



ESTUDO TÉCNICO

www.**CNM**.org.br

Crise fiscal nos **Municípios brasileiros**



SUMÁRIO

1. A crise fiscal nos Municípios brasileiros	4
2. Decomposição das Despesas e das Receitas.....	7
3. Desempenho dos limites de Gasto com Pessoal em 2023.....	14
4. A situação fiscal dos Entes públicos	15
5. Perspectivas para 2024	16





CRISE FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Área: Estudos Técnicos

Palavras-chave: Crise, Déficit, Finanças Municipais,
Primário, Gestão Municipal;

E-mail: estudostecnicos@cnm.org.br

Telefone: (61) 2101-6000

Brasília, Maio de 2024

Capa e diagramação: Assessoria
Comunicação CNM

1. A CRISE FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

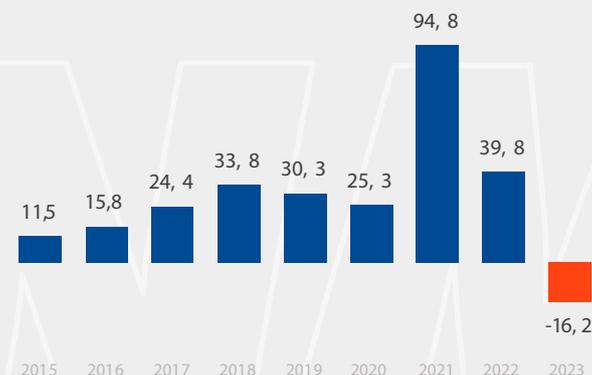
A Confederação, durante o ano de 2023, alertou, através de estudos e das mobilizações municipalistas, sobre a crise municipal enfrentada na maioria das cidades do país. Parte da crise era explicada pela redução no ritmo de crescimento das receitas e pelo aumento expressivo das despesas públicas – decorrente dos reajustes generalizados ocorridos após o período da pandemia. Com o encerramento do exercício financeiro de 2023, ficou constatado o maior rombo nas contas públicas dos Municípios em décadas. **Para o presente estudo, a CNM considerou o resultado primário, que não considera receitas e despesas financeiras, como operações de crédito e pagamento de juros.** Os valores do estudo não estão corrigidos pela inflação, calculada em 4,62%. Expansões nas taxas de crescimento acima deste limiar indicam crescimento real.

Segundo o levantamento da Confederação, a partir de dados colhidos dos relatórios fiscais da LRF enviados pelas prefeituras à STN, **os Municípios incorreram em um déficit primário de R\$ 16,2 bilhões neste ano, o que indica que as receitas municipais foram insuficientes frente ao aumento de despesas decorrente do período pós-pandemia.**

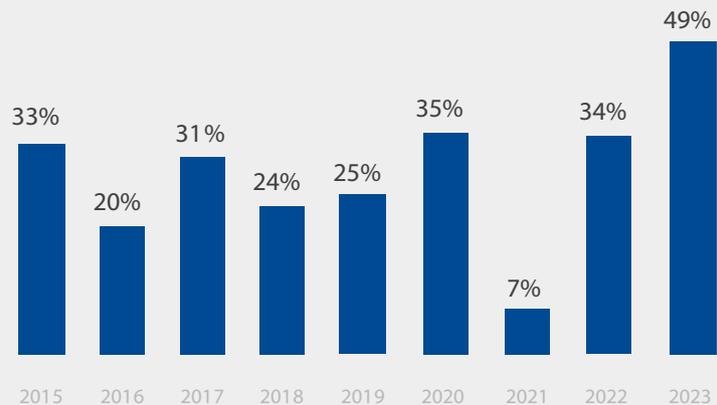
Para além do elevado déficit primário dos Municípios, a quantidade de cidades no vermelho também aumentou expressivamente. Entre 2015 e 2022, o percentual mais elevado foi no primeiro ano da pandemia, o qual 35% das cidades terminaram o ano com déficit. Em 2023, esse percentual se elevou para 49%, atingindo pequenas, médias e grandes cidades. Ou seja, quase metade das cidades não conseguiu fechar as contas.

O cenário preocupa ao indicar que, no agregado, os Municípios iniciarão 2024 com pouco recurso disponível em caixa para executar as políticas públicas fundamentais para a população. As Figuras 1 e 2 apresentam o Resultado Primário e o percentual de Municípios em déficit.

