Estudos Técnicos/CNM – novembro de 2015

A Crise pela ótica dos municípios brasileiros

1 – Introdução

Ao longo de todo o ano de 2015, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) alertou aos municípios a respeito da crise que se abate no país e da necessidade de cautela com os gastos municipais. Como é de conhecimento notório, os municípios a cada dia têm suas competências ampliadas sem que os recursos a eles destinados caminhem na mesma velocidade. Atualmente, os municípios têm muitas atribuições, mas não tem o dinheiro suficiente para executá-las ou mantê-las.

Como exemplo é possível identificar uma lista de responsabilidades que foram repassadas aos municípios. Na área de saúde, os municípios acabaram assumindo o custeio excedente de vários programas federais que tem repasses incompatíveis com os custos reais, como o Programa Saúde da Família (PSF).

Na área de educação, uma das responsabilidades municipais é a educação infantil, etapa com maior custo de manutenção dentro da educação básica. O Plano Nacional de Educação (PNE) tem como meta 1 universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para crianças de 4 a 5 ano de idade. Para isso, há necessidade de investimento em infraestrutura com o objetivo de comportar esse aumento de demanda obrigatória que já ocorre. Essa meta, entretanto, não prevê nenhum auxílio de custeio vindo dos outros entes para tal investimento. Além disso, aumentos no piso nacional do magistério, sem que se tenha um aumento proporcional da fonte de custeio, oneram ainda mais os cofres municipais.

Contrapondo a ampliação das responsabilidades, as receitas oriundas de transferências constitucionais têm diminuído constantemente, em consequência do desaquecimento econômico recente. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) está com queda real desde o mês de junho deste ano, e ainda a previsão da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para estes dois meses do final do ano é de queda nos repasses em ternos nominais. É importante ressaltar que a redução da massa salarial, fruto do aumento do desemprego, a queda no consumo e consequente redução dos lucros das empresas interferem diretamente na arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR) que é o principal componente do FPM. Os recolhimentos do Imposto sobre Produto

Industrializado (IPI), que também compõe o FPM, tem sido negativamente influenciada pela baixa atividade econômica, os altos índices de inflação, que passam de 9% ao ano, e as altas taxas de juros que desestimulam o consumo.

A crise econômica, a redução dos repasses, o aumento de responsabilidades ainda tem como agravante o momento político instável. Este cenário dificulta a aprovação de proposições que considerem as pautas de interesse municipal, além de trazer instabilidade quanto as mudanças legais que estão por vir. Diante disso, o presente estudo visa compreender como o somatório dos fatos citados impacta na realidade financeira dos municípios em todo o país. Para tal análise, a Confederação desenvolveu uma pesquisa que foi respondida pelos gestores municipais entre setembro e novembro de 2015.

O estudo contará com quatro seções, além desta. A primeira descreve a metodologia utilizada na pesquisa realizada. Na segunda seção os resultados da pesquisa passam a ser evidenciados com uma ótica nacional, descrevendo os principais pontos para o agregado dos municípios brasileiros. Por fim, a penúltima seção traz uma conclusão dos dados apresentados seguida por uma seção de anexos, onde as tabelas são disponibilizadas de forma mais desagregada.

2 – Metodologia

Buscando diagnosticar a situação dos municípios brasileiros com relação a crise, a (CNM) fez uma pesquisa junto às prefeituras municipais de todo o país. A pesquisa foi iniciada em 4 de setembro de 2015 e concluída dia 13 de novembro do mesmo ano e foi feita por manifestação espontânea da Confederação.

Neste período, a CNM visou abranger os 5.568 municípios brasileiros, obtendo sucesso com 73,3% desses ou 4.080 cidades do total. Para evitar desvio de dados entre estados com maior ou menor quantidade de municípios, optou-se pela não definição de uma amostra estatística com um porcentual de municípios de cada estado.

Os formulários da pesquisa foram disponibilizados em diferentes canais para o recebimento da informação. Foram aceitas respostas por fax, e-mail, por correspondência e pela Internet, no sítio da CNM (www.cnm.org.br). Além disso, Confederação disponibilizou uma equipe de suporte da área de Assessoria Técnica e o do Setor de Pesquisas da CNM para o preenchimento dos formulários.

