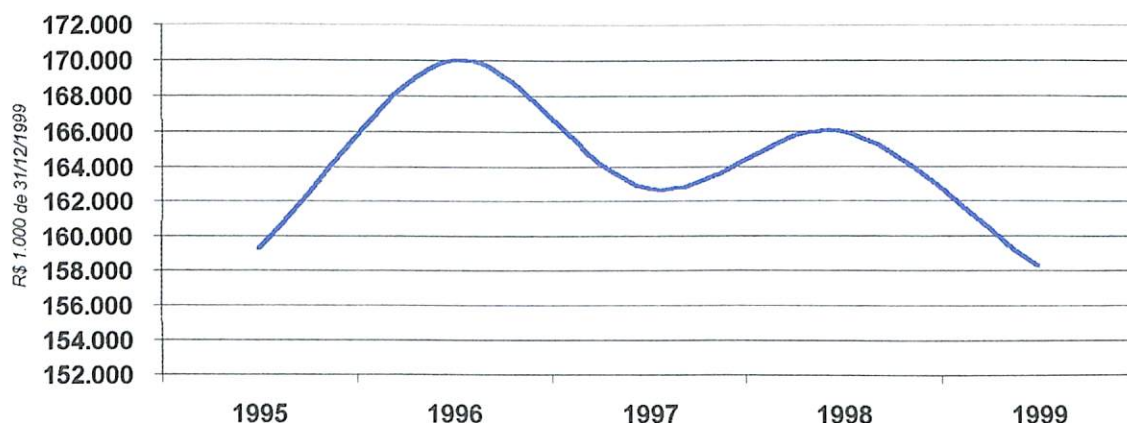
Segundo dados da Secretaria Municipal da Fazenda, também referentes a 1996, o ICMS *per capita* auferido por Salvador neste ano foi de R\$ 56,50. As únicas capitais cujas transferências de ICMS *per capita* foram inferiores a esta cifra foram Palmas, Boa Vista, Rio Branco, Macapá, Maceió, Porto Velho e Florianópolis. Capitais como Vitória, São Paulo, Rio de Janeiro, Manaus e Recife receberam, no mesmo ano, valores superiores a R\$ 100,00 relativos a QPM-ICMS - respectivamente, R\$ 282,60; R\$ 154,70; R\$ 103,70; R\$ 170,10 e R\$ 101,50 (Secretaria Municipal da Fazenda, dez/98). Para o conjunto dos municípios brasileiros, as receitas de transferência de ICMS por habitante situam-se na faixa

de R\$ 99,03, enquanto que para o subconjunto de municípios com mais de 200 mil habitantes equivalem, em média, a R\$ 119,41 (ABRASF, 1998).

Esta realidade deve-se ao fato de que 75% das transferências de ICMS relacionam-se ao valor adicionado no município e de que Salvador não tem atividades produtivas da mesma magnitude que os municípios situados no seu entorno, embora concentre parcela significativa da força-de-trabalho nelas envolvidas. Assim, não apenas a sua arrecadação deste imposto é relativamente pequena, como também a transferência *per capita* que recebe é muito reduzida.

No curso dos anos trabalhados, o valor real das transferências de ICMS descreveu uma trajetória oscilante. Enquanto em 1996 registrou um aumento com relação ao ano precedente de 6,8%, em 1997 exibiu um declínio de 4,3%, expandindo-se novamente no ano de 1998 em cerca de 2,0% e registrando uma retração em 1999 da ordem de 4,7%. Neste último ano, deve-se registrar a desaceleração da economia, que dificultou a consecução de um crescimento real. No cômputo geral, o ICMS transferido acumulou, entre 1995 e 1999, uma queda de 0,6%, concentrada no período 1996/1999, quando atingiu 6,9%.

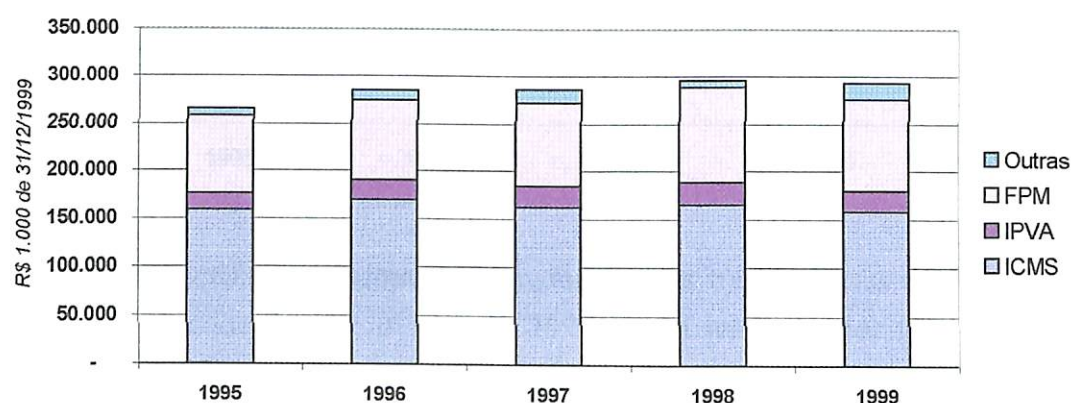
Gráfico 5: Evolução das Transferências de ICMS



Em 1999, a QPM-ICMS representava 54,0% do total das transferências auferidas pelo município de Salvador, alcançando 24,8% do total das receitas correntes e 21,9% das receitas orçamentárias municipais. A redução da participação relativa dos repasses referentes ao ICMS decorreu apenas em parte da diminuição dos valores reais transferidos, que decresceram entre 1995 e 1999, conforme já mencionado, apenas 0,6%. O aumento do valor total das receitas de transferências, em função do incremento dos recursos transferidos

do FPM e da rubrica Outras Receitas de Transferências, é que tornou menos expressiva a participação relativa de recursos transferidos para a PMS a título de QPM-ICMS (Gráfico 6). Cabe, portanto, analisar as razões de tais elevações, que repercutiram numa mudança da composição relativa das receitas de transferências do município de Salvador ao longo dos últimos anos.

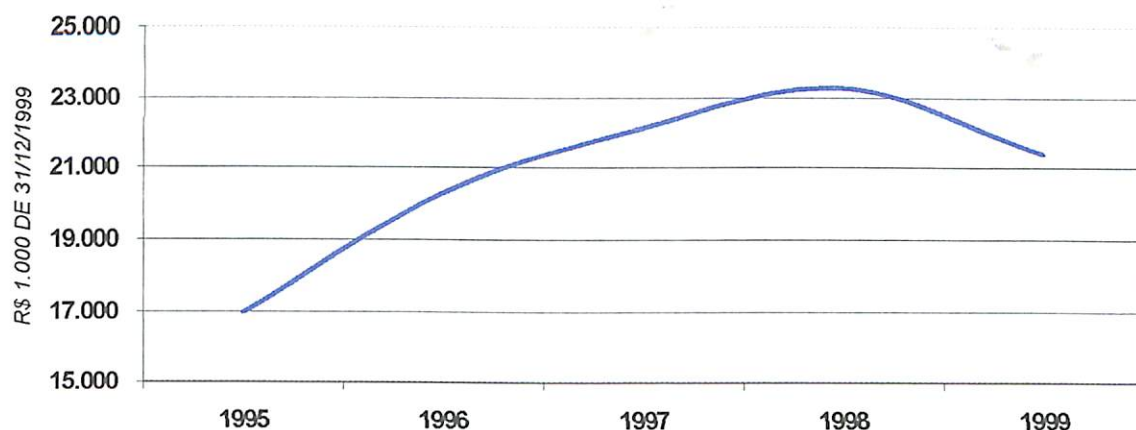
Gráfico 6: Composição das Transferências - 1995/1999



II.4.2 – IPVA

O Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotivos, tributo de origem estadual, é transferido aos municípios obedecendo à regra de 50% do valor da sua arrecadação. Em 1996, de acordo com dados da ABRASF, os repasses do IPVA representaram 5,3% das receitas de transferências destinadas aos municípios brasileiros, 11,9% do total transferido aos municípios capitais de estados e 1,9% do montante repassado a título de transferências para o conjunto dos municípios nordestinos (ABRASF, 1998). Neste mesmo ano, o IPVA representou 7,1% dos recursos transferidos ao município de Salvador.

Ao longo da série estudada, as receitas de transferência vinculadas ao IPVA descreveram um movimento de expansão a taxas declinantes, com exceção do ano de 1999, quando se registrou uma queda nos valores transferidos, conforme se pode visualizar no Gráfico 7. Entre 1995 e 1996, o crescimento do IPVA transferido para Salvador foi de 19,6%, enquanto que nos períodos 1996/97 e 1997/98 estas taxas foram, respectivamente, de 9,1% e 5,0%. Em 1999, por fim, o IPVA transferido à Salvador registrou uma redução da ordem de 8,0%.

Gráfico 7: Evolução das Transferências do IPVA - 1995/1999

Desta maneira, embora o incremento acumulado das transferências do IPVA entre 1995 e 1999 tenha sido de 26,1%, o período 1997/99 foi marcado por uma retração de 3,4% desses valores. Tal aumento guarda certa relação com a expansão da frota de veículos cadastrada no município de Salvador e no estado da Bahia (Tabela 17), cuja razão decresceu nos últimos anos, embora esteja vinculado também às alíquotas instituídas para este imposto.

A despeito da retração verificada em 1999, as transferências de IPVA representavam, neste ano, 7,3% do total das transferências recebidas pelo município de Salvador, percentual superior aos 6,4% registrados em 1995.

Tabela 17: Frota de Veículos Cadastrados na Bahia e em Salvador (Período 1990 - 1999)

FROTA DE VEÍCULOS CADASTRADOS NA BAHIA E EM SALVADOR
Período 1990 -1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Salvador	226.993	245.239	261.016	285.568	296.691	304.786	324.353	356.199	379.616	393.127
Bahia	478.186	522.507	556.207	605.870	631.290	651.777	688.684	761.524	834.376	902.735
% Salvador/Bahia	47,47%	46,94%	46,93%	47,13%	47,00%	46,76%	47,10%	46,77%	45,50%	43,55%

Fonte: DETRAN - DIRCON/GEPLAN/SUBGESTAT

* Preliminar

II.4.3 - FPM

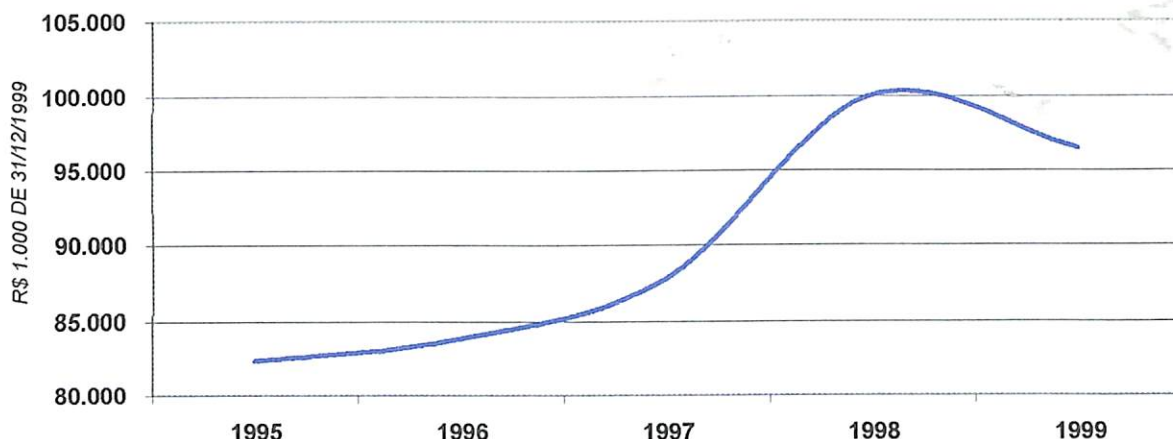
Conforme observado no capítulo anterior, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é formado por uma parcela das receitas federais auferidas com o Imposto de Renda (IR) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), definida através de dispositivos legais que têm feito variar os percentuais destinados à sua composição. A Constituição de 1967, através da Emenda 18/65, estabeleceu um percentual de 10% incidente sobre o total da arrecadação do IR e do IPI a ser transferido para o FPM. Ao longo do tempo, este percentual foi se elevando, até atingir, em 1993, quando se consolidaram as reformulações provenientes da Constituição de 1988, 22,5%.

Quanto à distribuição dos recursos, a partir de 1990, através da Lei Complementar 62, o Governo fixou coeficientes de rateio do FPM, destinando 10% do montante aos municípios das capitais, de acordo com coeficientes individuais de participação calculados em função da população e da renda *per capita* dos respectivos estados, e 90% aos municípios do interior, segundo os seguintes parâmetros: 86,4% de acordo com o tamanho da população e 3,6% constituindo-se num adicional dirigido aos municípios não capitais com população acima de 156.216 habitantes (Hurst e Uderman, 1995).

Em 1996, a participação do FPM no total das transferências efetuadas para o conjunto dos municípios brasileiros foi de 29,4%, para o conjunto dos municípios capitais de estados 13,3%, e para o conjunto dos estados da região Nordeste 48,8% (ABRASF, 1998). Salvador, também neste ano, exibiu um indicador “FPM/Total das Receitas de Transferências” de 24,8%, o menor de toda a série trabalhada. Entre 1996 e 1999, em função de um crescimento absoluto do volume de recursos repassados de apenas 9,8% contra um incremento das transferências de 45,9%, este percentual aumentou, chegando a 32,9%. As participações relativas do FPM no total das receitas correntes e no total das receitas orçamentárias da capital baiana, por sua vez, alcançaram, respectivamente, 15,1% e 13,4% no último ano observado¹⁸.

Apesar de registrar um incremento negativo no ano de 1999 em relação ao ano precedente de 3,6%, as transferências do FPM para o município de Salvador, ao longo do período 1995/1999, apresentaram uma expansão de 17,1%, descrevendo uma trajetória predominantemente expansiva (Gráfico 8).

¹⁸ Vale reiterar o fato de que os valores computados a título de transferências de FPM nos anos de 1996 e 1997 foram os efetivamente repassados pelo Governo Federal, mas não os contabilizados pela PMS, pois, em função do mencionado bloqueio de suas contas, parcela dos valores ficou momentaneamente indisponível, conforme já explicado.

Gráfico 8: Evolução das Transferências do FPM - 1995/1999

De acordo com dados da Secretaria do Tesouro Nacional divulgados pela Secretaria Municipal da Fazenda (Tabela 18), Salvador dividiu com Recife, entre 1994 e 1998, o segundo lugar dentre as capitais brasileiras que recebem maiores valores transferidos a título do FPM, com 8 % do montante destinado às capitais - sendo superada apenas por Fortaleza (Secretaria Municipal da Fazenda, dez/98)¹⁹. Isto porque estas capitais combinam duas características específicas: uma elevada população e o fato de estarem situada em estados de baixa renda *per capita*. Como a população de Salvador é maior do que a de outras capitais brasileiras, todavia, em termos de FPM transferido *per capita*, o município ocupava, em 1996, a 21ª posição, ficando à frente, apenas, dos municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Curitiba e Manaus (ABRASF, 1998). A partir do ano 2000 Salvador passa a ter uma participação maior nas transferências do FPM, superando Recife, que assumiu a terceira posição dentre as capitais brasileiras no recebimento de valores a título desse fundo de participação.

Tabela 18: Valores do FPM Transferidos a Algumas Capitais - 1998

Capitais	Valores em R\$ mil
Fortaleza	108.784
Recife	69.622
Salvador	69.622
Belém	55.697
São Luís	54.392

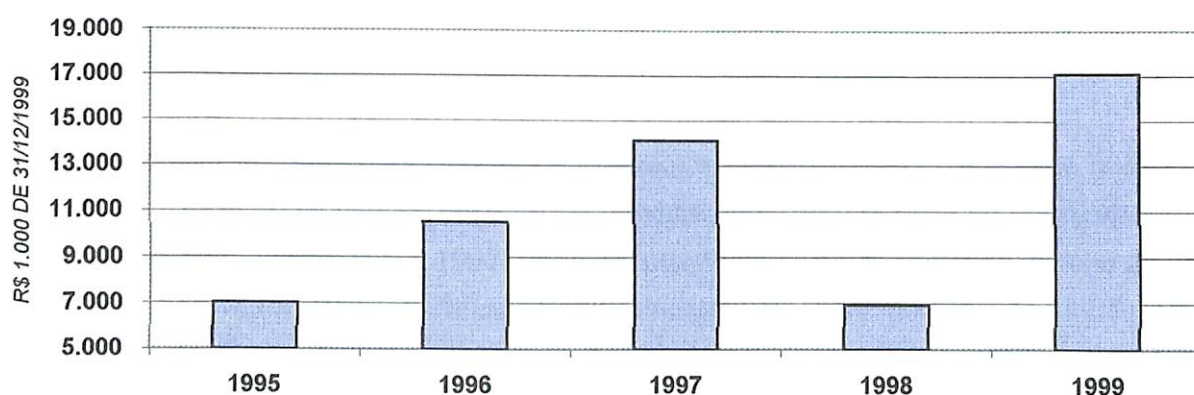
Fonte: Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional. APUD Coordenadoria de Informações Econômico Fiscais (CIE/SEFAZ)

¹⁹ Em 1999 houve uma redução desse coeficiente, mas a PMS foi à justiça e conseguiu aumentar a sua participação, a partir do ano 2000, para 9 %.

II.4.4 - Outras Receitas de Transferências

As demais receitas de transferências do município de Salvador, agrupadas sob a rubrica Outras, agregam transferências legais, como os créditos da Lei Kandir e o IPI Exportação, entre outros, e transferências de convênios que não incluem a realização de investimentos. Essa rubrica aumentou a sua participação relativa no total das receitas auferidas através de repasses de outras instâncias em 143,5% no quinquênio 1995/99, sendo esse aumento, quando considerada a evolução apenas entre os dois últimos anos tratados, de 146,4%. Deste modo, enquanto em 1995 representavam apenas 2,6% do total das receitas transferidas, em 1999 atingiam uma participação percentual de 5,8%. Considerando-se as relações “outras receitas de transferência/receitas correntes” e “outras receitas de transferência/receitas totais”, observa-se um incremento de 1,4% para 2,7% e de 1,4% para 2,4% entre 1995 e 1999, respectivamente. Estes números indicam a maior relevância assumida pelas receitas agrupadas sob esta rubrica para a PMS.

Gráfico 9: Outras Receitas de Transferências/Receitas Orçamentárias (%) - 1995/1999



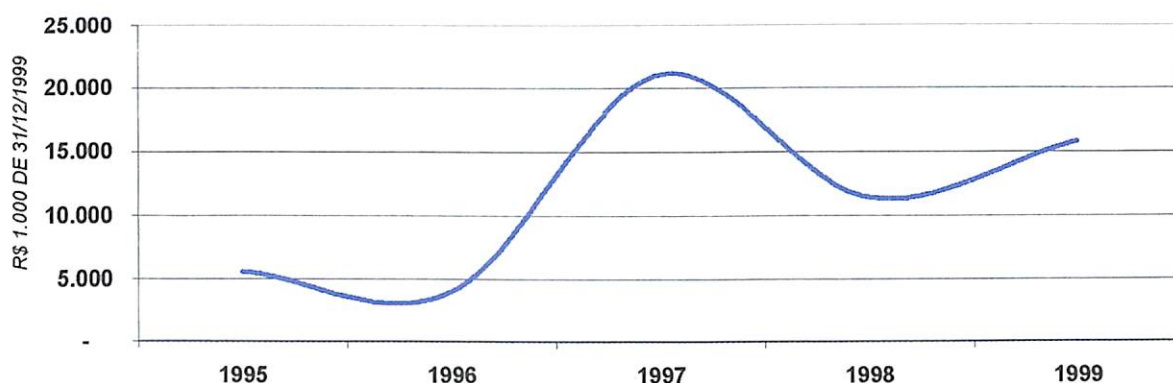
II.5 - OUTRAS RECEITAS

A rubrica Outras Receitas compõe-se de Receitas da Dívida Ativa, referentes ao recebimento de parcelas da dívida ativa da PMS, e de Receitas Diversas. Esta rubrica expande-se ao longo do período considerado, o que se reflete num aumento da sua participação relativa no total de receitas correntes e no total das receitas orçamentárias. Enquanto em 1995 o índice de participação “outras receitas/receitas orçamentárias” situava-se na faixa de 1,1%, em 1997 atingiu 3,0%, caindo, em 1999, para 2,2%. A retração no percentual de participação em 1999 deriva, principalmente, de uma queda no valor absoluto

de Outras Receitas no período 1997/1999 da ordem de 25%, em função do comportamento descrito pelas receitas diversas.

Mesmo com esta redução, a rubrica acumulou um incremento, entre 1995 e 1999, de 186,8%. Isto deriva do fato de que, entre 1996 e 1997, a expansão destas receitas atingiu a marca de 428,4%. No Gráfico 10, a seguir, pode-se visualizar a evolução das outras receitas correntes no período 1995 a 1999.

Gráfico 10: Evolução da Rubrica Outras Receitas Correntes - 1995/1999



Fruto de um enorme esforço da nova gestão municipal, o expressivo crescimento observado no conjunto do período não se deve ao incremento das receitas diversas, que, apesar de terem apresentado, entre 1996 e 1997, um aumento de 732,3%, registraram, para o período como um todo, uma retração de aproximadamente 25%. As receitas da dívida ativa, todavia, cresceram de forma muito significativa, acumulando, entre 1995 e 1999, um aumento de 394,0%. Também neste caso, o crescimento apresenta-se concentrado no ano de 1997, que registrou, em relação ao ano anterior, uma ampliação de 254,5% no valor das receitas da dívida ativa. Entre 1997 e 1999, por sua vez, estas receitas expandiram-se cerca de 53,3%.

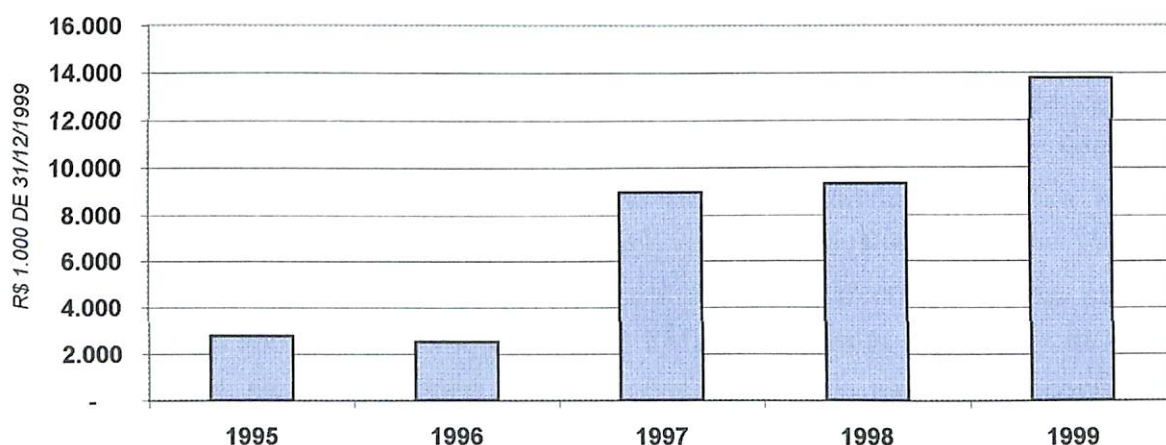
O aumento do volume de recebimento dos créditos da dívida ativa ao longo dos três últimos anos e de receitas de origens diversas no ano de 1997 reflete a criação de uma melhor estrutura de cobrança, derivada da importância atribuída pela atual gestão à necessidade de redução desses valores a receber. Não surpreende, pois, que o salto registrado por estas receitas tenha se concentrado no primeiro ano da nova administração, quando se obteve sucesso no recebimento de créditos antigos, em função da montagem de uma estrutura mais eficiente e/ou da agilização de processos pendentes na justiça.

Em 1997, de fato, foram inscritos para a execução itens de 1991 e 1992 que a gestão anterior não havia mandado executar. A partir daí, assumiu-se uma postura mais rigorosa, que tem como pressuposto a inscrição para cobrança judicial de itens habilitados para tal. Nos valores considerados para fins deste trabalho, por exemplo, já estão incluídos na dívida ativa itens referentes ao ano de 1996.

A Secretaria da Fazenda Municipal estima arrecadar, a partir de agora, cerca de R\$ 10 milhões ao ano com a dívida ativa. A estratégia montada para tanto inclui o fortalecimento de mecanismos de cobrança administrativa, com vistas a evitar, quando possível, a inscrição na dívida ativa e a cobrança judicial, mais lenta e onerosa para os cofres públicos. Assim, poderá ocorrer uma redução dessa rubrica nos próximos anos.

Deve-se chamar atenção para o fato de que parte da dívida ativa registrada nos anos de 1995 e 1996 era composta de impostos que foram pagos em atraso pelo governo estadual em 1997 e 1998. Assim, cabe registrar que as boas relações estabelecidas pelas instâncias de poder municipal e estadual a partir de 1997 contribuíram para a elevação da arrecadação dos créditos da dívida ativa de Salvador.

Gráfico 11: Evolução das Receitas da Dívida Ativa - 1995/1999



II.6 - RECEITAS DE CAPITAL

Antes de iniciar a análise das receitas de capital, que compreendem as rubricas Operações de Crédito e Outras Receitas, cabe um esclarecimento acerca da sua composição. Conforme já mencionado anteriormente, as transferências de convênios utilizadas para fins de investimentos estão contabilizadas em Outras Receitas de Capital e se referem a recursos

que apenas transitam pelo caixa da prefeitura, sendo aplicados imediatamente após o seu ingresso. Trata-se, na realidade, de um incremento de receita resultante, sobretudo, da proximidade política entre os governos estadual e municipal, não refletindo a real capacidade de investimentos da PMS.

O fato é que, em 1999, as receitas de capital participaram com 11,6% do total das receitas orçamentárias da PMS. Embora este seja o mais baixo percentual observado ao longo dos últimos três anos, é muito superior aos índices de participação de 4,6% registrados em 1995 e 1996.

A partir de 1997, com efeito, houve uma significativa mudança nos patamares de receitas de capital auferidas pelo município de Salvador. O ano de 1997, particularmente, registrou o valor mais elevado da série, derivado de um incremento do valor arrecadado em relação ao ano de 1996 da ordem de 296,7%. Este foi o único ano a registrar valores na rubrica operações de crédito, em função de uma transação realizada com o Banco do Brasil com vistas a equilibrar provisoriamente a situação de caixa da Prefeitura e viabilizar, no âmbito da nova gestão, ações que efetivamente pudessem reorganizar as finanças do município de Salvador - neste ano, a participação das receitas de capital no total das receitas orçamentárias da PMS alcançou 14,5%.

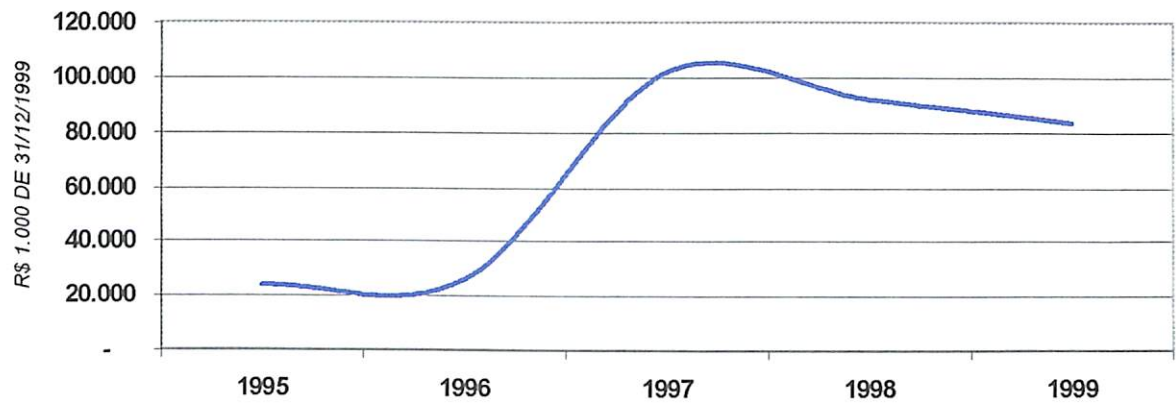
Todavia, não se pode explicar os incrementos verificados em 1997 e nos anos seguintes senão através de uma análise do comportamento da rubrica outras receitas, onde estão registrados, entre outros valores, recursos referentes a convênios firmados entre a Prefeitura e outras instituições. O expressivo crescimento observado nas receitas de capital de Salvador, antes de mais nada, deve-se ao incremento das transferências negociadas, provenientes de instituições multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, sobretudo, de órgãos e entidades vinculados ao Governo Estadual. *Através de programas instituídos em parceria com estas entidades, negociados com o apoio do governo estadual, a PMS fortaleceu as suas fontes de receitas, criando condições para a implementação de ações capazes de modificar a configuração municipal e conferir aos habitantes de Salvador uma melhor qualidade de vida*²⁰.

Além disso, foi através dessas fontes que Salvador conseguiu aumentar os seus índices de participação das receitas de capital no total de receitas do município, atingindo percentuais

²⁰ Como exemplo destes programas pode-se mencionar, com relação à Administração Direta, a obtenção de recursos a fundo perdido junto ao Estado, com financiamento do BIRD, através do Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infra-Estrutura Urbana (PRODUR), para a realização do Cadastro de Atividades Econômicas, da Informatização da SEFAZ, da Reestruturação da Dívida Ativa, da Capacitação dos Servidores Fazendários e da Reorganização Administrativa da SESP.

compatíveis com aqueles registrados pelo conjunto dos municípios das capitais de estado - em 1996, segundo dados da ABRASF, este índice atingiu 11,4%.

