

centro de estudos da metrópole

notas técnicas

7 de junho de 2023

POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADES E DESIGUALDADES - CEM

NT 21

Panorama das finanças municipais: análise das capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes - 2018/2022





centro de estudos da metrópole

notas técnicas

7 de junho de 2023

POLÍTICAS PÚBLICAS, CIDADES E DESIGUALDADES - CEM

NT 21

Panorama das finanças municipais: análise das capitais e municípios com mais de 50 mil habitantes - 2018/2022

Ursula Peres e Fábio Pereira dos Santos

SUMÁRIO EXECUTIVO

- Municípios com mais de 50 mil habitantes tiveram melhora fiscal em 2022 quando comparadas suas receitas e despesas ao exercício de 2018;
- O crescimento real da Receita Corrente Líquida entre 2018 e 2022 foi de 24%;
- Os municípios de diferentes faixas de população tiveram crescimento relevante de ISS. Em média o ISS cresceu 28% para os municípios de mais de 50 mil habitantes;
- A média de crescimento das despesas de pessoal e encargos sociais nos municípios analisados foi de 10%, já descontada a inflação. Municípios de mais de 1 milhão de habitantes aumentaram em apenas 3% suas despesas com pessoal, enquanto o aumento de outras despesas correntes foi de 25%;
- Já os gastos com investimentos e inversões financeiras foram os que mais cresceram, em média 94%, sendo que nos municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes o crescimento foi de 134%;
- Houve melhora na nota CAPAG (STN) dos municípios em geral e das capitais brasileiras, com considerável aumento da classificação A e B, que permite a esses entes subnacionais a contratação de operações de crédito avalizadas pela União;
- Há sinais de que a continuidade dessa situação mais positiva em 2023 está em risco. A receita do ICMS dá sinais de redução nos 4 primeiros meses do ano, há pressões para recomposição salarial e dúvidas sobre a atividade econômica brasileira em 2023.

Introdução

O cenário fiscal para os municípios em 2022 foi bastante distinto daquele vivido até 2018 e a situação atual das finanças municipais é significativamente melhor do que no período anterior, o que pode ser considerado inesperado diante do enfrentamento da pandemia da Covid-19 e das consequências da guerra Rússia x Ucrânia nos últimos anos.

A análise dos dados de receitas e despesas dos municípios acima de 50 mil habitantes para o exercício de 2022 mostra uma condição positiva em termos de arrecadação de receitas, tanto próprias quanto transferidas, e uma redução de despesas obrigatórias como proporção da Receita Corrente Líquida (principalmente pessoal e encargos) que permitiu aumentar substancialmente os investimentos. Diferentes eventos que marcaram os últimos exercícios foram relevantes para esses resultados. O socorro fiscal federal durante a pandemia e as regras de controle fiscal estabelecidas, o aumento do preço de algumas commodities, em especial combustíveis e energia, além da elevação da inflação em 2021, podem ser destacados pelo lado da receita, o que levou a um incremento da arrecadação, própria e proveniente de transferências.

Já pelo lado das despesas houve redução relativa dos gastos municipais com pessoal, fato este impulsionado pelas restrições impostas por legislação federal durante a pandemia e pela inflação mais elevada em 2021. Também houve redução de despesas previdenciárias, especialmente em capitais, a partir da implementação de reformas locais.

Com ganhos de receitas e redução de despesas obrigatórias os municípios tiveram recursos para investimentos e aumentaram seu saldo de caixa.

Uma preocupação relevante é sobre a sustentabilidade da estratégia dos municípios para seus recursos humanos. Parte dessa dúvida diz respeito às despesas de pessoal, cuja redução pode ou não ser revertida em prazo relativamente curto. O que se vê a partir dos dados dos últimos anos é um incremento menor de servidores no nível local (Junqueira e Orair, 2023), o que conjugado a uma redução real de salários pós 2020 pode trazer dificuldades na gestão de pessoal nos municípios. Por outro lado, percebe-se uma aceleração das despesas com serviços de terceiros, que pelo menos parcialmente parecem estar substituindo gradativamente as despesas

com pessoal. Apesar desse processo não ser novo, é mais pronunciado nos exercícios recentes.

A melhora fiscal resulta também em avaliação positiva de maior número de municípios pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, que ficam assim autorizados a contratar operações de crédito para financiar novos investimentos.

Esta breve nota técnica tem como objetivo apresentar dados de receita e despesa dos municípios brasileiros de mais de 50 mil habitantes, destacando as capitais, de forma comparada a 2018, e apontar as principais variações ocorridas no período, além de levantar algumas perspectivas para 2023.

Fontes de dados

Os dados utilizados para análise das receitas e despesas municipais foram extraídos em março deste ano do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - Siconfi, administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para os exercícios de 2018 e 2022, sendo utilizados dois relatórios diferentes:

- Finbra/RREO 2018 e 2022, Municípios, anexos 02 e 03 e
- Finbra/Contas Anuais 2018 e 2022, Municípios, anexo I-D

Os dados de 2018 foram corrigidos pela variação do IPCA entre 2019 e 2022. A partir da extração em março o universo de municípios com dados transmitidos e disponível no Siconfi era de 5493 com dados para 2018 e 4842 municípios com dados para 2022. Foram então selecionados os municípios com mais de 50 mil habitantes (≥ 50 mil habitantes), com base na população estimada para 2022, e foram excluídos aqueles que não apresentaram dados para um dos exercícios.

A seleção utilizada de municípios com população de 50 mil ou mais identificou:

- 614 municípios em 2018
- 616 municípios em 2022

Foram por fim tabulados os dados de 597 municípios que tinham informações disponíveis para os dois exercícios e para os três recortes selecionados: a) Receita Corrente Líquida (RCL), b) despesas por Funções e c) despesas por Grupos de Natureza da Despesa (GND).

A análise da receita está concentrada na receita efetivamente arrecadada em cada um dos dois exercícios, no acumulado do mês de dezembro. Em relação às

despesas foi utilizado o valor das despesas liquidadas, acumulado em dezembro de cada ano.

A nota está organizada em seis partes além desta introdução. A próxima seção apresenta o contexto nacional que condiciona as finanças subnacionais. A terceira seção apresenta os dados e breve análise das receitas e a quarta seção as despesas municipais. A quinta seção traz alguns elementos da análise fiscal realizada pela STN no âmbito dos municípios e a última seção apresenta perspectivas futuras.

Finanças Subnacionais e efeitos das ações do Governo Federal durante e pós pandemia

O comportamento das finanças subnacionais é sempre em parte afetado pelas decisões do governo federal. Os resultados de 2022 foram significativamente impactados por diferentes aspectos das finanças federais.

Em 2022 houve crescimento extraordinário das receitas federais (aumento real de 8,18%), em especial do Imposto de Renda Pessoa Jurídica e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (crescimento real de 17,73%), impulsionado principalmente pelo aumento dos preços de commodities. Com o aumento de receita houve maior transferência de recursos via fundos de participação para estados e municípios.

Por outro lado, a atuação do governo Bolsonaro para a redução da tributação sobre combustíveis e energia às vésperas da eleição também teve repercussão nas contas subnacionais, reduzindo o crescimento do ICMS no segundo semestre do ano, em especial no último trimestre, afetando negativamente estados e municípios.

Além desses fatores ocorridos em 2022, há eventos de anos anteriores que ainda repercutem nas contas subnacionais. A Lei Complementar 173/2020, que estabeleceu o socorro fiscal federal durante a pandemia, levou a um congelamento de salários dos entes subnacionais, o que resultou em redução da despesa de pessoal nos anos da pandemia, com efeitos de desaceleração que se estenderam até 2022.