Concomitantemente, houve contato telefônico nas regiões com menor índice de respostas. Os municípios que não responderam ao questionário ou as regiões com baixo número de respostas foram contatados por telefone para a obtenção dos dados. A tabela 1 informa a quantidade de municípios entrevistados por estado e o porcentual de retorno da pesquisa.

Tabela 1 - Distribuição dos resultados por estado da federação

UF	Estado	Municípios	Respostas	% Respostas	Faltam
AC	Acre	22	11	50,0%	11
AL	Alagoas	102	51	50,0%	51
AM	Amazonas	62	18	29,0%	44
AP	Amapá	16	4	25,0%	12
BA	Bahia	417	280	67,1%	137
CE	Ceará	184	99	53,8%	85
ES	Espírito Santo	78	67	85,9%	11
GO	Goiás	246	206	83,7%	40
MA	Maranhão	217	50	23,0%	167
MG	Minas Gerais	853	738	86,5%	115
MS	Mato Grosso do Sul	79	58	73,4%	21
MT	Mato Grosso	141	125	88,7%	16
PA	Pará	144	31	21,5%	113
PB	Paraíba	223	127	57,0%	96
PE	Pernambuco	184	108	58,7%	76
PI	Piauí	224	86	38,4%	138
PR	Paraná	399	369	92,5%	30
RJ	Rio de Janeiro	92	59	64,1%	33
RN	Rio Grande do Norte	167	95	56,9%	72
RO	Rondônia	52	43	82,7%	9
RR	Roraima	15	3	20,0%	12
RS	Rio Grande do Sul	497	476	95,8%	21
SC	Santa Catarina	295	274	92,9%	21
SE	Sergipe	75	40	53,3%	35
SP	São Paulo	645	551	85,4%	94
TO	Tocantins	139	111	79,9%	28
BR	**Brasil**	**5.568**	**4.080**	**73,3%**	**1.488**

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

A pesquisa era composta por seis questões tendo, em algumas, subdivisões com perguntas vinculadas. O formulário questionava a existência de efeitos da crise nos municípios, em quais áreas e quais efeitos eram esses; se alguma providência foi tomada a respeito da crise, em que áreas e que medidas foram essas; se houve reação da população à crise e que tipo de reação; se havia atraso de salários ou pagamento de fornecedores e por quanto tempo; se houve problema com recebimentos de recursos de

convênios com a União; e, por fim, se o município fecharia as contas em 2015. Os diversos resultados apurados na pesquisa são tratados nas próximas seções e o formulário na íntegra está disponível no Anexo I desse texto.

3 – Crise dos municípios brasileiros

Dos 4.080 municípios alcançados pela pesquisa, 98,5% responderam que tem sentindo os efeitos da crise instalada no país, conforme ilustrado na tabela 2 abaixo. Apenas 1,4% destes dizem não sentir nenhum efeito causado pela crise econômica e política brasileira. Desses 4.020 municípios, 70,07% sofrem efeitos da crise na área de educação e 83,5% na área de saúde.