Gráfico 12: Evolução das Receitas de Capital - 1995/1999



III – SALVADOR: EVOLUÇÃO DAS DESPESAS (1995/1999)

Este capítulo enfocará a evolução das despesas da Prefeitura Municipal de Salvador nos últimos anos. Na seção inicial, será analisado o comportamento dos gastos realizados na administração centralizada e as transferências de recursos feitas para as entidades da administração descentralizada ao longo do período 1995/1999.

Em seguida, os gastos serão avaliados também a partir da evolução do comportamento real das principais contas das despesas correntes e de capital. Por fim, far-se-á uma rápida abordagem acerca da distribuição dos gastos, de acordo com a sua aplicação.

III.1 – PANORAMA GERAL

O crescimento expressivo registrado por Salvador nas últimas décadas trouxe como contrapartida a constante necessidade de investir na manutenção e ampliação de sua infraestrutura. A implantação de importantes investimentos industriais na Região Metropolitana de Salvador (RMS) – como o Pólo Petroquímico, a indústria sidero-metalúrgica, etc.²¹ – transformou o município em um importante centro de serviços modernos para o atendimento à demanda representada por esse parque industrial e por seus trabalhadores.

Paralelamente, a ausência de um infra-estrutura consolidada nos demais municípios da RMS trouxe para Salvador parcela significativa dos empregados dessas empresas. Aliada à migração da população proveniente do interior do Estado, atraída pelo expressivo crescimento vivenciado pela capital, essa característica ocasionou uma crescente demanda de infra-estrutura urbana. Surgiram desordenadamente diversos bairros na periferia, cresceu significativamente a população em idade escolar, o mesmo acontecendo com as necessidades de serviços de saúde, etc.

É importante registrar que, ao contrário dos municípios que receberam os investimentos industriais, Salvador não se beneficiou significativamente da elevação do ICMS transferido para o município. Houve, portanto, um aumento da demanda por serviços superior ao incremento da capacidade financeira para atendê-los. Configurou-se, assim, uma situação estrutural bastante difícil, deteriorada por sucessivos problemas administrativos.

Como se não bastasse esse quadro, a atual gestão da PMS assumiu as finanças municipais em uma situação bastante negativa, com as contas bloqueadas em função do já citado atraso

²¹ Esse processo não se encerrou. Ao contrário, a instalação de uma fábrica da FORD em Camaçari, com um conjunto de investimentos satélites, ocasionará uma demanda adicional de serviços e infra-estrutura básica sobre Salvador.

no pagamento de salários. Além disso, o valor de outros débitos já vencidos chegava ao montante de R\$ 204 milhões. Diante desse quadro, e forçada a recorrer a uma operação de crédito emergencial junto ao Banco do Brasil, a administração municipal adotou de imediato uma série de medidas de contenção de despesas, cujo detalhamento será visto na análise de cada conta.

De todo modo, o fundamental é que, em termos reais, houve, já em 1997, uma redução dos gastos correntes da prefeitura, da ordem de 2,6 % - isto apesar da tendência natural ao crescimento das despesas. Implantação do caixa único, rígido controle de gastos de custeio, redução de pessoal, criação de um grupo de trabalho para a análise da dívida pública municipal e reforma administrativa, inclusive com a liquidação de empresas, foram algumas das ações implementadas no sentido de reduzir os gastos da PMS. Mesmo assim, o crescimento real das despesas de capital em 1997 – nem tanto no que tange às amortizações da dívida pública, mas sobretudo aos investimentos, que cresceram 240 %, feitos em grande parte com recursos disponibilizados a fundo perdido - acabou gerando uma evolução real da totalidade das despesas municipais de 8,4 % em 1997. Desconsiderando-se os investimentos - cuja ampliação pode ser tratada como um fato bastante positivo, sobretudo em função da deterioração da infra-estrutura básica de Salvador no final da gestão anterior -, o restante das despesas teve uma variação negativa de 0,8 % no primeiro ano da atual administração, apesar da elevação dos gastos com a amortização da dívida pública.

No segundo ano, entretanto, houve uma elevação, da ordem de 19,2 %, nos gastos totais da PMS. Algumas considerações a respeito dessa evolução devem ser feitas. Em primeiro lugar, deve-se atentar para o fato de que 1998 foi o ano de implantação do FUNDEF. Por razões expostas no capítulo próprio, Salvador teve um déficit superior a R\$ 16 milhões de reais para com esse fundo em 1998, que foi contabilizado como despesa corrente²². Abatido esse valor, o incremento das despesas foi, na verdade, da ordem de 17 %, ainda assim significativo. Houve também uma elevação nos gastos com a dívida, tanto no que se refere às amortizações quanto aos juros, que cresceram, respectivamente, 15,8% e 6,4% nesse ano.

De todo modo, considerando-se que houve uma redução nas despesas de capital, determinada por um decréscimo do investimento nesse ano (da ordem de 24 %), percebe-se que essa expansão dos gastos da PMS deve-se principalmente às despesas correntes (excluídas as perdas do FUNDEF), que cresceram 21,6 % em termos reais. Cabe salientar que as despesas de custeio (outras despesas correntes) cresceram 88,6 % nesse ano, passando a representar cerca de 40 % dos gastos totais da PMS – o maior número da série.

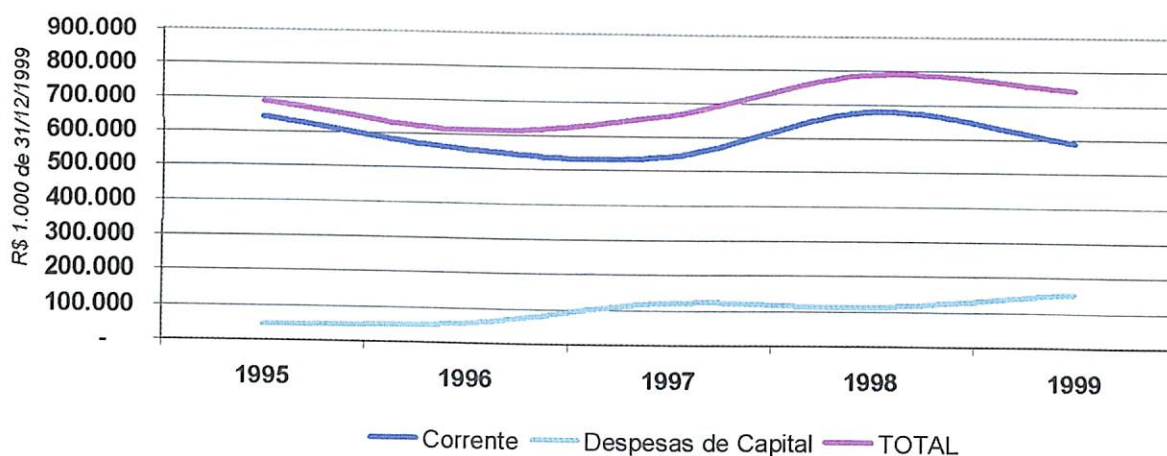
²² Identifica-se aqui mais uma dificuldade no que tange à contabilização dos gastos da PMS.

Na raiz dessa elevação podem estar diversos fatores. A principal hipótese é a de que pode ter ocorrido uma elevação das despesas com a terceirização, inclusive como resultado das restrições a novas contratações e ao corte de pessoal na administração indireta.

O ano de 1999, por outro lado, caracterizou-se pela reversão desse movimento. As despesas totais experimentaram uma queda de 5,8 %, devido sobretudo à redução das despesas correntes, da ordem de 13,1 %. Justificam esse fato a continuidade da redução das despesas de pessoal (-9,8 %) e o enxugamento das despesas de custeio, estimado em 19,4 %²³ - além da redução das perdas com o FUNDEF. De fato, o decréscimo das despesas só não foi maior em função de uma nova elevação dos investimentos da PMS, que cresceram quase 50 %.

O gráfico 13 mostra a evolução real das principais despesas da prefeitura nos últimos 4 anos:

Gráfico 13: Evolução Real Das Despesas (1995-1999)



De todo o modo, o balanço dos últimos anos (considerados ponta a ponta) demonstra para uma melhora na situação financeira da PMS. Esse avanço, porém, foi mais expressivo na arrecadação do que nos gastos públicos e, em termos de dispêndio, foi maior na administração centralizada do que na descentralizada.

²³ A expansão dos gastos ocorrida no ano anterior determinou um maior controle nesse ano, situação que deve perdurar nos próximos anos, sob pena de ocorrer uma deterioração da situação econômico-financeira da PMS.

No último ano da gestão anterior, observou-se uma elevação dos gastos com a administração indireta. Já na gestão atual, a orientação de contenção de despesas - associada à demissão de pessoal, concentrada na administração descentralizada, e à liquidação de empresas - reduziu significativamente a quantidade de recursos transferidos para as autarquias, empresas e fundações do município, que representavam 36,0 % do total das despesas em 1999, contra 57,4 % em 1996.

A participação total de amortização e encargos da dívida no conjunto dos gastos municipais, embora tenha aumentado de 13,4% em 1995 para 15,9% em 1996, reduziu-se no início da atual gestão. Todavia, voltou a crescer em 1999, atingindo 16,4%, o maior índice de todo o período – não se deve esquecer os efeitos da elevação de juros ocasionada pela política macroeconômica do governo federal nesse ano. O processo de renegociação da dívida pública da PMS deve contribuir para uma redução do peso dessa rubrica nas contas municipais nos próximos anos, até por uma exigência do Senado Federal, que regulamenta esse assunto.

Antes que se passe a analisar separadamente o comportamento das principais contas do setor público municipal nos próximos anos, as tabelas 19 e 20 apresentarão esses números, em valores correntes e constantes, respectivamente.

Tabela 19: Evolução das Despesas Municipais (1995-1998) - R\$ mil correntes

GASTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR SEFAZ/CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO Por esfera administrativa					
Em R\$ 1.000					
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
1 Corrente	428.714	412.508	428.405	557.985	539.382
1.1 Pessoal	282.342	272.058	252.070	249.983	250.762
1.1.1 Ativos			160.626	153.418	147.067
1.1.1.1 Adm. Direta	168.224	68.231	85.511	87.324	83.035
1.1.1.2 Adm. Indireta	114.118	203.827	75.115	66.093	64.032
1.1.2 Inativos			91.444	96.566	103.695
1.2 Juros da dívida	43.782	47.646	43.930	48.567	56.097
1.3 Outras (Custeio)	102.590	92.804	132.405	259.435	232.523
1.2.1 Adm. Direta	67.719	56.198	71.431	96.580	127.840
1.2.2 Adm. Indireta	34.871	36.606	60.974	162.854	104.683
2 Despesas de Capital	29.227	41.023	96.368	91.927	141.056
2.1 Investimentos	10.518	17.200	63.168	49.636	82.379
2.1.1 Adm. Direta	1.573	206	1.782	846	6.207
2.1.2 Adm. Indireta	8.945	16.994	61.386	48.790	76.172
2.2 Amortização da dívida	17.190	23.808	33.200	39.951	55.834
2.3 Outras	1.519	15	-	2.340	2.843
3 TOTAL	457.941	453.531	524.773	649.912	680.438

Fonte: Controladoria Geral do Município

Obs.: Para os anos de 1995 e 1999, não foi possível discriminar os gastos de pessoal entre inativos e ativos, posto que ambos estavam incorporados nas rubricas Adm. Direta e Indireta.

Tabela 20: Evolução das Despesas Municipais (1995-1998) - R\$ mil de 31/12/1999SEFAZ/CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Por esfera administrativa

Em R\$ 1.000 de 31/12/99					
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
1 Corrente	648.459	561.313	540.119	677.046	588.582
1.1 Pessoal	427.062	370.198	317.802	303.323	237.635
1.1.1 Ativos	-	-	202.513	186.153	160.482
1.1.1.1 Adm. Direta	254.450	92.844	107.810	105.957	90.609
1.1.1.2 Adm. Indireta	172.611	277.354	94.703	80.196	69.873
1.1.2 Inativos	-	-	115.289	117.170	113.154
1.2 Juros da dívida	66.223	64.833	55.386	58.930	61.214
1.3 Outras (Custeio)	155.174	126.281	166.932	314.792	253.733
1.2.1 Adm. Direta	102.430	76.470	90.058	117.188	139.501
1.2.2 Adm. Indireta	52.745	49.811	76.874	197.603	114.232
2 Despesas de Capital	44.208	55.821	121.497	111.543	153.922
2.1 Investimentos	15.909	23.405	79.640	60.228	89.893
2.1.1 Adm. Direta	2.379	280	2.247	1.027	6.773
2.1.2 Adm. Indireta	13.530	23.125	77.393	59.201	83.120
2.2 Amortização da dívida	26.001	32.396	41.857	48.476	60.927
2.3 Outras	2.298	20	-	2.839	3.102
TOTAL	692.667	617.134	661.616	788.589	742.504

Fonte: Controladoria Geral do Município

Obs.: Para os anos de 1995 e 1999, não foi possível discriminar os gastos de pessoal entre inativos e ativos, posto que ambos estavam incorporados nas rubricas Adm. Direta e Indireta.

III.2 – DESPESAS CORRENTES

III.2.1 - As Despesas de Pessoal

Antes de começar a análise das despesas de pessoal da PMS, cabe uma observação a respeito das informações disponibilizadas. A idéia inicial era fazer uma análise da evolução das despesas de pessoal, considerando-se ativos e inativos e classificando os primeiros entre as administrações direta e indireta.

Um dos objetivos de tal divisão seria justamente analisar a evolução das despesas com inativos, cujo peso certamente tem aumentado ao longo do tempo, com ênfase para a situação do Instituto de Previdência de Salvador (IPS)²⁴, dada a importância do problema

²⁴ Sobre o IPS, é importante afirmar que os inativos não contribuem, o que se constitui uma exceção no setor público e configura-se um peso substancial nas contas desse instituto. Considerando-se que a idade média de aposentadoria do servidor municipal em 1998 foi de 56 anos e que a expectativa de vida em Salvador é de 67 anos (IBGE), o IPS tem que custear a aposentadoria integral (sendo que 30 % dos inativos do município recebem acima de seis salários mínimos) do servidor por cerca de 11 anos (na realidade, mais do que isso, posto que: i. a composição de níveis de renda do servidor público municipal faz supor que a sua expectativa de vida seja mais elevada do que a do cidadão médio da capital; ii. após a morte do servidor, uma quantidade substancial de viúvas recebe pensões). O fato é que a cada ano eleva-se o número de aposentados e pensionistas sustentados pelos recursos do Instituto de Previdência Municipal e que, de acordo com a SEAD, o peso dos inativos no total dos gastos de pessoal subiu de aproximadamente 41 % em 1997 para pouco mais de 43 % em 1998 e, em 1999, essa relação superou os 45 %.

previdenciário nas finanças municipais. Acontece que, no que tange aos inativos e a outros números do IPS, os dados obtidos referem-se apenas aos três anos da atual administração e, mesmo assim, com limitações de escopo.

Uma possível solução para os dois anos anteriores seria contrapor os dados do total gasto com pessoal, fornecidos pela Controladoria Geral do Município (CGM), da Secretaria da Fazenda (SEFAZ), com as informações prestadas pela Secretaria de Administração (SEAD), cujo grau de detalhamento é superior. Através de uma operação de subtração, excluir-se-iam os ativos e obter-se-iam, então, as despesas referentes aos inativos. Acontece, entretanto, que os dados da SEAD referem-se ao regime de caixa - o valor efetivamente gasto com pessoal em cada ano -, enquanto as informações obtidas junto à CGM tratam do regime de competência - ou seja, as despesas referentes a um determinado exercício, ainda que efetivadas em outro. Sendo assim, as duas totalizações chegavam a valores distintos e, portanto, incomparáveis para os fins desta análise²⁵.

Optou-se então por utilizar os dados da CGM, que, além da totalização das despesas com pessoal, os classificava de acordo com a esfera administrativa - centralizada e descentralizada. Como o orçamento do IPS é composto principalmente por recursos transferidos pelo Tesouro Municipal, muito provavelmente os gastos com inativos compõem a rubrica da administração indireta da conta de pessoal. Entretanto, as informações continuariam deficientes, já que não permitiam a desagregação necessária.

A solução encontrada para os anos de 1995 e 1996 foi trabalhar apenas com os números agregados da despesa de pessoal, descontadas as devoluções de folha, que foram contabilizadas pela CGM como receita. Para os anos seguintes, utilizou-se como referência os valores totais da CGM, também com o desconto das restituições de folha, e, numa tentativa de efetuar um maior detalhamento das despesas, adotou-se os números referentes às despesas com inativos fornecidos pela SEAD. Quanto ao pessoal ativo, este foi calculado pela diferença entre os números totais da CGM e os valores de inativos da SEAD. Esta opção foi feita para não modificar, à exceção da já referida subtração das devoluções de folha, os valores totais das despesas de pessoal registradas pela CGM, que são compatíveis

Considerando que a grande maioria dos servidores contribuiu para o IPS durante menos tempo do que os trinta e cinco anos atualmente exigidos para a aposentadoria (professores, mulheres e, principalmente, aqueles que contribuíram parcialmente para o INSS ou outro instituto de previdência), fica fácil entender porque a situação deste instituto é altamente deficitária, sendo o mesmo custeado basicamente pelo Tesouro (76 % do seu orçamento em 1998, sem considerar a contribuição patronal da PMS). Embora, nos próximos meses, o INSS esteja começando a fazer a compensação dos recursos recolhidos por servidores municipais junto a este instituto, isto é apenas um pequeno paliativo.

²⁵ Caso a opção fosse feita pelos dados da SEAD, haveria também uma incompatibilidade com as demais informações fornecidas pela CGM, alterando o peso relativo das despesas com pessoal.

com as receitas totais que foram fornecidas por esta a AEP. Em seguida, subdividiu-se o pessoal ativo aplicando sobre esse montante os coeficientes referentes à distribuição dos números da SEAD²⁶. Isso permitirá uma melhor avaliação do comportamento das despesas de pessoal, além de possibilitar uma projeção mais próxima da realidade.

Feitos esses esclarecimentos, a primeira observação que se pode fazer acerca das despesas de pessoal da PMS é que elas se reduziram, em termos reais, a partir de 1995, cerca de 44,0 % - movimento que já se fez sentir em 1996. Logo no primeiro momento da atual administração, foram tomadas importantes medidas no sentido de controlar as despesas com pessoal. Dentre elas, destacam-se:

- Realização de uma auditoria na folha de pagamentos, inicialmente em três secretarias (Saúde, Educação e Serviços Públicos - responsáveis por 62 % da folha de pagamentos e 71 % do número de servidores), para identificar e cortar gratificações e outros pagamentos indevidos;
- Recadastramento de servidores, para identificar e eliminar situações de ilegalidade;
- Recadastramento de aposentados e pensionistas, com o mesmo objetivo;
- Redução do número de cargos de confiança;
- Redução da quantidade de horas extras;
- Anulação de 4.741 contratos de trabalho em empresas, correspondendo a cerca de 24,5 % do pessoal ativo da PMS;
- Implantação de um Programa de Demissão Voluntária (PDV), com a saída de aproximadamente 600 servidores.

A tabela seguinte mostra a evolução recente do número de servidores da PMS, que tem sido claramente negativa, sobretudo nos anos de 1997 e 1998. A exceção fica por conta de 1999, como resultado da incorporação de servidores em áreas estratégicas, através da realização de concursos públicos.

²⁶ A AEP tem plena consciência das dificuldades inerentes a esta opção. Entretanto, dada a imprecisão dos dados, acredita que é a melhor forma de aproximação da realidade. Mesmo assim, deve ficar claro que, em relação aos números da SEAD, houve um incremento das despesas de pessoal superior a 9 % em todos os anos da série. Além disso, no que tange ao pessoal ativo, em que não há dados da CGM, a opção metodológica implicou uma elevação sempre superior a 17 %. Quanto aos inativos, obviamente, não há diferença. Essa opção foi tomada para não distorcer a participação relativa dos gastos com inativos na receita corrente, cujo coeficiente será objeto de análise posterior.

Tabela 21: Evolução do Quadro de Pessoal da PMS (1995/1999)

Número de servidores	1995	1996	1997	1998	1999
Direta	8.890	8.803	8.551	7.810	7.556
Indireta	11.866	11.404	6.815	5.460	5.895
Total	20.756	20.207	15.366	13.270	13.451

Fonte: SEAD/PMS

O fato é que, como resultado direto das medidas de 1997, houve uma redução real de 14,2% dos gastos com pessoal já naquele ano, resultante da queda de 24% observada no número de servidores municipais. Obviamente, considerando-se apenas as despesas com os servidores ativos, essa redução deve ter sido bem maior. Consolidava-se, naquele momento, uma mentalidade voltada para a contenção de gastos de pessoal²⁷. Afinal de contas, uma primeira análise das finanças municipais deixava clara a necessidade de cortar despesas com pessoal, sobretudo devido ao atraso nas obrigações com a folha de pagamentos, que motivou o bloqueio dos recursos da prefeitura.

No ano de 1998, mais uma vez, verificou-se, simultaneamente, uma redução no número de servidores e das despesas de pessoal, embora não tão significativas quanto no ano anterior. É importante registrar que a redução dos gastos de pessoal, da ordem de 4,6%, só não foi maior em função do crescimento das despesas com inativos, posto que os gastos com pessoal ativo caíram quase 8 %. Essa redução foi ainda maior no âmbito da administração indireta, onde alcançou 15,3%. Já o número de aposentados e pensionistas do IPS aumentou neste ano, assim como o seu peso na folha de pagamentos da PMS²⁸.

Além disso, um aspecto preocupante é que, em 1998 registrou-se um aumento consideravelmente o número de horas extras. Particularmente nas empresas e autarquias, é bastante elevada a quantidade de horas extras, de modo que devem ser investigadas as razões dessa situação. A tabela seguinte demonstra essa situação:

²⁷ De todo modo, não se pode deixar de registrar que, ao menos uma parcela dessas despesas foi transferida para outras rubricas de custeio, em função da resultante expansão da terceirização em atividades específicas.

²⁸ Informações prestadas, respectivamente, pelo IPS e pela SEAD, com as limitações expostas anteriormente.

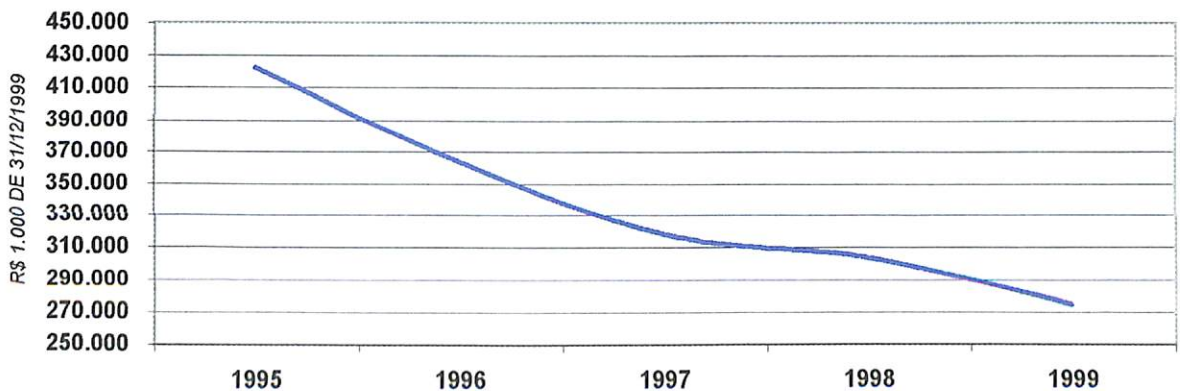
Tabela 22: Média Mensal de Horas Extras

Esfera Administrativa	1997	1998
Empresas	58,4	162,4
Autarquias	98,6	155,1
Fundações	0,3	0,5
Administração Direta	11,9	40,7

Fonte: SEAD/PMS

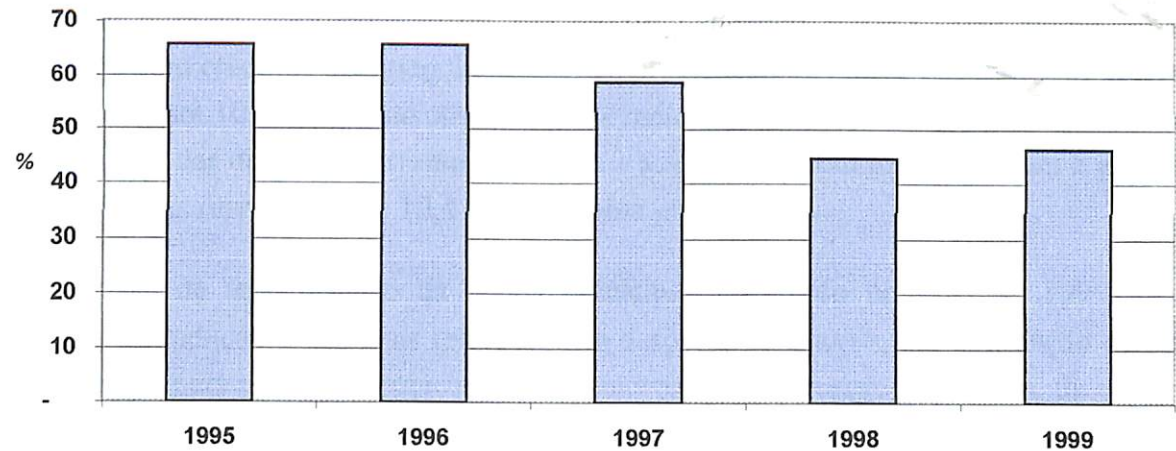
O ano de 1999, apesar de ter registrado uma pequena elevação no número de funcionários, também acusou uma redução da folha, que atingiu mais de 21 % em termos reais. Cabe aqui apontar, entre outros fatores, a redução do salário real do servidor, ocasionado pela ausência de reajustes durante um período significativo, como explicação para essa queda.

Gráfico 14: Evolução das Despesas de Pessoal 1995-1999



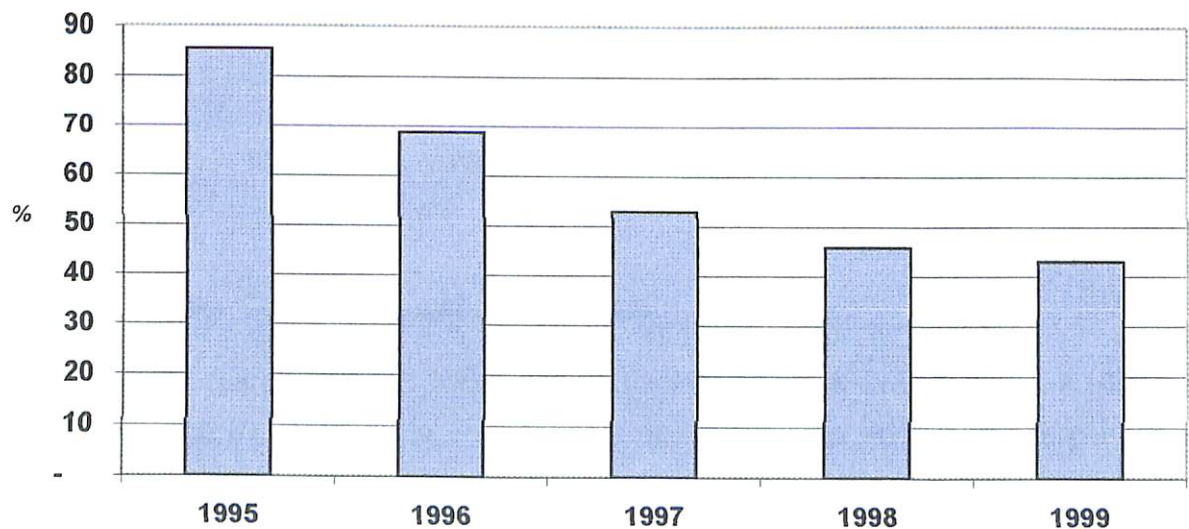
De todo modo, é fundamental salientar que a participação do pessoal nas despesas correntes do município tem caído ao longo do tempo: de 65,6 % nos dois últimos anos da gestão anterior, para 46,5% em 1999. Em 1998, esse indicador foi um pouco menor, da ordem de 44,8 %, mas deve ficar claro que nesse ano houve uma expansão nas despesas correntes, particularmente devido aos gastos de custeio, enquanto em 1999 aconteceu justamente o oposto, como será visto em seguida.

Gráfico 15: Participação dos Gatos com Pessoal nas Despesas Correntes



Por fim, cabe mencionar o significativo avanço registrado na atual gestão, no que tange à participação das despesas com pessoal nas receitas correntes, o que reflete um avanço nas duas variáveis comparadas. O gráfico 16 mostra essa evolução:

Gráfico 16: Participação dos Gatos com Pessoal nas Receitas Correntes

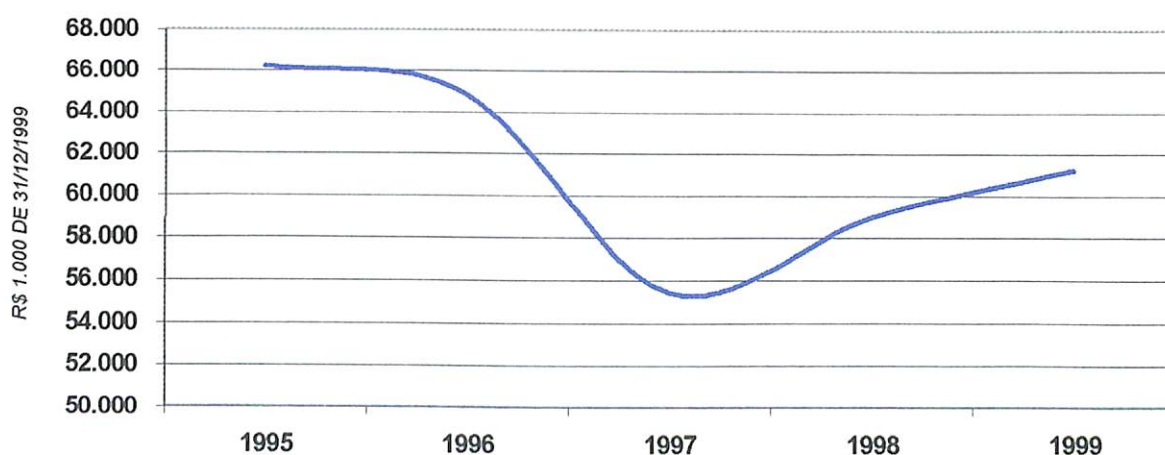


III.2.2 - Juros da Dívida

Os juros da dívida representaram, em 1998, 7,5 % do total das despesas municipais e 8,7% das despesas correntes da prefeitura²⁹. A sua evolução, ao longo dos últimos anos tem sido em geral positiva, com exceção do ano de 1997, quando a PMS reviu alguns de seus contratos com credores e conseguiu reduzir a participação dos juros nas despesas correntes de 11,7 % para 10,3%. Mesmo em 1998, esse indicador decresceu, embora como resultado da expansão das despesas correntes, posto que as despesas com juros voltaram a elevar-se. Em 1999, elas representavam 10,4 % da despesa corrente.

