

Estudos Técnicos/Maio de 2018

O Comportamento das Finanças Municipais – 2017

1- Introdução

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) realizou um levantamento das Finanças Públicas Municipais com base nos dados dos Relatórios Resumidos da Execução orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2017 enviados pelos Municípios para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Foram feitas estimativas a fim de comparar a evolução das receitas e despesas municipais com base nessas informações.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, quando os municípios foram considerados entes autônomos da Federação, a descentralização das políticas públicas se tornou mais intensa, com isso os municípios foram assumindo responsabilidades que eram das esferas estadual e federal. Os Municípios tiveram que se aparelhar melhor, investindo em capacitação técnica e sobretudo em pessoal para suprir essas novas demandas.

Os estados, pura e simplesmente, foram transferindo parte das suas responsabilidades para os Municípios sem a correspondente transferências de recursos, enquanto a União, além de adotar esse mesmo procedimento, criou mecanismos financeiros que diminuía os recursos dos entes subnacionais como, por exemplo, com a criação de novas contribuições e com o aumento de alíquotas daquelas existentes, já que não são compartilhadas.

Uma das principais das bandeiras da CNM é o Pacto Federativo ou Federalismo Fiscal. São conceitos que envolvem a suficiência da receita nas três esferas orçamentárias, de maneira que garanta a execução satisfatória de suas competências. Em outras palavras, significa dizer que deve-se melhorar e reestruturar a partilha dos tributos entre os entes federados.

A CNM divulga anualmente um estudo sobre a Receita disponível entre os três entes da federação após as transferências. Esse estudo mostra que a União fica com 50% da arrecadação, os Estados com 31% e os Municípios com 19% de todo o bolo tributário nacional.

2- Receita Disponível

Com a imposição dos programas federais aos entes municipais, houve aumento de parte das transferências dos serviços públicos para administração direta dos Municípios e, conseqüentemente, a necessidade de ampliarem sua estrutura de atendimento à população. Como será visto a seguir, a parcela da receita que está disponível (após transferências) para as prefeituras aumentou nos últimos sete anos. Mesmo com essa melhora, a desigualdade fiscal

continua, e a concentração continua com a União. A tabela abaixo mostra as participações dos entes federados em termos de arrecadação própria e disponível.

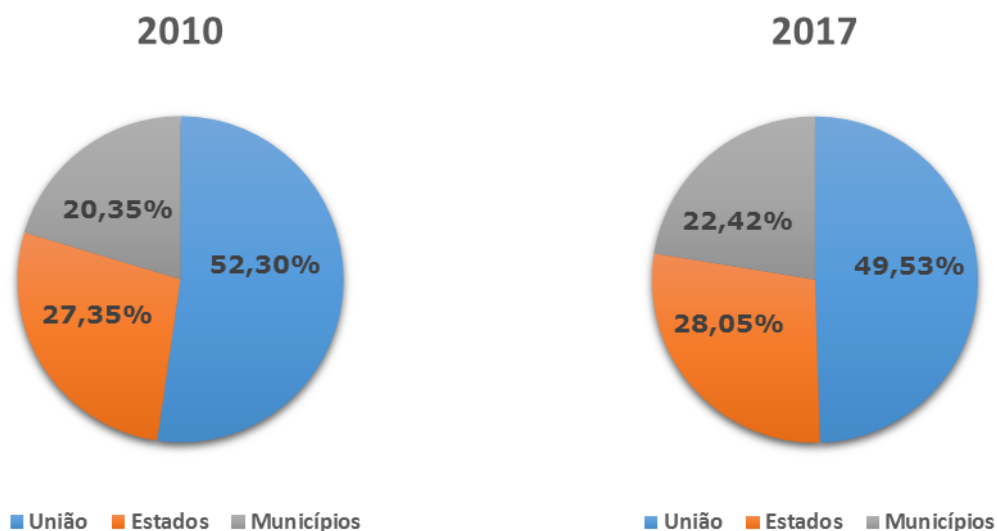
Tabela 1 - Receita disponível – em reais

Ente	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
União	659.057	769.458	804.939	907.882	943.253	978.795	1.004.471	1.060.130
Estados	344.709	385.956	425.563	463.543	499.072	517.471	575.478	600.330
Municípios	256.490	301.111	356.920	389.376	426.649	450.310	459.569	479.922

Fonte: Elaboração própria

Como pode-se observar, o total de transferências cresceu nos últimos anos, mas não o suficiente para aumentar a participação dos entes subnacionais. Em outras palavras, cresceu apenas no mesmo ritmo de crescimento da carga tributária. Em 2010 o total dos recursos para Municípios representavam 20,35% do arrecadado, enquanto em 2017 esse percentual foi de 22,42%, um aumento pouco expressivo mesmo após sete anos.