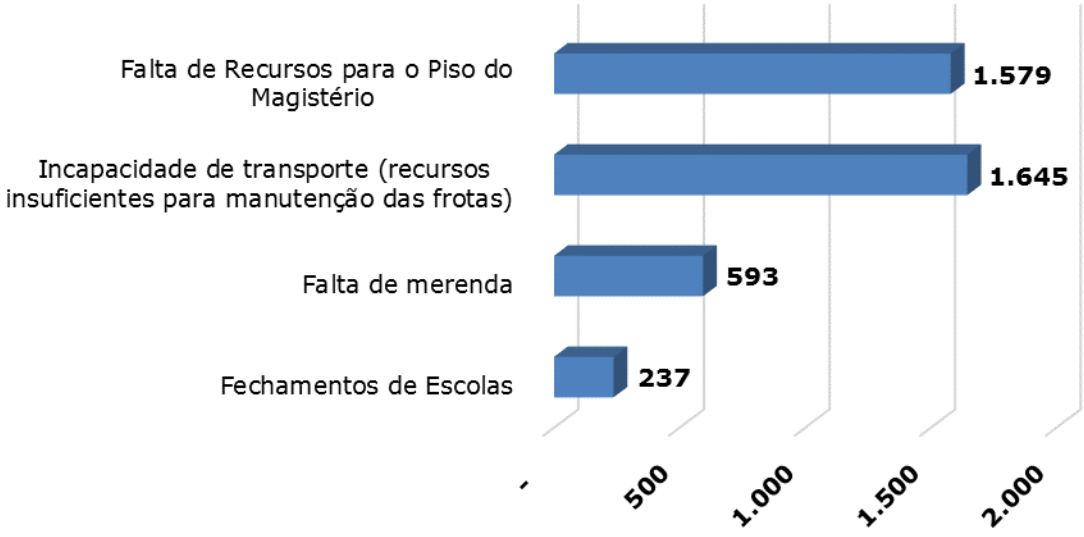
Tabela 2 – Efeitos da crise

Brasil		
1. O Município vem sentido os efeitos da crise instalada no país?		
Sim	4.020	98,5%
Não	56	1,4%
Não responderam	4	0,1%
Total	**4.080**	**100,0%**

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

Alguns dos sintomas da crise foram problemas no custeio da educação. Entre os 2.844 municípios que sentem as consequências em tal área, 57,8% estão com recursos insuficientes para a manutenção das frotas e 55,5% estão com escassez de recursos para o pagamento do piso do magistério, entre outras dificuldades apontadas no gráfico 1. Cada município pode ter sentido os efeitos de uma ou mais maneiras diferentes, por isso a soma da frequência relativa das consequências na área não fecha em 100%.

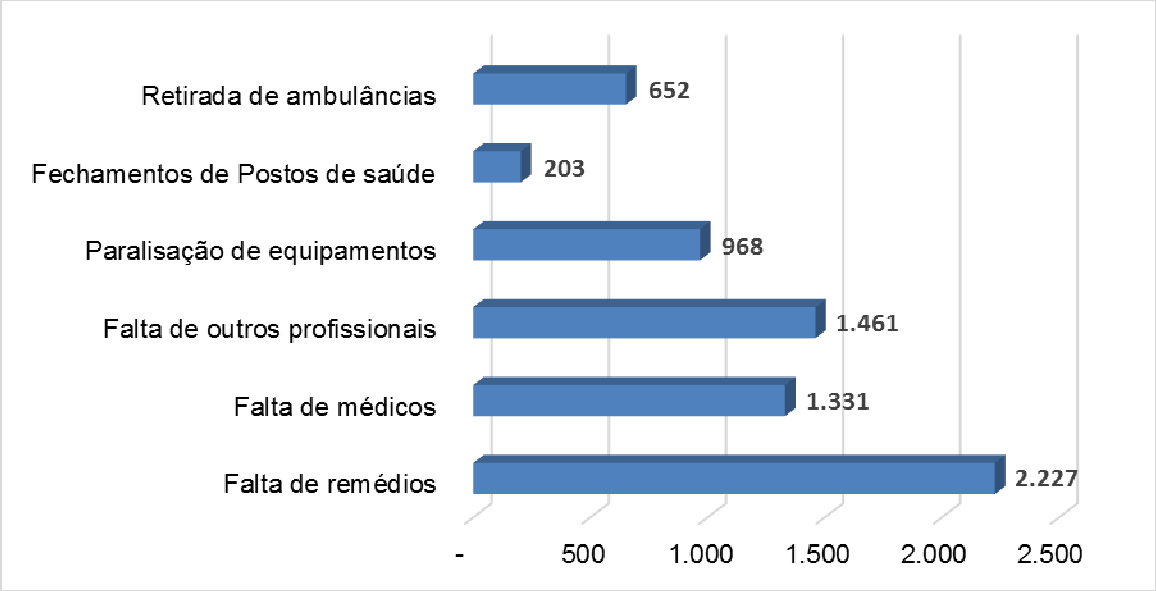
Gráfico 1 – Efeitos da crise na educação



Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

A crise abateu-se de forma mais severa na saúde dos municípios. O número de municípios que responderam sentir os efeitos da crise na área de saúde é ainda maior do que os que se manifestaram em relação a educação: 3.357 municípios. Desses, 66% sofrem com a falta de medicamentos e 40% sofrem com a falta de médicos, além dos outros efeitos detalhados abaixo.

