

Avaliação do cenário de crise nos Municípios de Roraima

Sumário

57% dos Municípios de Roraima 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.

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

A partir da consolidação dos dados contábeis enviados por 7 prefeituras roraimenses para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), **quase a metade das cidades (47%) 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 cidade estava 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 7 dos 15 Municípios de Roraima, a poupança municipal – entendida como a diferença das receitas e despesas – caiu 65% no primeiro semestre de 2023 comparada ao mesmo período de 2022, passando de R\$ 133 milhões para R\$ 46 milhões. Se nos primeiros seis meses de 2022 nenhuma cidade ficou em déficit, neste ano já são 4 cidades. A Tabela 1 apresenta os grandes números.

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

	Municípios do Estado de Roraima		
	2022	2023	%
Receita Primária	1.120	1.136	1%
Despesa Primária	988	1.090	10%
Resultado	133	46	-65%
Municípios em déficit	0	4	
Municípios em déficit (%)	0%	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\$ 75 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 1,4% no primeiro semestre de 2023 para os Municípios de Roraima. De acordo com o levantamento, 43% dos Municípios roraimenses 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 Roraima			
	2022	2023	% contra 2022
Receita Corrente	1.136,9	1.112,6	- 2,1%
Impostos	138,9	164,4	18,3%
Contribuições	37,1	63,6	71,2%
Patrimonial	77,1	16,2	- 79,0%
Transferências	862,2	851,5	- 1,2%
Demais	21,4	17,0	- 20,9%
Receita Primária Corrente	1.059,4	1.096,7	3,5%
Receita de Capital	60,8	41,9	- 31,1%
Operações de Crédito	-	2,2	0,0%
Amortização de Empréstimos	0,0	-	0,0%
Alienação de Bens	0,7	0,1	- 83,5%
Transferências de Capital	60,1	39,5	- 34,3%
Outras Receitas de Capital	-	-	0,0%
Receita Primária de Capital	60,8	39,6	- 34,8%
Receita Primária Total	1.120,3	1.136,3	1,4%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

De acordo com o levantamento, a receita corrente foi reduzida em 2,1%. Essa redução é em grande medida explicada pela queda das receitas patrimoniais (parte não considerada no resultado primário por ser receita financeira) e das transferências correntes, que caíram 1,2%. Com a redução de 34,8% das receitas primárias de capital no período, as receitas primárias fecharam o primeiro semestre de 2023 com crescimento de 1,4%, bem abaixo da expansão do valor consolidado dos Municípios brasileiros, de 8,4%.

Aproximadamente 89% de toda a receita primária dos Municípios de Roraima são oriundas de transferências (74,9%) e impostos (14,5%). Em função disso, a Tabela 3 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 Roraima		
	2022	2023	% contra 1º sem 2022
Receita de impostos	138,9	164,4	18,3%
IPTU	27,3	29,1	6,5%
ISS	60,7	72,8	20,0%
ITBI	8,7	9,9	13,9%
IRRF	28,7	38,0	32,7%
Demais impostos, taxas e contribuições	13,6	14,6	7,0%
Transferências Correntes	862,2	851,5	-1,2%
Cota-Parte do FPM	312,7	337,8	8,0%
Cota-Parte do ICMS	123,6	116,1	-6,0%
Cota-Parte do IPVA	18,3	21,7	18,5%
Cota-Parte do ITR	0,3	0,2	-33,1%
Transferências da LC nº 61/1989	0,5	0,6	5,5%
Transferências do FUNDEB	252,1	271,0	7,5%
Outras Transferências Correntes	154,7	104,1	-32,7%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

A receita de impostos se elevou em R\$ 25 milhões no período, puxada pelo aumento generalizado da arrecadação de ISS (+R\$ 12 milhões), das retenções de IR (+R\$ 9 milhões) e pelo IPTU (+R\$ 2 milhões).

Em relação às transferências correntes, os Municípios perderam, em conjunto, R\$ 11 milhões. Contribuiu para esse resultado principalmente o corte das Outras Transferências Correntes (-R\$ 51 milhões) e a redução dos repasses do ICMS (-R\$ 7 milhões). Impediram uma redução ainda mais acentuada nas transferências os repasses do FPM (+R\$ 25 milhões) e o Fundeb (+R\$ 19 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 35,7% das Outras Transferências Correntes em 2022. Todas as cidades roraimenses receberam emendas no primeiro semestre de 2022 e 2023. A queda no volume repassado de emendas foi de R\$ 38 milhões (-38%). As emendas de saúde, em especial, tiveram represamento ainda maior, a julgar que 2 cidades (ambas com déficit primário em 2023) não foram contempladas e que a redução foi de R\$ 33 milhões (-53%). 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

As despesas primárias em 2023 nos Municípios apresentaram um crescimento (10,4%) inferior ao valor médio nacional (24,0%). **6 das 7 cidades de Roraima levantadas no estudo aumentaram os gastos públicos (86%).** A Tabela 4 apresenta o desempenho geral da despesa.

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

	Municípios do Estado de Roraima		
	2022	2023	% contra 2022
Despesa Corrente	882,5	962,9	9,1%
Pessoal	469,1	533,8	13,8%
Juros e Encargos da Dívida	7,1	6,7	- 5,6%
Custeio	406,3	422,5	4,0%
Despesa Primária Corrente	875,4	956,2	9,2%
Despesa de Capital	124,6	125,5	0,7%
Investimentos	112,4	113,0	0,6%
Inversões Financeiras	0,0	0,0	-
Amortização da Dívida	12,3	12,5	2,1%
Despesa Primária de Capital	112,4	113,0	0,6%
Despesa Primária Total	987,8	1.090,1	10,4%

Fonte: Siconfi. Elaboração: CNM.

As despesas de pessoal se expandiram em 13,8% no período, o que corresponde a R\$ 65 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\$ 62 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 crescimento menor do que as despesas de pessoal: 4,0%. Essa expansão, superior a R\$ 16 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\$ 133 milhões, foi quase integralmente acomodada para os gastos públicos mencionados acima. O crescimento quase nulo do investimento público no primeiro semestre 2023 (R\$ 1 milhão) – 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\$ 60 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\$ 29 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\$ 21 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\$ 27 milhões para as prefeituras de Roraima, 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\$ 597 milhões nos cofres dos Municípios de Roraima.

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 11 milhões ar mais para os Municípios (**PLP 94/2023**).