

# 13

## Pesquisa sobre a Situação Financeira dos Municípios em final de mandato

### Introdução

Em decorrência da surpresa dos dirigentes municipais com a atual dificuldade financeira vivida pelos Municípios brasileiros, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um amplo estudo para identificar quais as principais causas do aperto fiscal que precede o encerramento do mandato das 5.563 prefeituras do País. As principais razões encontradas para o referido cenário são: a queda na receita de transferências da União em razão tanto da fraca atividade econômica quanto da política de desoneração do Governo Federal; o enorme volume acumulado de restos a pagar da União devido a municípios; a renúncia fiscal relativa a não resolução da Guerra Fiscal do ICMS; o impacto financeiro de legislações nacionais como a Lei do Piso do Magistério; os constantes aumentos do Salário Mínimo muito acima da inflação e do crescimento da receita; a omissão das demais esferas no financiamento da saúde; o sub-financiamento dos programas federais nas áreas de educação, saúde e assistência social.

A difícil realidade financeira que se apresenta neste segundo semestre de 2012 é mais grave por ser este um ano de encerramento de mandato. Em período eleitoral e de encerramento do mandato, os Prefeitos, em decorrência da LRF e da legislação eleitoral, não podem realizar operações de crédito por antecipação da receita, editar ato que resulte no aumento da despesa com pessoal, receber novas transferências voluntárias, contratar operações de crédito caso a despesa total com pessoal exceda o limite fixado no primeiro quadrimestre do ano, contrair obrigação de despesa que não possa ser paga no exercício ou compensada por disponibilidade de caixa suficiente para o seu pagamento.

A queda da atividade econômica, principalmente a partir do segundo trimestre, prejudicou a receita dos tributos federais que servem de base para o FPM, fazendo com que este ano os Municípios enfrentem uma frustração de receita do FPM de R\$ 6,9 bilhões. A reação do Governo Federal, com a intenção de estimular a economia, agravou ainda mais a frustração de receita das Prefeituras porque promoveu nova desoneração do IPI, repetindo a estratégia de incentivo ao consumo utilizada em reação a crise econômica a partir de 2008. Essa política teve um custo de R\$ 1.458 bilhões para os cofres municipais em diminuição de repasses do FPM e de R\$ 155 milhões de redução do IPI-exportação distribuído aos municípios. O Executivo Federal também reduziu a CIDE-combustíveis, gerando uma perda de arrecadação para as prefeituras de R\$ 595 milhões.

Não bastassem as perdas com a arrecadação, os Municípios enfrentam um verdadeiro “calote” em relação aos convênios firmados com a União para a realização de investimentos. Acumulam-se hoje no orçamento da União sem pagamento, nada menos que R\$ 18,2 bilhões de restos a pagar devidos a Municípios. Como pesquisa da CNM apontou, em 45,2% dos casos são ações já iniciadas pelas Prefeituras. Ou seja, são empenhos realizados pelos Prefeitos já em execução que não podem ser cancelados. Nestes casos os administradores locais estão vendidos porque a legislação não permite que eles deixem estes restos a pagar para seu sucessor, o valor do problema é então de R\$ 8,2 bilhões.

Foram diversas as intervenções de legislações federais na administração municipal com grande impacto nas despesas deste ano. O maior custo estimado foi da Lei do Piso do Magistério, com impacto de R\$ 5,42 bilhões, seguido pelo aumento do salário mínimo que provocou aumento da folha de R\$ 2,6 bilhões.

Dessa forma, no cenário de 2012, o total da frustração de receita será de pelo menos R\$ 9,1 bilhões e o aumento das despesas junto com o não pagamento de convênios em execução impactará num total de R\$ 16,2 bilhões. Um rombo de R\$ 25,4 bilhões, que equivale a nada menos que 7 % de toda a receita corrente líquida dos municípios este ano, que deve chegar a R\$ 364 bilhões.

Algumas reivindicações antigas da Confederação poderiam ter servido para amenizar este cenário se tivessem sido implementadas pela esfera federal. Uma primeira seria a votação dos royalties do petróleo pela Câmara dos Deputados e sanção pela Presidência do projeto escolhido pelo Senado Federal que significaria R\$ 3,2 bilhões a mais, distribuído pelo FPM de 2012. Também deixaria os Municípios em situação fiscal muito mais confortável a resolução da Guerra Fiscal do ICMS, que hoje prejudica as receitas das prefeituras em R\$ R\$ 13,2 bilhões. A omissão das demais esferas no financiamento da saúde, que poderia ter sido plenamente resolvida na regulamentação da Emenda Constitucional 29, obrigará os municípios a colocarem na saúde R\$ 21,8 bilhões a mais do que a sua obrigação constitucional em 2012. Por fim, outra reivindicação antiga é o financiamento adequado dos programas federais, que hoje o sub-financiamento, como já indica pesquisa em andamento na CNM, implica num custo de manutenção para as prefeituras equivalente a 7,8% da RCI, em 2012 nada menos que R\$ 28,4 bilhões.