Gráfico 1 - Proporção da receita – em %



Fonte: Elaboração própria

3- Metodologia

A metodologia adotada consistiu em comparar as informações dos Municípios da amostra nos últimos dois anos - 2016 e 2017, discriminando-os em 8 portes populacionais de forma a captar melhor as condições de arrecadação de Municípios de diferentes portes. Posteriormente,

foi realizada a extrapolação dos dados dos Municípios da amostra para o total de Municípios, de forma a permitir a estimação das receitas próprias em 2017 para o conjunto de todos os Municípios brasileiros. Todos os resultados foram deflacionados para março de 2018.

Foram extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) dados de 4.073 Municípios (73% do total), que entregaram seus Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2017. Na amostra estão contempladas informações de todas as Unidades da Federação. Algumas delas foram validadas e corrigidas nos próprios sites das prefeituras.

Vários são os fatores que dificultam a situação dos Municípios: existem no Brasil atualmente 5.568 e mais 2 distritos (Brasília e Fernando de Noronha). Desses, 4.931 (88%) têm até 49.999 habitantes, ou seja, são considerados de porte pequeno, o que leva muitos a não ter fonte de receita própria. Isso se deve ao fato de os Municípios terem competência de tributar a área urbana e a maioria deles tem características rural, ficando dependentes de transferências da União e a mercê dos impactos das crises.

4- O Resultado Fiscal dos Municípios

O resultado fiscal está voltado para a administração das receitas e despesas públicas, de modo a alcançar equilíbrio nas finanças, evitando a ocorrência de excessivo endividamento ou déficits orçamentários, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A LRF fixa limites para o endividamento da União, estados e municípios e obriga os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente que propuserem. A partir da LRF, os gestores foram impedidos de criar uma despesa por prazo superior a dois anos sem indicar a fonte do recurso.

Como pode ser observado na tabela a seguir, os grupos que apresentaram maior percentual de déficit fiscal estão integrando os Municípios com menor população. Em 2016 quase 80% dos municípios deficitários tinham até 50.000 habitantes. Já em 2017 esse percentual aumentou para quase 88%, o que demonstra que os Municípios pequenos estão mais vulneráveis às crises, pois são altamente dependentes das receitas de transferências da União.

Tabela 2 - Municípios que apresentaram déficit fiscal

Porte	2016	% do total	2017	% do total
Até 5.000	173	15,54%	389	22,25%
5.001 a 10.000	198	17,79%	356	20,37%
10.001 a 20.000	282	25,34%	445	25,46%
20.001 a 50.000	233	20,93%	347	19,85%
50.001 a 100.000	109	9,79%	115	6,58%
100.001 a 300.000	66	5,93%	61	3,49%
300.001 a 1.000.000	42	3,77%	28	1,60%
Mais de 1.000.000	10	0,90%	7	0,40%
Total	1.113		1.748	

Fonte: Siconfi. Elaboração própria

Os Municípios com população acima de 100 mil habitantes apresentaram situações relativamente mais equilibradas, fato que pode ser evidenciado pelos níveis menos elevados de déficit fiscal.

5- As receitas e despesas municipais

O desequilíbrio fiscal tem uma conotação negativa, no entanto, o sistema federativo brasileiro tem característica de ser centralizador na União desde a sua criação. As próximas análises mostrarão que as despesas municipais estão crescendo mais do que a receita, o que gera um desequilíbrio fiscal significativo. Tudo isso porque foram repassadas aos municípios várias competências sem fonte de financiamento, como também pelo fato de haver defasagem dos programas federais, que acaba onerando bastante os municípios. Portanto, as próximas análises serão a respeito das receitas e despesas dos Municípios brasileiros.

6- As receitas municipais

As receitas públicas municipais são os ingressos de recursos financeiros provenientes de impostos, taxas, contribuições, serviços, receita de transferências dentre outras. Na tabela 3 tem-se o total das receitas municipais para o ano de 2017, comparado com o ano de 2016. Assim, observa-se que a receita total de 2017 cresceu 0,9% em comparação a 2016, já levando em consideração os efeitos da inflação. A receita tributária teve um resultado melhor pois cresceu 1,9%. Esse bom resultado da receita tributária é basicamente pelo bom desempenho do IRRF e o IPTU que apresentaram crescimentos reais de 6,5% e 4,8% respectivamente.

Tabela 3 – As principais Receitas municipais

Conta	2016	2017	Cresc
Receita Total	613.023	618.781	0,9%
Receita Tributária	136.875	139.452	1,9%
IPTU	36.788	38.547	4,8%
ISS	61.755	61.282	-0,8%
IRRF	17.036	18.143	6,5%
ITBI	11.151	11.011	-1,3%
Receita de Contribuições	42.664	43.689	2,4%
Receita de Transferências	374.164	379.184	1,3%
Demais Receitas	40.737	42.946	5,4%

Fonte: Siconfi. Cálculos próprios.