O processo de renegociação da dívida municipal, encerrado no final de 1999, deverá resultar em redução ainda mais relevante das despesas com juros, até em função do limite estabelecido para despesas municipais com amortização e encargos da dívida, da ordem de 13% da Receita Líquida Real.

Gráfico 17: Evolução dos Juros da Dívida - 1995/1999



III.2.3 – Custeio (Outras Despesas Correntes)

As despesas de custeio da PMS demonstraram uma tendência de crescimento até 1998, com exceção do ano de 1996, tanto em termos absolutos quanto no que diz respeito à sua

²⁹ Cabe salientar que esses percentuais - assim como quaisquer outros que se relacionem com o total das despesas, com as despesas correntes, com os gastos de pessoal e com a receita corrente - apresentam divergência em relação aos números oficiais da CGM, visto que o total das despesas de pessoal e o total da receita corrente foram alterados. Excluiu-se, como já foi mencionado, o total das restituições de folha, que ampliavam artificialmente a folha de pessoal e, conseqüentemente, a receita corrente, bem como as contas e os coeficientes delas derivados.

participação relativa nas despesas correntes e nas despesas totais do município. No que tange aos gastos absolutos, em termos reais, observou-se, entre 1996 e 1998, uma expansão de 149,0%, que corresponde a um incremento médio anual de 57,8%.

Ao menos parte deste incremento, como pôde ser constatado em entrevistas realizadas no curso deste trabalho e em documentos que contêm informações a respeito, deriva do recurso à terceirização de serviços, que, ao tempo em que reduz certas despesas de investimento referentes à aquisição de bens e a despesas de pessoal, onera os gastos de custeio. Para se ter uma idéia da influência deste elemento sobre a magnitude das despesas de custeio municipais, convém mencionar alguns números e algumas ações implementadas a partir da filosofia de concentrar as ações da PMS nas atividades típicas de Estado e de infraestrutura:

- Do total de 412 veículos utilizados pela PMS em 1997, 258 foram locados, 69 conveniados³⁰ e apenas 85 eram próprios.
- Dos imóveis utilizados pela prefeitura, 40, de um total de 292, eram alugados.
- As atividade de apoio, em geral, foram terceirizadas.

As maiores responsáveis pela expansão destes gastos foram as entidades da Administração Indireta. É importante salientar que parcela significativa da terceirização relaciona-se à redução dos gastos com pessoal. O corte do pessoal, sobretudo na administração indireta, não eliminou a necessidade de realização de um extenso conjunto de atividades, que tiveram que contar com o recurso à terceirização.

Paralelamente, a compra de telefones, computadores e outros equipamentos vitais para o reaparelhamento da administração municipal, acabou por ocasionar uma subsequente elevação dos gastos de custeio. Esse acréscimo surge aqui como uma decorrência da necessidade de melhorar o desempenho operacional da PMS na prestação de serviços públicos, modernizando a máquina administrativa

De todo modo, como forma de coibir excessos, a PMS implantou, em 1997, o caixa único, controlado pela Secretaria Municipal da Fazenda, que tende a ampliar o controle sobre os gastos de custeio das instituições descentralizadas, à medida que reduz a sua autonomia. Implantou ainda, neste mesmo ano, o sistema de controle e gestão de estoques para material e patrimônio na SEFAZ, Secretaria Municipal do Trabalho e Desenvolvimento Social (SETRADS), Superintendência Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) e Secretaria de Serviços Públicos (SESP), que deve ser estendido às demais secretarias e órgãos/entidades

³⁰ Graças às boas relações da PMS com o governo estadual, o estabelecimento de parcerias permite a utilização gratuita destes veículos, reduzindo custos.

públicas municipais. Paralelamente, tem ganho força a idéia de centralizar os processos de terceirização e/ou compras, com vistas à redução de custos decorrente de ganhos de escala. Alguns serviços públicos, em contrapartida, devem ser descentralizados, segundo diretriz definida na Lei 5245/97, visando atendimento direto à população, redução de custos, eliminação de controle superpostos e deslocamentos desnecessários

A reforma administrativa implementada em 1997, que extinguiu duas secretarias municipais, liquidou três empresas (Empresa de Transportes Urbanos de Salvador -Transur, Companhia Municipal de Habitação - Cohab, e Comasa) e deu início ao processo de privatização da Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador (Desal), também pode ser considerada um elemento positivo para a contenção do aumento das despesas de custeio. Além dela, a medida, também de 1997, de limitar os gastos de custeio a 50% do total das despesas realizadas no ano anterior (excetuando-se casos autorizados pelo prefeito a partir de critérios definidos pela Secretaria da Fazenda) contrabalançou a tendência à elevação dos gastos de custeio do município. Um outro procedimento importante no que diz respeito ao controle do incremento dos gastos de custeio refere-se à transformação de restos a pagar deste tipo de despesa em dívida, conforme mencionado anteriormente.

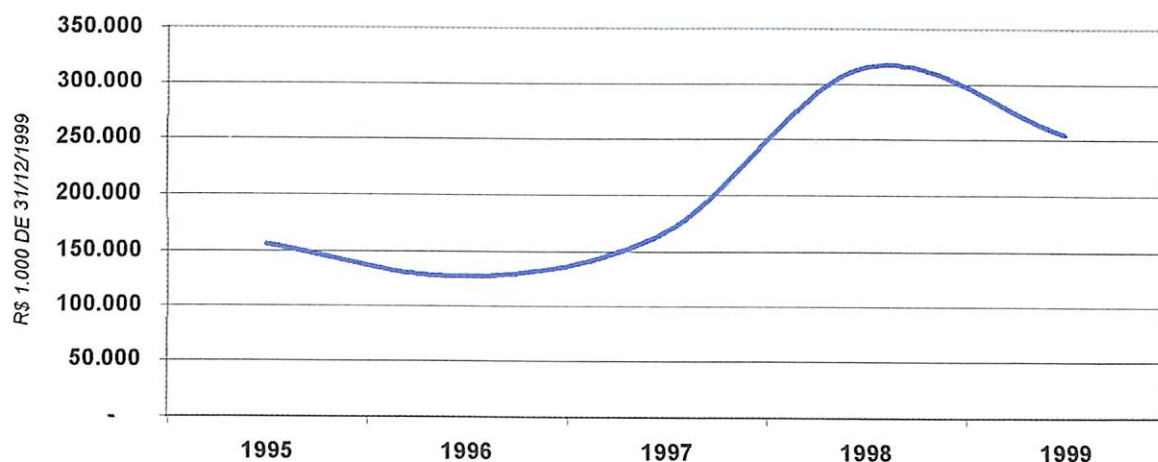
Assim, embora a expansão das despesas de custeio municipais tenha se mostrado expressiva nos dois anos primeiros anos da atual gestão, espera-se, como resultado das diversas ações mencionadas, uma estabilização de seu comportamento daqui para a frente. O fato é que já em 1999 as despesas de custeio caíram, em termos reais, 19,4 %, tendo reduzido a sua participação nas despesas correntes para cerca de 43,1 %, contra 46,5 % no ano anterior, quando esse indicador atingiu o seu ápice.

Todavia, deve-se chamar atenção para o fato de que o incremento dos investimentos da PMS, como será visto a seguir, poderá exercer certa pressão sobre os gastos de custeio, contrapondo-se à tendência de redução oriunda das ações descritas e de novas medidas que venham a ser implementadas. O resultado líquido destes dois movimentos vai depender, sobretudo, da força do conjunto de medidas vinculadas ao controle dos gastos de custeio.

Além da expansão absoluta dos recursos despendidos com custeio, o esforço de redução das despesas de pessoal justifica o incremento na participação relativa dos gastos referentes ao custeio municipal, que continua superior aos 24,1 % de 1995 ou aos 30,9 % de 1997. Com efeito, em termos relativos, o aumento das despesas de custeio no total das despesas correntes municipais também foi bastante significativo nos últimos anos. Em relação ao total das despesas municipais, a participação dos gastos com custeio saltou de 22,6%, em 1995, para 39,9 % em 1998, caindo para 34,2 % em 1999.

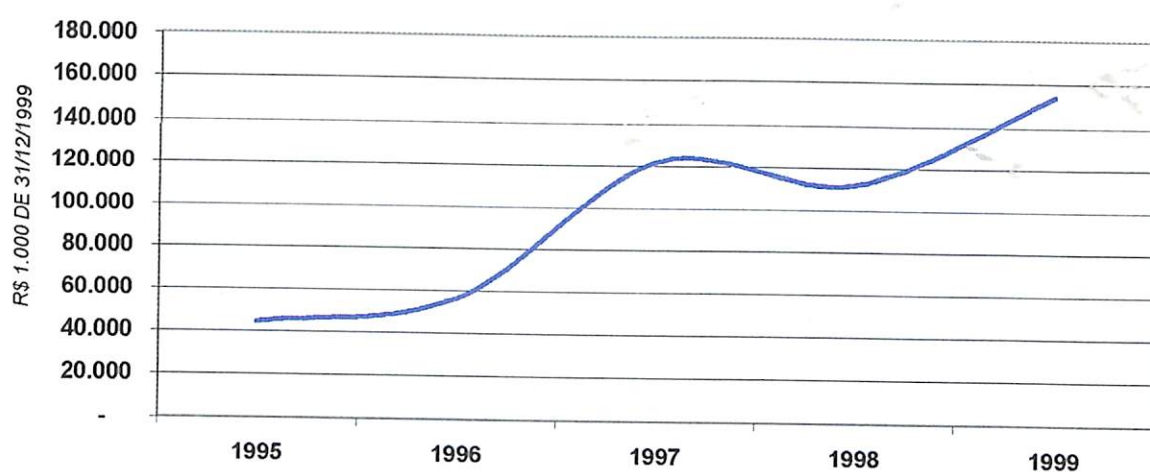
No gráfico a seguir, pode-se observar o comportamento anual dos gastos com custeio da PMS (Gráfico 18).

Gráfico 18: Evolução dos Gastos com Custeio



III.3 - DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital representavam, em 1999, cerca de 20,7% do total dos gastos municipais, sendo esta a maior participação relativa registrada ao longo dos anos tratados. De fato, verificou-se, ao longo da série trabalhada, uma tendência ao incremento das despesas de capital da PMS, interrompida no ano de 1998 mas em seguida retomada, conforme se pode visualizar no Gráfico 19.

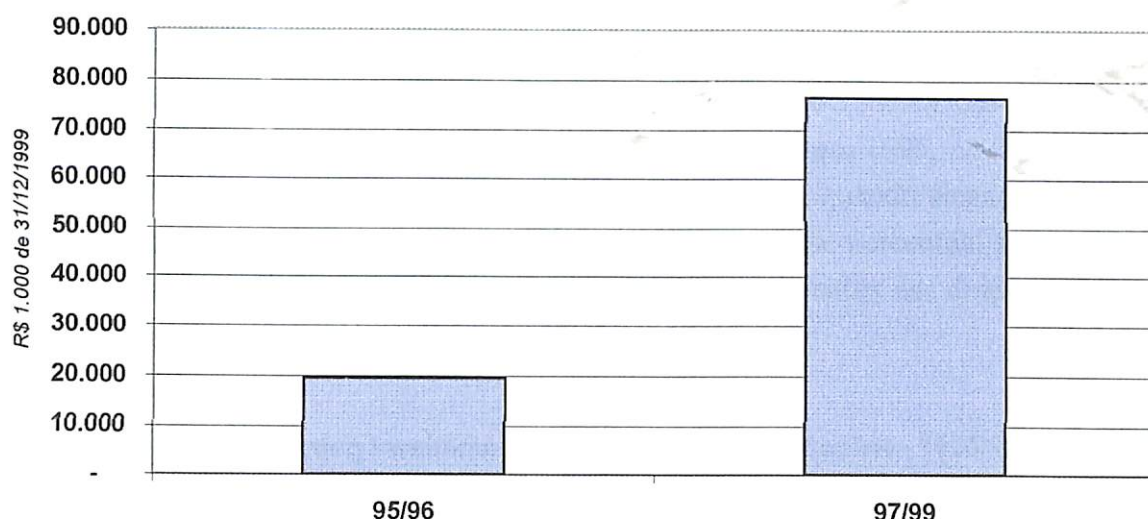
Gráfico 19: Evolução das Despesas de Capital - 1995/1999

A despeito da citada retração dos gastos de capital no penúltimo ano da série, é possível constatar uma importante mudança de patamar dos valores a partir de 1997, o que nos permite delimitar claramente estratégias e possibilidades de atuação de duas diferentes gestões municipais. Com efeito, enquanto a média de despesas de capital no período 1995/1996 situou-se em torno de R\$ 50 milhões, o valor médio registrado para o último triênio foi da ordem de R\$ 129 milhões.

Com vistas a analisar a composição destes gastos, e melhor compreender a sua evolução ao longo do período trabalhado, são discriminadas, na sequência, as suas principais rubricas, cujo comportamento é descrito e avaliado.

III.3.1 - Investimentos

Os gastos com investimentos realizados pela PMS ao longo do período tratado são elementos que ajudam a explicar a possibilidade de demarcação de duas fases distintas, correspondentes às diferentes gestões municipais. A primeira delas, que abrange os anos de 1995 e 1996, apresenta uma média anual de gastos com investimentos da ordem de R\$ 19,7 milhões. A segunda, que compreende o período 1997/1999, exibe uma média anual de aproximadamente R\$ 76,6 milhões, sendo, portanto, cerca de 3,9 vezes mais elevada (Gráfico 20). De fato, as despesas com investimentos, que cresceram ao longo de todo o período estudado, apresentaram, entre os anos de 1995 e 1999, uma expansão de 465,0%, concentrada, sobretudo, em 1997, quando se verificou um incremento em relação ao ano precedente de 240,3%.

Gráfico 20: Gastos Médios Anuais com Investimentos

Cabe salientar que, além do incremento desses valores, o estabelecimento de parcerias com o governo estadual - que têm viabilizado importantes obras no município, sobretudo na área de infra-estrutura de lazer, realizadas às expensas do estado (a exemplo do Dique do Tororó, do Jardim das Esculturas, do Jardim dos Namorados e do Parque Costa Azul) - traz indiscutíveis benefícios para o município e para os munícipes, à medida que viabiliza novos investimentos. Isto, sem dúvida alguma, tem aumentado a margem de ação da PMS, *que pode alocar recursos para a realização de outros investimentos.*

É também a parceria com o governo estadual, abrindo a possibilidade de captação de recursos a fundo perdido junto a instituições multilaterais, por outro lado, que explica o significativo incremento dos recursos da PMS destinados a investimentos. A proximidade com o governo da Bahia, que mantém excelentes relações com os principais organismos de financiamento em função da sua situação financeira estável, respalda estes créditos e justifica, em grande parte, o incremento verificado nos gastos com investimentos a partir de 1997.

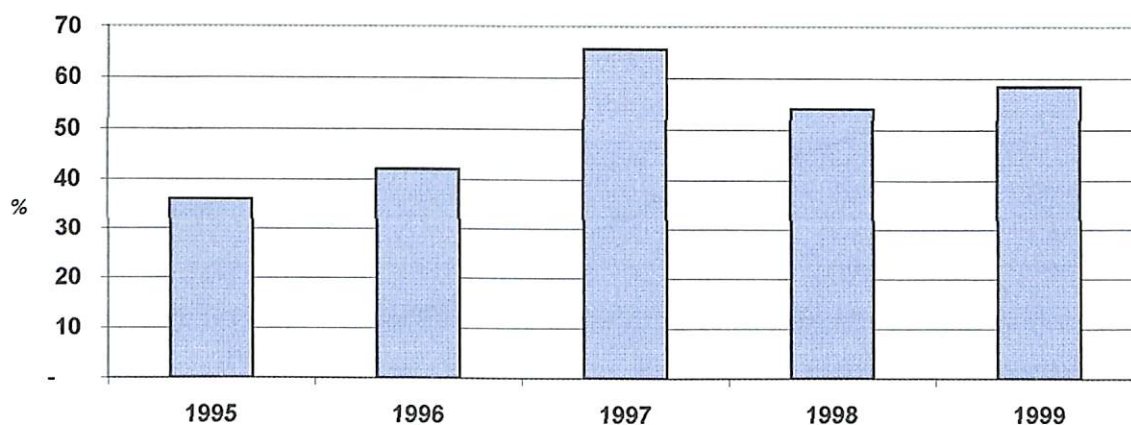
Desse modo, de uma forma ou de outra, o governo do estado tem representado uma peça-chave na sustentabilidade dos investimentos realizados em Salvador nos últimos anos. Todavia, muitos dos investimentos executados e em curso, a exemplo do metrô e da Avenida Luiz Eduardo Magalhães, têm uma contrapartida municipal (custo da desapropriação, etc), o que indica um esforço próprio da PMS.

De todo modo, deve ficar claro que o incremento dos investimentos não reflete uma melhora significativa da capacidade da PMS de investir com recursos próprios. Os diversos

dados apresentados nesse trabalho sugerem que ainda há um longo caminho a percorrer nesse sentido. Somente assim será possível a redução da dependência financeira em relação ao governo do estado.

O fato é que, em função do quadro descrito, a participação relativa das despesas com investimentos no total das despesas de capital, que se situava, em 1995, na faixa de 36,0%, sobe, em 1996, para 41,9%, aumentando ainda mais em 1997, quando alcança o percentual 65,6%. Em 1998, por sua vez, registrou-se uma retração desse percentual para o patamar de 54,0%, enquanto que em 1999 a participação dos investimentos nas despesas de capital da PMS eleva-se mais uma vez, atingindo 58,4%.

Gráfico 21: Participação dos Investimentos nas Despesas de Capital - 1995/1999



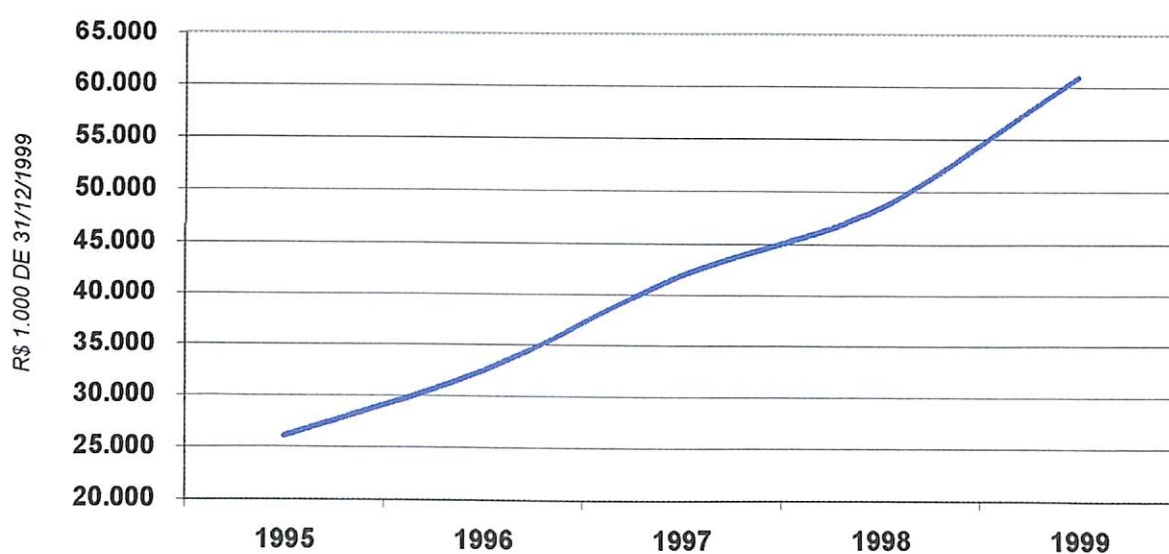
Vale chamar atenção para o fato de que, em todos os anos da série, os órgãos e entidades da Administração Indireta responderam por mais de 85% dos valores gastos com investimentos. Em 1999, este percentual atingiu aproximadamente 92,5%.

Cabe ressaltar, por fim, que alguns convênios de investimentos feitos com o governo do estado, na realidade, podem contemplar recursos que são alocados para gastos de custeio (recuperação de asfalto, reforma de praça, contenção de encostas, etc). Isso pode indicar uma subestimação dos dados de custeio e, em contrapartida, uma superestimação das despesas de investimento a partir de 1997, embora não tão significativas a ponto de comprometer a análise e as principais conclusões deste trabalho.

III.3.2 - Amortização da Dívida

Os gastos com amortização da dívida municipal representaram, em 1999, 39,6% do total das despesas de capital da PMS, em contraposição aos percentuais de 58,8% e 58,0% registrados, respectivamente, em 1995 e 1996. Apesar da redução destes percentuais, os recursos destinados pela prefeitura para pagamento do principal da sua dívida têm descrito um movimento ascendente ao longo da série tratada (Gráfico 22). Entre 1995 e 1999, por exemplo, as despesas referentes à amortização da dívida municipal aumentaram 134,3%, enquanto que no subperíodo 1996/1999 expandiram-se cerca de 88,1%.

Gráfico 22: Evolução dos Gastos com Amortização da Dívida - 1995/1999



Mais uma vez, delimitam-se claramente duas fases distintas, cujas fronteiras temporais correspondem às duas diferentes gestões envolvidas no período definido para análise. Utilizando-se valores constantes, observa-se que, em 1995 e 1996, a PMS gastou, em média, R\$ 29,2 milhões com a amortização da sua dívida, enquanto que nos anos de 1997, 1998 e 1999 despendeu em média R\$ 50,4 milhões.

O esforço que vem sendo feito pela atual gestão para honrar os compromissos anteriormente assumidos tem repercussão no montante da dívida da prefeitura, podendo traduzir-se, a médio e longo prazo, na recuperação das suas condições de endividamento. Assim, o incremento registrado nos gastos municipais com a amortização da dívida reflete a preocupação da PMS de recompor as suas condições de financiamento, controlando um importante elemento de pressão sobre a sua estrutura de gastos e eliminando as repercussões indesejáveis do excessivo endividamento anterior.

III.3.3 - Outras Despesas de Capital

As demais despesas de capital, agrupadas sob a rubrica Outras, apresentam muito pouca relevância, tendo totalizado, em 1999, apenas 2,0% do total das despesas de capital e 0,4% do total de gastos da PMS.

III.4 - ANÁLISE QUALITATIVA DOS GASTOS EM 1998

A fonte de informações utilizada para a análise aqui empreendida é o Boletim *Indicadores de Gastos da Prefeitura Municipal de Salvador*, da CGM/SEFAZ. Como o último número disponível reúne informações relativas a 1998, este será o ano-referência para uma avaliação qualitativa dos gastos da PMS.

Os recursos despendidos pela prefeitura, para fins da análise da sua aplicação, podem ser definidos de acordo com a seguinte classificação:

- gastos correntes, entendidos como aqueles que englobam atividades de natureza permanente (subdivididas em atividades-meio, atividades-fim, inativos e encargos),
- gastos de capital, que compreendem os projetos pertencentes ao programa de investimentos.

No âmbito dessa seção, não foram considerados os encargos, amortização da dívida e as despesas com exercícios anteriores, de modo que as despesas de capital são compostas apenas pelos gastos com investimentos. Isso explica as diferenças entre os valores apresentados nas tabelas 23 e 24 e os exibidos nas tabelas anteriores.

Em 1998, 88,7 % das despesas da PMS, segundo esta classificação, referiram-se aos gastos de natureza permanente, e 11,3 % a gastos de capital (comparação feita através de valores atualizados para 31/12/1998). As atividades-fim, que operacionalizam as funções básicas de governo, detinham 49,4 % do total de gastos correntes, dos quais 60,1 % concentravam-se em atividades de atendimento direto ao cidadão (despesas com serviços prestados diretamente à população) e 39,9 % em atividades vinculadas à manutenção da cidade (despesas referentes à manutenção do capital físico).

Tabela 23: Gastos da PMS Segundo a Natureza R\$ mil correntes

1. Corrente (Permanente)	520.945
1. 1. Atividade Fim	257.244
1. 1. 1. Atendimento Direto ao Cidadão	154.615
Educação	60.398
Saúde	41.216
Serv. Util.Pública	23.639
Esporte Lazer	11.180
Assist. Social	10.824
Atend. Ao Cidadão	5.527
Cultura	1.831
1.1.2. Manutenção da Cidade	102.629
Limpeza Urbana	61.499
Drenagem e Saneamento	16.548
Transporte/Trânsito	14.262
Urbanismo	5.335
Meio Ambiente	4.985
1.2. Atividade Meio	123.227
1.3. Inativos	97.617
1.4. Encargos Gerais	42.857
2. De Capital (Não Permanente)	66.583
2.1. Investimentos	66.583
Urbanismo	39.148
Saneamento e Drenagem	16.757
Transp./Trânsito	9.708
Educação	970

Fonte: CGM/SEFAZ

Os itens de maior destaque nas despesas de atendimento direto ao cidadão foram educação, saúde e serviços de utilidade pública, enquanto que o que mais se sobressaiu na categoria “manutenção da cidade” foi limpeza urbana, que representou 59,9 % do total despendido, o que corresponde a 10,5 % do conjunto dos gastos municipais neste ano. Cabe salientar a importância deste item dentre todas as ações de operacionalização das funções básicas de governo. Com efeito, limpeza urbana é a atividade que congrega valores de maior magnitude.

Tabela 24: Gastos da PMS Segundo a Natureza R\$ mil de 31/12/1998

1. Corrente (Permanente)	527.171
1. 1. Atividade Fim	260.318
1. 1. 1. Atendimento Direto ao Cidadão	156.463
Educação	61.120
Saúde	41.709
Serv. Util.Pública	23.922
Esporte Lazer	11.314
Assist. Social	10.953
Atend. Ao Cidadão	5.593
Cultura	1.853
1.1.2. Manutenção da Cidade	103.855
Limpeza Urbana	62.234
Drenagem e Saneamento	16.746
Transporte/Trânsito	14.432
Urbanismo	5.399
Meio Ambiente	5.045
1.2. Atividade Meio	124.700
1.3. Inativos	98.784
1.4. Encargos Gerais	43.369
2. De Capital (Não Permanente)	67.379
2.1. Investimentos	67.379
Urbanismo	39.616
Saneamento e Drenagem	16.957
Transp./Trânsit	9.824
Educação	982

Fonte: CGM/SEFAZ

As atividades-meio, ações relacionadas à administração dos diversos órgãos de modo a viabilizar o cumprimento de suas funções básicas junto à população, respondiam, por sua vez, por 23,6 % do volume global de gastos correntes e 21 % dos gastos totais da PMS em 1998. Dentre as atividades-meio mais relevantes, podem ser destacadas a informática e o processo legislativo.

Os gastos com inativos, tratados em separado, uma vez que aí estão alocados indivíduos de categorias gerais, não especializadas, cujo desempenho durante a atividade não está restrito a áreas específicas, concentravam 18,7 % das despesas correntes da PMS e 16,6 % das suas despesas totais.

Os encargos gerais, que compreendem diversos dispêndios da PMS sob supervisão da SEAD (tais como vale-refeição, vale-transporte, material de consumo, gerenciamento da frota de veículos, locação de imóveis e outros serviços de terceiros), consumiam, por fim, 8,2 % do total de gastos de natureza permanente do município. Conforme dito

anteriormente, a nova gestão tem implementado uma estratégia de terceirizar boa parte dos serviços que utiliza, sob controle da SEAD.

Com relação aos gastos com investimentos, que incluem os projetos implantados neste ano cujo resultado se traduz numa valorização do patrimônio físico da cidade, alcançaram cerca de R\$ 67,4 milhões em 1998. No programa de investimentos, encontram-se os valores alocados em projetos voltados ao enriquecimento do patrimônio da cidade, onde se destaca urbanização e infra-estrutura (urbanismo), com 58,8 % dos recursos aplicados em investimentos.

O item saneamento e drenagem, por sua vez, concentrava 25,2 % do total de investimentos realizados, enquanto transporte/trânsito detinha 14,6 % desse montante. Vale destacar, no âmbito desse último conjunto de despesas, a elaboração dos projetos para implantação do metrô leve e das vias estruturantes, pelo seu impacto sobre a configuração e o funcionamento da cidade nos próximos anos.

IV - O ENDIVIDAMENTO

A dívida do setor público, nos últimos anos, tem crescido a uma velocidade assustadora, não apenas pela exorbitância dos juros, mas também porque, em termos gerais, estados e municípios pouco fizeram para reduzir os seus gastos, sobretudo os relativos à folha de pagamento. A imprudência fiscal de várias gestões praticamente esgotou a capacidade de investimentos de algumas unidades da federação, levando a situações insustentáveis.

