

Avaliação do cenário de crise nos Municípios de Santa Catarina

Sumário

56% dos Municípios de Santa Catarina 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.

56% dos Municípios de Santa Catarina estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados por 234 prefeituras catarinenses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **aproximadamente 56% das 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 2% das cidades estavam em déficit. Essa mudança repentina de cenário, de 2022 para 2023, é explicada especialmente pelo queda das transferências – decorrente redução de cota-parte do ICMS e do represamento das emendas – 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 234 dos 295 Municípios de Santa Catarina, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 72% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de R\$ 3,4 bilhões para aproximadamente R\$ 950 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 4 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 130 cidades (quase 33 vezes a quantidade do ano anterior). A Tabela 1 apresenta os grandes números.

Tabela 1 – Resultado primário no 1º semestre (R\$ milhões)

R\$ milhões	Municípios do Estado de Santa Catarina		
	2022	2023	%
Receita Primária	18.439	19.455	6%
Despesa Primária	15.000	18.505	23%
Resultado	3.439	950	-72%
Municípios em déficit	4	130	
Municípios em déficit (%)	2%	56%	

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\$ 74 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 85 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 5,5% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios de Santa Catarina. De acordo com o levantamento, 24% 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 Santa Catarina			
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	18.173,6	19.686,5	8,3%
Impostos	5.022,7	5.828,8	16,1%
Contribuições	713,6	1.719,3	140,9%
Patrimonial	973,6	617,6	- 36,6%
Transferências	10.666,0	10.662,5	- 0,0%
Demais	797,7	858,2	7,6%
Receita Primária Corrente	17.302,7	19.156,3	10,7%
Receita de Capital	1.400,9	618,7	- 55,8%
Operações de Crédito	257,4	318,4	23,7%
Amortização de Empréstimos	2,1	1,6	- 20,6%
Alienação de Bens	38,9	37,3	- 4,0%
Transferências de Capital	1.034,1	165,4	- 84,0%
Outras Receitas de Capital	68,5	96,0	40,2%
Receita Primária de Capital	1.136,1	298,7	- 73,7%
Receita Primária Total	18.438,8	19.455,0	5,5%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 8,3%, puxada pela expansão das receitas de impostos e de contribuições. As transferências não contribuíram positivamente para o crescimento da receita, vide a pequena queda observada. As transferências de capital (-84%) contribuíram negativamente para a arrecadação no primeiro semestre. Como resultado, as receitas primárias se expandiram em 5,5%, abaixo do patamar nacional dos Municípios, de 8,4%.

Aproximadamente 85% de toda a receita primária dos Municípios catarinenses são oriundas de transferências (54,8%) e impostos (30,0%). 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)

	Municípios do Estado de Santa Catarina		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	5.022,7	5.828,8	16,1%
IPTU	1.782,7	1.925,7	8,0%
ISS	1.560,4	1.872,2	20,0%
ITBI	537,5	571,9	6,4%
IRRF	507,6	749,3	47,6%
Demais impostos, taxas e contribuições	634,5	709,7	11,9%
Transferências Correntes	10.666,0	10.662,5	- 0,0%
Cota-Parte do FPM	2.139,0	2.311,6	8,1%
Cota-Parte do ICMS	3.213,7	3.057,6	- 4,9%
Cota-Parte do IPVA	570,8	711,5	24,6%
Cota-Parte do ITR	4,7	3,0	- 37,1%
Transferências da LC nº 61/1989	30,8	26,9	- 12,5%
Transferências do FUNDEB	2.587,8	2.649,8	2,4%
Outras Transferências Correntes	2.118,8	1.902,2	- 10,2%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 806 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+R\$ 312 milhões) e pelas retenções de IRRF (+R\$ 242 milhões).

Em relação às transferências correntes, os Municípios perderam, em conjunto, R\$ 4 milhões. Essa pequena queda é explicada pelas reduções nas Outras Transferências Correntes (-R\$ 217 milhões) e pela cota-parte ICMS (-R\$ 156 milhões). A retração seria ainda maior na ausência da expansão do FPM (+R\$ 173 milhões) e do IPVA (+R\$ 141 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 15,3% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades de SC receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 43 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 283 milhões (-68%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 133 cidades (84 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 276 milhões (-83%). 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 em linha (23,4%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%). **211 das 234 cidades de Santa Catarina aumentaram os gastos públicos (90%).** A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

R\$ milhões	Municípios do Estado de Santa Catarina		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	13.364,6	15.569,1	16,5%
Pessoal	7.121,9	8.102,0	13,8%
Juros e Encargos da Dívida	172,0	280,2	62,9%
Custeio	6.070,7	7.187,0	18,4%
Despesa Primária Corrente	13.192,6	15.288,9	15,9%
Despesa de Capital	2.112,2	2.615,2	23,8%
Investimentos	1.775,4	2.192,9	23,5%
Inversões Financeiras	32,3	14,4	- 55,5%
Amortização da Dívida	304,4	407,9	34,0%
Despesa Primária de Capital	1.807,5	2.206,8	22,1%
Despesa Primária Total	15.000,1	18.505,2	23,4%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 13,8% no período, o que corresponde a R\$ 980 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 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 crescimento ainda mais elevado em 2023: 18,4%. Essa expansão, superior a R\$ 1,1 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\$ 3,4 bilhões, foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 418 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\$ 451 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\$ 631 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\$ 277,1 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\$ 289 milhões para as prefeituras catarinenses, 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\$ 4,9 bilhões nos cofres dos Municípios de Santa Catarina.

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\$ 74,7 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).