



**FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:**  
**O caso de Campinas (1980-1999)**

**Banca examinadora**

**Prof. Orientador** .....

**Prof.** .....

**Prof.** .....

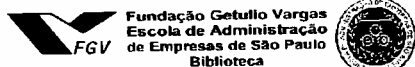
À Neide, esposa e maior  
incentivadora, com amor

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

**FERNANDO PIVA PACHECO**

**FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS:  
O caso de Campinas (1980-1999)**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-  
Graduação da FGV/EAESP  
Área de Concentração: Políticas de Governo  
como requisito para obtenção de título de  
mestre em Administração Pública



1492/2000



1200001492

Orientador: Haroldo Clemente Giacometti

**SÃO PAULO  
2000**

5  
01.12 522.1/5(00.0)  
PALEF  
O.S.  
1492/2000  
e.a.

SP-00020676-1

PACHECO, Fernando Piva. Finanças públicas municipais: o caso de Campinas (1980-1999). São Paulo: EAESP/FGV, 2000. 112 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Área de Concentração: Políticas de Governo).

Resumo: A dissertação trata do estudo das finanças públicas da cidade paulista de Campinas, no período de 1980 a 1999, analisadas a partir da reconstituição histórica do federalismo brasileiro e do papel que nele o município representa. É, ainda, apresentado, um diagnóstico sócio-econômico-financeiro, com base em indicadores construídos a partir de balanços gerais anuais. Finalmente, a partir dos dados levantados, constróem-se simulações para os cenários financeiros de Campinas no quadriênio 2001-2004, a fim de serem avaliados o potencial e as dificuldades financeiras do município.

Palavras - Chaves: Administração Pública - Federalismo - Finanças Públicas Municipais - Município

## Sumário

### Apresentação

### Capítulo

I - O município no federalismo do Brasil	1
I A - A federação brasileira	1
I A. a - A federação estadualista	4
I B - O papel do município no federalismo brasileiro	7
I B. a - O município e a república velha	8
I B. b - O município e o Estado nacional desenvolvimentista	11
I B. c - O município na atualidade	13
I C - A nova agenda municipal	15
II - As finanças públicas municipais	18
II A - Caracterização das finanças públicas municipais (antes da Constituição de 1988)	18
II A.a - A estrutura do sistema tributário — Impostos	20
II A.b - As transferências intergovernamentais	21
II A.c - As contribuições sociais	22
II A.d - O impacto sobre as finanças públicas municipais	23
II B - As finanças públicas municipais (pós Constituição de 1988)	25
II B.a - As fontes de recursos dos municípios	26
II B.b - O impacto da reforma tributária de 1988 sobre as finanças municipais	26
II B.c - A criação de novos tributos não-transferíveis pela União	28
II B.d - A evolução das finanças públicas municipais de 1988 a 1998	30
II B.e - Estrutura da repartição dos recursos entre os municípios	32
II B.f - As atribuições municipais	35
III - As finanças públicas de Campinas	38
III A - O método de estudo	38
III B - A caracterização do município de Campinas	40
III C - A evolução das receitas municipais	43
III C.a - As receitas no período de 1980 a 1999	49

III.C.b - A evolução das receitas nos períodos 80 a 88 e 89 a 99	51
III D - A evolução das despesas municipais	54
III D.a - Despesa total	55
III D.b - Despesas correntes	56
III D.c. - Despesas de custeio	58
III D.d - Despesas de pessoal	59
III D.e - Despesas de serviços de terceiros e encargos	61
III D.f - O financiamento das despesas correntes	63
III D.g - Despesas por função	64
III D.h - Despesas de capital	69
III D.i - Dívida municipal	77
IV - Simulações financeiras (2000 a 2004)	84
IV A - Simulação 1	88
IV B - Simulação 2	90
IV C - Simulação 3	92
Considerações finais	95
Abstract	99
Anexo I	100
Anexo II	102
Bibliografia	105

## Agradecimentos

- aos meus pais e irmãos pelo amor e apoio sempre presentes;
- ao meu orientador, Haroldo Giacometti, pela liberdade e confiança depositadas;
- à amiga- prima Sueli Louro S. da Fonseca pelos incansáveis momentos de discussão e sábias interferências;
- ao amigo Ralph Mesquita pelo inestimável auxílio na formatação das normas para apresentação;
- aos colegas da Prefeitura de Campinas pela compreensão nos momentos de estudo e presteza na coleta de dados;
- à FGV/EAESP pelo apoio de biblioteca e os bons mestres oferecidos durante o curso.

## **Apresentação**

Estimulado por uma prática na Secretaria de Administração da Prefeitura de Campinas, iniciada em 1991, sendo que a partir de 1995, ocupando cargo de confiança — coordenador setorial de controle e custos — decidi compreender o comportamento das finanças municipais, desde a arrecadação até a aplicação dos gastos.

O interesse foi aguçado porque a prefeitura nem sempre primou por dispor, objetiva e criticamente, de resultados em algumas áreas de atuação. Na esteira desta lacuna, elaborei um estudo sobre as suas finanças e seu comportamento histórico para, a partir das conclusões, oferecer uma contribuição construtiva na discussão de problemas pertinentes.

O objetivo desta dissertação de mestrado ultrapassa o mero estudo das finanças públicas do município de Campinas. Para tanto, tal tema foi inserido no contexto das mudanças estruturais, ocorridas na sociedade brasileira. Elas, por sua vez, refletem as transformações mundiais, intensificadas pela globalização econômica. Essas modificações — expressas na crise do Estado Nacional Desenvolvimentista — estão redimensionando a estrutura de poder no Brasil. Os municípios galgaram um novo patamar de importância, frente às outras esferas da federação nacional, bem como em relação a qualquer estratégia de desenvolvimento do país.

Respeitando-se esses aspectos, a dissertação inicia-se com a reconstituição histórica do federalismo brasileiro, ressaltando o papel do município, desde o período da República Velha até a atualidade.

No capítulo II, desenvolveram-se considerações sobre o estado das finanças públicas municipais, desde a reforma tributária dos anos de 1965-1967, até os anos noventa. Este estudo sustenta a construção, no capítulo III, de um diagnóstico sócio-econômico-financeiro.

Finalmente, no capítulo IV, com base em indicadores construídos a partir de balanços gerais anuais, proponho simulações para os cenários financeiros, referentes ao quadriênio 2001-2004, avaliando e sugerindo políticas de atuação financeira.



## I- O Município no Federalismo do Brasil

O município, considerado um ente federativo a partir da Constituição de 1988, teve sua importância política ampliada com a descentralização fiscal e de encargos sociais. Em outro plano, frente ao processo de globalização econômica, acelerado nos anos noventa, ele passou a ter um papel de destaque, para qualquer estratégia de políticas que objetivassem a resolução das desigualdades sociais e do desenvolvimento econômico do país.

Neste capítulo, caracteriza-se o papel do município na Federação Brasileira. Para tanto, optou-se pela apresentação de uma resenha histórica, elucidando o desenvolvimento da federação no Brasil. Foi privilegiada a caracterização das relações intergovernamentais entre os entes federativos — os estados e a União — com ênfase na dimensão de seu papel dentro do “funcionamento” da federação, para três momentos da história brasileira: o da República Velha (1889 a 1930), o do Estado Desenvolvimentista (1930 a 1990) e da atualidade (a partir de 1990).

Após essa análise, aponta-se para a consolidação de uma nova agenda municipal. Ela exige a criação de novos modelos de gestão municipal, nos quais, invariavelmente, estarão aliados programas de desenvolvimento econômico-social a novas formas de democracia. Estrategicamente, esta nova meta implicará na radicalização do envolvimento efetivo dos cidadãos.

Como item importante para a modernização político-administrativa do município, sobressaem as finanças públicas. Estas terão que estar equilibradas, a fim de permitir a melhoria dos serviços públicos prestados e para intensificar os investimentos na infra-estrutura urbana, econômica e social.

### I.A- A federação brasileira

Os Estados nacionais, que se organizaram na forma de uma federação, agiram com o intuito de estabelecer relações sociais não conflituosas entre seus níveis de governo e garantir, ao mesmo tempo, a autonomia de cada um. O federalismo é uma forma de organização do poder de um Estado, no qual se articulam as relações políticas e econômicas do poder central com os poderes regional e local, com a manutenção da

autonomia político-econômica de cada um. Esta organização é comumente denominada “pacto federativo” e significa um conjunto de alianças entre os entes federativos, objetivando solidificar as suas respectivas independências e interdependências. Historicamente, o movimento para a criação das federações partiu de regiões distintas, intencionando, através de relações políticas e econômicas não conflituosas com o poder central, produzir um efeito sinérgico sobre a economia e a sociedade como um todo. Ao mesmo tempo, o “pacto federativo” instituía um conjunto de relações entre estados, em que as regiões mais ricas deveriam arcar com o ônus de repassarem seus recursos financeiros para os economicamente mais fracos. Este comportamento exteriorizou o entendimento político, segundo o qual os entes federativos não ocupariam posições desiguais, politicamente mais débeis perante o resto da federação. O papel de redistribuição de recursos foi assumido, então, pelo poder central.

Os Estados Unidos da América do Norte, criadores do federalismo, organizaram sua federação como um modelo, para conciliar a autonomia dos estados (ex-colônias) criando um poder político central (União), que fosse capaz de estabelecer regras de convivência para todo território nacional<sup>1</sup>. As motivações do federalismo norte-americano originaram-se da necessidade de criar um novo poder (a União), que garantisse a unidade dos entes (estados) frente às potências externas, e que propiciasse, além disso, o exercício da autoridade sobre um território em expansão. Esta é a denominada motivação Hobbesiana. Outra motivação, conhecida como Madisoniana, procurava impedir que o poder Central instaurasse uma relação tirânica com os estados, estabelecendo regras que limitassem sua atuação naquele sentido.

Os Estados Unidos formaram uma federação que, ao mesmo tempo, dosava competição e cooperação entre os entes federativos e suas esferas distintas. Tal competição foi estimulada, por permitir um alto grau de autonomia financeira e política a seus estados. A cooperação foi assegurada, através do papel regulador do poder central.

---

<sup>1</sup> Para mais detalhes das motivações da federação norte americana, ver ABRUCIO, Fernando L. e COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro. In: *Pesquisas. Konrad - Adenauer Stiftung*. n. 12, 1998

Em cada caso de federalismo existente no mundo, foram adotadas formas de convivência distintas entre os entes federativos. O exemplo da Federação da Alemanha, diferente do caso norte-americano, traduziu-se num pacto federativo, que procurou garantir maior homogeneidade entre seus estados, e, assim, estabeleceu vários mecanismos de redistribuição de recursos entre eles, pressupondo formar um sistema cooperativo de relações intergovernamentais.

Constata-se que, apesar de seguirem princípios ou modelos bem sucedidos, as várias federações acabaram por configurar formas distintas, promovidas por seus próprios modelos federativos. Este é o caso brasileiro. Claramente inspirado no modelo norte-americano, surge a federação brasileira no momento histórico da proclamação da República. Apresentou um modelo de distribuição de poder entre suas unidades, as quais passaram a denominar-se estados. A federação nasceu, então, para satisfazer um ímpeto descentralizador das províncias, que ambicionavam mais poder.

A distribuição de poder entre os estados foi realizada de forma assimétrica, o que permitiu a manutenção de grande discrepância de poder político e econômico entre eles, assegurando, até os anos 30, que a hegemonia do poder permanecesse nas mãos dos estados mais importantes, ou seja, São Paulo e Minas Gerais. Isto acentuou a estratificação dos estados em função de sua importância político-econômica e beneficiou a aliança de diferentes agrupamentos contra outros. Afloraram relações de características desagregadoras. Essa forma de federação teve como característica principal o comportamento não cooperativo entre seus entes. Desde então, este comportamento tem se mantido entre seus participantes, acentuando-se ou não, de acordo com o período histórico.

De 1930 até meados da década de 80, dentro de um projeto de industrialização nacional, a União fortaleceu-se e estimulou o ímpeto centralizador de poder: exacerbado nos períodos autoritários de 1930 a 1937 e de 1964 a 1985.

A grande centralização de poder da esfera federal no Brasil, fêz-se notar pela concentração de recursos tributários, tanto na esfera de competência tributária e de arrecadação, quanto na sua utilização, ou seja, na determinação dos gastos. A União centralizou a competência de tributar as principais fontes de recursos e, com isso, pôde

planejar e implementar, hegemonicamente, o processo de industrialização do país. É preciso ter em mente, que este projeto não ocorreu apenas nos períodos militares ou autoritários. Em épocas democráticas, ele também foi levado adiante, como por exemplo, no governo de Juscelino Kubistcheck, de 1955 a 1960.

Momentos de grande centralização de recursos financeiros nas mãos da União, sequer promoveram processos redistributivos dos mesmos, contribuindo para preservar as disparidades sócio-econômicas regionais entre os estados e os municípios. A partir dos anos 70, com o início do processo de abertura política, observou-se a convergência entre os movimentos pela redemocratização e a luta pela descentralização dos recursos. Estes dois esforços lograram êxito com o concurso das forças políticas democráticas. O resultado daí derivado foi o estabelecimento de uma verdadeira federação estadualista.

#### I.A.a- A federação estadualista

Segundo ABRUCIO e COSTA (1998, p.34), a derrota eleitoral de 1974 — a oposição, representada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, obteve a maioria dos votos e elegeu bem mais senadores que a situação — deflagrou o início da crise do regime militar, permitindo que os estados se aproveitassem dessa situação e barganhassem poder e recursos, mesmo aqueles ligados ao partido desse regime. Com isso, estados e municípios recuperaram parcelas de recursos do “bolo” tributário nacional, além da liberdade para cobrar impostos.

Vale ressaltar que os estados tiveram, principalmente por intermédio dos governadores, um papel importante no processo de derrubada do regime autoritário. Vários políticos, alinhados com as causas democráticas, venceram as eleições de 1982, fortalecendo posições e exigências democratizantes e descentralizadoras nas relações intergovernamentais, principalmente no que se referia à repartição do bolo tributário. Como exemplo: Tancredo Neves em Minas Gerais, Franco Montoro em São Paulo e Leonel Brizola no Rio de Janeiro.

A força desse movimento, entre 1980 e 1990, é percebida com a queda em 17% da participação da União na receita total disponível, contando-se as três esferas de governo (federal, estadual e municipal), e o aumento de 26% no caso dos estados e de

70% no dos municípios. Evidentemente que, aliado às conquistas no campo das finanças públicas, ocorreram outras, que garantiram o fim do regime militar-autoritário e a redemocratização brasileira. Por fugir do âmbito deste trabalho, deixar-se-á de caracterizar a redemocratização brasileira pós 1985.<sup>2</sup>

Nasce, a partir desse período (pós 1980), um novo federalismo — o estadualista. A federação estadualista surgiu do novo papel assumido pelos estados no movimento redemocratizador, com maior poder político frente à União, devido ao fortalecimento do Congresso Nacional perante o Executivo. Os estados e seus respectivos governadores, líderes dos parlamentares e orientadores de seus votos, passaram a possuir poder de veto sobre as iniciativas da União, conseguindo, muitas vezes, alterar a distribuição de recursos e encargos dentro da federação. Embora com mais poder, os estados não assumiram os custos de suas decisões. Impuseram uma relação predatória com a União, pretendendo obter recursos ou proteção para as perdas financeiras.

Por sua vez, os estados não estabeleceram relações intergovernamentais cooperativas. O comportamento evidenciado foi a competição selvagem entre si mesmos e a União. Na visão dos autores citados, eis as razões que justificam este cenário:

a) A multipolaridade de poder alcançada pela federação: a maior desconcentração econômica entre os estados e a utilização dessa nova situação por estados menos desenvolvidos, favoreceu a atração de capitais produtivos por estes últimos, principalmente durante o II Plano Nacional de Desenvolvimento — PND (1974/76).

b) A sobre-representação dos estados menores no Congresso: os estados menos desenvolvidos souberam capitalizar a sua maior representação relativa, em vários momentos significativos da política nacional, sobre os mais populosos e desenvolvidos economicamente. Ou seja, passam a ter um poder de barganha de maior peso do que a sua efetiva representação política.

---

<sup>2</sup>. Para estudo mais detalhado, ver WEFFORT, Francisco. *Por que democracia?*. Brasiliense. São Paulo, 1984 e *Qual democracia?*. Companhia das Letras. São Paulo, 1992.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura. Brasil: 1964-1985*. Record. Rio de Janeiro, 1999;

O'DONNELL, Guillermo. Transições, continuidades e alguns paradoxos. In: O'DONNELL, Guillermo e REIS, Fábio Wanderley. (Org.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, 1988.

c) A manutenção das desigualdades regionais no país e a descrença nos mecanismos de correção desses desequilíbrios.

Os estados travaram uma verdadeira guerra fiscal na busca por investimentos. Na ausência de regras e instituições, para a regulação da disseminação dos investimentos, lhes restou atraí-los por mecanismos de incentivos fiscais, desconsiderando os efeitos positivos e negativos sobre o bem estar dos cidadãos de outras jurisdições. A consequência de tal atitude foi percebida, em alguns momentos, pelo comprometimento da arrecadação dos próprios estados. Em outras palavras, a renúncia da arrecadação para atrair investimentos, superou, algumas vezes, os benefícios sociais trazidos pela entrada de novos investimentos.

No Brasil existe uma figura institucional, criada para regular as relações fiscais entre os estados. Trata-se do Conselho dos Secretários de Fazenda Estaduais — CONFAZ. Sua atuação é considerada ineficiente no trato dessas questões. Além disso, colabora, inclusive, para promover um comportamento não cooperativo entre eles.<sup>3</sup>

Na relação entre os estados e a União, prevaleceu a transferência, para a União, dos custos financeiros de decisões erradas ou de problemas. Eles vêm se utilizando de maior poder para postergar e/ou repassar suas dívidas, propiciado pela necessidade do Governo Federal obter apoio político no Congresso Nacional. As questões mais importantes passam pelas bancadas estaduais, cujo poder se encontra com os governadores.

As relações conflituosas e não colaboracionistas também floresceram entre os municípios. Estes intensificaram a competição por recursos, através de emancipações, que se multiplicaram, principalmente, a partir da Constituição de 1988. O problema foi a falta de critérios para a criação de novos municípios e a facilidade dada aos estados para legislarem sobre a matéria. As emancipações de distritos municipais tiveram como objetivo a posse de recursos do Fundo de Participação dos Municípios — FPM. Este benefício, os recursos do FPM, foi, por si próprio, um desestimulador da cooperação intermunicipal. Entre 1988 e 1998, foram criados 1318 novos municípios. Muitos deles, destituídos de base econômica própria. Eram, excessivamente, dependentes das

---

<sup>3</sup> Para mais detalhes sobre a ineficiência do CONFAZ, ver ABRUCCIO, F. e COSTA, V.M.F. 1998.

transferências de recursos dos estados e da União. Ou seja, vários municípios emancipados passaram a administrar seus gastos, sem capacidade de tributar, gerando uma distorção no processo de descentralização política e fiscal, acentuada a partir dos anos oitenta.

Conforme relatado, a recente história brasileira mostra que o federalismo brasileiro se caracterizou por relações intergovernamentais, as quais sempre beneficiaram o ente federativo que detivesse a posição de maior poder. Isto fomentou relações conflituosas entre os entes e, ao mesmo tempo que sustentou grandes diferenças regionais, contribuiu para a permanência das graves desigualdades sociais.

#### I.B- O papel do município no federalismo brasileiro

O município no Brasil, apesar do importante papel de *local* dentro do sistema político-eleitoral brasileiro, historicamente, demonstrou um fraco poder de beneficiar-se, na relação com os estados e a União, notadamente, nas questões relativas às finanças públicas e conseqüente autonomia financeira.

O município, assim considerado desde a Constituição de 1988, em seu artigo 18, dentre as instâncias federativas, na maioria das vezes, compôs o sistema político, como o elo mais fraco das coalizões de poder dentro do federalismo brasileiro. Sua participação se resumiu à função de obter a legitimação e os votos necessários, os quais mantivessem o poder sob o domínio das elites.

A síntese histórica, a seguir, ressalta três períodos, o da República Velha (1891 a 1930), o do Estado Desenvolvimentista (dos anos 30 aos anos 80) e o da atualidade (a partir dos anos 90), de modo a configurar o papel do município no federalismo brasileiro, lançando mão de quatro elementos, a saber:

- 1- Característica do Estado Nacional;
- 2- Estado do desenvolvimento da esfera pública política (entendida como a arena, onde se verificam a aglutinação da vontade coletiva, frente aos diferentes interesses e às demandas, e a justificação de decisões políticas dos governos);
- 3- Peso relativo das relações pessoais (familiar, amizade, lealdade política, troca de favores) e impessoais (constituição e leis, cidadania);



4- Grau da autonomia local (financeira, peso do governo central na determinação de recursos e encargos, e na capacidade de formular políticas públicas).

Utiliza-se a expressão *município* como equivalente a *governo local*, conforme desenvolvida por DANIEL (1988). Para este autor, o governo local é uma das instituições que compõe o Estado local. Ele é o espaço onde grande parte do poder político local é exercido, além da Administração e da Câmara Municipal.

O município é compreendido como a esfera local do estado capitalista. Este desempenha as funções de acumulação e de dominação, através de diversos aparelhos e por distintas esferas: federal (União), regional (estados) e local (municípios). O poder político do município tem uma lógica própria, determinada pelo seu grau de autonomia relativa perante o estado capitalista, bem como do grau de atuação dos poderes econômicos e sociais locais (elites, movimentos sociais) no âmbito das decisões políticas locais.

#### I.B.a- O município e a República Velha

A economia do período da República Velha era, predominantemente, agrária, voltada para a exportação de produtos agrícolas aos países centrais, tais como: café (o principal), açúcar, algodão, dentre outros.

A estrutura fundiária se caracterizava pela preponderância da grande propriedade agrária. Como o país era principalmente agrário, a maior parte da população vivia no campo, fora do setor urbano dos municípios.

A República Velha teve como característica um Estado central, sem poderes para determinar os rumos da nação, no sentido da centralização e determinação de um projeto nacional; bem como pequeno, no sentido de sua estrutura institucional — fruto da predominância de uma ideologia liberal. O poder estava, efetivamente, com as oligarquias regionais das unidades federativas — os estados — onde as oligarquias de São Paulo e Minas Gerais eram as hegemônicas. O fortalecimento político desses estados foi constatado, nesse período, pela participação relativa do governo federal na despesa pública nacional, a qual diminuiu de 75% do total, para 50%. Enquanto isso, a



receita do estado de São Paulo cresceu, em relação aos demais, de 10% para 40% do total.

Sendo assim, como primeiro ponto de análise, verificou-se a existência de um estado nacional fraco durante o período da República Velha, onde o poder estava nas mãos das oligarquias estaduais, respeitada a hierarquia, de acordo com os poderes políticos e econômicos de cada uma, ou seja, existiam estados com mais poder de decisão do que outros, sempre relativos ao poderio econômico e político. Assim, São Paulo e Minas Gerais detinham a hegemonia, enquanto aos outros restavam papéis de importância secundária.

Neste período, observou-se a existência de um sistema político-representativo estruturado, cujos representantes, em todos os níveis, eram eleitos: prefeitos e vereadores, na esfera municipal; governadores e deputados, na esfera estadual; presidente, senadores e deputados na esfera federal. Cabe ressaltar que o número de eleitores era bastante limitado, grande parte da população adulta não votava, como as mulheres e os analfabetos (este último grupo não teria direito ao voto até 1988), reduzindo a amplitude democrática do sistema. A base para o funcionamento desse sistema político-eleitoral da República Velha originou-se do compromisso “coronelistas”.

Com a obra clássica de LEAL (1975), pode-se afirmar que o compromisso “coronelistas” tomou corpo, a partir das formas de relações estabelecidas entre o coronel (fazendeiro/chefe político local) e os eleitores (trabalhadores rurais); e entre tal coronel e os governadores, firmando-se a partir da posição sócio-econômica ocupada por eles. Por ser fazendeiro, ainda que pouco abastado — existiam muitos outros que não possuíam grandes fortunas — exercia liderança sobre os eleitores. Encontrava-se sempre disponível para prestar favores, tais como vender fiado no armazém, comprar a colheita, emprestar dinheiro aos trabalhadores rurais, ou conseguir emprego público. Este comportamento criou uma relação de dependência social, provendo as bases para a existência do “voto de cabresto” — característica peculiar do “coronelismo” — onde o coronel utilizava sua posição de liderança social para determinar a escolha dos representantes que iriam governar os municípios.

O sistema representativo para a eleição dos representantes locais, como descrito, existia formalmente e circunscrevia uma forma tendenciosa de escolha — fato gerado pela quase inexistência de esfera política pública. Não era a sociedade civil que definia as suas escolhas livremente, muito menos seus interesses e demandas eram considerados.

O compromisso “coronelistas” firmou-se na relação entre o coronel e o governador, na qual predominava o aspecto fisiológico. O coronel utilizava os “votos de cabresto”, como meio de trocar favores com os governadores, permitindo que nomeasse pessoas de sua confiança em cargos importantes, cujas prerrogativas constitucionais eram dos governadores. Assim, o coronel, em troca dos “votos de cabresto” para os chefes políticos estaduais, recebia os cargos públicos chave, tais como de coletor de impostos e o de delegado de polícia. Além disso, conseguia, pelos mesmos meios, recursos financeiros para obras e prestação de serviços à localidade, onde exercia liderança, bem como o pagamento das despesas eleitorais (documentos, transporte de eleitores, refeições, roupas etc.).

A ausência de autonomia financeira do município e a dependência em relação ao governo estadual tornaram os governos locais sempre situacionistas. As possíveis divergências políticas não se caracterizavam por um conteúdo político-ideológico. Eram marcadas por disputas que visavam o apoio dos governos estaduais.

O período “coronelistas” cunhou a predominância das relações pessoais sobre as impessoais. As relações impessoais, aqui consideradas, são aquelas que enfatizam os direitos democráticos de cidadania, tanto entre o coronel e os trabalhadores rurais/eleitores, quanto entre o coronel e o governo estadual.

Os elementos que caracterizaram os governos locais, no contexto do compromisso “coronelistas”, foram, primeiro, o “voto de cabresto”, que apontou para um pequeno desenvolvimento na esfera pública política, mesmo com a existência de um sistema representativo formal viciado. O segundo, a pequena autonomia local, explicada pela dependência dos recursos financeiros do município, junto ao governo estadual e demonstrada pela total ausência de capacidade autônoma na formulação de políticas públicas, exceto quando vinculadas a favores políticos.

### **I.B.b.- O município e o Estado Nacional Desenvolvimentista**

Para FIORI (1994, p. 126), a partir dos anos trinta, o Estado Nacional Desenvolvimentista no Brasil consolidou-se através de um pacto desenvolvimentista. Sua peculiaridade são as formas de relacionamento e coordenação estabelecidas entre as burocracias públicas e os interesses privados, na condução das estratégias de desenvolvimento nacional, a saber:

1) Relações do Estado com os capitais privados: neste aspecto é preciso caracterizar que o estado se configurou como grande financiador dos projetos de industrialização, os quais acabaram sendo feitos, no citado período, ora através do recurso à inflação, ora pelo recurso ao endividamento público interno e externo. O Estado permitiu a construção de uma aliança tripartite — Estado, capital nacional e o internacional — onde o capital internacional se manteve hegemônico e o nacional protegido pelo Estado. No plano da organização institucional da proteção e da arbitragem do estado, verificou-se o grande poder de veto dos blocos de interesse regional, sedimentando a apropriação de grupos, no âmbito da decisão estatal, responsável pela proteção de seus mercados.

2) Relações do Estado com os assalariados: são caracterizadas pela gestão estatal dos salários, a partir da criação da legislação trabalhista, sindical e salarial, adotada a partir do Estado Novo, marcando a politização e a estatização dos conflitos distributivos.

