

Estudos Técnicos – Junho de 2022

## **Impacto de medidas e decisões tomadas pelos três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, nos últimos meses e que impactam nas finanças municipais**

Nos últimos meses, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem articulado no Congresso Nacional para mitigar os efeitos de pautas legislativas que pressionam as finanças municipais, junto ao Governo Federal sobre decretos e portarias que aumentam nossas despesas e algumas decisões do Poder Judiciário que também causam impactos expressivos, por isso reunimos neste Estudo Técnico resultados financeiros imediatos destas decisões tomadas em Brasília que somam o montante de R\$ 73 bilhões ao ano.

A chamada pauta grave é o conjunto de medidas aprovadas e em tramitação no Congresso, no Supremo Tribunal Federal e no Executivo Federal que prometem dois impactos sobre os cofres municipais: **redução de arrecadação** e **aumento das despesas**. Em termos específicos, as pautas apresentadas se comprometem a reduzir a arrecadação das receitas próprias (ISS e IR) e receitas de transferências (cota-parte ICMS e FPM), enquanto os aumentos de despesas se dividem entre aumento do gasto de pessoal (via imposição de pisos salariais diversos) e custeio (via custo de universalização da oferta de creches).

No debate atual, os atores políticos têm argumentado que boa parte das medidas de redução de receita são justificadas, já que os Entes subnacionais (Estados e Municípios) têm apresentado arrecadação elevada no período. Não há garantia, contudo, que os resultados excepcionais de arrecadação se sustentem nos próximos anos, pois essa variável é carregada de incerteza e está relacionada com a atividade econômica.

A **redução permanente da arrecadação** de impostos municipais, logo, pode gerar, em um futuro próximo, em caso de reversão do desempenho da arrecadação, dificuldade do cumprimento dos compromissos com os serviços essenciais pelos Entes subnacionais. Para tornar o cenário ainda mais delicado, **a instituição de encargos financeiros** sob responsabilidade dos Municípios, como pisos salariais para as principais carreiras do funcionalismo, **impõe mais uma rigidez no orçamento das prefeituras**, pois são gastos de caráter continuado, comprometendo cada vez mais recursos públicos para o seu cumprimento.

Para o presente levantamento, a CNM segregou as pautas do Congresso em três categorias: (i) medidas aprovadas nas duas casas legislativas (em vigência e aguardando sanção presidencial ou regulamentação por órgão responsável); (ii) medidas aprovadas em uma das casas legislativas; (iii) medidas ainda em tramitação que prometem impactos consideráveis. As pautas do Executivo Federal estão relacionadas com as medidas adotadas por meio de Portarias e Decretos que repercutem sobre a arrecadação e as despesas dos Municípios. A pauta do Judiciário, centralizada no STF, diz respeito às Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) e de Recurso Extraordinário (RE) que ocasionam impacto financeiro para os Entes municipais.

Baseado neste primeiro enquadramento, o Quadro 1 sintetiza as pautas de acordo com a sua origem (Congresso, Executivo ou Judiciário) e a sua expectativa de impacto para os cofres municipais (redução de receitas ou aumento de despesas).

**Quadro 1 – Pautas com impactos sobre os cofres Municipais**

Categories	Executivo	Legislativo	Judiciário
Aumento de despesa	<b>Portaria 67/2022</b> (Reajuste do piso do Magistério)	<b>PL 3.253/2019</b> (Piso dos trabalhadores da limpeza urbana) <b>PL 2.564/2020</b> (Piso da Enfermagem) <b>EC 120/2022</b> (Reajuste do piso ACE e ACS) <b>PLs diversos</b> (pisos salariais)	<b>RE 1008166/STF</b> (Obrigatoriedade da oferta de creches para crianças de 0 a 5 anos)
Redução de receita	<b>Decreto 10.979/2022</b> (IPI)	<b>LC 194/2022</b> (ICMS) <b>LC 192/2022</b> (ICMS) <b>PL 2.337/2021</b> (IR) <b>PLP 108/2021</b> (ICMS e ISS)	<b>ADI 7.164</b> (cobrança ICMS)
Redistribuição de receita			<b>ADI 4.917</b> (royalties de petróleo) <b>ADI 5.835</b> (ISS)

Elaboração: Área de Estudos Técnicos/CNM.

