

# Na corda bamba

Com queda na arrecadação própria e atraso em repasses, municípios brasileiros trocarão de comando em meio à tarefa de aumentar a eficiência do gasto e pressionar por reformas federativas

**Solange Monteiro**, do Rio de Janeiro

Este ano, os concorrentes que saírem vencedores da disputa entre 16.330 candidatos a prefeito em 5.568 municípios brasileiros terão pouco a comemorar. Com queda na receita tributária e problemas com repasses de estados e da União, mergulhados em seus próprios problemas fiscais, muitas cidades brasileiras se apresentarão aos novos gestores com contas no vermelho e pouca margem de manobra a oferecer. Levantamento da Frente Nacional de Prefeitos (FNP) aponta que, em 2015, 42,6% das cidades não conseguiram fechar as suas contas. Enquanto a arrecadação total aumentou em média 6,3% em termos nominais, a despesa subiu 9,4%. “Em abril deste ano, 14 cidades do Triângulo Mineiro aprovaram um decreto conjunto de calamidade financeira pedindo, entre outros, a abertura de um prazo de carência na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”, cita Marcio Lacerda (PSDB), prefeito de Belo Horizonte e presidente da FNP, indicando que no ano passado 33 cidades mineiras já haviam extrapolado o limite para gastos com pessoal. Outro estudo, realizado pela Federação de Indústrias do Rio de Janeiro (Firjan) em nível nacional, mostra que em 2015 15,8% dos municípios brasileiros tinham ultrapassado o teto de despesas com o funcionalismo público estabelecido na LRF, de 60% da receita corrente líquida, somando 740 prefeituras.



A lei prevê que o não cumprimento desse limite em até dois anos pode acarretar punições como o bloqueio de transferências voluntárias e a contratação de operações de crédito, bem como cassação do mandato do gestor. E não é só no gasto com pessoal que as prefeituras têm escorregado na LRF. Pela lei, uma prefeitura não pode terminar o quarto ano de mandato com mais restos a pagar do que recursos em caixa. “Em 2015, tivemos 1,5 mil municípios nessa situação, que este ano correm o risco de passar a prefeitura no cheque especial”, diz Guilherme Mercês, gerente de Estudos Econômicos da Firjan.

Para gestores e analistas de contas públicas, o encaminhamento da situação fiscal das cidades a uma dinâmica mais sustentável passa por duas frentes indissociáveis: por um lado, o investimento em gestão, que potencialize a arrecadação tributária própria e torne o gasto mais eficiente; e, por outro, reformas que reequilibrem o chamado pacto federativo, que rege os repasses recebidos de estados e União, bem como a definição das responsabilidades municipais na prestação de serviços como educação e saúde, que respondem por grande parte de suas despesas.

### Sem segunda chance

A gravidade da situação fiscal sequer poupou a disposição de prefeitos aptos a disputar a reeleição. De acordo a levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), apenas 54% dos gestores em primeiro

Em 2015, 42,6% das cidades não conseguiram fechar as suas contas. Enquanto a arrecadação aumentou em média 6,3% em termos nominais, a despesa subiu 9,4%

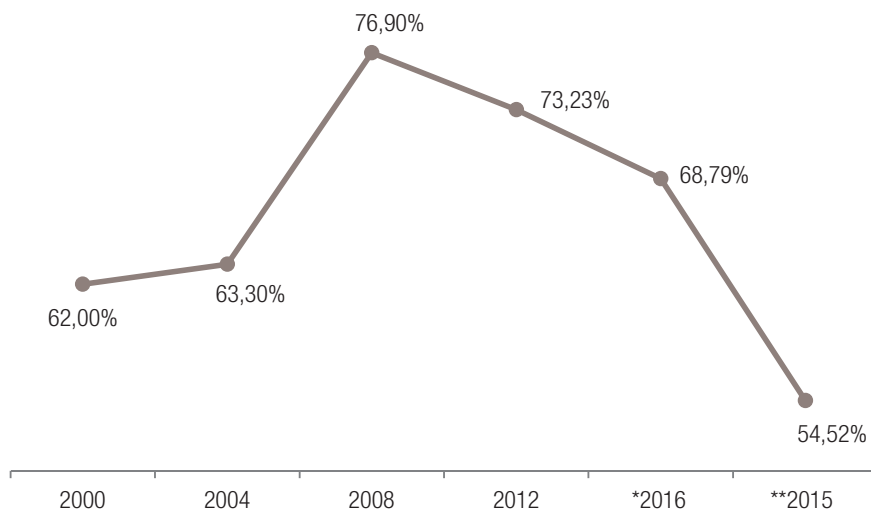
mandato apresentaram nova candidatura, índice bem abaixo de 2012 e 2008 quando foi de, respectivamente, 73,23% e 76,9%. O maior percentual de desistência se deu em municípios do Norte e do Nordeste, chegando a 32% no caso de Alagoas. Em núme-

ros absolutos, entretanto, destacam-se os mineiros, com a negativa de 307 prefeitos em condições de reeleição, seguidos pelos de São Paulo (222) e os gaúchos (153).

