

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

## Sumário

48% dos Municípios de Rondônia 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.

## 61% dos Municípios de Rondônia estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados por 49 prefeituras rondonienses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **mais da metade (61%) 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 nenhuma 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 49 dos 52 Municípios de Rondônia, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 124% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de um superávit de R\$ 837 milhões para um déficit de R\$ 199 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 nenhuma cidade incorreu em déficit, neste ano já são 30 cidades. A Tabela 1 apresenta os grandes números.

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

	Municípios do Estado de Rondônia		
	2022	2023	%
Receita Primária	3.700	3.435	-7%
Despesa Primária	2.864	3.634	27%
<b>Resultado</b>	<b>837</b>	<b>-199</b>	<b>-124%</b>
Municípios em déficit	0	30	
Municípios em déficit (%)	0%	61%	

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 todo o recurso (R\$ 100) revertido para as despesas correntes.

## Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária caiu 7,2% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios de Rondônia. De acordo com o levantamento, 41% 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 Rondônia			
	2022	2023	% contra 2022
<b>Receita Corrente</b>	<b>3.469,3</b>	<b>3.399,9</b>	<b>- 2,0%</b>
Impostos	541,9	610,1	12,6%
Contribuições	155,9	320,0	105,2%
Patrimonial	232,0	129,5	- 44,2%
Transferências	2.478,6	2.279,5	- 8,0%
Demais	60,9	60,7	- 0,2%
<b>Receita Primária Corrente</b>	<b>3.238,0</b>	<b>3.273,9</b>	<b>1,1%</b>
Receita de Capital	561,7	192,3	- 65,8%
Operações de Crédito	99,5	31,1	- 68,7%
Amortização de Empréstimos	0,0	-	0,0%
Alienação de Bens	2,8	3,0	6,1%
Transferências de Capital	459,4	146,4	- 68,1%
Outras Receitas de Capital	0,0	11,7	456445,7%
<b>Receita Primária de Capital</b>	<b>462,2</b>	<b>160,7</b>	<b>- 65,2%</b>
<b>Receita Primária Total</b>	<b>3.700,2</b>	<b>3.434,6</b>	<b>- 7,2%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente caiu 2%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela redução de 8% das transferências correntes. Também contribuiu negativamente para a expansão das receitas a redução de transferências de capital (-68,1%). Como resultado, as receitas primárias caíram 7,2%, bem abaixo do crescimento consolidado dos Municípios brasileiros, de 8,4%.

Aproximadamente 84% de toda a receita primária dos Municípios rondonienses são oriundas de transferências (66,4%) e impostos (17,8%). 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 de Rondônia		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
<b>Receita de impostos</b>	<b>541,9</b>	<b>610,1</b>	<b>12,6%</b>
IPTU	110,5	114,0	3,2%
ISS	189,6	221,9	17,0%
ITBI	41,1	44,4	8,0%
IRRF	98,6	120,6	22,3%
Demais impostos, taxas e contribuições	102,1	109,3	7,1%
<b>Transferências Correntes</b>	<b>2.478,6</b>	<b>2.279,5</b>	<b>- 8,0%</b>
Cota-Parte do FPM	564,2	570,0	1,0%
Cota-Parte do ICMS	597,4	521,6	- 12,7%
Cota-Parte do IPVA	114,1	140,7	23,4%
Cota-Parte do ITR	1,7	2,1	23,7%
Transferências da LC nº 61/1989	0,0	1,9	109756,0%
Transferências do FUNDEB	545,3	556,6	2,1%
Outras Transferências Correntes	655,3	486,5	- 25,8%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 68 milhões no período, puxada pelo aumento das receitas de ISS (+R\$ 32 milhões) e pelas retenções de IRRF (+R\$ 22 milhões).

Em relação às transferências correntes, os Municípios perderam, em conjunto, R\$ 199 milhões. Essa redução é explicada pelos cortes das Outras Transferências Correntes (-R\$ 169 milhões), e pelos repasses do ICMS (-12,7% ou -R\$ 76 milhões). Por outro lado, o que evitou uma redução ainda mais acentuada no primeiro semestre foi o crescimento dos repasses do IPVA (+R\$ 27 milhões), do Fundeb (+R\$ 11 milhões) e do FPM (+R\$ 6 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 20,0% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades rondonienses foram contempladas com pagamento de emenda no primeiro semestre de 2022 e 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 93 milhões (-41%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 8 cidades (4 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 121 milhões (-81%). 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 superior (26,9%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%). **Todas as 49 cidades de Rondônia aumentaram os gastos públicos (100%).** A Tabela 4 apresenta os resultados:

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

	Municípios do Estado de Rondônia		
	2022	2023	% contra 2022
<b>Despesa Corrente</b>	<b>2.601,6</b>	<b>3.043,0</b>	<b>17,0%</b>
Pessoal	1.489,9	1.660,4	11,4%
Juros e Encargos da Dívida	17,8	30,1	69,3%
Custeio	1.093,9	1.352,4	23,6%
<b>Despesa Primária Corrente</b>	<b>2.583,8</b>	<b>3.012,8</b>	<b>16,6%</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>303,9</b>	<b>501,5</b>	<b>65,0%</b>
Investimentos	279,3	455,7	63,2%
Inversões Financeiras	0,6	0,0	- 100,0%
Amortização da Dívida	24,1	45,8	90,2%
<b>Despesa Primária de Capital</b>	<b>279,9</b>	<b>455,7</b>	<b>62,8%</b>
<b>Despesa Primária Total</b>	<b>2.863,7</b>	<b>3.633,6</b>	<b>26,9%</b>

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 11,4% no período, o que corresponde a R\$ 171 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\$ 91 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 ainda mais elevado em 2023: 23,6%. Essa expansão, superior a R\$ 1,4 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\$ 259 milhões, foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 176 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\$ 100 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\$ 87 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\$ 83 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\$ 55 milhões para as prefeituras rondonienses, 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\$ 1,1 bilhão nos cofres dos Municípios de Rondônia.

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