### Impacto financeiro das medidas de acordo com a sua tramitação

As pautas elencadas no Quadro 1 podem ser reagrupadas a partir das **estimativas de impacto financeiro**. Primeiramente, dividindo as pautas entre aquelas que já possuem o processo de tramitação concluído no Congresso, estando em vigência ou em aguardo de

regulamentação das matérias que seguem em tramitação no Congresso. De maneira análoga, o mesmo raciocínio vale para as ADIs e REs que já estão com decisão daqueles que ainda aguardam deliberação dos magistrados. As medidas do Poder Executivo elencadas já apresentam impacto imediato. **As medidas que apresentam aprovação nas duas casas e impacto imediato já superam R\$ 73 bilhões/ano.** O Quadro 2 sintetiza o impacto anual das pautas graves de acordo com o poder

**Quadro 2 – Impacto anual das Pautas Graves**

Pautas	Impacto (anual)
<b>Legislativo</b>	<b>99.088.440.503</b>
<b>Aprovação nas duas casas</b>	<b>34.582.227.054</b>
LC 194/2022 (ICMS)	22.062.736.614
LC 192/2022 (ICMS de diesel) até dezembro	1.131.131.586
EC 120/2022 (Reajuste do piso ACE e ACS)	1.973.714.822
PL 2.564/2020 (Piso da Enfermagem)	9.414.644.032
<b>Aprovação em uma casa legislativa</b>	<b>20.404.207.029</b>
PL 2.337/2021 (IR)	13.704.767.546
PLP 108/2021 (ICMS e ISS)	6.699.439.483
<b>Ainda em tramitação</b>	<b>44.102.006.419</b>
PL 3.253/2019 (Piso dos trabalhadores da limpeza urbana)	2.208.092.428
PLs diversos (pisos salariais)	41.893.913.991
<b>Executivo</b>	<b>37.208.142.688</b>
<b>Efeito imediato</b>	<b>37.208.142.688</b>
Portaria 67/2022 (Reajuste do piso do Magistério)	30.463.057.340
Decreto 10.979/2022 (IPI)	6.745.085.347
<b>Judiciário</b>	<b>114.284.324.479</b>
<b>Efeito imediato</b>	<b>1.211.657.449</b>
ADI 7.164 (cobrança ICMS) até dezembro	1.211.657.449
<b>Plenário</b>	<b>113.072.667.030</b>
RE 1008166/STF (Obrigatoriedade da oferta de creches para crianças de 0 a 5 anos)	90.838.699.392
ADI 4.917 (royalties de petróleo)*	5.900.000.000
ADI 5.835 (ISS)	16.333.967.638

\* valor médio anual considerando que o impacto da suspensão *Lei de Royalties* desde 2013 alcançou R\$ 53 bilhões.

Fonte: Elaboração – área de Estudos Técnicos/CNM.

Tomando em conjunto as informações do Quadro 1 e 2, é possível observar que o somatório de pautas graves produzirá um **aumento de despesa** de até **R\$ 176,8 bilhões/ano**, dos quais R\$ 41,9 bilhões a título de efeito imediato. Por outro lado, as pautas que tratam de **redução de arrecadação** possuem impacto estimado de **R\$ 51,6 bilhões/ano**, dos quais R\$ 31,2 bilhões apresentam efeito imediato. A terceira categoria, de *redistribuição de receitas*, aponta que os Municípios deixaram de ganhar **R\$ 22,2 bilhões/ano**. **As três medidas combinadas podem gerar um impacto global de até R\$ 250,6 bilhões ao ano.** Há um anexo no final do texto com a soma dos impactos por estado.