Entre os desistentes está o prefeito de Sorocaba (SP), Antonio Carlos Pannunzio (PSDB). A cidade paulista, apontada pela Endeavour Brasil entre as mais promissoras para se empreender no país devido a boas condições de infraestrutura, capital humano e mercado, tem sofrido os reveses da crise principalmente pela desaceleração da atividade industrial. No ano passado, a região administrativa ligada à cidade, da qual fazem parte outros 46 municípios, registrou queda de 6% na atividade em relação a 2014, enquanto o estado cresceu 3,4%, como aponta a Fundação Sistema de Análise de Dados Estatísticos (Seade). “Para nós, essa crise não começou agora. Desde que entrei, em 2013, es-

### Situação fiscal é um dos fatores que afastam prefeitos da tentativa de se reeleger

Evolução do percentual de prefeitos que se candidatam a segundo mandato, em %



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios. \*Pesquisa CNM em julho. \*\*Registro de candidaturas no TSE pesquisado em 24/8.

tamos tomando medidas de ajuste”, conta Pannunzio. Entre elas estão a redução de seis secretarias (Relações do Trabalho, Cidadania, Transportes, Gestão de Pessoas, Segurança Comunitária e Comunicação, todas agregadas a outras já existentes), a extinção de duas empresas públicas, bem como de contratos com organizações sociais. Com isso, Pannunzio afirma ter gerado uma economia acumulada de R\$ 103 milhões. “Também tivemos que quebrar uma tradição muito forte em Sorocaba que é a de hora extra e hora suplementar para a saúde – a jornada de médico fixada por lei municipal aqui é de somente três horas –, adequando o horário das unidades básicas de atendimento”, acrescenta, indicando que dessa forma pretende estabilizar o gasto com pessoal em 36% das receitas correntes. “Essas coisas exaurem a gente, são medidas que contrariam todo mundo, e a imagem do prefeito, do ponto de vista político, vai perecendo.”

**Fechamos o ano passado com um déficit de R\$ 110 milhões, e temos a meta de terminar 2016 reduzindo-o para R\$ 60 milhões**

César Souza Junior – prefeito de Florianópolis

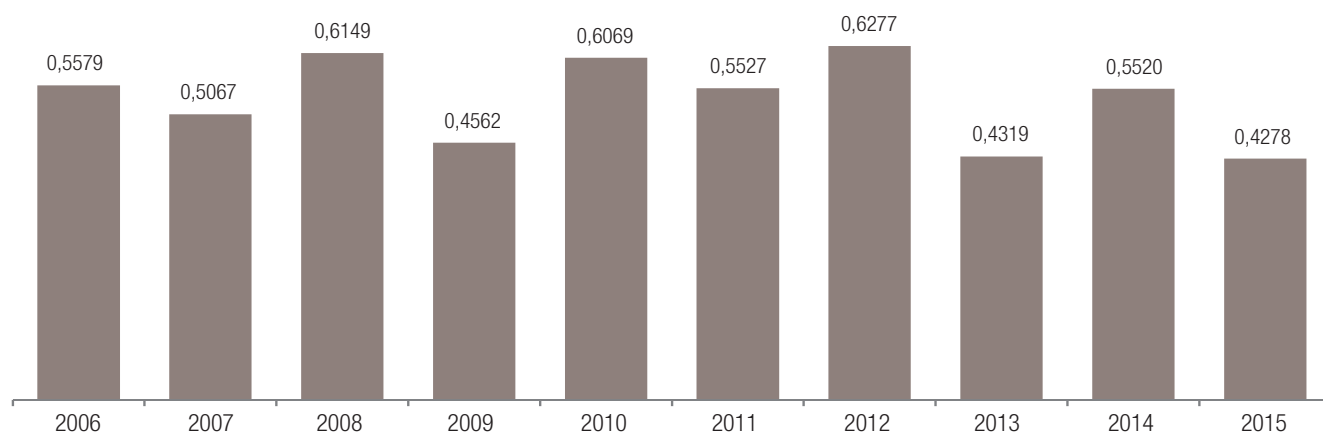
Para manter a estabilidade das contas, no início deste ano Pannunzio ainda assinou um decreto de contingenciamento de 15% dos recursos das secretarias, para poupar outros R\$ 201 milhões. “A situação ainda está apertada. Até julho, arrecadamos em tributos R\$ 367 milhões, 8,26% a menos do

que no mesmo período em 2015. De transferências correntes foram R\$ 670 milhões, 4,4% a menos. Enquanto isso, as despesas sobem em torno de 10%, e qualquer contrato novo pede correção com base na inflação. Ainda não vemos melhora”, diz.

