

*Reginaldo Souza Santos\*\**  
*Oswaldo Barreto Filho\*\*\**  
*Eduardo Fausto Barreto\*\*\*\**

## 1. Introdução

O Brasil experimentou, nos últimos quinze anos, uma intrigante política de estabilização. Podemos concluir hoje que o governo não fazia outra coisa senão elaborar políticas de estabilização e se preparar politicamente contra os ataques advindos dos setores oposicionistas.

Como isto se constituía no objetivo central da política governamental, tudo o mais passou a ficar condicionado aos resultados das ações macroeconômicas de estabilização. Dado que o resultado positivo demorou de aparecer, as demais ações do governo foram produzindo, paralelamente, tragédias, particularmente no campo das políticas sociais.

\* Estudo realizado de acordo com o convênio assinado entre a *Universidade Federal da Bahia* e a *Câmara de Vereadores de Salvador*, com a intervenção do *Centro Educacional de Tecnologia em Administração-CETEAD*.

\*\* Doutor em economia e professor do Departamento de Finanças e Políticas Públicas da Escola de Administração da UFBA.

\*\*\* Mestre em administração, professor e atual Diretor da Escola de Administração da UFBA.

\*\*\*\* Mestre em administração e professor do Departamento de Finanças e Política Públicas da Escola de Administração da UFBA.

Entretanto, o governo ganhava força política e certeza técnica para a manutenção de sua política na medida que olhava para o mundo e percebia que o que estava acontecendo por lá reforçava a sua posição interna para seguir em frente. Entretanto, o que estava em curso era a desintegração do ideário do capitalismo do pós-guerra - o chamado *Consenso Keynesiano* - e o renascimento de algo velho rebatizado pelo codinome de *Neoliberalismo*, ganhando status político e acadêmico, em 1989, com o *Consenso de Washington*, que estabelecia a desregulamentação da economia, a abertura comercial e a integração competitiva da economia nacional com o resto do mundo.

Embora seja durante os primeiros cinco anos dos 90 o período em que o governo conduz a sua política às últimas consequências, este também é o momento em que a sociedade, através dos mais diferentes atores, começa a se mobilizar e chamar a atenção de que os alarmantes índices de pobreza e miséria eram consequências da política até então adotada.

Estes dois anos do plano real parecem dar ao governo um certo fôlego, de maneira a permitir que ganhem espaço na sua agenda as preocupações esquecidas. Os estudos concluídos e outros que estão em curso, visando avaliar a capacidade fiscal do setor público brasileiro em atender as demandas sociais (principalmente aquelas relativas aos serviços sociais), são indicativos desse novo momento<sup>1</sup>.

## **Desempenho das Finanças Municipais de Salvador**

### **Antecedentes**

Muito embora antes das reformas macroestruturais do governo Castelo Branco houvesse pouca articulação institucional-administrativa da federação brasileira, o período 1967-1988 ficou estigmatizado (nas análises políticas e científicas) por conta do autoritarismo do governo militar, que empreendeu forte concentração de poderes nas mãos da União. Dessa forma, as unidades

<sup>1</sup> Entre estes estudos, os principais são: convergência da renda Regional no Brasil e fatores Sócio-Econômicos Condicionantes (USP/Haward), Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil (IPEA/FUNDAP), a Formação de Capital Fixo no Setor Público Nordestino (SUDENE, 1995), Desenvolvimento Social no Brasil (Banco Mundial, 1996) e Modelo de Gestão Democrática: Descentralização e Políticas Públicas Municipais (SUDENE/Centro de Estudos Josué de Castro, 1996).

subnacionais (estados e municípios) perderam as condições políticas para articular e defender, nos foros apropriados, os seus interesses e perderam também as condições administrativas e financeiras para formular políticas e disponibilizar recursos para implementá-las.

Assim, as análises davam conta que a mudança desse quadro só seria possível com a redemocratização do país e, como consequência, a discussão e a pactuação de um novo perfil federativo para o Brasil. Nesse sentido, as esperanças eram depositadas nas eleições diretas para presidente da república e a instalação imediata de uma *Assembléia Nacional Constituinte* capaz de escrever na *Nova Constituição* os fundamentos de uma sociedade democrática.

