

Avaliação do cenário de crise nos Municípios do Maranhão

Sumário

58% dos Municípios do Maranhão estão com as contas no vermelho em 2023.....	2
Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023.....	3
Despesas Primárias no primeiro semestre de 2023	6
Alternativas para superação da crise dos Municípios	7

Os desafios da gestão municipal – análise do comportamento das receitas e do aumento das despesas e os demais desafios da gestão municipal

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) pretende com este estudo técnico apresentar informações sobre o comportamento das receitas e das despesas, seus impactos na gestão local, bem como os principais fatores que interferem na difícil tarefa de administrar nossas cidades.

Vale recordar que este é o terceiro ano de mandato dos atuais gestores municipais, ano em que seus governos estão atuando com o domínio da máquina pública e executando suas prioridades aprovadas quando foram eleitos e já se encaminhando para o fim do mandato. Portanto, um desajuste das receitas e, conseqüentemente, um aumento das despesas prejudicam muito a população e a prestação dos serviços públicos nos Municípios.

Por isso, a CNM também apresenta pautas de interesse do movimento municipalista para que o Congresso Nacional possa auxiliar neste momento de crise.

58% dos Municípios do Maranhão estão com as contas no vermelho em 2023

Mais da metade dos Municípios do Maranhão atravessam um momento de crise no primeiro semestre de 2023. Segundo dados contábeis da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **58% das 111 prefeituras que enviaram informações estão atualmente com as contas no vermelho.** No mesmo período de 2022, a situação fiscal era favorável, posto que somente 6% das cidades estavam em déficit. Essa mudança repentina de cenário, de 2022 para 2023, é explicada especialmente pelo pequeno crescimento das transferências – decorrente do represamento do pagamento de emendas e pela redução de cota-parte do ICMS – e a expansão generalizada do gasto público, em especial das despesas de custeio, que é a manutenção da máquina pública.

O presente estudo da CNM, na esteira dos últimos publicados, elenca as conseqüências práticas das medidas tomadas pelos demais Entes federados no preocupante déficit incorrido

até o momento e as principais medidas adotadas pela CNM para fortalecimento das finanças municipais. O **resultado primário**, avaliado no presente estudo, **consiste na diferença entre as receitas arrecadadas pelo Ente e suas respectivas despesas**. Se no Município o total de despesas superar o de receitas, haverá déficit; e, se as despesas forem inferiores às receitas, haverá superávit.

Contextualização da crise de 2023

Segundo os dados *preliminares* da STN para o terceiro bimestre, para 193 dos 217 Municípios maranhenses, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 98% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de R\$ 1,7 bilhão para aproximadamente R\$ 35 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 21 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 111 cidades (mais de 5 vezes a quantidade do ano anterior). A Tabela 1 apresenta os grandes números.

Tabela 1 – Resultado primário no 1º semestre (R\$ milhões)

	Municípios do Estado do Maranhão		
	2022	2023	%
Receita Primária	12.313	12.468	1%
Despesa Primária	10.650	12.433	17%
Resultado	1.663	35	-98%
Municípios em déficit	21	111	
Municípios em déficit (%)	11%	58%	

Fonte: STN. Elaboração: CNM

A piora do resultado fiscal tem levado a um maior comprometimento das receitas com despesas típicas para o funcionamento das prefeituras – como pessoal e o custeio da máquina pública. No primeiro semestre de 2022, a cada R\$ 100 arrecadados, R\$ 81 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou consideravelmente, com a elevação para R\$ 93 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

As receitas primárias cresceram 1,3% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios do Maranhão, o **que representa perda real ao se retirar os efeitos da inflação**. De acordo com o levantamento, 44% dos Municípios maranhenses elevaram a sua receita primária total no primeiro semestre de 2023. A Tabela 2 apresenta o desempenho detalhado da arrecadação nos Municípios.

Tabela 2 – Receitas Primárias no 1º semestre (em R\$ milhões)

Municípios do Estado do Maranhão			
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	12.401,0	12.627,4	1,8%
Impostos	1.047,6	1.217,9	16,3%
Contribuições	223,3	474,1	112,4%
Patrimonial	214,1	265,7	24,1%
Transferências	10.834,1	10.545,4	-2,7%
Demais	81,9	124,2	51,7%
Receita Primária Corrente	12.183,9	12.359,7	1,4%
Receita de Capital	139,9	134,8	-3,7%
Operações de Crédito	10,5	26,1	148,9%
Amortização de Empréstimos	0,0	-	0,0%
Alienação de Bens	-	0,3	0,0%
Transferências de Capital	129,4	108,2	-16,4%
Outras Receitas de Capital	0,0	0,1	10600,8%
Receita Primária de Capital	129,4	108,7	-16,0%
Receita Primária Total	12.313,4	12.468,4	1,3%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 1,8%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela acentuada redução de 2,7% das transferências correntes. Também contribuiu negativamente para a expansão das receitas o conjunto de receitas de capital (-16%), em função da redução das transferências de capital. Como resultado, as receitas primárias se expandiram em 1,3%.