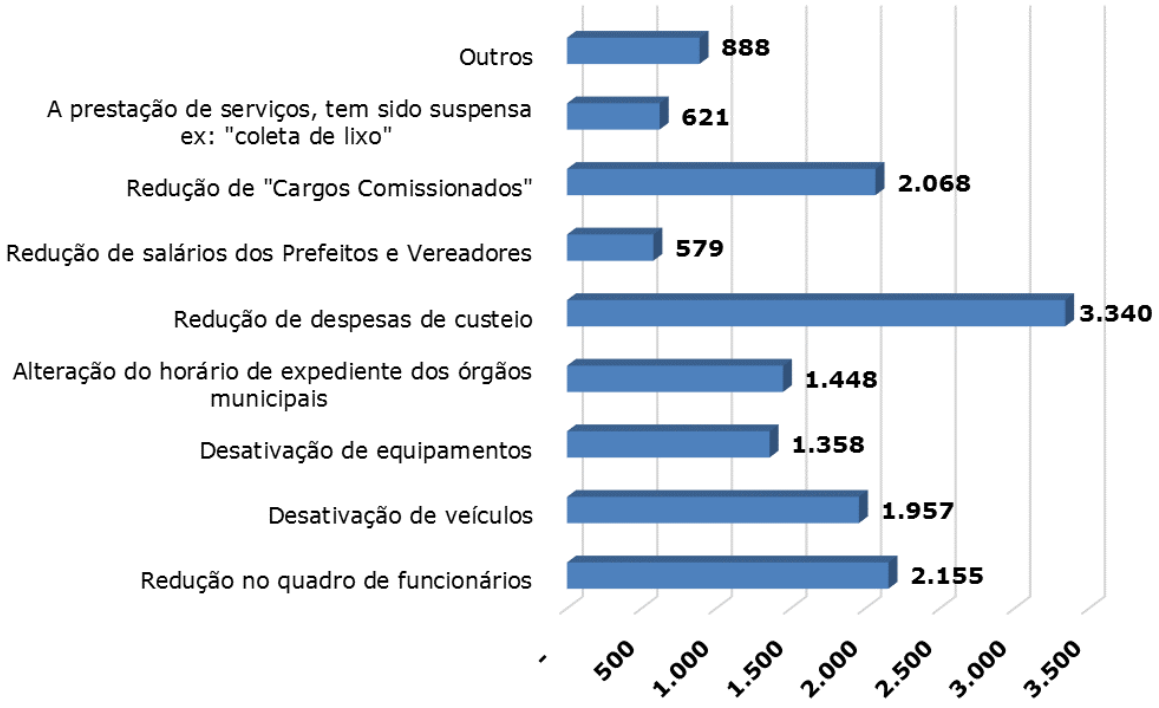
Gráfico 2 – Efeitos da crise na saúde



Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

Quando questionado se o município tomou alguma providência a respeito da crise, 3.746 dos 4.080 municípios (93,2%) disseram ter adotado alguma medida. A mais comum, adotada por 3.340 (89% daqueles que tomaram alguma providência), foi reduzir as despesas de custeio que são aquelas necessárias para a manutenção da ação governamental e a prestação de serviço público, como por exemplo as despesas com água, luz e material em uma repartição pública. A segunda medida mais adotada foi a redução do quadro de funcionários, seguida pela diminuição dos cargos comissionados. Essas duas últimas medidas citadas foram adotadas, respectivamente, por 58% e 55% dos municípios que estão efetivamente buscando saídas para o cenário de crise. É importante ressaltar que os municípios podem ter adotado uma medida ou mais para combater a crise, por isso a soma da frequência relativa das providências tomadas não fecha em 100%. As áreas mais afetadas pelas medidas municipais foram, respectivamente saúde e desenvolvimento urbano.

