

O desempenho fiscal dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Alfredo Meneghetti Neto

FEE

Esse artigo tem o objetivo de analisar a situação fiscal da Região Metropolitana de Porto Alegre, constatando o que acontece nesse sentido e se isso favorece, ou não, as ações de cooperação. Investiga, mais especificamente, a capacidade dos municípios da RMPA de aportarem recursos para uma ação de cooperação entre os três níveis de governo. Para tanto, foi seguida a metodologia de Ribeiro e Pinto (2004)¹ e organizados os dados da Secretaria do Tesouro Nacional, do ano de 2003. O artigo divide-se em quatro seções. A primeira examina detalhadamente a estrutura fiscal dos municípios da RMPA. A segunda ocupa-se do perfil das receitas tributárias. A terceira traz os indicadores financeiros dos municípios da RMPA, e a última apresenta as considerações finais.

1 - A estrutura fiscal dos municípios da RMPA

Porto Alegre é a cidade com a receita tributária própria de maior participação (28,99%) na receita total da RMPA, seguida de Glorinha, Novo Hamburgo, Estância Velha e São Leopoldo com, respectivamente, 22,01%, 21,25%, 16,64% e 16,48% (Tabela 1), municípios estes que conseguem explorar bem a cobrança do IPTU, do ISS e do ITBI.

Entretanto o mesmo não acontece com os demais municípios da RMPA, pois se apóiam amplamente nas transferências, principalmente as do ICMS, devido ao intenso movimento econômico da Região. Elas variam de uma participação de 46,15% (Porto Alegre) até 92,32% das receitas totais, como é o caso de Araricá. É importante observar que parte dessas transferências se constitui de fontes vinculadas na origem, como o Fundef para a educação e o SUS para a saúde, o que poderá dificultar a cooperação desses municípios em projetos de interesse comum.

¹ Parte-se do pressuposto de que o enfrentamento dos problemas das cidades requer uma ação conjugada das Três áreas de governo — União, estados e municípios — não apenas em nível institucional, mas uma conjugação de esforços financeiros. Nesse sentido, a cooperação é tanto mais importante quando se tem em conta a especificidade dos gastos no desenvolvimento urbano, pois sua demanda se concentra no tempo e requer recursos assegurados. Assim sendo, já que as fontes de financiamento para o investimento são fundamentais para a cooperação, importa saber qual é o volume das fontes não asseguradas (transferências de capital, receita de valores mobiliários, etc.) da RMPA. Caso seja muito expressivo, reduzirá a possibilidade de desenvolver projetos.

Tabela 1

Participação da receita tributária própria, das transferências e de outras receitas nas receitas totais dos municípios da RMPA - 2003

(em %)

MUNICÍPIOS	RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA/RECEITAS TOTAIS	TRANSFERÊNCIAS/RE CEITA TOTAL	OUTRAS/RECEITAS TOTAIS
Alvorada	9,77	75,55	14,68
Araricá	5,49	92,32	2,19
Arroio dos Ratos	9,59	74,98	15,43
Cachoeirinha	10,23	75,53	14,23
Campo Bom	16,03	72,29	11,68
Canoas	12,70	71,74	15,56
Capela de Santana	5,70	89,86	4,44
Charqueadas	8,32	81,69	10,00
Dois Irmãos	14,93	73,04	12,03
Eldorado do Sul	14,81	74,82	10,37
Estância Velha	16,64	67,37	15,99
Esteio	10,70	73,77	15,52
Glorinha	22,01	56,05	21,93
Gravataí	11,90	82,05	6,04
Guaíba	9,65	81,44	8,91
Ivoti	15,52	75,51	8,97
Montenegro	14,66	65,00	20,35
Nova Hartz	4,82	88,86	6,32
Nova Santa Rita	4,96	84,54	10,50
Novo Hamburgo	21,25	57,52	21,23
Parobé	5,26	90,00	4,74
Portão	8,54	74,46	17,01
Porto Alegre	28,99	46,15	24,86
Santo Antonio da Patrulha	13,19	67,11	19,71
São Jerônimo	7,59	77,48	14,92
São Leopoldo	16,48	51,06	32,47
Sapiranga	10,82	68,98	20,21
Sapucaia do Sul	8,99	77,17	13,84
Taquara	16,37	73,51	10,12
Triunfo	5,30	91,20	3,50
Viamão	7,99	79,98	12,03

FONTES: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

Na Tabela 2, é possível visualizar os gastos públicos dos municípios da RMPA por rubrica, salientando-se os de pessoal, outras despesas correntes, serviços da dívida e investimentos.