Outro fator relevante que influenciou o resultado das finanças subnacionais em 2022 foi a retomada da transferência de renda às famílias no valor de R\$ 600,00 em 2022, o que contribuiu para a manutenção da atividade econômica e para o crescimento das receitas dos entes subnacionais, em especial via ICMS e ISS.

Com o crescimento das receitas e diminuição relativa das despesas de pessoal, a melhora das contas dos municípios fez com que um maior número de municípios tivesse melhora na nota CAPAG¹, avaliada pela STN e que autoriza a contratação de empréstimos, aumentando assim a proporção de investimentos via operações de crédito municipais. Os recursos provenientes de operação de crédito aumentaram de R\$ 6,3 para R\$ 11,3 bilhões passando de 0,7% para 1% da receita total dos municípios com registros no Siconfi em 2022.

Receitas dos Municípios

No período de 2018 a 2022 houve crescimento real de 20% nas RCL das capitais e 24% nas RCL dos municípios de mais de 50 mil habitantes. As tabelas 1 e 2 a seguir apresentam dados dos dois grupos de municípios.

Tabela 1 – Receitas municipais selecionadas por faixa de população (2018-2022)

Faixa de população	População 2022	Nº Municípios	RCL			Cota-Parte do ICMS			Outras Transferências Correntes			ISS		Transferências do FUNDEB			Cota-Parte do FPM			IPTU			
			2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação			
>=1.000.000	42.392.146	15	163,8	196,2	20%	24,7	25,0	1%	19,6	23,6	21%	38,1	47,5	25%	15,6	19,7	26%	8,1	11,3	40%	24,7	27,1	10%
>=500.000 e <1.000.000	20.173.125	30	66,0	78,6	19%	14,1	14,8	5%	11,7	14,5	24%	8,6	11,1	29%	7,9	10,7	35%	5,0	7,0	40%	6,2	6,9	12%
>=100.000 e <500.000	50.112.677	252	172,3	218,4	27%	38,6	44,5	15%	31,6	40,8	29%	17,4	22,8	31%	25,4	34,5	36%	20,5	28,8	40%	13,2	15,0	14%
>=50.000 e <100.000	21.109.256	300	66,8	89,1	33%	13,1	16,0	22%	13,3	17,0	28%	4,0	5,8	45%	13,5	18,6	38%	12,8	17,8	40%	3,5	4,2	20%
>= 50.000 habitantes	133.787.204	597	468,9	582,2	24%	90,6	100,3	11%	76,1	95,9	26%	68,1	87,1	28%	62,4	83,4	34%	46,4	64,8	40%	47,6	53,2	12%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. R\$ bilhões. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022.

¹ Essa nota é utilizada para monitoramento do endividamento dos entes subnacionais e para autorização de empréstimos avaliados pela União. A metodologia do cálculo da nota CAPAG é dada pela [Portaria ME nº 5.623, de 22 de junho de 2022](https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag) e é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>

Tabela 2 – Receitas selecionadas das capitais* (2018-2022)

Município	RCL			Cota-Parte do ICMS			Outras Transferências Correntes			ISS			Transferências do FUNDEB			Cota-Parte do FPM			IPTU		
	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação
São Paulo - SP	62,01	78,72	27%	9,14	9,98	9%	3,85	4,28	11%	18,86	26,16	39%	5,18	6,64	28%	0,39	0,54	39%	12,62	14,32	13%
Rio de Janeiro - RJ	26,93	30,33	13%	3,27	2,41	-26%	3,19	4,38	37%	7,31	7,25	-1%	3,38	3,55	5%	0,39	0,62	59%	4,13	4,31	4%
Salvador - BA	7,20	8,55	19%	0,98	0,91	-8%	1,02	1,16	14%	1,32	1,47	11%	0,64	0,90	41%	1,00	1,39	39%	0,89	0,91	2%
Fortaleza - CE	7,72	8,91	15%	1,27	1,14	-10%	1,54	1,47	-4%	1,07	1,21	13%	0,92	1,51	64%	1,11	1,55	39%	0,65	0,73	12%
Belo Horizonte - MG	11,50	13,67	19%	1,20	1,18	-2%	2,80	3,06	10%	1,78	2,21	24%	0,62	1,31	113%	0,67	0,93	39%	1,71	1,75	3%
Manaus - AM	5,64	7,05	25%	1,81	2,15	18%	0,38	0,54	41%	0,82	1,06	29%	1,04	1,37	31%	0,70	0,97	38%	0,34	0,34	1%
Curitiba - PR	9,08	9,52	5%	1,01	0,91	-10%	1,33	1,51	13%	1,54	1,87	22%	0,74	0,85	14%	0,40	0,56	39%	0,97	1,14	17%
Recife - PE	5,41	6,14	13%	0,99	1,07	8%	0,67	0,70	3%	1,08	1,18	9%	0,39	0,52	33%	0,70	0,87	23%	0,57	0,62	7%
Goiânia - GO	5,23	6,77	29%	0,75	0,81	9%	0,94	0,94	0%	0,81	1,02	26%	0,51	0,69	36%	0,40	0,65	62%	0,77	1,03	34%
Belém - PA	3,31	4,03	22%	0,56	0,56	0%	0,55	0,89	63%	0,51	0,61	19%	0,29	0,24	-15%	0,60	0,74	23%	0,22	0,26	18%
Porto Alegre - RS	7,21	7,60	5%	0,94	0,75	-21%	1,16	1,53	32%	1,26	1,36	8%	0,40	0,46	14%	0,35	0,49	39%	0,79	0,79	0%
São Luís - MA	3,35	4,29	28%	0,68	0,87	28%	0,65	0,91	41%	0,64	0,83	29%	0,45	0,34	-24%	0,64	0,97	52%	0,14	0,13	-6%
Maceió - AL	2,58	3,12	21%	0,37	0,34	-8%	0,65	0,57	-11%	0,30	0,41	37%	0,22	0,29	29%	0,56	0,77	39%	0,18	0,20	10%
Campo Grande - MS	4,02	4,55	13%	0,57	0,50	-12%	0,88	1,05	19%	0,42	0,52	22%	0,53	0,75	41%	0,20	0,28	39%	0,58	0,59	1%
Natal - RN	2,58	2,96	15%	0,38	0,34	-12%	0,48	0,57	18%	0,45	0,47	5%	0,25	0,32	29%	0,40	0,56	39%	0,20	0,27	37%
Teresina - PI	3,22	3,56	11%	0,64	0,52	-20%	0,62	0,66	5%	0,31	0,35	12%	0,40	0,54	35%	0,70	0,97	39%	0,11	0,11	2%
João Pessoa - PB	2,43	2,99	23%	0,46	0,43	-7%	0,56	0,56	0%	0,30	0,37	22%	0,26	0,41	57%	0,41	0,62	52%	0,10	0,15	52%
Aracaju - SE	2,06	2,36	14%	0,31	0,32	3%	0,33	0,36	9%	0,33	0,39	17%	0,15	0,19	28%	0,40	0,56	39%	0,24	0,29	20%
Porto Velho - RO	1,58	1,89	20%	0,39	0,37	-6%	0,25	0,28	14%	0,19	0,20	1%	0,22	0,29	32%	0,31	0,43	37%	0,04	0,04	2%
Macapá - AP	0,97	1,27	31%	0,14	0,16	19%	0,12	0,14	17%	0,08	0,11	31%	0,18	0,27	47%	0,34	0,49	44%	0,01	0,02	46%
Florianópolis - SC	2,11	2,56	21%	0,20	0,22	11%	0,21	0,22	5%	0,41	0,54	32%	0,19	0,25	34%	0,18	0,25	37%	0,40	0,46	13%
Boa Vista - RR	1,34	1,77	32%	0,21	0,22	5%	0,14	0,16	14%	0,09	0,12	37%	0,22	0,37	72%	0,56	0,77	39%	0,04	0,05	36%
Rio Branco - AC	1,04	1,38	33%	0,20	0,21	2%	0,09	0,14	56%	0,12	0,12	0%	0,12	0,16	30%	0,40	0,60	49%	0,03	0,05	62%
Vitória - ES	1,93	2,43	26%	0,41	0,60	48%	0,15	0,18	19%	0,54	0,64	17%	0,22	0,26	21%	0,22	0,31	39%	0,11	0,11	-1%
CAPITAIS	180,49	216,44	20%	26,88	26,95	0,3%	22,55	26,26	16%	40,56	50,44	24%	17,51	22,50	28%	12,04	16,87	40%	25,85	28,66	11%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. R\$ bilhões. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022.