Mesmo entre as capitais, que em geral lideram em poder de arrecadação, o ímpeto à disputa por reeleição se arrefeceu. “Apenas os prefeitos de Belo Horizonte e Rio de Janeiro não poderiam se candidatar novamente, mas outros quatro – de Florianópolis, Porto Alegre, Cuiabá e Goiânia – também desistiram”, ressalta o consultor François Bremaeker, gestor do Observatório de Informações Municipais. No caso de Florianópolis, o prefeito César Souza Junior (PSD) conta que o golpe mais pesado foi a queda no segmento imobiliário, acentuada a partir do segundo semestre de 2015. “Também tivemos na raiz do desequilíbrio muitos programas federais centralizados

**Cidades nunca investiram tão pouco**

Evolução do Índice Firjan de Gestão Fiscal



Fonte: Firjan. Levantamento realizado com 4.688 municípios.

em obras, como unidades de saúde, escolas, creches, com participação inexistente ou mínima do governo no custeio”, diz. No Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) que mede o desempenho de 2015, Florianópolis caiu dez posições em relação ao estudo anterior, recebendo nota zero em liquidez por ter mais restos a pagar do que recursos em caixa, bem como um alto comprometimento com folha de pessoal, de 58,8%, no limite da lei. “Fechamos o ano passado com um déficit de R\$ 110 milhões, e temos a meta de terminar 2016 reduzindo-o para R\$ 60 milhões”, esclarece Souza. “Isso pede medidas que não combinam com a agenda de candidato”, afirma.

Entre esses eventos impopulares, o prefeito teve de somar o envolvimento em denúncia de improbidade administrativa e pedido de cassação presente no relatório da CPI dos Radares, que em julho foi rejeitado pela Câmara dos Vereadores. Se o caso

## A participação do IPTU na arrecadação total dos municípios foi de pouco mais de 20% em 2014, uma queda de cerca de dez pontos percentuais em relação a 2003

jogou contra no campo político, na área fiscal Souza afirma ter persistido na busca por gols com a adoção de medidas como corte de gratificações, negociação para redução de preço de contratos de prestação de serviços e a criação de um tribunal administrativo para facilitar a cobrança de dívidas tributárias. “Precisamos garantir

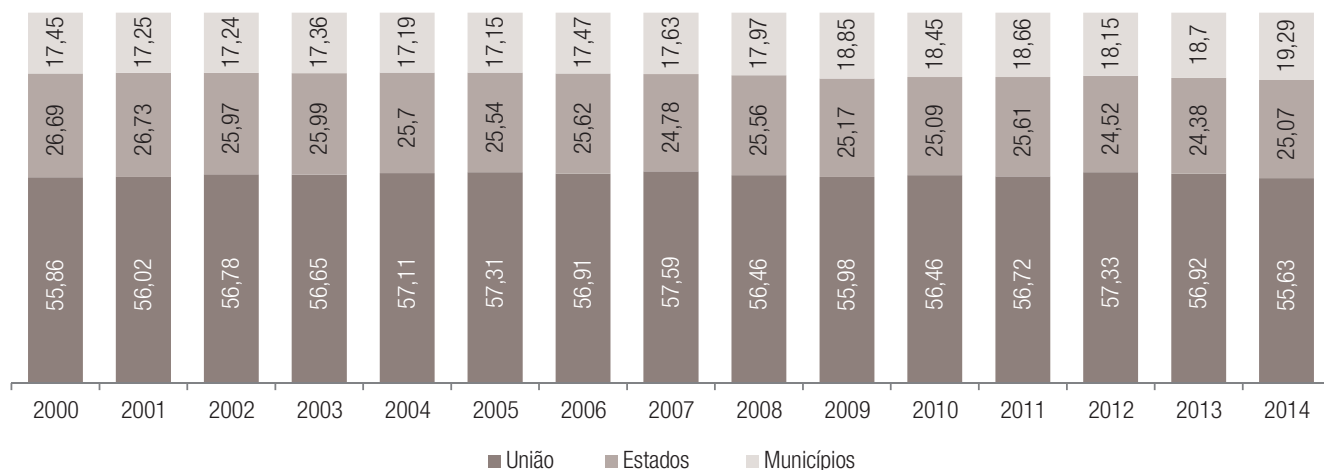
uma economia de R\$ 120 milhões para deixar a cidade melhor do que a encontramos”, declara.

### O desafio: gestão

Mercês, da Firjan, compara o problema fiscal dos municípios ao observado tanto para o governo federal quanto o estadual. “Diz respeito ao comprometimento elevado com gastos obrigatórios, especialmente gastos de pessoal ativo e inativo que enrijecem orçamentos e fazem com que em momentos de queda de receita como o atual haja piora das contas públicas, que se transforma em déficits significativos”, afirma. Fernando Rezende, da FGV/EPGE, descreve-o como parte de um contexto geral de abandono de planejamento. “A administração das contas públicas concentrou o foco no curto prazo, no cumprimento ou não da meta fiscal. Em fases favoráveis, com folga orçamentária, isso esti-

### Receita disponível por esfera de governo

(% do total)



Fonte: Anuário Multi Cidades 2016, FNP.

mula comportamentos pouco prudentes”, diz, ressaltando que o curto ciclo eleitoral, de uma eleição a cada dois anos, compromete ainda mais a ideia de planejamento de longo prazo, encolhendo o horizonte das decisões fiscais.

