

Avaliação do cenário de crise nos Municípios do Rio de Janeiro

Sumário

52% dos Municípios do Rio de Janeiro 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 Rio de Janeiro estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados pelas 64 prefeituras cariocas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **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 8% 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 dos repasses do ICMS – 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 64 dos 92 Municípios do Rio de Janeiro, 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\$ 9,6 bilhões para R\$ 2,6 bilhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 5 cidades incorriam em déficit, neste ano já são 33 cidades (quase 7 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 Rio de Janeiro		
	2022	2023	%
Receita Primária	40.884	44.523	9%
Despesa Primária	31.315	41.889	34%
Resultado	9.569	2.634	-72%
Municípios em déficit	5	33	
Municípios em déficit (%)	8%	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\$ 73 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou, com a elevação para R\$ 91 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 8,9% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios do Rio de Janeiro. De acordo com o levantamento, 38% 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 Rio de Janeiro

	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	42.261,0	46.543,4	10,1%
Impostos	12.126,0	13.751,1	13,4%
Contribuições	1.530,8	5.157,0	236,9%
Patrimonial	2.753,6	2.394,9	- 13,0%
Transferências	25.021,7	24.307,2	- 2,9%
Demais	828,8	933,2	12,6%
Receita Primária Corrente	40.539,7	44.339,7	9,4%
Receita de Capital	488,6	1.390,8	184,7%
Operações de Crédito	141,6	1.141,5	706,3%
Amortização de Empréstimos	2,2	6,7	198,6%
Alienação de Bens	8,2	5,3	- 35,6%
Transferências de Capital	232,3	175,6	- 24,4%
Outras Receitas de Capital	104,2	61,8	- 40,8%
Receita Primária de Capital	344,7	181,1	- 47,5%
Receita Primária Total	40.884,4	44.522,9	8,9%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 10,1%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela redução das transferências correntes e das receitas patrimoniais (-2,9% e -13,0%). Também contribuiu negativamente para a expansão das receitas a redução das transferências de capital (-24,4%). O crescimento da receita primária, de 8,9%, está em linha com o valor consolidado para todos os Municípios do país (8,4%).

Aproximadamente 85% de toda a receita primária dos Municípios carioca são oriundas de transferências (54,6%) e impostos (30,9%). 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 Rio de Janeiro		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	12.126,0	13.751,1	13,4%
IPTU	4.313,6	4.676,2	8,4%
ISS	4.952,5	5.753,0	16,2%
ITBI	681,8	761,8	11,7%
IRRF	1.336,0	1.630,1	22,0%
Demais impostos, taxas e contribuições	842,1	930,0	10,4%
Transferências Correntes	25.021,7	24.307,2	- 2,9%
Cota-Parte do FPM	1.618,6	1.723,4	6,5%
Cota-Parte do ICMS	4.076,2	3.704,0	- 9,1%
Cota-Parte do IPVA	1.189,5	1.418,7	19,3%
Cota-Parte do ITR	1,8	1,2	- 31,3%
Transferências da LC nº 61/1989	102,3	94,3	- 7,9%
Transferências do FUNDEB	4.336,9	4.700,5	8,4%
Outras Transferências Correntes	13.696,3	12.665,1	- 7,5%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 1,7 bilhão no período, puxada pelo aumento generalizado das receitas de ISS (+R\$ 801 milhões) e IPTU (+R\$ 363 milhões) e pela retenção de IR (+R\$ 294 milhões).

Em relação às transferências correntes, ocorreu queda de R\$ 715 milhões. Essa queda é explicada especialmente pelo corte nas Outras Transferências Correntes (-7,5% ou -R\$ 1 bilhão) e dos repasses de ICMS (-9,1% ou -R\$ 372 milhões). Impediram uma redução ainda maior o bom resultado dos repasses do Fundeb (+R\$ 364 milhões), IPVA (+R\$ 229 milhões e FPM (+R\$ 105 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 6,4% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades cariocas receberam emendas no primeiro semestre de 2022, enquanto 2 não foram contempladas em 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 717 milhões (-71%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 7 cidades (5 das quais com déficit em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 697 milhões (-77%). 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 (22,4%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **59 das 64 cidades de cariocas 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 Rio de Janeiro		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	30.090,5	35.999,6	19,6%
Pessoal	15.838,0	16.879,6	6,6%
Juros e Encargos da Dívida	455,4	520,7	14,3%
Custeio	13.797,2	18.599,4	34,8%
Despesa Primária Corrente	29.635,2	35.478,9	19,7%
Despesa de Capital	2.528,8	4.047,1	60,0%
Investimentos	1.525,3	2.987,2	95,8%
Inversões Financeiras	195,3	70,4	- 63,9%
Amortização da Dívida	808,1	989,5	22,4%
Despesa Primária de Capital	1.679,9	3.055,1	81,9%
Despesa Primária Total	31.315,1	41.888,9	33,8%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 6,6% no período, o que corresponde a R\$ 1 bilhão. 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\$ 1,4 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: 34,8%. Essa expansão, superior a R\$ 4,8 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\$ 9,5 bilhões, foi acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 1,5 bilhão) – 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\$ 351 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\$ 329 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\$ 634 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\$ 578 milhões para as prefeituras cariocas, 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\$ 3,8 bilhões nos cofres dos Municípios do Rio de Janeiro.

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\$ 304,8 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).