* Não inclui DF, Cuiabá e Palmas

As razões do crescimento das receitas são distintas para os dois grupos de municípios. Enquanto as capitais e municípios de maior porte têm no ISS seu principal imposto e principal responsável pelo aumento da arrecadação no período (24% acima do IPCA), as demais cidades têm a Quota-Parte do ICMS como principal receita, como mostra a tabela 1, e tiveram um aumento real mais significativo do FPM (+40%), e do Fundeb (+36%).

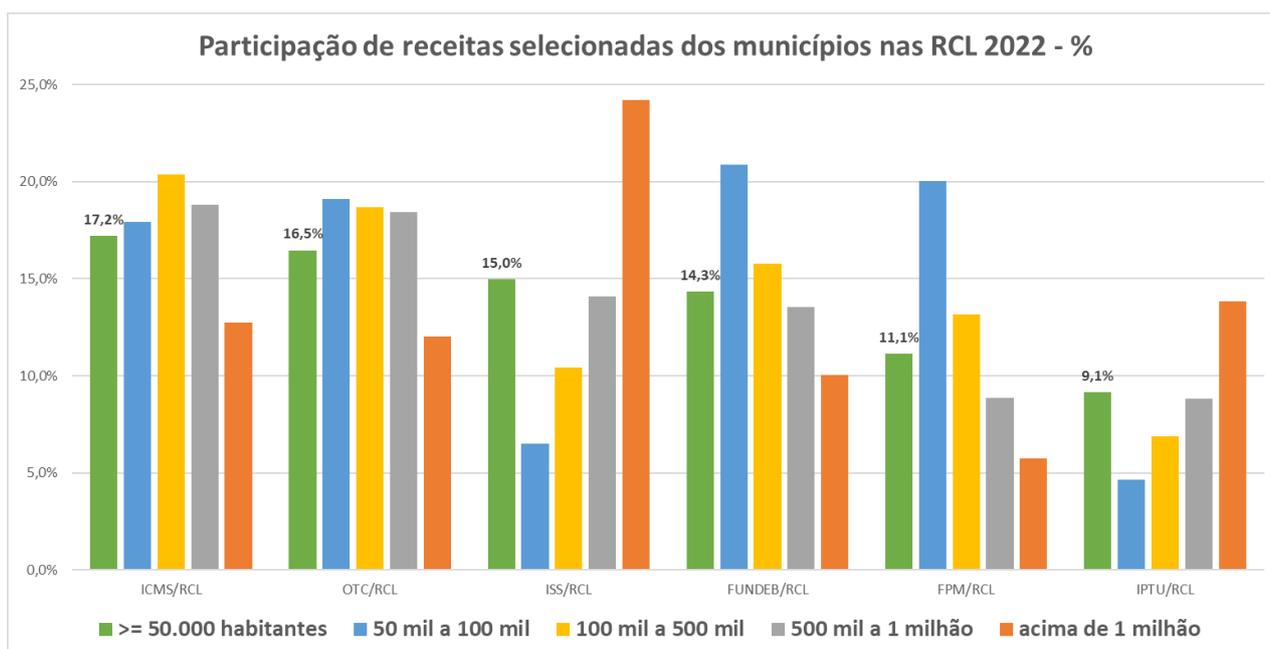
Já o ICMS teve um crescimento real maior para os municípios de menos de 500 mil habitantes (variação de 15% para cidades entre 100 e 500 mil habitantes e de 22% entre 50 e 100 mil habitantes), comparados a 5% para municípios de 500 mil a 1 milhão de habitantes e de 1% para cidades com mais de 1 milhão de habitantes. Quando consideramos apenas as capitais destacadas na tabela 2 vemos estagnação do ICMS, pois o crescimento em São Paulo, Manaus, Recife e Goiânia,

entre outras, foi equilibrado pela redução em outras como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Curitiba, por exemplo.

O IPTU cresceu 12% na média dos municípios analisados, menos que a variação das RCL. Cresceu mais nos municípios menores, com variações reais de 20 e 14%, do que nas capitais, nas quais cresceu 10% acima do IPCA. Esse crescimento mantém um grau de participação limitado do IPTU nas RCL municipais. O IPTU representou apenas 4,7% das RCLs dos menores municípios analisados e 13% nas capitais. No conjunto dos 597 municípios analisados o IPTU está atrás, em termos de percentual das RCLs, do ICMS, das Outras Transferências Correntes, do FPM, ISS e Fundeb. Já nas capitais o IPTU ultrapassou em 2022 o ICMS em termos de participação na RCL, ficando atrás apenas do ISS, com uma participação de 13,2% da RCL.

O gráfico a seguir traz uma comparação da relevância das principais receitas para cada grupo de municípios em 2022. Chama a atenção a importância do ISS no extrato com mais de 1 milhão de habitantes, do Fundeb e do FPM no extrato com população entre 50 mil e 100 mil habitantes e do ICMS nas cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Gráfico 1 – Receitas selecionadas (em %) RCL por faixa de população municipal - 2022



Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi.

Despesas dos Municípios²

A análise das despesas municipais por categorias econômicas permite compreender padrões de comportamento, muitas vezes determinados por regras institucionais, e decisões alocativas, seja na orientação para investimentos (despesas discricionárias) seja na participação das despesas de pessoal vis-à-vis as despesas com serviços de terceiros, muitas vezes contratadas para substituição de mão-de-obra, e permite também compreender o peso do serviço da dívida nos municípios. Já a análise das despesas por funções permite a compreensão da disputa entre áreas de gastos pela atenção e alocação orçamentária, parcialmente determinada por regras constitucionais, mas, também, por decisões político-administrativas.

Categoria Econômica

A análise da despesa por categorias econômicas, organizadas por grupos de natureza da despesa (GND), mostra que o volume principal de gastos dos municípios analisados em 2022 foi com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, como é esperado, tanto no caso das capitais como dos demais municípios. O crescimento dessa despesa, no entanto, foi bem menor que o crescimento das RCL e bastante distinto entre os vários grupos de municípios.

O crescimento real da despesa de pessoal entre os municípios analisados variou de um mínimo de 3% para os municípios de mais de um milhão de habitantes até um máximo de 21% para os municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, e média de crescimento de 10%, como mostra a tabela 3.

Entre as capitais também houve bastante variação, com um aumento médio de 5% nas despesas de Pessoal e Encargos Sociais, oscilando entre queda de 11% (Porto Alegre) e crescimento de 17% (Rio Branco e Porto Velho).