Segundo alguns autores, a principal questão foi a elevação das despesas de pessoal, custeio e capital decorrente da conversão indevida dos contratos para a nova moeda em 1994. Além disso, a legislação relativa à despesa de pessoal engloba a concessão de uma série de benefícios (triênios, quinquênios, etc.) que, em um ambiente de estabilidade, influenciam significativamente o incremento real das despesas. A geração de necessidade de financiamento de curto prazo repercutiu, entre outras coisas, na elevação dos valores das Antecipações de Receitas Orçamentárias (AROs), contratadas a juros reais elevados junto ao Sistema Financeiro Nacional (Ardeo e Villela, 1996). Adicionalmente, desde a promulgação da Constituição de 1988 foram ignorados os dispositivos referentes à organização dos gastos e eficácia na arrecadação tributária, apresentando regras que possibilitassem o equilíbrio e o controle fiscal (Lozardo, 1999).

Com vistas a solucionar esse problema, foi recentemente aprovada a lei que regulamenta os artigos 163 e 169 da Constituição Federal, referentes às finanças públicas. Conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, define princípios básicos de responsabilidade na gestão dos recursos públicos, estabelece limites para os níveis de endividamento, déficits, gastos e receitas anuais, além de prever sanções, tanto institucionais quanto individuais.

Com relação à questão da dívida municipal, a legislação prevê que os seus limites serão fixados tomando-se por base a dívida consolidada (dívida líquida + dívida da administração direta, autarquias, fundações e estatais dependentes) em relação à receita tributária disponível (arrecadação própria + transferências constitucionais). A Lei muda ainda as regras para as AROs, determinando que só poderão ser contratadas para atender eventual insuficiência de caixa e deverão ser integralmente liquidadas até a data limite de 15 de dezembro. Assim, segundo declaração de José Roberto Rodrigues Afonso, chefe da Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES e um dos formuladores do anteprojeto aprovado, as AROs vão se transformar numa espécie de cheque especial das prefeituras, com limites de crédito estabelecidos pelo Senado, limite de tempo para a permanência no vermelho e prazo para o pagamento (Izique, 1999).

A Lei de Responsabilidade Fiscal, todavia, não é a única, nem a primeira, providência do Governo Federal no sentido de resolver a delicada questão do endividamento público. A Resolução 78, de 1998, do Senado Federal, já dispunha sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização³¹.

Em linhas gerais, os principais critérios estabelecidos são:

- As operações de crédito realizadas num dado exercício (entendidas como o montante de liberação previsto contratualmente para aquele exercício) não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente, salvo as autorizadas.
- O montante destas operações não poderá ser superior a 18% da Receita Líquida Real.
- O dispêndio anual máximo com as amortizações, juros e demais encargos de todas as operações de crédito (já contratadas e a contratar) não poderá exceder 13% da Receita Líquida Real.
- O saldo total da dívida não poderá superar valor equivalente ao dobro da Receita Líquida Real anual, para os pleitos analisados em 1998, decrescendo esta relação à base de um décimo ao ano até atingir valor equivalente a Receita Líquida Real em 2008 e nos anos seguintes.
- Até 31/12/2010 somente poderão ser emitidos títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de título.
- As unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União não mais serão autorizadas a emitir novos títulos.

O Comunicado 6304/98, do Banco Central, entre outras providências, informa a metodologia de cálculo da Receita Líquida Real: às receitas orçamentárias arrecadadas será acrescentado o somatório das receitas de ICMS destinadas à concessão de incentivos fiscais que eventualmente não tenham sido incluídas na receita total e o somatório dos superávits financeiros das autarquias e fundações apurados em dezembro do exercício anterior, exceto das autarquias e fundações de caráter previdenciário; e serão deduzidas as receitas provenientes de retornos de financiamentos concedidos com base no ICMS, as receitas de anulações de restos a pagar, as operações de crédito, a alienação de bens, as receitas de transferências vinculadas, inclusive as transferências de capital.

³¹ Algumas alterações foram posteriormente feitas e promulgadas na Resolução 93, do Senado Federal, também de 1998.

Mais recentemente, em 22 de setembro de 1999, o Banco Central, através da Resolução 2653/99, ratificou as determinações do Senado Federal e instituiu normas de concessão de crédito para órgãos e entidades públicas por meio de instituições do Sistema Financeiro Nacional, deliberando, entre outras coisas, que:

- O montante das operações de crédito (empréstimos e financiamentos, arrendamento mercantil, operações compromissadas de revenda de títulos e valores mobiliários ou operações que resultem em concessão de crédito e/ou captação de recursos de qualquer natureza, inclusive derivativos) de cada instituição do Sistema Financeiro Nacional com órgãos e entidades do setor público não poderá ultrapassar 45% do patrimônio líquido, ajustado nos termos da regulamentação em vigor.
- Essas instituições só poderão contratar novas operações de crédito com os estados, o Distrito Federal e municípios, bem como suas autarquias e fundações, caso o montante global das suas operações de crédito em cada exercício não seja superior a 18% da Receita Líquida Real, observado o limite de 8% da Receita Líquida Real para as operações de antecipação de receitas orçamentárias; caso o dispêndio anual máximo com amortizações, juros e encargos de todas as operações de crédito, já contratadas e a contratar, não exceda 13% da Receita Líquida Real; caso o valor total da dívida não supere valor equivalente a um inteiro e nove décimos da Receita Líquida Real anual para 1999, decrescendo esse percentual à razão de um décimo ao ano até atingir valor equivalente à Receita Líquida Real; e, por fim, se o Resultado Primário é positivo, para os doze meses anteriores.
- O Banco Central fica incumbido de publicar a metodologia a ser utilizada para o cálculo do Resultado Primário e da Receita Líquida Real
- Fica vedada às instituições do Sistema Financeiro Nacional a realização de operações de crédito com órgãos e entidades do setor público que estiverem inadimplentes com instituições do Sistema Financeiro Nacional ou que apresentem pendências de registro no Sistema de Registro de Operações com o Setor Público – CADIP.
- Fica vedado às instituições do Sistema Financeiro Nacional o recebimento, em qualquer modalidade de operações de crédito, de notas promissórias, duplicatas, letras de câmbio ou outros títulos da espécie, bem como cartas de crédito, avais e fianças de responsabilidade de órgãos ou entidades do setor público (exceção feita às empresas públicas, sociedades de economia mista).
- Fica vedada às instituições do Sistema Financeiro Nacional a realização de qualquer tipo de operação que importe transferência da responsabilidade pelo pagamento da dívida para órgãos e entidades do setor público.

- O valor global das novas operações de crédito efetuadas ao amparo desta Resolução será de até R\$ 600 milhões, e o Banco Central disponibilizará mensalmente, via Sistema de Informações Banco Central (SISBACEN) o valor das operações de crédito autorizadas.
- As contratações de novas operações de crédito, ao amparo desta Resolução, dependerão de prévia autorização do Banco Central, a quem compete divulgar os critérios de habilitação.

Assim, instituiu-se, nos últimos anos, um aparato legal consistente e rígido, cujo principal objetivo é reduzir o endividamento público. No caso da PMS, foi possível obter as tabelas que seguem, referentes ao saldo devedor e ao pagamento do principal da dívida ao longo do período 1995/1998 (em valores correntes e corrigidos para 31/12/99), a partir das quais será efetuada uma análise da trajetória de endividamento municipal, à luz da legislação descrita^{32 33}.

Tabela 25: PMS - Saldo Devedor R\$ mil correntes

	1.995	1.996	1.997	1.998
Dívida Fundada	414.188	562.873	636.548	662.165
Bancária	414.188	562.873	636.548	662.165
ARO	41.679	-	4.807	2.950
TOTAL	455.867	562.873	641.355	665.115

Tabela 26: PMS - Saldo Devedor R\$ mil de 31/21/99

	1.995	1.996	1.997	1.998
Dívida Fundada	593.889	738.218	776.756	794.358
Bancária	593.889	738.218	776.756	794.358
ARO	59.762	-	5.866	3.539
TOTAL	653.651	738.218	782.622	797.897

³² Além da dívida financeira consolidada, existe também uma dívida referente à administração indireta que, segundo informações da SEFAZ, está em torno de R\$ 520 milhões, incluindo o INSS, o FGTS e as empreiteiras, além de questões trabalhistas. No âmbito desse trabalho, contudo, será considerada apenas a dívida do Tesouro Municipal, para a qual há informações relativas ao período 1995/1998.

³³ Os valores referentes ao pagamento do principal são ligeiramente distintos dos registrados como amortização da dívida, nos balancetes fornecidos pela CGM à AEP. Entretanto, a tendência é a mesma.

Tabela 27: Pagamento do Principal R\$ mil correntes

	1.995	1.996	1.997	1.998
Dívida Fundada	17.191	23.808	34.723	41.760
Bancária	17.191	23.808	33200	39950
Parcelamento	-	-	1.523	1.810
ARO	55506	24355	1857	7173
TOTAL	72.697	48.163	36.580	48.933

Tabela 28: Pagamento do Principal R\$ mil de 31/12/99

	1.995	1.996	1.997	1.998
Dívida Fundada	24.650	31.225	42.371	50.097
Bancária	24.650	31.225	40.513	47.926
Parcelamento	-	-	1.858	2.171
ARO	79.588	31.942	2.266	8.605
TOTAL	104.238	63.167	44.637	58.702

A dívida fundada de Salvador constitui-se exclusivamente de dívida contratual interna bancária, não havendo valores mobiliários, tampouco referentes a créditos externos. A dívida bancária representa, assim, mais de 90% do total da dívida municipal em todos os anos trabalhados. Para o último triênio observado, particularmente, esse percentual iguala-se ou aproxima-se de 100%, em função da redução dos valores relativos à contratação de AROs, que apenas chegaram a ser representativos no ano de 1995.

O crescimento da dívida total situou-se em torno de 22,1% entre 1995 e 1998, concentrando-se no ano de 1996, que apresentou, em relação ao ano precedente, um incremento de 12,9%, correspondente a 58% do total da expansão registrada no período. Ajudam a explicar a redução relativa da taxa de crescimento da dívida as limitações legais e as dificuldades decorrentes das altas taxas de endividamento herdadas.

Assim, o que se verificou nos últimos anos foi um esforço concentrado no sentido de efetuar pagamentos referentes ao principal da dívida fundada. Conforme a Tabela 27, enquanto em 1995 os pagamentos situaram-se num patamar de R\$ 24,6 milhões, em 1998 atingiram cerca de R\$ 50 milhões. Esse incremento de 103,2% só não resultou em um crescimento do total dos pagamentos realizados em função da expressiva queda dos valores registrados a título das operações ARO. Como essas transações são de curto prazo e o

saldo do endividamento contraído a partir de 1996 é insignificante, como foi visto, é natural que contrabalancem a tendência à expansão de valores de pagamento da dívida fundada.

Pode-se afirmar, portanto, que os caminhos para solucionar a questão do endividamento municipal seguiram em três direções: incremento de pagamentos da dívida fundada contraída e restrição à contratação de novas operações de crédito, além do cancelamento de parcelas de restos a pagar de exercícios anteriores, conforme já explicado.

Graças a esses esforços, e após a negociação concluída no final de 1999, a dívida financeira da PMS situa-se hoje em torno de R\$ 715 milhões, segundo informações fornecidas pela SEFAZ. Essa redução do patamar de endividamento repercute positivamente sobre o grau de comprometimento das receitas com o pagamento da dívida, melhorando a situação financeira da PMS.

V - OUTROS ASPECTOS ECONÔMICO-FINANCEIROS

V.1. RESULTADOS FINANCEIROS DA PMS

O objetivo desse tópico é analisar o comportamento financeiro da PMS nos últimos anos. Para tanto, serão avaliados os resultados primário e operacional, bem como o seu comportamento em relação à totalidade das receitas municipais. A evolução desses números e indicadores constitui um importante elemento, não apenas para avaliar a situação geral das finanças municipais, mas também para identificar as tendências da execução financeira do município nos próximos anos.

Conceitualmente, o resultado primário representa a diferença entre receitas orçamentárias totais, subtraídas das operações de crédito, e as despesas não financeiras. Obtém-se, a partir desse cálculo, a situação das contas do município, com exceção das despesas com juros e encargos da dívida. Uma outra possibilidade é considerar o pagamento com amortizações e encargos, a fim de chegar ao resultado operacional, que reflete a efetiva variação da posição financeira da PMS no período em questão.

Dessa maneira, a existência de déficit primário significa que, mesmo excluídos os encargos e as amortizações da dívida, a prefeitura não consegue equilibrar o seu caixa. Existiria, nesse caso, uma necessidade primária de financiamento por parte da PMS. Quando há um déficit operacional, isto implica que, mesmo na presença de um superávit primário, faltam à prefeitura recursos para fazer frente à totalidade de suas despesas – aí incluídas, naturalmente, as despesas de caráter financeiro. Tal situação corresponderia, portanto, à existência de necessidades de financiamento, no conceito operacional.

As tabelas seguintes apresentam os resultados da execução financeira municipal, em valores correntes e corrigidos para 31 de dezembro de 1999 (Tabelas 27 e 28), ao passo que a Tabela 29 mostra a participação percentual desses resultados na totalidade das receitas municipais.

Tabela 29: Resultados Financeiros da PMS

Resultados Financeiros da PMS

	R\$1.000 correntes				
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
(+) Receita Total Orçamentária	341.640	407.959	557.148	620.780	661.163
(-) Operações de Crédito	-	-	40.000	-	-
(-) Despesa não Financeira	393.476	377.105	447.643	561.393	568.507
(=) Resultado Primário	(51.836)	30.854	69.505	59.387	92.656
(-) Amortizações	17.190	23.808	33.200	39.951	55.834
(-) Encargos	43.782	47.646	43.930	48.567	56.097
(=) Resultado Operacional	(112.808)	(40.600)	(7.625)	(29.131)	(19.275)

Fonte: Controladoria Geral do Município

Tabela 30: Resultados Financeiros da PMS

Resultados Financeiros da PMS

	R\$1.000 de 31/12/1999				
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
(+) Receita Total Orçamentária	516.754	555.123	702.434	753.239	721.472
(-) Operações de Crédito	-	-	50.431	-	-
(-) Despesa não Financeira	595.159	513.139	564.374	681.181	620.364
(=) Resultado Primário	(78.406)	41.984	87.630	72.059	101.108
(-) Amortizações	26.001	32.396	41.857	48.476	60.927
(-) Encargos	66.223	64.833	55.386	58.930	61.214
(=) Resultado Operacional	(170.630)	(55.246)	(9.613)	(35.347)	(21.033)

Fonte: Controladoria Geral do Município

Uma rápida observação dessas informações mostra que a situação financeira de Salvador, do ponto de vista do seu resultado primário, registrou, na atual administração, uma substancial melhora em relação à administração anterior. Saiu-se de um déficit primário de quase R\$ 78,4 milhões em 1995, a preços de 31/12/1999, para um superávit de R\$ 101,1 milhões em 1999. Em realidade, essa situação já teria começado a ocorrer em 1996. Entretanto, o descontrole da administração financeira nesse ano levou a um bloqueio das contas, retardando a liberação de parcela do FPM para o ano seguinte, de modo que, do

ponto de vista do caixa, ocorreu de fato um déficit primário nesse ano³⁴. Percebe-se, portanto, que o balanço das diversas ações no que tange à elevação das receitas correntes e à contenção das despesas não financeiras foi positivo.

O fato é que, de todo modo, o superávit primário de Salvador em 1999 foi o equivalente a 14,0 % da receita total, um resultado bastante positivo quando comparado com o déficit de 15,2 % em 1995 ou mesmo com o possível superávit de 7,6 % em 1996. Pode-se, então, afirmar que, excluídas as despesas financeiras, Salvador vem melhorando as suas contas nos últimos anos – em que pese a redução do superávit primário ocorrida em 1998.

Tabela 31: Resultados Financeiros/Receita Total (%)

Resultados Financeiros/Receita Total (%)					
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
Resultado Primário/Receita Total	(15,17)	7,56	12,48	9,57	14,01
Result. Operacional/Receita Total	(33,02)	(9,95)	(1,37)	(4,69)	(2,92)

Elaboração Própria, com base nos dados da CGM/SEFAZ.

Embora seja um indicador relevante, a participação do resultado primário na receita total é insuficiente para a realização de uma avaliação da situação financeira do município. A incorporação das contas financeiras, tanto em termos de empréstimos recebidos quanto no que tange a amortizações e encargos da dívida pública municipal, é de fundamental importância para fundamentar a análise e conhecer a real situação de haveres e obrigações da administração municipal. Incluídos esses valores, chega-se ao resultado operacional da PMS.

Desse ponto de vista, no período em análise, o município registrou sucessivos déficits. Entretanto, deve estar claro que a situação operacional das finanças da PMS evoluiu ao longo do tempo. Passou-se de um déficit operacional de R\$ 171 milhões em 1995, a preços de 31/12/1999, para outro de R\$ 21 milhões em 1999, o que representa um importante avanço. Esse processo, entretanto, não é linear. Embora a situação tenha melhorado entre 1995 e 1996³⁵, foi em 1997 que, em função de uma série de medidas já citada, a prefeitura teve o menor déficit operacional do período – inferior a R\$ 10 milhões, a preços de

³⁴ Este fato, obviamente, não pode ser visualizado a partir das tabelas acima, posto que, por razões já expostas, no que tange às transferências federais foram utilizadas as informações da STN e não as contabilizadas pela prefeitura. O que as tabelas 28 e 29 nos mostram é um superávit primário nesse ano, o que reflete a situação das finanças municipais na ausência de um bloqueio de suas contas.

³⁵ Vale repetir que estão sendo incorporados, nas receitas desse ano, valores do FPM que só foram disponibilizados para a PMS no seguinte. Entretanto, essas transferências referem-se ao exercício do 1996.

31/12/1999. No ano seguinte, esse déficit voltou a subir, atingindo um valor superior a R\$ 35 milhões.

A redução do déficit operacional ocorrida em 1999 deve-se sobretudo ao controle das despesas primárias, posto que se ampliou a diferença entre o resultado primário e o operacional nesse ano, o que reflete um crescimento das despesas financeiras, num ano marcado pelas altas taxas de juros. Como se sabe, a diferença entre os resultados primário e operacional reflete os encargos financeiros, que, por sua vez, são influenciados pela taxa de juros incidente sobre o estoque da dívida.

De todo modo, a deterioração ocorrida em 1998 no resultado operacional aponta para a necessidade de, simultaneamente, elevar o resultado primário - o que pode ser feito das formas sugeridas anteriormente - e reduzir o impacto das despesas financeiras. O resultado de 1999 já reflete um controle dos gastos da PMS, mas as despesas financeiras tiveram um crescimento. Nesse último caso, a renegociação da dívida concluída ao final desse ano deve melhorar a situação - até porque ela deve se pautar pelo limite máximo de 13 % da Receita Líquida Real a ser gasto com amortizações e encargos financeiros, reduzindo a diferença entre os resultados primários e operacionais. Com isso, provavelmente, Salvador terá um superávit operacional já no ano 2000.

O processo descrito também pode ser retratado quando se examina a participação do resultado operacional na totalidade das receitas do município. Em relação à receita total, Salvador saiu de déficit operacional de 33,0 % em 1995 para outro de apenas 2,9 % em 1999, o que confirma a melhora significativa das contas municipais.

Por fim, deve-se deixar claro que a avaliação dos resultados primário e operacional objetiva demonstrar se um determinado governo necessita ou não de financiamentos para executar as suas atividades. Isso inclui, além do custeio, os investimentos necessários ao desenvolvimento de sua área de atuação. Nesse caso, os demonstrativos acima não refletem a capacidade de realização de investimentos da PMS, posto que parcela significativa dessas despesas é realizada com recursos provenientes do caixa do Governo da Bahia, através de convênios que foram firmados com a administração que tomou posse em 1997. Assim, embora a PMS realize investimentos, não o faz nem com recursos próprios nem com recursos resultantes de sua capacidade de obtenção de financiamentos no mercado.

V.2 - COMPROMETIMENTO DAS RECEITAS CORRENTES

Neste bloco, será avaliada a evolução recente da participação relativa de alguns dos principais itens de despesa nas receitas correntes da Prefeitura Municipal de Salvador.

Como as despesas correntes e as despesas de pessoal já foram devidamente analisadas sob esse prisma, optou-se por restringir esta seção a uma análise do comprometimento das receitas correntes com pagamentos referentes à amortização, juros e outros encargos da dívida.

Conforme a tabela 32, houve, até 1997, um gradativo processo de redução do comprometimento das receitas correntes tanto com o pagamento de juros quanto com a totalidade das despesas financeiras municipais, que incluem, além dos juros, amortizações e outros encargos. Enquanto o pagamento de juros representava, em 1995, 13,4 % do total das receitas correntes da PMS e o pagamento com amortizações e encargos cerca de 18,7% deste total, em 1997, esses percentuais modificaram-se, respectivamente, para 9,2 % e 16,2 %. Após uma relativa estabilização em 1999, essas relações subiram para 9,6 % e 19,2 % em 1999, seja pelo aumento dos juros incidentes sobre o estoque da dívida, seja devido ao pagamento de uma maior parcela do principal.

De todo modo, em função da renegociação operada em 1999, a partir de 2000 haverá uma redução dessas despesas para o limite de 13% da Receita Líquida Real, estabelecido pelo Senado Federal para efeito de renegociação das dívidas.

Tabela 32: Comprometimento das Receitas Correntes com o Pagamento da Dívida

Comprometimento das Receitas Correntes com o Pagamento da Dívida					%
Discriminação	1995	1996	1997	1998	1999
Desp. c/ encargos/receitas correntes	13,43	12,24	9,22	8,91	9,60
Desp. c/ amortizações/receitas correntes	5,27	6,12	6,97	7,33	9,55
Amortizações e encargos/receitas correntes	18,70	18,36	16,19	16,24	19,15

Elaboração Própria, com base nos dados da CGM/SEFAZ.

VI – NOTAS SOBRE O FUNDEF

Neste capítulo serão feitos breves comentários sobre o impacto da criação do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) sobre as finanças municipais. A visualização dessa realidade, entretanto, não é possível através dos balancetes da CGM/SEFAZ ou dos informativos da CIE/SEFAZ. Esses dados só foram incorporados aos registros municipais no fechamento do exercício de 1999, quando se efetuou uma modificação na contabilização operada pela CGM, de forma a tornar claro o direcionamento dos recursos para o Fundo Municipal da Educação. De todo modo, a necessidade de compilar as informações em tempo hábil não possibilitou a obtenção dessas informações através dos registros da Controladoria Geral do Município. Para a elaboração desta análise, portanto, foram coletadas informações junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MINFAZ) e, a partir do número de alunos matriculados no ensino fundamental, estimadas as perdas ocorridas em cada ano.

Implantado a partir de janeiro de 1998, com objetivo de elevar em nível nacional a quantidade de recursos destinada ao ensino fundamental, o FUNDEF é composto por 15 % das seguintes receitas de Estados e Municípios: ICMS, Seguro Receita da Lei Complementar 87/96, FPM, FPE e IPI-Exportação. Conforme já descrito, essas receitas compõem um fundo em nível estadual, que deve garantir um gasto mínimo por aluno de R\$ 333,00 reais/ano em cada estado ao longo do ano 2000. Para os anos anteriores, os valores foram de R\$ 305,00 em 1998 e de R\$ 333,00 em 1999. Nos estados onde os recursos do FUNDEF não garantem esse gasto mínimo, a União complementa.

Esses recursos são redistribuídos no âmbito de cada estado, entre o Governo Estadual e as diversas prefeituras, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. A tabela seguinte mostra, em valores correntes, os impactos que essas regras ocasionaram sobre as finanças municipais nos dois últimos anos:

Tabela 33: Evolução do FUNDEF em Salvador

Evolução do FUNDEF em Salvador		
	<i>(R\$ mil correntes)</i>	
	1998	1999
Transferências de arrecadação	33.387,45	35.545,20
FPM	12.364,35	13.259,10
ICMS	20.524,80	21.756,00
IPI-Exportação	498,30	530,10
Receita do FME	17.087,60	28.560,79
Matrículas	54.286	87.755
Perdas do FUNDEF	-16.299,85	-6.984,41
Fonte: STN/MINFAZ		

Dessa maneira, no caso da prefeitura de Salvador, houve um déficit para com o FUNDEF nos dois anos em análise. De fato, o montante de recursos alocados ao FUNDEF tem superado os valores recebidos pelo Fundo Municipal de Educação, para aplicação no ensino fundamental. Isso ocorre, basicamente, porque o número de alunos matriculados na rede pública municipal ainda é relativamente reduzido, sendo parcela razoável do ensino fundamental provida diretamente pelo Governo do Estado.

De fato, o número de matrículas na rede municipal em 1997, que serviu de base para as transferências realizadas ao FME em 1998, foi de 54.286. Isso determinou que, no ano seguinte, os recursos alocados pelo FUNDEF ao Fundo Municipal da Educação atingissem o equivalente a R\$ 17,1 milhões. Como foram transferidos pela PMS ao fundo cerca de R\$ 33,4 milhões, gerou-se um déficit de R\$ 16,3 milhões (ou, em números exatos, R\$ 16.299.850,00). O fato é que, num primeiro momento, as regras do FUNDEF ocasionaram perdas significativas para as finanças municipais.

No ano seguinte, porém, apesar do balanço de entradas e saídas de recursos para esse fim continuar sendo negativo para a PMS, a realidade foi um pouco distinta. A municipalização de um número significativo de escolas estaduais, ocorrida em 1998, acarretou uma substancial elevação do número de matrículas na rede municipal – que chegaram então a 87.755. Isso, por sua vez, reduziu a magnitude do déficit, que atingiu o patamar de R\$ 6.984.410,00.

Segundo informações obtidas junto à Secretaria Municipal de Educação, não há previsão de municipalização de escolas estaduais para o ano 2000, embora esse processo deva ser retomado nos próximos anos, até porque parcela significativa dos alunos do ensino fundamental em Salvador estuda em escolas estaduais. Isso aponta para a progressiva eliminação desse déficit, que pode até vir a se transformar em superávit, a depender da velocidade e da magnitude do movimento de municipalização.

PARTE II

I - CENÁRIO MACROECONÔMICO NACIONAL

Desde o início do primeiro governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o diagnóstico de que o principal problema enfrentado pela economia brasileira era a alta persistente do nível de preços, alimentada por uma indexação generalizada, levou a equipe econômica a eleger o combate à inflação como o objetivo central a ser perseguido.

A política de estabilização adotada em 1994, com a introdução do real, centrava-se na administração da taxa de câmbio como mecanismo de controle do nível geral de preços da economia. A âncora cambial foi o instrumento utilizado para atuar sobre a expectativa dos agentes econômicos, servindo como parâmetro para a avaliação dos preços e das rendas. Com o valor de conversão em dólares relativamente estabilizado, refreavam-se os impulsos remarcadores dos agentes, abrindo-se caminho para a desindexação. Outro efeito positivo para a redução da inflação decorrente da política adotada, foi a maior exposição da produção doméstica à concorrência internacional, que tornou mais difícil o repasse de aumentos de custos para os preços dos produtos. A não incorporação da totalidade da inflação doméstica às taxas de câmbio resultou em uma crescente sobrevalorização da moeda nacional, que se revelou funcional ao objetivo de redução dos índices inflacionários, tanto pelos efeitos já mencionados, como pela diminuição dos custos com os insumos importados.

Se, em um primeiro momento, a redução da inflação fez-se acompanhar da expansão do nível de atividade econômica - em decorrência da elevação da demanda agregada com o fim do imposto inflacionário - com o passar do tempo, foram ficando cada vez mais evidentes os efeitos negativos da política implementada sobre os níveis de produção e emprego³⁶. Para manter a cotação do câmbio, o Banco Central precisava dispor de um volume de reservas internacionais que lhe permitisse intervir no mercado de divisas em resposta aos aumentos da demanda. Com a deterioração dos resultados da balança comercial³⁷, associada à própria política de sobrevalorização do real, a oferta interna de dólares passou a depender cada vez mais do ingresso de capitais estrangeiros. Para atrair esses recursos, as taxas de juros domésticas tiveram que se manter elevadas, causando prejuízos ao investimento e produção nacionais, além de provocar um crescimento expressivo da dívida pública interna.

³⁶ De acordo com o IBGE, as taxas de crescimento do PIB brasileiro foram: 5,9% em 1994; 4,2% em 1995; 2,8% em 1996; 3,6% em 1997 e 0,1% em 1998.

³⁷ O saldo negativo do balanço de pagamentos em conta-corrente passou de US\$ 18 bilhões em 1995 para US\$ 35,2 bilhões em 1998.

Entre 1996 e 1998, as taxas de juros reais da economia passaram de 17,8% para 25,7%, enquanto a taxa de desemprego calculada pelo IBGE elevou-se de 5,8% para 8,3%³⁸. No mesmo período, a dívida pública federal interna praticamente triplicou em termos nominais, elevando-se R\$ 127,39 bilhões em dezembro de 1996 para R\$ 369,79 bilhões em dezembro de 1998.

A vulnerabilidade da economia brasileira aos movimentos de capitais internacionais faria eclodir, em janeiro de 1999, uma grave crise cambial. A moratória decretada pelo governo russo, em novembro de 1998, fez eclodir uma crise de confiança, cujos reflexos se espalharam pelos mercados globalizados. No Brasil, o ambiente de incerteza desencadeou um ataque especulativo à moeda nacional, forçando o Banco Central a rever o regime cambial adotado. Após sucessivas intervenções no mercado cambial, que reduziram drasticamente o nível de reservas internacionais do país, o governo viu-se obrigado a deixar flutuar a taxa de câmbio, permitindo que, em um único mês, a moeda nacional sofresse uma desvalorização real de 62,8%.

A adoção do sistema de taxas flutuantes significou o abandono da política de estabilização baseada na âncora cambial. Passou-se a utilizar, como mecanismo de formação das expectativas dos agentes econômicos em relação aos preços o modelo do *inflation target* (meta inflacionária), âncora nominal mais indicada no regime de câmbio flutuante³⁹. Nesse sistema, o Banco Central utiliza os instrumentos de política monetária, dentre os quais a taxa de juros básica, para manter a inflação nos níveis estabelecidos⁴⁰. Em junho de 1999 o Conselho Monetário Nacional fixou as metas para a inflação - 8% em 1999; 6%, em 2000; 4% em 2001, admitindo-se um intervalo de tolerância de 2 pontos percentuais para cima e para baixo. Para efeito de acompanhamento das metas inflacionárias será usado o IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo, calculado pelo IBGE.