Infelizmente os fatos não se sucederam de acordo com o desejado pela maioria manifesta, particularmente em relação ao capítulo tributário. Nesse ponto, a articulação política da base municipalista (a partir das lideranças de governadores e as bancadas federais dos respectivos estados) impôs um tipo de negociação no processo da reforma tributária que rompeu com as estruturas regional, político-partidária e ideológica. Na verdade o que houve foi um pacto dos estados e municípios (independente da região, do partido político ou da ideologia de cada constituinte) no sentido de promover a descentralização de recursos sem, entretanto, se cogitar em complementá-la com a discussão para a definição das competências, a partir do novo formato tributário e da nova estrutura de distribuição de recursos entre as esferas de governo.

Sendo assim, o tão sonhado pacto federativo saiu *perneta*. De fato, houve uma maior descentralização de recursos, sendo que os municípios e a União são os grandes ganhadores e perdedores, respectivamente; os estados ficam numa posição intermediária com perdas mínimas. Em 1994, os recursos líquidos disponíveis em cada nível de governo eram da seguinte ordem: União, com 58%; estados, com 26%; e os municípios, com 16%<sup>2</sup>.

Entretanto, a União não ficou passiva no processo. A “derrota” que lhe foi imposta pelo Congresso Constituinte ensejou três movimentos ainda pouco perceptíveis nas análises. Primeiro, com poder residual no campo tributário, a União desencadeou um processo de recentralização tributária - seja pelo aumento da receita que não entra na partilha, seja pela redução de receitas que compõem os

<sup>2</sup> Sobre esse ponto ver AFONSO, Rui. Os Estados e a Descentralização no Brasil. FUNDAP, São Paulo, 1996; mimeo.

fundos de redistribuição. Segundo, com a preocupação da política de estabilização, a União passa a se *desobrigar* das políticas públicas (particularmente no campo social e de infraestrutura), deixando que ocorra um processo de descentralização forçada e um tanto quanto anárquico. Terceiro, o pouco de articulação que existe fora dos esquemas constitucionais parece se dar entre a União e os municípios, ficando de fora os estados que perdem *status*, pelo menos neste momento, no processo de formulação e implementação de políticas públicas. Ademais, considere-se que a reforma é empreendida e se consolida no momento em que o Brasil passa a viver uma recessão, o que faz com que a disponibilidade de recursos não ocorra de acordo com as previsões iniciais.

## Comportamento das Receitas

Não obstante a recessão e as restrições impostas pelo governo federal, o que se observa é que, no período pós-reforma, as receitas municipais crescem e Salvador não foge à regra geral. Nota-se que o conjunto das receitas (Tabela I), excetuando-se as operações de crédito, cresceu a uma taxa média anual de aproximadamente 10,8%. Mais importante do que isso é verificar que as receitas próprias têm um comportamento mais favorável do que as demais rubricas. Isto demonstra que, não obstante a maior disponibilidade de recursos por conta das transferências constitucionais, o esforço tributário do município tem sido auspicioso, produzindo a espetacular taxa de 19,7% de crescimento médio anual<sup>3</sup>.

Conforme assinalado anteriormente, este crescimento da receita poderia ter sido bem mais favorável caso o país e a economia baiana estivessem vivendo um ciclo expansivo - pois melhora a composição do FPM e do ICMS, assim como o desempenho da arrecadação própria. De outro lado, nota-se também que as receitas vêm sofrendo restrições por conta de uma série de artifícios engendrados pelo governo federal, fazendo diminuir os repasses constitucionais<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Por conta desse crescimento, alguns analistas chamam a atenção dos gestores públicos para o fato de que a capacidade de arrecadar dos grandes municípios talvez esteja chegando ao limite máximo. É provável que os espaços mais favoráveis para uma expansão decorrente do esforço tributário encontram-se na dívida ativa, no solo criado (com o IPTU) e na contribuição de melhoria; mesmo assim são situações extremamente delicadas, tanto do ponto de vista político quanto técnico.