Figura 1 – Resultado Primário (R\$ bilhões)



Fonte: STN. Elaboração: CNM

Figura 2 – Percentual de Municípios em déficit

Fonte: STN. Elaboração: CNM

A Tabela 1 abaixo apresenta o Resultado Primário dos Municípios, agregados por Estado, para o ano de 2023. Destaca-se, preliminarmente, que o conjunto dos Municípios de 16 Estados fecharam o ano com as contas no vermelho.

Tabela 1 – Resultado primário em 2023 dos Municípios por UF

UF	Resultado Primário	Quantidade de Municípios	Municípios em Déficit %	UF	Resultado Primário	Quantidade de Municípios	Municípios em Déficit %
AC	-43.282.727	19	42%	PE	123.754.410	183	41%
AL	-625.930.453	62	77%	PI	133.824.428	191	36%
AM	-254.240.807	47	40%	PR	752.193.130	318	25%
AP	-320.095.476	4	75%	RJ	-2.205.756.659	71	68%
BA	-1.104.733.428	369	59%	RN	262.762.285	162	36%
CE	-190.066.660	183	48%	RO	-116.582.475	50	52%
ES	-38.775.343	70	34%	RR	199.663.813	9	11%

UF	Resultado Primário	Quantidade de Municípios	Municípios em Déficit %	UF	Resultado Primário	Quantidade de Municípios	Municípios em Déficit %
GO	-484.243.681	210	49%	RS	639.316.132	487	36%
MA	-1.093.140	208	63%	SC	98.206.154	276	59%
MG	-812.464.538	802	54%	SE	-52.180.645	75	36%
MS	-542.696	76	53%	SP	-11.765.787.927	596	73%
MT	396.708.051	116	45%	TO	180.468.359	99	32%
PA	-1.460.138.047	107	68%	BR	-16.150.202.251	5.009	49%
PB	538.815.687	219	24%				

Fonte: STN. Elaboração: CNM

Os maiores déficits primários anuais foram encontrados nos Municípios dos seguintes Estados: São Paulo (-R\$ 11,8 bilhões), Rio de Janeiro (-R\$ 2,2 bilhões), Pará (-R\$ 1,5 bilhão), Bahia (-R\$ 1,1 bilhão) e Minas Gerais (-R\$ 812,5 milhões). Interessante notar que as cidades de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro apresentaram, em 2022, superávit primário de, respectivamente, R\$ 13,3, R\$ 7,5 e R\$ 8,7 bilhões. Bahia e Pará, por sua vez, já vinham de situações deficitárias em 2022.

No outro extremo, os maiores superávits primários pertencem aos Municípios do Paraná (R\$ 752,2 milhões), do Rio Grande do Sul (R\$ 639,3 milhões), da Paraíba (R\$ 538,8 milhões), do Mato Grosso (R\$ 396,7 milhões) e do Rio Grande do Norte (R\$ 262,8 milhões). Com exceção do

Rio Grande do Norte, os Municípios dos demais Estados já apresentavam superávit primário em 2022.

É possível, ainda, expandir a análise, agregando os Municípios por categorias populacionais, que são, a saber: Municípios de pequeno porte, com até 50 mil habitantes, Municípios de médio porte, com população entre 50 mil e 300 mil habitantes, e Municípios de grande porte, com população superior a 300 mil habitantes. A Tabela 2 apresenta o Resultado Primário por categorias populacionais.

Tabela 2 – Resultado Primário em 2023 por porte populacional

	Pequeno (até 50 mil hab.)	Médio (entre 50 e 300 mil hab.)	Grande (acima de 300 mil hab.)	Total
Resultado Primário	-3.420.369.728	-948.259.106	-11.781.573.417	-16.150.202.251
% dos Municípios em déficit	48%	57%	56%	49%

Fonte: STN. Elaboração: CNM

Em 2023 todas as faixas populacionais apresentaram déficit primário. O percentual de Municípios em situação de déficit também é elevado nas três categorias populacionais. Para as cidades de grande e médio porte, mais da metade dos Municípios apresentam déficit primário. Os de pequeno porte, por sua vez, apresentam o menor percentual, mas ainda assim chegam a quase 50%, indicando que o cenário é generalizado.

