

Avaliação do cenário de crise nos Municípios do Paraná

Sumário

52% dos Municípios do Paraná 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.

52% dos Municípios do Paraná estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados pelas 272 prefeituras paranaenses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **mais da metade das cidades paranaenses (52%) 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 7% 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 272 dos 399 Municípios do Paraná, 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 um superávit de R\$ 3,6 bilhões para R\$ 1,4 bilhão**. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 18 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 142 cidades (quase 8 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 Paraná		
	2022	2023	%
Receita Primária	23.604	25.942	10%
Despesa Primária	19.971	24.508	23%
Resultado	3.632	1.434	-61%
Municípios em déficit	18	142	
Municípios em déficit (%)	7%	52%	

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\$ 76 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 96 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 9,9% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios do Paraná. De acordo com o levantamento, 65% 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 Paraná			
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	24.273,8	26.487,0	9,1%
Impostos	6.533,5	7.396,7	13,2%
Contribuições	1.033,7	2.593,8	150,9%
Patrimonial	1.522,4	1.597,8	5,0%
Transferências	14.594,0	14.130,1	-3,2%
Demais	590,3	768,6	30,2%
Receita Primária Corrente	23.050,7	25.274,1	9,6%
Receita de Capital	907,0	1.056,6	16,5%
Operações de Crédito	352,3	390,2	10,8%
Amortização de Empréstimos	1,8	1,5	-21,5%
Alienação de Bens	44,1	47,0	6,6%
Transferências de Capital	477,9	566,2	18,5%
Outras Receitas de Capital	30,8	51,7	67,9%
Receita Primária de Capital	552,8	664,9	20,3%
Receita Primária Total	23.603,5	25.942,5	9,9%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 9,1%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela queda das transferências correntes (-3,2%).

Aproximadamente 83% de toda a receita primária dos Municípios do Paraná são oriundas de transferências (54,5%) e impostos (28,5%). 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 Paraná			
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	6.533,5	7.396,7	13,2%
IPTU	2.173,4	2.349,5	8,1%
ISS	2.249,8	2.695,7	19,8%
ITBI	623,5	642,1	3,0%
IRRF	767,5	974,4	27,0%
Demais impostos, taxas e contribuições	719,3	735,1	2,2%
Transferências Correntes	14.594,0	14.130,1	- 3,2%
Cota-Parte do FPM	3.391,6	3.450,8	1,7%
Cota-Parte do ICMS	3.419,7	3.129,3	- 8,5%
Cota-Parte do IPVA	1.615,5	1.885,2	16,7%
Cota-Parte do ITR	16,3	20,2	24,1%
Transferências da LC nº 61/1989	36,1	31,5	- 12,8%
Transferências do FUNDEB	3.002,8	2.873,7	- 4,3%
Outras Transferências Correntes	3.109,6	2.739,3	- 11,9%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 863 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+R\$ 446 milhões) e IRRF (+R\$ 207 milhões) e pelo IPTU (+R\$ 176 milhões).

Em relação às transferências correntes, ocorreu uma queda de R\$ 464 milhões. Essa redução é explicada pelo corte nas Outras Transferências Correntes (-R\$ 290 milhões), Cota-Parte ICMS (-R\$ 290 milhões) e as Transferências do Fundeb (-R\$ 129 milhões). O que impediu o agravamento da situação foi o crescimento do IPVA (+R\$ 270 milhões) e o FPM (+R\$ 59 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 14,0% das Outras Transferências Correntes em 2022. Duas cidades paranaenses não receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 26 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 344 milhões (-58%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 150 cidades (das quais 85 estão com déficit em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 350 milhões (-80%). 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 (22,7%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **253 das 272 cidades do Paraná aumentaram os gastos públicos (93%)**. A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado do Paraná		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	18.296,9	21.058,1	15,1%
Pessoal	9.817,2	10.445,3	6,4%
Juros e Encargos da Dívida	183,7	281,4	53,2%
Custeio	8.296,0	10.331,3	24,5%
Despesa Primária Corrente	18.113,2	20.776,6	14,7%
Despesa de Capital	2.373,7	3.158,4	33,1%
Investimentos	1.710,4	2.437,3	42,5%
Inversões Financeiras	149,0	167,2	12,2%
Amortização da Dívida	514,4	553,9	7,7%
Despesa Primária de Capital	1.858,3	2.564,0	38,0%
Despesa Primária Total	19.971,5	24.508,4	22,7%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 6,4% no período, o que corresponde a R\$ 628 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\$ 1,2 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: 24,5%. Essa expansão, superior a R\$ 2 bilhões, 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\$ 3,6 bilhões, foi integralmente acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em mais de R\$ 727 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\$ 783 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\$ 535 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\$ 423 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\$ 365 milhões para as prefeituras do Paraná, 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\$ 8,5 bilhões nos cofres dos Municípios do Paraná.

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\$ 114,7 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).