Gráfico 3 – Providências tomadas



Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

A população de 81,6% dos municípios pesquisados já sinalizou aos gestores municipais acerca da insatisfação com a crise atual. A maior parte dessas sinalizações, que ocorreu em 80% dos municípios que perceberam a insatisfação por parte da população, se deu via reclamações dos cidadãos aos agentes políticos, como prefeitos, vices, vereadores. O número de pedidos de auxílio financeiro, tais como empregos e cestas básicas, também são um indicador da percepção da crise pela população em 76% dos municípios em questão.

Dos 4.080 municípios, apenas 13% estão com salários em atraso. Esse percentual baixo, apesar da conjuntura, indica uma resistência dos gestores municipais em prejudicar a classe do funcionalismo público. Conforme dito anteriormente, com a arrecadação de impostos e contribuições caindo ao longo deste ano e com as perspectivas de retração econômica, os municípios têm, cada vez mais, optado por atrasar o pagamento a seus fornecedores priorizando o pagamento de salários de seus servidores.

Tabela 3 – Atraso de salários

Brasil		
3. Seu Município está com atraso no pagamento dos salários?		
Sim	529	13,0%
Não	3.494	85,6%
Não responderam	57	1,4%
Total	**4.080**	**100,0%**

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

Quando o questionamento é sobre o atraso do pagamento de fornecedores o número é bem maior: 62,5% dos municípios. O atraso de salários é de 1 a 6 meses para 70,7% daqueles que estão em atraso, já para o atraso de pagamento de fornecedores 84,5% estão em atraso pelo mesmo período de tempo.

Tabela 4 – Atraso de fornecedores

Brasil		
4. Seu Município está com atraso no pagamento de fornecedores?		
Sim	2.550	62,5%
Não	1.458	35,7%
Não responderam	72	1,8%
Total	**4.080**	**100,0%**

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

Sobre os problemas que os municípios podem enfrentar com o recebimento de recursos para a execução de convênios com o governo federal, 67,8% disseram já ter enfrentado tais problemas no atual mandato. Menos de 30% dos municípios não tiveram dificuldades nesse sentido, como mostra a tabela 5. Dos 2.768 municípios que declararam passar por esse problema, 64,7% alegaram que tais atrasos obrigarão o município a deixar restos a pagar com empreiteiros e/ou fornecedores em descoberto neste ano.

Tabela 5 – Recursos de convênios com a União

Brasil		
5. Seu Município teve problemas durante o seu atual mandato com o recebimento de recursos relativos à execução de convênios com a União?		
Sim	2.768	67,8%
Não	1.191	29,2%
Não responderam	121	3,0%
Total	**4.080**	**100,0%**

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

O formulário preenchido pelos gestores municipais encerrava-se com um questionamento acerca do fechamento das contas no presente ano. Dos municípios avaliados, metade consideram que conseguirão fechar as contas em 2015, mas 42,6% já consideraram que essa missão será impossível.

Gráfico 4 – O seu Município conseguirá fechar as contas em 2015?

Fonte: *Elaboração Própria - CNM*

4 – Conclusão

Com o cenário da economia brasileira de incerteza ao longo do ano, com o aumento do quadro de inflação, projeções de crescimento do PIB em queda, redução de competitividade da indústria ao longo dos últimos anos, além dos problemas como o mercado externo, como desvalorização do câmbio, balança comercial em déficit e os baixos investimentos estrangeiros, há uma apreensão generalizada dos agentes econômicos. Tudo isso justifica a queda na atividade econômica, bem como na arrecadação de tributos.

A situação financeira brasileira impacta direta e negativamente na decisão de consumo dos agentes. Isto reduz a arrecadação tributária e, consequentemente, as transferências constitucionais, como o FPM. A queda na venda de automóveis reduz a arrecadação do IPI, assim como o aumento da taxa de desemprego provoca uma queda na arrecadação do IR. Avaliações bimestrais do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias[1], divulgadas pelo Ministério do Planejamento, além de reforçar todo esse cenário descrito ainda o agrava quando reestima o FPM em R$ 4,249 bilhões a menos para 2015.