Para orientar a estratégia de ação da Entidade foi realizada pesquisa de opinião com todos os prefeitos do Brasil, onde ficou corroborada a dificuldade financeira e a angústia dos dirigentes municipais com o encerramento do mandato. Acompanhe o resultado na última seção da pesquisa.

## Queda da atividade econômica e seus efeitos

A evolução da receita de tributos federais, sob impacto da crise econômica e das medidas de desoneração adotadas pelo governo central para enfrentá-la, indica que as transferências para estados e municípios encerrarão o ano de 2012 com um valor R\$ 17,4 bilhões abaixo do inicialmente projetado no Orçamento da União. O principal prejuízo será dos municípios, que perderão R\$ 9,1 bilhões, sendo R\$ 8,4 bilhões de FPM.

A crise econômica tem afetado a arrecadação da União e, portanto, as transferências para Estados e Municípios. A desaceleração econômica reduz o consumo, o volume de transações econômicas e, principalmente, os lucros das empresas, o que afeta todos os tributos de modo geral, mas especialmente o IPI e o Imposto de Renda, que compõem a base de cálculo dos fundos de participação.

A experiência com a crise fiscal de 2009 nos mostrou que para cada queda de 1% no PIB, as receitas sobre lucros tendem a cair 2% a 3%, enquanto em outros tributos essa variação oscila em torno de 1,5%. Ou seja, os tributos sobre lucros são sensivelmente mais atingidos pela crise do que os demais impostos, seja porque as empresas reduzem mesmo os lucros ou porque adotam medidas de planejamento tributário para reduzir o recolhimento de impostos sobre lucros. E, no caso do IR, mais de 40% de sua arrecadação provêm justamente do imposto de renda das pessoas jurídicas, que é cobrado sobre o lucro das empresas.

As estimativas do Governo recentemente divulgadas para a arrecadação federal até o final de 2012 indicam queda geral das receitas partilhadas com Estados e Municípios. Em comparação com a lei orçamentária, por exemplo, as novas estimativas do governo indicam que receita de IR em 2012 ficará R\$ 22,1 bilhões abaixo do inicialmente projetado e a de IPI R\$ 3,7 bilhões a menos. Como pode ser observado na tabela seguinte, o FPM totalizaria cerca de R\$ 70,6 bilhões até o final do ano, valor este R\$ 6 bilhões inferior ao do Orçamento da União.

Contudo, considerando os indícios de que o Governo continua subestimando os efeitos da crise econômica sobre a receita do segundo semestre, a assessoria econômica da CNM refez as projeções. As projeções da CNM, reproduzindo no segundo semestre o mesmo comportamento do primeiro semestre, considerando ainda uma pequena melhora na situação econômica, apontam frustração de R\$ 31,1 bilhões de receitas de IR, R\$ 4,5 bilhões de IPI e R\$ 7 bilhões de CIDE. Portanto, o FPM tem projeção de um valor R\$ 8,4 bilhões menor que o inicialmente orçado e a CIDE de R\$ 504 milhões menor, que seriam destinados aos municípios. Se somarmos o efeito de queda no IPI-exportação, R\$ 111 milhões, a perda dos municípios se aproxima de R\$ 9 bilhões. Ou seja, os prefeitos podem encerrar o seu último ano de mandato com R\$ 9 bilhões a menos do que projetavam em seus orçamentos, se consideraram os números incluídos no Orçamento da União.

Projeções (em R\$ milhões)	LOA 2012	Nova Proj. Gov. Fed.	Proj. CNM	Proj. Gov. - LOA	Proj. CNM - LOA
<b>Receitas primárias da União</b>					
IPI	51.453	47.676	47.000	-3.777	-4.453
Imposto sobre a Renda	275.154	252.986	244.000	-22.168	-31.154
CIDE - Combustíveis	9.836	2.879	2.879	-6.956	-6.956
<b>Transferências para Municípios</b>					
FPM	76.753	70.656	68.385	-6.097	-8.368
IPI - Exportação	1.286	1.192	1.175	-94	-111
CIDE - Combustíveis	713	209	209	-504	-504