³⁸ Para os juros, os valores referem-se à Taxa Básica do Banco Central - TBC, que foi, até março de 1999, a taxa cobrada pelo Banco Central nas operações de assistência financeira de liquidez quando as garantias apresentadas eram títulos públicos federais. A taxa de desemprego mencionada corresponde ao conceito do IBGE que inclui entre os desempregados os indivíduos que estão sem atividade produtiva e procuraram emprego nos últimos 30 dias.

³⁹ De acordo com Werlang (1999), o sistema de metas para a inflação tem sido adotado, nos últimos anos, por países como Inglaterra, Suécia, Finlândia, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Chile, Espanha, Coreia, México e Israel, dentre outros.

⁴⁰ A Circular n. 2868 do Banco Central do Brasil, de 4.3.99, fixou, como instrumento de política monetária, a meta para a taxa SELIC e seu eventual viés (de alta, de baixa ou neutro). Essa taxa corresponde à remuneração média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC) para títulos federais. O viés exprime-se como elevação ou redução potenciais da meta para a taxa SELIC. Desde então, é a taxa SELIC que serve de referência para determinação do custo das linhas de assistência financeira do Banco Central ao mercado.

A mudança de orientação representou uma recuperação do gerenciamento da política monetária. No regime anterior, a margem de manobra na condução da política monetária via-se reduzida, pois a taxa de juros ficava condicionada às necessidades ditadas pelo objetivo de manutenção da paridade do câmbio. No novo sistema de metas para a inflação e câmbio flutuante, as taxas de juros domésticas não são determinadas pelo movimento de capitais internacionais, pois a pressão sobre as reservas pode ser compensada pela desvalorização da taxa de câmbio. Na verdade, em regimes de “flutuação suja”⁴¹, como o adotado no Brasil, o impacto de uma crise internacional é diluído entre a taxa de câmbio e a taxa de juros. A política monetária doméstica reage às incertezas externas, porém em um nível inferior ao que se observava no regime anterior de taxas administradas, uma vez que parte do efeito é absorvida pela taxa de câmbio.

Com a desvalorização abrupta do câmbio, disseminaram-se expectativas negativas sobre o comportamento da economia em 1999. Diversos analistas previram que a taxa anual de inflação situar-se-ia entre 15% e 20%, enquanto que o PIB experimentaria uma queda de 3,5 a 4,0% (Camargo, 1999). Em abril, no entanto, tais previsões já começavam a ser revistas. Os impactos da alteração da política cambial sobre a inflação acabaram se revelando menos intensos que o esperado. Camargo (1999) e Pasqual (1999a) creditam tal resultado a dois conjuntos de fatores: um estrutural e outro conjuntural. No primeiro grupo, destacam-se o bem-sucedido processo de desindexação implementado a partir do Plano Real e a maior abertura da economia, ampliando a concorrência e dificultando, por conseguinte, o repasse dos aumentos de custos para os preços dos produtos. Entre os fatores conjunturais, contribuíram para refrear a inflação, o excesso de oferta de produtos agrícolas e a própria recessão. Atualmente, as previsões de inflação para 1999 medidas pelos preços ao consumidor têm girado em torno de 6% a 7% (Tendências, 20.9.99). De acordo com o Memorando de Política Econômica de julho de 1999, referente à terceira avaliação do acordo *stand-by* com o FMI, assinado em dezembro de 1998, o IGP-DI, na ausência de novos choques externos significativos, deverá acumular uma variação de cerca de 12% ao longo do ano - a hipótese inicial do acordo com o FMI era de 16,8% - enquanto o INPC e o IPCA deverão situar-se em um patamar inferior a 8%⁴².

O bom desempenho da agricultura e a reversão da expectativa de aceleração inflacionária levaram a novas projeções para a atividade econômica. No memorando de julho, o governo brasileiro já estimava uma redução do PIB de apenas 1,0% em 1999, contra uma evolução

⁴¹ Trata-se de um regime cambial no qual a taxa de câmbio flutua de acordo com a oferta e demanda, podendo a autoridade monetária intervir, se julgar necessário (*dirty floating*).

⁴² Essas previsões se concretizaram. Além disso, houve um crescimento de 0,82 % do PIB, considerado muito bom, dado o quadro anteriormente previsto.

negativa de 3,5% a 4,0% inicialmente projetada no programa. Declarações recentes do coordenador do Departamento de Contas Nacionais do IBGE apontam para uma variação próxima a zero do PIB neste ano (Clemente, 1999).

O nível de emprego guarda relação direta com a performance da economia. No início do ano, com a desvalorização cambial, aliada à elevação das taxas de juros promovida pelo governo após a crise da Rússia, os analistas vislumbravam dois cenários possíveis para a taxa de desemprego. Havendo uma recessão profunda, o desemprego aberto atingiria de 13 a 14% da população economicamente ativa. Na hipótese de um incremento das taxas de inflação, a redução dos salários reais tenderia a diminuir o impacto do nível de atividade sobre o desemprego, pois, nesse caso, o ajuste no mercado de trabalho seria distribuído entre preços (queda dos salários reais) e quantidades (queda do nível de emprego). Nesse quadro, as taxas tenderiam a ficar entre 4% e 6% no final de 1999 (Pasqual, 1999b). A não concretização das expectativas iniciais sobre a evolução do PIB e da inflação fizeram ruir ambos os cenários. Com a previsão de crescimento nulo para a economia, estima-se, hoje, uma taxa de desemprego em torno de 8,0%, próxima ao nível verificado em 1998 (Brasil, 1999b).

No que se refere aos juros, após haver atingido o nível de 45% em março deste ano, a taxa básica tem exibido uma trajetória de queda contínua. Para evitar que o aumento inicial dos preços decorrente da desvalorização do real levasse à aceleração inflacionária, o Banco Central implementou uma forte elevação das taxas de juros após a mudança do regime cambial. Desde então, as taxas vêm sendo gradativamente reduzidas, seguindo as expectativas do mercado, o que tem sido possível graças à evolução favorável do comportamento dos preços, substancialmente melhor do que o projetado no início do ano. No mês de setembro, o Comitê de Política Monetária (COPOM), órgão responsável por definir a taxa de intervenção do Banco Central no mercado *overnight*, reduziu a taxa SELIC para 19% ao ano, praticamente 10 pontos percentuais abaixo daquela originalmente prevista no âmbito do acordo do FMI. Para acelerar a transmissão dos efeitos da queda da taxa básica até o crédito bancário, outras medidas têm sido tomadas, a exemplo da redução dos percentuais de recolhimento compulsório e diminuição da taxa de juros de longo prazo (TJLP).⁴³

A dinâmica da taxa de juros é um elemento importante para o equacionamento do desequilíbrio fiscal do governo. Dado o elevado peso do pagamento de juros no déficit público, os esforços fiscais para o cumprimento da meta de superávit primário acordada

⁴³ A TJLP é calculada com base nas taxas de juros internas e externas, sendo divulgada trimestralmente pelo Banco Central. A taxa vigente para o período de 01.10.99 a 31.12.99 está em 12,50% ao ano.

com o FMI (3,1%, 3,25% e 3,35% do PIB para os anos de 1999, 2000 e 2001, respectivamente) poderiam vir a ser anulados caso os juros mantivessem a tendência de alta. De acordo com as expectativas do governo, considerando o cenário de estabilização da taxa de câmbio e de declínio gradual da taxa de juros, a adoção de medidas de contenção de despesas e aumento de receitas permitirá que a dívida pública líquida mantenha-se em um valor equivalente a 51% do PIB até o final de 1999, contra um nível de 53% verificado no início do ano⁴⁴.

Mesmo com a maior margem de manobra da política monetária associada ao regime de câmbio flutuante, a continuidade do movimento descendente das taxas de juros pode vir a ser comprometida em função do fluxo de capitais internacionais e/ou pelo comportamento da balança comercial. O desempenho do comércio exterior tem estado aquém do esperado. Com a desvalorização cambial, o governo previu inicialmente um superávit na balança comercial de US\$ 10,8 bilhões, fruto da recuperação das exportações e da redução das importações, reforçada pela própria queda da atividade econômica então prevista. O memorando de julho, citado anteriormente, traça um quadro bem menos otimista, estimando um superávit inferior a US\$ 4,0 bilhões. Quanto ao movimento de capitais, a vulnerabilidade da economia brasileira, assim como a dos demais mercados emergentes, torna difícil a realização de previsões. Presumindo a ausência de grandes choques externos e cautela por parte dos investidores internacionais, o governo brasileiro trabalha com a perspectiva de que os ingressos de recursos superem as necessidades de financiamento da conta corrente, por uma pequena margem, levando a um superávit global do balanço de pagamentos de cerca de US\$ 3 bilhões no segundo semestre de 1999 (Brasil, 1999b).

Para o quadriênio 2000-2003, o Plano Plurianual (PPA), apresentado pelo governo federal ao Congresso Nacional no último dia 31 de agosto, prevê um crescimento anual do PIB de 4,0% no primeiro ano, 4,5% em 2001 e 5,0% para os anos subsequentes. Outros analistas apostam em taxas de crescimento mais modestas para a economia brasileira. A Consultoria MB Associados, segundo informações obtidas na SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, aponta para uma expansão do PIB da ordem de 3,5% em 2000 e 2001 e 4,5% em 2002. Previsões do Banco CSFB Garantia indicam um crescimento de 3,1% para o PIB no próximo ano (Pinto, 1999).

⁴⁴ A decisão do Supremo Tribunal Federal, em 30.09.99, julgando inconstitucionais o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores públicos federais da ativa e a extensão da contribuição para os inativos e pensionistas, medidas aprovadas em janeiro de 1999 pelo Congresso Nacional, dificultará as metas fiscais negociadas com o FMI. Segundo dados do orçamento da União, a perda de receita do governo no próximo ano, com a decisão do STF, será de R\$ 2,35 bilhões (Souza e Patú, 1999).

Em se confirmando as expectativas governamentais de desempenho da economia, a taxa de desemprego seria reduzida em 1,5 ponto percentual até o ano de 2003. O programa plurianual, também conhecido como “Avança Brasil”, prevê dispêndios globais de R\$1,11 trilhão ao longo dos 4 anos de sua vigência, com recursos oriundos do setor público e da iniciativa privada.

Para a inflação, o PPA projeta uma tendência declinante: 6,0% em 2000, 4,3% em 2001, 3,4% em 2002 e 2,99% em 2003, índices inferiores àqueles previstos no acordo com o FMI de dezembro de 1998 (6,5% e 5,2%, respectivamente em 2000 e 2001).

O mesmo documento firmado com o FMI contempla projeções para o comportamento da taxa básica de juros e da taxa de câmbio para o biênio 2000-2001. Prevê-se que a taxa SELIC atinja 16,6% ao ano em 2000, caindo para 13,7% em 2001, enquanto que a cotação do dólar, elevar-se-ia de R\$1,77 em 2000 para R\$1,84 em 2001. Tais projeções, todavia, vêm sendo continuamente revisadas a cada memorando de avaliação do acordo com o FMI.

Em complemento à análise do comportamento das variáveis macroeconômicas realizada, as duas próximas seções abordarão as reformas tributária e previdenciária, com vistas a avaliar seus possíveis impactos nas finanças municipais.

II - REFORMA TRIBUTÁRIA

II.1 - REALIDADE TRIBUTÁRIA E OPORTUNIDADE DA REFORMA

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversas tentativas de reforma tributária vêm sendo perseguidas. A descentralização de receitas preconizada na Carta Magna beneficiou as instâncias estaduais e locais de governo com a modificação nos critérios de rateio das receitas tributárias. Na esfera municipal, verificou-se o incremento das transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios e quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações - ICMS) e foi criado o Fundo de Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados - FPEX, com o objetivo de compensar a perda de arrecadação do ICMS na exportação. Esse movimento de “municipalização” das receitas foi acompanhado de um processo de descentralização de encargos, com as prefeituras sendo levadas a assumir maiores responsabilidades na prestação de serviços básicos à população, notadamente nas áreas de saúde, educação, saneamento e transporte coletivo.

Aliado ao crescimento das transferências de receitas, o período pós - Constituição de 1998 tem sido marcado, de um modo geral, por um forte incremento da arrecadação própria municipal. Isso decorre, principalmente, dos esforços de modernização fazendária implementados, envolvendo as capacidades normativa, organizacional, fiscalizadora, operacional e tecnológica dos governos locais. Também contribui para esse crescimento a expansão relativa dos serviços frente a indústria e comércio, que resulta no maior potencial de arrecadação do Imposto sobre Prestação de Serviços de Qualquer Natureza - ISS, tributo de competência municipal (Afonso et al, 1999).

Embora tenha representado um importante avanço no sistema tributário nacional, a Constituição Federal não foi capaz de acomodar os diversos interesses existentes na sociedade, de modo que, menos de dois anos após a sua promulgação, o tema da reforma tributária já ocupava lugar de destaque no Congresso Nacional - data de 1991 a mais antiga proposta de emenda constitucional sobre a questão, de autoria do Deputado Luiz Carlos Hauly.

Durante o primeiro mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso foram realizadas três significativas mudanças na legislação tributária infra-constitucional. A primeira delas foi a chamada “Lei Kandir”, que isentou do ICMS as exportações de produtos primários e semi-elaborados, bem como a aquisição de bens de capital e o consumo industrial de energia,

com o objetivo de desonerar os custos de produção dos bens de capital e liberar todas as exportações do gravame do ICMS. Embora, tecnicamente, a alteração tenha sido unanimemente considerada salutar, os estados e municípios acabaram sendo prejudicados pois tiveram que arcar com o ônus do incentivo, reduzindo as suas receitas tributárias.

A segunda modificação introduziu um sistema de compensação fiscal com relação ao Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, incidentes sobre as aquisições de matérias-primas, produtos intermediários e material de embalagem utilizados na fabricação de produtos industrializados exportados.

Por fim, foi criado o SIMPLES, um mecanismo de simplificação das obrigações fiscais devidas pelas micro e pequenas empresas, que permite a substituição do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido -CSLL, da COFINS, do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI e do PIS e, eventualmente, do ICMS e do ISS pela aplicação de um percentual fixo sobre a receita bruta da empresa contribuinte.

Genericamente, há consenso entre os diversos setores da sociedade sobre a necessidade de modernização, simplificação, maior eficácia e justiça do sistema tributário. Há também concordância quanto aos principais problemas do atual sistema tributário brasileiro: impostos e contribuições em cascata, complexidade das normas, alto custo de administração, elevada carga tributária nominal, incentivo à informalidade e sonegação⁴⁵, desestímulo à competitividade, superposição de bases de incidência dos tributos e pesado ônus fiscal sobre a produção nacional. A estrutura de impostos e contribuições existentes no País tem sido apontada, ao lado das elevadas taxa de juros, como um dos principais fatores do chamado “Custo Brasil”, que reduz a competitividade da produção doméstica.

A carga tributária das três esferas de Governo em relação ao Produto Interno Bruto - PIB tem apresentado tendência de crescimento nas duas últimas décadas, embora se verifique oscilações ao longo do período. Entre 1980 e 1986, a média foi de 25,2%, caindo para 23,2% no triênio subsequente. Em 1990, a carga tributária atingiu 29,8%, voltando a reduzir-se para 25,9%, em média, nos anos de 1991 a 1993. A partir daí vem exibindo contínuo crescimento: 28,5% em 1994 e 1995, cerca de 30% em 1996, alcançando 31,5% em 1997 (Bremaeker, 1998).

O reconhecimento de que o Brasil possui uma carga tributária já bastante elevada, com níveis típicos de países desenvolvidos (sem a contrapartida de prestação de serviços

⁴⁵ O resultado de uma Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI do Senado indicou que para cada R\$1,00 arrecadado, RS1,00 é sonegado (Salomão, 1999).

públicos no mesmo padrão), tornava consensual a noção de que a reforma tributária não poderia resultar em aumento do ônus fiscal global para a sociedade.

Salomão (1995) elenca um conjunto de objetivos da reforma tributária, que, certamente, unifica a grande maioria das correntes envolvidas no debate:

- **Justiça Tributária:** reversão do caráter regressivo da tributação, por meio de tratamento isonômico aos contribuintes (assalariados, profissionais liberais e pessoas jurídicas);
- **Eficácia Tributária:** redução da sonegação, racionalização e simplificação da arrecadação e da gestão dos recursos;
- **Redução da Carga Tributária Nominal:** ampliação da base de contribuintes, com simultânea redução de alíquotas;
- **Simplificação Tributária:** redução da quantidade de tributos e maior clareza normativa;
- **Fortalecimento Federativo:** criação de mecanismos de combate à renúncia fiscal como instrumento de atração de investimentos produtivos por parte das diversas unidades federadas, fortalecendo o princípio federativo e minimizando as disputas regionais (a chamada “guerra fiscal”);
- **Competitividade Externa:** eliminação dos efeitos negativos das decisões de política tributária de âmbito interno sobre o fluxo de comércio internacional.

O consenso existente, todavia, parece limitar-se a essa agenda genérica. Seu desdobramento em medidas objetivas de reformulação do sistema tributário nacional tem gerado diferentes propostas defendidas pela União, estados e municípios, bem como segmentos distintos da classe empresarial, partidos políticos e correntes de economistas.

A formulação de medidas para operacionalizar a reforma tributária esbarra em divergências decorrentes dos interesses conflitantes dos distintos setores da sociedade. Tais conflitos podem ser agrupados em três blocos. O primeiro opõe os interesses do governo, que a princípio procura obter uma maior disponibilidade de receitas, e os do setor privado, que busca reduzir o impacto negativo da tributação sobre a competitividade e lucratividade, no caso das empresas, ou sobre a renda disponível para consumo e poupança, no caso dos indivíduos. Um segundo conflito diz respeito à disputa existente entre as esferas de governo por uma maior participação na receita tributária total. Finalmente, há também o conflito distributivo entre regiões no mesmo nível de governo.

II.2 - PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA

No período compreendido entre 1991 e 1995, diversas propostas de emenda constitucional foram apresentadas ao Congresso Nacional, tratando do tema reforma tributária⁴⁶. Entre elas, merece destaque a PEC175/95, de iniciativa do Governo Federal, que procurou abordar o assunto de forma mais abrangente e fundamentada. Em linhas gerais, a proposta contemplava:

- Manutenção das regras vigentes para os seguintes impostos:
 - Imposto sobre Exportação (IE), Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio ou Seguro, ou relativas a Título e Valores Mobiliários (IOF) e Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de competência da União;
 - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação, de Quaisquer Bens e Direitos (ITCM), de competência dos estados;
 - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Prestação de Serviços de Qualquer Natureza (ISS), de competência dos municípios;
- Incorporação dos serviços à base de incidência do Imposto sobre Importação (II);
 - Municipalização do Imposto Territorial Rural (ITR);
 - Extinção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
 - Federalização da legislação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transportes Intermunicipal e Interestadual e de Comunicações (ICMS) com a introdução paulatina do “princípio de destino” e arrecadação e fiscalização compartilhada entre a União e os estados;
 - Alteração do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), substituindo-se o IPI, extinto, pelo ICMS federal, mantido os mesmos percentuais;
 - Mudanças nas regras de ressarcimento aos estados pelas perdas de arrecadação do ICMS sobre as exportações e extinção gradual dos fundos de compensação até o ano de 2003;

⁴⁶ As propostas apresentadas foram: PEC 14/91, do Deputado Luiz Carlos Hauly, PEC 110/92 do Deputado Germano Rigotto, PEC 176/93 do Deputado Eduardo Jorge, PEC 38/95 do Deputado Paulo Gouvea, PEC 46/95 do Deputado Luis Roberto Ponte, PEC 47/95 do Deputado Luiz Carlos Hauly, PEC 124/95 do Deputado Firmo de Castro, PEC 195/95 do Deputado Victor Faccioni, até 1995 com a formulação da PEC 175/95, do Executivo. Uma descrição sucinta de cada uma delas poderá ser obtida em Vilela (1996).

- Manutenção da partilha com os municípios de 50% do IPVA e de 25% do ICMS estadual, mantida para este último a regra de rateio de 3 / 4 em função do valor adicionado do município e 1 / 4 conforme disposição em lei estadual.

A mais importante alteração constante da PEC 175/95 refere-se ao ICMS. Atualmente, vigoram alíquotas interestaduais diferenciadas, tributação na origem e no destino e regimes próprios em cada estado. Por essas características, o ICMS tem sido o principal instrumento da guerra fiscal - para atrair investimentos para seus territórios, os estados praticam a renúncia tributária, recorrendo à redução das alíquotas, isenção ou diferimento de prazos de pagamento, terminando por produzir um efeito negativo sobre o total da arrecadação tributária em âmbito nacional⁴⁷. A federalização da legislação do tributo coibiria iniciativas dessa natureza, uma vez que as regras impositivas passariam a ser uniformes em todo o país, com a aplicação das mesmas alíquotas em todos os estados.

O princípio do destino implica em mudança no local do fato gerador do ICMS, que passaria a ser arrecadado no estado consumidor em substituição ao estado produtor dos bens e serviços tributados. Tal princípio também atuaria como inibidor da guerra fiscal, uma vez que as ações de um estado não afetariam as mercadorias produzidas em seu próprio território.

Ainda quanto à tributação do ICMS no destino, cabe salientar seu caráter redistributivo, tendo em vista que altera a repartição do bolo fiscal entre os estados componentes da federação, desconcentrando espacialmente a arrecadação do imposto. A implantação da nova sistemática provoca um incremento da capacidade de arrecadação tributária dos estados menos desenvolvidos em detrimento das zonas concentradoras da atividade industrial.

A existência de diferentes legislações estaduais para o ICMS dificulta a integração com outros sistemas tributários. De acordo com o princípio da não- discriminação, previsto no Mercosul (Tratado de Assunção), um determinado bem vendido em um país-membro não deve suportar carga tributária diferente, pelo fato de ser originário de outro Estado-parte, pois isso implicaria alteração nas condições vigentes de concorrência. A federalização do ICMS, portanto, facilitaria a harmonização tributária no âmbito do Mercosul.

A comissão especial destinada a apreciar e proferir parecer sobre a PEC-175/95, cujo relator é o Deputado Mussa Demes, vem acolhendo diversas sugestões ao longo do processo de tramitação legislativa. Durante esse processo, diversas outras formulações

⁴⁷ Uma análise mais detalhada sobre as vantagens e desvantagens dos incentivos fiscais concedidos pelos estados poderá se encontrada em UDERMAN (1995).

mereceram destaque, sobressaindo-se, entre elas, as propostas do Deputado Antônio Kandir, do Deputado Luís Roberto Ponte, da Ação Empresarial e do próprio Ministério da Fazenda (Proposta Pedro Parente).

A mais recente proposta do substitutivo do relator foi apresentada no último dia 3.8.99 para discussão na Câmara dos Deputados. São sintetizados, a seguir, os principais aspectos do relatório preliminar:

- Criação de um imposto sobre a circulação de mercadorias e prestação de serviços, com arrecadação compartilhada entre União, estados e o Distrito Federal. Trata-se de um imposto não-cumulativo, incidente sobre o valor agregado, que substituirá os atuais IPI, ICMS e ISS, reduzindo, portanto a superposição de impostos. As alíquotas serão idênticas em todo o território nacional, podendo ser seletivas em função da essencialidade dos bens e serviços. O objetivo da uniformização das alíquotas é coibir a guerra fiscal e reduzir a possibilidade de sonegação, pondo fim ao chamado “passeio da nota fiscal”. A proposta admite, ainda, uma variação de até 10% nas alíquotas estaduais, desde que definida em lei. É mantido o princípio do destino presente na PEC 175/95 original, prevendo-se um prazo de 4 anos para a sua completa transição. O novo ICMS não incidirá sobre as exportações de mercadorias nem sobre serviços prestados no exterior. Os municípios receberão 25% referentes à arrecadação estadual do novo imposto conforme os seguintes critérios: 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizados em seus territórios, e até 1/4 de acordo com o que dispuser lei estadual. Os estados e o Distrito Federal fiscalizarão o imposto sem prejuízo da fiscalização cumulativa ou supletiva da União. Além disso, é vedada a concessão de isenção, incentivo ou benefício relativos à parcela estadual do novo ICMS;
- Criação de contribuição social geral devida por pessoa jurídica para financiamento de ações da União nas áreas de seguridade social, ensino fundamental público e amparo ao trabalhador.
Tal contribuição será não-cumulativa e poderá ser cobrada como adicional dos contribuintes do novo ICMS e substituirá o Salário-Educação, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). Incidirá, inclusive sobre a importação de bens e serviços, havendo imunidade para as exportações. O caráter não-cumulativo desse mecanismo elimina o efeito cascata nas contribuições sociais;

- Permissão de criação de imposto sobre vendas a varejo em âmbito municipal para substituir o ISS, incidindo apenas sobre mercadorias e serviços não atingidos pelo novo ICMS;
- Previsão de criação de contribuição de melhoria para financiamento de obras públicas;
- Previsão de criação de taxas de limpeza e iluminação pública pelo Distrito Federal e municípios;
- Manutenção do ITR sob a competência da União, com o partilhamento de 50% de sua arrecadação com os municípios onde se situam os imóveis;
- Manutenção da competência da União para arrecadação do IR e dos critérios de partilhamento do tributo – 21,5% para os estados, 22,5% para os municípios e 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;
- Criação do IR negativo para as famílias de baixa renda;
- Manutenção dos impostos estaduais ITCM e IPVA, com o partilhamento com os municípios de 50% do produto da arrecadação do imposto sobre os veículos automotores licenciados em seus territórios;
- Manutenção do IPTU e ITIV, impostos de competência municipal;
- Manutenção do IGF, imposto de competência da União;
- Proibição de instituição ou aumento de tributos por intermédio de Medida Provisória e fixação, para cobrança de tributos, de um prazo mínimo de 90 dias depois de sua aprovação em lei.

O relatório do Deputado Mussa Demes incorpora praticamente a totalidade das sugestões apresentadas pelo Deputado Antônio Kandir e boa parte da proposta da Ação Empresarial. Os focos principais de ambos os projetos são a criação do imposto de valor agregado com legislação federal, em substituição ao IPI, ICMS e ISS, e a substituição do conjunto das contribuições sociais por uma contribuição geral, que poderá ser cobrada como adicional dos contribuintes do novo ICMS. Assim como o substitutivo do relator Mussa Demes, as propostas de Kandir e da Ação Empresarial não contemplam impostos seletivos, incidentes apenas sobre determinado grupo de produtos, pois admitem-nos desnecessários uma vez que as próprias alíquotas do imposto sobre o valor agregado já podem ser seletivas.

A sugestão de retirada do IGF do texto constitucional formulada pela Ação Empresarial, sob os argumentos de sua natureza confiscatória e irrelevância sob a ótica arrecadatória, não foi encampada pelo substitutivo, que manteve o tributo na forma atualmente em vigor.

A transformação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF) em um imposto definitivo não foi incorporada no substitutivo de Mussa Demes. Kandir e o Ministério da Fazenda propunham a inserção definitiva do imposto no sistema tributário,

podendo o mesmo ser compensado, com o IR ou outra contribuição federal⁴⁸. Trata-se de um tributo de fácil arrecadação, menos sujeito à possibilidade de evasão fiscal, de forma que, mesmo com a possibilidade de compensação, sua existência tenderia a refletir numa maior arrecadação total para o sistema pela redução da sonegação - mesmo aqueles que não declaram IR seriam contribuintes do imposto⁴⁹. A Ação Empresarial posicionou-se contra a instituição do imposto por entender que o mérito de facilidade de arrecadação é vencido pela cumulatividade e regressividade do mesmo.

O projeto do Ministério da Fazenda, encaminhado à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, em novembro de 1998, em complemento à proposta de reforma tributária original do governo, forneceu importantes subsídios para a elaboração do anteprojeto de Mussa Demes. As principais divergências entre a proposta Parente e o substitutivo dizem respeito ao imposto sobre movimentação financeira, antes referido, à criação do imposto seletivo ("Excise Tax") e à manutenção do ISS.

O imposto seletivo, de competência da União, teria como base as operações relativas a derivados de petróleo, combustíveis, lubrificantes, energia elétrica, fumo, bebida, veículos automotores, embarcações, aeronaves, serviços de comunicação, além de produtos denominados supérfluos, a serem especificados em lei complementar. Seria um tributo monofásico, isto é, incidente sobre uma única etapa do processo produtivo, que integraria os fundos constitucionais para efeito de repartição com os estados e municípios.

Quanto ao ISS, os municípios manteriam a sua competência para instituí-lo e administrá-lo, estabelecendo-se, todavia, a possibilidade de compensação do pagamento do imposto para os contribuintes do novo ICMS. Manter-se-ia, dessa forma, a não-cumulatividade do imposto. Essa proposta foi adotada para atender o princípio da neutralidade distributiva perseguida pelo Governo (manutenção da atual distribuição dos recursos entre as distintas esferas de poder), tendo em vista a dificuldade que existiria para incorporar o ISS na base do ICMS e tentar devolvê-lo aos municípios de acordo com a arrecadação hoje existente. O ponto chave é que praticamente seria impossível chegar a uma fórmula de distribuição que preservasse exatamente os atuais níveis de arrecadação do ISS pelos municípios, haja vista a diversidade de situações atualmente em vigor.

⁴⁸ Na proposta de Pedro Parente, admite-se, inclusive a possibilidade de que essa compensação venha a ser feita sobre a contribuição das empresas para a folha de salários, o que representaria, de certa forma, um estímulo a formalização das relações de trabalho.

⁴⁹ Segundo informações da Secretaria da Receita Federal, dos 100 maiores contribuintes da CPMF, 44 não declaram imposto de renda (Salomão, 1999).

