

# **Avaliação do cenário de crise nos Municípios de Pernambuco**

## Sumário

45% dos Municípios de Pernambuco 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.

## 45% dos Municípios de Pernambuco estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados por 181 prefeituras pernambucanas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **quase metade das cidades (45%) 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 10% 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 181 dos 185 Municípios de Pernambuco, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 59% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, **passando de R\$ 2,2 bilhões para R\$ 920 milhões**. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 19 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 82 cidades (mais de 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 de Pernambuco		
	2022	2023	%
Receita Primária	16.009	18.006	12%
Despesa Primária	13.786	17.086	24%
<b>Resultado</b>	<b>2.223</b>	<b>920</b>	<b>-59%</b>
Municípios em déficit	19	82	
Municípios em déficit (%)	10%	45%	

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\$ 84 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 94 a serem destinados para as despesas correntes.

## Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 12,5% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios de Pernambuco. De acordo com o levantamento, 81% 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 de Pernambuco			
	2022	2023	% contra 2022
<b>Receita Corrente</b>	<b>16.172,7</b>	<b>18.045,6</b>	<b>11,6%</b>
Impostos	2.799,6	3.275,2	17,0%
Contribuições	688,9	1.832,4	166,0%
Patrimonial	431,2	338,5	- 21,5%
Transferências	11.966,9	12.334,1	3,1%
Demais	286,1	265,4	- 7,2%
<b>Receita Primária Corrente</b>	<b>15.764,5</b>	<b>17.732,9</b>	<b>12,5%</b>
Receita de Capital	545,1	665,9	22,2%
Operações de Crédito	297,3	391,7	31,7%
Amortização de Empréstimos	2,7	1,5	- 45,2%
Alienação de Bens	6,2	9,2	48,2%
Transferências de Capital	238,8	263,5	10,4%
Outras Receitas de Capital	0,0	0,0	- 98,1%
<b>Receita Primária de Capital</b>	<b>244,3</b>	<b>272,7</b>	<b>11,6%</b>
<b>Receita Primária Total</b>	<b>16.008,7</b>	<b>18.005,6</b>	<b>12,5%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 11,6%. Ocorreu no período a expansão das receitas de impostos, de contribuições e das transferências correntes. Como resultado, as receitas primárias se expandiram em 12,5%, acima do crescimento médio nacional, de 8,4%.

Aproximadamente 87% de toda a receita primária dos Municípios pernambucanos são oriundas de transferências (68,5%) e impostos (18,2%). 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 de Pernambuco			
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
<b>Receita de impostos</b>	<b>2.799,6</b>	<b>3.275,2</b>	<b>17,0%</b>
IPTU	728,2	806,4	10,7%
ISS	1.093,7	1.284,3	17,4%
ITBI	134,1	165,8	23,6%
IRRF	412,2	544,0	32,0%
Demais impostos, taxas e contribuições	431,3	474,6	10,0%
<b>Transferências Correntes</b>	<b>11.966,9</b>	<b>12.334,1</b>	<b>3,1%</b>
Cota-Parte do FPM	3.249,0	3.490,7	7,4%
Cota-Parte do ICMS	2.059,2	1.981,7	- 3,8%
Cota-Parte do IPVA	639,9	758,4	18,5%
Cota-Parte do ITR	1,0	1,5	48,6%
Transferências da LC nº 61/1989	9,1	5,9	- 35,8%
Transferências do FUNDEB	3.428,9	3.814,9	11,3%
Outras Transferências Correntes	2.579,2	2.280,9	- 11,6%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 476 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+ R\$ 191 milhões) e pelas retenções de IRRF (+R\$ 132 milhões).

Em relação às transferências correntes, ocorreu uma elevação de R\$ 367 milhões. Contribuíram para o crescimento o aumento do Fundeb (+R\$ 386 milhões), FPM (+R\$ 242 milhões) e IPVA (+R\$ 119 milhões). Por outro lado, a cota-parte ICMS foi reduzida em 3,8% (-R\$ 77 milhões) e as Outras Transferências Correntes, -11,6% (- R\$ 298 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 24,4% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades de Pernambuco receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 28 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 479 milhões (-63%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 66 cidades (36 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 493 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 (23,9%) em linha ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **174 das 181 cidades de Pernambuco aumentaram os gastos públicos (96%)**. A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado de Pernambuco		
	2022	2023	% contra 2022
<b>Despesa Corrente</b>	<b>12.892,6</b>	<b>14.638,9</b>	<b>13,5%</b>
Pessoal	7.746,1	8.279,0	6,9%
Juros e Encargos da Dívida	108,0	158,7	46,9%
Custeio	5.038,4	6.201,2	23,1%
<b>Despesa Primária Corrente</b>	<b>12.784,6</b>	<b>14.480,2</b>	<b>13,3%</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>1.299,9</b>	<b>1.532,8</b>	<b>17,9%</b>
Investimentos	1.000,3	1.238,4	23,8%
Inversões Financeiras	3,8	6,0	59,8%
Amortização da Dívida	295,8	288,5	- 2,5%
<b>Despesa Primária de Capital</b>	<b>1.001,6</b>	<b>1.241,6</b>	<b>24,0%</b>
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>13.786,2</b>	<b>17.085,5</b>	<b>23,9%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 6,9% no período, o que corresponde a R\$ 533 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\$ 998 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.

As despesas com custeio tiveram um crescimento em 2023 ainda mais expressivo: 23,1%. 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\$ 2,2 bilhões, foi integralmente acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 238 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\$ 570 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\$ 505 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\$ 233 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\$ 374 milhões para as prefeituras pernambucanas, 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\$ 6,2 bilhões nos cofres dos Municípios de Pernambuco.

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\$ 64,1 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).