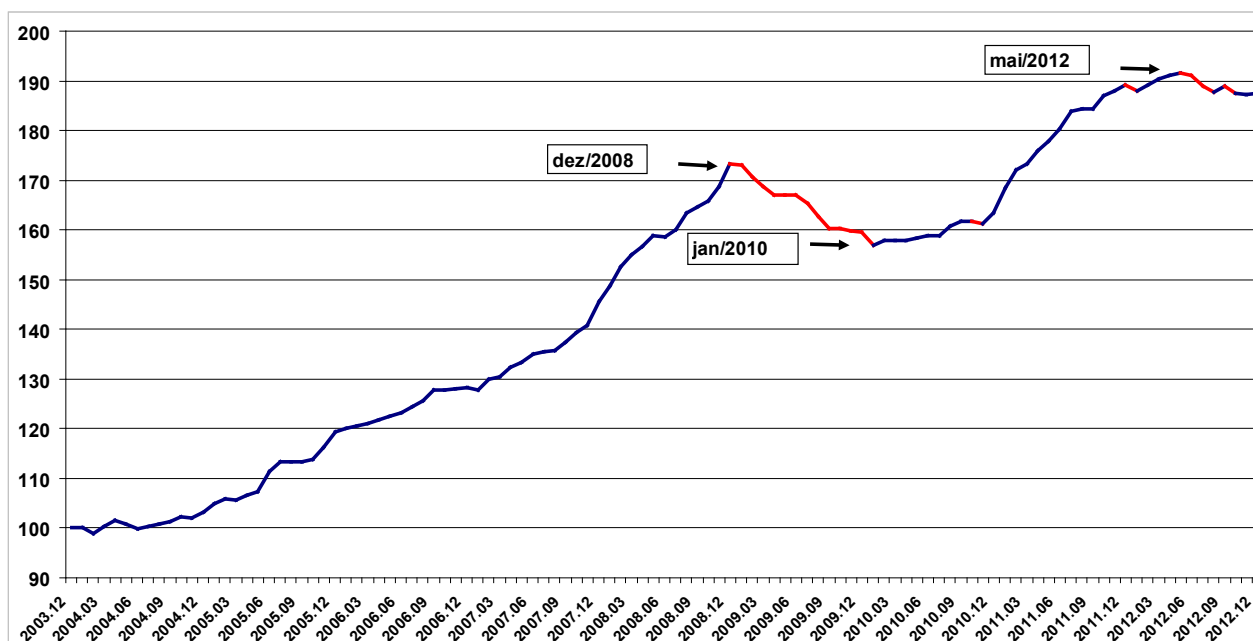
Com a intenção de estimular a economia neste ano, após um fraco crescimento do PIB em 2011 (2,7%) e um crescimento esperado menor neste ano (1,8%), o Governo Federal promoveu nova desoneração do IPI do setor de automóveis e da chamada linha branca, repetindo a estratégia de incentivo ao consumo utilizada em reação a crise econômica a partir de 2008. Mais uma vez os instrumentos de renúncia selecionados foram aqueles compartilhados com os demais entes da Federação, se concentrando, principalmente, no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), que compõe o FPM – Fundo de Participação dos Municípios. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) calculou o impacto das últimas renúncias anunciadas, concluindo que a redução do IPI iniciada no final de 2011 irá impactar as transferências de FPM deste ano em R\$ 1,45 bilhões. Veja na tabela abaixo o valor da desoneração este ano de cada indústria favorecida.

**Previsão do Governo Federal para o FPM total de 2012 (R\$ milhões)**

Item	Valor
<b>Desoneração do IPI linha branca</b>	<b>993</b>
<b>Desoneração do IPI moveis / papel de parede e demais</b>	<b>611</b>
<b>Desoneração do IPI automoveis</b>	<b>2.000</b>
<b>Desoneração do IPI de Bens de Capitais</b>	<b>1.000</b>
<b>Desoneração do IPI de Material de Construção</b>	<b>1.600</b>
<b>Total da desoneração</b>	<b>6.204</b>
<b>Impacto no FPM (23,5%)</b>	<b>1.458</b>

Como pode ser notado no gráfico abaixo, que expressa a projeção da CNM para o resto do ano, desde 2003, o FPM teve crescimento expressivo e constante até dezembro de 2008, quando inaugurou uma trajetória de queda encerrada apenas em janeiro de 2010. A partir de maio deste ano o Fundo novamente iniciou uma trajetória relevante de queda e se encontra no seu pior momento agora em setembro.

## Crescimento do FPM desde 2003 – acumulado nos últimos 12 meses



Além da desoneração do IPI, o Governo decidiu zerar o valor da Contribuição da intervenção do domínio econômico (CIDE) combustíveis, de forma a evitar o aumento do preço dos combustíveis para a população e não pressionar a inflação, já que o combustível é insumo para a produção de quase todos os bens e serviços da economia. A CIDE é a única das contribuições criadas pelo Governo Federal que é compartilhada com Estados e Municípios, portanto esta alteração também afeta as finanças municipais. Quanto a CIDE, as reduções implementadas desde o último trimestre de 2010 acumularam uma renúncia em 2012 de R\$ 595 milhões.