Como uma forma de preservar a divisão do bolo fiscal, sem prejuízo a qualquer das instâncias governamentais, a proposta de Parente prevê uma transição gradual, pelo prazo total de 12 anos, entre o sistema tributário atual e o novo, bem como a criação de um Fundo de Equalização, formado por uma parcela do novo ICMS e do imposto seletivo, com a finalidade de compensar as eventuais perdas nas receitas disponíveis da União, dos Estados e dos Municípios.

O projeto do Deputado Luís Roberto Ponte (PEC 589/98) representa uma sofisticação da antiga idéia de um imposto único, cobrado nas transações financeiras, que substituiria todos os demais. De acordo com a proposta, o novo modelo tributário brasileiro basear-se-ia em apenas dois impostos, ambos não declaratórios, de coleta automática e livres de sonegação. O primeiro é o imposto sobre transações financeiras (ITF), cobrado na aplicação e/ou no saque bancário. O segundo é um imposto seletivo (IPC) sobre os volumes produzidos de alguns bens: petróleo, energia elétrica, comunicações, veículos e tabacos. Ponte montou uma transição na qual os impostos tradicionais seriam mantidos como uma rede de segurança - à medida que fosse aumentando a arrecadação dos novos impostos, iria se reduzindo a dos antigos. Na configuração final, existiriam apenas o ITF, o IPC, o imposto sobre exportação (ICE), a contribuição social paga pelo segurado da previdência (CS) e o imposto sobre a propriedade imobiliária (IP). O projeto propõe a criação de um ente federativo, composto por membros da União, Estados e Municípios, para acompanhamento e controle da coleta e da partilha dos tributos, com o objetivo de impedir a ocorrência de eventuais prejuízos à autonomia das unidades federadas. O rateio obedeceria às seguintes proporções: 34% para a União, 40% para os Estados, 25% para os Municípios e 1% para as regiões menos desenvolvidas. O sistema prevê, ainda, um prazo de transição de 12 anos, durante o qual haveria compensação das perdas relativas sofridas por alguma unidade da federação.

Na evolução da discussão sobre a reforma tributária, propostas cujo cerne está na instituição de um imposto sobre transações financeiras, como a do Deputado Ponte, parecem vir perdendo espaço. Embora de difícil sonegação, esse tipo de tributo é cumulativo, pois incide sobre todas as transações efetuadas ao longo da cadeia produtiva, além de ser regressivo, por não distinguir a capacidade contributiva das empresas e cidadãos.

A partir do consenso de que um dos principais objetivos da reforma tributária é a criação de um ambiente fiscal propício ao investimento produtivo, o foco das diversas propostas tendeu a convergir para mudanças no grupo de impostos e contribuições diretamente

ligadas à produção e comercialização de bens e serviços (ou seja, ICMS, IPI, ISS, COFINS, CSLL, PIS/PASEP e Salário-Educação)⁵⁰.

II.3 - IMPACTO DAS PROPOSTAS DE REFORMA TRIBUTÁRIA SOBRE OS MUNICÍPIOS

O município é a instituição governamental de prestação de serviços públicos e de promoção do desenvolvimento econômico e social mais próxima do cidadão, sendo, portanto, o primeiro a receber as crescentes demandas da população. Como já foi dito, ao ordenar as relações entre as distintas esferas de poder, a Constituição de 1988 reservou um lugar de destaque aos municípios, que foram beneficiados com uma maior parcela da receita tributária, absorvendo, em contrapartida, encargos antes atribuídos a outras esferas de governo. O texto constitucional consagrava a concepção de que, em um país de vasta dimensão territorial, a descentralização político-administrativa era o caminho para uma ação de governo mais eficaz.

Nessa linha de descentralização, a Constituição Federal preconiza a autonomia municipal, configurada através dos seguintes instrumentos (CBIM, 1999): eleição de seu próprio governo, transferência de recursos e funções das esferas federal e estadual para os municípios, competência para decretar e arrecadar receitas próprias, competência exclusiva para organizar e prestar serviços públicos de caráter eminentemente local e poder de edição de suas próprias leis orgânicas, segundo normas e princípios fixados na Carta Magna.

Foram explicitadas e ampliadas algumas das responsabilidades dos municípios, atribuindo-lhes, por outro lado, maior volume de recursos financeiros, principalmente por intermédio das transferências financeiras⁵¹. Contudo, a ausência de uma definição clara dos serviços públicos atribuídos aos municípios⁵², tem permitido um aumento mais do que proporcional

⁵⁰ De acordo com Kandir (1999), aproximadamente 46% do que se arrecada no Brasil dizem respeito a esses tributos, enquanto que 54% correspondem aos impostos sobre a renda e patrimônio, aos tributos regulatórios (IOF, II e IE) e às contribuições previdenciárias.

⁵¹ A participação dos municípios nos impostos federais e estaduais obedece a dois critérios: o redistributivo, segundo o qual a quota de cada município no FPM tem como critério a população e, no caso das capitais, o inverso da renda per capita do respectivo estado; e o compensatório, segundo o qual procura-se devolver aos municípios parte do que foi arrecadado no seu território (50% do ITR, 25% do ICMS e 50% do IPVA).

⁵² Segundo a Constituição de 1988, apenas as atividades de transporte coletivo e guarda municipal para a proteção do patrimônio municipal são claramente estabelecidas como funções exclusivas dos municípios. Por outro lado, o artigo 23 menciona um elenco de 12 serviços de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, remetendo a uma lei complementar, ainda não votada pelo Congresso, a fixação das normas para a cooperação entre as diversas esferas de governo para a prestação de tais serviços (CBIM, 1999).

das responsabilidades a seu cargo, impondo um enorme esforço de arrecadação tributária própria para fazer face ao aumento das despesas.

As dificuldades financeiras enfrentadas pelas prefeituras têm sido agravadas pela sangria de recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM ao longo do tempo. Bremæker (1998) estima em R\$ 7.027 bilhões por ano, a preços de 1998, a perda por parte dos municípios no recebimento do FPM em decorrência de:

- Renúncia fiscal praticada com o IR e IPI, estimada em 17% do montante desses tributos;
- Utilização de artifícios que desviam recursos que potencialmente aumentariam o FPM, a exemplo da criação do IOF e da CPMF, que não integram a base do fundo;
- Perda de recursos decorrentes de compensação financeira de outros tributos permitida pelo judiciário (é o caso, por exemplo, do desconto da COFINS no IPI);
- Confisco de recursos do FPM, como a criação do Fundo Social de Emergências (FSE), depois transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF);
- Não contabilização das multas, juros, correção monetária e das cobranças por intermédio da dívida ativa dos IR e IPI.

O principal receio dos estados e municípios com a implementação da reforma tributária nos moldes que vêm sendo discutidos é o risco de uma desestabilização de suas finanças. As alterações propostas no sistema tributário comportam modificações nas bases de arrecadação própria dos entes sub-nacionais e agrupam impostos que hoje compõem transferências distribuídas segundo sistemáticas diferentes.

Ao perder recursos para os estados e, principalmente, para os municípios, após a Constituição de 1988, a União buscou recompor sua arrecadação através da imposição de contribuições sociais cumulativas⁵³, regressivas e não compartilhadas com as esferas estaduais e locais de governo (CPMF, PIS/COFINS), o que gerou um perda de qualidade técnica do sistema tributário nacional, com a proliferação de tributação em cascata, prejudicial à eficiência econômica por distorcer os preços relativos e estimular a integração vertical da produção (Bordin, 1998). Na tentativa de eliminar os prejuízos à produção nacional decorrentes dessas contribuições para-fiscais, mantendo, simultaneamente, os níveis de receita da União, a reforma tributária tem sido focada na instituição de um novo imposto sobre o consumo, no formato de um imposto sobre o valor agregado, nos moldes dos atuais IPI e ICMS, incorporando em sua base também a prestação de serviços. Se, por um lado a solução encontrada desonera a produção, por outro, implica a invasão sobre o campo

⁵³ . A tributação cumulativa que, em 1985, representava 1,37% do PIB, atingiu cerca de 5% do PIB, em 1997 - equivalente a 17% da carga tributária total do país (Bordin, 1998).

tributário dos estados e dos municípios⁵⁴. Tanto no substitutivo do Deputado Mussa Demes, como na proposta do Governo, há uma redução da capacidade arrecadatória própria das instâncias estaduais e locais, que passam a depender mais intensamente das transferências da União. O remanejamento da competência legislativa do ICMS dos estados para a União é um dos pontos controversos da proposta. Com a sua base ampliada - incluindo o IPI, o atual ICMS e o ISS, o novo imposto transforma-se em um “tributo da federação”, mas com competência legislativa exclusivamente federal e fiscalização compartilhada entre a União e os estados. Os municípios, que passaram a ter status de integrantes da Federação pela nova Constituição, são excluídos da administração do imposto. Além de perderem a capacidade legislativa sobre o seu principal tributo, o ISS, as prefeituras deixam de ter a possibilidade de implementar esforços próprios para ampliação da arrecadação sobre a prestação de serviços em suas bases territoriais. De certa forma, a proposta de federalização do ICMS constitui uma regressão do pacto federativo ao restringir a autonomia financeira dos estados e municípios.

Além disso, a flexibilidade da legislação fiscal fica limitada com o crescimento da partilha de receitas. Atualmente, a competência dos municípios para alterar alíquotas e base de incidência do ISS - e dos estados, no caso do ICMS - garante-lhes uma maior liberdade na gestão de suas receitas. Com a federalização desses tributos, não só se perde essa autonomia, como se criam dificuldades para a implementação de mudanças na própria legislação federal, uma vez que qualquer alteração na legislação impactará o conjunto dos estados e municípios, em direções não necessariamente coincidentes com os seus interesses, gerando conflitos, que tendem a “engessar” a norma tributária.

De acordo com simulações elaboradas pela ABRASF (1998a), as modificações no sistema tributário envolveriam quase 40% das receitas dos municípios: a eliminação do ISS, com sua incorporação ao novo ICMS, provocaria perda de receita para os municípios da ordem de R\$ 5.3 bilhões, a preços de 1998, enquanto que as alterações no ICMS ameaçariam a quota-parte municipal, que atualmente abrange recursos anuais de cerca de R\$ 15 bilhões. Para compensar essas perdas, seria necessário um expressivo aumento das transferências constitucionais e/ou o estabelecimento de novos tributos de competência municipal.

Quanto às transferências constitucionais, é necessário que os critérios de distribuição constantes nas propostas de reforma tributária sejam melhor especificados para que se possa projetar os impactos da modificação nas finanças municipais. De todo modo, a diversidade

⁵⁴ O imposto sobre valor agregado vem sendo paulatinamente introduzido nas últimas décadas nos sistemas tributários dos países da América Latina. O número de países com esse tipo de imposto passou de 10, em 1980, para 20, em 1994 (Bremaeker, 1998).

da situação dos municípios brasileiros torna praticamente impossível definir regras de repartição de transferências capazes de compensar cada um pelo efeito da eliminação da arrecadação própria do ISS.

No que concerne à criação de novos tributos, o Imposto sobre Vendas a Varejo, proposto no substitutivo de Mussa Demes, não parece ser suficiente para compensar a perda de receita, visto que incidirá apenas sobre mercadorias e serviços não atingidos pelo ICMS. Uma avaliação do potencial arrecadatário deste imposto requer a precisa definição de sua base tributária e alíquotas, remetidas a lei complementar. A proposta de manutenção do ISS sob competência da esfera local, defendida pelo Ministério da Fazenda (e não incorporada ao substitutivo do relator), é, aparentemente, mais favorável aos municípios, já que os mesmos manteriam a arrecadação própria do imposto. Não estão suficientemente esclarecidos, entretanto, os mecanismos de compensação com o novo ICMS, constantes na proposta.

Na verdade, para que não haja perda de recursos para os municípios decorrentes da reforma tributária, seriam necessárias compensações de três ordens: manutenção do fluxo de recursos hoje transferidos pela União através do FPM, manutenção das receitas oriundas da atual quota-parte municipal do ICMS e, prevalecendo a proposta da Comissão de reforma tributária, a compensação das eventuais perdas com a diferença entre a arrecadação do atual ISS e do novo imposto sobre vendas a varejo municipal. Essa, certamente não será uma equação de fácil solução, uma vez que a compensação terá que considerar a situação individual dos municípios. Do contrário, ainda que na média os municípios fossem compensados, alguns poderiam estar sendo beneficiados, em detrimento de outros, cuja viabilidade financeira poderia ser comprometida.

III - REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A Previdência Social, um dos principais elementos da rede de proteção ao trabalhador, tem por objetivo assegurar-lhe condições de sobrevivência quando da perda da capacidade produtiva (na velhice ou invalidez), além de, em caso de morte, garantir condições de sustento à sua família. A concessão de benefícios (aposentadorias, pensões, etc...) é financiada pelas contribuições dos segurados e de seus empregadores. De acordo com o princípio da equidade, a contribuição de cada participante deve ser definida em função de seu nível de renda, devendo os benefícios ser proporcionais a essa mesma contribuição.

O planejamento do sistema previdenciário depende de variáveis de natureza demográfica, do comportamento do nível de atividade econômica e das condições do mercado de trabalho ao longo do tempo. Em função da diversidade de situações individuais dos segurados e das dificuldades de previsão do comportamento das variáveis envolvidas, a definição de esquemas intertemporais de equilíbrio financeiro baseia-se em expectativas médias e nas tendências estruturais de evolução da economia e do mercado de trabalho.

No Brasil, a previdência social estruturou-se com base em um modelo de repartição simples, isto é, as contribuições pagas pela população ativa financiam os gastos com os benefícios dos inativos e pensionistas⁵⁵. Sistemas previdenciários desse tipo tornam-se extremamente vulneráveis às alterações demográficas, pois qualquer redução significativa na razão contribuintes/beneficiários pode vir a comprometer a sua saúde financeira.

A nítida mudança do perfil demográfico da população brasileira tem sido apontada como uma das principais razões do crescente déficit da previdência. Entre 1940 e 1996, a esperança de vida ao nascer do brasileiro passou de 42 para 68 anos de idade e as projeções do IBGE indicam uma esperança de vida de 76 anos em 2020.

À maior longevidade da população vem somar-se a expansão acentuada do trabalho informal na última década, fazendo com que o estoque de benefícios mantidos pela previdência exiba taxas de crescimento superiores ao aumento da base de contribuintes. As despesas da previdência social com o pagamento de benefícios cresceram, em termos reais, mais de 150% entre 1990 e 1997 (Moraes, 1998). Nesse mesmo período, a arrecadação líquida do INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social cresceu 46% (Ornélas, 1999). A partir de 1995, como se pode observar na tabela 34, tanto a previdência dos trabalhadores da iniciativa privada como a dos servidores da União vêm exibindo déficits crescentes.

⁵⁵ Uma estruturação alternativa ao modelo de repartição simples é o regime de capitalização de contribuições em contas individuais, adotado pelos sistemas de previdência complementar.

Tabela 34 - Evolução do Déficit Previdenciário Em R\$ bilhões a preços constantes dezembro/98

SISTEMAS	1995	1996	1997	1998
INSS				
Arrecadação	40,69	44,36	45,89	46,74
Despesas c/ benefícios	41,02	44,48	49,06	53,49
Resultado	(0,33)	(0,12)	(3,18)	(6,75)
SERVIDORES PÚBLICOS – União				
Contribuições	2,10	2,58	2,58	2,63
Despesas com benefícios	15,46	17,39	19,68	20,95
Resultado	(15,59)	(15,87)	(17,53)	(18,32)

Fonte: MPAS/SPS e Ministério da Fazenda. Extraído de Ornélas (1999, p. 6 e 11).

A conjugação dos fatores envelhecimento da população e informalização das relações de trabalho resulta em um esgotamento do modelo previdenciário tradicional adotado. Entre 1991 e 1997, a relação contribuinte/beneficiário caiu de 2,4 para 1,7. Nesse último ano, cerca de 62% da população ocupada não contribuíam para o regime geral de previdência social e 56% não contribuíam para nenhum tipo de previdência (Ornélas, 1999).

Vale salientar que, além dos fatores demográficos e econômicos endógenos, algumas regras estabelecidas pela Constituição de 1988 contribuíram para o agravamento da crise da previdência. O texto constitucional ampliou os benefícios sociais, provocando elevação dos gastos previdenciários, sem a contrapartida equivalente nas receitas. No que diz respeito ao regime geral de previdência social, que rege a previdência básica para os trabalhadores do setor privado, foram introduzidas as seguintes alterações (Oliveira et al, 1997):

- equiparação dos benefícios urbanos e rurais;
- concessão de pensão por morte ao viúvo;
- introdução de aposentaria proporcional para a mulher;
- redução da idade para aposentadoria por velhice do trabalhador rural: 60 anos para os homens 55 para as mulheres;
- extensão dos benefícios a todos os contribuintes do sistema, com exceção do salário-família, que não se aplica ao trabalhador doméstico e ao avulso;
- fixação do piso dos benefícios previdenciários e assistenciais em um salário mínimo.

Quanto ao setor público, a principal alteração pós Constituição de 1988 foi a instituição do Regime Jurídico Único. A introdução de regimes próprios de previdência para os estados e municípios pareceu, a princípio, bastante vantajosa para os entes sub-nacionais. Com a transformação do regime jurídico dos servidores, de celetistas para estatutários, estados e municípios, além de ficarem desobrigados de recolher ao INSS e FGTS, passariam a contar com os recursos provenientes das contribuições dos funcionários, havendo, ainda, a

expectativa de repasses de recursos do INSS referentes à compensação financeira entre os regimes.

A face negativa do novo regime, todavia, logo se faria sentir. Com o crescente peso dos inativos e pensionistas na folha de pagamentos, os encargos assumidos pelos governos com os benefícios tornaram-se um importante elemento de desequilíbrio das finanças estaduais e municipais. A assunção do passivo previdenciário dos servidores, sem a existência de fundos de reserva nos regimes próprios de seguridade social, criou um déficit previdenciário (R\$12,8 bilhões e R\$2,5 bilhões, respectivamente, para estados e municípios, em 1998), comprometendo a capacidade de investimento dos governos estaduais e locais, bem como a política salarial dos servidores da ativa.

Atualmente, as esferas sub-nacionais de governo enfrentam dificuldades para ajustar-se aos limites fixados pela Lei Complementar nº 82/95 (gastos máximos de 60% da receita corrente líquida para as despesas com folha de pagamentos). A Lei, conhecida como Lei Camata, foi aperfeiçoada pela Lei Complementar nº 6/99, que introduziu as seguintes inovações: fixação de 50% para os gastos de pessoal da União, imposição de sanções para o descumprimento das regras e definição de prazo de 24 meses para o enquadramento dos entes federativos aos limites estabelecidos para a despesa com folha de pagamentos. O projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, em tramitação no Congresso Nacional, procura também combater o problema das despesas com folha de pagamentos, vinculando-as, em toda a administração pública, à receita tributária disponível. Na esfera municipal, as despesas de pessoal do poder legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, não poderão ultrapassar 5%, enquanto as do poder executivo ficarão limitadas a 65% dessa receita (Brasil, 1999)⁵⁶.

A lei prevê, ainda, que as despesas com seguridade social - benefícios ou serviços - só poderão ser criadas se houver prévia dotação orçamentária e impõe restrições à dívida pública com a instituição dos conceitos de limite máximo ao endividamento e limite prudencial (sempre inferior ao limite máximo). Esses limites seriam fixados pelo Senado Federal para cada esfera de governo.

Objetivando equacionar o quadro de desequilíbrio financeiro e atuarial da previdência, a reforma aprovada em dezembro de 1998 procurou introduzir uma mudança qualitativa

⁵⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal objetiva combater o déficit fiscal e regulamentar a gestão dos recursos públicos. Estabelece fundamentos gerais a serem observados na busca do equilíbrio entre receitas e despesas, limitando o endividamento, o aumento dos gastos com pessoal e seguridade social. São previstas sanções e penalidades institucionais e responsabilidades individuais em caso de descumprimento dos limites estabelecidos.

fundamental: a substituição da aposentadoria por tempo de serviço por um regime com base na idade, qualificada pelo tempo de contribuição⁵⁷ e a extinção da aposentadoria proporcional.

Embora tenha sido proposta para o conjunto da previdência social, a idade mínima para aposentadoria acabou sendo aprovada no Congresso Nacional apenas para os servidores públicos. A nova regra instituiu o limite de idade de 60 anos para os homens e 55 para as mulheres, associado ao tempo mínimo de contribuição de, respectivamente, 35 e 30 anos. Para os servidores em atividade quando da aprovação da lei, em respeito ao princípio do direito adquirido, foi estabelecida uma regra de transição: limite de idade de 53 e 48 anos para homens e mulheres, respectivamente, mais um acréscimo de 20% e 40% ao tempo necessário na data da reforma para requerer a aposentadoria integral e proporcional, respectivamente. Os servidores poderão optar entre a regra permanente e a transitória. O IPEA e o IBGE estimam uma economia da ordem de R\$ 33,5 bilhões em 10 anos para os regimes de previdência estaduais e municipais com a adoção da nova sistemática de aposentadoria (Brasil, 1998a).

Para o regime geral de previdência social, foi fixado o teto de benefícios em R\$ 1.200,00, anualmente atualizado. No que diz respeito ao servidor público, a reforma da previdência aprovou dispositivos que limitam o valor da aposentadoria ao último salário recebido na ativa e proíbem a acumulação de aposentadorias e salários ou mais de uma aposentadoria, exceto nos casos de acumulação de cargos públicos autorizados em lei. O teto para o benefício definido pela reforma administrativa foi de R\$ 8.000,00⁵⁸.

Outra mudança importante no regime de previdência do setor público foi a instituição da carência de 10 anos no serviço público e 5 anos no cargo em que se dará a aposentadoria, como requisitos para a concessão do benefício. Com isso, impede-se a aposentadoria de funcionários recém ingressos no serviço público.

A reforma da previdência pública previa a contribuição de todos os servidores federais, incluindo inativos e pensionistas, para o custeio dos benefícios previdenciários, além de estabelecer que o cálculo das contribuições deveria resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime. Já com base na Lei Geral de Previdência do Setor Público, foram

⁵⁷ Além do Brasil, apenas seis países não utilizam o critério de limite de idade como fator de acesso à aposentadoria voluntária: Benin, Egito, Equador, Irã, Iraque e Kuwait. Todos eles, embora adotem a aposentadoria por tempo de serviço, condicionam a concessão do benefício ao afastamento do mercado de trabalho (Brasil, 1997).

⁵⁸ Vale registrar que os percentuais de contribuição dos servidores públicos e dos participantes do regime geral de previdência incidem sobre o total de sua remuneração, até o valor do teto para o benefício previdenciário.

aprovados, em janeiro de 1999, o aumento progressivo das alíquotas de contribuição para os ativos e a extensão da contribuição para os inativos e pensionistas, incluindo um adicional de caráter temporário, com vigência até 31 de dezembro de 2002. No último dia 30 de setembro, todavia, o Supremo Tribunal Federal julgou inconstitucional ambas as medidas.

Com a decisão do STF, o problema do déficit previdenciário tenderá a se agravar, podendo refletir-se, inclusive nas contas dos estados - 16 deles, incluindo o Distrito Federal, já recolhem contribuições dos inativos e pensionistas (na Bahia, a alíquota de contribuição é de 5%).

Estados e municípios deverão enfrentar dificuldades para ajustar-se ao limite definido na Lei 9717/98 de 12% da receita líquida em cada exercício financeiro para a despesa líquida com inativos e pensionistas. O prazo para o ajuste foi inicialmente fixado para 1/7/99, tendo sido posteriormente prorrogado para 31/12/2000. A Lei prevê uma série de restrições aos estados e municípios que não se ajustarem dentro do prazo: impossibilidade de celebrar acordos, convênios, contratos, bem como empréstimos, financiamentos, avais e subvenções de órgãos da União; suspensão de transferências voluntárias de recursos da União e de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

A reforma do regime previdenciário dos servidores públicos prevê também a criação de fundos de ativos, constituídos de bens e direitos dos estados e municípios, para o custeio dos atuais beneficiários, e fundos de previdência complementar, voluntário para os atuais servidores e, compulsório, para os que vierem a ingressar no serviço público, após a instituição do fundo de pensão criado pelo ente público respectivo.

Com o primeiro desses fundos, espera-se provisionar para o sistema previdenciário recursos provenientes da privatização de empresas estatais, concessões de serviços públicos, ativos não-operacionais e créditos da dívida ativa. A instituição dos fundos de previdência complementar, por sua vez, significaria a evolução para um modelo misto, composto por um benefício básico, até o teto constitucional, e outro complementar, funcionando em regime de capitalização, que assegure a equivalência entre as contribuições e os benefícios.

Seguindo uma tendência mundial, a reforma da previdência brasileira procurou, ainda, abrir espaço para a ampliação do regime de previdência privada complementar, introduzindo modificações relativas à organização jurídica das entidades, aos planos de contribuição, à

instituição do resseguro ou fundo de solvência e à criação da figura do instituidor e de fundos multi-patrocinados⁵⁹.

Ainda que o conjunto da reforma da previdência venha a ser implementado com êxito total, o setor público terá que enfrentar a questão do passivo previdenciário acumulado ao longo dos anos. A situação poderá ser amenizada com a compensação, prevista em lei, entre o INSS e os regimes previdenciários do setor público, já mencionada. Essa compensação viria solucionar o problema criado quando da mudança do regime jurídico dos servidores, antes submetidos à CLT - Consolidação das Leis do Trabalho: o setor público passou a arcar com o ônus das aposentadorias e pensões desses servidores sem que houvesse a correspondente movimentação dos recursos recolhidos ao INSS durante os anos trabalhados no antigo regime⁶⁰.

Os estados e municípios esperam obter um alívio em suas contas previdenciárias com a compensação do INSS. Muitos deles, cujas entidades descentralizadas encontram-se inadimplentes junto ao regime geral de previdência, contudo, enfrentarão dificuldades para a compensação, pois a efetivação da medida requer completa regularidade da situação previdenciária – além de registros das contribuições dos servidores junto ao INSS.

Visando apoiar o desenvolvimento da capacidade institucional de gestão da previdência dos entes sub-nacionais algumas iniciativas têm sido implementadas pelo governo federal. Destaca-se a criação do Programa de Apoio à Reforma dos Sistemas Estaduais de Previdência (PARSEP), financiado com recursos da União e empréstimo junto ao Banco Mundial. O programa abrange treinamento de funcionários, aprimoramento das bases de dados, elaboração de diagnósticos e propostas de reforma, gerência de fundos de aposentadorias e pensões, entre outras ações.

⁵⁹ O modelo proposto assemelha-se ao adotado por diversos países da União Européia e pelos Estados Unidos. Um maior detalhamento da proposta de reforma da previdência complementar poderá ser obtido em Ornélas (1999).

⁶⁰ A compensação entre regimes proposta no projeto de lei de responsabilidade fiscal prevê que haja ressarcimento por parte do INSS da parcela que lhe cabe na aposentadoria dos servidores que, durante a vida produtiva, estiveram, por algum tempo, regidos pela CLT. Da mesma forma, está prevista a compensação por parte do governo ao INSS, no caso dos trabalhadores que se aposentam na iniciativa privada, tendo antes trabalhado no setor público.

IV - SIMULAÇÕES PARA 2000-2003

IV.1 - O MODELO DE SIMULAÇÃO

Para avaliação das perspectivas do comportamento das finanças da Prefeitura Municipal do Salvador no período 2000-2003 foi realizado um exercício de projeção de suas receitas, despesas e necessidades de financiamento.

O modelo utilizado para as projeções estatísticas assemelha-se àquele desenvolvido por Além e Giambiagi (1997) para o município do Rio de Janeiro.

IV.1.1 - RECEITAS

As receitas totais (R) compreendem as receitas correntes (RC) e as receitas de capital (RK).

IV.1.1.1- RECEITAS CORRENTES

Correspondem à soma da receita corrente própria (RP) e da receita de transferências (RT):

$$RC = RP + RT$$

A receita própria compreende a arrecadação tributária da Prefeitura Municipal do Salvador, o recebimento de parcelas da dívida ativa e as receitas patrimoniais e industriais, tendo essas últimas uma participação reduzida no conjunto – na média dos anos de 1997 a 1999, representaram menos de 3,0% do total da receita corrente própria. A receita tributária própria abrange os impostos arrecadados na esfera municipal (ISS, IPTU, ITIV, IVVC) e as taxas (TIP, TL, TLL, TLF, TFF, entre outras).

Na elaboração da estimativa de evolução da receita própria foram adotados os seguintes procedimentos:

- **Para as receitas tributárias**

No caso dos tributos que incidem sobre os rendimentos e sobre as transações, a arrecadação guarda uma relação direta com o nível de atividade econômica, diferentemente daqueles que incidem sobre a propriedade, como é o caso do IPTU e TL, cuja arrecadação é função basicamente do estoque de imóveis existentes, que, por sua vez, depende dos investimentos realizados no passado. Assim, foram adotados dois procedimentos distintos para estimar a receita tributária da PMS:

- IPTU e TL - Considerou-se um incremento anual de 2% para os anos de 2002 e 2003, correspondente ao esforço de arrecadação implementado pela PMS (produtividade fiscal). Para o ano 2000, em função de não correção dos VUP, prevê-se uma queda da arrecadação, da ordem de 4,12 % (ganho de produtividade de 2 %, considerada a concretização da meta de inflação de 6 %⁶¹). Para o ano de 2001, optou-se por uma taxa diferenciada tendo em vista os efeitos do recadastramento em curso dos imóveis do município. Como fruto do último recadastramento realizado pela PMS, as receitas do IPTU cresceram cerca de 22% entre 1997 e 1998; certamente o processo atual não deverá produzir o mesmo impacto, tendo em vista que a maior parte das distorções já foram sanadas no recadastramento anterior. Assim, trabalhou-se com a hipótese de um efeito de magnitude equivalente à metade do obtido em 1998 (11%).
- Demais tributos – Foram tratados como função do PIB estadual, uma vez que os dados disponíveis para a evolução do PIB municipal não apresentam grau de confiabilidade desejável. Além disso, a relevância do PIB de Salvador no conjunto do PIB baiano justifica a hipótese assumida.