O resultado observado, afirma Mercês, é a grande dominância do gasto com pessoal dentro do orçamento, que passa a invadir o espaço dos investimentos. “Em 2015, calculamos um recuo de R\$ 11 bilhões dos investimentos em relação a 2014. É um dado importante, já que os municípios são responsáveis por 45%, quase metade do orçamento público federal.” Para o economista, é hora de focar medidas que levem as cidades a rever suas práticas e entregar mais com os mesmos impostos, lembrando que estas concentram um quarto da carga tributária brasileira, que corresponde ao orçamento de Chile e Argentina

## Entre 2009 e 2014, as desonerações de IPI e IR – que são a base dos Fundos de Partição – representaram perdas de R\$ 120 bilhões aos municípios

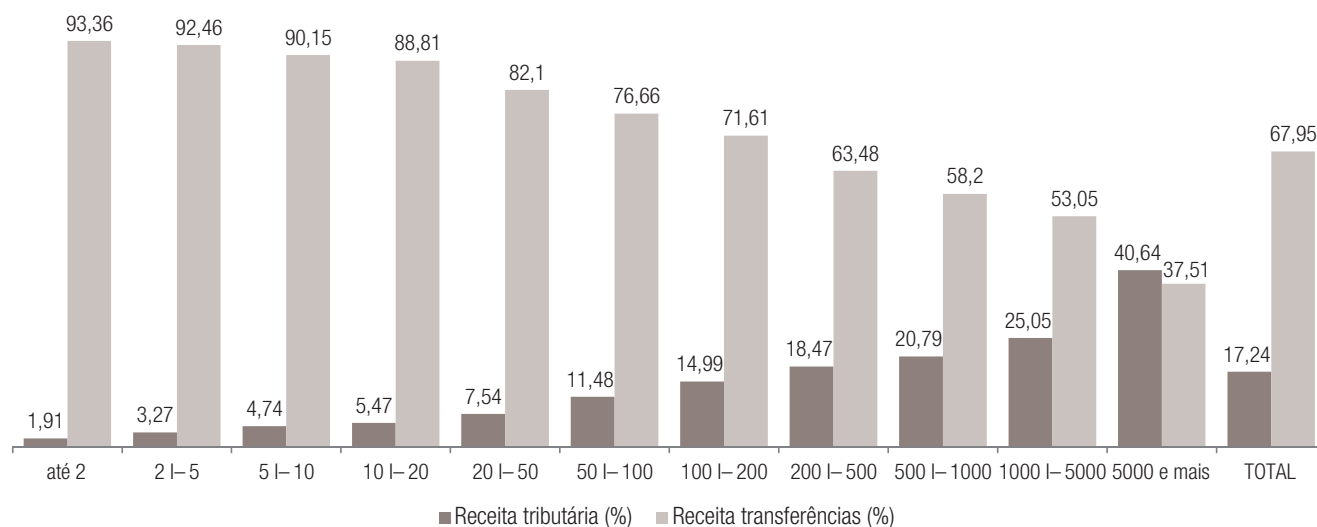
somados. “Os municípios já gastam bastante com saúde e educação, por exemplo, inclusive acima do crescimento da população, que seria a *proxy* perfeita. Se não aprendermos a ser mais eficientes, o céu será o limite para a carga tributária – ou para a dívida”, diz. Mercês defende

que propostas como a que limita as despesas correntes do governo federal seriam bem-vindas também aos municípios, “para controlar a escada dos gastos e voltar a enquadrá-los nos limites da LRF”.

José Roberto Afonso, pesquisador da Economia Aplicada da FGV/IBRE, resalta que esse ganho na gestão também passa por arrecadar de forma mais eficiente. “Hoje os municípios não exploram todo o potencial de seus impostos e taxas, e por isso ficam mais dependentes do Fundo de Partição”, afirma. Entre os impostos – ISS, IPTU e ITBI (sobre a transmissão de bens imóveis) –, o IPTU tem sido o mais complexo. Levantamento contratado pela FNP aponta que, entre 2003 e 2014, a participação deste no total da arrecadação municipal foi reduzida de quase um terço para pouco mais de um quinto. “É o imposto mais antipático

### Composição da receita municipal em 2014

Grupos de habitantes (por 1.000)