3) Relações do Estado com as oligarquias regionais: estas oligarquias foram mantidas intocadas (bem como a estrutura fundiária), em troca de seu apoio à proposta centralizadora do Estado, resultando numa relação de tensão e cooptação entre o ele e o poder político regional.

4) Relações do Estado com as cidadanias urbanas: com o avanço da industrialização, abriu-se um processo de urbanização que, a partir dos anos 50, incrementou a população assalariada e provocou o surgimento das grandes metrópoles, concentrando o mercado de trabalho.

Apesar de períodos autoritários (Estado Novo e ditadura militar de 1964), abriu-se espaço, com a Constituição de 1946, para a criação de uma cidadania política,

ocupada pelas classes médias e populares das grandes cidades, provocando a expansão do populismo, como forma de mobilização eleitoral das populações urbanas. Esse espaço se manteve, mesmo na época da ditadura militar, pois os municípios, com exceção das capitais e algumas cidades, permaneceram elegendo prefeitos e vereadores.

A partir dessa caracterização, compreende-se que, no momento do populismo, a esfera pública política expandiu-se, em relação à República Velha, visto que neste período existiu uma arena aglutinadora de vontades coletivas. Dito de outra maneira, ocorreram opiniões divergentes; pois sindicatos, associações patronais, partidos políticos e imprensa puderam influenciar na atuação dos governos locais, embora tudo mediado pelas práticas do populismo.

A ruptura durante o período da ditadura de 1964, permitiu eleições municipais entre os partidos autorizados a atuar (ARENA e MDB), com disputas entre grupos divergentes. Essas eleições não ocorreram nas capitais, nas estâncias hidrominerais e nos municípios declarados como de segurança nacional, conforme estabelecido no artigo 15, inciso II, parágrafo 1º da Constituição de 1969. As relações pessoais permaneceram dominantes. Mantiveram-se as práticas clientelista e paternalista entre os líderes populistas e a massa urbana. O líder, no controle de alguma função pública, “doava” algum tipo de benefício para as massas urbanas. Cita-se, como exemplo, a existência de um fenômeno político denominado “familismo”, que se deu, notadamente, em cidades do interior. Esse fenômeno se caracterizou pelas lutas políticas entre famílias, as quais, à semelhança dos líderes populistas, utilizaram-se do poder sobre os cargos públicos locais e empreenderam o seu mando político. Tais práticas repetiram-se nas relações entre o poder econômico local — conjunto dos setores capitalistas, cuja lucratividade depende das ações de regulamentação e produção feitas pelo poder político local — e os líderes populistas, detentores dos governos locais. Os primeiros necessitavam influenciar as decisões políticas municipais, com o objetivo de maximizar os lucros e reproduzir seu capital. Segundo DANIEL (1988, p.29), estes setores capitalistas correspondem a grupos de empresas, não necessariamente locais, ligadas às obras e serviços urbanos e, ainda, ao uso e ocupação do solo. Apesar dessas relações, os direitos trabalhistas, instituídos a partir dos anos trinta, conferiram o reconhecimento da cidadania às massas

urbanas, demonstrando que, no período populista, as relações impessoais da cidadania democrática também se apresentaram como importantes.

Com relação à autonomia local, verificou-se a fragilidade dos municípios, no tocante à capacidade de tributação, uma vez que, justamente a partir dos anos 30, início do período populista, iniciava-se o processo de centralização tributária do estado, como um instrumento para o planejamento e orientação da industrialização. Assim, a autonomia financeira dos governos locais se manteve bastante reduzida, apesar da melhoria em relação à República Velha. Dada a reduzida autonomia financeira, a capacidade de formulação de políticas públicas apresentava-se quase nula, ficando esta sob a responsabilidade do governo central. Daí ergueu-se um significativo setor de proteção estatal — mesmo levando-se em conta o seu caráter não universalista e ineficiente — a partir dos anos do regime militar.

Esse processo de centralização tributária intensificou-se durante os anos da ditadura militar. As principais fontes de receitas tributárias continuaram sendo determinadas pelo governo federal.

#### I.B.c- O município na atualidade

O Estado Nacional Desenvolvimentista configurado no Brasil, traduziu-se num modelo de desenvolvimento, permeado pelas relações entre os agentes sociais, conforme relatado. Este modelo entrou em crise, estimulado pelo esgotamento de seu padrão de financiamento, aqui entendido, como a forma pela qual os recursos são mobilizados em uma economia capitalista.

Esta situação crítica manifestou-se através da crise da dívida externa. Nela esgotou-se o modo de financiamento da economia, aprofundando a dependência externa do país, tanto financeira, quanto tecnológica. Este quadro revelou o quanto a referida dependência foi corroborada pelo envelhecimento da matriz industrial. Esta não se desenvolveu o bastante, de modo a se auto sustentar no campo da ciência e da tecnologia. Requisitos estes importantes para o avanço da estrutura industrial, como os moldes exigidos por um novo paradigma tecnológico, atualmente baseado na acumulação flexível.

A questão recai sobre o novo modelo de desenvolvimento a ser estabelecido no país, dentro de um contexto de ampliação da globalização dos mercados mundiais, que modifica as relações entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, imprimindo uma nova dinâmica internacional. Aliado a essa questão, internamente, o país passou por um processo de redemocratização, que modificou o peso e a posição dos agentes sociais internos, frente ao *status quo* do Estado Desenvolvimentista.

Os governos locais passam, ainda, a se defrontar com nova configuração de contexto social. Quando são observadas as esferas públicas políticas, destaca-se a multiplicidade de suas manifestações. Um primeiro exemplo é o da mídia, impressa e televisiva de cunho investigativo e independente, que promove a possibilidade da inclusão de temas na agenda pública. Enfatize-se, também, dentro desse mesmo âmbito, o desenvolvimento, a partir de tecnologias da informação, de novos canais de interação social e de informação propriamente dita, como a Internet. Um outro exemplo são as novas formas de associações da sociedade civil, tais como organizações especializadas na reunião sistemática e divulgação de informações sobre temas específicos, apresentando formas de tratamento e interpretações da realidade social, alternativas às versões oficiais. São exemplos dessas organizações a Comissão Pastoral da Terra, o Departamento Intersindical de Estudos Econômicos — DIEESE, o Instituto Brasileiro de Análise Sócio-econômica — IBASE, entre outras. Essas organizações têm condições de incluir novos temas na agenda pública, devido ao acesso à grande mídia.

O espaço público político é ampliado com o aumento da capacidade do surgimento de novos atores, que introduzem temas próprios na agenda pública, até então não considerados como de relevância social. São exemplos o Movimento dos Sem Terra — MST, o dos negros e o das mulheres.

Na atualidade, permanecem relações pessoais que possibilitam a manutenção do “jeitinho brasileiro”, das trocas fisiológicas e clientelistas. Relações essas, que convivem com as reconhecidas como impessoais, reafirmadoras da exclusão social. Paradoxalmente, relações impessoais, cuja missão é estimular a predominância da cidadania democrática, estão aflorando no Brasil através da ampliação de canais de participação, principalmente em gestões locais. Esses canais consistem em espaços

criados pelo Estado, em seu nível local, onde existem experiências efetivas. Como exemplo, destacam-se as Prefeituras, que estão implantando Sistemas de Orçamento Participativo.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu uma nova partição dos recursos fiscais entre as unidades subnacionais. Com isso, os municípios foram beneficiados. Contudo, quase que ao mesmo tempo, iniciou-se um processo de descentralização de encargos e competências para a esfera municipal, assunto considerado controverso, a ser esclarecido adiante. Assim, grande parte do aumento das receitas vinculou-se às novas atribuições municipais de promoção de políticas públicas, antes, quase exclusivamente, a cargo da União e dos estados, tais como políticas de atenção à saúde, educação e geração de emprego e renda. Percebe-se, então, que em termos financeiros, os municípios elevaram sua autonomia, pelo grande aporte de recursos oriundos de repasses dos estados e da União.

#### I.C- A nova agenda municipal

Neste cenário, uma nova agenda se estabeleceu para os governos locais nos anos noventa. Foram responsabilizados pela solução dos problemas relativos às desigualdades sociais, ao desenvolvimento econômico e urbano, antes competência do governo central. Para tanto, novos modelos de gestão local surgiram como opções. Entre eles, há os que, a todo custo, pretendem estimular o empreendedorismo competitivo no município, incrementando a capacidade competitiva local, estimulando maior eficiência da gestão urbana e as suas vantagens competitivas. Outros, além de investir neste setor, procuram estimular a democracia e a cidadania, com a criação de novos espaços públicos de participação dos cidadãos, enquanto novas esferas de exercício da cidadania ativa e de controle sobre o Estado local. Como exemplo, identificam-se as experiências recentes dos orçamentos participativos, em que a população interfere na elaboração das prioridades municipais expressas no orçamento.

Para enfrentar esses desafios, e, principalmente, galgar maior autonomia, os municípios precisam atentar para as questões fiscais e financeiras. Eles, além de buscarem formas de aumentar receitas, devem gerir responsavelmente os recursos,



evitando situações de insolvência, as quais recairiam, com conseqüências desastrosas, sobre eles e os desafortunados cidadãos. O que se afirma é o fato dos municípios, em situação de insolvência financeira, não terem como atuar na promoção de políticas públicas, tanto no âmbito social, quanto no desenvolvimento econômico local. A preocupação não deve restringir-se, apenas, ao nível de aporte de recursos, vindos de outras instâncias da federação, tampouco esperar renegociações de dívidas, sob pena da União — leia-se o contingente de contribuintes brasileiros — arcarem com o ônus desse endividamento. Faz-se necessário priorizar a gestão dos recursos disponíveis, voltados para a promoção do desenvolvimento econômico-social da região. Dentro dessa lógica, está inserida a diversificação de formas de financiamento dos municípios, as quais não gerem endividamento superiores à capacidade de obter e/ou gerar recursos financeiros. Nesta questão vale destacar os princípios preconizados por GALBRAITH (1996, p.57-66), sobre o papel do déficit público em uma sociedade justa. Tais princípios se mostram válidos para a gestão de recursos dos municípios. O déficit público pode ser uma medida deliberada, para que o governo aumente a demanda agregada, desde que voltada para a geração de empregos e para estimular a atividade econômica, e, ainda, promover o bem estar da população. Para tal, o déficit deve ser balizado por gastos públicos voltados para financiar investimentos, que promovam o crescimento econômico e o bem-estar. Segundo o autor, há uma regra para os gastos públicos correntes e de investimento; os primeiros devem ser cobertos por receitas de arrecadação de tributos, enquanto os outros podem ser feitos por empréstimos, desde que não comprometam futuros recursos.

Compartilhando a mesma preocupação, destaca-se o trabalho de RIBEIRO (1993), o qual elaborou um estudo sobre o “Sistema Preventivo” (*Early Warning System*). Este estudo teoriza sobre o problema da crise fiscal e financeira, ancorado na literatura norte americana sobre as experiências de suas próprias cidades. O autor levantou as causas que levam à crise, construiu indicadores analíticos de detecção e sugeriu atuação para a reversão do problema. Com relação às causas da crise fiscal, RIBEIRO (1993, p.74) partiu do princípio que ela resulta de um processo estrutural, estreitamente relacionada com as realidades sócio-econômica, política, organizacional e



financeira de um município. Assim, são apresentadas como causas: o declínio econômico, que afeta o volume de receita arrecadada e transferida ao município; o aumento populacional, que determina o aumento das demandas por serviços públicos essenciais (saúde e educação principalmente); e o nível de sofisticação das finanças municipais e de seus administradores.

O declínio econômico de um município ocorre pelo enfraquecimento de sua economia, até o limite da insolvência fiscal. Os principais efeitos são:

- a) redução da receita tributária municipal;
- b) redução de receitas transferidas por outras esferas do governo, tais como as cotas-parte do Imposto de Circulação de Mercadorias e de Serviços e do Fundo de Participação Municipal;
- c) aumento da necessidade de serviços públicos e investimentos, provocados pela demanda social.

A variação demográfica, também acarreta dificuldades financeiras. Com o aumento descontrolado da população, os serviços públicos são solicitados, acima da capacidade de arrecadação. Este fenômeno é observado pela queda da receita per capita. A variação demográfica negativa, indicada pelo declínio da população, pode causar queda da receita e da despesa. Caso esta última, seja menos susceptível à redução do que a receita, haverá desequilíbrio nas finanças municipais.

O grau de sofisticação financeira é tomado como uma das causas passíveis de afetar a saúde financeira. Para o autor, este grau é “a extensão em que a cidade emprega procedimentos tais como, a previsão de receitas, medidas de desempenho, elaboração de relatórios financeiros e contábeis, e também análise do impacto do desenvolvimento econômico”(RIBEIRO, 1993, p.77). A falta de conhecimento desses instrumentos, compromete a detecção da crise e a intervenção para soluções.

A cultura política de um município é uma variável condicionante, podendo determinar o nível de gastos e de endividamento. Assim, a gestão financeira fica condicionada também à forma de administrar — conservadora, moderna ou populista, cada uma delas gerando uma diferente prática financeira.

## II- As Finanças Públicas Municipais

Neste capítulo duas fases distintas das finanças públicas no Brasil são abordadas. A primeira se refere a um período de grande centralização de poder em favor da União. Tal centralização se expressou, principalmente, na limitação da autonomia fiscal e financeira dos governos subnacionais. A segunda fase, refletindo uma nova ordem política, se caracteriza, inversamente ao período anterior, por uma ampliação da autonomia dos estados e municípios.

As finanças públicas municipais são analisadas, a partir da reforma tributária de 1965 a 1967 — marco da centralização fiscal-financeira do regime militar de 1964. O outro período verificado é o pós-Constituição de 1988, no qual o país iniciou um período de intensa descentralização fiscal e de encargos.

A análise destes dois períodos mostra as inovações institucionais (legislação e criação de tributos) que implementaram as reformas tributárias, as quais foram determinantes, para as respectivas estruturas das finanças públicas municipais. Simultaneamente, dimensionou-se o impacto das mudanças ocorridas nas finanças municipais, de modo a ressaltar como foi estabelecida a repartição da arrecadação tributária entre os entes federativos: União, estados e municípios. Para o período pós-Constituição de 1988, discorre-se sobre as discussões relativas às repartições dos recursos fiscais e às atribuições dos mesmos.

### II. A- Caracterização das finanças públicas municipais (antes da Constituição de 1988).

Adota-se, como ponto de partida, a reforma tributária ocorrida no período de 1965 a 1967, a última empreendida antes da Constituição de 1988. Historicamente, esta reforma se deu no contexto do regime militar de 1964 e teve como orientação um grande projeto para eliminar as altas taxas de inflação dos anos sessenta. Introduziu um processo de modernização econômica, no tocante às questões do financiamento do governo e da economia, impulsionando novo processo de crescimento econômico. Como consequência, o referido projeto acolheu como prioridades: a correção da desordem tributária do país, as deficiências do sistema financeiro e a inexistência de um

mercado de capitais e, por fim, vencer os problemas ligados ao comércio exterior. Para tanto, foram elaboradas várias medidas, visando a ampla reforma institucional.

Dentre as medidas voltadas para a superação das deficiências do sistema financeiro, cabe destacar a criação do Banco Central, com a Lei n.º 4.595, cuja finalidade foi melhorar a condução da política monetária e dirimir a confusão causada pela existência simultânea da Superintendência de Moeda e Crédito — SUMOC e do Banco do Brasil. O primeiro órgão normatizava a política monetária e cambial, sem ter autoridade monetária. O segundo exercia funções de banco comercial e de fomento, acumulando as funções de Banco Central, sendo também banqueiro do Tesouro e do sistema bancário, através da carteira de redesconto e da caixa de mobilização bancária. Ambos, SUMOC e Banco do Brasil, eram definidos como agentes econômicos com funções de um banco central.

Uma outra medida foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação que, com base no Banco Nacional da Habitação, aliado aos fundos dos programas do Programa de Integração Social — PIS e o Patrimônio do Servidor Público — PASEP, transformou-se num importante agente de captação de poupança privada, para o financiamento do Tesouro Nacional e do investimento privado. Vale lembrar o papel propulsor e complementar da correção monetária em contratos e títulos financeiros de médio e longo prazos, a qual mostrou-se relevante na reforma do mercado de capitais.

Finalmente, as reformas do setor externo passaram pela simplificação e unificação do sistema cambial, pela modernização das agências do setor público ligadas ao comércio exterior, e pela maior integração com o sistema financeiro internacional como fonte de acesso a créditos de médio e longo prazos.<sup>4</sup>

A reforma tributária implementada no período de 1965 a 1967, inserida no plano maior da retomada do crescimento econômico, tinha como objetivo primário a solução da arrecadação insuficiente do Estado, visando solucionar o problema do déficit fiscal. No início dos anos sessenta, a carga tributária estava, aproximadamente, no patamar de 19% do PIB, considerado insuficiente pelo governo federal

---

<sup>4</sup> Sobre a política econômica de 1965/67 ver: RESENDE, André Lara, 1989.

Os mecanismos institucionais da reforma foram implementados através da Emenda Constitucional n.º 18 de 01/12/1965, da Lei n.º 5172 de 25/12/1966 (Código Tributário Nacional) e pela Constituição de 1967. O sistema tributário da reforma de 1965 a 1967, adotado no regime militar de 1964, pode ser caracterizado como centralizador e definido por propósitos de ordem política e técnica do governo: os de ordem política pretendiam se firmar, utilizando a concentração de poder, enquanto os de ordem técnica, seguindo a tendência política, foram considerados um meio necessário e imprescindível para a modernização do sistema. A coordenação do crescimento econômico era atribuição da esfera federal. O objetivo de centralização no âmbito técnico, pode ser dimensionado, ainda, por uma importante medida do governo central, em relação aos subnacionais: suprimir a coexistência de competências tributárias residuais, próprias das órbitas federal, estadual e municipal, que permitiam, a cada instância de governo, decretar impostos, desde que não concorrentes com igual imposto de uma esfera superior. Assim, estados e municípios tiveram seus impostos produtivos, transferidos para a órbita federal.

Destacam-se como medidas relevantes para a modernização do sistema:

- 1- A adoção da sistemática da arrecadação, priorizando a tributação sobre o valor agregado, ao invés de “em cascata”;
- 2- A redução do número de tributos;
- 3- A modificação dos critérios da partilha dos tributos entre os entes federativos.

## II.A a.- A estrutura do sistema tributário — impostos

A estrutura do sistema tributário, com a descrição dos principais impostos por unidade federativa, está condensada no Anexo I.

A Tabela 1 indica que o objetivo de centralização fiscal foi plenamente alcançado.

Tabela 1 - Arrecadação da receita tributária por nível de governo

%

Ano	União	Estados	Municípios
1960	63,9	31,3	4,7
1965	63,9	30,8	5,6
1970	65,0	32,2	2,8
1975	70,8	26,1	3,1
1980	72,8	24,0	3,2
1985	70,4	27,0	2,6
1986	67,1	30,1	2,8
1987	69,9	27,4	2,7
1988	70,2	26,9	2,9

Fonte: SERRA. 1991, p.45.

A Tabela 1 demonstra que os impostos arrecadados pelo governo federal são superiores aos das outras esferas juntas. Esta situação se intensificou nos anos setenta, quando a participação federal chegou ao seu ápice, com a arrecadação um pouco superior a 70% do total.

Constata-se que, com a implantação da reforma tributária de 1965 a 1967, os principais tributos foram alocados para a competência federal, visto que esta pretendia potencializar, ao máximo, a centralização de poder em suas mãos, para conduzir o planejamento e a orientação do crescimento econômico.

Destaca-se que tal reforma conseguiu elevar a arrecadação do Estado. Como medida desse resultado, observa-se o comportamento da carga tributária no período. Este situava-se em 19% do PIB, no início da década de 60; no final, já correspondia a 25%. Este patamar foi mantido por toda década de setenta e início dos anos oitenta.

## II.A.b- As transferências intergovernamentais

Integrando a reforma de 1965 a 1967, o governo federal criou um amplo mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas. O intuito não se reduzia, simplesmente, a beneficiar estados menos desenvolvidos e municípios menos populosos. O objetivo era manter e controlar a partição dos recursos entre os governos subnacionais. Foram criadas, então, novas regras de transferências de recursos, através dos respectivos Fundos de Participação, FPE e FPM.

A Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, aprofundou a centralização de poder da União, em relação aos recursos fiscais. A Emenda estipulou que os recursos dos fundos de participação de estados e municípios, os do fundo especial e os da participação nos impostos únicos teriam vinculações a aplicações determinadas pelo governo federal. Estes são os conhecidos recursos vinculados do sistema de transferências.

Faz-se possível concluir, então, que as transferências intergovernamentais, apesar do papel de distribuição de recursos, contribuíam, também, para que o sistema tributário permanecesse centralizado, porque a esfera federal limitava a autonomia dos estados e municípios.

## II.A.c- As contribuições sociais

Completando a reforma do sistema tributário, ressalta-se a criação de contribuições sociais pelo governo federal. As primeiras contribuições foram a dos empregados para o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS e da Previdência Social. Ambas incidiam sobre a folha salarial das empresas.

Em 1970, foi criado o Programa de Integração Social — PIS, financiado a partir de contribuição mensal sobre o faturamento das empresas. Outro programa similar foi elaborado para a formação do Patrimônio do Servidor Público — PASEP, financiado por contribuição mensal de entidades de natureza pública. Os recursos arrecadados pelo PIS e pelo PASEP foram direcionados para os programas de investimento de longa maturação do II Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1974/1976).

O surgimento de tais contribuições deveu-se à necessidade política de centralização e aos problemas fiscais, enfrentados no início da década de setenta. Elas eram facilmente arrecadadas e ofereciam a vantagem de não serem partilhadas com estados e municípios.

As contribuições sociais significaram um retrocesso, em relação ao pretenso objetivo de modernização do sistema tributário brasileiro, porque constituíram um retorno a formas de tributação “em cascata”; em outras palavras, são tributos cumulativos, por reincidirem sobre o setor produtivo. Um exemplo, é a tributação decorrente da Contribuição para Fins Sociais — COFINS — e da Contribuição Social

sobre o Lucro Líquido — CSLL. Estas contribuições recaem em empresas do setor produtivo, respectivamente, sobre o faturamento e sobre o lucro líquido, após o desconto do imposto de renda.

As contribuições, além de distorcerem a alocação de recursos, reduzem a competitividade dos produtos nacionais, nos mercados interno e externo. Elas estão diretamente relacionadas ao movimento da atividade econômica. Assim, quando a economia cresce, o mesmo ocorre com o resultado da arrecadação dessas contribuições.

#### II.A.d- O impacto sobre as finanças públicas municipais

A reforma tributária do período 1965 a 1967, afetou positivamente as receitas municipais; a principal causa, foi o incremento das transferências constitucionais.

Com base no conceito da disponibilidade final dos recursos tributários, ou seja, após as partições de receitas entre as três esferas de governo, nota-se uma melhoria expressiva da participação municipal.

Tabela 2 - Disposição final da receita tributária por nível de governo, após as transferências

Ano	%		
	União	Estados	Municípios
1960	59,4	34,0	6,5
1965	54,9	35,0	10,2
1970	58,7	30,6	10,7
1975	64,8	25,7	9,5
1980	66,2	24,3	9,5
1985	61,0	27,3	11,6
1986	57,0	29,8	13,2
1987	60,7	27,8	11,5
1988	61,3	27,4	11,4

Fonte: SERRA, José. 1991, p.45

De acordo com a Tabela 2, em 1960, a partição dos recursos (após as transferências), entre a União, estados e municípios era de aproximadamente, 60%, 34% e 6,5%, respectivamente. Já em 1970, ela pendeu favoravelmente para os municípios da seguinte forma: 59%, 30% e 11%, respectivamente. Com base nesses resultados, afirma-se ter iniciado, a partir da década de 1960, um processo de descentralização de recursos

fiscais no país, graças ao incremento das transferências constitucionais. Caso pudesse ser eleito um perdedor neste período, no que tange à distribuição de recursos, seriam os estados.

Em 1968, o governo federal, através de Ato Complementar, reduziu o percentual transferido do imposto de renda e do imposto sobre a produção industrial, de 20% para 12%, considerada a sua arrecadação em conjunto. Deste total, 5% seriam destinados aos estados, como Fundo de Participação dos Estados — FPE, 5% para os municípios, como Fundo de Participação dos Municípios — FPM e 2% para o então criado Fundo Especial — FE. Os repasses ocorriam com critérios não estáveis, sendo reduzida a participação dos municípios no “bolo” tributário, mas, mesmo assim, superior ao do início da década. Nos anos setenta, a participação dos municípios foi inferior a 10% e a dos estados, caiu mais ainda. Enquanto isso, os recursos da União se elevaram de 59% para 66%, demonstrando o seu apetite por recursos e, evidentemente, pelo poder.

Nesta mesma década, os governos subnacionais pressionaram, mais expressivamente, o governo federal, ambicionando maiores graus de autonomia e descentralização de recursos. Tal situação é explicada como reflexo das derrotas eleitorais e pelo conseqüente revigoramento da oposição.

A Emenda Constitucional n.º 5, de 1975, traduziu o entendimento político do governo militar em desconcentrar recursos, revertendo, assim, o processo de centralização, elevando os percentuais de distribuição do FPE e do FPM: em 1976 para 6% e em 1981 para 17% do montante tributário total, conforme Tabela 3.



Tabela 3 - Fundos de Participação: destino da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados

Período	% Arrecadação IR e IPI		
	FPE	FPM	FE
1968	10,0	10,0	---
1969/75	5,0	5,0	2,0
1976	6,0	6,0	2,0
1977	7,0	7,0	2,0
1978	8,0	8,0	2,0
1979/80	9,0	9,0	2,0
1981	10,0	10,0	2,0
1982/83	10,5	10,5	2,0
1984	12,5	13,5	2,0
1985	14,0	16,0	2,0
1986/set.88	14,0	17,0	2,0

Fonte: In: SERRA, José. 1991, p.45

A partir de 1983, quando tomaram posse os governadores eleitos por votação popular, após dezessete anos de ditadura militar, com a Emenda Constitucional n.º 23, os FPE e os FPM elevaram-se de 12,5% e 13,5%, chegando a atingir 14% e 17%, respectivamente, em 1986 a 1988.

Os dados e fatos expostos confirmam a idéia de que a reforma no sistema tributário de 1965 a 1967, e posteriores medidas institucionais, se, por um lado descentralizaram recursos em benefício dos municípios, no que tange ao aporte de transferências, por outro, tornaram-se responsáveis pelo processo de maior centralização fiscal.

#### II.B- As finanças públicas municipais (pós-Constituição de 1988)

A Constituição de 1988 implementou uma nova reforma no sistema tributário. Seguindo a orientação dos anos oitenta, ela foi, eminentemente, descentralizadora de recursos, a favor de estados e municípios, a partir do incremento das transferências constitucionais.

Contrariamente à reforma de 1965 a 1967, o sistema tributário reverteu a centralização fiscal existente, ao ampliar a autonomia financeira estadual e municipal, através da redução da interferência de outros poderes sobre a competência tributária de seus impostos. A sua estrutura manteve-se, basicamente, a mesma. Os principais

impostos decorreram da incidência sobre bens e serviços, enquanto a tributação sobre o patrimônio e a renda, não tiveram importância equivalente. A principal modificação ocorrida neste sistema foi a intensificação da carga de tributos cumulativos, obtida pela maior utilização das contribuições sociais. A carga tributária da segunda metade da década de oitenta estava inferior à dos anos setenta, oscilando entre 23% e 24% do Produto Interno Bruto — PIB. Nos anos noventa, com o aumento da arrecadação de tributos cumulativos e com a estabilização da economia promovida pelo Plano Real, a carga tributária elevou-se, aproximando-se do patamar de 30% do PIB.