Apesar do crescimento real da despesa com Pessoal e Encargos Sociais, o que mais importa destacar é que essa variação foi significativamente menor que o crescimento das RCLs entre 2018 e 2022, levando a perda de participação do gasto com pessoal em relação aos outros grupos de natureza da despesa e às RCLs. Tanto

² Os dados orçamentários coletados junto ao Siconfi não permitem o cruzamento de informações funcionais e econômicas e tampouco programáticas, o que possibilitaria aprofundar a discussão sobre decisões alocativas.

nas capitais como no conjunto dos 597 municípios analisados houve redução relativa da despesa de pessoal: de 49,8% para 43,4% da RCL nas capitais e de 51,4% para 45,5% da RCL no conjunto da seleção de municípios. Essa redução é ainda uma consequência do congelamento de vencimentos e demais benefícios no período da pandemia, por ordem da Lei Complementar 173/2020 e da provável não reposição total da inflação do período nas negociações salariais de 2022.

Outro destaque importante das despesas por grupos é o crescimento relevante dos investimentos e inversões financeiras no período, em média 94% de crescimento real, sendo 90% no grupo de cidades com mais de 1 milhão de habitantes, e 134% nos municípios de menos de 100 mil habitantes (de R\$ 3,03 bilhões para R\$ 7,09 bilhões). Os municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes aumentaram seus investimentos e inversões de R\$ 8,32 bilhões para R\$ 15,95 bilhões, volume superior ao somado pelas capitais no mesmo período.

Tabela 3 – Despesas municipais por GND* e faixa de população (2018 – 2022)

Faixa de população	Nº de municípios	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			OUTRAS DESPESAS CORRENTES			INVESTIMENTOS + INVERSÕES FINANCEIRAS			AMORTIZAÇÃO + JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA		
		2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação	2018	2022	Variação
>=1000000	14	80,80	83,31	3%	70,25	87,69	25%	6,74	12,79	90%	8,49	6,69	-21%
>=500000 e <1000000	30	34,90	36,51	5%	26,80	34,95	30%	3,21	5,42	68%	1,56	2,62	68%
>=100000 e <500000	252	88,99	100,81	13%	67,11	89,86	34%	8,32	15,95	92%	3,48	5,65	62%
>=50000 e <100000	300	36,39	44,08	21%	25,29	36,63	45%	3,03	7,09	134%	1,11	1,81	63%
Total geral	597	241,09	264,71	10%	189,44	249,13	32%	21,30	41,24	94%	14,64	16,76	14%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. R\$ bilhões. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022.

* Os grupos Amortização e Juros e Investimentos e Inversões financeiras foram somados.

O comportamento das despesas com serviço da dívida (juros + amortização) nas capitais foi o oposto do verificado para o conjunto dos municípios com mais de 50 mil habitantes. Nas capitais³ tivemos redução do serviço da dívida de 17% e nos demais aumento real de 14%.

³ O resultado das capitais foi muito influenciado pelo município de São Paulo que reduziu em 63% suas despesas com a dívida (- R\$ 2,63 bilhões).

Por fim, o grupo de Outras Despesas Correntes mostra crescimento tanto para capitais como para os demais municípios (aumento de 25% nas capitais e de 30 a 45% nos demais grupos de municípios). O crescimento dessas despesas vem se dando de forma muito relevante ao ponto de, no caso de capitais, representar em 2022 uma participação de 43,7%, maior dos que as despesas de pessoal no total das RCL.

Tabela 4 – Despesas das capitais por GND*

CIDADE	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			OUTRAS DESPESAS CORRENTES			INVESTIMENTOS + INV. FINANCEIRAS			AMORTIZAÇÃO + JUROS DA DÍVIDA		
	2018	2022	VAR	2018	2022	VAR	2018	2022	VAR	2018	2022	VAR
São Paulo - SP	26,43	27,76	5%	30,19	40,71	35%	2,39	4,43	85%	4,19	1,56	-63%
Rio de Janeiro - RJ	16,66	16,57	-1%	8,95	10,48	17%	0,99	2,63	165%	1,73	1,70	-1%
Salvador - BA	3,19	2,86	-10%	3,54	4,23	20%	0,44	1,08	145%	0,17	0,16	-7%
Fortaleza - CE	4,12	4,77	16%	3,27	3,68	12%	0,46	0,68	48%	0,19	0,28	51%
Belo Horizonte - MG	5,23	5,43	4%	4,79	6,01	25%	0,50	0,74	46%	0,65	0,65	0%
Manaus - AM	2,76	3,03	10%	2,24	3,04	36%	0,50	0,91	81%	0,19	0,60	219%
Curitiba - PR	4,40	4,79	9%	3,91	3,38	-14%	0,18	0,48	169%	0,35	0,39	10%
Recife - PE	2,84	2,93	3%	2,35	2,51	6%	0,36	0,52	46%	0,16	0,32	96%
Goiânia - GO	2,95	3,39	15%	2,01	2,84	41%	0,09	0,15	69%	0,11	0,26	145%
Belém - PA	1,71	1,92	12%	1,42	1,67	18%	0,26	0,12	-53%	0,19	0,19	-3%
Porto Alegre - RS	3,79	3,38	-11%	2,50	3,27	31%	0,31	0,39	24%	0,31	0,26	-16%
São Luís - MA	1,85	1,78	-4%	1,23	1,29	5%	0,08	0,05	-36%	0,11	0,15	34%
Maceió - AL	1,45	1,58	9%	1,19	1,41	19%	0,03	0,18	448%	0,02	0,02	-21%
Campo Grande - MS	2,28	2,56	12%	1,44	1,72	20%	0,20	0,30	51%	0,07	0,12	77%
Natal - RN	1,35	1,48	10%	1,02	1,35	32%	0,02	0,08	290%	0,06	0,05	-23%
Teresina - PI	1,76	1,90	8%	1,22	1,46	19%	0,21	0,22	5%	0,06	0,11	94%
João Pessoa - PB	1,52	1,72	13%	0,80	0,91	14%	0,08	0,12	57%	0,04	0,06	42%
Aracaju - SE	1,10	1,10	0%	0,80	0,91	13%	0,07	0,15	124%	0,02	0,04	111%
Porto Velho - RO	0,92	1,08	17%	0,56	0,70	26%	0,06	0,12	109%	0,02	0,04	113%
Macapá - AP	0,56	0,61	9%	0,36	0,47	33%	0,05	0,29	434%	0,00	0,05	5331%
Florianópolis - SC	1,30	1,40	7%	0,69	1,04	51%	0,15	0,19	28%	0,08	0,15	85%
Boa Vista - RR	0,63	0,85	36%	0,49	0,80	62%	0,13	0,16	21%	0,02	0,03	53%
Rio Branco - AC	0,49	0,57	17%	0,42	0,47	14%	0,08	0,06	-31%	0,03	0,04	53%
Vitória - ES	1,08	1,07	-1%	0,65	0,69	5%	0,09	0,12	32%	0,06	0,08	48%
Total	90,36	94,54	5%	76,04	95,02	25%	7,72	14,15	83%	8,81	7,31	-17%
% RCL	50,1%	43,7%		42,1%	43,9%		4,3%	6,5%		4,9%	3,4%	