2. DECOMPOSIÇÃO DAS DESPESAS E DAS RECEITAS

Dada a insuficiência do aumento das receitas frente ao crescimento das despesas, resultando em déficit para quase metade dos Municípios, faz-se necessário entender os determinantes, pelo lado da receita e da despesa, para

a atual fragilidade fiscal. Nas comparações a seguir, foram utilizados anexos diferentes dos relatórios fiscais da LRF. Para fins de comparação, foram considerados somente os Municípios que disponibilizaram dados de receita e despesa em 2022 e 2023, respeitando a consistência interna dos dados de despesas nos anexos do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). De tal forma, a análise a seguir contempla uma amostra de 4.593 Municípios, o que corresponde a 82,5% do total de Municípios brasileiros.

Pelo lado da receita, os principais componentes, no período analisado, são “impostos, taxas e contribuições de

melhoria” e “Transferências Correntes”. No agregado, esses dois grupos respondem por cerca de 85% das receitas entre 2022 e 2023, em média. A receita total apresentou

crescimento de 6,8% na comparação anual, equivalente a uma arrecadação adicional de R\$ 57,4 bilhões. A Tabela 3 apresenta o comportamento da receita no período.

Tabela 3 – Componentes da Receita Municipal

Grupos	2022	2023	Taxa de Crescimento	Decomposição
	199.359.707.945	226.125.906.407	13,4%	3,2%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria				
IPTU	52.317.174.363	58.243.729.858	11,3%	0,7%
ISS	86.829.240.781	100.682.137.124	16,0%	1,6%
ITBI	15.943.757.838	17.657.537.516	10,7%	0,2%
IRRF	26.890.579.017	33.542.315.192	24,7%	0,8%
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	17.378.955.947	16.000.186.717	-7,9%	-0,2%

Grupos	2022	2023	Taxa de Crescimento	Decomposição
	515.044.363.229	551.266.786.071	7,0%	4,3%
Cota-Parte do FPM	109.996.360.510	127.666.938.369	16,1%	2,1%
Cota-Parte do ICMS	106.959.465.484	115.376.137.998	7,9%	1,0%
Cota-Parte do IPVA	21.463.632.085	27.729.538.845	29,2%	0,7%
Cota-Parte do ITR	1.362.665.978	1.795.468.658	31,8%	0,1%
Transferências da LC nº 61/1989	822.619.476	878.477.265	6,8%	0,0%
Transferências da LC 87/1996	55.700.404	-	-	-
Transferências do FUNDEB	118.737.760.919	132.387.723.124	11,5%	1,6%
Outras Transferências Correntes	155.646.158.371	145.432.501.811	-6,6%	-1,2%
Demais	131.013.644.476	125.463.773.938	-4,2%	-0,7%
Total	845.417.715.646	902.856.466.415	6,8%	6,8%

Fonte: STN. Elaboração: CNM

A receita de “Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria”, responsável por 24% da receita total, cresceu 13,4% no ano passado, puxada pela arrecadação do ISS (+16,0%), do IRRF (+24,7%) e do IPTU (+11,3%). O aumento dos três impostos, em R\$ 26,4 bilhões, explica quase metade da expansão da receita total no período.

As Transferências Correntes, que respondem por aproximadamente 61% da receita total, apresentaram crescimento de 7,0% em 2023, correspondente a R\$ 36,2 bilhões. **Esse crescimento está relacionado ao aumento dos repasses do FPM (+16,1%), resultado positivo que inclui a recomposição pelas perdas financeiras do Fundo entre julho e setembro defendidas pela CNM e entidades estaduais**, da cota-parte do ICMS (+7,9%), na esteira dos aumentos de alíquota pelos governos estaduais, cota-parte

do IPVA (+29,2%) e as transferências do Fundeb (+11,5%). Contribuíram negativamente no resultado das Transferências Correntes as “Outras Transferências Correntes” (-6,6%), que incluem os repasses de Cfem e royalties do petróleo.

Pelo lado da despesa, a expansão foi mais acentuada: 14,8% ou um gasto adicional de R\$ 114,3 bilhões em 2023. Os principais componentes da despesa são os gastos de pessoal, as despesas de custeio e o investimento público. A Tabela 4 apresenta o comportamento da despesa entre 2022 e 2023.