<sup>4</sup> Os principais fatores de retração da receita têm sido: 1) O uso do IOF em substituição do Imposto de Renda; 2) a criação da Contribuição Social sobre o lucro, fazendo diminuir o nível de arrecadação do IR; 3) o esvaziamento do IPI, que vem sendo usado para compensar algumas contribuições sociais cobradas indevidamente (em anos passados) ou a utilização desse imposto como crédito presumido para ressarcimento do PIS/PASEP e CONFINS; 4) por último, tem-se uma expressiva redução da receita, no plano estadual e municipal, por conta da criação do Fundo Social de Emergência-FSE, posteriormente Fundo de Estabilização Fiscal-FEF, em 1994.

Ademais, considere-se que, ao longo dos anos, as chamadas transferências negociadas têm aportado parcela importante de recursos na composição dos orçamentos de estados e municípios. Porém, Salvador, embora não seja um caso particular, não tem sido contemplada com recursos dessa fonte. Nota-se, além de comportamento irregular ao longo do período, uma participação relativamente baixa, principalmente nos três últimos anos.

Dos elementos componentes da receita de Salvador, deve-se analisar com atenção as operações de crédito. Isto é relevante porquanto o comportamento pretérito está comprometendo o presente e o futuro das finanças municipais. Percebe-se que Salvador, no período, se financiou muito mais com recursos de terceiros do que com as suas disponibilidades constitucionais (próprias e transferências do FPM e ICMS).

TABELA I

## Receita por Categoria Economica - Salvador: 1989/1995

em R\$ 1.000

ANO	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Receitas Absoluta	%	Absoluta	%										
A-Receita Corrente	203.546	62,57	287.470	87,55	277.316	72,13	263.362	94,86	247.168	88,93	251.460	99,81	345.920	95,50
1-Próprias	68.139	20,95	102.433	31,20	107.566	27,98	121.186	43,65	102.164	36,76	92.659	36,78	161.830	44,68
ITIV	5.147	1,58	10.760	3,28	9.831	2,56	0	0,00	6.840	2,46	8.381	3,33	40.226	11,10
IPTU	4.790	1,47	19.084	5,81	33.405	8,69	36.139	13,02	17.346	6,24	15.752	6,25	12.444	3,44
ISS	39.015	11,99	55.053	16,77	52.983	13,78	53.852	19,40	48.668	17,51	56.461	22,41	88.588	24,46
IVVC	4.586	1,41	5.566	1,70	5.576	1,45	5.717	2,06	5.739	2,06	5.656	2,25	0	0,00
Outras	14.600	4,49	11.968	3,64	5.768	1,50	25.478	9,18	23.569	8,48	6.408	2,54	20.572	5,68
2-Transferências	135.406	41,63	185.036	56,35	169.749	44,15	142.175	51,21	145.003	52,17	158.800	63,03	184.090	50,82
F.P.M.	38.861	11,95	55.266	16,83	46.939	12,21	46.847	16,87	50.113	18,03	44.232	17,56	0	0,00
ICMS	89.206	27,42	116.658	35,53	102.065	26,55	75.225	27,10	83.328	29,98	98.761	39,20	0	0,00
Outras	7.338	2,26	13.111	3,99	20.744	5,40	20.102	7,24	11.562	4,16	15.806	6,27	0	0,00
B-Receita de Cap.	121.741	37,43	40.894	12,45	107.132	27,87	14.260	5,14	30.769	11,07	468	0,19	13.318	4,50
Op. de Crédito	107.733	33,12	30.898	9,41	98.984	25,75	7.568	2,73	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Transferências	3.549	1,09	9.882	3,01	8.024	2,09	6.552	2,36	30.749	11,06	459	0,18	12.444	3,44
Outras	10.459	3,22	113	0,03	123	0,03	139	0,05	20	0,01	9	0,00	3.874	1,07
TOTAL = A+B	325.288	100,00	328.3644	100,00	384.448	100,00	277.622	100,00	277.938	100,00	251.929	100,00	345.141	100,00

Fonte: MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995

Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995

Este fato é que vai explicar, em grande medida, a redução a zero dessa fonte, a partir de 1993, no financiamento dos investimentos municipais. Se isto pode ser saudado como medida sensata de ajuste no sentido de evitar o aprofundamento do desequilíbrio fiscal, por outro lado o impedimento para a tomada de empréstimos de longo prazo (que seriam destinados a investimentos) forçou o município a recorrer ao expediente perverso - porque de curto prazo, de custo mais elevado e direcionado para o financiamento das despesas correntes - das ARO's (Antecipação de Receitas Orçamentárias). Além desses inconvenientes, numa situação de desequilíbrio, este tipo de linha de financiamento tende a dificultar a gestão financeira e o ajuste fiscal, porquanto são contratos firmados com diferentes bancos, impedindo a sua consolidação e a renegociação em bases mais favoráveis.