Aproximadamente 94% de toda a receita primária dos Municípios do Maranhão são oriundas de transferências (84,6%) e impostos (9,8%). Em função disso, a Tabela 3 esmiúça os dois conjuntos de despesa a fim de se encontrar os determinantes do crescimento das receitas correntes.

Tabela 3 – Receitas de impostos e transferências no 1º semestre (em R\$ milhões)

	Municípios do Maranhão		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	1.047,6	1.217,9	16,3%
IPTU	65,6	96,1	46,4%
ISS	592,0	689,6	16,5%
ITBI	67,2	62,3	-7,4%
IRRF	238,9	269,1	12,6%
Demais impostos, taxas e contribuições	83,8	100,8	20,3%
Transferências Correntes	10.834,1	10.545,4	-2,7%
Cota-Parte do FPM	2.701,3	2.789,2	3,3%
Cota-Parte do ICMS	1.001,6	838,5	-16,3%
Cota-Parte do IPVA	197,6	241,6	22,2%
Cota-Parte do ITR	1,9	2,1	8,4%
Transferências da LC nº 61/1989	9,1	6,1	-32,8%
Transferências do FUNDEB	4.567,7	4.749,3	4,0%
Outras Transferências Correntes	2.352,9	1.918,6	-18,5%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 170 milhões no período, puxada pelo aumento das retenções da arrecadação de ISS (+R\$ 98 milhões), do IRRF e do IPTU (+R\$ 30 milhões cada). A receita de ITBI recuou 7,4% no período.

Em relação às transferências correntes, os Municípios perderam, em conjunto, R\$ 289 milhões. Essa redução é explicada pela redução das Outras Transferências Correntes (-18,5% ou -R\$ 434 milhões) e da cota-parte de ICMS, que recuou 16,3% (-R\$ 163 milhões). Por outro lado, o que evitou uma redução ainda mais acentuada no primeiro semestre foi o Fundeb (+R\$ 182 milhões) e o FPM (+R\$ 88 milhões).

O FPM, por se tratar da principal receita de quase 7 em cada 10 Municípios do país, merece atenção especial dos gestores municipais. Ao contrário dos últimos dois anos (2021 e 2022), em que a elevação da arrecadação de Imposto de Renda de grandes corporações garantiram robustos repasses, em 2023 é esperado somente um crescimento de 5% no fundo, de acordo com as últimas estimativas da 3ª Avaliação de Receitas e Despesas Primárias do Ministério da Fazenda.

Há um evidente cenário de desaceleração no FPM no início do segundo semestre (considerando os meses de julho e agosto). No período, o FPM nacional encolheu R\$ 2,1 bilhões contra o mesmo período de 2022 – correspondente a 8,3% de queda.

Se considerarmos a conquista histórica da CNM, o adicional de 1% de Julho, a situação melhora um pouco: queda de 4,3% e R\$ 1,4 bilhão a menos. É importante ressaltar que dois fatores explicam a queda do FPM no começo desse segundo semestre: (i) a queda de arrecadação do IRPJ, em função da redução do lucro das grandes empresas brasileiras ligadas à exploração de *commodities*; e (ii) o crescimento dos pacotes de restituição do IR.

As emendas federais de custeio corresponderam a 35,2% das Outras Transferências Correntes em 2022. Embora quase todas as cidades tenham sido contempladas com emendas no primeiro semestre (1 não contemplada em 2022 e 37 em 2023), os repasses diminuíram em R\$ 653 milhões (-69%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 103 cidades (64 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 699 milhões (-85%). A não liberação dos recursos de emendas contribuem, por certo, para a piora da arrecadação dos Municípios, em especial das cidades mais dependentes de transferências.

Despesas Primárias no primeiro semestre de 2023

As despesas primárias em 2023 nos Municípios apresentaram um crescimento (16,7%) inferior ao valor médio nacional (24,0%). **155 das 193 cidades do Maranhão levantadas no estudo aumentaram os gastos públicos (80%).** A Tabela 4 apresenta o desempenho geral da despesa.