#### II.B.a- As fontes de recursos dos municípios

A Constituição de 1988 privilegiou, em termos de recursos tributários, principalmente os municípios, os quais se beneficiaram com o maior aporte de receitas fiscais. Contudo, a origem dessas receitas eram, principalmente, transferências de instâncias superiores — estados e União.

A Constituição de 1988 aumentou o grau de autonomia fiscal dos estados e municípios. Os estados obtiveram poder total sobre a definição das alíquotas do ICMS. A União perdeu a competência de conceder isenções de impostos estaduais e municipais, além de não poder exigir a vinculação de determinados gastos, ao emprego dos recursos distribuídos aos governos subnacionais.

As principais alterações se referiram à redefinição e elevação dos percentuais de repasses aos estados e municípios. Os principais impostos estaduais (ICMS e IPVA) e os da União (IR, IPI e impostos sobre comércio exterior) mantiveram a sua competência, apesar do repasse de parcela maior aos municípios.<sup>5</sup>

#### II.B.b- O impacto da reforma tributária de 1988 sobre as Finanças Municipais

É consenso entre muitos estudiosos de finanças públicas, elegerem os municípios como os grandes beneficiários da reforma tributária, quando o tema versa sobre

---

<sup>5</sup>Para detalhes da nova configuração dos recursos dos municípios, ver o Anexo II, p.102

repartição dos recursos da arrecadação tributária e se considerado o conjunto dos municípios, independentemente de seu porte.<sup>6</sup>

Os dados da Tabela 4 permitem uma melhor compreensão.

Tabela 4 - Participação % da receita tributária de cada ente federativo em relação à receita tributária total

Anos	Receita Tributária (em US\$ milhões)	% da Receita Tributária		
		União	Estados	Municípios
1980	61.077	75,4	21,8	2,8
1981	67.410	75,4	21,3	3,3
1982	70.821	75,9	21,4	2,7
1983	50.540	76,6	20,6	2,6
1984	45.504	73,6	23,7	2,7
1985	50.181	72,6	24,8	2,6
1986	66.700	70,5	27,0	2,5
1987	66.645	71,5	26,0	2,5
1988	68.177	70,2	26,9	2,9
1989	97.993	68,8	28,6	2,6
1990	131.180	69,5	27,5	3,0
1991	100.851	64,8	30,3	4,9
1992	96.577	67,0	28,6	4,4
1993	111.790	72,2	23,3	4,5
1994	161.002	67,7	28,7	3,6
1995	204.392	66,3	29,0	4,7

Fontes: BREMAEKER, François E. J. de. 1998, p.1999.

Ela indica a evolução da participação dos entes federativos, em relação à receita total arrecadada pela União, estados e municípios. É possível perceber o crescimento da participação dos municípios, principalmente após 1988. De 1980 até 1995, ela quase duplicou. Tal melhoria estendeu-se para os estados, só que em menor escala. Enquanto isso, neste mesmo período, houve uma queda na participação da União.

<sup>6</sup> AFONSO, José Roberto R. , SERRA, José. Finanças públicas municipais. trajetórias e mitos. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, p.44-50, outubro de 1991

ALÉM, Ana Cláudia de , GIAMBIAGI, Fábio. *As finanças na década de 90: O caso da cidade do Rio de Janeiro - retrospecto 1993/1996 e Simulações para 1997/2000*. Planejamento e Políticas Públicas, Rio de Janeiro, n.º14, p.234-282, dez 1996

BREMAEKER, François E. J. de. Evolução das finanças dos municípios. GIGLIO, Celso. *O município moderno*. M H Comunicação. Brasília, 1998, p.187-211

A próxima tabela clarifica a melhoria constatada. Ela considera a distribuição da receita disponível entre as três esferas de governo, após a repartição das transferências intergovernamentais.

Tabela 5 - Distribuição da receita disponível entre as três esferas de governo  
%

Esferas de Governo	1980	1988	1994
Receita Disponível (consideradas as transferências intergovernamentais)	100,0	100,0	100,0
União	69,0	62,0	58,0
Estados	22,0	27,0	27,0
Municípios	9,0	11,0	15,0

Fonte: AFFONSO, Rui. 1996, p.4

Do total das receitas disponíveis, repartidas entre a União, estados e municípios, a participação, dos últimos, foi manifestamente aumentada, por deter apenas 9,0% da receita disponível em 1980, passando para 15,0% em 1994. Tal fato, também, é notado na esfera estadual, principalmente entre 1980 e 1988. Após 1988, apesar das receitas de transferências da União terem sido aumentadas, os estados precisaram repassar mais recursos do imposto de circulação de mercadorias e serviços — ICMS para os municípios, com aumento do percentual de 20% para 25%. Isto explica porque sua participação no total das receitas não aumentou, após 1988. Enquanto isso, a União destacou-se pela perda de participação na receita tributária disponível total. Um outro aspecto, evidencia a dimensão da descentralização de recursos ocorrida. Agregando-se os valores dos estados e municípios, constatam-se os crescimentos no “bolo” tributário total: em 1980 era 31%, e em 1994 alcançou 42,0% do total — uma elevação de 35,0 pontos percentuais no período.

#### II.B.c- A criação de novos tributos não-transferíveis pela União

Logo após a promulgação da Constituição, a União teve que enfrentar desequilíbrio fiscal e financeiro, aliado às perdas de receitas, notadamente IR e IPI. Na tentativa de obter o equilíbrio fiscal, criou novos tributos e elevou as alíquotas dos já existentes.

Surgiram, então, novas contribuições sociais. A contribuição social sobre o lucro líquido — CSLL — de 1989, com a alíquota de 0,5% e que, com o passar dos anos, em 1999, elevou-se até 3,0%. Foi criado, também, o imposto provisório sobre as movimentações financeiras — IPMF — em 1993, e reeditado como contribuição provisória sobre as movimentações financeiras — CPMF — em 1996, através da Lei Federal n.º 9311, de 24 de outubro de 1996. A alíquota inicial de 0,20%, passou a 0,38%, devido a Emenda Constitucional n.º 21, de 18 de março de 1999.

Como exemplos de elevação de alíquotas, têm-se os aumentos do IOF e da COFINS, tornando-se, principalmente a última, em importantes fontes de recursos da União. A COFINS, em 1998, correspondia a 2,08% em relação ao PIB, no total da receita tributária do governo federal, representando a sua segunda fonte de receita e superando a receita proveniente do IPI. Diga-se que estes tributos não são partilhados com nenhum outro ente federativo.

Tabela 6 - Composição da Receita Tributária (%PIB)

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Imposto de Importação	0,42	2,16	0,45	0,47	0,76	0,54	0,59	0,73
IPI	2,16	2,34	2,47	2,08	2,11	1,99	1,94	1,81
Imposto de Renda	3,39	3,80	3,94	3,76	4,47	4,33	4,21	5,08
Pessoa Física	0,16	0,15	0,23	0,28	0,34	0,32	0,33	0,34
Pessoa Jurídica	0,84	1,37	1,06	1,20	1,45	1,66	1,48	1,39
Fonte	2,39	2,28	2,65	2,28	2,68	2,35	2,40	3,35
IOF	0,59	0,62	0,81	0,73	0,50	0,37	0,44	0,39
COFINS	1,31	1,00	1,38	2,14	2,36	2,30	2,21	2,08
PIS / PASEP	1,06	1,08	1,16	1,05	0,95	0,95	0,88	0,84
CSLL	0,28	0,74	0,79	0,90	0,91	0,85	0,89	0,85
PSS (Cont. servidor público)	-	-	-	0,25	0,33	0,33	0,30	0,28
IPMF/CPMF	-	-	0,07	0,99	0,03	0,00	0,80	0,90
Outros	0,86	2,08	1,19	0,66	0,58	0,55	0,74	1,80
Total da Receita Federal	10,07	12,05	12,26	13,03	13,00	12,21	13,00	14,76

Fonte: GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. 1999, p. 189.

Como pode ser observado, as contribuições sociais cresceram muito desde a reforma tributária da Constituição de 1988. Em 1980, representavam 1,0% do PIB; em 1990, arrecadaram 2,7% do PIB e em 1999, previu-se algo em torno de 4,2% do PIB. Ao se juntarem com a arrecadação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras — CPMF, o total dos recursos provenientes das contribuições foi de 5,0%

do PIB. Enquanto isso, o IPI amargou, desde 1970, um processo de perda de importância no total arrecadado pela União. Esses dados demonstram como o padrão da tributação se modificou, em relação ao total arrecadado, com o crescimento da participação das contribuições.

Outras medidas, no decorrer da década de 90, foram tomadas no sentido de gerar mais recursos para a União. Retiraram-se recursos dos Municípios, tais como: a adoção de uma farta renúncia fiscal aos impostos que constituem o FPM; a apropriação de recursos pela criação do fundo social de emergência — FSE, depois chamado de fundo de estabilização fiscal — FEF; a desoneração do ICMS sobre os produtos primários e semi-elaborados; a ampliação da cobrança de dívidas anteriores.

#### II.B.d- A evolução das finanças municipais (1988 a 1998)

Utilizando como fonte os estudos de BREMAEKER (2000), demonstrar-se-á como o aumento dos recursos fiscais dos Municípios comportou-se.

Tabela 7 - Distribuição das receitas média municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 1889\* (em R\$ mil, dez. 1998)\*\*

Grupos de Hab. (por mil)	Receita Total (R\$)	Receita Tributária		Transferências		Outras receitas	
		(R\$)	%	(R\$)	%	(R\$)	%
Total	6.869	1.078	15,7	3.521	51,3	2.270	33,0
até 2	796	9	1,1	563	70,8	224	28,1
2 a 5	977	15	1,5	708	42,5	254	26,0
5 a 10	1.187	32	2,7	835	70,3	320	27,0
10 a 20	1.866	69	3,7	1.279	68,5	518	27,8
20 a 50	3.647	242	6,6	2.450	67,2	955	26,2
50 a 100	10.017	893	8,9	6.255	62,5	2.869	28,6
100 a 200	22.244	2.417	10,9	13.695	61,5	6.132	27,6
200 a 500	48.807	8.042	16,5	28.285	58,0	12.480	25,5
500 a 1000	118.616	21.699	18,3	63.155	53,2	33.762	28,5
1000 a 5000	241.865	69.654	28,8	111.859	46,2	60.532	25,0
5000 a mais	2.946.480	666.359	22,6	955.606	32,4	1.324.515	45,0

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 2.526 Municípios.

(\*\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: BREMAEKER, François E. J de, 2000, p. 10

Tabela 8 - Distribuição das receitas média municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 1998\* (em R\$ mil)\*\*

Grupos de Habitantes (por mil)	Receita Total (R\$)	Receita Tributária		Transferências		Outras receitas	
		(R\$)	%	(R\$)	%	(R\$)	%
Total	12.514	2.721	21,7	7.700	61,6	2.093	16,7
até 2	1.654	21	1,3	1.377	83,2	256	15,5
2 a 5	2.077	56	2,7	1.713	82,5	308	14,8
5 a 10	3.403	220	6,5	2.603	76,5	580	17,0
10 a 20	5.160	398	7,7	3.941	76,4	821	15,9
20 a 50	9.785	1.172	12,0	7.198	73,5	1.415	14,5
50 a 100	23.838	4.107	17,2	16.568	69,5	3.163	13,3
100 a 200	62.131	14.544	23,4	39.919	64,3	7.668	12,3
200 a 500	137.948	37.942	27,5	83.778	60,7	16.228	11,8
500 a 1000	268.947	59.648	22,2	146.702	54,5	62.597	23,3
1000 a 5000	562.126	176.248	31,4	310.715	55,2	75.163	13,4
5000 a mais	5.757.637	2.306.814	40,1	1.861.024	32,3	1.589.799	27,6

(\*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 573 Municípios

(\*\*) Valores deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: BREMAEKER, 2000, p. 11.

Os dados das Tabelas 7 e 8 foram citados para considerar as grandes diferenças entre os municípios, por conta das desigualdades regionais e do porte demográfico de cada um. Assim, a amostra de municípios utilizada, foi distribuída em grupos, que incorporam o número de habitantes.

As receitas tributárias cresceram, no período total em tela, demonstrando ganhos na arrecadação dos tributos. Houve maior esforço tributário, provocado pela necessidade de recursos que suprissem uma demanda crescente de serviços. Observa-se o fenômeno em todas as faixas de grupos de habitantes. Esse resultado ocorreu pela associação de três fatores:

1-A modernização dos métodos de arrecadação dos municípios maiores;

2-A estabilização dos preços, ocorrida a partir de 1994, que melhorou a avaliação dos valores das propriedades;

3-O crescimento do setor serviços, em relação aos setores da indústria e do comércio, elevando o potencial arrecadador do ISS.

Nos municípios menores, as informações apontam para aumento de arrecadação, como fruto da organização das regulamentações para a tributação e cobrança próprias.

As transferências constitucionais tiveram um crescimento inferior ao das receitas tributárias próprias. Contudo, sua parcela de participação ampliou-se de 51,3%, em 1989, para 61,6%, em 1998. Segundo BREMAEKER (2000), isso decorreu da eliminação do fator inflacionário, o que implicou na queda da participação relativa das “outras receitas”, indicadas nas Tabelas 7 e 8. Considerando os dados referentes ao grupo de habitantes, constata-se que as transferências aumentaram o seu peso na receita total, em todas as faixas, com exceção da faixa de municípios com mais de 5 milhões de habitantes, para a qual o peso foi mantido.

Os dados “outras receitas” mostraram-se reduzidos na média total, bem como em todas as faixas de população dos municípios, evidenciando a perda de seu peso relativo, frente às fontes de receitas totais.

O resultado da análise das Tabelas indica que o peso das transferências constitucionais foi elevado, em relação ao total das receitas, apesar do crescimento das receitas tributárias dos municípios. Desta constatação, extrai-se uma outra: os municípios necessitam de outras fontes de receita, que possuam maior potencial arrecadador.

Os principais tributos municipais, IPTU e ISS, têm problemas oriundos da complexidade de sua cobrança, tanto pelo aspecto técnico, quanto pelo político. As “outras receitas”, dentre as quais se destacam as receitas de capital, demonstram pouco potencial. Além disso, o recurso às operações de crédito tenderá a ser mais criteriosa, devido às novas regras previstas pela Lei da Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Por fim, insere-se a queda da influência inflacionária sobre a execução orçamentária pública.

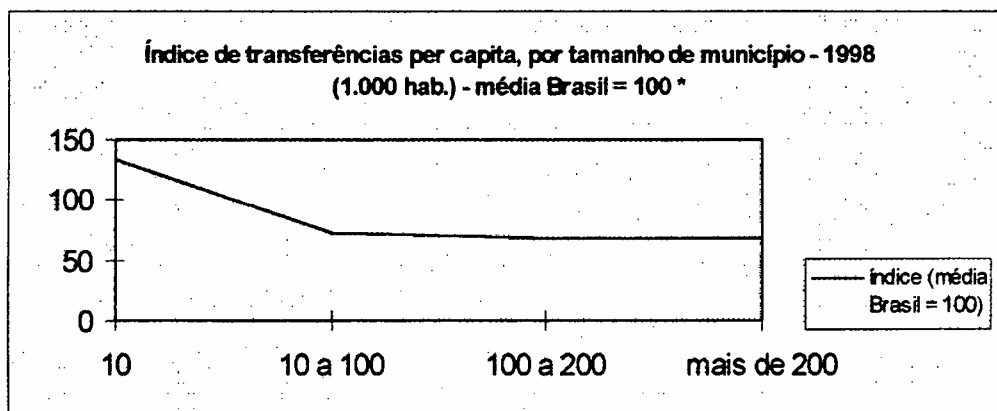
#### II.B.e- Estrutura de repartição dos recursos entre os municípios

Os municípios, como já demonstrado, tiveram um efetivo ganho na repartição dos recursos tributários, a partir da Constituição de 1988. Entretanto, quando se observa a distribuição dos recursos entre eles, os ganhos não foram homogêneos. Segundo GIAMBIAGI e ALÉM (1999, p.265), os critérios de rateio do FPM, os mesmos, desde antes da Constituição de 1988, beneficiaram, proporcionalmente, mais os



municípios de pequeno porte, do que os de grande porte. Os critérios de rateio do FPM, cujos recursos derivam dos impostos federais, fundamentam-se no princípio redistributivo, isto é, os mais carentes recebem mais recursos. A quota-parte do ICMS, imposto estadual, é partilhada segundo o princípio compensatório, ou seja, devolve os recursos do ICMS ao município, de acordo com a predominância do fator valor adicionado, na ponderação do índice de participação, o qual representa 80% deste índice. Cada estado tem uma legislação própria para determinar o índice de participação.

O Gráfico, a seguir, indica que os maiores índices de transferências por habitante foram conseguidos pelos municípios de menor porte. Para aqueles com menos de 10.000 habitantes, o índice de transferência por habitante é bem superior ao de outros com maior porte.



(\*) Inclui as transferências federais e estaduais.

Fonte: GIAMBIAGI e ALÉM, 1999, p.265

Na conclusão dos autores, esta situação aponta para problemas nos municípios de maior população, geralmente os de melhores condições econômicas, gerados pelas altas taxas de urbanização e pelos altos índices de densidade demográfica. Daí, decorrem maiores necessidades de investimentos sociais, que atendam a demanda crescente da população. Na forma atual de repartição, os recursos partilhados não são suficientes. Esta situação torna os municípios de maior porte, principalmente os das regiões metropolitanas, mais dependentes de uma intervenção direta da União e dos estados. REZENDE (1998), em seu artigo sobre a análise dos problemas de financiamento e de recursos de grandes cidades (*big cities*), compartilha a mesma opinião. Para ele, a

estrutura de repartição de recursos reflete, ainda, interpretações passadas da dinâmica regional, não levando em conta importantes questões, tais como: metropolização da pobreza; a ampliação do movimento de urbanização; maior população das grandes cidades no total da população; as diferenças regionais de distribuição da população, por idade, e sua transformação nos últimos anos. Essas modificações demográficas não estão contempladas no perfil da repartição das transferências, acarretando que as médias e grandes cidades permaneçam com grande dependência da intervenção direta dos governos federal e estadual, na resolução de tais problemas.

Aos problemas assinalados, juntam-se outros, típicos de grandes aglomerações urbanas, em países menos desenvolvidos — congestionamento do tráfego, poluição, alta taxa de criminalidade, moradia e saneamento. Problemas típicos de infraestrutura urbana, que se aliam aos encargos descentralizados — saúde e educação. Em suma, o autor descreve uma situação para as cidades maiores, nas quais os problemas locais estão aumentando, enquanto a estrutura de repartição das transferências tem um desenho que beneficia as cidades menos populosas, apesar de seu sofrimento, com os problemas já elencados, não ser experimentado na mesma magnitude.

GRANADO (1996), em artigo que trata de finanças públicas municipais, tendo como pano de fundo a região do ABC, mais especificamente a cidade de Santo André, apontou para os problemas dos critérios de rateio, dos tributos estaduais e federais, que beneficiam os municípios menos populosos. Citou, como exemplo, o rateio do ICMS, cujo fator mais importante é o da geração de valor agregado (80% do total no estado de São Paulo) pelos municípios. Argumentou que a maior parte das despesas de uma prefeitura, está relacionada ao seu contingente populacional e não às suas empresas. Como os municípios recebem mais recursos da quota-parte do ICMS, relativo à capacidade de geração de valor agregado e não por sua população, os recursos acabam não sendo direcionados às cidades de maior população, principalmente, em regiões metropolitanas.

Com essa discussão, constata-se que a descentralização ocorrida, a partir da Constituição de 1988, levou à exacerbação de uma assimetria na disponibilidade de recursos entre os municípios. No Brasil, geralmente aqueles com condições mais

favoráveis de gerar receita própria, possuem contingente populacional maior. Eles esbarram em grande dificuldade de auto-sustentação, haja vista a exigência por serviços, demandada por sua população.

Os municípios com base produtiva pouco desenvolvida, permanecem dependentes das transferências governamentais, em virtude do pequeno potencial arrecadador e, ainda, ao fato de não serem estimulados a usar capacidades tributárias próprias. A assimetria na disponibilidade de recursos por habitante, em favor dos municípios menores, mostrou-se como um grave problema no cumprimento da descentralização. Tal assimetria impede a identificação de um padrão de hierarquia de responsabilidades a ser estabelecida, em função de uma outra de demandas e de recursos financeiros, humanos e gerenciais, voltada para a descentralização. Na realidade, municípios mais populosos, com elevada densidade populacional, se deparam com problemas mais complexos e de maior custo, cujas soluções se encontram em seu próprio âmbito. REZENDE (1998) enfatiza as disponibilidades financeiras, onde elas não se relacionam diretamente com a natureza de demandas, vinculadas à metropolização dos habitantes e da pobreza, exigindo um novo modelo de repartição de responsabilidades na Federação Brasileira.

#### II.B.f- As atribuições municipais

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, formou-se, equivocadamente, a opinião que os estados e municípios teriam sido beneficiados pelo aumento de recursos disponíveis, sem, contudo, estarem comprometidos com novas responsabilidades. Ou seja, não teria ocorrido transferência de encargos da União para eles, na mesma magnitude do repasse de recursos. Nos segmentos onde ocorreram propostas efetivas de descentralização, como nos da saúde e educação, os gastos foram efetivamente ampliados.

Na realidade, de acordo com AFFONSO (1996, p.4 ), verificou-se um aumento significativo na participação de estados e municípios na despesa pública, por conta da ampliação da capacidade financeira dos estados e municípios. Em 1994, eles respondiam

por cerca de 78% da inversão pública (formação bruta de capital fixo — FBKF) e por 62% do consumo corrente, desconsideradas as empresas estatais.

Assim sendo, os dados apresentados contrariam a opinião divulgada nos últimos anos. A assunção de maiores responsabilidades pelos estados e municípios é atestada, através da magnitude dos seus gastos, em relação ao total da despesa pública. Tal fato pode ser reafirmado por um simples exame da Constituição de 1988, nos artigos 23, 30 e 144, nos quais são delegadas atribuições a cada nível de governo, no que tange a legislar e executar despesas, nas mais distintas áreas. As competências para atuação de cada ente federativo, contudo, não foram claramente demarcadas. Existem áreas em que as atribuições são exclusivas para cada um deles, e em outras, concorrentes, suplementares e comuns às três esferas de governo.

Aos municípios, foram incumbidas as funções de executores, não exclusivos, de programas relativos à educação e saúde, além de despesas de sua exclusiva competência, das quais destacam-se: a organização e a prestação de serviços públicos de interesse local; a promoção do ordenamento territorial; e a implantação da política de desenvolvimento urbano. Contudo, as competências de seus gastos não podem ser perfeitamente delimitadas. Eles, outrossim, arcam com os mais diversos tipos de gastos, inclusive os relativos ao combate à pobreza, ao desemprego e à marginalização.

É facilmente perceptível a prática inadequada de determinar a alocação de recursos para os municípios, partindo-se da delimitação constitucional das competências para os gastos públicos, quando considerados por nível de governo. A grande questão não é a delimitação constitucional das competências; mas sim, como implementá-las, ou seja, não basta a divisão das atribuições, é mister a maior articulação entre os entes federativos e a urgente modernização da Administração Pública, em todas as suas esferas. Como enfatizado por REZENDE (1998), implica em um novo modelo de relacionamento entre as esferas da Administração Pública, onde as disponibilidades financeiras devem ser hierarquizadas, de acordo com as responsabilidades de cada ente, estas definidas por um nível mais avançado de coordenação.

A necessidade de novas receitas e a melhor hierarquização da distribuição dos recursos, sobressaem-se como tema de primeira ordem, principalmente, quando se

depara com a informação, de que em 1998, 55,5% dos municípios brasileiros apresentaram déficit orçamentário (IBAM 1999, p. 3). Além disso, são conhecidos vários casos de novos municípios — criados após a Constituição de 1988 — que não possuem receita suficiente para a sua manutenção mínima, ou seja, não têm capacidade de arrecadação para suprir as despesas essenciais mínimas (burocracia, saúde e educação) de um município.

### III- As Finanças Públicas de Campinas

A proposta deste capítulo é construir um diagnóstico econômico-financeiro da Prefeitura de Campinas, para clarificar as características e atributos contidos nos seus resultados orçamentários.

Apresentam-se os procedimentos metodológicos aplicados na investigação. O método escolhido é o de estudo de caso. A primeira parte ocupa-se da caracterização do método de análise. Em seguida, indica-se a forma de coleta de dados, da organização e do tratamento estatístico, a fim de promover o necessário suporte às conclusões deste trabalho.

#### III.A- O método de estudo

O método do estudo de caso é uma abordagem do fenômeno, derivada da chamada pesquisa qualitativa. Trata-se de uma perspectiva de estudo, com o objetivo de tratar um fenômeno em seu contexto próprio de ocorrência. O estudo de caso permite analisar, com maior profundidade, um ambiente, um sujeito ou uma situação em particular, conforme descrito por GODOY (1995, p. 25). A autora ressalta que esta estratégia metodológica procura entender fenômenos, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos e quando o foco de interesse recai sobre fenômenos da atualidade.

A situação a ser analisada — diagnóstico econômico-financeiro do município de Campinas. O estudo relaciona-se ao contexto do impacto da descentralização fiscal do sistema tributário brasileiro, a partir do início dos anos 80, e de seu incremento com a promulgação da Constituição de 1988.

Objetiva compreender, mais claramente, o comportamento das finanças, do referido município, no decorrer de um período de 20 anos (1980 a 1999), num cenário onde várias mudanças institucionais ocorreram. As principais e mais importantes, foram a descentralização fiscal e a ampliação da autonomia municipal. Descreve-se, também, o comportamento relativo às receitas, às despesas, aos investimentos e às dívidas.

Empreende-se um estudo de caso sobre as finanças do município de Campinas, a partir da descentralização fiscal dos anos 80, utilizando-se dados coletados, para

identificar como as autoridades municipais direcionaram a política de arrecadação tributária e de gastos públicos no período. Para isso, foram selecionados indicadores que expressam a estrutura financeira da Prefeitura.

A coleta de dados baseia-se nos balanços gerais da Prefeitura Municipal de Campinas. Neles estão contidos os dados referentes às receitas, às despesas realizadas, às dívidas, dentre outros; trabalhados de modo a compreender o comportamento das finanças, no decorrer do período selecionado.

Os dados estão agrupados, com base nos fenômenos que se pretende caracterizar. Por exemplo: as receitas municipais, são tratadas de acordo com sua origem, quando de arrecadação própria (impostos, taxas e contribuições), ou de transferências (fundo de participação dos municípios, cota-parte do ICMS etc.), ou de operações de crédito. Os valores correntes foram atualizados para o ano de 1999, a fim de que o efeito da inflação do período selecionado (1980 a 1999) — aliás extremamente alta — não causasse desvios prejudiciais à análise.

Construíram-se indicadores (coeficientes), a partir da relação estabelecida entre os dados e a receita/despesa total. As contas públicas (receitas, despesa etc.) são tratadas, também, em termos per capita. Esta análise permite visualizar o orçamento municipal com base em sua população-alvo. O modo escolhido para organizar e analisar os dados, foi aquele utilizado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados — SEADE (1993) — por entender-se que “esta forma de exprimir as variações parece ser a mais adequada do ponto de vista da disponibilidade e do emprego dos recursos, introduzindo elementos que tornam mais homogêneas as bases de comparação dos comportamentos efetivos da receita” (p. 3).

Completando o tratamento dos dados e objetivando comparações, estes foram agrupados com base no período total (1980 a 1998) e destacados nos períodos antes e pós-Constituição de 1988. A análise privilegia a evolução das contas públicas: receitas e despesas, investimentos, dívidas flutuante e fundada, entre outras. As despesas são analisadas pelos aspectos de suas funções (educação, saúde, segurança, habitação etc.) e por suas categorias econômicas (correntes, custeio, capital etc.). Finalmente, realizam-se simulações para o quadriênio — 2001 a 2004 — considerando-se as expectativas

geradas pelo comportamento recente das finanças de Campinas. As simulações servem de base, para que sejam discutidas as formas e os limites do financiamento das despesas/investimentos para os próximos anos.