Como é natural nos municípios cuja atividade se volta prioritariamente para a prestação de serviços à população, é intensa a participação das rubricas: pessoal e outras despesas correntes. Quando se acrescenta a despesa com serviços da dívida, ocorrem casos em que resta uma parcela muito reduzida para aplicação em investimentos públicos. Para saber se essa situação pode criar dificuldades ao desenvolvimento de projetos de interesse comum das cidades, convém analisar a qualidade dos investimentos públicos (se vieram de recursos gerados internamente, ou não).

Tabela 2

Participação dos gastos públicos da RMPA de acordo com as áreas de pessoal, outras despesas correntes, serviços da dívida e investimentos em relação à despesa total – 2003

MUNICÍPIOS	ESTRUTURA DA DESPESA (%)				
	Despesa Total Líquida	Pessoal	Outras	Serviço da Dívida	Investimentos e Outras
			Despesas Correntes		
Porto Alegre	100,00	51,90	37,06	4,41	6,62
Alvorada	100,00	49,45	34,70	7,72	8,13
Ararica	100,00	50,87	37,65	1,96	9,52
Arroio dos Ratos	100,00	52,71	35,62	2,78	8,89
Cachoeirinha	100,00	54,53	31,19	7,08	7,20
Campo Bom	100,00	43,24	27,15	3,68	25,92
Canoas	100,00	40,80	37,67	0,65	20,88
Capela de Santana	100,00	44,52	41,93	2,98	10,57
Charqueadas	100,00	48,92	38,65	5,04	7,38
Dois Irmãos	100,00	41,23	30,65	2,94	25,18
Eldorado do Sul	100,00	49,62	35,96	1,27	13,14
Estância Velha	100,00	50,43	36,53	4,56	8,47
Esteio	100,00	53,12	30,95	5,26	10,67
Glorinha	100,00	44,05	31,46	1,09	23,40
Gravataí	100,00	43,67	40,91	4,86	10,56
Guaíba	100,00	52,07	29,39	8,36	10,18
Ivoti	100,00	46,95	38,89	5,06	9,10
Montenegro	100,00	40,75	39,33	3,32	16,60
Nova Hartz	100,00	49,17	34,95	3,65	12,23
Nova Santa Rita	100,00	57,87	33,30	2,69	6,14
Novo Hamburgo	100,00	45,26	33,92	6,40	14,42
Parobé	100,00	54,32	34,51	4,06	7,11
Portão	100,00	49,96	35,92	5,94	8,18
Santo Antonio da Patrulha	100,00	48,56	42,88	3,23	5,33
São Jerônimo	100,00	51,60	36,55	7,38	4,47
São Leopoldo	100,00	44,79	38,78	3,48	12,95
Sapiranga	100,00	45,77	30,39	5,33	18,52
Sapucaia do Sul	100,00	53,60	26,25	1,10	19,05
Taquara	100,00	53,52	36,69	1,33	8,46
Viamão	100,00	51,62	33,41	4,63	10,34

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: não se dispõe de informações financeiras para o município de Triunfo

2 - Perfil das receitas tributárias

Para poder visualizar melhor o perfil da receita municipal, esta foi agrupada em seis categorias² (Tabela 3). Através da categoria R1, é possível notar que Porto Alegre se diferencia das demais, tanto pelo seu maior esforço fiscal como pela sua base tributária mais pujante, atingindo R\$ 384,00 *per capita*. Também Triunfo se destaca dos demais por ser a sede do Pólo Petroquímico, que é responsável por cerca de 95% do total da riqueza gerada no município.³ Entretanto, à medida que se considera a categoria R2, que agrega a devolução

² As seis categorias englobam as seguintes rubricas. R1 = arrecadação municipal, compreendendo receita tributária própria e receita da dívida ativa; R2 = R1 + devolução tributária; R3 = R2 + transferências redistributivas não vinculadas na origem; R4 = R3 + transferências redistributivas vinculadas na origem; R5 = R4 + transferências discricionárias; e, finalmente, R6 = R5 + outras receitas fiscais líquidas.