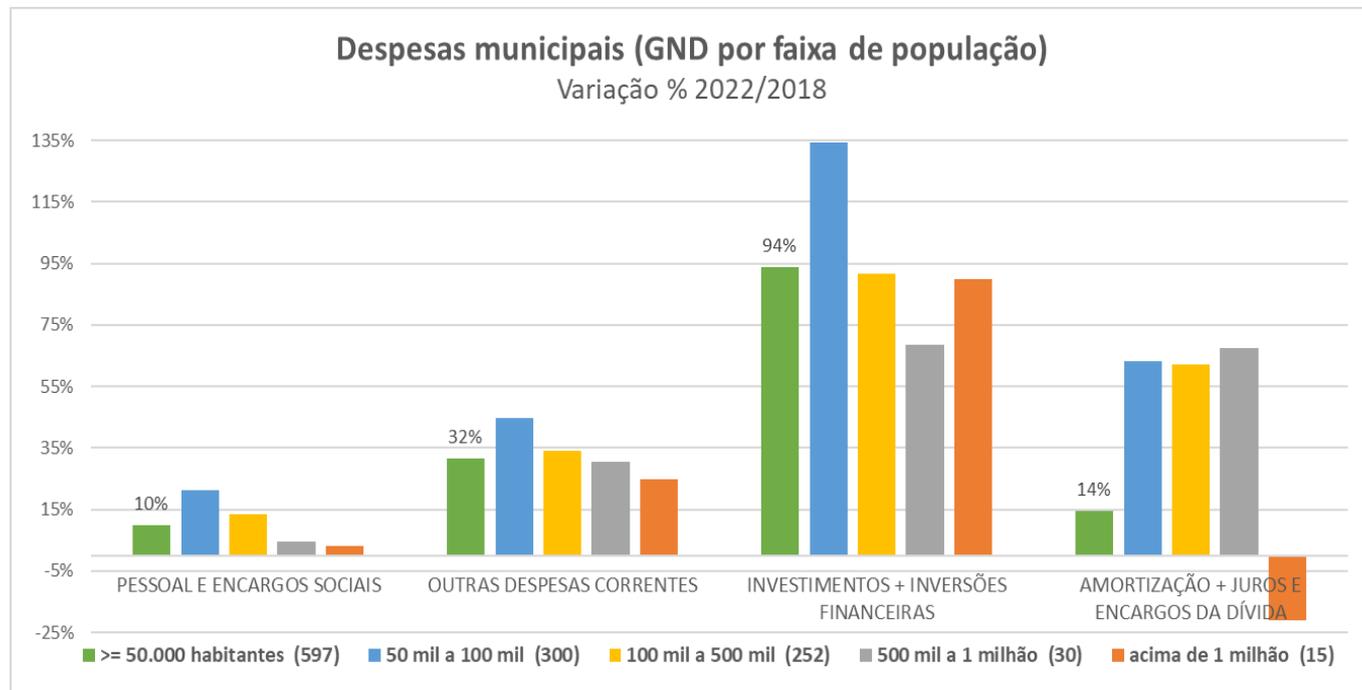
Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. R\$ bilhões. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022.

* Os grupos Amortização e Juros e Investimentos e Inversões financeiras foram somados. Não inclui DF, Palmas e Cuiabá.

O gráfico a seguir mostra um resumo das variações dos principais grupos de despesa entre 2018 e 2022 por faixa de população. Os grupos de investimentos e

investimentos financeiros foram somados, assim como os grupos de juros e amortização da dívida.

Gráfico 2 – Despesas municipais (GND por faixa de população)



Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022.

Gastos por funções orçamentárias

A análise das despesas por funções permite entender a prioridade e atenção governamental alocada nos diferentes setores de políticas públicas e como essa prioridade varia ao longo dos anos. É importante ressaltar que parcela expressiva da alocação de recursos entre áreas de políticas públicas é pré-definida constitucionalmente, ficando assim em parte fora da disputa da arena orçamentária, como é o caso das áreas de educação e saúde, visto que as prefeituras devem alocar obrigatoriamente 25% da receita de impostos na primeira e 15% na segunda.

Além disso existem despesas que não podem deixar de ser pagas, destacando-se nessa categoria as funções orçamentárias de previdência social e encargos especiais. Dessa maneira, é sempre esperado que essas funções (educação, saúde, previdência social e encargos especiais) estejam entre as primeiras em termos de atenção orçamentária.

A tabela a seguir mostra a comparação das despesas distribuídas pelas diferentes funções executadas pelas capitais analisadas no período e sua variação em relação a 2018. Como já acontece há alguns anos para muitos municípios brasileiros, a principal despesa das capitais foi com a área da saúde, seguida pela área de educação. Essa situação chama a atenção, pois a vinculação de recursos de impostos é maior para a função educação do que para a função saúde. A pressão de aumento de financiamento na área da saúde e as restrições do financiamento federal têm levado os municípios a gastar bem mais do que o mínimo exigido constitucionalmente.

A terceira função de maior relevância é a Previdência Social, cujo crescimento foi, entretanto, menor do que o observado nas áreas finalísticas. Esse resultado é bastante influenciado pelo congelamento de salários e pela realização de reformas previdenciárias que conseguiram conter o avanço dessa despesa no período, diminuindo seu peso sobre as RCL. Além disso, Rio de Janeiro e Porto Alegre reduziram suas despesas previdenciárias no período, influenciando o cômputo geral (veja quadro específico adiante).

Outra função que chama a atenção por seu crescimento e relevância é a função Administração, que agrega despesas de manutenção geral da máquina pública e despesas com pessoal de algumas áreas. O crescimento dessa função nesse período está mais associado à elevação de outras despesas correntes, como contratos de serviços de terceiros, que nesse período cresceram mais que as despesas com pessoal.

Tabela 5 - Despesas das capitais* por funções orçamentárias 2018-2022

Função	2018	2022	Varição 2022/2018
Saúde	42.825.323.049	51.304.309.405	20%
Educação	37.454.863.933	43.209.862.448	15%
Previdência Social	29.714.454.990	31.328.796.518	5%
Urbanismo	17.363.999.958	20.070.483.155	16%
Administração	11.418.551.325	13.368.266.015	17%
Encargos Especiais	13.570.054.386	12.870.791.827	-5%
Transporte	7.624.368.827	11.255.345.318	48%
Saneamento	4.391.840.167	5.526.006.169	26%
Assistência Social	4.442.745.722	5.420.866.157	22%
Legislativa	3.920.531.749	4.111.529.923	5%
Segurança Pública	2.568.852.173	2.729.791.879	6%
Habitação	1.634.194.147	1.922.761.334	18%
Cultura	1.495.109.369	1.473.251.023	-1%
Gestão Ambiental	1.254.310.649	1.386.720.491	11%
Comércio e Serviços	588.205.887	1.194.950.849	103%
Desporto e Lazer	486.697.348	1.021.281.204	110%
Judiciária	649.032.537	718.224.850	11%
Direitos da Cidadania	322.283.236	583.852.819	81%
Trabalho	356.751.409	471.389.807	32%
Comunicações	341.630.882	443.623.715	30%
Ciência e Tecnologia	197.327.678	375.614.802	90%
Essencial à Justiça	261.869.857	278.954.651	7%
Energia	111.116.353	180.345.434	62%
Agricultura	47.106.492	74.695.992	59%
Indústria	36.446.521	22.875.139	-37%
Relações Exteriores	235.040	5.473.472	2229%
Defesa Nacional	248.616	36.391	-85%
Total	183.078.152.298	211.350.100.787	15%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022

*Exceto DF, Cuiabá, Palmas

É importante destacar o aumento relevante de funções urbanas que concentram despesas com investimentos, como Urbanismo, Transportes⁴, Saneamento e Habitação, todas com aumento superior ao aumento médio das despesas, de 15%. Esse crescimento é bastante condizente com o aumento do volume de investimentos realizados pelas capitais, conforme visto nas tabelas de despesas por categoria econômica.

⁴ A classificação das despesas da subfunção "453 - Transportes Coletivos Urbanos" na função "26 - Transporte" não parece adequada, uma vez que essa subfunção é considerada típica da função urbanismo. Cidades relevantes, como São Paulo, adotam essa classificação.

