

Avaliação do cenário de crise nos Municípios do Ceará

Sumário

61% dos Municípios do Ceará 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.

61% dos Municípios do Ceará estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados pelas 180 prefeituras cearenses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **mais da metade das cidades (61%) 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 11% 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 180 dos 184 Municípios do Ceará, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 103% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, **passando de um superávit de R\$ 1,6 bilhão para um déficit R\$ 53 milhões**. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 19 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 110 cidades (quase 6 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 Ceará		
	2022	2023	%
Receita Primária	17.070	18.269	7%
Despesa Primária	15.448	18.322	19%
Resultado	1.622	-53	-103%
Municípios em déficit	19	110	
Municípios em déficit (%)	11%	61%	

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\$ 83 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 95 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 7,0% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios do Ceará. De acordo com o levantamento, 62% 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 do Ceará			
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	16.923,7	18.159,8	7,3%
Impostos	2.386,8	2.685,7	12,5%
Contribuições	530,3	1.298,0	144,8%
Patrimonial	315,0	344,9	9,5%
Transferências	13.383,4	13.398,5	0,1%
Demais	308,2	432,7	40,4%
Receita Primária Corrente	16.663,8	17.861,1	7,2%
Receita de Capital	597,5	1.346,4	125,3%
Operações de Crédito	190,8	938,1	391,6%
Amortização de Empréstimos	0,1	0,5	697,0%
Alienação de Bens	2,6	3,1	22,7%
Transferências de Capital	403,8	398,2	- 1,4%
Outras Receitas de Capital	0,3	6,4	2107,5%
Receita Primária de Capital	406,6	407,8	0,3%
Receita Primária Total	17.070,4	18.268,8	7,0%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 7,3%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela estagnação das transferências correntes (que cresceram 0,1%). Também contribuiu negativamente para a expansão das receitas a redução das transferências de capital (-1,4%).

Aproximadamente 88% de toda a receita primária dos Municípios cearenses são oriundas de transferências (73,3%) e impostos (14,7%). 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 do Ceará			
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	2.386,8	2.685,7	12,5%
IPTU	643,7	703,6	9,3%
ISS	862,8	1.097,8	27,2%
ITBI	127,4	142,2	11,6%
IRRF	561,0	615,2	9,7%
Demais impostos, taxas e contribuições	191,9	126,9	-33,9%
Transferências Correntes	13.383,4	13.398,5	0,1%
Cota-Parte do FPM	2.630,7	3.524,3	34,0%
Cota-Parte do ICMS	1.356,4	1.508,0	11,2%
Cota-Parte do IPVA	439,3	620,6	41,3%
Cota-Parte do ITR	0,7	0,5	-24,4%
Transferências da LC nº 61/1989	4,2	4,8	14,9%
Transferências do FUNDEB	4.170,1	4.297,8	3,1%
Outras Transferências Correntes	4.781,7	3.442,5	-28,0%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 299 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+ R\$ 235 milhões) e IPTU (+ R\$ 60 milhões) e pelas retenções de IRRF (+R\$ 54 milhões).

Em relação às transferências correntes, ocorreu uma pequena elevação de R\$ 15 milhões. Esse pequeno crescimento é quase integralmente explicado pelo corte nas Outras Transferências Correntes (-28% ou -R\$ 1,3 bilhão). Por outro lado, o que evitou uma redução no primeiro semestre foi o FPM (+ R\$ 894 milhões), o IPVA (+ R\$ 181 milhões) e o ICMS (+ R\$ 152 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 12,2% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades cearenses receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 11 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 319 milhões (-42%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 32 cidades (32 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 350 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 (18,6%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **169 das 180 cidades do Ceará aumentaram os gastos públicos (94%)**. A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado do Ceará		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	14.403,6	16.022,0	11,2%
Pessoal	7.807,8	8.560,5	9,6%
Juros e Encargos da Dívida	74,8	143,6	92,0%
Custeio	6.521,0	7.318,0	12,2%
Despesa Primária Corrente	14.328,8	15.878,5	10,8%
Despesa de Capital	1.351,3	1.772,2	31,1%
Investimentos	1.107,7	1.465,8	32,3%
Inversões Financeiras	15,1	16,9	12,2%
Amortização da Dívida	228,5	289,5	26,7%
Despesa Primária de Capital	1.119,3	1.474,9	31,8%
Despesa Primária Total	15.448,1	18.321,7	18,6%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 9,6% no período, o que corresponde a R\$ 753 milhões. 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\$ 1,1 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 crescimento em 2023 ainda mais expressivo: 12,2%. Essa expansão, superior a R\$ 797 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\$ 1,6 bilhão, foi integralmente acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 358 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\$ 579 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 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\$ 512 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 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\$ 462 milhões para as prefeituras cearenses, 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\$ 6,3 bilhões nos cofres dos Municípios do Ceará.

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\$ 40,4 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).