Para termos uma noção da magnitude, o **impacto global** (excluindo as pautas do Poder Judiciário) totalizam R\$ 136,3 bilhões/ano, o que corresponde a **16,7% do valor estimado da Receita Corrente Líquida dos Municípios** em 2022 (estimado, em um cenário conservador, em R\$ 817,6 bilhões), dos quais somente o **impacto imediato** (excluindo novamente o Poder Judiciário) **corresponde a 8,8% da RCL**. Tomando em consideração a estimativa da RCL da União, os impactos respectivos são de 12,3% e 6,5%.

### **Detalhamento da gravidade das pautas aprovadas ou em tramitação em Brasília: Poder Legislativo**

A partir do Quadro 2, é possível avaliar o impacto anual (exceto quando expressamente citado) de cada uma das pautas levantadas neste documento. A pauta do Poder Legislativo é a mais extensa do presente estudo e está dividida entre as matérias com *aprovação nas duas casas; aprovação em uma casa legislativa e ainda em tramitação*.

Já estão *aprovadas nas duas casas* (**R\$ 34,58 bilhões**):

- **LC 192/2022**: regra de transição para a cobrança do *Diesel* entre julho e dezembro de 2022 a partir do preço médio ponderado final (PMPF) dos últimos 60 meses. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução da cota-parte do ICMS) é de **R\$ 1,13 bilhão**;
- **LC 194/2022**: alteração do conceito de supérfluo para essencial para a cobrança de ICMS sobre combustíveis, comunicação e energia elétrica. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução da cota-parte do ICMS) é de **R\$ 22,06 bilhões**;
- **EC 120/2022**: reajuste do Piso de ACE e ACS e a criação do adicional de insalubridade. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 1,97 bilhão**;
- **PL 2.564/2020**: instituição do Piso salarial nacional da Enfermagem. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 9,41 bilhões**.

Já estão *aprovadas em uma casa legislativa* (**R\$ 20,40 bilhões**):

- **PL 2.337/2022**: atualização da tabela do Imposto de Renda. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução de IR dos Municípios e FPM) é de **R\$ 13,70 bilhões**;

- **PLP 108/2021:** mudança da faixa de enquadramento do Microempreendedor Individual (MEI) de R\$ 81 mil/ano para R\$ 144 mil/ano e possibilidade de contratação de um para dois funcionários. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução da cota-parte do ICMS e da arrecadação do ISS) é de **R\$ 6,70 bilhões**.

*Ainda em tramitação (R\$ 44,10 bilhões):*

- **PL 3.253/2019:** instituição de piso salarial para trabalhadores da limpeza urbana. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 2,21 bilhões**;
- **PLs diversos:** instituição de pisos salarial para diversas carreiras do funcionalismo municipal. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 41,89 bilhões**.

### **Detalhamento da pauta grave: Poder Executivo**

As duas pautas do Poder Executivo, que já possuem efeito imediato, devem impactar os cofres municipais em até **R\$ 37,21 bilhões/ano**:

*Impacto imediato (R\$ 37,21 bilhões):*

- **Portaria 67/2022:** reajuste em 33,24% do Piso do Magistério. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 30,46 bilhões**;
- **Decreto 10.979/2022:** renúncia fiscal do IPI em até 35%. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução do FPM) é de **R\$ 6,75 bilhões**;

Importante destacar que reajustes salariais para os servidores federais não foram aprovados pelo atual governo sob o argumento de que não havia recursos para tal, mas aos Municípios é imposto um piso sem a devida indicação de fonte de financiamento para isso.

### **Detalhamento da pauta grave: Poder Judiciário**

Existem ao menos quatro pautas no STF que podem afetar consideravelmente as finanças dos Municípios, das quais uma já possui efeito imediato e três aguardam julgamento.