Não obstante os empréstimos bancários (sejam eles de curto ou longo prazos) terem sido instrumento importante no financiamento do gasto público em Salvador, deve-se dizer que a recorrência a este expediente não decorre da retração dos outros elementos de receita - ao contrário, pode-se concluir que ao longo do período as receitas tiveram um desempenho espetacular. Nesse sentido, o desequilíbrio estrutural hoje verificado nas contas de Salvador tem origem maior no orçamento de despesa, conforme ver-se-á a seguir.

## **Despesa e Desestruturação Fiscal**

De todos os municípios importantes do Brasil, Salvador é, na atual conjuntura, o que chama mais atenção dos analistas que estão envolvidos com a questão fiscal do setor público. Sendo o terceiro maior município, com mais de 2 milhões de habitantes, é o que está encontrando maior dificuldade tanto no ajuste das contas quanto na articulação de um programa de governo que garanta um certo nível de gasto no atendimento das necessidades básicas da população.

Estas dificuldades experimentadas atualmente pelo município decorrem de quatro ordem de fatores: 1) o desequilíbrio estrutural das suas finanças, com as despesas crescendo mais rapidamente do que as receitas; 2) o peso do passivo financeiro herdado; 3) as pressões políticas (dos governos federal e estadual) sofridas pela atual gestão; e 4) a falta de coesão interna para articular minimamente um plano de ação para o quadriênio.

Conforme já assinalado, uma das características das finanças públicas brasileiras, particularmente no período recente, é o crescimento da despesa maior do que o da receita. E Salvador não foge à regra. Entre os elementos da despesa os que apresentam crescimento mais expressivo são o serviço da dívida (juros + amortização) e as transferências para o setor descentralizado (Tabela II).

Esse crescimento mais que proporcional da despesa em relação à receita está conduzindo o município de Salvador a uma desestruturação fiscal, cuja perspectiva é de difícil solução. Várias são as razões desse desequilíbrio, a começar pela baixa capacidade de poupar, que é dada pela relação receita corrente/despesa corrente (Tabela II).

**TABELA II**  
**Capacidade de Poupança de Salvador - 1989/1995**

	em%
<b>1989</b>	(4,4)
<b>1990</b>	10,4
<b>1991</b>	0,4
<b>1992</b>	14,6
<b>1993</b>	(22,2)
<b>1994</b>	(56,9)
<b>1995</b>	(29,9)

Fonte: MF/STN-DIVEM

Várias são as causas que explicam a baixa capacidade de poupança de Salvador. A primeira, de natureza mais estrutural, tem sido o pequeno índice de receita *per capita*, que é explicado muito mais pelo nível de atividade econômica (que impacta sobre a arrecadação própria e de ICMS)<sup>5</sup> do que pela baixa produtividade fiscal (que, equivocadamente, se alega que os municípios usam o instrumento tributário como *moeda* de troca por favores políticos) ou então do

<sup>5</sup> Salvador experimentou, nos anos de 70 e 80, a transferência de indústrias de seu território para outros municípios da Região Metropolitana, particularmente para o Pólo de Camaçari e CIA, o que vem transformando sua economia especializada em serviços, principalmente os de origem pública. Com isso, a sua receita decorrente do ICMS perde dinamismo. Isto deve merecer uma maior reflexão acerca dos critérios de redistribuição do ICMS, sendo 75% de acordo com o valor adicionado. Considerando que 10 municípios concentraram 80% da arrecadação de impostos, vê-se que a tendência é de agravamento.

alto consumo corrente, em razão da política abusiva de dispor de um número de funcionários bem acima das necessidades - uma espécie de previdência às avessas.