Tabela 4 – Componentes da Despesa municipal

Grupos	2022	2023	Taxa de Crescimento	Decomposição
Pessoal e Encargos Sociais	359.404.870.579	407.004.456.615	13,2%	6,2%
Outras Despesas Correntes	333.430.608.214	382.350.869.893	30,5%	0,2%
Juros e Encargos da Dívida	5.114.132.519	6.672.261.751	4,6%	0,0%
Investimentos	61.219.727.928	76.731.630.190	14,8%	14,8%
Inversões Financeiras	1.163.573.083	1.217.445.569	4,6%	0,0%
Amortização da Dívida	13.392.666.154	14.035.248.622	4,8%	0,1%
Total	773.725.578.477	888.011.912.639	14,8%	14,8%

Fonte: STN. Elaboração: CNM.

Entre 2022 e 2023, houve crescimento de 14,8% da despesa dos Municípios, equivalente ao incremento de R\$ 114,3 bilhões. A maior expansão, em termos absolutos, foi observada no custeio da máquina pública (+R\$ 48,9 bilhões). Essa expansão consolida o processo de reajustamento das despesas públicas no período pós-pandemia, em especial para as despesas com os prestadores de serviços, a locação de mão de obra (que incluem os serviços de vigilância, segurança patrimonial e limpeza) e a distribuição de material gratuito, como livros didáticos e medicamentos.

Na sequência, as despesas com pessoal se elevaram em 13,2% no período (+R\$ 47,6 bilhões), puxada pelos reajustes salariais e pelo processo de admissão de novos servidores, interrompidos durante a pandemia. Também contribuiu para a expansão fiscal o aumento de 25,3% do investimento público (+15,5 bilhões), puxado pela retomada de obras públicas e aquisição de maquinário. As três despesas elencadas respondem por 98% do aumento do gasto público em 2023 e ajudam a explicar o atual cenário fiscal.

É possível ainda fazer um aprofundamento na análise das despesas públicas a partir de sua função orçamentária, a fim de captar as áreas do governo que concentraram as maiores expansões do gasto público. A Tabela 5 apresenta a expansão das despesas em 2022 e 2023. **De antemão, somente as despesas em educação e saúde, obrigações constitucionais dos Entes municipais, correspondem à quase metade da expansão das despesas públicas.**

Tabela 5 – Despesa Municipal desagregada por Função

Função	2022	2023	Taxa de Crescimento	Decomposição	
	211.323.328.553	241.505.063.373	14,3%	3,9%	
Educação	Ensino Fundamental	131.747.830.504	147.925.522.701	12,3%	-
	Educação Infantil	54.685.743.285	64.150.840.105	17,3%	-
	Demais - Educação	24.889.754.765	29.428.700.567	18,2%	-
	193.309.630.386	219.222.270.225	12,1%	-	
Saúde	Atenção Básica	73.147.678.699	82.030.307.480	14,7%	-
	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	84.701.820.311	97.172.723.447	12,9%	-
	Demais - Saúde	35.460.131.376	40.019.239.299	12,3%	-
	72.604.990.833	88.312.113.371	21,6%	2,0%	
Urbanismo	Infra-Estrutura Urbana	29.628.050.194	37.372.562.602	26,1%	-
	Serviços Urbanos	31.270.571.354	38.190.709.455	22,1%	-
	Demais - Urbanismo	11.706.369.285	12.748.841.313	8,9%	-
	58.206.304.124	66.753.254.753	14,7%	1,1%	
Previdência Social	Previdência do Regime Estatutário	54.051.066.023	61.894.018.929	14,5%	-
	Demais - Previdência Social	4.155.238.101	4.859.235.824	16,9%	-

Função	2022	2023	Taxa de Crescimento	Decomposição
	79.817.776.510	88.385.912.001	10,8%	1,1%
Administração	Administração Geral	61.500.660.018	11,0%	-
	Administração Financeira	8.512.510.662	1,9%	-
	Demais - Administração	9.804.605.830	16,9%	-
Demais	158.463.548.071	183.833.298.918	16,0%	3,3%
Total	773.725.578.477	888.011.912.639	14,8%	14,8%

Fonte: STN. Elaboração: CNM

Aproximadamente R\$ 80 de cada R\$ 100 despendidos em 2023 foram nas áreas de Educação, Saúde, Urbanismo, Previdência Social e Administração. Esse conjunto de despesas explica quase a totalidade da expansão dos gastos adicionais em 2023: foram R\$ 88,9 bilhões do total de R\$ 114,3 bilhões. As despesas de educação se concentraram nas áreas prioritárias de atuação dos Municípios, com expansão de 12,3% nas despesas de ensino fundamental e 17,3% na etapa de ensino infantil, que inclui creche e pré-escola. Na área de saúde, a área de assistência hospitalar e ambulatorial cresceu 14,7% e a atenção básica em 12,1%, refletindo o esforço da administração municipal na provisão de saúde para a população.