*Impacto imediato (R\$ 1,21 bilhão):*

- **ADI 7.164:** define que demais combustíveis devem adotar regra de transição similar à do *Diesel*, de acordo com a LC 192/2022. O impacto anual estimado dos Municípios (via redução da cota-parte do ICMS) é de **R\$ 1,21 bilhão**;

*Aguarda o Plenário (R\$ 113,07 bilhões):*

- **RE 1008166/STF:** obrigatoriedade da oferta de creches para crianças de 0 a 5 anos. O impacto anual estimado dos Municípios (via aumento de despesas) é de **R\$ 90,84 bilhões**;
- **ADI 4.917:** suspensão da liminar que impede o cumprimento da Lei dos *Royalties* (Lei 12.794/2012). A Confederação estima que desde 2013 essa medida retirou R\$ 53 bilhões dos Municípios. O impacto médio anual estimado dos Municípios (via conta de *Royalties*) é de **R\$ 5,90 bilhões**;
- **ADI 5.835:** suspensão do artigo 1º da LC 157/2016 do ISS. A liminar impediu a redistribuição dos recursos do ISS de cartões de crédito e débito, planos de saúde, *leasing* e outros. O impacto anual é estimado em **R\$ 16,33 bilhões**, que deixam de ser redistribuídos aos cofres de todos os Municípios e se concentram em paraísos fiscais.

## Considerações Finais

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) tem buscado, através de intensa articulação no Congresso, a mitigação de medidas legislativas que causem perdas financeiras para os Municípios. Nos últimos meses, ao menos duas medidas nessa direção – a articulação em torno do ICMS de Combustíveis e o ICMS Difal – evitaram a perda de R\$ 8,75 bilhões/ano.

Desde então, após meses de articulação, uma **das principais agendas da CNM no Congresso segue é a aprovação da PEC 122/2015**, que proíbe a União de criar encargos financeiros para os Entes subnacionais sem a previsão de transferência para o seu custeio. A aprovação da PEC 122/2015 é fundamental, uma vez que impede a criação de novas despesas a serem custeadas pelos Municípios sem a devida indicação da fonte de recurso.

Nesta linha, a CNM continua a se mobilizar contra as medidas que indiquem em perdas financeiras para os cofres municipais. Segundo o presente levantamento, o impacto **imediate** das pautas poderá consumir até R\$ 73 bilhões/ano dos Municípios. A mobilização é, portanto, fundamental para mitigar os retrocessos impostos aos Municípios.



