

Avaliação do cenário de crise nos Municípios do Mato Grosso do Sul

Sumário

49% dos Municípios do Mato Grosso do Sul 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.

49% dos Municípios do Mato Grosso do Sul estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados por 75 prefeituras sul-mato-grossenses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **quase metade (49%) as cidades 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 somente 9% das cidades estavam em déficit. Essa mudança repentina de cenário, de 2022 para 2023, é explicada especialmente pelo queda das transferências – decorrente do represamento das 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 75 dos 79 Municípios do Mato Grosso do Sul, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 61% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de R\$ 1,1 bilhão para aproximadamente R\$ 424 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 7 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 37 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 Mato Grosso do Sul		
	2022	2023	%
Receita Primária	7.950	8.729	10%
Despesa Primária	6.865	8.305	21%
Resultado	1.085	424	-61%
Municípios em déficit	7	37	
Municípios em déficit (%)	9%	49%	

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\$ 79 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 90 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 9,8% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios do Mato Grosso do Sul. De acordo com o levantamento, 83% 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 Mato Grosso do Sul

	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	7.947,6	8.765,7	10,3%
Impostos	1.742,2	2.005,9	15,1%
Contribuições	538,5	801,5	48,8%
Patrimonial	218,1	213,4	- 2,2%
Transferências	5.332,2	5.608,4	5,2%
Demais	116,6	136,4	17,0%
Receita Primária Corrente	7.746,7	8.566,1	10,6%
Receita de Capital	361,8	340,5	- 5,9%
Operações de Crédito	151,8	171,3	12,8%
Amortização de Empréstimos	6,6	5,9	- 10,1%
Alienação de Bens	5,3	6,4	20,0%
Transferências de Capital	197,9	156,9	- 20,7%
Outras Receitas de Capital	0,2	-	- 100,0%
Receita Primária de Capital	203,2	163,3	- 19,6%
Receita Primária Total	7.949,9	8.729,4	9,8%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, os Municípios sul-mato-grossenses expandiram suas receitas correntes em 10,3%, explicado pela expansão das receitas de impostos, de contribuições e de transferências correntes, que se elevaram em 5,2%. Contribuíram negativamente para a expansão das receitas o conjunto de receitas primárias de capital (-19,6%), em função da redução das transferências de capital. O crescimento da receita primária, portanto, está acima do valor consolidado para todos os Municípios do país, de 8,4%.

Aproximadamente 87% de toda a receita primária dos Municípios sul são oriundas de transferências (64,2%) e impostos (23,0%). 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)

Descrições	Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	1.742,2	2.005,9	15,1%
IPTU	651,4	671,1	3,0%
ISS	555,2	670,8	20,8%
ITBI	162,3	207,2	27,7%
IRRF	242,6	314,3	29,5%
Demais impostos, taxas e contribuições	130,6	142,5	9,1%
Transferências Correntes	5.332,2	5.608,4	5,2%
Cota-Parte do FPM	933,6	1.037,2	11,1%
Cota-Parte do ICMS	1.292,8	1.436,1	11,1%
Cota-Parte do IPVA	294,6	359,6	22,1%
Cota-Parte do ITR	43,1	42,0	- 2,3%
Transferências da LC nº 61/1989	10,4	7,6	- 26,7%
Transferências do FUNDEB	1.147,3	1.359,5	18,5%
Outras Transferências Correntes	1.609,4	1.366,3	- 15,1%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 264 milhões no período, puxada pelo aumento generalizado das receitas de ISS (+R\$ 116 milhões), pelas retenções de IR (+R\$ 72 milhões) e pelo ITBI (+R\$ 45 milhões).

Em relação às transferências correntes, os Municípios tiveram um ganho de R\$ 276 milhões. Esse crescimento é explicado pela expansão dos repasses do Fundeb (+R\$ 212 milhões), ICMS (+R\$ 143 milhões) e FPM (+R\$ 104 milhões). Por outro lado, contribuíram negativamente para o crescimento as Outras Transferências Correntes (-R\$ 243 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 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 10,5% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades do Mato Grosso do Sul receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 7 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 164 milhões (-60%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 35 cidades (20 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 140 milhões (-76%). 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 (21,0%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%). **69 das 75 cidades do Mato Grosso do Sul aumentaram os gastos públicos (92%).** A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado do Mato Grosso do Sul		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	6.028,3	7.207,5	19,6%
Pessoal	3.351,0	3.925,8	17,2%
Juros e Encargos da Dívida	38,5	55,3	43,7%
Custeio	2.638,9	3.226,4	22,3%
Despesa Primária Corrente	5.989,8	7.152,2	19,4%
Despesa de Capital	991,0	868,0	- 12,4%
Investimentos	645,2	713,4	10,6%
Inversões Financeiras	230,3	17,9	- 92,2%
Amortização da Dívida	115,5	136,7	18,4%
Despesa Primária de Capital	875,1	731,2	- 16,4%
Despesa Primária Total	6.865,0	8.305,3	21,0%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 17,2% no período, o que corresponde a R\$ 575 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\$ 465 milhões 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.

Por outro lado, as despesas com custeio tiveram crescimento espetacular em 2023: 22,3%. Essa expansão, superior a R\$ 588 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\$ 1,1 bilhão, foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento de 10,6% do investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 68 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 aproximadamente R\$ 168 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\$ 195 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\$ 175 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\$ 125 milhões para as prefeituras sul-mato-grossenses, 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\$ 1,9 bilhão nos cofres dos Municípios do Mato Grosso do Sul.

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; (iii) a compensação do ICMS pelas perdas de arrecadação poderá, neste ano, gerar R\$ 19,6 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).