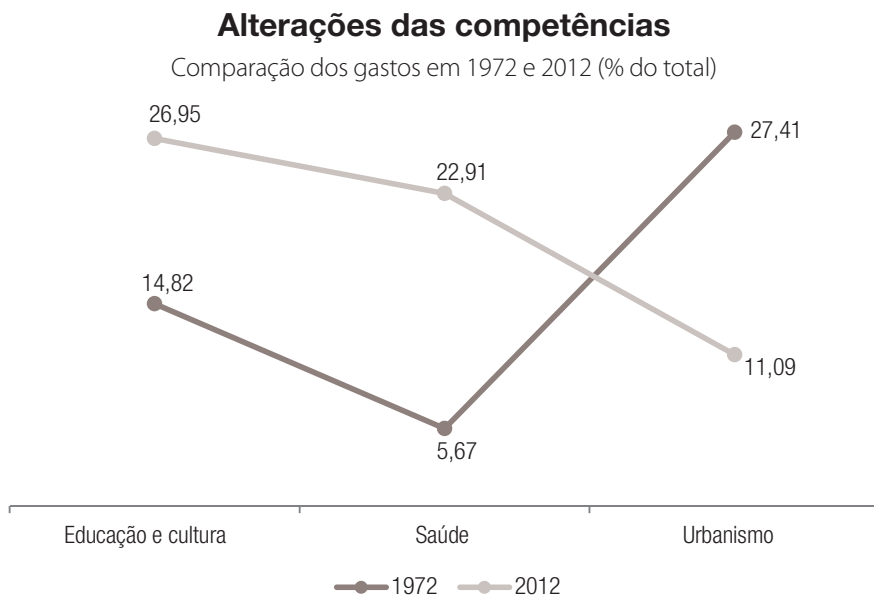


Fonte: François E.J. de Bremaeker com dados de MF/STN/Finbra + MEC/Siope - 2014.

do país, pois é uma conta apresentada diretamente ao contribuinte”, descreve Bremaeker. Além da dificuldade política em atualizar seus valores, o IPTU registra altos índices de inadimplência em várias cidades. Em 2015, por exemplo, chegou a 49% em Manaus e 40% em Goiânia.

Por isso, há prefeitos que defendem que o aumento da cobrança desse imposto mereça um empurrãozinho do governo central. “Uma lei federal que obrigue os municípios a cobrar o IPTU e reavaliar a planta a cada quatro anos, com responsabilização na LRF, seria de grande ajuda”, diz Lacerda, da FNP. Entre os especialistas, a proposta é controversa. Diferentemente da ideia de reforçar a importância do IPTU, que é apoiada em coro. Rodrigo Orair, economista do Ipea, afirma que esse imposto foi a única fonte de arrecadação mais estável desde o início da desaceleração econômica, em 2013. Além disso, destaca o caráter progressivo do tributo e seu potencial de criar uma relação virtuosa entre a valorização imobiliária e a prestação de serviços públicos.

Mesmo com tais qualidades, Bremaeker ressalta que a expansão da cobrança do IPTU tem limites, principalmente entre cidades menores e mais pobres, em que essa arrecadação já representa pouco e onde impulsos tecnológicos até poderão ajudar, mas não farão milagres sobre a base de tributação. “O IPTU depende da capacidade contributiva do cidadão, que na maioria



Fonte: François E.J. de Bremaeker com dados de Ministério da Fazenda/STN - Finbra - 2012 e Ministério do Planejamento/IBGE/IBAM - 1972.

dos municípios é baixa”, observa. Levantamento da FNP aponta que, em 2014, enquanto a arrecadação *per capita* de IPTU em cidades com mais de 500 mil habitantes foi de R\$ 256, em municípios com menos de 10 mil habitantes representou tímidos R\$ 20,50. “A capacidade arrecadadora média dos municípios

é de apenas 17,24% do total das receitas”, lembra Bremaeker. Entre as capitais brasileiras, por exemplo, enquanto Rio de Janeiro e São Paulo conseguiram ultrapassar em receita própria o valor das transferências correntes recebidas em 2015, no Macapá, a menor receita total entre as capitais, as transferências corren-



tes superaram em sete vezes o valor da arrecadação própria.

### O desafio: federalismo

Dados como esse ressaltam a grande dependência que a maioria dos municípios tem dos repasses de estados e da União, e como a garantia de estabilidade nessa relação faz parte do sucesso de gestão das prefeituras. Entretanto, o chamado pacto federativo que rege esse vínculo tem revelado um acúmulo de problemas de alto impacto para os municípios. Rezende, da FGV/Ebape, classifica essa situação como reflexo de três agendas que predominaram na cena nacional desde a Constituição de 1988. No caso das transferências – em especial os Fundos de Participação (FP), que é a principal fonte de renda para 80% das cidades brasileiras –, sua prio-

A situação ainda está apertada. Até julho, arrecadamos R\$ 367 milhões, 8,26% a menos do que no mesmo período em 2015