### ANEXO 1: Impacto anual das pautas graves por Estado (em R\$ mil)\*

UF	LC 194/2022	LC 192/2022	EC 120/2022	PL 2.564/2020	PL 2.337/2021	PLP 108/2021	PL 3.253/2019	PLs dos pisos	Portaria 67/2022	Decreto 10.979/2022	Total	RCL	Total/RCL
AC	56.736	3.824	11.314	15.584	66.245	14.377	5.295	86.745	87.166	38.683	<b>385.969</b>	2.375.663	16%
AL	392.829	7.409	41.126	240.929	263.672	67.675	83.101	802.419	451.131	153.574	<b>2.503.865</b>	9.967.754	25%
AM	290.900	23.842	94.613	157.598	203.839	59.708	82.134	257.444	463.814	109.436	<b>1.743.328</b>	12.233.990	14%
AP	24.270	1.791	8.449	48.597	46.508	16.948	4.378	122.401	88.174	26.790	<b>388.306</b>	663.070	59%
BA	1.170.502	109.231	136.315	628.918	1.097.460	262.250	310.677	2.342.060	1.835.310	620.635	<b>8.513.358</b>	47.610.964	18%
CE	750.193	20.101	117.952	596.594	619.223	286.375	151.267	1.382.371	1.138.268	336.072	<b>5.398.415</b>	29.089.553	19%
ES	799.808	14.946	46.129	234.767	233.591	117.295	51.184	1.187.738	552.118	120.633	<b>3.358.210</b>	15.621.468	21%
GO	1.350.097	69.746	33.233	396.080	522.196	182.758	56.565	1.516.728	1.046.175	251.354	<b>5.424.933</b>	25.729.392	21%
MA	445.162	26.143	153.154	486.893	521.131	126.798	122.808	1.024.438	902.782	283.930	<b>4.093.240</b>	22.237.913	18%
MG	3.030.000	152.465	338.773	1.501.585	1.608.059	767.520	359.998	6.632.697	2.924.117	887.073	<b>18.202.287</b>	83.727.559	22%
MS	248.585	6.371	8.183	54.815	221.091	251.599	35.597	429.779	568.415	99.214	<b>1.923.649</b>	13.869.747	14%
MT	205.567	81.460	43.608	139.818	254.539	269.416	20.242	551.333	538.023	124.495	<b>2.228.502</b>	16.690.058	13%
PA	736.393	60.860	119.359	373.260	455.297	222.674	176.316	1.160.182	1.086.798	232.343	<b>4.623.481</b>	26.817.348	17%
PB	368.386	11.147	65.797	480.708	367.940	78.885	91.151	1.229.231	585.056	212.302	<b>3.490.604</b>	11.556.878	30%
PE	981.537	22.796	112.924	557.316	602.218	188.057	127.893	1.438.139	1.179.955	326.600	<b>5.537.436</b>	26.860.865	21%
PI	322.844	11.193	39.302	189.297	322.101	69.952	40.050	426.321	475.546	179.148	<b>2.075.752</b>	11.102.625	19%
PR	2.217.848	68.389	76.521	99.043	932.824	439.522	51.550	936.539	1.800.854	458.701	<b>7.081.792</b>	46.070.598	15%
RJ	1.281.378	21.031	118.135	935.293	647.620	429.845	55.442	6.272.236	2.988.805	205.168	<b>12.954.953</b>	81.703.037	16%
RN	359.482	11.383	31.815	272.476	292.448	83.566	64.520	793.242	480.418	167.497	<b>2.556.847</b>	11.405.670	22%
RO	182.611	27.503	14.007	92.478	112.990	38.035	11.992	165.025	233.329	59.904	<b>937.875</b>	5.858.792	16%
RR	92.783	11.000	6.857	32.514	59.462	12.711	2.535	51.898	78.347	34.130	<b>382.236</b>	2.219.280	17%
RS	1.309.022	59.440	82.889	244.027	951.505	418.358	30.926	2.538.841	1.868.694	455.600	<b>7.959.303</b>	48.928.343	16%
SC	864.500	35.957	76.312	131.503	555.812	218.920	68.154	889.656	1.257.735	264.505	<b>4.363.054</b>	33.388.709	13%
SE	167.646	8.114	19.407	119.567	183.057	41.666	42.372	418.429	331.077	101.135	<b>1.432.471</b>	7.283.564	20%
SP	3.842.500	238.616	146.430	1.269.473	2.398.424	1.912.852	111.767	8.987.637	7.254.854	902.454	<b>27.065.006</b>	218.852.520	12%
TO	179.959	18.538	31.109	115.508	165.516	37.209	50.178	250.382	246.096	93.710	<b>1.188.205</b>	5.732.967	21%
<b>BRASIL</b>	<b>21.671.537</b>	<b>1.123.296</b>	<b>1.973.715</b>	<b>9.414.644</b>	<b>13.704.768</b>	<b>6.614.971</b>	<b>2.208.092</b>	<b>41.893.914</b>	<b>30.463.057</b>	<b>6.745.085</b>	<b>135.813.080</b>	<b>817.598.326</b>	<b>17%</b>

\* não considera o DF e os impactos das pautas do Judiciário.

Elaboração: área de Estudos Técnicos/CNM.