Assim:

$$RP_1 = RP_1^* (1 + \alpha \cdot y_1) (1 + \varphi) \text{ sendo:}$$

RP_1 , a receita tributária da PMS exceto IPTU e TL;

RP_1^* , a receita tributária da PMS exceto IPTU e TL do ano anterior;

y_1 , a taxa de crescimento do PIB do Estado da Bahia;

α , a elasticidade da receita própria do município às variações do PIB estadual.

φ , a produtividade fiscal.

Assume-se a hipótese de que a trajetória da arrecadação própria da PMS acompanha a evolução de y_1 , ou seja trabalha-se com valor unitário para o parâmetro α ⁶².

Quanto à produtividade fiscal, o modelo considera um incremento anual constante da ordem de 1% pois acredita-se que a quase totalidade dos ganhos decorrentes dos

⁶¹ Embora a meta de inflação seja relativa ao IPCA, diversos analistas prevêem para o IGP um comportamento similar ao do IPCA em 2000, de modo que não deve ocorrer uma distorção significativa. Deve-se perceber também que o AEP supõe que o Banco Central acerte a meta de inflação.

⁶² Uma alternativa para a determinação de α seria a utilização de um modelo de regressão simples, tendo o PIB estadual como variável independente e a receita própria como variável dependente. Tal procedimento, todavia, revela-se inadequado uma vez que ao longo da série histórica dos dados necessários para a estimativa foram introduzidas diversas alterações nos impostos arrecadados, suas alíquotas e metodologia de apuração.

esforços implementados pela máquina arrecadadora da Prefeitura na atual gestão já tenham sido incorporados⁶³. É razoável esperar, portanto, a partir de 1999, apenas um incremento residual na arrecadação a título de produtividade fiscal. Para o ISS, no entanto, adotou-se uma expectativa de crescimento diferenciado em 2001 (5%), em virtude do recadastramento dos serviços que está sendo implementado pela Prefeitura.

Os valores referentes ao PIB estadual para o período 2000-2002 correspondem às projeções efetuadas pela SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia: 3,5% em 2000; 3,3% em 2001 e 3,9% em 2002. No que se refere a 2003, o modelo utilizou a taxa de crescimento estimada pela Superintendência de Orçamento da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia (3,0%), uma vez que a SEI não dispunha de projeção para esse ano.

- Para as receitas patrimoniais e industriais

Assume-se que será mantida a participação média no conjunto das receitas próprias observada no período 1997-1999.

A rubrica “outras receitas” compõe-se dos recebimentos da dívida ativa e de receitas diversas. A Secretaria Municipal da Fazenda trabalha com a meta de estabilizar as receitas da dívida ativa em R\$ 10 milhões a partir do ano 2000, como resultado da intensificação da cobrança administrativa. Para as receitas diversas, tomou-se o valor médio do biênio 1998-1999⁶⁴.

A receita corrente de transferências da PMS compõe-se de 3 parcelas:

$RT = RT_e + RT_p + RT_n$, onde:

RT_e são as transferências constitucionais do estado da Bahia;

RT_f são as transferências constitucionais da União;

RT_n são as transferências negociadas.

As transferências do estado são formadas pelos repasses da quota-parte do ICMS e do IPVA⁶⁵, enquanto que as da União correspondem basicamente ao FPM (recursos

⁶³ O elenco das principais medidas adotadas pela atual gestão municipal com vistas a modernização fiscal e incremento da capacidade arrecadadora está detalhado na seção III.2 do Relatório 1.

⁶⁴ O ano de 1997 apresenta um valor muito discrepante em relação à série observada a partir de 1995. Por esta razão optou-se por excluí-lo do cálculo da média, diferentemente do padrão utilizado para outras rubricas.

⁶⁵ Ver Relatório I, seção III-4.

provenientes do IR e IPI)⁶⁶. Além dessas transferências, cujas regras de repasse estão definidas na Constituição Federal, a PMS pode beneficiar-se, ainda, de transferências negociadas provenientes de instituições multilaterais e de órgãos e entidades vinculadas ao governo estadual ou federal⁶⁷.

Para o período 2000/2003, considerou-se que as transferências estaduais evoluirão de acordo com o desempenho da economia baiana:

$$RT_e = RT_e * (1 + \delta \cdot y_1), \text{ onde:}$$

$RT_e *$ é a receita de transferência estadual do ano anterior;

y_1 é a taxa de crescimento do PIB do Estado da Bahia;

δ é a elasticidade da receita de transferência às variações do PIB estadual.

O modelo assume a hipótese de que a participação de Salvador na partilha de ambos os impostos se mantém inalterada ao longo do período considerado, de forma que a evolução das receitas de transferências depende unicamente do comportamento da arrecadação do ICMS e IPVA. No que se refere ao ICMS, há duas considerações a fazer. Em primeiro lugar, comenta-se a possibilidade de alteração da lei estadual que rege a distribuição de 25 % dessas transferências, mas não há ainda indicações acerca dos novos critérios. Em segundo lugar, a implantação da FORD e da Monsanto em Camaçari, além de outros investimentos previstos para a Bahia, provavelmente reduzirá a participação de Salvador no Valor Adicionado – o que diminuirá a sua parcela nas transferências estaduais de ICMS. De todo modo, a dificuldade de estimar os impactos da mudança das regras da participação do município nos valor adicionado total do estado fizeram a AEP optar pela manutenção do atual coeficiente de participação.

Para a determinação do valor do parâmetro δ , considerou-se, ainda, a mesma hipótese adotada no Plano Plurianual do Governo do Estado da Bahia para o período 200-2003 - PPA: elasticidade unitária da arrecadação do ICMS e IPVA em relação ao PIB estadual ($\delta = 1$).

De maneira análoga à realizada para as receitas próprias, também aqui foram utilizadas as estimativas da SEI para o PIB estadual.

⁶⁶ As transferências da União compreendem, ainda, o ITR e o IOF-Ouro. A partir de 1998, com a criação do FUNDEF – Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, 15% dos recursos do FPM passaram a ser destinados ao fundo.

⁶⁷ Vale salientar que as transferências negociadas que se destinam a financiamento de investimentos estão contabilizadas como receitas de capital.

As transferências da União foram definidas como:

$RT_f = RT_f^* (1 + \lambda \cdot y_2)$, sendo que:

RT_f^* é a receita de transferências da União do ano anterior;

y_2 é a taxa de crescimento do PIB nacional;

λ é a elasticidade da receita de transferências da União às variações do PIB nacional, definida como 1, seguindo o mesmo o procedimento adotado pelo Governo do Estado quando da elaboração do PPA para a estimativa das transferências da União. Vale salientar que, em virtude da alteração da quota de Salvador no Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para 9% a partir do ano 2000, obtida judicialmente, ao calcular o valor de RT_f para o ano 2000, o modelo incorporou ao resultado de 1999 o valor adicional correspondente ao aumento da participação de Salvador no Fundo. Isto, evidentemente, significará um substancial incremento na arrecadação do FPM em Salvador em 2000.

Quanto à evolução do PIB nacional, trabalhou-se com as projeções constantes do Plano Plurianual do Governo Federal, apresentado ao Congresso Nacional no último dia 31 de agosto: 4,0% em 2000; 4,5% em 2001 e 5,0% em 2002 e 5% em 2003.

Para as outras receitas de transferências, foi mantida a participação média no total das receitas da espécie para os anos da projeção.

IV.1.1.2 - RECEITAS DE CAPITAL

Esta rubrica compreende as operações de crédito e outras receitas, entre as quais se incluem as transferências de convênios destinadas fundamentalmente ao financiamento de investimentos. Para o período 2000-2003, dada a inexistência de capacidade de endividamento da PMS, admite-se que não ocorrerão novas operações de crédito, como verificado nos últimos dois anos.

Quanto às transferências de convênios, partiu-se do princípio de que os montantes repassados ao município de Salvador no período 2000-2003 não deverão sofrer alterações significativas em relação à situação vigente nos últimos anos. Desde o início da atual gestão municipal, tem-se observado um acentuado crescimento da rubrica “outras receitas de transferências” e, dado o bom relacionamento existente entre a administração de Salvador e as instâncias estadual e federal de governo, parece ser razoável trabalhar com a hipótese de que a receita real de transferências de capital para os anos da projeção mantenha-se no nível médio observado para o triênio 1997-1999.

IV.1.2 – DESPESAS

IV.1.2.1 – DESPESAS CORRENTES

O gasto corrente, exclusive juros, é dado pela soma do gasto com pessoal (GP) e outros gastos de custeio (GO). Assim:

$$G = GP + GO$$

O gasto com pessoal, por sua vez, engloba as despesas com servidores ativos (GP_a) e inativos (GP_i) da administração direta e indireta, isto é:

$$GP = GP_a + GP_i$$

Para estimar a evolução das despesas com servidores há que se levar em conta as perspectivas de reajuste salarial, o crescimento vegetativo das remunerações decorrente da aplicação do plano de cargos das diversas categorias profissionais ao longo do período em estudo e a taxa de crescimento do número de funcionários da PMS⁶⁸.

Dessa forma, :

$$GP_a = GP_a^* (1 + x_1) \cdot (1 + w) \cdot (1 + z), \text{ sendo:}$$

- GP_a^{*}, os gastos com pessoal ativo da ano anterior;
- x₁, a taxa de crescimento físico do número de funcionários em atividade;
- w, a taxa de crescimento real do salário do funcionalismo;
- z, a taxa de crescimento vegetativo das remunerações.

A política de disciplina fiscal que tem sido perseguida nas distintas esferas de poder não autoriza prever qualquer elevação salarial para o funcionalismo, o que implica, dada a existência de algum nível de inflação, uma redução do salário real médio ao longo dos anos da projeção. Pode-se admitir que tal efeito negativo seja compensado pelo crescimento natural associado à própria ascensão dos servidores públicos nas respectivas carreiras, além dos naturais reajustes anuais do salário mínimo, de modo que a expressão acima pode ser rescrita de modo simplificado:

$$GP_a = GP_a^* (1 + x_1)$$

⁶⁸ Admite-se, como hipótese simplificadora, que a alteração do quantitativo de pessoal não altera o “mix” salarial, isto é, não modifica a distribuição dos recursos humanos nas distintas faixas salariais.

Considerando as perspectivas de contratação de pessoal nas áreas de educação, saúde e engenharia de trânsito para este ano informadas pela PMS, estimou-se (com base em informações das secretarias setoriais) um crescimento de 9% no quantitativo de servidores em relação a 1999, sendo 6 % em 2000, em função dos concursos públicos previstos. Para os anos 2001-2003 admite-se um pequeno crescimento, pouco superior a 0,9 %, que representa a contratação de funcionários nas áreas acima – na demais, projeta-se apenas a reposição de pessoal, não implicando alteração no quadro de recursos humanos da Prefeitura.

Para o cálculo das despesas com os inativos (aposentadorias e pensões), considerou-se que no período da projeção será mantido o valor médio observado nos anos 1997 a 1999. Supõe-se que a tendência de elevação do número de beneficiários do sistema previdenciário nos próximos anos seja compensada com a queda do valor real dos benefícios, uma vez que não se espera um aumento nominal das aposentadorias e pensões no mesmo nível da inflação. Embora a Lei 9717/98 estabeleça o limite de 12% da receita líquida corrente⁶⁹ em cada exercício financeiro para o gasto com inativos e pensionistas, acredita-se que o enquadramento não será obtido a curto prazo. A título de exercício, todavia, também serão estimados os valores correspondentes a esse limite.

Para a estimativa dos outros gastos de custeio optou-se por trabalhar com a média das despesas realizadas nos anos de 1997-1999. Embora a terceirização de serviços exerça pressão expansionista sobre essa rubrica, as medidas adotadas pela PMS (implantação do caixa único controlado pela Secretaria Municipal da Fazenda, sistema de controle e gestão de estoques para material e patrimônio, imposição de limites aos gastos de custeio) deverão resultar em uma tendência de contenção dessas despesas nos próximos anos. Por outro lado, o esperado incremento dos investimentos municipais poderá vir a exercer pressão sobre os gastos, contrapondo-se à tendência de redução anteriormente descrita⁷⁰. Em face desses dois movimentos antagônicos, o modelo de simulação utilizado considera que no período da projeção, os outros gastos de custeio assumirão os valores da média observada nos três últimos anos⁷¹.

Para obter a estimativa do fluxo de despesa real de juros, o procedimento padrão seria aplicar sobre a dívida líquida do município, uma taxa de juros real média projetada para o

⁶⁹ No caso das prefeituras, a receita líquida corrente corresponde à própria receita corrente, uma vez que não há transferências dos tributos arrecadados para nenhuma outra esfera de governo.

⁷⁰ Ver relatório I, seção IV.2.3

⁷¹ Além e Giambiagi (1997) tratam a evolução das outras despesas correntes como uma função do crescimento real do gasto com pessoal e do investimento. Para Salvador a aplicação desse procedimento é

período ou a média das taxas acordadas nos contratos em vigor. Não se adotou tal alternativa, todavia, em face da existência do limite de 13% da receita líquida real, estabelecido pela Resolução 78/98 do Senado Federal para as despesas municipais com amortização e encargos da dívida – disposição que foi contemplada no processo de renegociação da dívida do município. Dessa forma, embora conceitualmente as despesas com pagamento de juros sejam classificadas como gasto corrente, são tratadas no modelo de simulação conjuntamente com a rubrica amortização, que integra as despesas de capital.

IV.1.2.2 – DESPESAS DE CAPITAL

As despesas de capital consistem basicamente de investimentos e amortização de dívida.

Trabalhar-se-á com a hipótese de que nos anos 2000-2003 será mantido o valor médio registrado dos investimentos (I) no período 1997-1999 – resultante da continuidade do apoio financeiro do Governo do Estado. Diante do panorama fiscal brasileiro e tendo em conta a expressiva elevação dos investimentos da PMS verificada desde o início da atual gestão, não se espera um novo salto nessa rubrica.

Quanto à amortização (e juros), a projeção para os anos 2000-2003 observa a limitação imposta pela Resolução 78/98 do Senado Federal, anteriormente mencionada. Como proxy da receita líquida real, utilizam-se os valores estimados para a receita total.

Para o cálculo das “outras despesas de capital” considerou-se que nos anos da projeção será mantido o valor médio verificado no período 1997 a 1999.

IV.1.3 – NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO

As necessidades primárias de financiamento correspondem ao conceito de déficit primário, que exclui das receitas totais os ganhos de aplicações financeiras e, dos gastos totais, os juros nominais devidos. Considera-se que tal conceito é o mais adequado para medir o esforço fiscal de uma instância de governo em um determinado exercício, uma vez que seu resultado não é influenciado pelo estoque da dívida existente.

Assim, as necessidades primárias de financiamento são definidas como:

$$NFP = G + I - R$$

NFP negativa indica a existência de superávit primário, de modo que, por definição:

inadequada, uma vez que os dados da série histórica disponível (1994-1998) não permitem estabelecer tais correlações.

$$SP = NFP (-1)$$

Para chegar-se ao resultado operacional incorpora-se ao resultado primário o pagamento de juros e amortização da dívida (J). Tem-se, então:

$$NFO = J - SP \text{ ou } NFO = J + NFP$$

O estoque da dívida líquida, a cada ano, resulta da soma do estoque da dívida do ano anterior com as necessidades de financiamento operacionais (fluxo fiscal do ano):

$$D = D^* + NFO$$

IV.2 – RESULTADOS

A tabela “Resultados Agregados da Simulação” exhibe os valores obtidos com a aplicação do modelo de projeção para o período 2000-2003. Cabe ressaltar que os valores estimados devem ser tomados como sinalização das tendências de evolução das receitas e despesas da Prefeitura Municipal do Salvador; não se tem a pretensão que os dados antecipem com precisão os resultados financeiros reais futuros, uma vez que o modelo de simulação baseia-se em expectativas oficiais de comportamento da atividade econômica, além de incorporar diversas hipóteses restritivas.

Tabela 37 : Resultados Agregados da Simulação

RESULTADOS AGREGADOS DA SIMULAÇÃO PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR - PROJEÇÃO 2000/2003				
Discriminação	R\$ 1.000 de 31/12/1999			
	2000	2001	2002	2003
1 Receitas	733.813	774.393	802.478	827.698
1.1 Receitas Correntes	658.254	698.834	726.919	752.139
1.1.1 Receitas Próprias	345.831	374.686	388.773	401.259
1.1.1.1 Tributária	325.232	353.372	367.109	379.286
1.1.1.2 Patrimoniais e Industriais	8.577	9.292	9.642	9.951
1.1.1.3 Outras receitas	12.022	12.022	12.022	12.022
1.1.2 Transferências	312.423	324.148	338.146	350.880
1.1.2.1 Constitucionais do Estado	185.946	192.082	199.573	205.561
1.1.2.2 Constitucionais da União	112.855	117.933	123.830	130.021
1.1.2.3 Outras	13.622	14.133	14.743	15.298
1.2 Receitas de capital	75.559	75.559	75.559	75.559
2 Despesas	704.430	721.595	726.946	731.940
2.1 Despesas Correntes	530.467	542.357	544.057	545.772
2.1.1 Pessoal	285.315	297.205	298.905	300.620
2.1.1.1 Ativos	170.111	182.001	183.701	185.416
2.1.1.2 Inativos	115.204	115.204	115.204	115.204
2.1.2 Custeio	245.152	245.152	245.152	245.152
2.2 Despesas de Capital	78.567	78.567	78.567	78.567
2.3 Juros e Amortização da Dívida	95.396	100.671	104.322	107.601
3 Resultado				
3.1 Necessidades Primárias de Financiamento	(124.778)	(153.469)	(179.854)	(203.359)
3.2 Necessidades Operacionais de Financiamento	(29.382)	(52.798)	(75.532)	(95.758)

O confronto das receitas e despesas da PMS revela resultados primários superavitários para todos os anos da projeção. Estima-se uma expansão das receitas correntes da ordem de 17,9 % entre 1999 e 2003, decorrente sobretudo do crescimento da arrecadação tributária, fruto do esforço fiscal que vem sendo implementado. As despesas não financeiras, de acordo com a premissa de rigor fiscal que norteou a simulação, tendem a apresentar, em 2003, um valor real similar ao de 1999 – apenas 0,6 % maior, segundo as projeções.

Aqui, cabe uma observação referente aos inativos. Como foi dito, em função da evolução recente e das perspectivas de reajustes das aposentadorias da PMS, prevê-se uma relativa estabilização dessas despesas. Em função da projetada elevação das receitas da PMS, a

participação dos inativos passaria de 17,5 % da receita corrente líquida⁷² em 2000 para 15,3 % em 2003. São, para todos os anos, valores superiores aos 12 % estabelecidos na lei 9171/98. Para atendê-la, os gastos com inativos não poderiam superar R\$ 79,0 milhões em 2000 e R\$ 90,3 milhões em 2003.

Quando se considera a totalidade das despesas, espera-se para 2003 um valor aproximadamente 1,4 % menor do que o de 1999, embora superior em 3,9 % aos números de 2000. Isto decorrerá sobretudo, da já referida estabilização das despesas não financeiras, associada ao impacto favorável da renegociação da dívida – que, estima-se, redundará numa economia significativa. Projeta-se, em termos reais, uma redução de quase 22 % no total de despesas com amortização e encargos da dívida em 2000, devendo crescer, até 2003, 12,8 %, como resultado da própria elevação da receita corrente municipal. Mesmo assim, esse valor será cerca de 12 % inferior ao de 1999.

De todo modo, o pagamento de juros e amortização da dívida municipal torna os superávits operacionais significativamente inferiores aos superávits primários obtidos. Para todos os anos da projeção, a tabela apresenta valores negativos tanto para as necessidades de financiamento primárias como para as operacionais.

Assim, haverá uma progressiva melhora dos indicadores financeiros da PMS:

Tabela 38: Resultados Financeiros/Receita Total (%)

Discriminação	2000	2001	2002	2003
Resultado Primário/Receita Total	17,00	19,82	22,41	24,57
Resultado Operacional/Receita Total	4,00	6,82	9,41	11,57

Esses resultados serão frutos, além do controle das despesas correntes e da elevação das receitas próprias e de transferências constitucionais, da renegociação da dívida, que permitirá que Salvador atinja superávits operacionais – o que deverá ocorrer pela primeira vez no ano em curso.

De todo modo, isto não significa uma melhora significativa da capacidade de investir do município. Deve-se considerar que a hipótese de superávit operacional mantém constantes as transferências de convênios efetuadas pelo governo estadual – o que significa a

⁷² Que, devido a modificações contábeis operadas pela AEP, particularmente por conta da já citada eliminação das “receitas” referentes a restituições de folha, por sugestão da SEFAZ, tem o seu valor sempre inferior ao constante dos balancetes da CGM. Com isso, os números esperados serão também inferiores aos obtidos caso a projeção ocorresse com base nos números iniciais da CGM – assim como a participação dos inativos no total acaba sendo superior.

manutenção da atual dependência, pois, sem essas transferências os resultados seriam significativamente distintos. Além disso, como Salvador estará no limite de 13,0 % da Receita Líquida Real, no que tange a despesas com amortizações e encargos da dívida, continuará sem capacidade de endividamento nos próximos 4 anos. Ou seja, não alavancará recursos para novos investimentos. Assim, as finanças devem melhorar progressivamente, embora não a ponto de reverter significativamente as atuais dificuldades financeiras da PMS.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Salvador e sua economia desenvolveram-se muito nos últimos anos, de modo que a prefeitura, para continuar ofertando a contrapartida exigida pelo crescimento da cidade, precisa buscar formas de gerir e administrar com maior eficácia o município. Assim, além das medidas que vêm sendo adotadas desde o início da atual gestão no sentido de potencializar a arrecadação, minimizar gastos e reduzir os níveis de endividamento, é necessário que se instituem programas capazes de acelerar os resultados pretendidos.

Com base na evolução dos dados ao longo do período 1995/1999 e projetados até 2003, pode-se afirmar que:

- Os indicadores financeiros da PMS deverão registrar uma progressiva melhora, em função da expectativa de incrementos de receitas superiores à expansão das despesas municipais. Desse modo, as razões *receitas correntes/despesas correntes* e *receitas totais/despesas totais* tendem a apresentar uma evolução positiva.
- Esses resultados não significam uma melhora significativa da capacidade de investimento municipal. A hipótese de superávit operacional mantém constantes as transferências de convênios, sem as quais os resultados seriam distintos.
- A PMS continuará sem capacidade de endividamento nos próximos quatro anos, de modo que não terá como alavancar recursos para a realização de investimentos.
- A melhora dos indicadores financeiros da PMS não chega a reverter de forma expressiva o seu quadro de dificuldades financeiras. Assim, o apoio do governo estadual continuará sendo indispensável para uma boa performance das contas municipais.

Além da colaboração do governo estadual, o cenário construído toma por bases pressupostos de incremento de receitas em função da produtividade fiscal, de modo que é necessário, para que se cumpram efetivamente os resultados projetados, que se garantam esses ganhos. Adicionalmente, a necessidade de recuperar as suas condições de endividamento e viabilizar possibilidades de realização de investimentos próprios no período posterior a 2003 requer ações que potencializem os efeitos esperados em função dos pressupostos assumidos no modelo de projeção.

As medidas já previstas pela PMS (recadastramento para fins de IPTU e ISS, cobrança administrativa de débitos em atraso e outras tantas ações mencionadas ao longo do presente relatório) permitem antever um período de efetivo aumento da capacidade de arrecadação tributária municipal, e devem ser efetivamente implementadas, com vistas a assegurar os superávits financeiros primário e operacional previstos, além de reduzir a elevada dependência mantida pela prefeitura em relação ao governo estadual.

Não obstante o fato de que a Prefeitura de Salvador parece estar trilhando caminhos adequados, a título de sugestão, são descritos alguns programas bem-sucedidos implementados em outros municípios, cuja experiência poderia servir de base a ações a serem implementadas em Salvador ou à ampliação/adequação das propostas já existentes. Evidentemente, tais programas teriam que ser adaptados à realidade municipal soteropolitana, de modo a assegurar as suas condições de funcionamento e, conseqüentemente, o seu êxito. As informações aqui utilizadas foram obtidas no Banco de Experiências do *site* do BNDES na internet (<http://federativo.bndes.gov.br/>), e podem ser detalhadas e atualizadas junto às prefeituras executoras dos projetos. Foram selecionados alguns poucos projetos, cujos objetivos coadunam-se com as necessidades da PMS e cuja aplicação afigura-se factível. Há, no entanto, outras experiências interessantes comentadas, que poderiam servir de sustentação a idéias a serem implementadas em Salvador.

- Terceirização da Cobrança Administrativa da Dívida Ativa

Implementado no município de Vitória (ES), o projeto de terceirização da cobrança administrativa da dívida ativa vai ao encontro de idéias que já se encontram em discussão na SEFAZ. Elevando a arrecadação mensal da dívida ativa do município em cerca de 90% em termos nominais, o programa conseguiu recuperar, no seu segundo ano de implantação, aproximadamente 3% da receita disponível anual municipal, através da contratação, via licitação⁷³, de três empresas de cobrança que, em sistema de rodízio dos devedores, realizam o seu trabalho.

Uma vez que a remuneração dos serviços de cobrança está condicionada ao resultado (as empresas recebem 6,5% sobre o montante recebido), não houve custo de implantação do projeto. As ações administrativas necessárias ao funcionamento da cobrança terceirizada, como o desenvolvimento do sistema de acesso às informações, foram realizadas internamente, e a implantação do projeto foi autorizada através da aprovação de Projeto de Lei encaminhado à Câmara Municipal pelo Executivo.

Paralelamente à cobrança, o município de Vitória promulgou um decreto abrindo prazo temporário para o parcelamento da dívida em até 72 meses, conforme o volume do débito, fixado em UFIR. A confecção de termos de parcelamento da dívida e guias de recolhimento do débito, além do desenvolvimento de um sistema informatizado que garantiu agilidade às empresas na consulta de informações, via *modem*, sobre a dívida de cada contribuinte, foram alguns outros fatores que influenciaram no sucesso do

⁷³ A contratação foi realizada mediante edital de concorrência pública. Foi selecionada a empresa que ofereceu a menor taxa de administração e convidadas outras duas a executarem os serviços no mesmo percentual da vencedora.

programa. O conjunto de procedimentos adotados, simultaneamente, assegurou uma redução de custos decorrente da simplificação da estrutura de cobrança anterior.

- **Cartão do Contribuinte Municipal**

Iniciado em 1995, no município de Bauru (SP), o projeto Cartão do Contribuinte Municipal constitui-se na implementação de um sistema informatizado que utiliza máquinas de auto-atendimento instaladas em locais estratégicos, cartões magnéticos que permitem a comunicação inclusive a longas distâncias (outros estados, por exemplo) e gravação de senhas exclusivas, com vistas a fornecer gratuitamente ao contribuinte informações tributárias de seu interesse. As máquinas emitem guias para pagamento nas agências bancárias credenciadas, de modo que evitam acúmulo de pessoas no balcão da prefeitura para resolver pequenos problemas. Assim, além de poupar o tempo do contribuinte e estimulá-lo, desse modo, a saldar seus débitos, reduz custos operacionais da prefeitura e permite um melhor atendimento por parte de seus funcionários.

A despesa para a instalação do projeto foi da ordem de R\$ 100 mil (desenvolvimento de *software*, impressão dos cartões, aquisição dos terminais e divulgação) e o seu custo de manutenção é de cerca de R\$ 30 mil (ano base 1996), o que representa 0,06% das receitas próprias do município. Já no segundo ano de implementação do projeto, podem ser constatados resultados positivos materializados na diminuição da inadimplência de diversos tributos, que gerou um aumento significativo da arrecadação sem elevação real das alíquotas.

- **Sistema Anti-Sonegação (SAS)**

Implementado em Porto Alegre em outubro de 1994, o SAS, através de um *software* voltado para a área do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, seleciona as empresas que destoem em relação a si próprias, à sua atividade e/ou à faixa de atividade e em relação ao universo total de contribuintes, norteando o plano de fiscalização anual, a ser realizado por um grupo de agentes fiscais formado pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Inicialmente, o programa estava limitado aos 5000 maiores contribuintes do ISS e a dados internos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Todavia, a ampliação desse universo, a utilização de dados externos e o desenvolvimento/ampliação do SAS para outros tributos propiciaria um incremento ainda maior da arrecadação tributária própria.

Os resultados obtidos com a execução do plano piloto permitiram observar a ocorrência de regularidade do contribuinte, encerramento de atividade, omissão de pagamento do

imposto (e consequente apresentação de confissão de dívida), infrações e irregularidades passíveis de aplicação de auto de infração, o que confirmou a eficácia do sistema e as perspectivas de incremento de arrecadação derivadas da sua aplicação.

- Declaração Mensal de Serviços (DMS)

Em 1997, a Prefeitura Municipal de Campo Grande deu início à implantação de um modelo de modernização dos processos de fiscalização e arrecadação do ISS baseado na Declaração Mensal de Serviços, que efetua o levantamento das notas fiscais emitidas e recebidas através de programa fornecido pela prefeitura e instalado nas empresas (“livro fiscal eletrônico”).

A DMS, de apresentação obrigatória, indica, através de relatórios gerenciais que cruzam informações de prestadores e tomadores de serviços (a União, o Estado e as empresas estatais são parceiros da prefeitura nesse projeto), indícios de evasão fiscal. Além disso, planeja a fiscalização, registra o histórico do trabalho e realiza a auditoria do encerramento da ação fiscal.

A partir dos resultados obtidos nos seis primeiros meses de implantação do programa, a prefeitura de Campo Grande estimou, para 1997, um crescimento de cerca de 23% na arrecadação do ISS em relação ao ano anterior.