### III.B- Caracterização do município de Campinas

#### 1-Aspectos demográficos.

Segundo o último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estudos - IBGE, o município tinha em 1996, 907.996 habitantes. Na ocasião foi considerada a terceira concentração populacional do Estado de São Paulo, (representando 2,7% da população do Estado), situando-se entre as 20 maiores concentrações do país (0,6%). A taxa média de crescimento populacional, referente ao período de 1980 a 1996, foi de 1,88% ao ano. Esta taxa foi utilizada para a estimativa dos anos posteriores até 1999.

A área do município tem 890 km<sup>2</sup>, com uma densidade demográfica de 1.020 habitantes por km<sup>2</sup>.

#### 2-Aspectos sociais.

Área educação: 465 escolas, entre os ensinos pré-escolar e o médio: destas, 162 são municipais, 195 estaduais e 108 particulares. Nelas existem 221.425 matrículas, sendo 154.339 no ensino fundamental, 45.125 no ensino médio e 21.961 no ensino pré-escolar. São 9.354 docentes entre as três categorias escolares. As 3 principais universidades são: Universidade de Campinas - UNICAMP, com 15.000 alunos; Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUCCAMP, com 18.000 alunos e Universidade Paulista - UNIP, com 1.500 alunos. Para se ter uma idéia da evolução do setor, em 1980, nas escolas do município, haviam 143.782 matrículas, sendo, 110.646 no ensino fundamental, 19.620 no ensino médio e 13.516 no ensino pré-escolar.

Área de saúde: segundo o SEADE, em 1993 haviam 22 hospitais com a capacidade total de 3.272 leitos; sendo, 251 leitos governamentais (131 estaduais e 120 municipais) e 3.021 leitos particulares (474 em hospitais com fins lucrativos e 2.547 em hospitais sem fins lucrativos).



### 3-Aspectos Econômicos

Conforme a Associação Comercial e Industrial de Campinas - ACIC, com resultados publicados em 1997 e relativos a 1996, comparados aos dez anos anteriores e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE:

Estabelecimentos industriais: cresceram em número de 73%, passando de 2.600 para 4.500 estabelecimentos. Destes, 59 são de grande porte (S/A), 1.660 de médio porte (Ltda.), 1.386 de pequeno porte (individual) e 1.395 micro-empresas.

Setor de atividade: os 4 setores principais são ocupados pela construção civil, detentora de 33,2% do total, com 1.494 estabelecimentos; pelo vestuário, representando 14,9%, com 670 unidades, pela metalurgia, significando 7,3%, com 330; e pela mecânica, com 300 estabelecimentos, correspondendo a 6,7%. O segmento industrial destaca-se como o primeiro, em termos de fonte geradora de recursos financeiros, representando 40% dos recursos movimentados.

Estabelecimentos comerciais: cresceram 276%, passando de 4.120 para 15.500 estabelecimentos, sendo 13.360 do comércio varejista e 2.140 do atacadista. O setor gerou 30% dos recursos do município, sendo que o comércio varejista contribuiu com 9% e o atacadista com 21%. No comércio varejista, as três principais atividades são bares e restaurantes (15,3% do total), confecções e calçados (9,3%), material elétrico e comunicação (8%). No comércio atacadista, os três principais são produtos agrícolas (23,1%), mercado e entreposto (8,3%) e material elétrico e comunicação (5,1%).

Estabelecimentos do setor de serviços: foram os que mais cresceram em número, entre 1985 e 1997, passando de 3.200 para 14.000 estimados, representando um crescimento de 353%. Os principais setores de atividade são os serviços de alojamento (com 24,6% do total), serviços auxiliares diversos (23,4%), serviços comunitários sociais (20,1%) e serviços de reparo, manutenção e instalações (8,8%). Da mesma forma que o setor de comércio, o de serviços geram 30% dos recursos financeiros em Campinas.

Emprego e mão de obra: o município é responsável por 2,5% da mão de obra ocupada do Estado. Em 1985, o contingente de trabalhadores era de 221.067, e em

1996, chegou a 273.173, segundo dados do IBGE, cadastro central de Empresa de 1996.

Salário médio da mão de obra contratada em 1996 era de R\$ 401,00.

Renda per capita em 1996: R\$ 6.800,00.

Consumo de energia elétrica: variou de 1.106.383 Mwh em 1985, para 2.136.692 Mwh, em 1997, apresentando um crescimento de 93,12%. O consumo de 1997 foi distribuído entre 297.770 consumidores. Este é um dos indicadores que demonstram o nível de atividade econômica do município.

Número de veículos em 1997: estimado em 405.433, implicando numa proporção entre veículos e os habitantes de 2,23. Ou seja, por volta de dois habitantes para cada veículo.

PIB da Região Administrativa de Campinas: em torno de 60 bilhões de dólares (8% do PIB nacional), correspondendo ao porte verificado no Chile.

Comércio exterior (mensurado pelo volume de câmbio): representa a quarta praça do país, perdendo apenas para São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte. Caracteriza-se como um mercado exportador, com saldo da balança comercial favorável e com as manufaturas liderando as exportações, com cerca de 60% de sua pauta. Conforme os dados do Banco do Brasil e da mesa de câmbio do Banco do Estado de São Paulo - BANESPA, em 1996, o saldo da balança comercial foi de R\$ 2.033.000.000,00, sendo R\$ 3.069.000.000,00 de exportações e R\$ 1.576.000.000,00 de importações, em valores de 1996.

Os dados apresentados indicam que a base econômica é caracterizada pela importância dos setores industrial e de serviços. Este último com grandes possibilidades de expansão, principalmente para aquele de tecnologia mais avançada, leia-se o segmento dos serviços de tecnologia da informação. Dando sustentação a essa tendência, observa-se a pujança do setor educacional, notadamente o de pesquisa tecnológica das universidades do município e os vários institutos de pesquisa, como por exemplo, o Instituto Agrônomo de Campinas - IAC e o Instituto de Tecnologia de Alimentos - ITAL.

### III.C- A evolução das receitas municipais

Das receitas municipais de Campinas dispostas na Tabela 9 foram selecionadas as receitas principais, necessárias para a compreensão de sua evolução. Foram desprezadas as receitas correntes industrial, agropecuária e de atividades diversas, por contribuírem muito pouco no total das receitas municipais.

**Tabela 9 - Receitas municipais (em R\$)**

Ano	Receita Total	Receita Corrente	Receita Tributária	Impostos
1980	184.007.224,13	170.519.205,79	73.321.934,40	47.682.684,19
1981	184.287.838,18	166.118.694,14	69.850.572,48	50.485.782,05
1982	203.554.721,76	178.067.189,96	76.960.771,68	56.355.746,30
1983	187.264.207,10	180.117.448,99	63.972.788,26	47.725.992,29
1984	179.835.326,11	168.085.166,50	67.270.784,26	51.108.767,42
1985	261.008.609,47	206.019.247,20	74.214.169,54	58.787.343,26
1986	330.652.838,88	293.750.467,30	108.607.479,55	90.552.264,19
1987	330.389.283,74	299.985.602,59	91.234.779,17	84.760.326,14
1988	412.620.345,70	215.241.703,87	64.633.900,03	62.670.283,10
1989	312.860.489,76	301.411.821,98	68.461.593,41	66.457.988,08
1990	290.221.258,08	285.903.262,94	74.214.169,54	76.330.778,78
1991	405.990.104,83	362.618.843,81	108.607.479,55	133.667.087,42
1992	381.040.559,33	343.862.658,05	91.234.779,17	130.880.113,73
1993	312.897.290,78	307.657.668,86	64.633.900,03	97.383.544,13
1994	361.804.659,84	360.695.919,17	68.461.593,41	116.073.857,95
1995	580.192.531,78	564.157.557,60	182.446.578,91	165.232.232,26
1996	759.050.820,52	619.892.452,91	200.201.530,23	177.014.146,13
1997	677.956.851,56	672.242.817,72	212.839.236,53	186.578.513,61
1998	715.864.768,11	697.913.403,13	218.858.622,48	195.313.815,90
1999	668.722.330,81	657.590.565,19	230.393.813,44	206.960.943,69

Ano	IPTU	ISSQN	Receita Patrimonial	Transferências Correntes
1980	14.296.897,06	33.385.787,14	721.944,29	85.515.328,70
1981	18.173.574,43	32.312.207,62	2.571.751,10	79.909.378,85
1982	21.066.029,09	35.289.717,22	2.382.771,46	90.713.272,42
1983	17.071.565,47	30.654.426,82	21.538.167,46	83.540.441,09
1984	17.971.150,08	33.137.617,34	9.130.687,49	83.598.645,31
1985	18.684.927,46	40.102.415,81	9.259.593,41	112.254.638,50
1986	38.585.810,02	51.966.454,18	9.891.508,22	155.389.381,06
1987	29.335.629,02	55.424.697,12	53.288.711,42	144.589.585,92
1988	12.380.187,46	50.290.096,90	19.322.342,21	111.613.960,22
1989	5.527.146,14	49.444.858,94	73.369.691,62	150.486.182,50
1990	13.150.651,49	50.038.895,71	12.748.391,14	185.947.453,54
1991	53.002.023,36	68.632.417,15	20.589.162,05	185.907.130,66
1992	56.805.409,44	58.266.168,48	31.638.912,86	149.364.978,05
1993	37.551.294,14	43.037.966,40	29.658.301,92	152.574.729,22
1994	39.551.113,08	60.038.028,96	22.125.815,71	187.413.445,44
1995	79.369.920,86	72.376.863,94	22.061.899,39	285.547.441,92
1996	88.887.431,09	79.043.931,12	12.149.699,32	335.333.812,99
1997	71.926.967,29	85.940.348,42	16.271.675,54	371.897.037,73
1998	75.869.072,39	90.787.490,84	11.426.770,04	350.348.740,66
1999	113.385.559,16	93.575.384,53	5.257.065,69	356.512.572,70

Ano	Transferências da União	Transferências do Estado	Cota-Parte do ICMS	Cota-Parte IPVA
1980	4.610.381,57	80.904.947,14	80.904.947,14	
1981	4.596.410,21	75.312.968,64	75.312.968,64	
1982	5.779.309,54	84.933.962,68	79.337.370,53	
1983	6.036.801,89	77.503.639,20	73.572.930,91	
1984	6.241.281,70	77.357.363,62	74.707.369,15	
1985	16.450.036,51	95.804.600,74	89.084.024,64	
1986	19.135.978,37	136.253.402,69	119.227.683,74	7.160.398,75
1987	26.965.338,82	117.624.247,10	101.548.524,48	3.522.824,45
1988	15.315.916,51	96.298.044,96	84.907.501,54	2.418.710,11
1989	11.779.089,50	138.332.872,03	127.898.719,10	1.434.152,93
1990	16.335.032,06	160.391.071,78	155.304.806,59	2.665.349,86
1991	17.644.632,10	152.574.322,37	142.328.978,69	8.271.128,74
1992	12.076.721,28	129.199.948,80	121.675.225,15	5.590.470,91
1993	17.099.952,48	124.449.524,16	120.116.546,78	4.332.977,38
1994	15.010.691,90	166.557.706,85	157.219.589,28	6.042.264,38
1995	33.045.699,65	252.501.742,27	216.396.251,14	31.699.882,66
1996	30.952.708,33	248.436.831,03	212.429.269,49	36.007.561,54
1997	40.560.438,28	253.415.642,40	210.949.930,02	42.457.726,87
1998	74.883.005,65	231.619.440,82	182.124.463,11	49.100.518,08
1999	70.511.904,24	242.653.936,49	180.924.854,03	43.953.938,40

Ano	Receitas de Capital	Operações de Crédito
1980	13.488.018,34	
1981	18.169.144,03	
1982	25.487.532,10	2.359.118,11
1983	7.146.758,11	221.319,07
1984	11.750.159,62	5.264.394,72
1985	54.989.362,27	50.439.461,28
1986	36.902.371,58	35.813.723,71
1987	30.403.681,15	30.280.572,19
1988	197.378.643,07	195.814.676,93
1989	11.448.667,78	11.285.071,20
1990	4.317.995,14	98.985,12
1991	43.371.262,27	40.763.272,99
1992	37.177.901,28	8.299.253,66
1993	5.239.621,92	
1994	1.108.740,67	527.107,78
1995	16.034.972,93	14.288.403,17
1996	139.158.367,61	137.625.702,33
1997	5.714.031,53	4.534.765,66
1998	17.951.364,98	133.404,93
1999	3.953.938,40	8.663.913,00

Fontes: Balanços Gerais do Município de Campinas e SEADE  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

Faz-se necessário, contudo, apresentar os indicadores ou coeficientes, que servirão para complementar a análise da evolução das receitas dispostas nos balanços

anuais da Prefeitura. Os coeficientes são obtidos pela divisão de um determinado componente da receita (imposto, taxa, contribuição, operação de crédito etc.), em relação à receita total do Município. O resultado permite dimensionar o perfil de sua receita. Saliente-se que serão descritos apenas os principais coeficientes, aqueles suficientes para delinear a estrutura da receita da Prefeitura.

**Coeficientes da receita tributária própria:** indicam a participação das receitas próprias, frente à receita total do município. As receitas tributárias próprias são compostas pelos impostos, taxas e contribuições de melhoria. Estas, em relação à receita total, se transformam em coeficientes, que refletirão a gestão tributária municipal. O seu acompanhamento periódico serve para avaliar, o quanto os gestores municipais se empenham em manter ou ampliar a participação dos tributos próprios, em relação à receita do município.

**Coeficientes das receitas de transferências:** estes coeficientes permitem a verificação do quanto a Prefeitura depende de recursos não arrecadados. As transferências se compõem de recursos de outros municípios, de outras esferas governamentais, de instituições privadas, de pessoas ou do exterior. As transferências são recursos destinados ao pagamento de despesas classificadas como correntes, as quais servem para manter a produção de bens e serviços ofertados pelo município, tais como compras de materiais de consumo, serviços terceirizados de mão de obra, outros serviços de tecnologia mais complexa etc. As despesas correntes não implicam em aumento da capacidade produtiva já instalada.

Para o diagnóstico proposto, serão destacadas as transferências intergovernamentais da União e dos estados, com ênfase nos Fundos de Participação dos Municípios e os recursos advindos do Imposto de Circulação de mercadorias e de Serviços - ICMS e do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA. Estas transferências foram selecionadas por serem as mais significativas.

**Coeficientes das receitas de capital:** indicam o uso de receitas financeiras, advindas de constituição de dívidas, da venda de bens móveis e imóveis, de amortização de empréstimos concedidos a outras entidades de direito público e de transferências de

capital de instituições públicas ou privadas. O principal componente a ser analisado são as operações de crédito, expediente usualmente utilizado para atrair recursos de capital.

De posse da série de dados, dispostos na Tabela 10, passar-se-á à avaliação da estrutura da receita municipal de Campinas.

Tabela 10 - Coeficientes de participação percentual das principais receitas sobre a receita total (em %)

Variável	1980	1981	1982
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	92,67	90,14	87,48
Receita Tributária	39,85	37,90	37,81
Impostos	25,91	27,40	27,69
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	7,77	9,86	10,35
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	18,14	17,53	17,34
Receita Patrimonial	0,39	1,40	1,17
Transferências Correntes (Receita)	46,47	43,36	44,56
Transferências da União (Rec.Corr)	2,51	2,49	2,84
Transferências dos Estados (Rec.Corr)		40,87	41,73
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	43,97	40,87	38,98
Cota-Parte do IPVA			
Receitas de Capital	7,33	9,86	12,52
Operações de Crédito			1,16

Variável	1983	1984	1985
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	96,18	93,47	78,93
Receita Tributária	34,16	37,41	28,43
Impostos	25,49	28,42	22,52
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	9,12	9,99	7,16
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	16,37	18,43	15,36
Receita Patrimonial	11,50	5,08	3,55
Transferências Correntes (Receita)	44,61	46,49	43,01
Transferências da União (Rec. Corr)	3,22	3,47	6,30
Transferências dos Estados (Rec. Corr)	41,39	43,02	36,71
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	39,29	41,54	34,13
Cota-Parte do IPVA			
Receitas de Capital	3,82	6,53	21,07
Operações de Crédito	0,12	2,93	19,32

Variável	1986	1987	1988
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	88,84	90,80	52,16
Receita Tributária	32,85	27,61	15,66
Impostos	27,39	25,65	15,19
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	11,67	8,88	3,00
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	15,72	16,78	12,19
Receita Patrimonial	2,99	16,13	4,68
Transferências Correntes (Receita)	46,99	43,76	27,05
Transferências da União (Rec.Corr)	5,79	8,16	3,71
Transferências dos Estados (Rec.Corr)	41,21	35,60	20,91
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	36,06	30,74	20,58
Cota-Parte do IPVA	2,17	1,07	0,59
Receitas de Capital	11,16	9,20	47,84
Operações de Crédito	10,83	9,17	47,46

Variável	1989	1990	1991
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	96,34	98,51	89,32
Receita Tributária	21,88	27,39	36,03
Impostos	21,24	26,30	32,92
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	1,77	4,53	13,06
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	15,80	17,24	16,90
Receita Patrimonial	23,45	4,39	5,07
Transferências Correntes (Receita)	48,10	64,07	45,79
Transferências da União (Rec.Corr)	3,76	5,63	4,35
Transferências dos Estados (Rec.Corr)	44,34	55,27	37,58
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	40,88	53,51	35,06
Cota-Parte do IPVA	0,46	0,92	2,04
Receitas de Capital	3,66	1,49	10,68
Operações de Crédito	3,61	0,03	10,04

Variável	1992	1993	1994
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	90,24	98,33	99,69
Receita Tributária	38,40	34,86	35,01
Impostos	34,35	31,12	32,08
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	14,91	12,00	10,93
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	15,29	13,75	16,59
Receita Patrimonial	8,30	9,48	6,12
Transferências Correntes (Receita)	39,20	48,76	51,80
Transferências da União (Rec.Corr)	3,17	5,47	4,15
Transferências dos Estados (Rec.Corr)	33,91	40,73	46,04
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	31,93	38,39	43,45
Cota-Parte do IPVA	1,47	1,38	1,67
Receitas de Capital	9,76	1,67	0,31
Operações de Crédito	2,18	0,00	0,15



Variável	1994	1995	1996
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	99,69	97,24	81,67
Receita Tributária	35,01	31,45	26,38
Impostos	32,08	28,48	23,32
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	10,93	13,68	11,71
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	16,59	12,47	10,41
Receita Patrimonial	6,12	3,80	1,60
Transferências Correntes (Receita)	51,80	49,22	44,18
Transferências da União (Rec. Correntes)	4,15	5,70	4,08
Transferências dos Estados (Rec. Correntes)	46,04	43,52	32,73
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	43,45	37,30	27,99
Cota-Parte do IPVA	1,67	5,46	4,74
Receitas de Capital	0,31	2,76	18,33
Operações de Crédito	0,15	2,46	18,13

Variável	1997	1998	1999
Receita Total	100,00	100,00	100,00
Receitas Correntes	99,16	97,49	91,86
Receita Tributária	31,39	30,59	32,18
Impostos	27,52	27,28	28,91
Imp.Prop.Predial e Territorial Urbana-IPTU	10,61	10,60	15,84
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	12,68	12,68	13,07
Receita Patrimonial	2,40	1,60	0,73
Transferências Correntes (Receita)	54,86	48,94	49,80
Transferências da União (Rec. Correntes)	5,98	10,46	9,85
Transferências dos Estados (Rec. Correntes)	37,38	32,36	33,90
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	31,12	25,44	25,27
Cota-Parte do IPVA	6,26	6,86	6,14
Receitas de Capital	0,84	2,51	1,56
Operações de Crédito	0,67	0,02	1,21

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas

Comparando as duas fases — antes e pós-Constituição de 1988 — a estrutura das receitas, praticamente, não se modificou. A participação de cada uma delas, em relação ao total, permaneceu quase inalterada. De acordo com a Tabela 10, nota-se que as receitas oriundas da tributação municipal, decaíram do patamar de 38% para o de 32%. Enquanto isso, as transferências se estabeleceram na faixa entre 46% a 49% da receita total. Comparando este resultado com a pesquisa realizada por BREMAEKER (1998), Tabela 8, é possível associar o perfil das receitas de Campinas ao daqueles Municípios com população de um milhão a 5 milhões de habitantes. Apesar desta constatação, a participação das receitas tributárias veio decrescendo, desde 1993, até se estabelecer, em 1999, no patamar de 32% do total. Ressalte-se, que nos anos onde as



operações de crédito foram significativas, como em 1988 e 1996, as respectivas participações, entre as receitas, diminuem. Para corrigir esse fator da análise, basta comparar as receitas de transferências correntes e as tributárias, com as receitas correntes. Vale a mesma conclusão para a estrutura das receitas totais de Campinas, ou seja, apesar da reforma tributária de 1988, a estrutura da receita do município, praticamente, permaneceu inalterada, em relação ao período inicial da pesquisa (1980 a 1988).

Outras informações podem ser retiradas dos coeficientes da Tabela 10. O pequeno peso das receitas de transferências correntes da União, frente à receita total do Município, foi sempre bem inferior a 10%, excetuando-se o ano de 1998.

Mostrando resultado distinto, as transferências correntes do estado tinham maior peso relativo do que as da União. Dá-se destaque ao crescimento da importância da quota-parte do IPVA, que se elevou no decorrer dos anos noventa.

Das receitas tributárias, as do IPTU, depois do péssimo comportamento nos anos oitenta, passaram a ter o seu peso praticamente igualado ao do ISSQN, demonstrando, este último tributo, uma perda de importância relativa no final do período.

### III.C.a- As receitas no período 1980 a 1999

Para a análise proposta, somente foram consideradas as principais receitas, aquelas com maior peso relativo dentro da receita total.

Quando as receitas são observadas, tomando-se como base o período total de análise, a conclusão não pode ser outra: vários tipos de receitas, tanto as de origem de tributos próprios, quanto as de transferências correntes tiveram um comportamento bastante positivo.

Ao utilizar o critério da evolução dos valores das receitas, atualizados para o ano de 1999, obtém-se os resultados dispostos na Tabela 11.

Tabela 11 - Evolução das receitas (%)

Variável	1980 a 1988	1989 a 1999	1980 a 1999
Receita Total	124,24	113,74	263,42
Receitas Correntes	26,23	118,17	285,64
Receita Tributária	-11,85	236,53	214,22
Impostos	31,43	211,42	334,04
Imp.Prop.Predial e Territ. Urbana-IPTU	-13,41	1951,43	693,08
Imposto s/Serviços Qualquer Natureza-ISS	50,63	89,25	180,29
Receita Patrimonial	2576,43	-92,83	628,18
Transferências Correntes (Receita)	30,52	136,91	316,90
Transferências da União (Rec. Correntes)	232,20	498,62	1429,42
Transferências dos Estados (Rec. Correntes)	19,03	75,41	199,92
Cota-Parte do ICMS (Rec. Correntes)	4,95	41,46	123,63
Cota-Parte do IPVA	585,72	2964,80	513,85
Receitas de Capital	1363,36	-2,77	-17,47
Operações de Crédito	8200,33	-23,23	-75,81

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas

Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

De acordo com a Tabela 11, todas as receitas selecionadas tiveram crescimento real positivo. A receita total do município teve um crescimento de 263,42%. Grifa-se o expressivo crescimento das receitas provenientes das transferências da União e do Estado (ICMS e IPVA), com variação de 1429,42% e 199,92%, respectivamente, contribuindo para o ótimo resultado das receitas correntes, que cresceram 316,90%. Os recursos provenientes da quota-parte do IPVA demonstraram a expressiva variação de 513,85%, propiciando o aumento de sua participação, em relação à receita total do Município. O coeficiente do IPVA/receita total, em 1998, assinalou 6,14%, enquanto que no início da década de 90, correspondia somente a 0,92%. Este resultado das transferências correntes foi uma das principais causas do comportamento global das finanças municipais no período, ou seja, o crescimento da receita percebido, gerou-se pelo incremento das transferências correntes da União e dos Estados.

A constatação anterior suscita nova investigação. Pergunta-se, então: a elevação das receitas dos municípios, também foi produto de esforço de arrecadação própria? No caso de Campinas a resposta é afirmativa. Ao observar o comportamento das receitas dos impostos e o das transferências correntes, ambos foram da ordem de 309%. Isto significa que o município de Campinas buscou, durante o decorrer do período, incrementar suas receitas de tributos municipais, ao mesmo tempo que o processo de

descentralização fiscal ocorrido, favoreceu-lhe com a elevação dos recursos transferidos pela União e estado.

O comportamento descontínuo das receitas de capital, diferenciado das demais, ocorre pelo tratamento dado aos investimentos municipais pelas autoridades responsáveis. Elas não preservam a continuidade dos investimentos; concentrando-os, principalmente, nos finais de mandatos e não tentando financiá-los, preferencialmente, com recursos a partir de sua própria arrecadação. Este argumento será melhor desenvolvido quando se estiver analisando os investimentos no município de Campinas.

O principal componente das receitas de capital são as operações de crédito. A sua variação no período foi negativa; entretanto, ocorreu um crescimento súbito, notadamente nos últimos anos de determinadas administrações, isto é, dos governos de 1983 a 1988 e de 1993 a 1996 (Tabelas 10 e 11). Em 1988, as operações de crédito corresponderam a 47,46% em relação à receita total. No período selecionado, as operações de crédito raramente foram superiores a 10% do total das receitas. Logo, as administrações preferiram tratar os investimentos, principalmente obras, com base em recursos externos, em detrimento de acumular recursos próprios, provenientes de sua arrecadação. A crítica possível se funda na estratégia canhestra, adotada pelas administrações, ao concentrarem os investimentos nos finais de mandatos, muitas vezes, às custas de excessivo endividamento, para iludir o eleitorado.

### III.C.b- A evolução das receitas nos períodos 1980 - 1988 e 1989 - 1999

As transferências da União, vide Tabela 11, foram um dos principais componentes de receita corrente com comportamento positivo mais expressivo de 1980 a 1988. Houve uma variação de 232,20%. O processo de descentralização de receitas intensificou-se neste período. A União passou a destinar um percentual maior do IPI e do IR para os governos subnacionais, conforme já demonstrado na Tabela 3.

Na fase subsequente (1989 a 1999), o comportamento das transferências da União melhorou, variando em 498,62%. Apesar disso, o peso de sua participação relativa na receita total do município permaneceu pequeno.

As transferências dos estados tiveram um comportamento pouco satisfatório no período 1980 a 1988, crescendo apenas 19,03% (Tabela 11). Contudo, foi o suficiente para que seu peso fosse mantido, em relação à receita total, no mesmo patamar do início da década. Em 1988, devido ao grande valor das operações de crédito, a apuração foi feita entre as transferências do estado e o total das receitas correntes. Já na segunda fase, de 1989 a 1999, o seu desempenho foi bem melhor, 75,41%.

O comportamento da receita tributária foi medíocre entre os anos de 1980 e 1988, sendo sua variação negativa de 11,85% (Tabela 11), provocada pela queda da receita do IPTU. Esta variou negativamente, em 13,41% (Tabela 11). O ISSQN, por sua vez, teve um comportamento satisfatório, mas não conseguiu suprir as necessidades da arrecadação própria, não evoluindo na magnitude das receitas de transferências correntes. Mesmo assim, foi o principal tributo municipal, correspondendo em média a 15,24% da receita total. O desempenho da receita tributária na década de oitenta é destacado por COUTINHO (1991, p. 123), o qual afirma que Campinas assistiu a uma verdadeira crise tributária. De uma maneira geral, os problemas das receitas tributárias ocorreram em função da pouca atenção dada à arrecadação dos impostos e taxas municipais e, principalmente, do IPTU. Os governos não empreenderam soluções administrativas que pudessem elevar o seu recolhimento. Mais do que por questões administrativas, o fraco desempenho do IPTU deveu-se à política (ou a sua falta) de não investimento numa atualização mais profunda dos cadastros imobiliários do Município. Outros dois fatores colaboraram para o fraco desempenho do IPTU: a subestimação dos mapas de valores das propriedades, imposta pelo processo de barganha política na Câmara Municipal e a imperfeição dos mecanismos de manutenção dos valores dos tributos, causados pela alta inflação (com exceção do ano de 1986), entre o lançamento e o recolhimento dos tributos.