³ Sabe-se que o Município de Triunfo, por ser a sede do Pólo Petroquímico, consegue ter o melhor retorno *per capita* de ICMS no Estado, considerados sua área, número de empresas e número de habitantes. Isso tem gerado muita discussão, e,

tributária, as diferenças entre os municípios da RMPA arrefecem, o mesmo ocorrendo com a categoria R3 (onde estão incluídas as transferências redistributivas, em particular o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)), onde se revela uma melhoria em quase todos os municípios. Já a categoria R4, ao acrescentar as transferências redistributivas vinculadas na origem,⁴ tende a beneficiar aqueles municípios que relativamente oferecem mais serviços de saúde e de ensino do que os outros. A categoria R5, que engloba também as transferências discricionárias (receitas de convênios e emendas parlamentares), faz com que todo o conjunto dos municípios da RMPA volte a se aproximar, pois tais transferências geralmente tendem a beneficiar os menores. Finalmente, com a categoria R6, que se constitui de receitas de origem patrimonial⁵, os municípios de maior porte têm um ganho, porque essas receitas são bem mais exploradas neles, como, por exemplo, acontece em Gravataí, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas e Porto Alegre.

Tabela 3

Perfil da Receita Municipal *per capita* nos municípios da RMPA - 2003

MUNICÍPIOS	(em R\$)					
	R1	R2	R3	R4	R5	R6
Porto Alegre	384	670	702	749	755	1.001
Alvorada	41	88	162	239	247	279
Araricá	49	168	531	721	727	739
Arroio dos Ratos	73	198	420	535	538	600
Cachoeirinha	84	336	375	469	470	519
Campo Bom	174	530	632	763	763	833
Canoas	108	503	548	622	624	742
Capela de Santana	30	120	320	390	400	413
Charqueadas	70	323	456	567	572	609
Dois Irmãos	130	373	522	640	641	713
Eldorado do Sul	165	511	634	810	810	887
Estância Velha	170	384	496	627	628	721
Esteio	98	389	477	586	586	679
Glorinha	249	430	667	760	773	820
Gravataí	73	245	304	405	405	414
Guaíba	63	252	331	418	421	446
Ivoti	147	469	628	755	756	808
Montenegro	131	381	483	541	542	657
Nova Hartz	39	285	444	558	560	568
Nova Santa Rita	51	360	541	688	688	754
Novo Hamburgo	169	413	465	565	566	648
Parobé	34	225	334	493	493	508
Portão	76	362	502	597	598	706
Santo Antonio da Patrulha	104	251	375	468	470	568
São Jerônimo	53	185	358	417	437	502
São Leopoldo	163	352	399	490	500	706
Sapiranga	97	291	386	515	516	619
Sapucaia do Sul	63	285	354	467	469	540
Taquara	89	214	300	396	396	427
Triunfo	171	2.566	2.723	2.857	2.857	2.967
Viamão	38	110	170	272	273	299

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em:
<http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em: 20 de agosto de 2005.

como sugerem alguns, o retorno do ICMS no Rio Grande do Sul deveria ser urgentemente reavaliado. Na realidade, até o momento, Triunfo consegue receber um volume enorme de recursos estaduais, muito maior do que suas necessidades, em detrimento de todos os demais municípios, o que deveria levá-lo a se capacitar para aplicar mais adequadamente suas receitas próprias.

⁴ Essas transferências destinam-se a financiar sistemas de cooperação para a provisão de bens e serviços, como educação (Fundef), saúde (SUS) e assistência social (FNAS).