Uma segunda explicação para a baixa capacidade de poupança de Salvador tem sido a maior necessidade de gasto em custeio em razão da postura de desobrigação que o governo federal vem tendo em relação à manutenção dos programas de natureza social. Vale ressaltar que, no caso particular de Salvador, a responsabilidade maior pelo crescimento do gasto corrente não tem sido a rubrica pessoal, como comumente se atribui.

### TABELA III

#### Participação do Gasto de Pessoal nos Elementos de Receita e Despesa Salvador - 1989/1995

Ano	na Receita Total	na Despesa Total	na Despesa Corrente
1989	25,7	22,7	39,4
1990	26,6	26,4	33,7
1991	24,7	22,6	34,4
1992	22,0	20,3	27,1
1993	34,6	27,2	31,9
1994	63,6	36,1	40,6
1995	55,5	41,9	44,7

em%

Fonte: MF/STN-DIVEM

Percebe-se que, de 1989 a 1992, há uma tendência de queda da participação do gasto com pessoal nos elementos de receita e despesa. Isto comprova a hipótese de que, na política de equilíbrio fiscal do setor público brasileiro, a despesa com pessoal tem sido tomada como variável de ajuste. Entretanto, nos últimos três anos, a participação volta a crescer e as causas parecem ser: 1) queda da receita por conta da desaceleração econômica e as restrições nas transferências introduzidas pelo governo federal; 2) crescimento vegetativo decorrente das progressões automáticas e dos anuênios; 3) crescimento recente por conta das aposentadorias precoces, que provocam dois movimentos de expansão simultâneos: a) aumento automático do salário do aposentado em razão de ascender a uma categoria funcional; b) contratação de novos funcionários em substituição aos aposentados - ainda que em ritmo menor.

**TABELA IV**  
**Despesas por Categoria Econômica - Salvador: 1989/1995**

em R\$ 1.000

ANO	1989		1990		1991		1992		1993		1995		1995	
	Despesas	Absoluta	%	Absoluta										
A-Despesas Corrente	212.432	57,70	257.637	77,87	276.120	65,70	224.951	74,66	301.917	85,28	394.578	89,02	449.480	93,62
Pessoal	83.617	22,71	87.217	26,36	94.925	22,59	61.142	20,29	96.249	27,19	160.184	36,14	201.032	41,87
Custeio	22.106	6,00	19.192	5,80	21.026	5,00	27.380	9,09	38.499	10,87	37.940	8,56	94.986	19,78
Juros	18.237	4,95	38.573	11,66	42.180	10,04	41.044	13,62	21.800	6,16	44.811	10,11	45.903	9,56
Transferências	88.471	24,03	112.653	34,05	117.987	28,07	95.384	31,66	145.368	41,06	151.642	34,21	107.559	22,40
B-Despesas de Cap.	155.764	42,30	73.200	22,13	144.158	34,30	76.346	25,34	52.122	14,72	48.651	10,98	30.645	6,38
Investimentos	800.163	0,22	822.311	0,25	2.131	0,51	11.265	3,74	15.260	4,31	1.212	0,27	11.028	2,30
Amortizações	10.331	2,81	7.965	2,41	8.538	2,03	7.024	2,33	18.379	5,19	31.123	7,02	18.023	3,75
Outros	144.632	39,28	64.412	19,47	133.488	31,76	58.057	19,27	18.482	5,22	16.315	3,68	1.594	0,33
Total A+B	368.197	100,00	330.837	100,00	420.278	100,00	301.298	100,00	354.040	100,00	443.230	100,00	480.125	100,00

Fonte: MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995

Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995

De outro lado, o processo de desestruturação fiscal também vem se agravando por conta dos efeitos produzidos pelo serviço da dívida contratada em anos recentes. É o que fica evidente nos indicadores que mostram o peso da dívida na composição do orçamento de gasto do município, conforme Tabela IV. Essa participação seria bem mais expressiva se computado o serviço da dívida do setor descentralizado, que aparece no balanço como transferência.