Apesar do mau comportamento das receitas tributárias, a receita total no período de 1980 a 1988 cresceu em 124,24% (Tabela 11), propiciado pelas receitas de capital, com destaque para as operações de crédito. Estas tiveram um crescimento elevado, devido aos empréstimos tomados em 1988, que representaram 47,46% do orçamento daquele ano, conforme Tabela 11.

No período de 1989 a 1999, também com base na Tabela 11, verifica-se que as receitas apresentaram comportamentos distintos. A receita total variou num percentual inferior ao das receitas correntes, 113,74% e 118,17%, respectivamente. As receitas correntes tiveram esse desempenho devido ao esforço dedicado à arrecadação das receitas tributárias (236,53%) e das transferências correntes (136,91%).

A receita tributária beneficiou-se com o crescimento da arrecadação do IPTU em 1951,43%. A melhoria das condições de arrecadação do município iniciou-se em 1991, podendo ser melhor observada na Tabela 12, que indica as receitas municipais em termos per capita. As receitas tributárias, como já destacado, apresentaram péssimos resultados durante a década de oitenta. O nível de arrecadação foi baixo e quase sempre inferior ao início do período — por volta de R\$110,76 em 1980 —, excetuando-se o ano de 1986, onde acusou R\$143,26, fruto da queda abrupta da inflação, devido ao Plano Cruzado. Entre os anos de 1980 a 1988 a receita tributária per capita teve o seu ponto mínimo em R\$81,63. No período posterior, de 1989 a 1999, o resultado foi bem distinto. A receita tributária per capita foi incrementada mais significativamente e acima do nível obtido anteriormente. Este processo teve continuidade até superar o patamar de R\$200,00 por habitante. As autoridades municipais, constatada a crise tributária dos anos 80, se dispuseram a um maior esforço tributário desde então. Entre as medidas tomadas podem ser destacadas as atualizações nos mapas imobiliários para a arrecadação do IPTU. Estas modernizações ocorreram em 1991 e 1994. No primeiro ano, ocorreram mudanças técnicas na classificação e avaliação dos imóveis. Novas planilhas de cálculo do tributo foram desenvolvidas. Além disso, foi rerealizado um esforço de melhoria do nível técnico dos servidores envolvidos. Foram realizados concursos públicos para a contratação de novos funcionários nas áreas de cadastramento fiscal e de fiscalização do tesouro municipal, funções antes inexistentes. A partir desse investimento, possibilitou-se descobrir terrenos e imóveis clandestinos. Como medida modernizante pode ser ressaltada a criação da unidade de referência do município de campinas - UFMC, a fim de que os tributos fossem totalmente indexados, possibilitando diminuir as perdas de arrecadação entre o fato gerador e a efetiva entrada dos recursos no tesouro municipal. Em 1994, houve nova atualização através da elaboração de um

mapa fotoaéreo, ampliando o conhecimento dos locais a serem fiscalizados. A evolução do número de contribuintes pode ser verificada na tabela 12.

**Tabela 12 - Esforço tributário próprio**

Ano	Esforço Tributário Próprio - ETP* (R\$)	ETP* / População (R\$)	População	número de contribuintes IPTU
1980	73.321.934,40	110,76	661.992	219.262
1981	69.850.572,48	103,10	677.787	230.517
1982	76.960.771,68	111,02	693.197	241.527
1983	63.972.788,26	90,21	709.121	263.406
1984	67.270.784,26	92,75	725.253	263.406
1985	74.214.169,54	100,07	741.587	273.521
1986	108.607.479,55	143,26	756.120	278.686
1987	91.234.779,17	117,75	774.845	285.041
1988	64.633.900,03	81,63	791.755	294.289
1989	68.461.593,41	84,64	808.842	283.943
1990	79.482.700,13	96,21	826.100	290.706
1991	146.270.220,10	173,41	843.516	295.854
1992	146.302.688,06	170,42	858.473	302.835
1993	109.077.296,64	125,24	870.926	305.980
1994	126.675.408,29	143,41	883.318	
1995	182.446.578,91	203,70	895.669	318.779
1996	200.201.530,23	220,49	907.996	257.226
1997	212.839.236,53	230,08	925.066	333.239
1998	218.958.622,48	232,33	942.458	336.394
1999	230.393.813,44	239,95	960.176	342.486

(\*) ETP - Somatório das receitas tributárias do Município

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Pref. de Campinas, Sec. de Finanças e SEADE

Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

População de 1997 a 1999 estimada com variação de 1,88% ao ano

As receitas de capital não foram tão determinantes nesta fase quanto na de 1980 a 1988. Ao contrário, tiveram uma variação negativa de 23,23%. Contudo, novamente, em 1996, o recurso às operações de crédito foi acionado num patamar considerável, em relação à receita total: 18,13%. A variação, em relação a 1995, foi de 863,19%, motivado pela escolha política do governo municipal em obter recursos de investimentos e obras, via terceiros, e concentrá-los nos dois últimos anos da administração.

### III.D- A evolução das despesas municipais

As despesas municipais serão tratadas com o mesmo corte temporal, usado até agora. Serão, porém, analisadas através de duas óticas: por categorias econômicas e pelas funções. O primeiro tipo de despesa permite vislumbrar a natureza e/ou sua forma

de dispêndio. O segundo, objetiva diagnosticar o seu uso ou finalidade, ou seja, informa em quais setores os recursos orçamentários foram alocados. Com base no exemplo a seguir, configurar-se-á a importância de que se apresentem sob esses dois enfoques. Caso fosse avaliada a evolução das despesas simplesmente pela categoria econômica, não se perceberia o destino dos gastos, se foram ou não carregados para gastos sociais, ou para qual deles foram direcionados, se para a saúde, a habitação ou educação. Assim, entende-se como imprescindível para o diagnóstico proposto, demonstrar, também, o destino dos gastos do município de Campinas.

A dimensão da estrutura de suas despesas será obtida através de coeficientes. Estes indicadores serão extraídos da relação entre as despesas selecionadas com: - despesa total, - receita total, - receita corrente e com a população de Campinas.

As despesas selecionadas são: despesa total, despesas correntes, despesa de custeio, serviços de terceiro e encargos, pessoal e investimentos.

#### III.D.a- Despesa total

Esta despesa indica o total da despesa efetivamente realizada no exercício fiscal. Engloba as despesas correntes e de capital.

**Tabela 14 - Evolução e coeficientes da despesa total**

Ano	Despesa Total (R\$)	Despesa Total / Receita Total (%)	Despesa Total / Receitas Correntes (%)	Despesa Total per capita (R\$)
1980	220.030.357,25	119,58	129,04	332,38
1981	216.959.709,41	117,73	130,61	320,10
1982	257.103.994,37	126,31	144,39	370,90
1983	194.988.830,40	104,12	108,26	274,97
1984	226.998.434,21	126,23	135,05	312,99
1985	281.688.122,98	107,92	136,73	379,85
1986	354.432.426,82	107,19	120,66	468,75
1987	374.587.505,76	113,38	124,87	483,44
1988	745.898.775,65	180,77	346,54	942,08
1989	381.008.081,38	121,78	126,41	471,05
1990	389.374.608,48	134,16	136,19	471,34
1991	469.702.994,59	115,69	129,53	556,84
1992	518.257.801,15	136,01	150,72	603,70
1993	421.200.952,22	134,61	136,91	483,62
1994	448.968.721,34	124,09	124,47	508,28
1995	581.713.091,23	100,26	103,11	649,47
1996	774.200.732,90	102,00	124,89	852,65
1997	735.592.529,31	108,50	109,42	795,18
1998	853.864.027,69	119,28	122,35	906,00
1999	717.510.310,82	107,30	109,11	747,27

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999



Os coeficientes de despesa total durante o período 1980 a 1998, dispostos na Tabela 14, indicam, num primeiro contato, persistentes saldos orçamentários negativos, por serem maiores do que 100%. Ou seja, indicam que as despesas superaram as receitas durante todo o período selecionado. Poucos foram os exercícios nos quais estes saldos resultaram menores do que 10% da receita total. Tais constatações ocorreram, somente, nos anos de 1983, 1985, 1986, 1995, 1996, 1997 e 1999. Este coeficiente por si só, não permite grande elucidação. É preciso conjugá-lo com outros indicadores, para obter-se conclusões mais significativas sobre a estrutura e o comportamento da despesa do município.

O coeficiente resultante da relação da despesa total, com o total da receita mostra a dimensão das receitas. A despesa total per capita, por sua vez, tem mais significado quando comparada à receita total per capita, ou melhor, quando se comparam as suas variações durante o período estudado. A despesa total per capita teve um crescimento médio anual de 5,50 % (Tabela 14), enquanto a receita de 5,51%. De 1980 a 1988, também com base na Tabela 14, a despesa apresentou um crescimento médio anual de 12,27% e a receita 7,23%. Entre 1989 e 1998, a situação inverteu-se, a receita cresceu mais do que a despesa, 7,13% e 6,91%, respectivamente. Este resultado foi conseguido em função do maior esforço tributário do município, obtido com o aumento da arrecadação própria, e pela queda do ritmo da despesa, principalmente, a de capital.

Mesmo com os persistentes saldos orçamentários negativos, a análise do desempenho das despesas, comparado ao das receitas, de certa forma, confirma a elevação de suas fontes de recursos.

#### III.D.b- Despesas correntes

As despesas correntes são aquelas realizadas para manter a produção de bens e serviços ofertados pela administração. Estas despesas não acarretam aumento na capacidade produtiva. Englobam as despesas de custeio e de transferências correntes. Os dados da evolução desta despesa e seus coeficientes estão dispostos na Tabela 15.



**Tabela 15 - Evolução e coeficientes da despesa corrente**

Ano	Despesas Correntes (R\$)	Despesas Correntes / Despesa Total (%)	Despesas correntes per capita (R\$)	Despesas Correntes / Receita Total (%)	Despesas Correntes / Receitas Correntes (%)
1980	172.883.891,23	78,57	261,16	93,95	101,39
1981	178.906.094,02	82,46	263,96	97,08	107,70
1982	218.465.622,34	84,97	315,16	107,33	122,69
1983	167.804.373,98	86,06	236,64	89,61	93,16
1984	183.783.176,93	80,96	253,41	102,20	109,34
1985	230.337.183,65	81,77	310,60	88,25	111,80
1986	242.047.645,63	68,29	320,12	73,20	82,40
1987	258.662.570,40	69,05	333,82	78,29	86,22
1988	265.267.852,51	35,56	335,04	64,29	123,24
1989	347.475.037,73	91,20	429,60	111,06	115,28
1990	329.739.284,16	84,68	399,15	113,62	115,33
1991	343.754.144,45	73,19	407,53	84,67	94,80
1992	391.841.186,88	75,61	456,44	102,83	113,95
1993	393.980.748,10	93,54	452,37	125,91	128,06
1994	404.954.925,02	90,20	458,45	111,93	112,27
1995	492.455.973,98	84,66	549,82	84,88	87,29
1996	653.632.637,02	84,43	719,86	86,11	105,44
1997	680.486.767,28	92,51	735,61	100,37	101,23
1998	768.249.363,25	89,97	815,16	107,32	110,08
1999	672.634.541,28	93,75	700,53	100,59	102,29

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

O coeficiente médio da despesa corrente em relação à total, indica que o seu percentual médio é de 80,40%, durante os anos levados aqui em consideração. O mais significativo, porém, é apurar os coeficientes das despesas correntes, primeiro em relação à receita total e, depois, às receitas correntes. Os coeficientes médios, então, são, 95,94% e 106,40%, respectivamente. Eles indicam a grande participação dos gastos correntes em relação às receitas municipais. Mais especificamente, o segundo indicador mostra que as receitas correntes, na maioria dos anos fiscais analisados, não foram suficientes para cobrir as despesas de mesmo fim. Estes coeficientes negativos mostram que a Prefeitura vem apresentando uma debilidade financeira, pois tem dificuldade de saldar, através das receitas correntes, compromissos inadiáveis, como o pagamento de pessoal e o pagamento de juros. Apenas conseguiu garantir esses compromissos através do recurso ao endividamento de curto prazo. Uma outra constatação: nesta situação a Prefeitura não obteve poupança em conta corrente para gerar investimentos. Precisou recorrer ao endividamento.

Em termos de crescimento anual, o comportamento da evolução da despesa corrente foi próximo ao da despesa total: a taxa, no período todo, foi de 8,17% e 7,40%, respectivamente. Como se percebe, o crescimento anual médio da despesa corrente foi superior ao das receitas. Nas fases selecionadas, o comportamento foi o seguinte: de 1980 a 1988, as despesas correntes cresceram mais do que as receitas correntes. Já na outra fase, entre 1989 e 1998, o resultado foi o inverso. Apesar do crescimento maior das receitas correntes, na maioria dos anos selecionados, as despesas superaram as receitas.

### III.D.c- Despesas de custeio

Fazem parte das despesas realizadas para manter a produção de bens e serviços ofertados diretamente pela Prefeitura. Estas despesas não aumentam a capacidade produtiva já instalada. Englobam os gastos com materiais de consumo, serviços de terceiros e encargos, pessoal e os destinados aos pagamentos de exercícios anteriores destas mesmas despesas e transferidos para o exercício subsequente, sob a rubrica “diversas despesas de custeio”. Sua evolução e coeficientes estão dispostos na Tabela 16.

**Tabela 16 - Evolução de coeficientes da despesa de custeio**

Ano	Despesas de Custeio (R\$)	Desp. de Cust. / Desp. total (%)	Desp. de Cust. per capita (R\$)	Desp. de Custeio / Receita Total (%)	Desp. de Custeio / Rec. Correntes (%)
1980	134.973.744,67	61,34	203,89	73,35	79,15
1981	139.246.458,62	64,18	205,44	75,56	83,82
1982	152.996.248,70	59,51	220,71	75,16	85,92
1983	117.070.801,54	60,04	165,09	62,52	65,00
1984	122.740.054,53	54,07	169,24	68,25	73,02
1985	462.787.586,21	164,29	624,05	177,31	224,63
1986	196.772.333,47	55,52	260,24	59,51	66,99
1987	220.144.252,22	58,77	284,11	66,63	73,38
1988	217.594.066,56	29,17	274,82	52,73	101,09
1989	281.748.504,96	73,95	348,34	90,06	93,48
1990	270.243.854,40	69,40	327,13	93,12	94,52
1991	274.204.092,86	58,38	325,07	67,54	75,62
1992	323.321.819,81	62,39	376,62	84,85	94,03
1993	332.318.792,83	78,90	381,57	106,21	108,02
1994	345.956.893,15	77,06	391,66	95,62	95,91
1995	402.901.107,65	69,26	449,83	69,44	71,42
1996	507.586.011,32	65,56	559,02	66,87	81,88
1997	536.981.876,39	73,00	580,48	79,21	79,88
1998	585.571.013,56	68,58	621,32	81,80	83,90
1999	524.707.395,54	73,13	546,47	78,46	79,79

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

As despesas com material de consumo e diversas despesas de custeio não representaram grande influência sobre o gasto de custeio total. A despesa com material de consumo, apesar de sua pequena participação, representa um gasto absoluto alto, mais de R\$ 20.000.000,00 ao ano. Seu peso relativo permaneceu semelhante no período estudado. As diversas despesas de custeio representaram um gasto praticamente residual.

Os principais gastos de custeio foram as despesas com pessoal e com serviços de terceiros e encargos.

### III.D.d- Despesa de pessoal

As despesas de pessoal tiveram um crescimento médio anual superior ao da despesa de custeio total, 9,48% e 8,03%, respectivamente. O indicador mais significativo é o conseguido entre a relação despesa de pessoal e as receitas correntes. Este indicador mostra o quanto das receitas correntes é utilizado para suprir a despesa de pessoal.

Tabela 17 - Evolução da despesa de pessoal e coeficientes

Ano	Despesas com Pessoal (R\$)	Despesas Totais com Pessoal (R\$)	Despesas Totais com Pessoal / Rec. Corrente (%)	Nº Func. Ativos	Nº Func. Inativos	Nº Func. Total
1980	92.138.610,72		54,03			
1981	110.459.675,04		66,49			
1982	122.320.605,89		68,69			
1983	90.705.008,16	102.049.214,60	56,66			
1984	81.106.879,53	94.492.332,24	56,22			
1985	114.311.297,57	128.597.984,74	62,42			
1986	133.507.318,46	149.687.538,62	50,96			
1987	150.141.949,15	170.898.723,84	56,97			
1988	158.829.847,49	180.592.249,35	83,90			
1989	215.823.323,04	248.331.602,69	82,39	11.917	1.386	13.303
1990	186.078.956,54	213.707.941,82	74,75	12.392	1.492	13.884
1991	176.109.380,93	202.581.013,44	55,87	13.590	1.753	15.343
1992	167.989.768,13	197.209.653,89	57,35	13.970	1.716	15.686
1993	192.135.695,23	215.960.887,58	70,20	14.497	1.859	16.356
1994	192.175.020,96	216.317.864,25	59,97	14.660	2.289	16.949
1995	244.318.555,10	288.694.683,26	51,17	15.795	2.791	18.586
1996	282.212.002,34	362.162.313,44	58,42	15.253	3.610	18.863
1997	307.142.954,01	386.337.152,79	57,47	15.913	4.038	19.951
1998	334.179.313,94	434.468.082,04	62,25	15.544	4.508	20.052
1999	284.168.369,87	381.978.597,00	56,79	14.928	4.804	19.732

Ano	População
1980	661.992
1981	677.787
1982	693.197
1983	709.121
1984	725.253
1985	741.587
1986	756.120
1987	774.845
1988	791.755
1989	808.842
1990	826.100
1991	843.516
1992	858.473
1993	870.926
1994	883.318
1995	895.669
1996	907.996
1997	925.066
1998	942.458
1999	960.176

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999  
População de 1997 a 1999 estimadas com variação de 1,88% ao ano

Com relação ao número de servidores — ativos e inativos —, os dados foram obtidos apenas a partir de 1989. O seu crescimento, foi superior ao da população da cidade, 48,33% e 18,17%, respectivamente. O crescimento dos ativos foi de 25,27%, bem menor que o crescimento do total de servidores. Ao mesmo tempo, constata-se que o número dos inativos sofreu uma elevação considerável no período, 246,61%. Em 1989, o seu percentual sobre o número dos ativos era de 11,63%. Em 1999, esta proporção subiu para 32,18%. Verificou-se que, a partir de 1996, o número de servidores inativos teve uma grande elevação— bem mais expressiva que a dos ativos —, estimulado pelas novas regras de aposentadoria que estavam sendo implementadas.

Os gastos totais, por sua vez, tiveram crescimento, no período de 1989 a 1999, de 53,82%, superior à taxa de crescimento do número de funcionários.

Atualmente, a Lei Complementar n.º 101 de 04/05/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, define, para os municípios, o limite de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal. Este conceito ainda é bastante recente e, por isso ainda está em fase de compilação pela Prefeitura. Devido a esse fator, utilizou-se

como parâmetro de comparação o conceito de receita corrente, que não gerará divergência nas conclusões.

A Prefeitura de Campinas, ultrapassou aquele limite nos anos de 1981, 1982, 1988, 1989, 1990, 1993 e 1998, sendo que de 1988 a 1990 e em 1993, os gastos foram superiores ao limite em pelo menos 20 pontos percentuais.

A despeito dessas observações, os gastos com pessoal nos últimos anos têm sido crescentes e ultrapassaram o patamar de 60% da receita corrente do município em 1998. Em 1999, o gasto se situou novamente em abaixo daquele patamar, mas ainda bastante próximo ao teto. Tal indicador revela que este tipo de gasto tem pouca margem de crescimento.

#### III.D.e- Despesas com serviços de terceiros e encargos

As despesas com serviços de terceiros e encargos, dispostas na Tabela 18, foram as que mais cresceram dentre as despesas de custeio. No período de 1980 a 1998, o seu crescimento foi de vinte vezes o seu valor inicial. O crescimento anual médio foi de 17,20%. Nenhuma outra despesa teve tal desempenho. Para se ter uma dimensão desse comportamento, por exemplo, o crescimento médio anual das despesas com pessoal foi de 7,01%.

Tabela 18 - Evolução e coeficientes da despesa com serviços de terceiros e encargos

Ano	Serviços de Terceiros e Encargos (R\$)	Serviços de Terceiros e Encargos / Despesa Total (%)	Serv de Terceiros e Encargos per capita (R\$)	Serv. de Terc e Enc. / Rec Total (%)	Serv. de Terc e Enc. / Rec Corr (R\$)
1980	10.915.972,70	4,96	16,49	5,93	6,40
1981	11.646.397,15	5,37	17,18	6,32	7,01
1982	13.338.329,47	5,19	19,24	6,55	7,49
1983	11.364.241,82	5,83	16,03	6,07	6,31
1984	20.835.721,92	9,18	28,73	11,59	12,40
1985	31.786.628,64	11,28	42,86	12,18	15,43
1986	40.643.386,37	11,47	53,75	12,29	13,84
1987	45.046.829,57	12,03	58,14	13,63	15,02
1988	41.969.647,20	5,63	53,01	10,17	19,50
1989	37.642.182,24	9,88	46,54	12,03	12,49
1990	60.072.668,45	15,43	72,72	20,70	21,01
1991	74.941.155,74	15,96	88,84	18,46	20,67
1992	132.276.161,47	25,52	154,08	34,71	38,47
1993	112.079.933,47	26,61	165,36	35,82	36,43
1994	118.584.605,57	26,41	171,07	32,78	32,88
1995	126.630.033,50	21,77	178,57	21,83	22,45
1996	184.529.570,98	23,83	254,43	24,31	29,77
1997	196.563.223,75	26,72	265,06	28,99	29,24
1998	222.635.478,50	26,07	294,44	31,10	31,90
1999	215.146.976,46	29,99	277,66	32,17	32,72

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

Este crescimento é também refletido pelos coeficientes dos serviços de terceiros em relação à despesa total, bem como sobre a receita total e as receitas correntes do município. Esta despesa, em relação à despesa total, era de aproximadamente 5% em 1980. Em 1999, se estabeleceu no patamar de 30%. Em relação às receitas citadas (total e corrente), os índices foram 5,93% e 6,40%, respectivamente, em 1980 e, 32,17% e 32,72% respectivamente, em 1998.

Este desempenho pode ser explicado pelo aumento da complexidade da despesa do município no período. Devido à descentralização de encargos ocorrida no período e destacada no capítulo II, várias despesas, antes a cargo de outras instâncias governamentais, passaram a ser de responsabilidade do município, causando um aumento das despesas, não apenas no sentido quantitativo, mas também no qualitativo. Em decorrência dessa necessidade, em resposta ao apelo social do incremento qualitativo nos serviços, verificou-se um maior número de terceirizações. Esta é uma tendência da administração moderna. Várias atividades, antes realizadas diretamente

pelas administrações, estão sendo repassadas por vários motivos, para o setor privado. O principal deles é a já mencionada busca por melhor qualidade nos serviços públicos prestados aos cidadãos. Em 1991, como um dos principais exemplos de terceirizações, cita-se o serviço de coleta de lixo. Outros serviços, também, foram recentemente terceirizados, como o da segurança patrimonial e o da merenda escolar. Os valores destinados aos serviços de terceiros demonstram a intensidade na adoção deste processo no município.

### III.D.f- O financiamento das despesas correntes

Os dados levantados, a partir dos balanços gerais anuais da Prefeitura de Campinas revelam que ela permanece dependente de recursos de terceiros, para suprir suas despesas correntes. A Tabela 19 comprova o alto grau desta dependência. Os recursos próprios, frutos da arrecadação dos tributos municipais, apenas arcam com cerca de 44% (média do período) da despesa corrente. O restante da despesa é financiado pelas receitas das transferências governamentais.

Tabela 19 - Capacidade de financiamento para gastos correntes

Ano	Despesas Correntes em relação à despesa total %	Capac. de Financiam. próprio dos gastos corr. (rec. própria / desp. Corr.) %	Receita Própria (receita de tributos municipais - receitas correntes - transf. Corr.) R\$
1980	78,57	49,17	85.003.877,09
1981	82,46	48,19	86.209.315,29
1982	84,97	39,99	87.353.917,24
1983	86,06	57,55	96.577.007,90
1984	80,96	45,97	84.486.521,19
1985	81,77	40,71	93.764.608,70
1986	68,29	57,16	138.361.086,24
1987	69,05	60,08	155.396.016,67
1988	35,56	39,07	103.627.743,65
1989	91,20	43,43	150.925.639,48
1990	84,68	30,31	99.955.809,40
1991	73,19	51,41	176.711.713,15
1992	75,61	49,64	194.497.680,00
1993	93,54	39,36	155.082.939,64
1994	90,20	42,7	173.282.473,73
1995	84,66	56,58	278.610.115,68
1996	84,43	43,53	284.558.639,92
1997	92,51	44,14	300.345.779,99
1998	89,97	45,24	347.564.662,47
1999	93,75	44,76	301.077.992,49

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999



A análise da série histórica dos dados, segundo a capacidade própria de financiamento das despesas correntes, permite concluir que a Prefeitura de Campinas permaneceu como no início dos anos 80. Ou seja, mesmo com a descentralização dos recursos fiscais dos anos 80 e a reforma tributária oriundo Constituição de 1988, a Prefeitura de Campinas não modificou a estrutura de financiamento das despesas correntes. Ela se manteve muito dependente de recursos das transferências governamentais para financiar os gastos com a manutenção máquina administrativa.

### III.D.g- Despesas por função

A análise da evolução das despesas por função se baseia nos dados, conforme agrupados pela contabilidade do município, dispostos na Tabela 20. A contabilidade é orientada pela Lei Federal n.º 4320/64.