⁵ São receitas de aluguéis de imóveis, de concessões de serviços públicos e decorrentes de atividades industriais da administração indireta e outras.

3 - Indicadores financeiros

Os indicadores financeiros de receita, de despesa, de capacidade de investimento e de endividamento têm o mérito de espelhar com nitidez a situação fiscal dos municípios ⁶ (Tabela 4).

É possível visualizar, na Tabela 4, os indicadores financeiros das receitas. Especificamente, verifica-se que a autonomia da base tributária de Porto Alegre é bem expressiva, atingindo 30,97%. Isso também ocorre em Glorinha (25%), São Leopoldo (21,45%), Novo Hamburgo (22,11%), Taquara (18,84%) e Montenegro (18,32%), que têm uma parcela maior de receitas com essa origem do que os municípios menores.⁷ O indicador de autonomia por base territorial segue a mesma lógica do indicador anterior, pois aqueles municípios que recebem um ICMS mais volumoso ficam em uma situação mais vantajosa, uma vez que este representa a maior parte das devoluções. No que diz respeito ao indicador segurança legal, prevalece um alto valor em praticamente todos os municípios da RMPA, indicando uma maior estabilidade da receita. Já o indicador de dependência de fontes financeiras demonstra a participação das receitas não fiscais: de valores mobiliários, de operações de crédito, de alienação de ativos e de amortização de empréstimos. Os Municípios de Glorinha (15,69%), Portão (14,27%), Montenegro (13,72%), Sapiranga (12,86%) e Canoas (10,09%) têm destaque nesse indicador, o que pode resultar da consolidação de contas, que inclui o Fundo de Previdência Municipal.

⁶ Especificamente, os indicadores de receita procuram distinguir os componentes da receita municipal, para aferir o grau de autonomia e estabilidade das diversas fontes e de liberdade em sua utilização. Já os indicadores de despesa demonstram a estrutura de utilização dos recursos por grupo de despesa e por função de governo e apresentam o grau de rigidez do gasto público. Além disso, o nível de endividamento foi comparado através da relação da dívida com a receita corrente sob diferentes conceitos. Complementou-se também a observação pelo cálculo do comprometimento da receita com o serviço da dívida. A sustentabilidade do investimento foi examinada a partir das fontes de recursos usadas para seu financiamento (Rezende e Garson, 2004, p.17).

⁷ Como bem chamam atenção Rezende e Garson (2004, p.17), isso pode desencadear posições divergentes entre pequenos e grandes municípios nas discussões de reforma tributária, aliás, o que deve estar acontecendo entre os três entes federativos na discussão da unificação do ICMS, do IPI e do ISS.

Tabela 4

Indicadores financeiros das receitas públicas dos municípios da RMPA - 2003

MUNICÍPIOS	ESTRUTURA DA RECEITA			
	Autonomia Base Tributária	Autonomia por Base Territorial	Segurança Legal de Receitas	Dependência de Fontes Financeiras
Alvorada	13,49	23,02	85,33	5,11
Araricá	6,17	10,90	97,72	0,02
Arroio dos Ratos	12,01	20,25	86,51	1,91
Cachoeirinha	14,65	39,31	89,83	6,94
Campo Bom	19,15	35,21	90,51	4,45
Canoas	13,45	40,97	84,64	10,04
Capela de Santana	6,74	14,28	92,50	2,09
Charqueadas	10,03	23,24	91,00	1,19
Dois Irmãos	17,01	30,08	89,32	7,11
Eldorado do Sul	17,20	30,13	90,59	4,37
Estância Velha	21,06	32,75	86,27	9,65
Esteio	13,46	29,06	85,35	1,95
Glorinha	25,00	31,10	79,66	15,61
Gravatá	16,04	37,40	97,14	0,16
Guaíba	13,01	28,22	93,21	3,29
Ivoti	16,81	31,64	91,85	2,35
Montenegro	18,32	32,26	81,25	13,72
Nova Hartz	6,10	20,31	94,70	0,96
Nova Santa Rita	6,27	21,11	90,24	5,13
Novo Hamburgo	22,11	41,20	78,93	11,80
Parobé	6,02	19,16	95,51	1,26
Portão	10,01	25,51	84,31	14,27
Porto Alegre	30,97	51,20	76,36	4,94
Santo Antonio da Patrulha	16,91	27,26	83,53	1,60
São Jerônimo	9,82	20,02	82,84	2,60
São Leopoldo	21,45	35,93	69,86	3,90
Sapiranga	14,25	26,69	82,37	12,86
Sapucaia do Sul	10,69	31,98	85,83	3,75
Taquara	18,84	31,25	91,44	1,31
Triunfo	5,36	29,12	95,69	---
Viamão	11,39	24,80	91,06	5,90