Ou seja, os três principais tributos federais partilhados com estados e municípios são, coincidentemente, os principais instrumentos de política econômica utilizados pelo governo para enfrentar a crise econômica. Dessa forma, é natural que estados e municípios dependentes de transferências federais tenham sua arrecadação fortemente afetada por essas decisões, além do impacto direto da crise sobre suas próprias receitas próprias.

### Guerra Fiscal do ICMS

Levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) junto a 21 das 27 unidades da federação mostra que os benefícios fiscais do ICMS já ultrapassam os R\$ 50 bilhões ao ano, representando em média 15% da arrecadação do imposto. Os valores de renúncia foram extraídos de relatórios oficiais dos próprios estados incluídos como anexos às leis de diretrizes orçamentárias (LDO) de 2012.

Estes dados mostram que a guerra fiscal está destruindo as finanças estaduais e municipais. Não é admissível que os governadores sigam distribuindo tantas bondades com chapéu alheio, já que 25% da receita de ICMS pertencem constitucionalmente aos municípios.

A maior parte dos benefícios fiscais em vigor são inconstitucionais, pois foram instituídos sem aprovação por unanimidade no Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz), como prevê a Lei Complementar nº 24/1975. O próprio Supremo Tribunal Federal (STF) tem se manifestado pela inconstitucionalidade dos incentivos fiscais, mas os governadores continuam desafiando a Justiça ao revogar e reeditar leis concedendo as vantagens já declaradas ilegais.

## Restos a pagar devidos aos Municípios pela União

Os restos a pagar constituem um montante expressivo no orçamento da União sem ser executado. Os municípios enfrentam problemas porque os recursos seguem um cronograma de execução político que os deixa em sérias dificuldades. A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um amplo levantamento de todos os restos a pagar do orçamento da União vigentes no exercício de 2012 que têm como favorecidos os Municípios brasileiros. O estudo abrangeu 61.715 processos de despesas (empenhos), que correspondem a um total de restos a pagar inscritos de R\$ 24.625.741.720. Deste total, R\$ 3,8 bilhões são restos a pagar processados e R\$ 20,8 bilhões são não processados. Até a data de hoje, 26% (R\$ 6.443.762.860) dos restos a pagar foram pagos, o que deixa em aberto um montante de R\$ 18,2 bilhões.

### Restos a pagar vigêntes no exercício de 2012 com favorecimento a Municípios:

Ano Emissão Empenho	RAP Inscrito	RAP Pago	RAP - Não Pago
2002	3.396.830	-	3.396.830
2003	15.903.339	80.257	15.823.082
2004	43.365.972	1.795.007	41.570.965
2005	69.826.679	3.801.946	66.024.732
2006	137.499.646	10.409.949	127.089.697
2007	981.162.886	128.365.806	852.797.080
2008	1.663.598.427	272.109.405	1.391.489.022
2009	4.132.891.692	921.875.687	3.211.016.005
2010	6.195.568.257	1.209.577.702	4.985.990.556
2011	11.382.527.991	3.895.747.101	7.486.780.890
<b>Total</b>	<b>24.625.741.720</b>	<b>6.443.762.860</b>	<b>18.181.978.860</b>

**Pesquisa de sobre os desafios do fechamento do mandato**

<b>Pergunta</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Total</b>
<b>1 - Seu Município está com atraso no pagamento dos salários?</b>	11,1%	88,9%	4.773
<b>1.1 - Caso "SIM". Quantos meses de atraso?</b>	Média	1,42	-
<b>2 - Seu Município está com atraso no pagamento de fornecedores?</b>	47,9%	52,1%	4.773
<b>2.1 - Caso "SIM". Quantos meses de atraso?</b>	Média	2,68	-
<b>3 - Seu Município conseguiu implantar plenamente o Piso Nacional do Magistério, inclusive a obrigação de reservar 33,33% da carga horária de cada professor para horas-atividade?</b>	81,0%	19,0%	4.773
<b>4 - Os constantes aumentos do salário-mínimo e o novo piso do magistério provocaram o aumento do percentual da receita comprometida com gasto de pessoal de seu município?</b>	80,3%	19,7%	4.773
<b>5 - A tendência de queda nos repasses do FPM, que deve continuar pelo menos até o final do ano, deve impedir o devido fechamento das contas de seu mandato?</b>	74,8%	25,2%	4.773
<b>6 - Seu Município teve problemas durante o seu mandato com o recebimento de recursos relativos à execução de convênios com a União?</b>	46,2%	53,8%	4.773
<b>6.1 - Caso "SIM". A omissão da União nos convênios firmados obrigará o Município a deixar restos a pagar com empreiteiros / fornecedores a descoberto (sem os recursos correspondentes em caixa) para o próximo mandato?</b>	65,1%	34,9%	2.204
<b>7 - O Município deixará restos a pagar a descoberto no final do ano (sem os recursos correspondentes em caixa) devido ao cenário financeiro atual?</b>	43,6%	56,4%	4.773

Fonte: CNM