Tabela 20 - Evolução das despesas por função

Ano	Despesa Total	Legislativa	Judiciária	Agricultura	Comunicações
1980	220.030.357,25	4.015.400,06			
1981	216.959.709,41	3.676.563,07			
1982	257.103.994,37	4.048.744,13			
1983	194.988.830,40	4.005.919,01			
1984	226.998.434,21	4.510.224,58			
1985	281.688.122,98	5.046.365,38		425.448,19	
1986	354.432.426,82	6.518.521,15		5.624,74	
1987	374.587.505,76	7.223.228,06		237.332,16	
1988	745.898.775,65	7.234.420,13		140.712,00	
1989	381.008.081,38	10.765.053,31			
1990	389.374.608,48	11.444.757,79			1.083,26
1991	469.702.994,59	13.545.456,29			62.529,79
1992	518.257.801,15	13.506.440,06	303.330,14		
1993	421.200.952,22	17.241.904,99	9.332,54		
1994	448.968.721,34	22.036.100,74	41.761,82		
1995	581.713.091,23	22.584.558,05	87.997,73		
1996	774.200.732,90	21.481.136,65	151.801,95		
1997	735.592.529,31	21.795.461,45	268.912,85	591.289,54	
1998	853.864.028,53	26.227.820,52	1.634.390,91	598.756,88	
1999	717.510.310,82	22.982.690,93	1.053.886,45	247.180,00	5.671,90



Ano	Defesa Nacional e Segurança Pública	Educação e Cultura	Habitação e Urbanismo	Indústria, Com. e Serviços	Saúde e Saneamento
1980		36.421.618,27	45.279.869,86		10.619.733,70
1981		32.195.916,48	43.490.328,96		10.453.802,11
1982		29.892.829,82	53.575.552,99		10.201.115,81
1983		25.960.087,30	45.235.337,47		7.385.829,98
1984		22.228.201,63	66.131.381,47		5.848.281,50
1985	366.646,18	46.994.801,57	20.531.147,52	431.404,90	12.217.610,50
1986	3.846.317,28	48.306.161,28	37.763.481,60	870.564,86	32.615.701,25
1987	888.910,46	48.344.541,02	70.626.807,26	712.308,48	51.031.275,36
1988	380.416,61	52.691.931,55	318.430.512,19	682.694,69	192.133.704,67
1989	319.616,54	81.588.048,67	52.292.237,09	1.044.273,98	54.548.224,22
1990	802.939,49	86.888.957,38	64.158.177,41	762.082,46	67.321.444,32
1991	1.013.056,51	95.846.598,43	51.072.532,99	789.040,51	95.043.081,12
1992	410.245,06	102.268.390,85	94.679.804,54	832.133,95	87.407.732,26
1993	444.063,36	93.950.122,66	56.317.425,22	746.929,25	75.480.820,90
1994	614.253,12	97.555.340,06	71.593.645,34	1.312.601,47	77.516.789,38
1995	1.596.587,62	135.857.730,53	91.376.135,14	1.425.102,43	104.651.605,34
1996	2.573.523,25	152.084.668,79	100.740.729,60	1.902.423,34	164.686.476,51
1997	4.260.620,02	154.339.414,53	83.367.925,07	1.466.191,04	180.920.696,19
1998	7.293.108,65	180.259.417,19	87.655.380,39	1.055.326,55	231.438.147,69
1999	7.504.705,61	167.339.448,86	74.201.139,00	614.145,82	188.080.776,97

Ano	Defesa Nacional e Segurança Pública	Assistência e Previdência	Transporte
1980		10.274.544,38	1.748.042,40
1981		14.060.248,80	2.038.310,98
1982		14.420.855,90	7.334.218,94
1983		13.318.692,19	7.642.189,15
1984		12.541.546,37	16.613.640,58
1985	366.646,18	22.209.737,47	28.683.678,82
1986	3.846.317,28	39.812.683,87	65.494.927,68
1987	888.910,46	42.815.667,65	33.360.918,24
1988	380.416,61	37.707.072,00	39.111.351,55
1989	319.616,54	51.048.545,18	19.817.685,89
1990	802.939,49	35.993.315,90	14.664.484,22
1991	1.013.056,51	33.162.370,18	67.725.456,86
1992	410.245,06	37.684.921,25	83.493.849,50
1993	444.063,36	31.139.057,66	30.380.569,44
1994	614.253,12	35.790.285,02	35.940.629,09
1995	1.596.587,62	51.048.967,01	43.052.393,28
1996	2.573.523,25	82.767.166,97	67.480.495,52
1997	4.260.620,02	85.635.856,26	34.049.703,07
1998	7.293.108,65	99.385.339,22	30.609.591,83
1999	7.504.705,61	89.869.992,62	23.535.891,69

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

Os coeficientes da tabela 21, das despesas específicas por função, indicam o peso de cada uma, em relação à despesa total. Estes coeficientes demonstram a elevação da participação das despesas sociais, principalmente, saúde, saneamento, educação e cultura. Os gastos sociais (saúde, saneamento, educação e cultura), em 1980, detinham 21,38% da despesa. Com o passar dos anos, estas despesas cresceram, até se tornarem as principais. Em 1999, corresponderam a 49,53% da despesa total. Este padrão se repetiu nos demais municípios do estado de São Paulo, conforme verificou ZIMMERMANN (1996, p.99). Vale destacar que a despesa com saúde e saneamento foi a que teve maior crescimento anual médio — 5,45%, maior do que a da despesa total, que foi de 6,09%.

Tabela 21 - Coeficientes das despesas por função  
%

Ano	Legislativa / Despesa Total	Judiciária / Despesa Total	Administração e Planejamento / Despesa Total	Agricultura / Despesa Total	Comunicações / Despesa Total
1980	1,82	0,00	50,75	0,00	0,00
1981	1,69	0,00	51,18	0,00	0,00
1982	1,57	0,00	53,53	0,00	0,00
1983	2,05	0,00	46,90	0,00	0,00
1984	1,99	0,00	43,67	0,00	0,00
1985	1,79	0,00	51,40	0,00	0,00
1986	1,84	0,00	33,63	0,00	0,00
1987	1,93	0,00	31,86	0,00	0,00
1988	0,97	0,00	13,06	0,00	0,00
1989	2,83	0,00	28,76	0,00	0,00
1990	2,94	0,00	27,57	0,00	0,00
1991	2,88	0,00	23,73	0,00	0,00
1992	2,61	2,25	18,85	0,00	0,00
1993	4,09	0,05	27,42	0,00	0,00
1994	4,91	0,19	23,73	0,00	0,00
1995	3,88	0,39	22,35	0,00	0,00
1996	2,77	0,71	23,37	0,00	0,00
1997	2,96	1,23	22,96	0,00	0,00
1998	3,07	6,23	21,98	0,00	0,00
1999	3,20	0,15	19,80	0,03	0,001

Ano	Defesa Nacional e Segurança Pública / Despesa Total	Desenvolvimento Regional / Despesa Total	Educação e Cultura / Despesa Total	Habitação e Urbanismo / Despesa Total	Indústria, Comércio e Serviços / Despesa Total
1980	0,00	0,00	16,55	20,58	0,00
1981	0,00	0,00	14,84	20,05	0,00
1982	0,00	0,00	11,63	20,84	0,00
1983	0,00	0,00	13,31	23,20	0,00
1984	0,00	0,00	9,79	29,13	0,00
1985	0,13	0,00	16,68	7,29	0,15
1986	1,09	0,00	13,63	10,65	0,25
1987	0,24	0,00	12,91	18,85	0,19
1988	0,05	0,00	7,06	42,69	0,09
1989	0,08	0,00	21,41	13,72	0,27
1990	0,21	0,00	22,32	16,48	0,20
1991	0,22	0,00	20,41	10,87	0,17
1992	0,08	0,00	19,73	18,27	0,16
1993	0,11	0,00	22,31	13,37	0,18
1994	0,14	0,00	21,73	15,95	0,29
1995	0,27	0,00	23,35	15,71	0,24
1996	0,33	0,00	19,64	13,01	0,25
1997	0,58	0,00	20,98	11,33	0,20
1998	0,85	0,00	21,11	10,27	0,12
1999	1,046	0,00	23,32	10,34	0,09

Ano	Saúde e Saneamento / Despesa Total	Assistência e Previdência / Despesa total	Transporte / Despesa Total
1980	4,83	4,67	0,79
1981	4,82	6,48	0,94
1982	3,97	5,61	2,85
1983	3,79	6,83	3,92
1984	2,58	5,52	7,32
1985	4,34	7,88	10,18
1986	9,20	11,23	18,48
1987	13,62	11,43	8,91
1988	25,76	5,06	5,24
1989	14,32	13,40	5,20
1990	17,29	9,24	3,77
1991	20,23	7,06	14,42
1992	16,87	7,27	16,11
1993	17,92	7,39	7,21
1994	17,27	7,97	8,01
1995	17,99	8,78	7,40
1996	21,27	10,69	8,72
1997	24,60	11,64	4,63
1998	27,10	11,64	3,58
1999	26,21	12,53	3,28

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas

No decorrer dos vinte anos aqui estudados, a análise dos coeficientes demonstram que o padrão do destino da despesa do município mudou bastante. No início do período, as principais despesas se concentravam nas contas da administração e planejamento e da habitação e urbanismo. A primeira função, leia-se administração e planejamento, correspondia a 50% da despesa total. Em 1999, passou a 19,80%, ou seja, houve uma queda de 30 pontos percentuais. A despesa com habitação e urbanismo também perdeu participação, cerca de dez pontos percentuais. No início da década de oitenta, ela foi beneficiada com financiamentos para investimentos, os quais mantiveram-na como uma das principais. Nessa época, sua participação na despesa total foi de 20%, chegando a 42,69% em 1988. Mas, a partir deste ano, o seu peso relativo diminuiu, até estacionar num patamar abaixo dos 15%. A despesa de assistência e previdência revelou um crescimento moderado. Em 1980 era de 5% e, em 1999, 12,53%.

Destaca-se, ainda, a despesa com transportes. Em 1980, era de menor importância, considerado seu gasto, em relação ao total. Sua participação tornou-se mais expressiva no decorrer da década e no início dos anos noventa, chegando, em 1992, a cerca de 16% da despesa total, representando a importância que o governo daquele momento lhe concedeu. Este período correspondeu à criação e o desenvolvimento do sistema de transporte coletivo do município. Em 1993, inicia um período de decréscimo, até atingir, em 1999, apenas 3,28%. Assim, demonstra-se como o destino das despesas pode sofrer alterações ao longo dos anos, motivadas por mudanças nas prioridades de um município.

As demais despesas revelam-se residuais, todavia cabem algumas outras considerações. A despesa com segurança pública, de 1989 a 1999, foi a que teve maior crescimento médio anual, com 33,23%. Nos últimos anos, de 1994 em diante, essa taxa foi ainda maior, 51,73% ao ano. Isto demonstra uma nova tendência de gasto. As últimas administrações têm dado uma maior ênfase a este tipo de dispêndio. Em 1995, foi criada a Guarda Municipal, respondendo à demanda da sociedade.

De uma forma geral, no período analisado, o destino das despesas de Campinas se modificou bastante, no sentido da elevação dos gastos sociais, principalmente, nas

áreas de saúde e educação, setores em que ocorreram maior descentralização de encargos em favor dos municípios.

### III.B.h- Despesas de capital

São as despesas realizadas para a ampliação da capacidade produtiva dos bens e serviços ofertados direta ou indiretamente pela Prefeitura. Estas despesas são constituídas pelos investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital.

Os investimentos são as despesas realizadas para a execução de obras e aquisição de instalações, equipamentos e de materiais de uso permanente.

As inversões financeiras se referem às despesas realizadas na aquisição de imóveis ou outros bens de capital já em utilização, tais como: títulos representativos de capital já integralizado, títulos de crédito etc. Esta despesa tem uma participação bastante pequena no total da despesa de capital, razão pela qual não será comentada.

As transferências de capital são recursos da Prefeitura destinados a outras pessoas de direito público ou privado, para pagamento de despesas de capital, incluídas as amortizações de empréstimos internas e externas.

O principal componente da despesa de capital, em termos de participação relativa, são os investimentos. A Tabela 22 demonstra que o seu comportamento segue uma mesma lógica em todo o período selecionado — a lógica do ciclo político ou eleitoral.

Tabela 22 - Evolução e coeficientes das despesas de capital

Ano	Despesa de Capital (R\$)	Despesas com Investimento (R\$)	Desp. Inv. / Desp. de Capital (%)	Inversões Financeiras (R\$)	Inv. Financ / Desp. de Capital (%)
1980	47.146.464,77	36.406.392,67	77,22		
1981	38.053.614,14	28.476.671,81	74,83		
1982	38.638.370,78	29.390.882,98	76,07		
1983	27.184.456,42	15.880.264,61	58,42		
1984	43.215.257,28	32.246.127,26	74,62		
1985	51.350.939,33	38.740.887,74	75,44		
1986	112.384.781,18	100.705.888,61	89,61		
1987	115.924.934,11	94.679.622,30	81,67	16.087.868,16	13,88
1988	480.630.923,14	473.403.176,06	98,50	4.271.160,19	0,89
1989	33.533.043,65	28.550.733,12	85,14		0,00
1990	59.635.325,57	44.283.628,90	74,26		0,00
1991	125.948.850,14	112.963.056,96	89,69	254.510,88	0,20
1992	126.416.614,27	119.076.902,88	94,19	114.389,18	0,09
1993	27.220.204,13	14.638.012,90	53,78	191.513,09	0,70
1994	44.013.795,07	31.042.043,14	70,53	459.977,86	1,05
1995	89.257.116,00	73.330.941,22	82,16	607.869,60	0,68
1996	120.568.095,87	107.628.544,76	89,27	924.579,68	0,77
1997	55.105.761,50	32.648.545,49	59,25	1.229.367,72	2,23
1998	85.614.665,28	63.402.801,94	74,06	3.044.472,06	3,56
1999	44.875.769,54	29.978.165,89	66,80	4.496.101,87	10,02

Ano	Transf. de Capital - Amortiz. e demais Transf. (R\$)	Transf. de Capital / Desp. de Capital(%)
1980	10.007.982,00	21,23
1981	9.467.885,86	24,88
1982	9.247.487,81	23,93
1983	11.304.193,06	41,58
1984	10.969.130,02	25,38
1985	12.610.051,58	24,56
1986	11.678.892,58	10,39
1987	5.164.444,90	4,45
1988	2.956.586,88	0,62
1989	4.982.310,53	14,86
1990	15.351.696,67	25,74
1991	12.731.282,30	10,11
1992	7.225.322,21	5,72
1993	2.390.678,14	45,52
1994	12.511.774,08	28,43
1995	15.318.303,94	17,16
1996	12.014.971,44	9,97
1997	21.227.847,77	38,52
1998	19.167.391,28	22,39
1999	10.401.501,78	23,18

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

Segundo interpretações teóricas mais difundidas, GIAMBIAGI e ALÉM (1999, p. 281), este ciclo é marcado por duas fases. A primeira, nos anos iniciais após as eleições, inclui a adoção de medidas econômicas restritivas pelos governos, objetivando corrigir e reduzir os desequilíbrios das contas públicas. Na segunda fase, são tomadas medidas econômicas de caráter expansionista, colhendo os frutos da política contencionista.

No Brasil, os municípios, com base nessa lógica político-eleitoral, concentram os investimentos nos anos finais de cada mandato, ou seja, as obras e novas instalações são realizadas, principalmente, nos anos eleitorais, quando são definidos os sucessores do Executivo — prefeitos — e do Legislativo — vereadores. É a lógica costumeira do sistema político brasileiro, porém o mais comum é que tais elevações de investimentos não sejam precedidos por medidas econômicas restritivas e de poupança do governo; ao contrário, são produtos de saldos orçamentários deficitários e de operações de crédito envolvendo empréstimos em uma frágil estrutura financeira. O mais comum são os Municípios interromperem obras por pura incapacidade de seu cumprimento no decorrer dos anos.

Campinas, no tocante aos investimentos, não fugiu à regra da lógica do ciclo eleitoral. Eles se concentraram em anos eleitorais e nos imediatamente anteriores. Estes investimentos referem-se principalmente a obras de grande porte de saneamento (Piçarrão em 1986-88), hospitais e túneis (Mário Gatti, Ouro Verde e túnel da FEPASA em 1991-92) e hospitais e vias públicas (novamente o Ouro Verde e duplicação da avenida Jhon Boyd Dunlop em 1996). A Tabela 23, das despesas de investimentos per capita, demonstra que os investimentos se elevaram, tornando-se bem superiores aos do início de cada governo, nos anos de 1988, 1992 e 1996, nos quais aconteceram eleições municipais. No último ano citado, por exemplo, os investimentos per capita se estabeleceram em R\$118,53, enquanto que nos primeiros anos deste governo, 1993 e 1994, os investimentos foram da ordem de R\$16,81 e R\$35,14 per capita, respectivamente, com variações de 605,11% e 237,30% em relação ao primeiro e segundo anos. Em 1988 e 1992, o comportamento dos investimentos foi semelhante, a despeito da diferente magnitude dos gastos, caracterizando, desta forma, a referida lógica eleitoral.

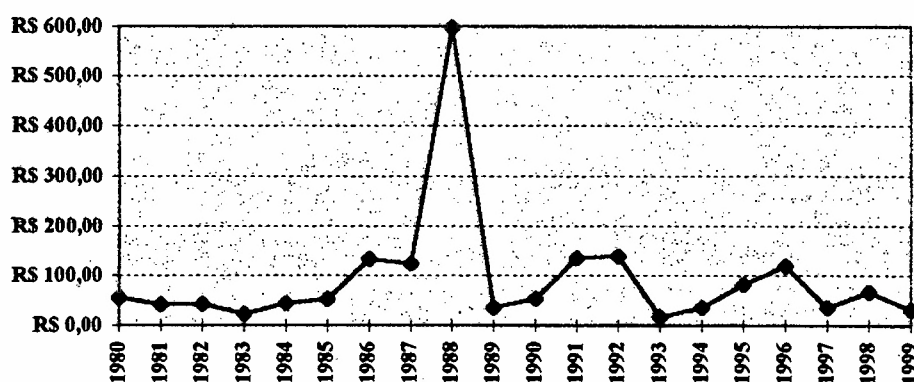
**Tabela 23 - Despesa de investimentos per capita**

Ano	Despesas com Investimento (R\$)	Despesas com Investimento per capita (R\$)
1980	36.406.392,67	55,00
1981	28.476.671,81	42,01
1982	29.390.882,98	42,40
1983	15.880.264,61	22,39
1984	32.246.127,26	44,46
1985	38.740.887,74	52,24
1986	100.705.888,61	133,19
1987	94.679.622,30	122,19
1988	473.403.176,06	597,92
1989	28.550.733,12	35,30
1990	44.283.628,90	53,61
1991	112.963.056,96	133,92
1992	119.076.902,88	138,71
1993	14.638.012,90	16,81
1994	31.042.043,14	35,14
1995	73.330.941,22	81,87
1996	107.628.544,76	118,53
1997	32.648.545,49	35,29
1998	63.402.801,94	67,27
1999	29.978.165,89	31,22

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

O Gráfico das despesas de investimentos per capita, a seguir, permite visualizar, com mais precisão, tal fenômeno.

**Despesa de Investimentos per capita**



Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

O Gráfico ilustra as quedas bruscas dos investimentos nos inícios de mandatos, 1983, 1989, 1993 e 1997, em relação aos anos imediatamente anteriores.



A questão primordial sobre os investimentos municipais, concentra-se em verificar se os governos, antes de decidirem por eles, tomaram medidas restritivas para equilibrar as contas públicas. É necessário saber se os governos iniciaram a programação dos investimentos, que considerasse um modo de financiamento, calcado nas reais condições das finanças municipais. Enfim, é preciso investigar, então, através da Tabela 24, qual o modo de financiamento utilizado para a elevação dos gastos com investimentos.

Tabela 24 - Financiamento dos investimentos

Ano	Operações de Crédito (R\$)	Saldo orçamentário (R\$)	saldo orç. / receita total (%)	Despesa de Capital (R\$)	Despesas com Investimento (R\$)
1980		-36.023.133,12	-19,58	47.146.464,77	36.406.392,67
1981		-32.671.871,23	-17,73	38.053.614,14	28.476.671,81
1982	2.359.118,11	-53.549.272,61	-26,31	38.638.370,78	29.390.882,98
1983	221.319,07	-7.724.623,30	-4,12	27.184.456,42	15.880.264,61
1984	5.264.394,72	-47.163.108,10	-26,23	43.215.257,28	32.246.127,26
1985	50.439.461,28	-20.679.513,51	-7,92	51.350.939,33	38.740.887,74
1986	35.813.723,71	-23.779.587,94	-7,19	112.384.781,18	100.705.888,61
1987	30.280.572,19	-44.198.222,02	-13,38	115.924.934,11	94.679.622,30
1988	195.814.676,93	-333.278.429,95	-80,77	480.630.923,14	473.403.176,06
1989	11.285.071,20	-68.147.591,62	-21,78	33.533.043,65	28.550.733,12
1990	98.985,12	-99.153.350,40	-34,16	59.635.325,57	44.283.628,90
1991	40.763.272,99	-63.712.889,76	-15,69	125.948.850,14	112.963.056,96
1992	8.299.253,66	-137.217.241,82	-36,01	126.416.614,27	119.076.902,88
1993	0,00	-108.303.661,44	-34,61	27.220.204,13	14.638.012,90
1994	527.107,78	-87.164.061,50	-24,09	44.013.795,07	31.042.043,14
1995	14.288.403,17	-1.520.559,45	-0,26	89.257.116,00	73.330.941,22
1996	137.625.702,33	-15.149.912,38	-2,0	120.568.095,87	107.628.544,76
1997	4.534.765,66	-57.635.677,75	-8,50	55.105.761,50	32.648.545,49
1998	133.404,93	-137.999.259,58	-19,28	85.614.665,28	63.402.801,94
1999	8.663.913,90	-48.787.980,01	-7,30	44.875.769,54	29.978.165,89

Ano	Despesas Correntes (R\$)	Receitas Correntes	Receitas Correntes - Despesas Correntes (Poupança do Governo)
1980	172.883.891,23	170.519.205,79	-2.364.685,44
1981	178.906.094,02	166.118.694,14	-12.787.399,88
1982	218.465.622,34	178.067.189,96	-40.398.432,38
1983	167.804.373,98	180.117.448,99	12.313.075,01
1984	183.783.176,93	168.085.166,50	-15.698.010,43
1985	230.337.183,65	206.019.247,20	-24.317.936,45
1986	242.047.645,63	293.750.467,30	51.702.821,67
1987	258.662.570,40	299.985.602,59	41.323.032,19
1988	265.267.852,51	215.241.703,87	-50.026.148,64
1989	347.475.037,73	301.411.821,98	-46.063.215,75
1990	329.739.284,16	285.903.262,94	-43.836.021,22
1991	343.754.144,45	362.618.843,81	18.864.699,36
1992	391.841.186,88	343.862.658,05	-47.978.528,83
1993	393.980.748,10	307.657.668,86	-86.323.079,24
1994	404.954.925,02	360.695.919,17	-44.259.005,85
1995	492.455.973,98	564.157.557,60	71.701.583,62
1996	653.632.637,02	619.892.452,91	-33.740.184,1
1997	680.486.767,28	672.242.817,72	-8.243.949,56
1998	768.249.363,25	697.913.403,13	-70.335.960,12
1999	672.634.541,28	657.590.565,19	-15.043.976,09

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

A Prefeitura de Campinas, de uma forma geral, se utilizou de déficit orçamentário e de operações de crédito para lastrear seus investimentos. Em todo o período, com exceção de apenas cinco anos (1983, 1986, 1987, 1991 e 1995), observou-se que a poupança do governo, diferença entre as receitas e as despesas correntes, foi positiva. Aliado a este fator, os investimentos foram gerados a partir de operações de crédito, principalmente em períodos eleitorais. O resultado dessa equação, foi a geração de constantes saldos orçamentários negativos no financiamento dos investimentos. Quando estes foram elevados, os saldos orçamentários negativos também cresceram.

O coeficiente da relação destes saldos orçamentários negativos com a receita total foi, em média, 33,38%, bem próxima a 36,27%, a qual corresponde a média dos saldos dos anos eleitorais (1982, 1988, 1992 e 1996). Ressalte-se que esta média foi obtida mesmo com os saldos ocorridos nos anos de 1988 e 1996, cujos resultados foram bastante dispares. No primeiro ano citado, o saldo negativo obtido foi bastante alto, 80,77% da receita total, fruto da política de investimentos via operações de créditos, e de receitas e despesas de capital e corrente negativas. Nos anos seguintes, as despesas correntes permaneceram elevadas, devido ao acréscimo de despesas de

custeio, o qual foi causado pelos altos investimentos. Assim, mesmo com a queda das operações de crédito posterior, os saldos orçamentários negativos continuaram altos. O ano de 1996, ilustrou uma situação diferente. Os gastos com os investimentos foram inteiramente lastreados pelas receitas de operações de créditos e, por isso, não podem ser responsabilizados pelo saldo orçamentário negativo do exercício. Este resultado foi consequência apenas da poupança negativa do governo, em função das despesas correntes terem sido maiores do que as receitas dessa mesma categoria econômica. As principais despesas geradoras desse resultado foram as despesas de pessoal e de serviços de terceiros e encargos, despesas essas que, em 1994 e 1995, tiveram o maior aumento. A despesa de pessoal, 62,87% de crescimento e a despesa com serviços de terceiros, incrementada em 48,72%. Após 1996, a despesa com transferências de capitais, praticamente, dobrou em 1997. As despesas correntes continuaram altas, porém esse resultado não só pode ser imputado aos altos investimentos ocorridos em 1996, como refletiu, também, as prioridades de gastos assumidas pelo governo vigente.

Sobre as transferências de capital, destacadas na Tabela 25, cabe destacar que as mesmas correspondem, em média do período, a 20,93% da despesa de capital. O seu principal componente são as amortizações de dívidas externas e internas, consumindo, em média a 18,13% da referida despesa. Como as inversões financeiras são muito pequenas, conclui-se que os investimentos tomam quase a totalidade da despesa de capital do município. As amortizações da dívida constituída pelo Município, segundo os dados do balanço geral, não se apresentam com uma proporção significativa em relação à despesa de capital. O mesmo pode ser constatado quanto a proporção das amortizações sobre a receita total. A média total é de apenas 2,85%.

Tabela 25- Demais despesas de capital

Ano	Despesa de Capital (R\$)	Inversões Financeiras (R\$)	Transferências de capital (despesa)- Amortização e demais Transferências (R\$)	Transferências de Capital (despesa) / Despesa de Capital (%)
1980	47.146.464,77		10.007.982,00	21,23
1981	38.053.614,14		9.467.885,86	24,88
1982	38.638.370,78		9.247.487,81	23,93
1983	27.184.456,42		11.304.193,06	41,58
1984	43.215.257,28		10.969.130,02	25,38
1985	51.350.939,33		12.610.051,58	24,56
1986	112.384.781,18		11.678.892,58	10,39
1987	115.924.934,11	16.087.868,16	5.164.444,90	4,45
1988	480.630.923,14	4.271.160,19	2.956.586,88	0,62
1989	33.533.043,65		4.982.310,53	14,86
1990	59.635.325,57		15.351.696,67	25,74
1991	125.948.850,14	254.510,88	12.731.282,30	10,11
1992	126.416.614,27	114.389,18	7.225.322,21	5,72
1993	27.220.204,13	191.513,09	12.390.678,14	45,52
1994	44.013.795,07	459.977,86	12.511.774,08	28,43
1995	89.257.116,00	607.869,60	15.318.303,94	17,16
1996	120.568.095,87	924.579,68	12.014.971,44	9,97
1997	55.105.761,50	1.229.367,72	21.227.847,77	38,52
1998	85.614.665,28	3.044.472,06	19.167.391,28	22,39
1999	44.875.769,54	4.496.101,87	10.401.501,78	23,18

Ano	Amortizações da Dívida (R\$)	Amortizações / Despesa de Capital (%)
1980		
1981		
1982	9.247.487,81	23,93
1983	11.304.193,06	41,58
1984	10.969.130,02	25,38
1985	12.610.051,58	24,56
1986	11.678.892,58	10,39
1987	3.506.516,83	3,02
1988	2.956.586,88	0,62
1989	4.982.310,53	14,86
1990	5.576.736,67	9,35
1991	5.608.014,05	4,45
1992	3.907.058,69	3,09
1993	11.860.713,70	43,57
1994	8.908.202,78	20,24
1995	14.548.828,32	16,30
1996	9.789.081,74	8,12
1997	20.089.955,85	36,46
1998	19.111.675,65	22,32
1999	8.614.729,48	19,20

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV para o ano de 1999

### III.D.i- A dívida municipal

A dívida municipal é constituída pelas dívidas flutuante e fundada, conforme explicitado, a seguir:

a) flutuante - refere-se a compromissos de curto prazo, inferiores a doze meses; isto é, os restos e os serviços da dívida a pagar, os depósitos e débitos da tesouraria. Os restos a pagar reportam-se a despesas efetuadas junto a fornecedores e prestadores de serviços, inclusive aos de obras e os serviços da dívida a pagar às parcelas de amortizações e de juros. Os depósitos da tesouraria dizem respeito às cauções ou às garantias recebidas de contratados — prestadores de serviços de obras. Os débitos de tesouraria são as dívidas provenientes de operações de crédito, tais como empréstimos, para obter antecipação de receita orçamentária.

b) fundada - é representada pelos compromissos assumidos a longo prazo, superiores a doze meses. São contraídos para atender ao desequilíbrio orçamentário ou ao financiamento de investimentos públicos. A origem dos recursos provém da colocação de títulos do tesouro e/ou de empréstimos conseguidos interna ou externamente. A dívida fundada origina-se por recursos internos e/ou externos.