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfmv/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: não se dispõe do indicador de dependência de fontes financeiras para o município de Triunfo.

A Tabela 5 mostra a estrutura da despesa da RMPA em 2003, destacando a rigidez dos gastos, principalmente os relativos às despesas de pessoal e ao serviço da dívida, que são os itens de mais difícil compressão.

Percebe-se que os municípios da RMPA comprometem com o pessoal e o serviço da dívida uma parcela bem expressiva da despesa total. Além disso, cerca de 13 municípios da RMPA já estão utilizando mais do que a metade da despesa total com gastos com pessoal. A rubrica serviços da dívida pode também trazer problemas, principalmente para os Municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Guaíba e São Jerônimo, pois comprometem, respectivamente, 7,72%, 7,08%, 8,36% e 7,38% da despesa total. No caso de Porto Alegre, o comprometimento do serviço da dívida é de 4,41% em relação à despesa total.

Tabela 5

Indicadores da despesa para os municípios da RMPA - 2003

MUNICÍPIOS	ESTRUTURA DA DESPESA					RIGIDEZ DO ORÇAMENTO TOTAL	RIGIDEZ DO ORÇAMENTO FISCAL
	Despesa Total Líquida	Pessoal	Outras Despesas Correntes	Serviço da Dívida	Investimento e outras		
Alvorada	100,00	49,45	34,70	7,72	8,13	70,19	73,97
Araricá	100,00	50,87	37,65	1,96	9,52	70,46	70,48
Arroio dos Ratos	100,00	52,71	35,62	2,78	8,89	61,71	62,91
Cachoeirinha	100,00	54,53	31,19	7,08	7,20	67,43	72,45
Campo Bom	100,00	43,24	27,15	3,68	25,92	60,40	63,21
Canoas	100,00	40,80	37,67	0,65	20,88	58,24	64,74
Capela de Santana	100,00	44,52	41,93	2,98	10,57	58,29	59,53
Charqueadas	100,00	48,92	38,65	5,04	7,38	64,80	65,58
Dois Irmãos	100,00	41,23	30,65	2,94	25,18	52,59	56,61
Eldorado do Sul	100,00	49,62	35,96	1,27	13,14	61,10	63,89
Estância Velha	100,00	50,43	36,53	4,56	8,47	61,08	67,60
Esteio	100,00	53,12	30,95	5,26	10,67	71,39	72,80
Glorinha	100,00	44,05	31,46	1,09	23,40	52,62	62,35
Gravataí	100,00	43,67	40,91	4,86	10,56	65,14	65,24
Guaíba	100,00	52,07	29,39	8,36	10,18	68,43	70,75
Ivoti	100,00	46,95	38,89	5,06	9,10	63,54	65,07
Montenegro	100,00	40,75	39,33	3,32	16,60	48,00	55,64
Nova Hartz	100,00	49,17	34,95	3,65	12,23	67,68	68,34
Nova Santa Rita	100,00	57,87	33,30	2,69	6,14	65,98	69,55
Novo Hamburgo	100,00	45,26	33,92	6,40	14,42	62,87	71,28
Parobé	100,00	54,32	34,51	4,06	7,11	70,43	71,34
Portão	100,00	49,96	35,92	5,94	8,18	59,71	69,65
Porto Alegre	100,00	51,90	37,06	4,41	6,62	70,63	74,30
Santo Antonio da Patrulha	100,00	48,56	42,88	3,23	5,33	62,00	63,01
São Jerônimo	100,00	51,60	36,55	7,38	4,47	61,99	63,64
São Leopoldo	100,00	44,79	38,78	3,48	12,95	56,38	58,67
Sapiranga	100,00	45,77	30,39	5,33	18,52	55,23	63,38
Sapucaia do Sul	100,00	53,60	26,25	1,10	19,05	64,52	67,03
Taquara	100,00	53,52	36,69	1,33	8,46	69,58	70,50
Viamão	100,00	51,62	33,41	4,63	10,34	73,99	78,63