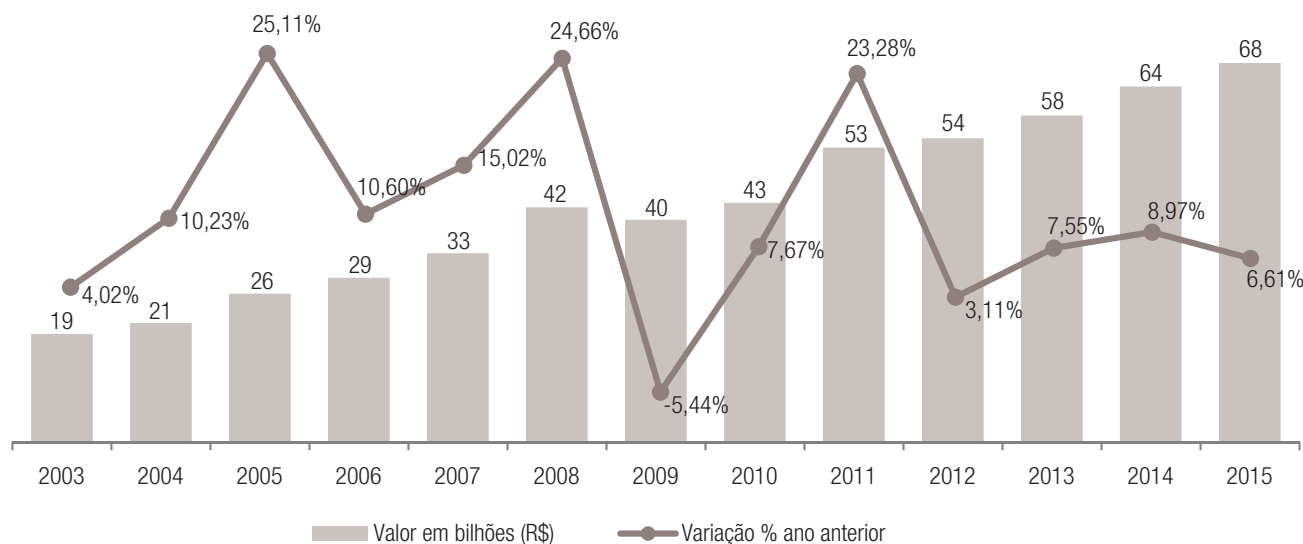
Antonio C. Pannunzio – prefeito de Sorocaba

riedade como instrumento de equilíbrio federativo perdeu lugar já em 1998, quando o país enfrentava uma grave crise fiscal e precisava apresentar um forte superávit. Para isso, lembra Rezende, potencializou-se o poder de arrecadação do

IR e do IPI – que são a base dos FP – desvinculando-os parcialmente das transferências. “Depois disso, a carga tributária foi subindo, bem como o aumento das contribuições para bancar o superávit, e a contrapartida do lado federativo foi que a participação do IR e do IPI no total da receita federal foi diminuindo”, diz. Mesmo com vários reajustes no decorrer dos anos que mitigaram certa desvalorização, o Fundo de Participação dos Municípios não ficou imune a riscos. Lacerda, da FNP, lembra que a política de desoneração de IPI e do Imposto de Renda praticada nos últimos anos novamente atingiu o caixa dos municípios. “Entre 2009 e 2014, essas desonerações implicaram perdas de R\$ 120 bilhões para as administrações municipais”, diz.

A segunda agenda citada por Rezende é da preocupação com o

Fundo de participação dos municípios



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional.

## Quanto menor, mais dependente

Arrecadação própria e transferências nas receitas orçamentárias realizadas de capitais, em R\$

Entre as maiores receitas				
		2013	2014	2015
São Paulo - SP	Total receitas	40.465.583.922,37	43.356.091.434,34	50.177.865.178,16
	Receita tributária	18.565.985.119,76	20.557.297.653,79	22.450.543.293,77
	Transferências correntes	14.504.028.074,09	14.919.739.955,87	15.157.186.768,09
Rio de Janeiro (RJ)	Total receitas	22.400.050.110,63	24.653.270.430,62	27.149.501.189,51
	Receita tributária	8.358.058.001,28	9.148.658.755,42	9.617.789.213,63
	Transferências correntes	7.210.992.804,01	7.512.979.424,77	7.687.905.301,04

Entre as menores receitas				
		2013	2014	2015
Macapá (AP)	Total receitas	619.295.671,07	706.901.194	705.840.833,78
	Receita tributária	84.424.547,17	90.120.545,81	79.889.595,87
	Transferências correntes	455.528.527,43	533.607.286,33	556.741.964,92
Rio Branco (AC)	Total receitas	651.299.473,68	783.337.920,91	831.079.097,74
	Receita tributária	74.359.511,04	94.280.007,36	97.713.870,18
	Transferências correntes	438.230.947,86	488.146.697,24	524.821.599,09

Fonte: Siconfi/Tesouro Nacional, elaborado por *Conjuntura Econômica*.

social, estreitamente relacionada com o impulso de municipalização de responsabilidades com a educação, a saúde e a assistência social, “seguindo as recomendações que estavam no próprio texto constitucional”, lembra. Hoje, entretanto, a concentração das obrigações municipais em operar os vários programas criados pela União relacionados a esses serviços – parte deles firmado em convênios envolvendo transferências não constitucionais – pressionam as contas municipais devido ao subfinanciamento, falta de reajuste e a atrasos em repasses. Um exemplo é o caso do programa

Saúde na Família. Segundo o Confederação Nacional de Municípios (CNM), cada equipe do programa envolve um gasto médio anual de R\$ 422,5 mil, enquanto o repasse do governo federal oscila entre R\$ 85,56 mil e R\$ 131,4 mil, dependendo da complexidade dos atendimentos. “Além disso, em 2014 começaram atrasos nas transferências. Hoje estima-se que esses abarcam 76,8% do total dos repasses e duram entre 30 e 60 dias”, cita Bremaeker. “E em vários municípios ainda estamos sustentando parte do atendimento estadual, pois há estados ainda em condição

pior do que a nossa”, diz Paulo Ziulkoski, presidente da CNM.