Descobre-se, através da análise da série histórica, que a dívida flutuante de Campinas, passou, costumeiramente, a financiar os gastos correntes. A tabela 26 indica a evolução dos valores da dívida flutuante, ao longo dos anos e os coeficientes da relação entre ela e as receitas total e corrente. Estes coeficientes revelam que as proporções médias da dívida flutuante e as referidas receitas são altas, 41,56% e 48,04%, respectivamente. Destaca-se o fato dela se comportar de acordo com o ciclo político, ou seja, eleva-se nos finais dos mandatos para financiar obras e outros gastos correntes, enquanto que no início de cada um há certa retração. No período total contudo, o que se depura é o seu alto patamar perante as receitas total e corrente.

**Tabela 26 - Endividamento de curto prazo e coeficientes**

Ano	Dívida Flutuante (R\$)	Dívida Flutuante/Rec. Total (%)	Dívida Flutuante/Rec. Correntes (%)
1980	77.534.394,53	42,14	45,47
1981	65.252.783,29	35,41	39,28
1982	85.568.683,42	42,04	48,05
1983	91.481.499,40	48,85	50,79
1984	86.811.977,23	48,27	51,65
1985	63.948.711,13	24,50	31,04
1986	119.268.006,01	36,07	40,60
1987	68.206.086,26	20,64	22,74
1988	362.283.860,65	87,80	168,31
1989	160.576.837,91	51,33	53,27
1990	130.662.994,60	45,02	45,70
1991	139.760.473,13	34,42	38,54
1992	176.430.785,82	46,30	51,31
1993	175.824.795,16	56,19	57,15
1994	132.504.060,86	36,62	36,74
1995	178.187.245,23	30,71	31,58
1996	174.527.954,65	22,99	28,15
1997	250.380.249,65	36,93	37,25
1998	310.626.024,26	43,39	44,51
1999	277.541.526,79	38,68	41,50

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV, 1999

O elevado montante da dívida flutuante obriga que a sua composição seja analisada, à luz dos restos a pagar. De acordo com a Lei Federal n.º 4320/64, os restos a pagar são os compromissos assumidos pelo governo por empenhos de despesas, cujo pagamento não tenha sido efetuado até o dia 31 de dezembro de cada exercício. Tecnicamente, os restos a pagar referem-se a despesas liquidadas (processadas), que ocorreram até o último dia do ano e que estariam, ainda, em fase de pagamento, por ocasião do término do exercício financeiro. Estas despesas são de aquisições de bens e serviços, cujos prazos de pagamentos ultrapassam o exercício.

Na Tabela 27, os indicadores da relação entre os restos a pagar e as receitas total e correntes são bastante elevados. Os coeficientes médios são 23,21% e 28,10%, respectivamente. Estas altas proporções mostram que os restos a pagar, após deduzidas as despesas com o disponível em caixa, em 31 de dezembro, envolvem uma parcela considerável do orçamento financeiro, relativo ao próximo exercício. Se o orçamento seguinte for elaborado, comprometido com gastos do ano anterior e, se mantida a

mesma expectativa de receita, a tendência será a perpetuação da dívida flutuante, no mesmo patamar.

**Tabela 27 - Restos a pagar, coeficientes e disponível**

Ano	Restos a pagar (R.P.) (R\$)	R P / Rec. Total (%)	R P / Rec. Correntes (%)	Disponível (R\$)
1980				
1981				
1982				
1983	19.373.214,06	9,52	10,88	20.278.371,05
1984	30.060.241,62	16,05	16,89	6.312.856,25
1985	43.334.943,83	16,60	21,03	219.431.748,95
1986	109.842.588,69	33,22	37,39	78.170.554,35
1987	63.485.300,96	19,22	21,16	25.793.568,34
1988	337.320.973,61	81,75	156,72	5.315.296,49
1989	148.497.898,75	47,46	49,27	22.432.846,69
1990	113.705.708,54	39,18	39,77	13.655.821,94
1991	102.283.110,54	25,19	28,21	28.522.990,44
1992	161.546.012,88	42,40	46,98	11.760.272,01
1993	123.093.498,90	39,34	40,01	18.923.272,15
1994	83.388.989,35	23,05	23,12	25.270.103,75
1995	53.343.836,91	9,19	9,46	46.713.898,84
1996	88.870.345,70	11,71	14,34	37.857.898,84
1997	141.040.923,59	20,80	20,98	61.045.977,57
1998	178.213.536,42	24,89	25,54	29.346.704,64
1999	201.335.436,53	28,06	30,11	30.851.445,69

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV, 1999

O grande montante dos restos a pagar da dívida flutuante permite concluir que houve um endividamento, construído às custas de atrasos nos pagamentos a credores diversos. Esta situação, comum nos municípios brasileiros, se agrava, principalmente, nos finais dos mandatos, quando autoridades se locupletam deste dispositivo, deixando uma elevada “conta” para o seu sucessor. Campinas não fugiu a essa regra perversa, na qual os governos terminaram seus mandatos, legando aos próximos, significativos saldos de restos a pagar. Destacando, na tabela 27, os valores do saldo disponível, na grande maioria deles, o montante foi ínfimo, em relação às despesas a serem pagas.

Este fenômeno se mantém em muitos municípios do Brasil, pela inexistência, na Lei n.º 4320/64, de dispositivos que o coíba. A Lei Complementar n.º 101 — Lei de Responsabilidade Fiscal —, de 04/05/2000, reconhece este problema e incluiu medida preventiva, ao impedir a constituição do endividamento, pela via de restos a pagar. Em

seu artigo 42, estabelece que as Prefeituras, nos dois últimos quadrimestres de mandato, não podem contrair obrigações de despesa, sem que as mesmas possam ser cumpridas dentro do exercício, ou que as parcelas a serem pagas no exercício subsequente, tenham disponibilidade de caixa, no final do exercício.

Com base nos dados da dívida fundada, contidos na Tabela 28, verifica-se que, nos vinte anos selecionados, o nível de endividamento de longo prazo foi bastante alto.

Os coeficientes da relação entre a dívida fundada e as receitas total e corrente, encontram-se em média elevados, 90,20% e 104,44%, respectivamente. Os coeficientes superiores a 100%, indicam um endividamento maior do que a própria receita do município.

**Tabela 28 - Endividamento de longo prazo**

Ano	Dívida Fundada (R\$)	Div. Fund./Rec. Total (%)	DIV. Fund./Rec. Corrente (%)
1980	75.559.659,46	41,06	44,31
1981	74.939.370,63	40,66	45,11
1982	106.760.403,23	52,45	59,96
1983	77.933.829,03	41,62	43,27
1984	115.258.853,95	64,09	68,57
1985	171.433.198,00	65,68	83,21
1986	191.256.398,99	57,84	65,11
1987	309.518.526,05	93,68	103,18
1988	816.021.374,55	197,77	379,12
1989	919.405.611,35	293,87	305,03
1990	442.042.004,16	152,31	154,61
1991	580.429.714,40	142,97	160,07
1992	284.340.938,86	74,62	82,69
1993	263.514.429,50	84,22	85,65
1994	371.848.092,79	102,78	103,09
1995	279.156.127,98	48,11	49,48
1996	305.414.746,54	40,24	49,27
1997	428.393.370,27	63,19	63,73
1998	495.568.658,87	69,23	71,01
1999	519.065.838,02	72,34	77,62

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV, 1999

Este indicador, acima de 100%, revela o montante de receitas anuais que seriam necessárias para saldar o estoque total da dívida. O município deve planejar uma redução da proporção da dívida, a fim de estabelecer níveis compatíveis com a receita. Esta situação de elevado endividamento ocorreu em Campinas nos anos de 1988 a 1991



e em 1994. Dentre eles, destaca-se o ano de 1989, no qual a dívida atingiu limites recordes, mostrando-se três vezes superior à receita, como consequência dos empréstimos feitos em 1986 e 1987, para elevar os investimentos do governo, ocorridos em 1988.

Nos anos noventa, a dívida fundada decresceu em relação às receitas total e corrente, exceto no ano de 1994. A partir de 1997, os coeficientes apontaram para um sentido ascendente. Ao contrário dos anos anteriores, a dívida não cresceu a partir de operações de crédito, realizadas para lastrear investimentos, mas sim, em função da correção monetária e dos juros. Esta nova inflexão da dívida fundada, refletiu o lançamento de títulos do município, de Letra Financeira do Tesouro do Município de Campinas — LFTMC — tomadas em 1996, conforme Lei Municipal nº 8526/95. O valor atualizado desta dívida, em dezembro de 1999, corresponde a R\$ 196.323.683,45. Suas três parcelas já venceram, em primeiro de junho dos anos de 1998, 1999 e 2000, sem que fossem pagas. O valor das três cotas foi corrigido para dezembro de 1999, correspondendo a R\$ 63.389.088,80, para as duas primeiras, e a terceira R\$69.545.666,28. Claro está que a Prefeitura de Campinas não dispõe de recursos financeiros e orçamentários para pagá-las. Não vem acumulando poupança interna suficiente para cobrir esta dívida. O seu refinanciamento, não foi possível; pois, sua categoria não foi incluída na possibilidade de rolagem de dívida, instituída pela Medida Provisória n.º 1969/99, por tratar-se de lançamento de Letras Financeiras para pagamentos de precatórios judiciais, cuja sentença foi proferida até 5 de outubro de 1988.

Em consonância com a tal Medida, a Prefeitura conseguiu ampliar o prazo para pagamento de R\$ 177.566.274,88, em 28 de janeiro de 2000, por um período de 30 anos, referentes, basicamente, a recursos obtidos com Antecipação de Receitas Orçamentárias — ARO, ou seja, parte da dívida flutuante e de curto prazo. Além do montante da ARO, uma parte de, aproximadamente, R\$ 50.000.000,00, referente a dívida da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A —SANASA, empresa pública controlada pela Prefeitura, foi incluída no valor total refinanciado.

O restante da dívida fundada, R\$ 322.742.154,74, foi calculada, subtraindo-se do seu valor total, o montante da dívida das Letras Financeiras. Este resto vem sendo pago nos prazos contratados, segundo informações colhidas junto à Controladoria Financeira da Secretaria de Finanças de Campinas. O serviço e a amortização anual desta dívida não compromete o orçamento de Campinas, estando inserido na possibilidade orçamentária e financeira da Prefeitura.

A Tabela 29 mostra como evoluiu o montante total das dívidas fluutuante e fundada e a proporção das mesmas, em relação às receitas total e corrente, bem como revela os pontos de inflexões. Após um período de queda, desde 1997, notou-se um crescimento das dívidas, as quais ultrapassaram, novamente, o montante total das receitas total e corrente. Neste último período, ao contrário de anos anteriores, estas dívidas se elevaram em função dos restos a pagar e juros e correção monetária, sem incluir empréstimos para investimentos, já que estes não foram contraídos nos últimos anos.

Tabela 29 - Dívidas Flutuante e Fundada

Ano	Div. Flutuante e Div. Fundada (R\$)	Div. Flutuante e Fundada / Rec. Total (%)	Dívidas Flutuante e Fundada / Rec. Corrente (%)
1980	153.094.053,99	83,20	89,78
1981	140.192.153,92	76,07	84,39
1982	192.329.086,65	94,49	108,01
1983	169.415.328,43	90,47	94,06
1984	202.070.831,18	112,36	120,22
1985	235.381.909,13	90,18	114,25
1986	310.524.405,00	93,91	105,71
1987	377.724.612,31	114,33	125,91
1988	1.178.305.235,20	285,57	547,43
1989	1.079.982.449,26	345,20	358,31
1990	572.704.998,76	197,33	200,31
1991	720.190.187,54	177,39	198,61
1992	460.771.724,69	120,92	134,00
1993	439.339.224,67	140,41	142,80
1994	504.352.153,65	139,40	139,83
1995	457.343.373,21	78,83	81,07
1996	479.942.701,18	63,23	77,42
1997	678.773.619,92	100,12	100,97
1998	806.194.683,13	112,62	115,52
1999	796.607.364,81	111,02	119,12

Fonte: Balanços Anuais Gerais da Prefeitura de Campinas  
Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV, 1999

Não se deve perder o referencial sobre os compromissos de curto prazo, os quais podem pressionar desastrosamente o orçamento municipal, a ponto de inviabilizá-lo e causar uma crise financeira. As dívidas com restos a pagar, somadas às dívidas com o lançamento das Letras Financeiras, totalizam, aproximadamente, R\$ 400.000.000,00. Este valor corresponde a 60% das receitas do orçamento do ano de 2000.

A dívida com restos a pagar, advindas de despesas processadas, terão que ser pagas, necessariamente, no exercício seguinte. Caso os governantes optem em reduzir esta dívida, ao nível das possibilidades de caixa, várias despesas serão postergadas, ou até mesmo excluídas, para que o orçamento, baseado na expectativa de receita, seja suficiente.

#### IV- Simulações Financeiras (2000 - 2004)

Após realizar o diagnóstico das finanças da Prefeitura de Campinas, foi elaborada uma projeção, a qual investiga suas possibilidades e limitações.

A projeção se baseou em estudo de ALÉM e GIAMBIAGI (1996), versando sobre as finanças municipais da cidade do Rio de Janeiro, onde apresentaram um modelo de simulações para o período de 1997 a 2000.

Antes da apresentação das projeções, recapitula-se, numa síntese, a situação geral das finanças do município de Campinas, nos últimos três anos, 1997 a 1999. Neste período, a opção inicial foi a elevação das despesas correntes, salários e serviços de terceiros e encargos, gerando aumento do déficit orçamentário. Este, por sua vez, decresceu no último ano, graças a um arrocho na despesa com pessoal. A dívida flutuante de curto prazo, também elevou-se no período, acarretando o refinanciamento de boa parte. A condução geral das finanças municipais, aliada ao alto endividamento, limitou a retomada dos investimentos, tanto pela via de recursos próprios, como através de novos empréstimos. Os investimentos ficaram num patamar relativamente baixo. A dívida de longo prazo não foi provocada por novos empréstimos. Seu crescimento se baseou, exclusivamente, nas ações de correção monetária e juros.

No presente estudo são realizadas três simulações, representando cenários possíveis para a administração do próximo quadriênio, dependendo das opções de política financeira adotadas. Ressalte-se que, para todas, foram utilizados os mesmos parâmetros do ano 2000, retirados da Lei Orçamentária. Os cenários são os seguintes:

- a) Manutenção dos atuais níveis salariais — restringindo o seu teto dentro do limite de 60% da receita corrente — e contenção dos investimentos, os quais são retomados, a partir do penúltimo ano de mandato. Os investimentos objetivam manter o valor médio dos últimos 20 anos. Esta opção segue a política do ciclo eleitoral dos investimentos.
- b) A única diferença, em relação ao anterior, é a adoção de hipótese de crescimento menor das receitas. Os investimentos são mantidos nos dois primeiros anos do mandato. Nos dois últimos são incrementados, através de operações de crédito.

c) Implementação de política salarial expansiva e contenção das outras despesas, nos dois primeiros anos do mandato. Aumento dos investimentos, via operações de crédito.

Neste modelo, a receita corrente do município de Campinas (T) é considerada igual à soma da receita corrente própria (RP) com a receita de transferências (RT). Supõe-se a receita de capital, como nula:

$$T = RP + RT \quad (1)$$

onde

$$RP = RP(-1) \cdot (1 + a.y) \quad (2)$$

$$RT = RT(-1) \cdot (1 + b.y) \quad (3)$$

“y” é a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB, “a” e “b” as elasticidades e o símbolo (-1), um indicador de defasagem de um período.

O gasto corrente é dado por

$$GC = GP + OC \quad (4)$$

onde GP é o gasto com pessoal e OC são os outros gastos correntes.

$$GP = A + I \quad (5)$$

onde A e I correspondem aos gastos com os trabalhadores ativos e inativos da Prefeitura, respectivamente, sendo

$$A = A(-1) \cdot (1 + x1) \cdot (1 + W) \quad (6)$$

$$I = I(-1) \cdot (1 + x_2) \cdot (1 + W) \quad (7)$$

“x1” e “x2” são definidos como a taxa de crescimento físico, do número de indivíduos de cada categoria e “W” a taxa de crescimento real do salário do funcionalismo, por ocasião do dissídio anual.

A taxa de crescimento real “c” do gasto total com pessoal é:

$$c = GP / GP(-1) - 1 \quad (8)$$

Considera-se que o valor das outras despesas correntes (OC) é dado em função da taxa “c”, anteriormente definida — com peso alfa — e a taxa de crescimento real “q” do investimento — com peso (1-alfa). Assim,

$$OC = OC(-1) \cdot (1 + (alfa \cdot c + (1 - alfa) \cdot q)) \quad (9)$$

O investimento — I é dado por:

$$I = I(-1) \cdot (1 + q) \quad (10)$$

Assim, têm-se as necessidades primárias de financiamento — NFP definidas como:

$$NFP = GC + I - T \quad (11)$$

A definição de superávit primário — SP é:

$$SP = NFP \cdot (-1) \quad (12)$$

O fluxo de despesa real de juros — J é

$$J = i \cdot D(-1) \quad (13)$$

onde “i” é a taxa de juros real média e “D” é a dívida líquida do município.

As necessidades de financiamento operacionais — NFO são dadas por:

$$NFO = J - SP \quad (14)$$

e o fluxo fiscal afeta o estoque da dívida total — DT, de acordo com:

$$DT = DT(-1) + NFO \quad (15)$$

Com o modelo posto, é possível calcular os três coeficientes relevantes, para a avaliação da situação fiscal. Em todos será dada, como referência, a receita “T”. Assim, obtém-se as relações dívida líquida / receita (d), superávit primário / receita (p) e déficit operacional / receita (f):

$$d = D / T \quad (16)$$

$$p = SP / T \quad (17)$$

$$f = NFO / T \quad (18)$$



#### IV.A- Simulação 1

Os parâmetros da primeira simulação realizada estão na Tabela 30.

**Tabela 30 - Simulação 2000 a 2004 - valores dos parâmetros**

Parâmetros	2000	2001	2002	2003	2004
alfa	0,76	0,76	0,76	0,76	0,76
a	1	1	1	1	1
b	1	1	1	1	1
c	-0,05	0	0	0	0
i (%)	9	9	9	9	9
q (%) a. a.	22	0	0	49	50
W (%)	0	0	0	0	0
x1 (%)	0	0	0	0	0
x2 (%)	5	5	5	5	5
x3 (%)	0	0	0	0	0
y (%)	4	4	4	4	4

O parâmetro alfa corresponde ao peso do crescimento real “c” do gasto com pessoal, na determinação do valor das outras despesas correntes. Foi fixado em 0,76, valor correspondente ao ano de 1999.

Os parâmetros “a” e “b” representam a elasticidade-renda da receita fiscal, e são consideradas iguais a 1, durante todo o período da simulação.

A taxa de juros real “i” é de 9%, pois representa o custo médio pago pelo município.

O parâmetro “q” corresponde ao crescimento real do investimento, o qual é mantido no mesmo patamar de 2000, nos dois primeiros anos de mandato, e incrementado nos dois últimos, em 58% e 67%, respectivamente, em relação a cada um dos anos anteriores, respeitando o valor médio anual dos investimentos, nos últimos vinte anos.

“W” denota a taxa de crescimento real do salário dos funcionários, a qual foi zero, refletindo os últimos quatro anos de gestão. Relativo ao crescimento do número de funcionários, representados pelos parâmetros “x1” e “x2”, assume-se que os ativos não crescerão, enquanto os inativos se elevam em 5%, ao ano.

Finalmente, para o parâmetro “y” — PIB — é adotada uma variação anual positiva de 4%, próxima ao resultado do primeiro semestre de 2000.

A Tabela 31 aponta os resultados simulados, e uma situação rara nas finanças de Campinas, nos últimos vinte anos.

Tabela 31 - Resultado da simulação 1

	(R\$)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rec Corr (T)	657.590.585,19	683.894.208,60	711.249.976,94	739.699.976,02	769.287.975,06	800.059.494,06
Rec. Corr.	301.078.012,49	313.121.132,99	325.645.978,31	338.671.817,44	352.218.690,14	366.307.437,74
Próp (RP)						
Rec. Transf (RT)	356.512.572,70	370.773.075,61	385.603.998,63	401.028.158,58	417.069.284,92	433.752.056,32
Gastos Corr (GC)	672.634.541,28	670.696.686,47	679.316.105,07	688.638.006,29	733.406.662,36	783.867.312,54
Gastos com pessoal (GP)	381.978.597,00	375.739.034,21	384.358.452,81	393.680.354,03	403.761.990,20	414.665.279,72
Ativo	284.188.733,42	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75
Inativo	97.789.863,58	105.759.737,46	114.379.156,06	123.701.057,28	133.782.693,45	144.685.982,97
Outros Gastos Corr	290.655.944,28	294.957.652,26	294.957.652,26	294.957.652,26	329.644.672,16	369.202.032,82
Invest (I)	29.978.165,89	36.573.362,39	36.573.362,39	R\$ 36.573.362,39	57.785.912,57	96.502.473,99
NFP*	45.022.121,98	23.375.840,25	4.639.490,51	14.488.607,34)	21.904.599,87	80.310.292,47
D*	466.221.954,23	488.214.392,33	532.153.687,64	580.047.519,53	632.251.796,28	689.154.457,95
J*	41.959.975,88	45.736.373,71	49.852.647,34	54.339.385,60	59.229.930,31	64.560.624,04
NFO*	86.982.097,86	69.112.213,96	54.492.137,86	39.850.778,26	81.134.530,18	144.870.916,50
DT*	553.204.052,09	557.326.606,29	586.645.825,50	619.898.297,79	713.386.326,47	834.025.374,45

(\*) D = dívida líquida

NFP = necessidades primárias de financiamento

J = fluxo de despesa real de juros

NFO = necessidades de financiamento operacionais

DT = dívida total

Esta linha de política financeira, se seguida pela Prefeitura, permitirá poupar recursos, ainda em 2000, pois os gastos correntes tornar-se-ão inferiores à receita corrente. Além disso, poderá conseguir um superávit primário em 2002, mantendo o nível de estoque da dívida praticamente estável, num patamar mais aceitável. Ao retomar os investimentos em 2003, incorrerá, novamente, em déficit primário, pelos restritos espaços para investimentos. Esta simples retomada, mesmo restringindo os salários, inverte os resultados positivos, relativos ao estoque da dívida e às necessidades de financiamento primário e operacional, alcançados nos anos anteriores, conforme construídos na Tabela 32.

Tabela 32- Coeficientes dos resultados

	(%)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
$d = D / T$	84,13	81,49	82,48	83,80	92,73	104,25
$p = SP / T$	6,85	3,42	0,65	-1,96	2,85	10,04
$f = NFO / T$	13,23	10,11	7,66	5,39	10,55	18,11

As observações elencadas expõem as persistentes dificuldades, mesmo que adotada esta política, considerada prudente. Os salários, bastante comprimidos durante a última gestão, serão alvejados por pressão do funcionalismo e seus representantes e, por certo, o prefeito eleito será instigado a praticar alguma melhoria salarial.

A política de contenção de despesas, da primeira metade do próximo mandato, deverá ser direcionada também para os outros gastos correntes, racionalizando-os. Vale relembrar a histórica existência dos grandes montantes de restos a pagar, aqui não incluídos, e que, caso se pretenda alcançar os resultados da simulação, necessariamente deverão ser eliminados. Além disso, esta eliminação respalda-se na Lei de Responsabilidade Fiscal.

O controle dos gastos correntes impõe, então, uma revisão dos mesmos, pela melhoria do processo de elaboração do Orçamento Municipal, obrigando-o a representar as reais prioridades do município.

Defende-se, aqui, o cenário traçado, como promissor, embora saiba-se da dificuldade para implementá-lo. Os interesses e comportamentos já arraigados, precisarão ser revertidos, à luz de novos paradigmas. Além do mais, dependerá do bom desempenho da arrecadação, tanto a de origem própria, quanto a de transferências. Há uma expectativa de crescimento da economia para os próximos anos. Restará verificar, portanto, se permanecerá por todo o período e quais serão os percentuais deste crescimento.

#### IV.B- Simulação 2

Os parâmetros desta simulação são os mesmos da anterior, com exceção da expectativa de crescimento de "y". O crescimento do PIB é assumido, de forma mais moderada, em 2% ao ano.

Os resultados das Tabelas 33 e 34 assinalam, novamente, o quanto restringiram-se os investimentos na estrutura de gastos. Se o crescimento do PIB for menor do que a expectativa da primeira simulação (4%), em 2003, a redução, tanto dos déficits primários e operacionais, quanto da proporção entre o estoque da dívida e as receitas correntes piorará de forma mais dramática.

As ressalvas feitas na primeira simulação, valem para o atual cenário. Permanecem as necessidades de diminuir os restos a pagar e racionalizar os outros gastos correntes, de modo que se enquadrem nas disponibilidades de caixa.

Tabela 33 - Resultado da simulação 2

	(R\$)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rec. Corr. (T)	657.590.585,19	670.742.396,89	684.157.244,83	697.840.389,73	711.797.197,52	726.033.141,47
Rec.C.Próp (RP)	301.078.012,49	307.099.572,74	313.241.564,19	319.506.395,48	325.896.523,39	332.414.453,86
Rec. Transf. (RT)	356.512.572,70	363.642.824,15	370.915.680,64	378.333.994,25	385.900.674,13	393.618.687,62
Gastos Corr (GC)	72.634.541,28	670.696.686,47	679.316.105,07	688.638.006,29	733.406.662,36	783.867.312,54
Gastos com pessoal (GP)	381.978.597,00	375.739.034,21	384.358.452,81	393.680.354,03	403.761.990,20	414.665.279,72
Ativo	284.188.733,42	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75	269.979.296,75
Inativo	97.789.863,58	105.759.737,46	114.379.156,06	123.701.057,28	133.782.693,45	144.685.982,97
Outros Gastos Corr. (OCC)	290.655.944,28	294.957.652,26	294.957.652,26	294.957.652,26	329.644.672,16	369.202.032,82
Investimentos (I)	29.978.165,89	36.573.362,39	36.573.362,39	36.573.362,39	57.785.912,57	96.502.473,99
NFP*	45.022.121,98	36.527.651,96	31.732.222,62	27.370.978,95	79.395.377,41	154.336.645,06
D*	466.221.954,23	488.214.392,33	532.153.687,64	580.047.519,53	653.464.346,47	750.992.699,07
J*	41.959.975,88	45.736.373,71	49.852.647,34	54.339.385,60	59.229.930,31	64.560.624,04
NFO*	86.982.097,86	82.264.025,67	81.584.869,97	81.710.364,55	138.625.307,72	218.897.269,09
DT*	553.204.052,09	570.478.418,00	613.738.557,61	661.757.884,08	792.089.654,19	969.889.968,17

(\*) D = dívida líquida

NFP = necessidades primárias de financiamento

J = fluxo de despesa real de juros

NFO = necessidades de financiamento operacionais

DT = dívida total

Tabela 34 - Coeficientes dos resultados da simulação 2

	(%)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
$d = D / T$	84,13	85,05	89,71	94,83	108,30	125,07
$p = SP / T$	6,85	5,45	4,64	3,92	11,15	21,26
$f = NFO / T$	13,23	12,26	11,92	11,71	19,48	30,15

## IV.C- Simulação 3

Na terceira simulação adota-se a política financeira mais comum no histórico de Campinas. Nela, somente os gastos com investimentos estão restringidos no início do mandato. Os outros gastos, principalmente os de pessoal, são expandidos no primeiro e último anos do mandato.