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: Não se dispõem de indicadores da despesa para o município de Triunfo através dos dados FIMBRA da STN. Entretanto, através dos dados do TCE, é possível notar que Triunfo tem um comprometimento de 50,68% com os gastos de pessoal e de 48,34% com o serviço da dívida (em relação à despesa total).

A Tabela 6 apresenta os indicadores do investimento efetivo, de equilíbrio de curto prazo e também de sustentabilidade do investimento. O que se quer investigar é a qualidade das fontes que financiaram o investimento, ou seja, procura-se saber se os investimentos vieram de recursos gerados internamente, ou não.

Tabela 6

Indicadores de investimento nos municípios da RMPA – 2003

MUNICÍPIOS	INVESTIMENTO EFETIVO	EQUILIBRIO DE CURTO PRAZO		SUSTENTABILIDADE DO INVESTIMENTO DE EQUILÍBRIO	
		Sobre Total Investido	Sobre Total da Receita	Curto Prazo	Longo Prazo
Alvorada	7,9	134,5	10,63	131,86	110,48
Araricá	9,88	61,57	6,09	61,51	61,43
Arroio dos Ratos	7,78	260,57	20,28	233,07	218,74
Cachoeirinha	6,33	290,06	18,37	271,42	240,25
Campo Bom	25,38	95,12	24,97	94,62	87,23
Canoas	23,71	42,88	10,17	42,53	28,49
Capela de Santana	10,03	141,12	14,3	134,55	129,43
Charqueadas	6,9	195,17	13,47	150,25	147,3
Dois Irmãos	22,98	136,58	31,36	135,53	125,47
Eldorado do Sul	12,07	151,93	18,69	151,93	140,21
Estância Velha	7,36	278,28	20,49	277,36	234,08
Esteio	10,35	86,97	9,41	86,97	81
Glorinha	21,73	132,87	28,87	93,87	65,35
Gravataí	10,84	69,55	7,59	69,55	68,68
Guaíba	9,11	205,53	18,9	203	190,91
Ivoti	9,03	110,22	9,13	102,06	93,1
Montenegro	14,33	195,91	27,9	192,81	161,93
Nova Hartz	12,48	81,78	10,23	55,36	50,49
Nova Santa Rita	5,35	339,19	18,15	317,43	285,81
Novo Hamburgo	13,59	103,1	12,74	99,09	34,41
Parobé	6,66	195,88	13,04	177,18	176,35
Portão	7,06	295,1	20,68	278,51	217,01
Porto Alegre	6,7	75,11	5,03	35,52	20,77
Santo Antonio da Patrulha	4,9	230,38	11,47	230,38	219,86
São Jerônimo	3,81	483,3	18,43	481,02	448,19
São Leopoldo	12,42	133,01	16,51	130,01	119,44
Sapiranga	15,34	212,01	32,51	204,75	178,01
Sapucaia do Sul	17,92	133,32	23,88	132,44	125,81
Taquara	8,44	103,36	8,72	90,57	85,29
Viamão	10,42	79,27	8,38	71,56	53,35

FONTE: SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em 20 de agosto de 2005.

NOTA: não estão disponíveis as despesas do município de Triunfo para o ano de 2003.