Uma característica comum a esses projetos é o uso dos avanços tecnológicos na área de informática como ferramenta para o aumento da produtividade fiscal municipal. Com efeito, não podem ser desprezadas as inúmeras possibilidades abertas pelo uso da informática na área de redução de custos operacionais e incrementos de arrecadação de tributos, de modo que se pode sugerir que a PMS invista fortemente no desenvolvimento de *softwares* e na aquisição de equipamentos que viabilizem a utilização de recursos dessa natureza.

Essa estratégia deve estar vinculada à lógica de propiciar aos contribuintes meios rápidos e confortáveis de efetuar pagamentos, inclusive de tributos em atraso. Muitos dos débitos de pequeno valor referentes a impostos e taxas municipais poderiam ser evitados dessa forma, pois o ônus burocrático vinculado ao pagamento dos atrasados fiscais (necessidade de cálculo do valor presente do débito, a ser realizado em local específico, por exemplo), desestimulam os devedores a efetuar a quitação das suas dívidas.

Uma outra preocupação que deve nortear as ações da PMS nos próximos anos refere-se à reestruturação do modelo previdenciário. A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê estímulos para que estados, municípios e a própria União implementem sistemas autofinanciáveis para pagamento da aposentadoria de seus servidores, com vistas a limitar as despesas com

pessoal ativo e inativo em relação às suas receitas. Embora não se vislumbre, no horizonte de tempo em análise, a possibilidade de uma reestruturação significativa no modelo de previdência municipal vigente, seria interessante que a PMS envidasse esforços no sentido de montar uma estratégia de reformulação previdenciária de médio prazo. Um modelo semelhante ao do Funprev, adotado pelo governo estadual, não poderia ser implementado facilmente pela PMS, que não conta com ativos privatizáveis de valor suficiente para a constituição de um fundo que aportasse inicialmente os recursos necessários, como foi feito a partir do processo de privatização da Coelba.

Todavia, o sistema de contas do município de Salvador, como o da maior parte dos municípios brasileiros, encontra-se pressionado pelos gastos com aposentadorias, de forma que a questão previdenciária coloca-se no centro de quaisquer discussões que tratem da saúde financeira municipal. A possibilidade de êxito, nesse caso, ao contrário das que se colocam para a maximização dos níveis de arrecadação, é restrita.

Adicionalmente, cabe ainda mencionar a necessidade de organização, pela PMS, de um sistema de informações financeiras que faculte aos cidadãos o acesso a dados básicos de balancetes mensais e balanços anuais da CGM. Esse sistema possibilitaria um acompanhamento das tendências das principais rubricas de despesas, receitas e endividamento da Prefeitura, bem como a compreensão, por parte de um público não-especializado em finanças, do desempenho financeiro municipal - a partir da divulgação de indicadores como os resultados corrente, de capital, primário e operacional.

Tem-se conhecimento de que a Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro conta, desde 1993, com um sistema desse tipo, divulgando, a um público especializado, relatórios através de mala-direta, e disponibilizando ao público em geral informações através da *home-page* da Secretaria Municipal da Fazenda na internet. Além de garantir aos munícipes o acesso a informações importantes sobre a situação das contas públicas, esse sistema possibilita ao próprio *staff* da prefeitura condições de acompanhamento das principais rubricas de receita, despesas e dívida municipal, viabilizando maior agilidade na correção de rumos através das ações que se fizerem necessárias.

Para finalizar, cabe chamar atenção para o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal e o processo de fortalecimento da cidadania impõem a necessidade de que o município se instrumentalize também para disponibilizar à população informações referentes aos diversos fundos municipais (FUNDEF, fundos da saúde, Fundo da Merenda Escolar, etc.). A dificuldade de obtenção de informações mais detalhadas a respeito da maioria desses fundos é um indicador da necessidade de evolução no sentido de melhor organizar as finanças municipais.

BIBLIOGRAFIA

- ABRASF (1998), O Financiamento dos Municípios Brasileiros, Rio de Janeiro.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues et al. Municípios, arrecadação e administração tributária: quebrando tabus. 1999, mimeo.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS - ABRASF. O financiamento dos municípios brasileiros. Capturado em (ver c/ Simone/Vladson).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SECRETARIAS DE FINANÇAS DAS CAPITAIS - ABRASF. Impacto da proposta de reforma tributária sobre os municípios brasileiros. Capturado em 15.8.99. On line. Disponível na Internet <http://>
- BLANCHE, Nathan e PADOVANI, Roberto. Condicionantes para a taxa de juros. Tendências 10.06.99. Capturado em 22.09.99. On line. Disponível na Intranet do Banco Central [http:// www.bc/](http://www.bc/).
- BORDIN, Luis Carlos Vitali. Reforma Tributária: avaliação da nova proposta “Pedro Parente”. Porto Alegre, Dezembro de 1998.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial de Reforma Tributária. Proposta de substitutivo do relator à PEC 175-A/95 e apensadas, sujeita à alterações. Texto preliminar. Brasília 03.08.99. Capturado em 05.09.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.juno.ibam.org.br](http://www.juno.ibam.org.br).
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Memorando de Política Econômica. Brasília 08.03.99. Capturado em 27.09.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.fazenda.gov.br/ portugues/ajuste/fmimpe.html](http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/fmimpe.html).
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Reforma tributária: justificativa da proposta preparada pelo Ministério da Fazenda. Texto de 01.12.98, Capturado em 24.08.99. On line. Disponível na Internet <http://www.fazenda.gov.br>.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Terceira avaliação do acordo com o FMI. Memorando de Política Econômica. 05.07.99. Capturado em 27.09.99. On line. Disponível na Internet [http://www.fazenda.gov.br/portugues /ajuste/fmimte01.html](http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/fmimte01.html)
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Livro Branco da Reforma da Previdência. Atualizado em agosto de 1998. Capturado em 20.09.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.mpas.gov.br/ 07_02_01.htm](http://www.mpas.gov.br/07_02_01.htm).
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. A reforma da previdência dos estados e municípios. Informe de Previdência Social, junho de 1998, volume 10, nº 6.

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. LRF - Resumo do projeto. 13.04.99. Capturado em 04.10.99. On line. Disponível na Internet <http://www.mpo.gov.br/LRF/resumo.htm>.
- BRASIL. Senado Federal. A reforma da previdência e as regras de transição. Brasília, junho de 1997. Capturado em 21.09.99. On line. Disponível na Internet <http://www.senado.gov.br/web.senador/beniver/previden.htm>.
- BREMAEKER (1995), Uma Reforma Tributária Igual para Municípios Desiguais, IBAM, Série Estudos Especiais nº 9, Rio de Janeiro.
- BREMAEKER, François E. J. de. Impactos das propostas de reforma tributária nas finanças municipais. Rio de Janeiro, IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, Julho, 1998. 41p. (Estudos Especiais, 14).
- CAMARGO, José M. Perspectivas da economia brasileira em 1999. Tendências 19.05.99. Capturado em 22.09.99. On line. Disponível na Intranet do Banco Central <http://www.bc/>.
- CEI. Projeções anuais. Tendências 20.09.99.
- CLEMENTE, Isabel. PIB supera previsão e volta a crescer. Folha de São Paulo. Ed. 18.8.99 - Editoria Dinheiro.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA - CNI. Reforma tributária. Brasília. Abril/99. (apresentação em powerpoint).
- CONSELHO BRASILEIRO DE INTEGRACAO MUNICIPAL - CBIM. Os municípios e a reforma tributária. Capturado em 15.9.99. On line. Disponível na Internet <http://www.juno.ibam.org.br>.
- CÔRTEZ, Gilberto Menezes. Limites da liberdade fiscal. Jornal do Brasil. Ed. 28.04.99, p.14.
- DAMÉ, Luiza e MADUEÑO, Denise. Projeto prevê cobrança de imposto social de bancos. Folha de São Paulo. Ed 04.08.99.
- FHC promete criar 8,5 milhões de empregos. A Tarde. Ed. 01.09.99, pág. 13.
- GIAMBIAGI, F. (1997), Necessidades de Financiamento do Setor Público: Bases para a Discussão do Ajuste Fiscal no Brasil – 1991/96– TD 53 – Rio de Janeiro – março 1997
- GIAMBIAGI, F. e ALÉM, A.C. (1997) As Finanças Municipais Na Década De 90: O Caso Da Cidade Do Rio De Janeiro – Retrospecto 1993/1996 E Simulações Para 1997/2000

- HASHIZUME, Fábio A. Metas fiscais para 2000: projeções iniciais. Tendências 30.07.99 Capturado em 22.09.99. On line. Disponível na Intranet do Banco Central <http://www.bc/>.
- HURST, Marlene e UDERMAN, Simone (1995), Descentralização e Reforma Tributária, in Conjuntura e Planejamento nº 13, Salvador, SEI.
- HURST, Marlene e UDERMAN, Simone. Descentralização e reforma tributária. Conjuntura & Planejamento. Salvador, Junho, 1995, nº 13, p. 9-11.
- IZAGUIRRE, Mônica. PPA poderá criar 8,5 milhões de empregos. Gazeta Mercantil. Ed 01.09.99, página A6.
- JOHANNPETER, Jorge Gerdau. Reforma tributária . Brasília. 04.05.99 Apresentação do coordenador geral da Ação Empresarial na audiência pública da Comissão Especial de Reforma Tributária da Câmara dos Deputados com representantes da sociedade civil.
- KANDIR, Antônio. Reforma tributária: focalizar para acontecer. Folha de São Paulo. Ed. 15.04.99 - Editoria Opinião, p. 1-3.
- LOZARDO, Ernesto. Uma lei fundamental. O Estado de São Paulo. Ed. 14.04.99, p. b-2.
- MORAES, Marcelo Viana Estevão. Reforma da Previdência Social. Atualizado em 26.05.98. Capturado em 20.09.99. On line. Disponível na Internet <http://www.mpas.gov.br>.
- NASSIF, Luis. A proposta Ponte. Folha de São Paulo. Ed. 09.04.99. Editoria Dinheiro.
- OLIVEIRA, Francisco Eduardo B et al. Reforma da Previdência. Rio de Janeiro, agosto/1997. IPEA/DIPEA. Texto para Discussão nº 508.
- ORNÉLAS, Waldeck. O novo modelo previdenciário brasileiro: uma fase de transição. Maio/1999. Capturado em 30.09.99. On line. Disponível na Internet http://www.mpas.gov.br/07_08.htm.
- ORNÉLAS, Waldeck. Previdência e setor público. Publicado em 11.11.98 em "A Tarde". Capturado em 20.09.99. On line. Disponível na Internet http://www.mpas.gov.br/09_02_08.htm.
- ORNÉLAS, Waldeck. Previdência, reforma essencial. Publicado em abril de 1998 em "O Globo". Capturado em 20.09.99. On line. Disponível na Internet http://www.mpas.gov.br/09_02_07.htm.
- PARENTE, Pedro. Discurso pronunciado na abertura da apresentação da nova proposta de reforma tributária na Câmara dos Deputados em 26.11.98. Capturado em 24.8.99. On line. Disponível na Internet

- PASQUAL, Denise de. Possíveis cenários para a taxa de desemprego em 1999. Tendências 02.04.99. Capturado em 22.09.99. On line. Disponível na Intranet do Banco Central [http:// www.bc/](http://www.bc/).
- PASQUAL, Denise de. Projeções para a atividade econômica em 1999. Tendências 20.05.99. Capturado em 22.09.99. On line. Disponível na Intranet do Banco Central [http:// www.bc/](http://www.bc/).
- PAZ (1996a), Raul. “Finanças Municipais: O Papel do IPTU” in Raul Paz, Reflexões Sobre o Desenvolvimento, Salvador, SEI, 1996.
- PAZ (1996b), Raul. “O Federalismo Brasileiro em Mudança” in Raul Paz, Reflexões Sobre o Desenvolvimento, Salvador, SEI, 1996.
- PINTO, Celso. O Brasil vai crescer 4%? Folha de São Paulo. Ed 21.09.99 - Editoria Brasil.
- PRADO, Maria Clara R. M. do. Previdência autofinanciável. Gazeta Mercantil. Ed 16/17.04.99, p. a3.
- REFORMA TRIBUTÁRIA - Proposta do Governo. Capturado em 22.08.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.facg.com.br/info_par15.htm](http://www.facg.com.br/info_par15.htm)
- RESULTADO PRIMÁRIO DO SETOR PÚBLICO - Tabela. Capturado em 27.09.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.fazenda.gov.br/ portugues/ajuste/imagens/fmitb10.gif](http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/imagens/fmitb10.gif).
- REVISTA VEJA. Adeus “Carvalhadas” .08.09.99.
- REZENDE, Fernando (1995), “Federalismo Fiscal no Brasil” in Revista de Economia Política, 15 (3), Julho-setembro.
- SALOMÃO, Luiz Alfredo. O que há de importante para a reforma tributária? Capturado em 24.08.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.pdt.org.br/lsimport/htm](http://www.pdt.org.br/lsimport/htm).
- SALOMÃO, Miguel. Idéias gerais sobre a reforma fiscal e tributária (apresentadas em agosto/95 ao grupo de reforma tributaria do CONFAZ) Capturado em 24.08.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.pr.gov.br/sepl/forum](http://www.pr.gov.br/sepl/forum).
- SALOMON, Marta e CRUZ, Valdo. Governo insiste em cobrar de inativos. Folha de São Paulo. Ed. 02.10.99 - Editoria Brasil, p.6.
- SALVADOR. Prefeitura Municipal. Instituto de Previdência do Salvador. As repercussões na previdência municipal da Lei 9717/98 de 27.11.98. Apresentação em powerpoint.
- SEI - SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Resumo das projeções . Tabela. 23.07.99.

SOUZA, Vivaldo de. E PATÚ, Gustavo. Governo perde R\$ 2,35 bi com decisão do Supremo

Taxa de juro básica cai 19%. Folha de São Paulo. Ed. 23.09.99. Ed. Dinheiro.

UDERMAN, Simone. Restruturação tributária, guerra fiscal e desenvolvimento regional. Conjuntura & Planejamento. Salvador, Agosto, 1995, nº 15, p. 22-23.

VARIÁVEIS MACROECONÔMICAS - Tabela. Capturado em 27.09.99. On line. Disponível na Internet [http:// www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/imagens/fmitb09.gif](http://www.fazenda.gov.br/portugues/ajuste/imagens/fmitb09.gif).

VILLELA, Luiz Arruda. Análise comparativa das atuais propostas de reforma tributária e o impacto sobre a futura disponibilidade de recursos para financiar o desenvolvimento urbano. Rio de Janeiro. Dezembro de 1996, mimeo.

WERLANG, Sérgio R. Metas para a inflação. Linha Direta n. 26/1999. O BC em notícias. Brasília 02.07.99 Ano I, n. 3.

ANEXO I: Quadro Geral dos Investimentos Previstos

A partir de estimativas dos investimentos industriais e em infra-estrutura a serem realizados na RMS nos próximos anos, pretende-se, nessa seção do trabalho, tecer algumas considerações sobre as possibilidades de crescimento dessa região e, em particular, dos impactos dessa expansão sobre o município de Salvador. Todas as informações têm como fonte a Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (Seplantec), que reuniu dados coletados em diversas instituições. Para a área industrial, dispõem-se, sobretudo, de informações originárias da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia (SICM). Os investimentos em infra-estrutura, por outro lado, foram computados a partir de informações dos Planos Plurianuais (PPAs) Federal e Estadual. Embora certamente existam imprecisões, decorrentes do fato de que as estatísticas dão conta de intenções de investimentos anunciadas, que nem sempre se concretizam, os números utilizados servem como parâmetros a partir dos quais se pode perceber, de maneira qualitativa, as tendências de expansão da economia da RMS.

- **Industriais**

A Região Metropolitana de Salvador, principal área industrial da Bahia, responde por aproximadamente 50% do montante de investimentos industriais previsto para o estado nos próximos anos. Esses investimentos, que em conjunto representam algo em torno de R\$ 5,3 bilhões, devem gerar mais de 22 mil empregos diretos, que terão um forte rebatimento sobre a base estrutural urbana do principal núcleo municipal da região. Com efeito, embora os investimentos programados concentrem-se principalmente no entorno de Salvador (Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho e Candeias), exercerão impactos significativos sobre esse município, em função do aumento da demanda por serviços e infra-estrutura urbana, que converge para o centro metropolitano com maior capacidade de oferta. Muitos dos profissionais contratados para as novas fábricas, sobretudo os mais qualificados, preferem residir em Salvador, o que pode implicar um impacto de dispêndio público municipal superior ao de sua receita, uma vez que, ao menos em termos de participação nas transferências do FPM, este município tenda a perder algum espaço.

Assim, esse movimento pode dificultar ainda mais a recuperação da já comprometida capacidade de investimento próprio do município, uma vez que, conforme mencionado, a parcela das receitas municipais referente às transferências de ICMS é relativamente reduzida, já que Salvador não tem o mesmo volume de atividades industriais que os municípios situados à sua volta. O desequilíbrio entre o incremento da demanda por novos investimentos e a capacidade de expansão da oferta torna-se ainda mais grave quando se leva em conta que a prefeitura encontra-se ainda sem capacidade de endividamento. Por

outro lado, não há como negar o impulso provocado por esse mesmo incremento de demanda e renda, que gera efeitos germinativos sobre um vasto conjunto de atividades econômicas e implica, entre outras coisas, aumento das receitas da PMS.

Conforme indica a tabela a seguir, os investimentos industriais previstos para a RMS concentram-se basicamente no complexo metal-mecânico, que abrange aproximadamente 45,8% dos valores considerados, e na cadeia petroquímica (incluindo aí as atividades de transformação), que reúne cerca de 43,5% dos valores a serem investidos nos próximos anos. Os segmentos agroalimentar, calçados/têxtil/confeções, mineral e beneficiamento, eletroeletrônico e outros também contam com projetos localizados nessa região, que representam, em seu conjunto, cerca de 10,7% do total.

Tabela 40: Investimentos Industriais por Segmento

Segmento	Valor (R\$ milhões)	
Metal-mecânico	2.430,4	45,8
Químico/Petroquímico	1.903,4	35,9
Transform.Petroquímica	402,8	7,6
Eleto-eletrônicos	62,6	1,2
Mineral e Beneficiamento	140,4	2,6
Calçados, têxtil e confeções	67,0	1,3
Agroalimentar	188,4	3,6
Outros	100,5	1,9
TOTAL	5.308,0	100,0

Fonte: Seplantec

Extraindo-se desses valores os números relativos a investimentos públicos encontra-se um total de R\$ 341 milhões previstos no Plano Plurianual do Governo Federal. Todos os investimentos industriais aí programados para a Bahia referem-se à área petroquímica, conforme indica a tabela a seguir.

Tabela 41: Projetos/Atividades Industriais do PPA Federal na RMS (Valor em R\$)

Projetos/Atividades	Valor OGU
MATÉRIAS-PRIMAS E PRODUTOS BÁSICOS DA INDÚSTRIA PETROQUÍMICA	
Ampliação e modernização da Fábrica de Fertilizantes Nitrogenados (BA)	25.000.000
REFINO DE PETRÓLEO	
Implantação de unidade de craqueamento catalítico na Refinaria Landulpho Alves (BA) com capacidade de 10.000 m³/dia	286.873.000
Implantação de unidade de lubrificantes de elevado índice de viscosidade na Refinaria Landulpho Alves (BA) com capacidade de 57.000 m³/dia	1.000.000
Modernização das unidades 1, 2 e 4 de destilação atmosférica na Refinaria Landulpho Alves (BA)	24.000.000
TRANSPORTE DUTOVIÁRIO DE PETRÓLEO, DERIVADOS E GÁS NATURAL	
Ampliação do sistema de armazenamento e transferência de nafta RLAM/Copene (BA)	3.803.000
Complementação dos sistemas de medição e controle para conclusão do polduto Sul da Bahia de 389 km	183.000
TOTAL	340.859.000

Fonte: PPA Federal

Vale notar que dos 135 empreendimentos previstos para a RMS apenas 11 situam-se em Salvador, representando cerca de 1% do valor estimado dos projetos e 8,6% do total de empregos diretos a serem gerados. Há todavia, oito empreendimentos previstos para a RMS que ainda não definiram a sua localização municipal, o que pode levar à ampliação desses valores.

- **Infra-estrutura**

As ações regionalizáveis na área de infra-estrutura constantes do Plano Plurianual do governo do estado da Bahia congregam cerca de R\$ 356,3 milhões a serem aplicados na RMS. Essas ações devem gerar, de forma agregada, 24.164 empregos diretos e 58.510 empregos indiretos, além de preverem a criação de cerca de 1.134.444 empregos temporários. Quando excluimos desses totais os valores referentes ao desenvolvimento e recuperação ambiental de bacias hidrográficas, estudos, projetos e implantação de áreas irrigadas e infra-estrutura para abastecimento de água em áreas rurais, claramente

vinculados a investimentos em áreas externas ao município de Salvador, reduzimos o total previsto no PPA estadual para R\$ 351,6 milhões.

Tabela 42: Projetos/Atividades do PPA Bahia na RMS

Projeto/Atividade	Valor (R\$)	Empregos Temporários	Empregos Permanentes	Empregos permanentes indiretos
Reabilitação de Rodovias nos Corredores de Transportes do Estado – PCR	2.212.000	-	-	-
Ampliação de Infra-Estrutura para Desenvolvimento de Ações Culturais	24.780.000	1.340	3.418	17.090
Ampliação do Aeroporto Internacional de Salvador Deputado Luís Eduardo Magalhães	18.341.400	-	-	-
Parques Metropolitanos	14.000.000	13.152	600	600
Preservação do Centro Histórico de Salvador	14.350.000	14.480	62	400
Recuperação do Patrimônio Histórico – Monumental/BID	10.800.000	-	-	-
Desenvolvimento do Setor Industrial	211.000	-	20.000	40.000
Desenvolvimento e Recuperação Ambiental de Bacias Hidrográficas	356.300	-	-	-
Estudos, Projetos e Implantação de Áreas Irrigadas	3.800.000	-	-	-
Implantação de Infra-Estrutura Industrial	13.426.000	-	-	-
Infra-estrutura e Equipamentos Habitacionais – Viver Melhor	224.989.040	1.101.480	-	-
Infra-Estrutura em Saneamento Básico	8.914.860	3.410	-	-
Infra-Estrutura para Abastecimento de Água em Núcleos Rurais	526.400	-	-	-
Infra-Estrutura para Abastecimento de Água em Núcleos Urbanos	35.000	2	-	-
Melhoria da Infra-Estrutura da Produção Artesanal	897.000	-	-	-
Melhoria de Sistemas de Abastecimento D'Água em Núcleos Urbanos	70.000	20	-	-
Melhoria de Sistemas Simplificados de Abastecimento D'Água	113.400	-	-	-
Prodetur – Implantação de Equipamentos Turísticos Estruturadores	17.100.000	480	80	400
Prodetur – Patrimônio Histórico	1.370.200	80	4	20
TOTAL	356.292.600	1.134.444	24.164	58.510

Fonte: PPA estadual

Dentre os programas apresentados neste documento, pode-se destacar o Viver Melhor, que destinará aproximadamente R\$ 225 milhões a investimentos nas áreas de habitação popular e urbanização, repercutindo positivamente na qualidade de vida das populações de baixa renda. Merece realce também o programa de Desenvolvimento do Setor Industrial, que, apesar do seu reduzido valor relativo, terá impactos significativos na geração de empregos diretos e indiretos na RMS.

Dos investimentos dispostos na tabela acima, seis dizem respeito, particularmente, ao município de Salvador, representando 23,5% dos valores aplicados em infra-estrutura econômica direcionados à RMS. Esses investimentos, que compreendem a ampliação da infra-estrutura para o desenvolvimento de ações culturais, a ampliação do aeroporto Deputado Luiz Eduardo Magalhães, a revitalização/implantação de parques metropolitanos, a preservação do centro histórico, a recuperação do patrimônio histórico-monumental e as *ações do Prodetur vinculadas ao patrimônio histórico significam uma melhoria das condições infra-estruturais do município, que não implicam ônus para a PMS*⁷⁴.

Com relação às ações previstas no PPA federal, estima-se para a Bahia recursos da ordem de 3,5 bilhões em infra-estrutura econômica. Destes, R\$ 1,5 bilhão destinam-se à RMS, sendo R\$ 390 milhões recursos orçamentários e o restante, cerca de R\$ 1,1 bilhão, recursos não orçamentários. Chama atenção, nesse caso, o elevado volume de inversões privadas, e portanto não asseguradas orçamentariamente, programadas para atender aos projetos previstos para a RMS.

⁷⁴ Nos casos em que os investimentos são feitos através de convênios, os recursos passam pelo caixa da prefeitura. Todavia, como o montante creditado a título de transferências negociadas é equivalente ao montante despendido para fins de investimento, a situação financeira da PMS, a princípio, não se altera.

Tabela 43: Projetos/Atividades do PPA Federal na RMS

Projetos/Atividades	Valor OGU	Valor NCGU	TOTAL
CORREDOR SÃO FRANCISCO			
Melhoramentos no porto de Salvador (BA)	3.000.000	-	3.000.000
Obras de infra-estrutura no porto de Aratu (BA)	13.330.000	-	13.330.000
Recuperação da ferrovia entre Candeias e Salvador Pinto (BA)	-	119.700.000	119.700.000
Recuperação e melhoramentos da infra-estrutura portuária no porto de Salvador (BA)	8.920.000	-	8.920.000
TRANSPORTE FERROVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS			
Implantação do metrô de Salvador	342.050.000	203.710.000	545.760.000
DESENVOLVIMENTO DO TURISMO NO NORDESTE – PRODETUR			
Modernização da infra-estrutura aeroportuária em Salvador – BA	22.500.000	-	22.500.000
ENERGIA NOS EIXOS DO NORDESTE			
Implantação de usina termelétrica na Fábrica de Fertilizantes (BA) de 166 MW	-	276.000.000	276.000.000
Implantação de usina termelétrica na Refinaria Landulpho Alves (BA) de 460 MW	250.000	541.000.000	541.250.000
TOTAL	390.050.000	1.140.410.000	1.530.460.000

Fonte: PPA Federal

Analisando-se os recursos orçamentários programados, observa-se que apenas um investimento, a implantação do metrô de Salvador, congrega cerca de 88% do total. Além do seu elevado valor, esse projeto merece destaque pela sua repercussão na melhoria das condições de transporte do município de Salvador e pelos consequentes impactos sobre a infra-estrutura urbana desse município.

Além dele, outras atividades, como a modernização da infra-estrutura aeroportuária em Salvador, com recursos de R\$ 22,5 milhões, e a recuperação e melhoramentos da infra-estrutura portuária no porto de Salvador e os melhoramentos no porto de Salvador, orçados, respectivamente, em R\$ 8,9 milhões e R\$ 3 milhões, direcionam-se especificamente para o município de Salvador e, mais uma vez, não oneram os cofres municipais, ou exercem sobre as contas da PMS efeitos de soma zero, conforme foi explicado anteriormente.

ANEXO II: PROJEÇÕES**Tabela 44: GASTOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR - PROJEÇÃO 2000/2003**

					Em R\$ 1.000 de 31/12/99			
			Discriminação		2000	2001	2002	2003
1			Corrente		530.467	542.357	544.057	545.772
	1.1		Pessoal		285.315	297.205	298.905	300.620
		1.1.1		Ativos	170.111	182.001	183.701	185.416
		1.1.2		Inativos	115.204	115.204	115.204	115.204
	1.2		Outras (Custeio)		245.152	245.152	245.152	245.152
2			Despesas de Capital		78.566	78.566	78.566	78.566
	2.1		Investimentos		76.586	76.586	76.586	76.586
	2.2		Outras		1.980	1.980	1.980	1.980
3			Juros e Amortização da Dívida		95.396	100.671	104.322	107.601
Total					704.429	721.594	726.945	731.939

Tabela 45: RECEITAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR - PROJEÇÃO 2000/2003

R\$ 1.000 de 31/12/1999				
Discriminação	2000	2001	2002	2003
1. Receita Corrente	658.253	698.833	726.921	752.139
1.1 Tributária	325.231	353.371	367.110	379.286
1.1.1 Impostos	269.142	293.110	304.724	314.986
1.1.1.1 ISS	156.179	169.400	177.767	184.931
1.1.1.2 IPTU	87.804	97.462	99.412	101.400
1.1.1.3 ITIV	24.821	25.896	27.175	28.270
1.1.1.4 IVVC	338	352	370	385
1.1.2 Taxas	56.089	60.261	62.386	64.300
1.1.2.1 TIP	22.428	23.400	24.556	25.545
1.1.2.2 TL	26.102	28.974	29.553	30.144
1.1.2.3 TLL	1	1	1	1
1.1.2.4 TLF	743	775	814	847
1.1.2.5 TFF	6.092	6.356	6.670	6.939
1.1.2.6 OUTRAS	723	755	792	824
1.2 Patrimoniais e Industriais	8.577	9.292	9.642	9.951
1.3 Transferências	312.423	324.148	338.147	350.880
1.3.1 ICMS	163.809	169.215	175.815	181.089
1.3.2 IPVA	22.137	22.867	23.759	24.472
1.3.3 FPM	112.855	117.933	123.830	130.021
1.3.4 Outras	13.622	14.133	14.743	15.298
1.4 Outras receitas	12.022	12.022	12.022	12.022
1.4.1 Dívida Ativa	10.000	10.000	10.000	10.000
1.4.2 Diversas	2.022	2.022	2.022	2.022
2. Receitas de capital	75.559	75.559	75.559	75.559
2.1 Operações de crédito	-	-	-	-
2.2 Outras receitas	75.559	75.559	75.559	75.559
Total	733.812	774.392	802.480	827.698

Tabela 46: NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO - PROJEÇÃO 2000/2003

		Em R\$ 1.000 de 31/12/99			
	Discriminação	2000	2001	2002	2003
1	Necessidades Primárias de Financiamento	(124.778)	(153.469)	(179.854)	(203.359)
2	Necessidades Operacionais de Financiamento	(29.382)	(52.798)	(75.532)	(95.758)