Na área de educação, a fotografia é semelhante. Enquanto o custo médio da merenda por aluno é de R\$ 750 ao ano, o repasse federal que chega às escolas é de R\$ 90; e, para o transporte escolar, o apoio financeiro se limita a 10,53% do custo. De acordo com a CNM, desde o piso dos profissionais de educação acumula crescimento de 108% em termos nominais, enquanto o aumento de arrecadação do Fundeb foi de 59% no mesmo período. “Hoje, os maiores gastos dos municípios são com educação





Apoio financeiro federal ao transporte escolar municipal se limita a 10,53% do custo

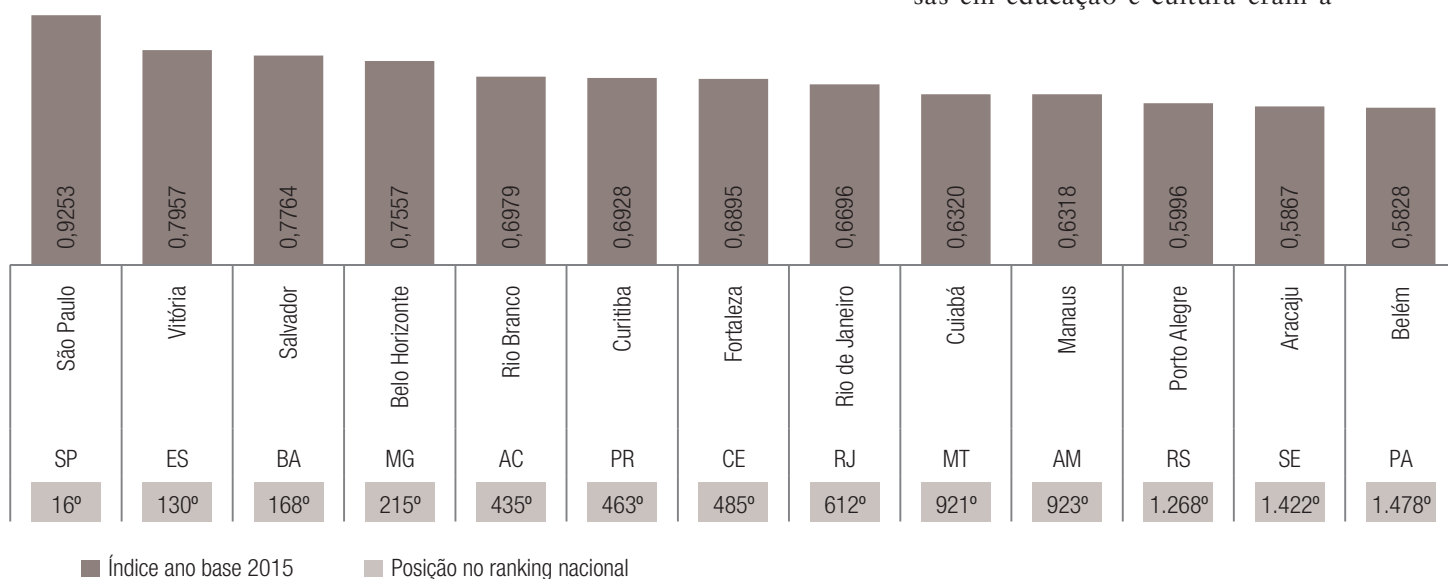
e saúde”, diz Lacerda, apontando que cerca de 24% da arrecadação destina-se somente ao pagamento de professores, 1,2 milhão no total, que representam 19% do total de servidores municipais. “Somente o aumento do piso do

magistério, de 11,4% em janeiro, representou um impacto de R\$ 8 bilhões”, exemplifica. Lacerda revela preocupação com a pressão extra que o atual momento recessivo pode gerar para o sistema, com a migração de segurados de planos

de saúde privados para o sistema público – a Agência Nacional de Saúde (ANS) aponta perda de um milhão de usuários de planos de assistência médica somente no primeiro semestre do ano –, bem como de alunos de escolas particulares para o ensino municipal, em função do aumento do desemprego e da queda de renda nas famílias. “Em momento de crise, os estados e a União conseguem realizar seu plano de contingenciamento. Mas os municípios, não. E o cidadão de modo geral não tem a mínima ideia de quem é competente por realizar qual receita e qual serviço. Cobrado do prefeito”, resume Bremaeker. O consultor também aponta que a alta concentração das despesas nessas áreas acaba comprometendo o desenvolvimento de outras tão importantes quanto, como o saneamento. Como comparação, ele realizou o levantamento do percentual de gastos dos municípios brasileiros em diferentes áreas em 1972 e 2012. Enquanto as despesas em educação e cultura eram a

### Cresce peso da folha de salários

Índice Firjan de Gestão Fiscal para gasto com pessoal - capitais brasileiras



metade das de 2012 e as de saúde eram quatro vezes menores, os gastos com urbanismo eram mais do que o dobro do que se aplica hoje.

