

# **Avaliação do cenário de crise nos Municípios da Bahia**

## Sumário

62% dos Municípios da Bahia estão com as contas no vermelho em 2023.....	2
Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023 .....	4
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 executados em nossos Municípios.

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

## 62% dos Municípios da Bahia estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados pelas 180 prefeituras baianas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **mais da metade das cidades (62%) atravessaram por um momento de crise no primeiro semestre de 2023, com as contas no vermelho.** No mesmo período de 2022, a situação fiscal era favorável, posto que 16% das cidades estavam em déficit. Essa mudança repentina de cenário, de 2022 para 2023, é explicada especialmente pelo queda das transferências – decorrente do represamento do pagamento de emendas parlamentares – 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 consequências 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 345 dos 417 Municípios da Bahia, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 84% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, **passando de um superávit de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 401 milhões**. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 55 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 200 cidades (quase 4 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 da Bahia		
	2022	2023	%
Receita Primária	24.771	26.628	7%
Despesa Primária	22.325	26.227	17%
<b>Resultado</b>	<b>2.445</b>	<b>401</b>	<b>-84%</b>
Municípios em déficit	55	200	
Municípios em déficit (%)	16%	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\$ 85 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 92 a serem destinados para as despesas correntes.

## Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 7,5% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios baianos. De acordo com o levantamento, 68% dos Municípios 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 da Bahia			
	2022	2023	% contra 2022
<b>Receita Corrente</b>	<b>24.931,6</b>	<b>26.733,6</b>	<b>7,2%</b>
Impostos	4.302,7	4.980,0	15,7%
Contribuições	526,6	1.051,9	99,7%
Patrimonial	599,5	655,8	9,4%
Transferências	19.135,9	19.634,8	2,6%
Demais	366,9	411,0	12,0%
<b>Receita Primária Corrente</b>	<b>24.431,1</b>	<b>26.153,6</b>	<b>7,1%</b>
Receita de Capital	515,9	749,7	45,3%
Operações de Crédito	176,3	270,4	53,3%
Amortização de Empréstimos	0,0	4,5	0,0%
Alienação de Bens	12,7	27,8	118,2%
Transferências de Capital	318,6	385,9	21,1%
Outras Receitas de Capital	8,2	61,1	644,5%
<b>Receita Primária de Capital</b>	<b>339,6</b>	<b>475,3</b>	<b>40,0%</b>
<b>Receita Primária Total</b>	<b>24.770,7</b>	<b>26.628,4</b>	<b>7,5%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 7,2%, através da arrecadação de impostos, de contribuições e de transferências correntes. No agregado dos Municípios baianos, todas as receitas tiveram crescimento.

Aproximadamente 86% de toda a receita primária dos Municípios da Bahia são oriundas de transferências (73,7%) e impostos (18,7%). Em função disso, a Tabela 3 (próxima página) 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 Estado da Bahia			
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
<b>Receita de impostos</b>	<b>4.302,7</b>	<b>4.980,0</b>	<b>15,7%</b>
IPTU	1.155,7	1.245,5	7,8%
ISS	1.786,5	2.121,5	18,8%
ITBI	322,1	345,2	7,2%
IRRF	582,1	774,7	33,1%
Demais impostos, taxas e contribuições	456,3	493,2	8,1%
<b>Transferências Correntes</b>	<b>19.135,9</b>	<b>19.634,8</b>	<b>2,6%</b>
Cota-Parte do FPM	5.309,3	5.705,7	7,5%
Cota-Parte do ICMS	2.766,9	2.778,4	0,4%
Cota-Parte do IPVA	384,7	475,7	23,6%
Cota-Parte do ITR	4,7	3,3	- 30,1%
Transferências da LC nº 61/1989	34,2	19,6	- 42,7%
Transferências do FUNDEB	6.019,4	6.710,9	11,5%
Outras Transferências Correntes	4.618,2	3.941,2	- 14,7%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 677 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+R\$ 335 milhões) e IRRF (+R\$ 193 milhões) e pelo IPTU (+R\$ 90 milhões).

As Transferências Correntes se elevaram em R\$ 499 milhões no período. Esse crescimento é quase integralmente explicado pelo Fundeb (+R\$ 692 milhões), FPM (+R\$ 285 milhões) e pelo IPVA (+91 milhões). Por outro lado, o crescimento foi bastante reduzido pelos cortes nas Outras Transferências Correntes (-14,7% ou -R\$ 677 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 se é esperado somente um crescimento de 5% no fundo, de acordo com as últimas estimativas da 3º 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 17,2% das Outras Transferências Correntes em 2022. Nove cidades não receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 39 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 456 milhões (-48%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 97 cidades redução (67 das quais com déficit em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 509 milhões (-63%). 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

A despesa primária em 2023 nos Municípios apresentou um crescimento inferior (17,5%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **306 das 345 cidades da Bahia aumentaram os gastos públicos (89%)**. A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado da Bahia		
	2022	2023	% contra 2022
<b>Despesa Corrente</b>	<b>20.852,5</b>	<b>23.660,2</b>	<b>13,5%</b>
Pessoal	10.870,0	12.423,0	14,3%
Juros e Encargos da Dívida	93,9	137,7	46,6%
Custeio	9.888,6	11.099,5	12,2%
<b>Despesa Primária Corrente</b>	<b>20.758,6</b>	<b>23.522,6</b>	<b>13,3%</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>2.101,4</b>	<b>2.815,6</b>	<b>34,0%</b>
Investimentos	1.526,6	2.049,9	34,3%
Inversões Financeiras	49,4	87,3	76,8%
Amortização da Dívida	525,4	678,4	29,1%
<b>Despesa Primária de Capital</b>	<b>1.566,7</b>	<b>2.137,3</b>	<b>36,4%</b>
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>22.325,3</b>	<b>26.227,2</b>	<b>17,5%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 14,3% no período, o que corresponde a R\$ 1,5 bilhão. Esse crescimento é explicado, dentre outras coisas, 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\$ 1,4 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 crescimento em 2023 inferior ao de pessoal: 12,2%. Essa expansão, superior a R\$ 1,2 bilhão, 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\$ 2,4 bilhões, foi integralmente acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 523 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 continuado processo de deterioração do Pacto Federativo. Nos últimos anos, os Municípios cada vez mais tem 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 as suas despesas de custeio para a manutenção do serviço público que é essencial à população. O reajuste do 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 mais de R\$ 1,1 bilhão.

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 se encontra 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\$ 1,1 bilhão. 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 de maneira continuada 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 R\$ 424 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\$ 738 milhões para as prefeituras baianas, 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\$ 11,5 bilhões nos cofres dos Municípios da Bahia.

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**); e (ii) o pagamento de emendas parlamentares de caráter impositivo para os Municípios; (iii) a compensação do ICMS pelas perdas de arrecadação poderá, neste ano, gerar R\$ 66,7 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).