Essa conjuntura é percebida também pelo Banco Central do Brasil (BACEN) que recalculou em seu último Boletim Focus[2] a previsão para o crescimento econômico em 2015: a economia encolherá 3,10%. Para o próximo ano, o boletim espera uma retração de 2% no PIB. Além disso, o mesmo boletim prevê uma inflação (Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA) de 6,50% para 2016.

Somadas às informações conjunturais acima descritas, os resultados da presente pesquisa indicam que a crise tende a perdurar até o próximo ano. Há uma perspectiva de queda de receitas tributárias dos municípios e, concomitantemente, expansão de custos consequência da inflação.

Os gestores municipais já têm dificuldades, no presente ano, de custear medicamentos, de manter salários de médicos e de professores do magistério, de custear o transporte de alunos e de pagar fornecedores e servidores públicos. As prefeituras têm cortado gastos com custeio, reduzido o quadro de funcionários e desativado o uso de veículos para conseguir superar a grave crise que acomete o país. Diante disso e das previsões pessimistas para o próximo ano, é possível prever que a crise dos municípios brasileiros será agravada no ano de 2016.

---

[1] Relatório disponível no link acessado em 17/11/2015:
http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/sof/relatorio.pdf/view
[2] Relatório divulgadao em novembro/2015:
http://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20151113.pdf

5- Anexos

ANEXO I: Pesquisa sobre a Crise (Efeitos)

1) O Município vem sentido os efeitos da crise instalada no país?

☐ Não

☐ Sim. O Município sofre algum efeito da crise na área de EDUCAÇÃO?

☐ Não

☐ Sim. Quais efeitos?

☐ Fechamentos de Escolas

☐ Falta de merenda

☐ Incapacidade de transporte (recursos insuficientes para manutenção das frotas)

☐ Falta de Recursos para o Piso do Magistério

O Município sofre algum efeito da crise na área de SAÚDE?

☐ Não

☐ Sim. Quais efeitos?

☐ Falta de remédios

☐ Falta de médicos

☐ Falta de outros profissionais

☐ Paralização de equipamentos

☐ Fechamentos de Postos de saúde

☐ Retirada de ambulâncias

O Município tomou alguma providência a respeito da crise?

☐ Não

☐ Sim. Quais providências?

☐ Redução no quadro de funcionários

☐ Desativação de veículos

☐ Desativação de equipamentos

☐ Alteração do horário de expediente dos órgãos municipais

☐ Redução de despesas de custeio

☐ Redução de salários dos Prefeitos e Vereadores

☐ Redução de "Cargos Comissionados"

☐ A prestação de serviços, tem sido suspensa ex: "coleta de lixo"

☐ Outros

Quais as áreas afetadas pelos cortes?

☐ Saúde ☐ Educação ☐ Transporte
☐ Comunicação ☐ Assistência social ☐Agricultura
☐Desenvolvimento urbano ☐ Finanças / Fazenda ☐ Outras

2) A população está sinalizando a crise econômica para com o Município?

☐ Não

☐ Sim. Quais sinalizações?

☐ O aumento de reclamações dos cidadãos aos agentes políticos (prefeitos, vices, vereadores, secretários...)

☐ Maior número de pedidos de auxílios financeiros, empregos, cestas básicas...

☐ Fechamento de estabelecimentos comerciais

☐ Diminuição da produção agropecuária

☐ Aumento de demissões no setor produtivo

3) Seu Município está com atraso no pagamento dos salários?

☐ Não

☐ Sim, quantos meses de atraso: ☐

4) Seu Município está com atraso no pagamento de fornecedores?

☐ Não

☐ Sim, quantos meses de atraso: ☐

5) Seu Município teve problemas durante o seu atual mandato com o recebimento de recursos relativos à execução de convênios com a União?

☐ Não

☐ Sim. A omissão da União nos convênios firmados obrigará o Município a deixar restos a pagar com empreiteiros / fornecedores em descoberto (sem os recursos correspondentes em caixa) neste ano?

☐ Não ☐ Sim

6) O seu Município conseguirá fechar as contas deste ano?