É importante salientar que, no caso dos municípios que apresentaram um superávit no orçamento, o indicador sobre o total investido é naturalmente superior a um (ou superior a 100%).⁸ Isso é vital para responder à principal questão aqui considerada, pois quanto maior for o volume das fontes de financiamento dos investimentos asseguradas através de recursos próprios, maior será a probabilidade de ocorrer cooperação entre os entes federativos. Caso o

⁸ Na realidade, isso é fácil de visualizar na Tabela 6. A situação de um município, ao realizar um investimento, será adequada quando ele utilizar recursos gerados internamente. Isso significa situação sustentável ou equilibrada. Por exemplo, Sapiranga investiu 15,34% de sua receita e, ao mesmo tempo, apresentou uma ótima sustentabilidade do investimento, tanto de curto como de longo prazo, respectivamente, de 204,75% e 178,01%, ou seja, bem acima de 100%.

volume seja muito reduzido, diminuirão as possibilidades de serem desenvolvidos projetos de cooperação.

Na Tabela 6, é possível identificar que a maioria dos municípios da RMPA possui uma sustentabilidade de seus investimentos no curto prazo (maior do que 100%), mas isso não significa que haja um maior incremento de ações de cooperação entre os três entes federativos, até porque existem muitos problemas institucionais, como demonstram alguns estudos.⁹ Além disso, cerca de 11 municípios não apresentaram bons resultados com esse indicador: Novo Hamburgo, Campo Bom, Glorinha, Taquara, Esteio, Viamão, Gravataí, Araricá, Nova Hartz, Canoas e Porto Alegre.

Por outro lado, revelaram bons índices de investimento efetivo os Municípios de Sapucaia do Sul (17,92%), Dois Irmãos (22,98%), Glorinha (21,73%), Campo Bom (25,38%) e Canoas (23,71%). Desse grupo de municípios, somente dois não investiram em um ambiente de equilíbrio, nem de curto, nem de longo prazo: Campo Bom ficou respectivamente com 94,62% e 87,23% e Canoas com somente 42,53% e 28,49%.¹⁰ O Município de Porto Alegre dispõe de um investimento de 6,70%, mas sem sustentabilidade (35,52% no curto prazo e somente 20,77% no longo prazo). Essa situação da cidade-núcleo faz com que esses investimentos não sejam mantidos no curto prazo.

O próximo passo é analisar os indicadores de endividamento (Tabela 7), que, como o nome já diz, comparam o volume da dívida bruta, da líquida e dos serviços da dívida com a receita corrente líquida.

⁹ Rezende e Garson (2004, p.9), por exemplo, argumentam que existem, no mínimo, quatro obstáculos. O primeiro está relacionado a questões institucionais que dificultam a cooperação e a integração de investimentos públicos e de serviços nas regiões metropolitanas. Outro estaria ligado às dificuldades em explorar melhor a base de imposto local e alcançar fontes de financiamento externas. O terceiro seria monitorar de forma mais eficiente a distribuição de recursos públicos. E o último seria aumentar a participação do setor privado no financiamento e na provisão dos serviços públicos.

¹⁰ A situação pior no caso desses dois municípios é a de Canoas, pois, enquanto Campo Bom ficou com um déficit total de R\$ 642 mil, Canoas chegou a R\$ 34,2 milhões.