Para uma análise mais específica de algumas funções fundamentais apresentamos a seguir quadros comparativos de funções e a execução de cada capital, mostrando a variação do gasto e o peso dessa despesa em relação à RCL em 2018 e 2022.

Tabela 6 – Despesas das capitais* nas funções Educação e Saúde (2018 – 2022)

Cidade	Educação					Saúde				
	2018	% RCL	2022	% RCL	Variação 22/18	2018	% RCL	2022	% RCL	Variação 22/18
São Paulo - SP	14.027.074.173	23%	16.125.803.253	20%	15%	12.233.990.508	20%	16.712.380.276	21%	37%
Rio de Janeiro - RJ	5.569.600.424	21%	5.751.009.962	19%	3%	5.473.550.429	20%	6.544.885.413	22%	20%
Salvador - BA	1.505.563.391	21%	1.730.928.855	20%	19%	1.824.291.475	25%	1.966.587.613	23%	13%
Fortaleza - CE	1.585.270.065	21%	2.285.947.921	26%	44%	2.454.994.988	32%	2.622.872.952	29%	7%
Belo Horizonte - MG	1.889.070.650	16%	2.239.871.804	16%	4%	3.776.653.714	33%	4.268.424.474	31%	13%
Manaus - AM	1.625.689.270	29%	1.946.164.557	28%	15%	980.893.779	17%	1.271.335.372	18%	8%
Curitiba - PR	1.580.526.884	17%	1.637.418.153	17%	19%	2.066.845.645	23%	2.339.850.128	25%	11%
Recife - PE	1.106.567.635	20%	1.193.304.453	19%	36%	1.376.908.700	25%	1.515.238.197	25%	19%
Goiânia - GO	1.064.850.131	20%	1.448.718.359	21%	-3%	1.416.151.444	27%	1.689.530.499	25%	14%
Belém - PA	564.797.889	17%	664.950.568	16%	8%	1.060.081.313	32%	1.152.880.529	29%	10%
Porto Alegre - RS	791.970.512	11%	938.494.746	12%	15%	1.682.936.671	23%	1.870.346.847	25%	6%
São Luís - MA	723.043.921	22%	665.348.820	16%	20%	1.061.985.876	32%	1.041.712.262	24%	30%
Maceió - AL	418.700.585	16%	728.303.509	23%	18%	926.574.290	36%	862.104.717	28%	9%
Campo Grande - MS	1.008.908.909	25%	981.845.151	22%	-8%	1.417.365.862	35%	1.617.698.848	36%	-2%
Natal - RN	446.593.733	17%	475.019.174	16%	6%	794.042.369	31%	1.017.229.799	34%	28%
Teresina - PI	601.380.578	19%	693.298.437	20%	12%	1.315.221.350	41%	1.388.085.618	39%	12%
João Pessoa - PB	500.065.398	21%	558.780.977	19%	74%	802.945.720	33%	897.324.539	30%	-7%
Aracaju - SE	232.973.473	11%	345.521.690	15%	48%	528.885.441	26%	551.538.290	23%	4%
Porto Velho - RO	364.398.049	23%	437.508.507	23%	20%	354.633.813	22%	476.001.140	25%	34%
Macapá - AP	264.292.042	27%	377.162.680	30%	22%	181.179.776	19%	189.424.439	15%	25%
Florianópolis - SC	562.137.959	27%	683.151.284	27%	56%	373.057.966	18%	466.493.257	18%	37%
Boa Vista - RR	335.394.677	25%	524.475.865	30%	17%	242.479.800	18%	331.790.922	19%	-4%
Rio Branco - AC	211.746.615	20%	221.044.914	16%	4%	160.230.180	15%	203.671.644	15%	27%
Vitória - ES	474.246.970	25%	555.788.809	23%	43%	319.421.943	17%	306.901.630	13%	5%
Total	37.454.863.933	21%	43.209.862.448	20%	15%	42.825.323.049	24%	51.304.309.405	24%	20%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022

*Exceto DF, Cuiabá, Palmas

A tabela 6 acima mostra que em muitas capitais o crescimento do gasto em educação foi inferior ao crescimento das RCL, levando a uma menor participação percentual dessa área, como aconteceu em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador e outras. Essa redução em 2022 pode ainda ser consequência das medidas tomadas na pandemia que levaram ao congelamento das despesas de pessoal (que é o maior gasto da área).

Na função Saúde, apesar de 13 das 24 capitais terem reduzido proporcionalmente as despesas com saúde em relação às suas RCL, na média essa

proporção foi mantida. É importante destacar que, uma vez que as capitais, em geral, aplicam volume superior ao mínimo obrigatório constitucional, essa movimentação não representa descumprimento da vinculação legal.

A tabela a seguir destaca as funções Urbanismo, Transporte e Habitação nas capitais analisadas. Urbanismo, dentre as três, é a função com maior volume de recursos e teve crescimento em 20 das 24 capitais, mas com pequena queda como proporção da RCL na soma das cidades. Já a função Transporte⁵ teve variações relevantes, concentrada em São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte e Manaus, muito provavelmente em função da pressão do financiamento do transporte coletivo nessas cidades. A função Habitação mostra-se pouco relevante no total das despesas das capitais, representando apenas 0,9% de suas RCLs. A cidade de São Paulo, apesar de gastar parcela pouco expressiva da RCL em habitação (1,7%) representa 71% do total dessa despesa nas 24 capitais analisadas.

Tabela 7 - Despesas das capitais* nas funções Urbanismo, Transporte e Habitação (2018 – 2022)