Um fato preocupante que pode-se inferir na tabela acima que é a queda real de -0,8% na arrecadação do ISS. Essa queda é preocupante pois esse imposto é o maior da esfera municipal, correspondendo a quase 44% do total da receita tributária.

Outro fato preocupante é a questão da queda do ITBI, que demonstra um declínio da atividade econômica do mercado imobiliário devido à crise na economia brasileira, podendo impactar diretamente a cadeia produtiva e, conseqüentemente, reduzir as transferências constitucionais.

As receitas das transferências constitucionais, após desconsiderar o efeito da inflação, apresentou um bom desempenho, com crescimento de 1,3%. Mas esse bom desempenho tem correlação com um ingresso significativo de recursos oriundos da repatriação em 2016.

Como observa-se na tabela abaixo, todas as receitas municipais tiveram crescimento da sua participação da Receita Corrente Líquida. As receitas de transferências foram as que mais tiveram ganho, passado dos 61,6% da RCL de 2016 para 66,9 de 2017, um aumento de mais de 5 pontos percentual.

Tabela 4 – Participação das receitas municipais na RCL

Receita	2016	2017
Tributária	22,54%	24,61%
Contribuições	7,03%	7,71%
Transferências	61,61%	66,92%

Fonte: Siconfi. Cálculos próprios.

7- As despesas municipais

As despesas públicas são um conjunto de gastos de recursos financeiros por entes públicos. Tais gastos devem ser voltados para a execução e resolução das atividades e serviços voltados à sociedade com o intuito de melhorar a qualidade de vida do cidadão.

Desde a criação da LRF existem normas e obrigações para os gestores públicos dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, determinando disciplina fiscal quanto à elaboração e execução dos orçamentos e balanços da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

Apesar das receitas municipais terem crescido acima da inflação cerca de 0,9% em 2017, as despesas aumentaram cerca de 4,8 % no mesmo período. Entre as despesas, as de pessoal (7%) e as de Outras Despesas Correntes (ODC) (1,9%) foram as que mais cresceram.

Tabela 3 – As principais Receitas municipais

Conta	2016	2017	Cresc
Despesa Primária	554.304	580.906	4,8%
Pessoal e encargos	312.509	334.537	7,0%
ODC	241.795	246.369	1,9%
Investimentos	45.017	28.937	-35,7%

Fonte: Siconfi. Cálculos próprios.

O crescimento das despesas com pessoal acima do ritmo das receitas é outro indicativo do ajuste que os Municípios vem realizando para poder oferecer os serviços que passam para sua responsabilidade. Além disso, pode-se acrescentar os reajustes concedidos ao funcionalismo, como também ao crescimento vegetativo da folha de pagamentos.

O maior sinal de que os Municípios enfrentam dificuldades é o fato que tiveram de diminuir bastante o gasto com investimento. A CNM vem pesquisando sobre o tema e disponibiliza textos sobre os investimentos municipais.

8- Conclusão

O presente estudo teve como objetivo analisar os dados das receitas e despesas dos Municípios no ano de 2017. Para isso, foram analisados dados dos RREOs que são disponibilizados pelo Siconfi.

Mesmo com as mudanças na parcela da receita que está disponível (após transferências) para as prefeituras, não houve um crescimento expressivo após os últimos sete anos: em 2010 o total dos recursos para Municípios representavam 20,35% do arrecadado, já em 2017 esse percentual foi de 22,42%.

Foi mostrado que os municípios que mais apresentaram déficit fiscal em 2017 são os de pequeno porte, e são mais vulneráveis às crises. Mais de 88% dos municípios da amostra apresentaram o quadro deficitário.

Apesar das receitas municipais terem crescido acima da inflação cerca de 0,9% em 2017, as despesas aumentaram cerca de 4,8 % no mesmo período.

O maior imposto municipal, que se aproxima de 44% do total da receita tributária, apresentou queda real de 0,8% em 2017. Da mesma forma, o ITBI apresentou queda de 1,3%, podendo demonstrar um declínio no mercado imobiliário. Por outro lado, a arrecadação do IRRF e do IPTU apresentaram cenários de crescimentos acima da inflação, 6,5% e 4,8% respectivamente.

Pelo lado da despesa, o gasto com pessoal foi o maior responsável pelo aumento, apresentando um crescimento de 7% de 2016 para 2017. Já os investimentos públicos municipais apresentaram um quadro problemático em 2017 com uma queda de -35,7%.

Em resposta ao bom trabalho da CNM, a receita disponível para os municípios passou dos 20,35% em 2010 para 22,42% em 2017. Isso se deve às diversas conquistas da Confederação, como por exemplo, o 1% do mês de julho. A CNM continua no árduo trabalho de representar os municípios brasileiros e na luta por um pacto federativo mais justo.