Tabela 7

Indicadores de endividamento da RMPA em 2003

MUNICÍPIOS	ENDIVIDAMENTO E COMPROMETIMENTO DE		
	Dívida Bruta /	Dívida Líquida /	Serviço da Dívida /
	Receita Corrente	Receita Corrente	Receita Corrente
	Líquida	Líquida	Líquida
Alvorada	13,06	-13,92	7,54
Araricá	10,84	3,35	2,03
Arroio dos Ratos	0,33	-8,05	2,51
Cachoeirinha	75,21	38,14	6,3
Campo Bom	13,73	-6,56	3,76
Canoas	4,19	-26,06	0,74
Capela de Santana	3,82	-14,75	2,88
Charqueadas	33,83	21,99	4,86
Dois Irmãos	7,19	-34,42	2,7
Eldorado do Sul	8,76	-14,36	1,19
Estância Velha	2,27	-50,82	3,96
Esteio	4,04	-10,04	5,34
Glorinha	21,99	5,11	1,18
Gravataí	29,36	25,76	5,02
Guaíba	2,23	-0,33	7,57
Ivoti	14,69	4,58	5,1
Montenegro	114,31	42,3	2,88
Nova Hartz	3,51	-1,09	3,88
Nova Santa Rita	6,85	-24,92	2,37
Novo Hamburgo	42,11	19,67	7,05
Parobé	8,11	-5,11	3,85
Portão	21,04	-43,15	5,19
Porto Alegre	32,29	24,66	4,63
Santo Antonio da Patrulha	24,55	14,49	3,02
São Jerônimo	0,97	-12,38	6,35
São Leopoldo	22	-5,05	3,35
Sapiranga	14,59	-52,21	4,48
Sapucaia do Sul	30,79	2,18	1,03
Taquara	16,08	8,25	1,34
Triunfo	5,56	-9,83	--
Viamão	92,65	62,54	4,77

FONTE: SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. FIMBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>.

Um município que se encontra com um alto indicador de endividamento pode enfrentar um certo desequilíbrio de suas finanças, apesar de existir um limite de endividamento, fixado pelo Senado, em 120% da receita corrente líquida.¹¹ Os indicadores de endividamento mais expressivos da dívida líquida ocorrem nos Municípios de Viamão (62,54%), Montenegro (42,3%), Cachoeirinha (38,14%) e Gravataí (25,75%). Estes

¹¹ Atualmente, inclusive, existe um movimento dos municípios para aumentar ainda mais esse limite, pois ele é muito menor do que o limite de endividamento dos estados. Pela Resolução nº 40/2001 do Senado, a dívida corrente líquida dos estados e dos municípios não podem ultrapassar respectivamente 200% e 120% da receita corrente líquida.

comprometem uma parcela razoável de suas receitas com o serviço da dívida, respectivamente, 4,77%, 2,88%, 6,3% e 5,02%. Entretanto existem municípios que têm um comprometimento de suas receitas ainda maior com os serviços da dívida: Guaíba (7,57%), Alvorada (7,54%) Novo Hamburgo (7,05%) e São Jerônimo (6,35%).

4 - Considerações finais

A questão principal investigada neste estudo é: qual a capacidade financeira dos municípios da RMPA para aportar recursos para uma ação de cooperação dos três níveis de governo? Não existe dúvida de que, de uma forma geral, a RMPA dispõe de condições financeiras para implementar um esforço de cooperação em um processo longo e demorado com outros entes federativos. Alguns dados sustentam essa afirmação, como os da Tabela 6, que revelam que a maioria dos municípios da RMPA possui sustentabilidade de seus investimentos no curto prazo. Entretanto não se pode afirmar categoricamente que esses bons indicadores de situação fiscal são os elementos essenciais de um projeto maior de cooperação nacional entre os três entes federativos. Até o presente momento, existem muitas dificuldades institucionais no relacionamento entre a União, os estados e os municípios. Além disso, parece razoável supor que existe uma infinidade de aspectos, principalmente políticos, que influenciam as ações de integração dos três entes federativos.

Referências

REZENDE, F., GARSON, S. Financing Metropolitan Areas in Brazil: Political, Institutional, Legal Obstacles and Emergence of New Proposals For Improving Coordination, Artigo apresentado no Seminário Internacional “O Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federativos”, Brasília, 30 e 31 de março de 2004, com o apoio do Forum of Federations, in :<http://www.forumfed.org/programs/llviewpapers.asp#>

RIBEIRO, L.C. DE Q. & PINTO, S.G. B. **Análise do Desempenho Fiscal dos Municípios das Áreas Metropolitanas**. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2004.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. FINBRA. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/gfm/>. Acesso em: 20 ago. 2005.

TATSCH, C. **Recuperando o equilíbrio financeiro.** Disponível em:
<http://www.portoalegre.rs.gov.br/noticias/interna.asp?proj=82&secao=1500&m1=29077>.

Acesso em: 25 ago. 2005.