Tabela 4 – Despesas Primárias no 1º semestre (em R\$ milhões)

	Municípios do Estado do Maranhão		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	9.989,8	11.274,3	12,9%
Pessoal	6.074,4	6.682,4	10,0%
Juros e Encargos da Dívida	28,1	33,7	19,6%
Custeio	3.887,3	4.558,3	17,3%
Despesa Primária Corrente	9.961,7	11.240,6	12,8%
Despesa de Capital	819,3	946,1	15,5%
Investimentos	688,4	792,0	15,1%
Inversões Financeiras	0,1	0,3	303,9%
Amortização da Dívida	130,9	153,8	17,5%
Despesa Primária de Capital	688,4	792,3	15,1%
Despesa Primária Total	10.650,1	12.433,0	16,7%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 10% no período, o que corresponde a R\$ 608 milhões. Esse crescimento é explicado, entre outros motivos, pela concessão de reajustes salariais para o funcionalismo, em parte represados pela pandemia, e, em especial, pelo reajuste do piso do magistério (com despesa esperada de R\$ 1 bilhão até o final de 2023). A folha do magistério corresponde entre 23% a 25% das despesas de pessoal, o que indica que qualquer reajuste salarial tem um importante impacto nas finanças.

As despesas com custeio tiveram um elevado crescimento em 2023: 17,3%. Essa expansão, superior a R\$ 670 milhões, pode estar relacionada ao reajuste dos contratos com prestadores de serviços – também em parte represados pela pandemia –, nas áreas de limpeza urbana, vigilância, saúde e educação.

A folga financeira alcançada no primeiro semestre de 2022 nos Municípios, em função do superávit primário de R\$ 1,7 bilhão, foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento de investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 104 milhões) – traduzido em aumento das despesas com obras e aquisição de equipamentos – foi materializado com os recursos adicionais obtidos durante o exercício de 2022.

Alternativas para superação da crise dos Municípios

O entendimento da Confederação é que o atual momento de crise é resultado de um contínuo processo de deterioração do Pacto Federativo. Nos últimos anos, os Municípios cada vez mais têm sofrido com a imposição de novas despesas – determinadas pelo Congresso ou pela criação de programas federais pelo Poder Executivo – sem a devida fonte de financiamento.

O congelamento dos valores do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate) – corroídos pela inflação desde 2018 – obrigam os gestores municipais a custearem uma parcela cada vez maior do transporte escolar, aumentando as suas despesas de custeio. O atraso no envio de emendas parlamentares para a área de saúde – mesmo as de caráter impositivo – também obriga os gestores a elevarem despesas de custeio para a manutenção do serviço público que é essencial à população. O reajuste piso do magistério possui efeito similar, ao obrigar a elevação dos gastos de pessoal das prefeituras.

A CNM, para tanto, defende e conclama aos gestores a necessidade de mobilização para a aprovação na Câmara dos Deputados, da **PEC 25/2022**, que criará o adicional de 1,5% do FPM para o mês de março. Uma articulação bem coordenada permitirá a aprovação da matéria ainda nesse ano. Como a PEC não necessita de sanção presidencial, essa conquista permitiria recursos adicionais – e permanentes – já em março de 2024. O adicional de 1,5% garantiria aos Municípios do Estado mais de R\$ 487 milhões.

O **PL 334/2023**, que reduzirá o recolhimento de alíquotas patronais ao INSS de 20% para 8%, depende do apoio de todos os gestores municipais para a aprovação nesse ano. O projeto já foi aprovado no Senado e agora está na Câmara dos Deputados. A sua aprovação significará recursos adicionais imediatos para os prefeitos, que deixarão de recolher 60% dos valores atualmente enviados ao INSS. Essa medida deve injetar anualmente até R\$ 291 milhões. A ampliação da reforma da previdência da União para os Municípios (**PEC 38/2023**) terá o potencial de reduzir consideravelmente as alíquotas recolhidas pelos RPPSs municipais, liberando recursos da gestão municipal.

A CNM tem trabalhado na articulação junto ao Congresso Nacional, ao Poder Executivo e a Suprema Corte, para garantir conquistas aos Municípios. A Confederação, em atuação no STF, subsidiou a discussão do piso da enfermagem, poupando dos cofres municipais o pagamento imediato de ao menos R\$ 251 milhões para viabilizar o piso.

Nas últimas semanas, o veto presidencial ao projeto de lei que obrigaria as prefeituras a aquisição de uniforme escolar com base na EC 128/2022 significou uma conquista dupla da CNM: além de evitar a imposição de gastos anuais em até R\$ 474 milhões para as prefeituras do Maranhão, foi evidenciada a importância do Congresso determinar a fonte de financiamento para despesas criadas para outros entes. Os adicionais de 1% do FPM de julho e dezembro, além do adicional (até aqui) de 0,25% do FPM em Setembro, iniciativas da CNM, já injetaram R\$ 5,2 bilhões nos cofres dos Municípios do Maranhão.

A situação poderá melhorar em 2023 em função de alguns acontecimentos esperados até o final do ano: (i) a aprovação da volta do voto de qualidade do Carf permitirá aos Municípios a elevação do FPM (**PL 2384/2023**); (ii) o pagamento de emendas parlamentares de caráter impositivo para os Municípios.