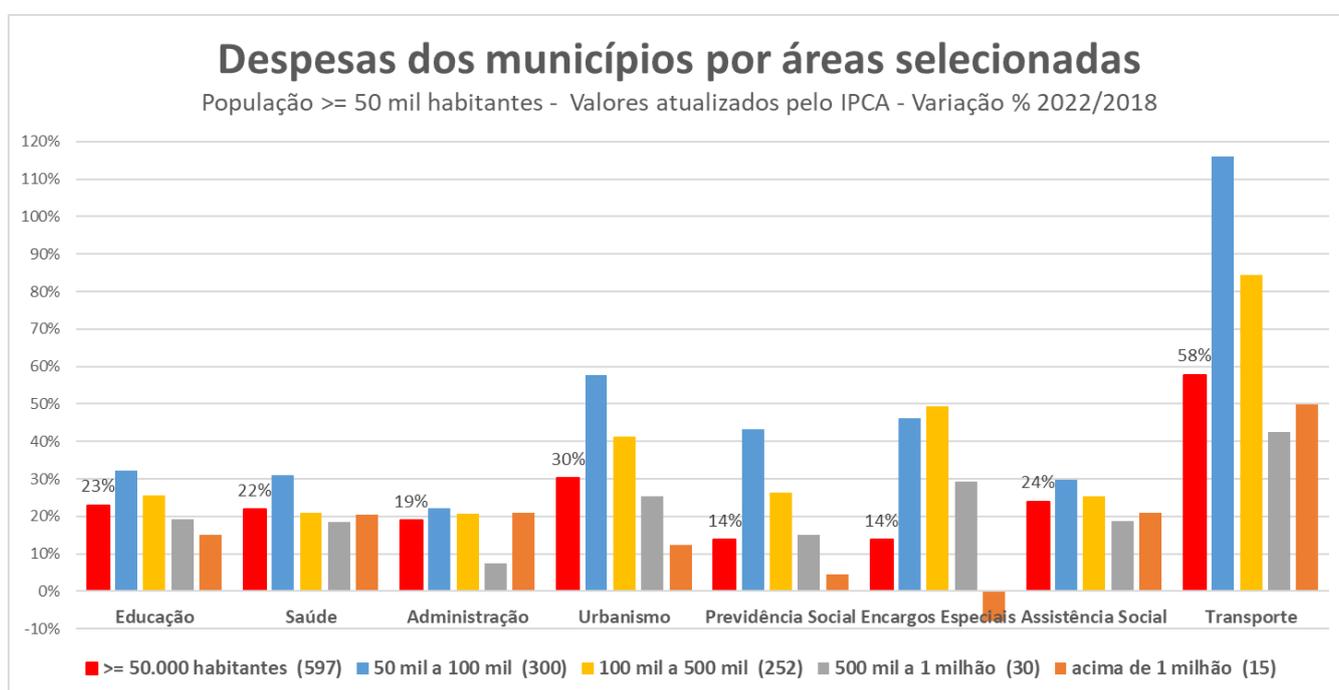
Cidade	Urbanismo					Transporte					Habitação				
	2018	% RCL	2022	% RCL	Variação 22/18	2018	% RCL	2022	% RCL	Variação 22/18	2018	% RCL	2022	% RCL	Variação 22/18
São Paulo - SP	4.970.085.272	8,0%	6.213.708.709	7,9%	25%	6.420.737.784	10,4%	7.794.773.989	9,9%	21%	883.976.466	1,4%	1.372.534.720	1,7%	55%
Rio de Janeiro - RJ	2.806.313.255	10,4%	3.377.296.238	11,1%	20%	335.492.363	1,2%	1.126.544.579	3,7%	236%	207.751.791	0,8%	112.556.258	0,4%	-46%
Salvador - BA	1.513.355.274	21,0%	1.712.056.093	20,0%	13%	31.828.721	0,4%	327.470.752	3,8%	929%	71.259.116	1,0%	66.758.574	0,8%	-6%
Fortaleza - CE	862.239.711	11,2%	727.890.681	8,2%	-16%	-	0,0%	185.897.428	2,1%	#DIV/0!	41.374.187	0,5%	24.744.060	0,3%	-40%
Belo Horizonte - MG	507.291.585	4,4%	633.692.522	4,6%	25%	297.023.092	2,6%	476.858.853	3,5%	61%	201.321.078	1,8%	143.462.197	1,0%	-29%
Manaus - AM	1.203.551.295	21,3%	1.595.795.801	22,6%	33%	16.642.485	0,3%	417.001.354	5,9%	2406%	-	0,0%	-	0,0%	#DIV/0!
Curitiba - PR	1.452.732.354	16,0%	742.155.910	7,8%	-49%	-	0,0%	-	0,0%	#DIV/0!	28.399.608	0,3%	10.011.840	0,1%	-65%
Recife - PE	1.082.414.910	20,0%	1.256.599.900	20,5%	16%	-	0,0%	-	0,0%	#DIV/0!	579.642	0,0%	4.026.500	0,1%	595%
Goiânia - GO	83.560.140	1,6%	103.735.442	1,5%	24%	79.236.916	1,5%	132.269.054	2,0%	67%	654.392	0,0%	11.617.464	0,2%	1675%
Belém - PA	275.676.716	8,3%	128.103.399	3,2%	-54%	68.303.533	2,1%	87.958.160	2,2%	29%	38.709.466	1,2%	43.064.286	1,1%	11%
Porto Alegre - RS	105.520.603	1,5%	192.397.206	2,5%	82%	2.488.354	0,0%	142.367.207	1,9%	5621%	58.121.954	0,8%	31.073.719	0,4%	-47%
São Luís - MA	123.833.804	3,7%	199.369.368	4,6%	61%	20.003.863	0,6%	36.579.007	0,9%	83%	40.477.972	1,2%	-	0,0%	-100%
Maceió - AL	87.452.615	3,4%	189.391.560	6,1%	117%	9.719.520	0,4%	101.298.157	3,2%	942%	3.642.318	0,1%	8.705.137	0,3%	139%
Campo Grande - MS	313.628.751	7,8%	468.837.526	10,3%	49%	162.893.906	4,0%	198.250.039	4,4%	22%	11.732.104	0,3%	21.860.715	0,5%	86%
Natal - RN	397.168.096	15,4%	481.750.421	16,3%	21%	-	0,0%	-	0,0%	#DIV/0!	4.767.494	0,2%	4.252.998	0,1%	-11%
Teresina - PI	299.478.229	9,3%	378.940.383	10,7%	27%	18.160.328	0,6%	37.010.198	1,0%	104%	6.122.870	0,2%	11.858.203	0,3%	94%
João Pessoa - PB	167.068.482	6,9%	171.111.190	5,7%	2%	21.846.602	0,9%	21.535.910	0,7%	-1%	6.698.285	0,3%	16.260.684	0,5%	143%
Aracaju - SE	86.766.706	4,2%	112.882.291	4,8%	30%	51.597.484	2,5%	46.457.414	2,0%	-10%	221.047	0,0%	17.506.857	0,7%	7820%
Porto Velho - RO	110.454.618	7,0%	202.765.648	10,7%	84%	2.710.420	0,2%	520.019	0,0%	-81%	5.857.419	0,4%	12.775.178	0,7%	118%
Macapá - AP	168.818.863	17,4%	260.746.183	20,5%	54%	23.317.581	2,4%	12.617.093	1,0%	-46%	12.822.011	1,3%	-	0,0%	-100%
Florianópolis - SC	160.149.804	7,6%	181.201.941	7,1%	13%	12.607.812	0,6%	16.636.208	0,6%	32%	945.167	0,0%	389.460	0,0%	-59%
Boa Vista - RR	234.638.831	17,5%	313.270.364	17,7%	34%	20.531.074	1,5%	53.168.516	3,0%	159%	395.666	0,0%	1.205.991	0,1%	205%
Rio Branco - AC	221.333.747	21,3%	212.146.042	15,4%	-4%	29.226.989	2,8%	40.131.383	2,9%	37%	296.952	0,0%	-	0,0%	-100%
Vitória - ES	130.466.299	6,8%	214.638.336	8,8%	65%	-	0,0%	-	0,0%	#DIV/0!	8.067.141	0,4%	8.096.494	0,3%	0%
Total	17.363.999.958	9,6%	20.070.483.155	9,3%	16%	7.624.368.827	4,2%	11.255.345.318	5,2%	48%	1.634.194.147	0,9%	1.922.761.334	0,9%	18%

Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022
*Exceto DF, Cuiabá, Palmas

⁵ Problemas de classificação orçamentária podem ter influenciado os resultados obtidos para essa função. Ver nota anterior (NR 3).

Em relação ao conjunto dos municípios avaliados, temos um crescimento mais expressivo das áreas de infraestrutura urbana em 2022 na comparação com o exercício de 2018. O gráfico a seguir mostra que, entre as funções orçamentárias com maiores despesas em 2022, as áreas de urbanismo e transporte cresceram bem acima das demais funções, alcançando uma variação de 30% e 58% respectivamente no total dos 597 municípios selecionados.

Gráfico 3 – Despesas municipais (Funções orçamentárias por faixa de população)



Fonte: Elaboração própria com dados do Siconfi. Valores de 2018 atualizados pelo IPCA para 2022

Avaliação da nota Capag da Secretaria do Tesouro Nacional

Outro ponto a ser destacado na análise da situação fiscal dos municípios em 2022 é a melhora de sua capacidade de pagamento, avaliação realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN. A análise realizada pela STN, chamada Capag, mede a capacidade de pagamento dos entes subnacionais, neste caso os municípios, permitindo definir aqueles com condições de contrair novos empréstimos com garantia da União.