Os parâmetros estabelecem a elevação dos salários, ainda admitindo a manutenção quantitativa do funcionalismo. Os salários crescerão 10%, em 2001 e 2004. Os investimento serão conservados até 2002 e, a partir de 2003, incrementados. O objetivo desta política é atingir um montante no somatório dos exercícios de 2003 e 2004, semelhante às médias verificadas nos dois últimos anos de cada mandato dos vinte anos pretéritos. Em relação à receita, tem-se, como hipótese, o crescimento de “y” referente a 4% ao ano.

Tabela 35 - Parâmetros da simulação 3

Parâmetros	2000	2001	2002	2003	2004
alfa	0,76	0,76	0,785	0,785	0,785
a	1	1	1	1	1
b	1	1	1	1	1
c	-0,05	0	0,15	0	0,1
i (%)	9	9	9	9	9
q (%) a. a.	22	0	0	85	168
W (%)	0	15	0	10	0
x1 (%)	0	0	0	0	0
x2 (%)	5	5	5	5	5
y (%)	4	4	4	4	4

De acordo com a Tabela 36, os resultados da política financeira causarão impacto negativo nas finanças. A constatação é facilitada, se observados os coeficientes

da Tabela 37, os quais demonstram, já em 2001, a reversão dos resultados. Os coeficientes apontam índices de endividamento elevados, semelhantes aos níveis do início da década de noventa. Nessa época, foram atingidos os mais altos patamares dos últimos vinte anos.

Tabela 36 - Resultados da simulação 3

	(R\$)					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rec Corr (T)	657.590.585,19	683.894.208,60	711.249.976,94	739.699.976,02	769.287.975,06	800.059.494,06
Rec. Corr. Próp(RP)	301.078.012,49	313.121.132,99	325.645.978,31	338.671.817,44	352.218.690,14	366.307.437,74
Rec. Transf(RT)	356.512.572,70	370.773.075,61	385.603.998,63	R\$ 401.028.158,58	417.069.284,92	433.752.056,32
Gastos Corr (GC)	672.634.541,28	670.696.686,47	742.967.175,28	752.289.076,50	827.265.525,57	1.023.644.711,81
Gastos com pessoal (GP)	381.978.597,00	375.739.034,21	424.855.347,33	434.177.248,55	444.258.884,71	486.209.793,36
Ativo	284.188.733,42	269.979.296,75	310.476.191,26	310.476.191,26	310.476.191,26	341.523.810,39
Inativo	97.789.863,58	105.759.737,46	114.379.156,06	123.701.057,28	133.782.693,45	144.685.982,97
Outros	290.655.944,28	294.957.652,26	318.111.827,96	R\$ 318.111.827,96	383.006.640,86	537.434.918,46
Gastos Corr						
Investimentos (I)	29.978.165,89	36.573.362,39	36.573.362,39	36.573.362,39	67.660.720,41	181.330.730,71
NFP*	45.022.121,98	23.375.840,25	68.290.560,73	49.162.462,87	125.638.270,93	404.915.948,46
D*	466.221.954,23	488.214.392,33	532.153.687,64	580.047.519,53	663.339.154,31	836.709.688,50
J*	41.959.975,88	45.736.373,71	49.852.647,34	54.339.385,60	59.229.930,31	64.560.624,04
NFO*	86.982.097,86	R\$ 69.112.213,96	118.143.208,07	103.501.848,47	184.868.201,24	469.476.572,50
DT*	553.204.052,09	557.326.606,29	650.296.895,71	683.549.368,00	848.207.355,55	1.306.186.260,99

(\*) D = dívida líquida

NFP = necessidades primárias de financiamento

J = fluxo de despesa real de juros

NFO = necessidades de financiamento operacionais

DT = dívida total

Além da nítida piora do endividamento, o déficit primário e as necessidades de financiamento operacional ultrapassariam 50% das receitas correntes.

Para o conjunto das finanças, a expansão dos gastos correntes será muito onerosa. Esta estratégia será dificultada pela nova Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo ela, os gastos de pessoal e o nível de endividamento dos municípios deverão sofrer maior controle. Assim, novos empréstimos estarão submetidos à boa situação financeira dos município, conforme os índices de gastos de pessoal e de endividamento preestabelecidos na referida lei.

**Tabela 37 - Coeficientes dos resultados da simulação 3**  
(%)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
$d = D / T$	84,13	81,49	91,43	92,41	110,26	163,26
$p = SP / T$	6,85	3,42	9,60	6,65	16,33	50,61
$f = NFO / T$	13,23	10,11	16,61	13,99	24,03	58,68



### Considerações Finais

Através dos dados pesquisados, pretende-se ter mostrado o fato do comportamento das finanças de Campinas ter-se assemelhado ao ocorrido com os demais municípios. Houve um grande aporte de recursos após a Constituição de 1988. A descentralização contudo, dos mesmos já se tinha em meados dos anos 70, conforme ilustrado no capítulo II. Pode-se a partir daí, que a descentralização fiscal, preconizada pela Constituição de 1988, foi o ápice de um processo ocorrido no Brasil. Logo após, o Governo Federal aumentou a renda disponível, através da elevação de alíquotas e da criação de novas contribuições sociais. Estes tributos por incidirem “em cascata”, além de elevar a carga tributária, tornaram os produtos brasileiros pouco competitivos.

Em Campinas, o processo de descentralização pôde ser atestado pelo volume significativo de recursos advindos das transferências da União e estado, ao longo do período estudado. As receitas, contudo, modificaram ligeiramente a estrutura do início dos anos oitenta: de 46% a 49% do total, relativos às transferências e de 39% a 32%, referentes à tributação própria, mesmo com o esforço tributário dispendido no final da década de oitenta. Esta estrutura confirma a dependência de repasses de recursos de outras esferas de governo. Este aspecto das finanças de Campinas permanece desde o início dos anos oitenta e não se alterou mesmo com as reformas da Constituição de 1988.

Quanto às despesas, verificou-se que, como para as receitas, foram transferidos novos encargos, principalmente, os correspondentes aos da descentralização dos serviços de saúde e educação. Os dados relativos aos gastos sociais demonstram o ocorrido, uma vez que os municípios passaram a ter a obrigação da gestão destas áreas. No período coberto pela pesquisa, ocorreu uma grande inversão na estrutura dos gastos. A maior parcela dos gastos totais, foi suprida pelos gastos sociais. Pela ótica da categoria econômica, verificou-se que os serviços de terceiros e encargos apresentou um crescimento em sua participação, chegando ao patamar de 30% do total das despesas. Esta modificação da estrutura dos gastos, denota a importância deste tipo de gasto na atualidade. É preciso ressaltar que as despesas correntes, praticamente, cobrem toda a receita, deixando pouco espaço para novos investimentos. Esta situação é grave, pois

sabe-se que o município de Campinas apresenta características típicas de cidade do seu porte, tais como a pobreza, poluição, desemprego, acarretando despesas crescentes nos segmentos de transportes, segurança, novos serviços públicos, infra-estrutura, dentre outras. Estas demandas necessitariam ser cobertas por novos investimentos e o município demonstra pouca capacidade de consegui-los por conta própria.

Este cenário, apesar de previsível, repete-se como inevitável. Ao realizar-se um estudo da evolução de suas finanças, constata-se que a condução, de uma forma geral, foi pautada pela total inobservância dos limites de gastos, em relação aos recursos disponíveis. Não se justifica a falsa argumentação, geralmente apresentada, que as maiores dificuldades financeiras seriam advindas com a descentralização dos encargos. A débil situação financeira do município já existia, mesmo antes do repasse dos encargos, vide os elevados e constantes saldos orçamentários negativos, o volume dos restos a pagar e o nível de endividamento.

A observação mais pormenorizada das finanças possibilitou recuperar o comportamento histórico e sistematizar o tratamento a elas dispensado. Na realidade, as autoridades municipais clamam, constantemente, por maior aporte de recursos, enquanto descuidam de encontrar soluções para melhor determinarem seus gastos.

Não é objetivo deste trabalho afirmar que os maiores encargos repassados aos municípios não afetaram a sua estrutura de despesa, nem que a divisão dos recursos, entre os entes federados, é justa. Fizeram-se evidentes os raros momentos nos quais a preocupação das autoridades municipais convergiu para o equilíbrio das finanças. Ao contrário, constatou-se uma grande despreocupação com os resultados financeiros e com as gestões seguintes. No que tange ao endividamento, ficou patente que o município de Campinas reproduziu fielmente o comportamento descompromissado com os outros entes federativos. Os investimentos — o mérito não foi objeto de análise — foram realizados a partir de empréstimos e, principalmente, pelo recurso fácil do déficit. Este último, alimentado pelos restos a pagar, sempre em níveis acima da capacidade financeira. Ressaltam-se os anos de 1988 e 1996, quando foram realizadas vultuosas operações de crédito para lastrar investimentos. Um caso bastante grave — levantado no capítulo III — foi o lançamento de títulos ocorrido em 1996, com o intuito de

angariar fundos para o pagamento de precatórios judiciais. Estes não foram pagos e os recursos foram carregados para o financiamento de investimentos. Esta dívida, em valores de 1999, já ronda a casa dos R\$ 200.000.000,00 e suas parcelas já deveriam ter sido pagas. O governo atual preferiu não honrá-las. Atualmente, esta dívida está em aberto e, certamente, será incluída em uma nova renegociação. Novamente, o município repete um comportamento comum entre os entes federativos, a não cooperação com os demais. Os custos de uma eventual renegociação desta dívida, impagável no curto prazo, serão repartidos por toda a Nação.

As simulações elaboradas para as finanças — quadriênio 2001-2004 —, revelaram a escassez de espaços para novos investimentos. A elevada dívida municipal dificultará o crédito para novos empréstimos. A saída mais prudente será uma total reformulação nos gastos correntes, principalmente nos de pessoal (evitando desperdício) e nos de serviços e encargos. Estes gastos deverão ser revistos com o objetivo de alcançar o aspecto do custo-benefício, ou seja, custos compatíveis com os benefícios conquistados com os gastos. Uma outra opção seria a busca por mais eficiência na arrecadação, principalmente, através do Imposto Sobre Serviços, para aproveitar o grande potencial do mais expressivo setor econômico do município.

De posse dos resultados das simulações, verifica-se que o raio de manobra para a retomada de investimentos, aos níveis históricos, é bastante restrito. As simulações 1 e 2 demonstram, com mais exatidão, esta afirmativa. Tal retomada, mesmo controlando os gastos com pessoal e outros gastos correntes, implica na reversão — a patamares não desejados e bastante altos em relação à receita corrente do município — dos coeficientes do estoque da dívida e das necessidades primárias e operacionais.

Para não repetir erros do passado, a melhor política deverá ser a disposição de rever os gastos correntes, após minucioso estudo dos mesmos. O conhecimento do processo de elaboração do orçamento municipal, contemplando as verdadeiras prioridades, mostra-se como o caminho viável para esta conquista.

A terceira simulação representa o cenário mais desastroso para as finanças municipais. A elevação de gastos correntes, nos primeiros anos do próximo mandato, reduzirão, mais ainda, a possibilidade de retomada dos investimentos. Neste ambiente,

ela somente se fará possível, caso sejam mantidas políticas de gastos descompromissadas com o equilíbrio financeiro municipal. Esta opção consignará a má condução das finanças de Campinas.

Diante dos dados históricos das finanças e dos cenários desenvolvidos, não resta dúvida, que o caminho preferível a ser trilhado pelos próximos gestores municipais, é o da prudência na gestão dos recursos disponíveis. Uma nova reforma tributária, que signifique novos aportes de recursos, ainda gerará muita discussão, pois não existe até o momento, um consenso sobre como o “bolo” tributário da nação deva ser distribuído. Os defeitos da atual estrutura tributária são, cada vez mais, criticados por várias correntes políticas. As saídas demandarão muitas discussões e aprendizado dos atores envolvidos, principalmente, no que tange às questões relativas à necessidade do estabelecimento de uma federação calcada em novos termos. Diferentes dos que vigoram no Brasil, onde ainda prevalecem ideais não cooperativos entre os entes federativos.

A nova Lei de Responsabilidade Fiscal, recentemente sancionada, indica que já foram dados alguns passos em direção a uma nova ordem federativa. Esta lei estimula o processo de planejamento orçamentário e o cuidado com a gestão financeira. Na realidade, consagra princípios universais das finanças públicas, tais como: o limite de gastos com pessoal, regras estipulando o nível de endividamento, dispositivos para evitar a renúncia fiscal, operações de crédito limitadas ao financiamento de despesas de capitais, dentre outros.

A análise das finanças de Campinas mostra que elas foram geridas sem a observação de alguns daqueles princípios. Evidenciaram-se períodos de gastos excessivos com pessoal, de endividamento acima de sua capacidade, entre outros problemas. Entende-se, assim, que a referida Lei, se corretamente aplicada, poderá criar as condições — e isto também depende da vontade política dos governantes e elites municipais — para a gestão financeira mais equilibrada no município.

## Abstract

The dissertation presents the study of public finances of the city of Campinas, in the state of São Paulo, during the period 1980 to 1999, analyzed with basis on a historical reconstruction of the Brazilian federalism and on the role played in it by this municipality. It also presents a social-economic-financial diagnosis, based on indicators constructed from annual general balances. Finally, simulations for the financial scenery of Campinas in the quadrennium 2000-2004 were created with basis on the collected data, in order to evaluate the potentiality and financial difficulties of the municipality.

## ANEXO I

### Impostos Federais

**Impostos sobre Comércio Exterior (de importação e de exportação):** o imposto de exportação era, anteriormente, de competência estadual. Com a Reforma estes impostos passaram a ser considerados como instrumentos de política de comércio exterior, com grande importância na estratégia do governo, sendo assim transferidos para a esfera da União.

**Imposto sobre Produtos Industrializados — IPI:** trata-se de um imposto sobre a produção e é tributado sobre o valor agregado, para substituir impostos “em cascata” que incidiam sobre o consumo.

**Impostos Únicos:** são impostos sobre a energia elétrica (IUEE), sobre combustíveis e lubrificantes (IULC) e sobre minerais (IUM).

**Imposto de Renda — IR:** este imposto sofreu reformulações, com a ampliação da base de incidência e no âmbito administrativo do recolhimento, o que proporcionaram significativos aumentos na sua arrecadação.

**Imposto sobre Operações Financeiras — IOF:** taxa os rendimentos no setor financeiro e penaliza as aplicações de curto prazo.

**Impostos Extraordinários:** são os tributos que o governo federal pode criar para cumprir objetivos específicos de política econômica e/ou para suprir necessidades provenientes de épocas de guerra, situações de crise interna, desordem institucional. Um exemplo foi o imposto compulsório sobre os combustíveis em meados dos anos oitenta, cujo objetivo — econômico — foi frear o consumo, em função da pouca oferta de petróleo.

**Imposto sobre Serviço de Transportes e Comunicações — ISTC:** compõe o grupo dos impostos sobre produção e circulação. A própria denominação indica a sua base de incidência.

**Imposto Territorial Rural — ITR:** foi retirado da competência tributária municipal. Passou a ser arrecadado pelo governo federal e distribuído aos municípios. Primeiro no percentual de 80% e, posteriormente, em sua totalidade. Este procedimento deveu-se à sua caracterização como tributo extrafiscal, com o objetivo de apoiar a correção de

desvios da estrutura fundiária do país, na ótica do Estatuto da Terra.

A determinação desses impostos federais seguiu a teoria tradicional das finanças públicas. O governo federal é definido como responsável por impostos que requeiram centralização administrativa, de modo a facilitar a cobrança — o Imposto de Renda — e os que afetem as políticas como um todo — impostos sobre comércio exterior.

### **Impostos Estaduais**

Imposto de Circulação de Mercadorias — ICM: é o outro imposto sobre valor agregado do sistema, sendo definido como um imposto de alíquota uniforme. Ele não interfere na alocação de recursos e investimentos e desonera exportações e dificulta a competição entre os estados da federação.

Impostos de Transferência de Bens Imóveis — ITBI: recaem sobre a transmissão de imóveis inter-vivos e por causa-mortis. Foram retirados da competência tributária dos municípios. Sua alíquota passou a ser determinada pelo Senado Federal, e a base de cálculo fornecida pelos valores venais lançados pelas Prefeituras.

### **Impostos Municipais**

Imposto Predial e Territorial Urbano — IPTU: típico imposto sobre o patrimônio, permaneceu como de competência dos municípios. É fonte significativa de recursos para eles, onde os valores das propriedades urbanas e a capacidade dos contribuintes munícipes são altas. Em municípios de pequeno porte, com população pequena e base econômica pouco desenvolvida, este tributo não tem grande participação.

Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza — ISSQN: este imposto, como o próprio nome indica, incide sobre a prestação de serviços dentro do município. Vale ressaltar a competência deste tributo municipal, limitada pela determinação federal de uma lista dos serviços a serem tributados, além da fixação de alíquotas máximas. Outro fator limitador foi a determinação, para que a arrecadação fosse feita pelo município de residência da sede do prestador de serviço, e não mais no local da prestação do mesmo.

## ANEXO II

### Recursos de Competência Arrecadadora do Município

**Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza — ISSQN:** a base de cálculo é o preço de serviços prestados no âmbito municipal, seja serviço prestado por empresas ou por pessoas físicas, como profissionais liberais.

**Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana — IPTU:** recai sobre a propriedade de imóvel dentro da municipalidade. Cabe ao poder público municipal determinar a política de tributação do mesmo.

**Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis — ITBI:** impostos que incidem sobre as transmissões de imóveis.

**Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes — IVVC:** foi extinto pela Emenda Constitucional n.º 3, a partir de 1996.

**Taxas municipais:** decorrentes do exercício do poder de polícia administrativa do município — taxa de licença e de fiscalização de estabelecimentos e de obras — e pela remuneração de serviços prestados pela municipalidade — de taxas de iluminação pública, de coleta de lixo, entre outras.

**Contribuição de melhoria:** decorrente do custo de obras públicas prestadas pelo poder executivo municipal, como o caso das taxas de pavimentação asfáltica de bairros.

**Receita patrimonial:** resultado de aplicações financeiras, aluguéis e dividendos. Depende da política de administração financeira.

### Recursos de Transferências da União

**Fundo de Participação dos Municípios — FPM:** composto pela transferência de recursos arrecadados dos Impostos de Renda e de Produtos Industrializados. Do total arrecadado pela União, 22,5% são transferidos para os municípios. Antes da Constituição de 1988, este percentual era de 17%. O atual percentual resultou de aumentos graduais entre 1988 e 1993, escalonados da seguinte forma, 20% em 1988; 20,5% em 1989; 21% em



1990; 21,5% em 1991; 22% em 1992 e 22,5% em 1993.

**Imposto de Renda retido na Fonte — IR:** resulta do montante, retido por conta dos rendimentos pagos a qualquer título pelos municípios, suas fundações e autarquias. Esta fonte de recursos não sofreu alteração, desde a reforma anterior.

**Imposto Territorial Rural — ITR:** tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do município. Do total arrecadado, 50% são transferidos para os mesmos.

**Fundo de Ressarcimento de Exportações do Imposto Sobre Produtos Industrializados — IPI:** do montante repassado aos estados, 25% são transferidos para os seus respectivos municípios. Segue a mesma sistemática dos repasses e fórmula de distribuição do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS.

**Imposto Sobre Operações Financeiras sobre Ouro — IOF/OURO:** os recursos advindos deste tributo resultam da incidência de uma alíquota mínima de 1%, regulado pela Lei n.º 7.766, de 11 de maio de 1989, sobre o ouro, quando destinado ao mercado financeiro ou à execução da política cambial do país. A partilha ocorre na proporção de 70% do produto da arrecadação realizada no município de origem.

#### **Recursos de Transferências dos Estados**

**Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS:** do total arrecadado, 25% vão para os municípios. O critério de distribuição, estabelecido na Constituição de 1988, determina que pelo menos 75% dos recursos sejam rateados, proporcionalmente, ao valor adicionado, gerado no próprio município e que os 25% restantes, sejam distribuídos segundo critérios estabelecidos na legislação estadual.

**Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores — IPVA:** tem como fato gerador a propriedade de veículos licenciados ou registrados no respectivo estado. Do total da arrecadação, 50% são transferidos para os municípios, nos quais os veículos tenham sido licenciados.

## Recursos de Capital

**Operações de Crédito:** tratam-se de receitas decorrentes da colocação de títulos públicos ou de empréstimos obtidos junto à entidades estatais ou particulares. É um procedimento de livre determinação dos municípios, desde que seus limites e condições sejam aprovadas pelo Senado Federal, conforme o artigo 52 da Constituição Federal. Atualmente, é a Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada lei de Responsabilidade Fiscal, que fixa as condições de crédito interno e externo de estados e municípios. Esta lei, além de outras providências, visa restringir as operações de crédito de um exercício, ao montante aprovado das despesas de capital, com exceção dos casos especiais aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Objetiva, também, não permitir a utilização de recursos de investimentos, para cobrir despesas de custeio. Vale ressaltar que as operações de crédito podem ser utilizadas para cobrir despesas judiciais.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando L., COSTA, Valeriano F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. In: Pesquisas. Konrad - Adenauer - Stiftung, São Paulo, n. 12, p. 9-57, 1998
- AFFONSO, Rui de B. *Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil* in: São Paulo em Perspectiva - Revista da Fundação SEADE, São Paulo, v. 10; n. 3; p.3-9, 1996.
- \_\_\_\_\_. A Federação no Brasil. In: AFFONSO, Rui de Britto e SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *A Federação em Perspectiva Ensaio Selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 58-75.
- AFONSO, José Roberto R. et al (Orgs.). Municípios, Arrecadação e Administração Tributária: Quebrando tabus. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.5, n. 10, p. 3-36, dez 1998.
- AFONSO, José Roberto R., LOBO, Thereza. Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias. *Planejamento e Políticas Públicas/IPEA*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 3-34, dez. 1996.
- AFONSO, José Roberto R., SENRA, Nelson de Castro. Despesa Pública - Competências, Serviços Locais, Descentralização: O Papel dos Municípios. *Texto para Discussão n.º 23 do Centro de Estudos de Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, p. 2-24, jun. 1994.
- AFONSO, José Roberto R., SERRA, José. Finanças Públicas Municipais . Trajetórias & Mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 44-50, out. 1991.
- \_\_\_\_\_. Finanças Públicas Municipais II. Trajetórias & Mitos. *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, p. 35-43, nov. 1991.
- AGHÓN, Gabriel. Financiamento Municipal na América Latina: Considerações gerais e principais desafios. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 218, p. 18-33, jan./mar. 1995.
- ALÉM, Ana Cláudia de , GIAMBIAGI, Fábio. As finanças na década de 90: o caso da Cidade do Rio de Janeiro — retrospecto 1993/1996 e simulações para 1997/2000. *Planejamento e políticas públicas*, Rio de Janeiro, n. 14, p. 234-282, dez. 1996
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E INDUSTRIAL DE CAMPINAS. *Relatório econômico da economia campineira*. Departamento de Economia. Campinas, 1997.

- AZZONI, Carlos R., ISAI, João Y. Censo demográfico, novos municípios e reforma tributária: impactos sobre as finanças municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 50-61, jul./set. 1993.
- BALANÇOS ANUAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, período de 1980 a 1999.
- BASSO, Leonardo F. C. Investimentos municipais e financiamento. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v.5, n. 2, abr/jun de 1991, p. 76-83.
- \_\_\_\_\_. Endividamento dos municípios paulistas. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo. V.5, n. 4, out/dez 1991, p. 99-104.
- BREMAEKER, François E. J. de. Perfil das receitas tributárias dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 214, p. 6-21, jan./mar. 1995.
- \_\_\_\_\_. Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, p.8-21, abr./dez. 1996.
- \_\_\_\_\_. Evolução das finanças dos municípios .In: GIGLIO, Celso. *O município moderno*. Brasília: MH Comunicação. 1998, cap. 9, p. 187-211.
- \_\_\_\_\_. Evolução das finanças municipais no período 1989/1998. *Série Estudos Especiais* IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO. Rio de Janeiro, n.18, p. 3-12, dez. 1999.
- COSTA, Sérgio. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 47, p.179-192, mar. 1997.
- COUTINHO, Maurício C. Finanças públicas no município de Campinas, 1980-88. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v.25, n.2, p. 123-136, abr./jun. 1991.
- DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. *Espaços & debates*, São Paulo, n. 24, p. 26-39, 1998.
- FIORI, José Luis. O nó cego do desenvolvimentismo brasileiro. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 40, p. 125-144, novembro de 1994.
- FILHO, Milton S. As relações fiscais e financeiras entre municípios, estados e a União no Brasil atual. In: FILHO, Milton Santos (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Salvador: Editoras Hucitec/EDUFBA. 1996. p. 15-30.
- FUNDAÇÃO SEADE - Finanças públicas dos municípios paulistas 1980-95; 1997.

FUNDAÇÃO SEADE- Perfil municipal 1995.

FUNDAÇÃO SEADE. *A Reforma Tributária de 1988 e os Municípios do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1993, n 1, 78 p. (Coleção Estudos Municipais).

GALBRAITH, John K. *A sociedade justa. Uma perspectiva humana*. Rio de Janeiro: Campus, 1996, 176 p.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 1. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1999, 380 p.

GODOY, Arilda Schimidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*.. São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GRANADO, Antonio Carlos. Finanças e a economia do município. In: FILHO, Milton Santos (Org.). *Finanças locais e regionais*. São Paulo: Salvador: Hucitec/EDUFBA, 1996, p. 69-80.

LEAL, Victor N. *Coronelismo, enxada e voto*. 5. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975, 276 p.

MATIAS, Alberto Borges, CAMPELLO, Carlos A. G. B. *Administração financeira municipal*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2000, 413 p.

NALIN, Irineu, BIAVA, Adriano. Finanças municipais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 42, n.217, p. 66-72, out./dez. 1995.

PIRES, Júlio Manuel. Finanças públicas municipais na República Velha: o caso de Ribeirão Preto. *Estudos econômicos*, São Paulo, v. 27, n. 3, p.481-518, set./dez. 1997.

RESENDE, André Lara. Estabilização e reforma: 1964 -1967 In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 213-231.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 15, n.3 (59), p. 5-17, jul./set. 1995.

---

\_\_\_\_\_. Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios. *Texto para discussão*. BNDES — Banco Federativo, Rio de Janeiro, 11 p., julho 1997.

---

\_\_\_\_\_, CASTANHAR, José Cezar. Finanças municipais no estado do Paraná. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 169, p.36-57, out./dez. 1983.

---

\_\_\_\_\_. Fiscal Decentralization and Big Cities Financing in Brazil. *Texto para discussão* IPEA, Brasília, n. 612, 18 p, dez. 1998.

- \_\_\_\_\_. Globalização, Regionalismo e federação: novos desafios para a federação brasileira. *Texto para discussão*. BNDES — Banco Federativo, Rio de Janeiro, 9 p., mar. 1999.
- RIBEIRO, Carlos A. C. Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica acerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e políticas públicas*, n. 9, p. 73-100, jun. 1993.
- SILVA, Vera Martins da. *Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro*. São Paulo: IMESP/CEPAM, 1995, 136 p.
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. *Texto para Discussão*. BNDES — Banco Federativo, Rio de Janeiro, 18 p., 1998.
- ZIMMERMANN, Gustavo. O município no sistema tributário: os municípios paulistas e o caso de Campinas. In: *A interiorização do desenvolvimento econômico no Estado de São Paulo*. Fundação SEADE. São Paulo, v. 1, n. 3, 1989, p. 61-173. (Coleção Economia Paulista).
- \_\_\_\_\_. Orçamentos municipais paulistas. In: *São Paulo em perspectiva*. Revista da Fundação SEADE, São Paulo. v. 10, n. 3, jul/set 1996, p. 99.