☐ Não

☐ Sim

Anexo 2

Mato Grosso

1. O Município vem sentido os efeitos da crise instalada no país?		
Sim	125	100,0%
Não	-	-
Não responderam	-	-
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 1 for "Sim"		
1.1. O Município sofre algum efeito da crise na área de EDUCAÇÃO?		
Sim	100	80,0%
Não	24	19,2%
Não responderam	1	0,8%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 1.1 for "Sim"	
1.1.1. Quais efeitos?	
Fechamentos de Escolas	8
Falta de merenda	27
Incapacidade de transporte (recursos insuficientes para manutenção das frotas)	48
Falta de Recursos para o Piso do Magistério	58

1.2. O Município sofre algum efeito da crise na área de SAÚDE?		
Sim	106	84,8%
Não	18	14,4%
Não responderam	1	0,8%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 1.2 for "Sim"	
1.2.1. Quais efeitos?	
Falta de remédios	58
Falta de médicos	45
Falta de outros profissionais	47
Paralização de equipamentos	34
Fechamentos de Postos de saúde	9
Retirada de ambulâncias	23

1.3. O Município tomou alguma providência a respeito da crise?

Sim	119	95,2%
Não	4	3,2%
Não responderam	2	1,6%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 1.3 for "Sim"	
1.3.1. Quais providências?	
Redução no quadro de funcionários	83
Desativação de veículos	60
Desativação de equipamentos	36
Alteração do horário de expediente dos órgãos municipais	64
Redução de despesas de custeio	104
Redução de salários dos Prefeitos e Vereadores	13
Redução de "Cargos Comissionados"	71
A prestação de serviços, tem sido suspensa ex: "coleta de lixo"	18
Outros	27

1.3.2. Quais as áreas afetadas pelos cortes?	
Saúde	80
Comunicação	54
Desenvolvimento urbano	73
Educação	66
Assistência social	63
Finanças / Fazenda	68
Transporte	67
Agricultura	68
Outras	34

2. A população está sinalizando a crise econômica para com o Município?		
Sim	104	83,2%
Não	19	15,2%
Não responderam	2	1,6%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 2 for "Sim"	
2.1. Quais sinalizações?	
O aumento de reclamações dos cidadãos aos agentes políticos (prefeitos, vices, vereadores, secretários…)	87
Maior número de pedidos de auxílios financeiros, empregos, cestas básicas…	75
Fechamento de estabelecimentos comerciais	47
Diminuição da produção agropecuária	38
Aumento de demissões no setor produtivo	65

3. Seu Município está com atraso no pagamento dos salários?		
Sim	21	16,8%
Não	101	80,8%
Não responderam	3	2,4%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 3 for "Sim"		
3.1. Quantos meses de atraso?		
De 1 a 6 meses	10	47,6%
Mais de 6 meses	5	23,8%
Não responderam	6	28,6%
Total	**21**	**100,0%**
Mínimo		1
Máximo		15

4. Seu Município está com atraso no pagamento de fornecedores?		
Sim	79	63,2%
Não	42	33,6%
Não responderam	4	3,2%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 4 for "Sim"		
4.1. Quantos meses de atraso?		
De 1 a 6 meses	66	83,5%
Mais de 6 meses	7	8,9%
Não responderam	6	7,6%
Total	**79**	**100,0%**
Mínimo		1
Máximo		56

5. Seu Município teve problemas durante o seu atual mandato com o recebimento de recursos relativos à execução de convênios com a União?

Sim	99	79,2%
Não	21	16,8%
Não responderam	5	4,0%
Total	**125**	**100,0%**

Se a questão 6 for "Sim"

6.1. A omissão da União nos convênios firmados obrigará o Município a deixar restos a pagar com empreiteiros / fornecedores em descoberto (sem os recursos correspondentes em caixa) neste ano?

Sim	77	77,8%
Não	18	18,2%
Não responderam	4	4,0%
Total	**99**	**100,0%**

6. O seu Município conseguirá fechar as contas deste ano?

Sim	66	52,8%
Não	46	36,8%
Não responderam	13	10,4%
Total	**125**	**100,0%**