A proposta da STN com a nota Capag é monitorar e demonstrar publicamente se um novo endividamento contraído pelo ente representa risco de crédito para o Tesouro Nacional, visto que a União é a avalista final nas contratações.

A metodologia de cálculo da Capag compõe três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. A ideia é avaliar o nível de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, resultando em um diagnóstico da saúde fiscal do ente antes de decidir pelo aval na contratação de um novo endividamento. A partir da análise são definidas notas para cada um dos três itens avaliados e a média dessas é classificada como A, B e C, sendo que é necessário ter nota A ou B para ser elegível à contratação de empréstimo.

A partir da análise Capag realizada pela STN é possível perceber que grande parte dos municípios melhorou sua situação fiscal em 2022 na comparação com 2018 e 2021. Segundo a STN, em todo o país, o número de municípios com notas A e B subiu para 3.329 municípios aptos a pegar empréstimos com garantia da União em 2022, comparados a 2.535 do ano anterior e 1.314 em 2018.

Entre as capitais, o número das cidades avaliadas com notas A ou B passou de 15 em 2018 e 18 em 2021 para 22 em 2022. Destas, 14 receberam a classificação máxima A, contra 11 do ano anterior. São elas: Aracaju, Belém, Boa Vista, Florianópolis, João Pessoa, Macapá, Maceió, Manaus, Palmas, Porto Alegre, Porto Velho, Rio Branco, São Luís e Vitória.

Entre as capitais, ficaram inelegíveis para recebimento de garantias em operação de crédito apenas os municípios de Campo Grande (nota C), Cuiabá (Capag suspensa), Fortaleza (nota C) e Natal (nota C).

Perspectivas futuras

Ao analisar esse quadro das finanças dos municípios com mais de 50 mil habitantes e constatar uma situação em média mais positiva do que em 2018, a questão que se coloca é se esse aumento das disponibilidades para investir é sustentável. Houve mudança estrutural nas finanças municipais?

A resposta não é simples e obviamente não pode ser dada observando-se apenas os exercícios analisados. Dada a heterogeneidade dos municípios brasileiros é importante ressaltar que, por um lado, há casos que sobressaem no cenário

nacional, mas também há muitos municípios que melhoraram fiscalmente devido a fatores extraordinários, como por exemplo recursos transferidos no ano de 2022, seja pela União, seja pelos estados.

A sustentabilidade da situação depende, na maioria dos casos, da atividade econômica nacional e das implicações de reformas estruturais em discussão no Congresso Nacional, como a Reforma Tributária.

As receitas mais importantes para os municípios, como a quota-parte do ICMS, o ISS e o FPM, dependem da atividade econômica e estão implicadas na reforma tributária em discussão na arena política nacional. Em 2023 há previsão de desaquecimento econômico e persistem os efeitos das mudanças do ICMS de combustíveis e energia elétrica aprovados em 2022, embora nova alteração na cobrança do ICMS prevista para começar em junho de 2023 deva produzir ganhos de arrecadação⁶. Os 4 primeiros meses de arrecadação do ICMS neste ano já indicam queda expressiva do ICMS (-8,1% nominais) em relação ao mesmo período de 2022, destacando-se a queda dos setores citados que tiveram redução no ano passado (-33,5%)⁷. O cenário de juros altos se mantém neste primeiro semestre, dificultando a retomada da atividade econômica. Também o ISS pode vir a ser afetado nesta perspectiva, ainda que menos que o ICMS.

Esses dois impostos fazem parte da reforma da tributação indireta em discussão, que prevê sua substituição por um imposto sobre valor agregado, que reuniria outros impostos e contribuições. Há dúvidas sobre o tempo de implementação da mudança, que tende a ser bastante incremental, inclusive pela resistência das capitais e municípios maiores. Assim, a mudança não deve afetar o exercício corrente, e eventuais mudanças a partir de 2024 serão bastante diluídas no tempo.

Já o FPM sofreria alterações a partir da reforma do Imposto de Renda, caso sejam aprovadas medidas que resultem em aumento de progressividade desse imposto com maior taxa de rendas maiores e de dividendos, por exemplo. Neste

⁶ Alíquota "ad rem" de R\$ 1,22 (valor fixo por litro) a partir de 01 de junho de 2023 (https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2023/CV015_23).

⁷ Boletim de Arrecadação de Tributos Estaduais – Confaz (consulta em 21 de maio de 2023).

caso haverá aumento das transferências do FPM, mas o horizonte dessa discussão é ainda mais incerto que o da tributação indireta.

Outra questão que afeta a sustentabilidade das finanças municipais é a despesa de pessoal. Novamente aqui há dúvidas quanto à redução de participação dessa despesa no total das despesas municipais, tendo em vista eventuais recomposições salariais ou a necessidade de novas contratações para repor perda de servidores em áreas específicas. É importante lembrar que os municípios são responsáveis pelo atendimento direto em educação infantil e fundamental, pela atenção básica na saúde e pelo atendimento direto na assistência social (exceto transferências de renda). Todas essas políticas implicam a necessidade de recursos humanos, seja por provisão direta ou por terceiros, organizações sociais, entidades filantrópicas e outras. Em qualquer modalidade haverá pressão por ajustes e recomposição salarial ou por aumento de Outras Despesas Correntes.

É importante lembrar que parte do crescimento dos investimentos nos últimos dois anos pode pressionar por aumento de despesas correntes em breve, seja para contratação de pessoal e outras despesas para operar os novos equipamentos, seja para manutenção do recurso investido.

Um último ponto a chamar a atenção diz respeito à relevância assumida, nos últimos 4 anos, pelas emendas parlamentares federais nos gastos municipais. É certo que os recursos transferidos por meio de emendas federais podem ser destinados a despesas correntes ou de capital, mas chama atenção o aumento nas receitas de transferência de capital dos municípios, que passaram de cerca de R\$ 14 bilhões em 2018, para R\$ 22,4 bilhões em 2022. Boa parte desses recursos aumentou em função de emendas parlamentares, ainda que pelos dados do Siconfi não seja possível ter essa medida. Esse volume de recursos permite aumento de investimentos locais, com características mais pontuais e pulverizados e alocados segundo critérios desconhecidos.

Referências:

JUNQUEIRA, Gabriel; ORAIR, Rodrigo. Despesas com pessoal ativo na Federação brasileira (2002-2020). 2022. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11652> (acesso em 18/05/23)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2019. Ministério da Economia. Brasília, agosto de 2019. Disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9 ID PUBLICACAO:30407](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:30407) (acesso em 15/05/2023.)

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2022. Ministério da Economia. Brasília, novembro de 2022. Disponível em [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9 ID PUBLICACAO:45586](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:45586) (acesso em 15/05/2023.)

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS (FNP). Anuário Multicidades – 2023. Disponível em: http://aequus.com.br/anuarios/multicidades_2023.pdf (acesso em 10/05/23)

EQUIPE RESPONSÁVEL PELA NOTA TÉCNICA

URSULA PERES é administradora pública, mestre e doutora em Economia – EESP/FGV, professora de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP, pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole (CEM-Cepid/Fapesp), onde coordena projetos sobre orçamento público e financiamento de políticas públicas, e da Rede de Pesquisa Solidária.

FÁBIO PEREIRA é cientista social, mestre e doutor em Administração Pública pela FGV/SP, técnico na Câmara Municipal de São Paulo e pesquisador associado ao CEM-Cepid/Fapesp e pesquisador da Rede de Pesquisa Solidária.



centro de estudos da metrópole