### Sem mágica

Para retomar o fio dessa meada e caminhar para uma gestão mais sustentável das contas públicas, Rezende lembra que ainda será preciso enfrentar o contexto da terceira agenda que nos últimos 30 anos se consolidou em torno da questão federativa: a política, “na medida em que esses repasses orçamentários para municípios também compuseram o esquema que fortaleceu a centralização do poder no plano nacional, bem como o apoio dos municípios à base de sustentação do governo federal”.

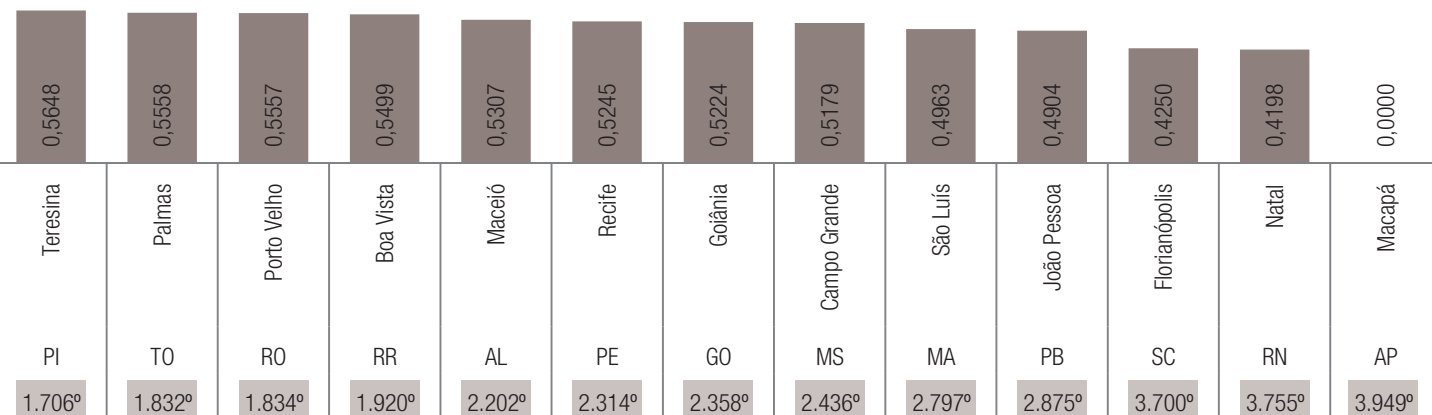
A missão não é fácil. Lacerda diz que na FNP uma das prioridades – além de negociar mais prazo para adequação das prefeituras que descumprem regras da LRF – é aprovar a proibição de os poderes Legislativo e Executivo em âmbito federal criarem novas obrigações para os muni-

## A FNP calcula que somente o pagamento de professores da rede municipal – 1,2 milhão no total – absorva 24% da arrecadação das prefeituras

cípios sem definir com clareza a fonte de recursos. “Precisamos conter essas injustiças que acontecem em Brasília”, diz. Bremaeker, por sua vez, destaca a necessidade de uma reforma tributária que neutralize a relação entre os entes. “Até agora não conseguimos avançar, mesmo tentando fatiá-la. Não vejo possibilidade que passe qualquer reforma que envolva o ICMS, por exemplo. Isso pode implicar que os municípios continuarão

dependentes de repasses, porque nada se mexerá em receitas tributárias próprias, continuando com a política de compensação através de novos tipos de transferências”, afirma.

Para Rezende, o atual momento de transição política é favorável para se tentar uma discussão sobre o tema que não seja fragmentada. “Estou cada vez mais convencido e tentando convencer de que não dá para falar em uma reforma mais importante do que as outras”, diz. “Acho que precisamos discutir o conjunto das reformas que dizem respeito a essa situação que abrange não apenas a reforma fiscal, mas a federativa, a reforma na gestão das políticas públicas e, em certo sentido, a orçamentária” que, segundo Rezende, inclui os temas de financiamento, tributação e transferências. “É assim que se pode tratar a questão do equilíbrio federativo, da reforma do Estado nacional. E estamos no momento de priorizar fazer as perguntas certas, para obter as respostas certas”, conclui Rezende, na esperança de que haja ouvidos e bocas dispostos a participar. ▀



Fonte: Firjan. Levantamento realizado com 4.688 municípios.