**TABELA V**

**Participação da Amortização e dos Juros no Total da Despesa - Salvador: 1989/1995**

	em %
<b>1989</b>	7,8
<b>1990</b>	14,1
<b>1991</b>	12,0
<b>1992</b>	16,0
<b>1993</b>	11,4
<b>1994</b>	17,1
<b>1995</b>	13,4

Fonte: MF/STN-DIVEM

De fato, o que se percebe é que o endividamento vem assumido proporções alarmantes no orçamento do setor público brasileiro; porém em Salvador a situação se apresenta bastante grave, a ponto de impedir que, nos últimos três anos, o município pudesse recorrer a essa fonte para financiar parte do seu orçamento de gastos; quando muito os gestores municipais conseguem a renegociação de parcela da dívida vencida.

Comumente se atribui à desestruturação financeira de Salvador fatores como: baixa produtividade fiscal, excessivo gasto em custeio e má gestão dos problemas da cidade. Com todos esses problemas o desequilíbrio fiscal se tornaria inexorável. Sem embargo, os problemas de gestão surgem no momento de montagem da equipe de governo, quando nos postos-chaves foram acomodados as diferentes correntes políticas que deram apoio ao PSDB no processo eleitoral; porém, os desequilíbrios financeiros não podem ser atribuídos apenas a uma gestão tributária deficiente. Os dados da Tabela I mostram que a arrecadação própria é o elemento de receita que mais cresce no período. Isto tem implicado

na redução do grau de dependência e posicionado Salvador entre os melhores desempenhos entre os municípios capitais<sup>6</sup>.

Em suma, o desequilíbrio fiscal de Salvador tem duas variantes que conduzem ao mesmo destino. De um lado, a diminuição das receitas decorrentes das transferências negociadas (ou transferências livres do tesouro estadual ou federal); de outro lado, e com peso maior no processo de desestruturação financeira, a participação do serviço da dívida de longo prazo (contratada fundamentalmente no período 1985/1992), da dívida de curto prazo (contratada mediante antecipação de receita com juros elevados) e da dívida junto a fornecedores e aos fundos sociais.

Diante dessas evidências, a problemática de Salvador, vista pelo ângulo da produção de bens e serviços públicos, não se encontra mais degradada ainda em função do crédito antecipado dos fornecedores. Decerto que esta é uma situação que não se sustenta no tempo, até porque os fornecedores, os bancos (com o crédito de antecipação de receita) e os trabalhadores (fundos sociais não recolhidos) não terão condições de sustentabilidade. Nesse sentido, e considerando as restrições pelo lado da receita (própria e as transferências constitucionais) e do crédito, o ajuste fiscal de Salvador só será possível mediante a renegociação das dívidas junto às agências federais, acompanhado do aporte de recursos a fundo perdido para honrar compromissos de curto prazo e atender demandas de serviços emergenciais. Fora desse esquema não há solução à vista.

Esta situação fica devidamente clara com os dados da Tabela VI, a seguir. Veja-se que as operações de crédito de longo prazo têm importância nula no financiamento do investimento, a partir de 1993. O serviço da dívida vem tendo peso cada vez mais expressivo no orçamento de gasto; sendo que os juros e as amortizações crescem sistematicamente ao longo de todo o período. Com isso, os investimentos não poderiam apresentar outra trajetória senão a de queda - chegando a níveis pífios entre 1990 e 1994.

Em 1995, houve uma ligeira recuperação dos níveis de investimento decorrente da melhoria da receita, particularmente as próprias e as transferências constitucionais - mas ainda muito pouco se se leva em consideração a necessidade de gasto em setores sociais de uma cidade com mais de 2 milhões de habitantes e marcada por elevados índices de pobreza e exclusão social.

<sup>6</sup> Embora as transferências negociadas tenham diminuído a partir de 1993, os indicadores de dependência estão abaixo apenas do Rio de Janeiro (a menos dependente) e de São Paulo e à frente de Curitiba, que é considerada modelo no campo da gestão municipal, particularmente em termos tributários.

<sup>7</sup> Essa situação fica agravada mais ainda em função do baixo desempenho do setor descentralizado de Salvador. As empresas invariavelmente são mal gerenciadas e passa a comprometer parcela significativa do orçamento. As principais, por apresentarem baixo desempenho, passam a ter nas transferências do Tesouro a principal fonte de recursos - é o que revelam os dados de transferências da tabel II, na página 11.