As ações de Urbanismo refletem o investimento público realizado pelos gestores municipais, destacando-se o aumento em 26,1% das despesas com infraestrutura urbana. As despesas de previdência social cresceram 14,7% e incluem, entre outras despesas, o recolhimento de INSS como o pagamento de inativos do RPPS. São em geral despesas com elevada rigidez, havendo pouco espaço para os gestores de contenção das despesas.

Importante salientar a correspondência que existe entre as despesas orçamentárias por natureza de despesa (pessoal, custeio e investimento) e por função (saúde, educação, urbanismo). Quando se avalia pela ótica das funções, também é possível observar a manutenção dos

gastos com pessoal, custeio e investimento, refletidos nos gastos em previdência, saúde, educação e urbanismo.

3. DESEMPENHO DOS LIMITES DE GASTO COM PESSOAL EM 2023

De acordo com os dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), os desdobramentos da crise fiscal enfrentada pelos Municípios também levaram a uma deterioração dos indicadores de Gasto com Pessoal. A Tabela 6 classifica os Municípios de acordo com o seu comprometimento em percentual dos limites da RCL.

A primeira categoria diz respeito aos Municípios que se encontram abaixo do limite de gastos com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), o que pode indicar uma situação atual mais confortável. O percentual de cidades enquadradas nessa categoria se reduziu de 66% para 57%, representando uma diminuição de 438 cidades.

Tabela 6 – Despesa de Pessoal do Poder Executivo em relação a RCL

Categoria	2022	2023	%/2022	%/2023
Abaixo (até 48,6% da RCL)	3.294	2.856	66%	57%
Alerta (entre 48,6% e 51,3% da RCL)	563	764	11%	15%
Prudencial (entre 51,3% e 54% da RCL)	585	696	12%	14%
Máximo (acima de 54% da RCL)	565	691	11%	14%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM

A consequência desse achado é que há, em 2023, uma maior quantidade de Municípios que passou a se enquadrar nos limites de Alerta, Prudencial e Máximo da RCL com gastos de pessoal. Vale destacar que o percentual de Municípios que superaram o limite máximo (54% da RCL) apresentou elevação, passando de 11% em 2022 para 14% em 2023 (565 e 691 Municípios, respectivamente).

4. A SITUAÇÃO FISCAL DOS ENTES PÚBLICOS

O Banco Central divulgou no último dia 7 de fevereiro o Relatório de Estatísticas Fiscais, contendo o resultado primário do setor público (governo federal, Estados, DF, Municípios e estatais) para o ano de 2023.

Cabe, de antemão, mencionar que a ótica utilizada pelo Banco Central para calcular o seu resultado primário é a chamada “abaixo da linha”, que considera a variação da dívida líquida dos Entes exclusive juros, precatórios e parcelamentos de débitos. Essa metodologia também considera receitas e despesas que não transitam pela execução orçamentária dos Entes. Por outro lado, os dados extraídos pela CNM nos relatórios fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) captam o resultado primário “acima da linha”, que contrasta as receitas e as despesas do orçamento, exclusive as financeiras. Portanto, os resultados das duas metodologias podem em alguma medida divergir.

Conforme divulgado, o Setor Público fechou o ano com um déficit de R\$ 249 bilhões (2,29% do PIB). Em 2022, por sua vez, houve um superávit primário de R\$ 126,0 bilhões, respondendo por 1,25% do PIB. O único Ente a fechar o ano com superávit foram os Estados e o DF, que terminaram o ano com caixa de R\$ 27,5 bilhões. A Tabela 7 apresenta os resultados.

