

Avaliação do cenário de crise nos Municípios de Sergipe

Sumário

57% dos Municípios de Sergipe estão com as contas no vermelho em 2023.....	2
Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023.....	3
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.

57% dos Municípios de Sergipe estão com as contas no vermelho em 2023

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados pelas 75 prefeituras sergipanas para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **mais da metade das cidades (57%) 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 3% das cidades estavam em déficit. Essa mudança repentina de cenário, de 2022 para 2023, é explicada especialmente pelo pequeno crescimento das transferências – decorrente do represamento do pagamento de emendas e pela redução de cota-parte 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 *todos* os 75 Municípios de Sergipe, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 90% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de R\$ 623 milhões para aproximadamente R\$ 64 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 somente 2 cidades incorreram em déficit, neste ano já são 43 (mais de 21 vezes a quantidade do ano anterior). A Tabela 1 apresenta os grandes números.

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

	Municípios de Sergipe		
	2022	2023	%
Receita Primária	4.387	4.641	6%
Despesa Primária	3.764	4.577	22%
Resultado	623	64	-90%
Municípios em déficit	2	43	
Municípios em déficit (%)	3%	57%	

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\$ 85 eram destinados para despesas correntes. No primeiro semestre desse ano, no entanto, a situação piorou consideravelmente, com a elevação para R\$ 98 a serem destinados para as despesas correntes.

Receitas Primárias no primeiro semestre de 2023

A receita primária cresceu 5,8% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios de Sergipe. De acordo com o levantamento, 45% 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 de Sergipe		
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	4.365,9	4.653,0	6,6%
Impostos	753,7	874,6	16,0%
Contribuições	81,2	279,2	243,7%
Patrimonial	57,9	77,1	33,2%
Transferências	3.411,4	3.345,1	-1,9%
Demais	61,6	77,0	25,0%
Receita Primária Corrente	4.314,9	4.588,6	6,3%
Receita de Capital	104,1	134,0	28,7%
Operações de Crédito	32,0	81,6	154,7%
Amortização de Empréstimos	0,0	0,0	0,0%
Alienação de Bens	4,2	3,7	-11,6%
Transferências de Capital	67,9	48,7	-28,2%
Outras Receitas de Capital	0,0	0,0	-100,0%
Receita Primária de Capital	72,1	52,4	-27,3%
Receita Primária Total	4.387,0	4.641,0	5,8%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente cresceu 6,6%. A expansão das receitas de impostos e de contribuições foi contrabalanceada pela redução de 1,9% das transferências correntes. Também contribuiu negativamente para a expansão das receitas a redução de transferências de capital (-28,2%). Como resultado, as receitas primárias se expandiram em 5,8%.

Aproximadamente 91% de toda a receita primária dos Municípios de Sergipe são oriundas de transferências (72,1%) e impostos (18,8%). 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)

Municípios do Estado de Sergipe			
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	753,7	874,6	16,0%
IPTU	260,8	292,1	12,0%
ISS	280,2	307,9	9,9%
ITBI	38,8	62,2	60,3%
IRRF	133,4	174,2	30,6%
Demais impostos, taxas e contribuições	40,6	38,2	-5,9%
Transferências Correntes	3.411,4	3.345,1	-1,9%
Cota-Parte do FPM	1.046,9	1.085,5	3,7%
Cota-Parte do ICMS	475,8	466,0	-2,1%
Cota-Parte do IPVA	82,9	97,2	17,3%
Cota-Parte do ITR	0,2	0,3	30,3%
Transferências da LC nº 61/1989	0,1	0,6	382,4%
Transferências do FUNDEB	929,5	978,2	5,2%
Outras Transferências Correntes	875,9	717,3	-18,1%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 121 milhões no período, puxada pelo aumento das retenções de IRRF (+R\$ 41 milhões) e pela arrecadação do IPTU (+ R\$ 31 milhões) e do ISS (+R\$ 28 milhões). As demais receitas de impostos e taxas recuaram 5,9% no período.

Em relação às transferências correntes, os Municípios perderam, em conjunto, R\$ 66 milhões. Essa redução é explicada pela redução das Outras Transferências Correntes (-18,1% ou -R\$ 159 milhões) e da Cota-parte de ICMS, que recuou 2,1% (-R\$ 10 milhões). Por outro lado, o que evitou uma redução ainda mais acentuada no primeiro semestre foi o Fundeb (+R\$ 49 milhões) e o FPM (+R\$ 39 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 25,2% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades de Sergipe receberam alguma emenda no primeiro semestre de 2022, enquanto 3 ficaram de fora nesse primeiro semestre. A despeito disso, os repasses diminuíram em R\$ 149 milhões (-59%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 24 cidades (17 das quais com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 174 milhões (-78%). 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 (21,6%) ao da totalidade dos Municípios (24,0%) **70 das 75 cidades de Sergipe aumentaram os gastos públicos (93%)**. A Tabela 4 apresenta o desempenho geral da despesa.

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

	Municípios de Sergipe		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	3.593,6	4.152,7	15,6%
Pessoal	2.166,2	2.479,7	14,5%
Juros e Encargos da Dívida	9,1	16,3	78,5%
Custeio	1.418,3	1.656,8	16,8%
Despesa Primária Corrente	3.584,5	4.136,5	15,4%
Despesa de Capital	276,1	366,6	32,8%
Investimentos	179,6	264,7	47,4%
Inversões Financeiras	0,0	0,0	-100,0%
Amortização da Dívida	96,5	101,9	5,6%
Despesa Primária de Capital	179,6	264,7	47,4%
Despesa Primária Total	3.764,1	4.576,9	21,6%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 14,5% no período, o que corresponde a R\$ 313 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\$ 134 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 elevado crescimento em 2023: 16,8%. Essa expansão, superior a R\$ 552 milhões, 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\$ 623 milhões, foi em parte acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento investimento público no primeiro semestre 2023 (em quase R\$ 85 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\$ 174 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\$ 264 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 ao menos R\$ 78 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\$ 90 milhões para as prefeituras de Sergipe, 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\$ 1,9 bilhão nos cofres dos Municípios de Sergipe.

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\$ 16,3 milhões a mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).