Esse baixo poder de investimento fica evidente na análise do comportamento dos gastos por função de governo, Tabela VI. Nota-se que os gastos nos programas sociais mais relevantes, como educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento e transportes, apresentam uma tendência de queda; há uma certa recuperação em 1994, nos programas de educação e cultura e saúde e saneamento.

Porém, a rubrica administração e planejamento apresenta uma tendência de aumento consistente. Isto decorre fundamentalmente em razão de dois efeitos: 1) o crescimento espetacular das despesas com o serviço da dívida e o aumento do gasto com pessoal, cujas razões já foram apontados acima; 2) o elevado grau de transferência do Tesouro Municipal para o setor descentralizado.

Assim, não se tem situação favorável quando os índices de endividamento são elevados. Este é o pior dos mundos!

**TABELA VI**

**Demonstrativo das Operações de Crédito, Serviços da Dívida e Investimentos**  
**Salvador: 1985/1995**

em R\$1.000

Ano	Op. Crédito	Serviços da Dívida			Investimentos
		Total	Juros	Amortizações	
1985	3.362	25.253	16.506	8.747	70.646
1986	18.359	13.004	9.020	3.984	68.265
1987	165.938	143.220	134.552	8.668	41.171
1988	76.606	45.780	37.365	8.415	42.301
1989	83.245	22.075	14.092	7.983	61.526
1990	23.872	35.956	29.802	6.154	17.186
1991	76.468	39.180	32.585	6.595	1.703
1992	5.847	37.134	31.708	5.426	8.637
1993	-	31.041	16.842	14.199	11.685
1994	-	66.133	39.027	27.106	2.576
1995	-	63.926	45.903	18.023	11.028

Fontes: 1) para dados de 1985 a 1994 MF/STN - Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais; para 1995 Guilherme P.T. Coutinho "Avaliação Breve e Preliminar das Contas do Exercício de 1995"- ABRASF, dezembro de 1995; mimeo.

2) Deflacionado pelo IGP-DI de dezembro de 1995.

3. Considerações Finais

<sup>8</sup> Vale ressaltar que o efeito Tanzi funcionou pelo lado da despesa, pois os reajustes salariais que tinham os efeitos suavizados em função da elevação da inflação, numa situação de estabilidade dos preços os gastos com pessoal tendem a se elevar, em função das razões já apresentadas.

TABELA VII

## Despesas por Função - Salvador: 1989/1994

em R\$ 1.000

Ano	1989		1990		1991		1992		1993		1994		1995	
	Absoluta	%												
Legislativa	20.390	5,54	24.517	7,41	22.449	5,34	18.568	6,16	20.241	5,72	22.247	5,02	30.423	6,34
Adm. e Planej.	58.600	15,92	78.005	23,58	99.452	23,66	102.366	33,98	115.560	32,64	149.852	33,81	194.548	40,52
Agricultura	2.180	0,59	1.872	0,57	338	0,00	2.086	0,69	5.072	1,43	8.219	1,85	12.598	2,62
Educ. e Cultura	35.247	9,57	30.087	9,09	38.224	9,10	21.450	7,12	53.253	15,04	97.661	22,03	55.992	11,66
Habituação e Urban.	109.635	29,78	93.156	28,16	194.270	46,22	106.190	35,24	71.750	20,27	86.723	19,57	106.240	22,13
Industria e Comércio	2.287	0,62	3.822	1,16	4.143	0,99	3.349	1,11	7.148	2,02	12.174	2,75	15.850	3,30
Saude e Saneamento	10.558	2,87	8.854	2,68	7.524	1,79	7.245	2,40	11.814	3,34	26.015	5,87	21.102	4,40
Trab. Assist e Previd.	32.089	8,72	41.363	12,50	34.823	8,29	26.768	8,88	48.105	13,59	3.341	0,75	4.805	1,00
Transp e Comunic.	97.206	26,40	49.157	14,86	19.389	4,61	13.272	4,41	21.094	5,96	36.995	8,35	38.567	8,03
Total	368.197	100,00	330.837	100,00	420.278	100,00	301.298	100,00	354.040	100,00	443.230	100,00	480.125	100,00

Fonte: MF/STN-DIVEM para o período 1989/1994; balanço financeiro municipal para o ano de 1995

Deflacionário pelo IGP-DI de dezembro de 1995

## Considerações Finais

Ficou demonstrado ao longo da análise que as finanças municipais de Salvador apresentam uma situação estrutural bastante preocupante - isto muito mais em razão da despesa do que em razão dos indicadores da receita.