Tabela 7 – Resultado primário dos entes públicos (R\$ bilhões)

Esfera	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Governo Federal (inclui Bacen)	-116,7	-159,5	-118,4	-116,2	-88,9	-745,3	-35,9	54,9	-264,5
Estados e DF	9,1	6,8	6,9	4,7	16,2	38,3	78,2	39,0	27,5
Municípios	0,6	-2,1	0,6	-1,2	-1,1	0,5	19,5	25,9	-9,8
Estatais	-4,3	-1,0	0,4	4,4	11,8	3,6	2,9	6,1	-2,3
Setor Público	-111,2	-155,8	-110,6	-108,3	-61,9	-703,0	64,7	126,0	-249,1

Fonte: Banco Central do Brasil. Elaboração: CNM

5. PERSPECTIVAS PARA 2024

Segundo o levantamento da Confederação, a partir de dados colhidos dos relatórios fiscais da LRF enviados pelas prefeituras à STN, os Municípios incorreram em um déficit primário de R\$ 16,2 bilhões neste ano, o que indica que as receitas municipais foram insuficientes frente ao aumento de despesas decorrentes do período pós-pandemia. O número de Municípios em déficit também apresentou crescimento, passando de 35% em 2020 (primeiro ano da pandemia) para 49% em 2023. A receita de quase metade dos Municípios brasileiros, em 2023, foi insuficiente diante do crescimento das despesas. O percentual de Municípios em déficit primário apresentou o maior nível ao menos desde 2015. Ao se aprofundar a análise, verificando os portes populacionais, o cenário se mantém: todas as faixas populacionais incorreram em déficit no ano de 2023.

Ao desagregar as Despesas e as Receitas municipais, é possível identificar as maiores fontes de gastos bem como as maiores fontes de recursos. A receita municipal apresentou um incremento de R\$ 57,4 bilhões em 2023, puxada pela arrecadação de Impostos e pela retomada, no final do ano, das transferências correntes. Gastos com

peçoal, investimento e despesas com custeio, por sua vez, foram os responsáveis pelo crescimento da despesa, que apresentou um aumento de 14,8% no período. Além de representarem a maior parte dos gastos das prefeituras, os três componentes acima citados são particularmente importantes por outra razão: indicam o reajustamento das despesas em função da pandemia, com o aumento dos gastos com prestadores de serviços, contratação de novos servidores e retomada de obras públicas, interrompidos durante o período da pandemia.

Analisando as despesas por meio das funções orçamentárias, é possível ver as áreas que concentraram os maiores gastos públicos. Saúde e educação, que são obrigações constitucionais, respondem por mais da metade das despesas públicas em 2023. Destacam-se, ainda, as funções de Urbanismo, Previdência Social e Administração, que refletem respectivamente o investimento público, a dinâmica de pessoal e o custeio da máquina pública.

Foram analisados também o desempenho dos limites de gastos com pessoal em relação à RCL. Os resultados obtidos corroboram o cenário de preocupação para a situação municipal em 2024. Todas as categorias analisadas apresentaram deterioração dos indicadores de gasto com pessoal, mostrando que o cenário de piora das

contas municipais é generalizado, posto que ocorreu um aumento dos Municípios que já comprometeram mais de 90% dos seus limites da LRF com pessoal.

Ao se estender a análise para os demais Entes públicos, a saber, governo federal (incluindo Bacen), Estados e DF, e as Estatais, o quadro de preocupação se mantém. O resultado fiscal dos Municípios (déficit de R\$ 9,8 bilhões) foi o pior desde o início da série, em 1999. Os únicos Entes a terem resultados positivos foram os Estados e o DF. Vale destacar que a ótica utilizada pelo Banco Central é diferente da utilizada nos relatórios fiscais da LRF, e, portanto, há uma diferença entre os resultados primários.

Como visto, o levantamento da CNM evidencia uma piora considerável das contas públicas, sobretudo para os Municípios. Um elevado déficit primário, acompanhado de crescimento das despesas sem a contrapartida no mesmo nível das receitas, bem como o maior comprometimento da RCL com gastos de pessoal, colaboram para um ano de 2024 que tende a ser desafiador para as prefeituras brasileiras.



www.cnm.org.br

Sede

SGAN 601 – Módulo N
CEP: 70830-010
Asa Norte – Brasília/DF
Tel: (61) 2101-6000

Escritório Regional

Rua Marcílio Dias, 574
Bairro Menino Deus
CEP: 90130-000 – Porto Alegre/RS
Tel: (51) 3232-3330