Não obstante alguns obstáculos que impedem um melhor desempenho da arrecadação - como o alto índice de inadimplência do IPTU, as dificuldades técnicas de se cobrar a contribuição de melhoria e, principalmente, a redução das receitas transferidas (em razão das isenções incidentes sobre os impostos que constituem os fundos) -, ainda assim as receitas apresentam um bom desempenho no período. Porém, o desequilíbrio encontra-se no lado do gasto, decorrente, fundamentalmente, do elevado endividamento do município, ocorrido no período 1985/1992.

Sem dúvida, estados e municípios recorrem, em situações críticas, à ajuda das chamadas transferências negociadas, particularmente junto ao governo federal. O desalinhamento político do governo de Salvador com os governos estadual e federal não permitiu este tipo de *socorro*, o que ajudou a aprofundar a crise fiscal do município. Em 1993, quando Jutahy Magalhães Júnior era Ministro da Ação Social, ainda se pôde observar um aporte considerável de recursos ocorridos dessa fonte; porém, de 1994 em diante, cessa qualquer ajuda voluntária a Salvador.

Com todas essas limitações, a saída de curto prazo que tem o município é de se financiar através de fornecedores de bens e serviços e do crédito bancário de curto prazo. Porém, esses expedientes não têm sustentabilidade no médio e longo prazos, apenas postergando a *débâcle* fiscal.

Por outro lado, esta crise fiscal de Salvador põe em risco as possibilidades de descentralização dos principais programas da área social para âmbito da gestão municipal. Considerando que os estados estão literalmente falidos do ponto de vista fiscal, o governo federal passou a desencadear um processo de descentralização, fazendo uma ligação mais direta com os municípios, com pouca intermediação dos estados. Porém, esta tendência não é verificada no caso de Salvador em razão tanto das suas precárias condições técnicas (financeiras) quanto políticas.

Pensar em engajar o município nesse processo exige dos gestores públicos alguns passos inevitáveis: 1) uma renegociação ampla das dívidas (de curto e longo prazos) do município com fornecedores e bancos; 2) fazer uma ampla

reforma do setor descentralizado (mediante fusões, incorporações e extinções), particularmente na LIMPURB e TRANSUR; 3) de posse de um plano de recuperação e gestão, mobilizar a sociedade no sentido de sensibilizar e pressionar o governo federal para aportar recursos emergenciais que cubram despesas de curtíssimo prazo e inadiáveis e que assegurem um nível mínimo de produção de bens e serviços essenciais à população. Esta é uma agenda que, se cumprida, permitirá aos gestores melhores condições para empreender reformas mais profundas e duradouras no âmbito da administração da cidade.

## Bibliografia

- SANTOS, Reginaldo Souza e Ribeiro, Elizabeth Matos. *A Administração Política Brasileira*. RAP, n° 4, out/dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Comportamento e Tendências das Finanças Municipais Nordestinas*; in Modelo de Gestão Democrática: Descentralização e Políticas Públicas Municipais. Recife, julho de 1996 - SUDENE/Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro. Coordenador José Arlindo Soares. Relatório Preliminar.
- AFONSO, Rui. Os Estados e Descentralização no Brasil. FUNDAP, São Paulo, 1996; mimeo.
- . *A Ruptura do Padrão de Financiamento do Setor Público e a Crise do Planejamento no Brasil nos Anos 80*. PPP, n° 4, 1990.
- MONTORO Filho, André. *Federalismo Fiscal no Brasil*. REP, Vol. n° 3 (59), 1995.
- REZENDE, Fernando. *Federalismo Fiscal no Brasil*. REP, Vol.15, n° 3 (59), 1995.