

Estudos Técnicos/Finanças/CNM¹ – Fevereiro/2021

Análise das Receitas Municipais até 10/2020

O presente estudo tem como objetivo analisar o comportamento das principais fontes de receita dos Municípios brasileiros durante o ano de 2020 até seu respectivo 5º bimestre. Para tanto, foram utilizadas variadas bases de dados disponíveis nos *sites* do Tesouro para contabilizar as receitas advindas de transferências da União, bem como modelo de estimativa interno da Confederação Nacional de Municípios (CNM). O intuito deste modelo é aferir o comportamento das receitas próprias dos Municípios. A necessidade de cálculo ocorre pelo fato de que a base de dados oficial encaminhada ao Tesouro Nacional pelos Municípios – RREO, Finbra – a esta altura do vigente exercício ainda não possui uma amostra significativa de dados que permita avaliar de forma consistente o comportamento das receitas próprias. Neste trabalho, à luz dos dados, tentamos compreender quais os impactos econômicos da pandemia na gestão municipal pelo lado das receitas e, com isso, demonstrar os desafios que os Municípios brasileiros enfrentaram, dando ênfase às receitas próprias, transferências advindas da União, entre elas uma análise especial do Fundo de Participação Municipal (FPM) – que é para a maioria dos Municípios a principal fonte de arrecadação –, bem como o resultado fiscal para o mesmo recorte temporal.

Análise geral

Apesar do desempenho econômico brasileiro ruim e das adversidades encontradas pelas gestões municipais, as transferências correntes da União têm tido um papel importante para os Entes subnacionais em 2020: as receitas correntes municipais acabaram sendo sustentadas pelo aumento das transferências da União – que cresceram em torno de 71% em relação ao ano anterior (2019). Dentro das transferências correntes da União, a rubrica responsável pelo aumento foi a “Outras Transferências Correntes da União” – vide tabela 2 –, somando cerca de R\$ 34 bilhões nos 10 primeiros meses de 2020. Ademais, metade desse valor – cerca de R\$ 15

¹ Publicação da Confederação Nacional de Municípios (CNM) | <http://www.cnm.org.br> | Presidente: Glademir Aroldi | Área de Estudos Técnicos | Consultor: Eduardo Stranz | Supervisora: Elisiane Beltrame Mangrich | Equipe: Alessandra dos Santos Ferreira, Carlos Adriano Vernieri da Silva, Hilton Leal Silva, Wanderson Silva Rocha | Coordenação de Divulgação: Área de Comunicação | Supervisora: Viviane Cruz | Atendimento Institucional – Fone: (61) 2101-6000 – e-mail: atendimento@cnm.org.br | Autorizada a reprodução desde que citada a fonte.

bilhões – foi destinada a despesas com saúde. O Auxílio Financeiro aos Municípios (AFM) até outubro de 2020 foi de cerca de R\$ 8 bilhões.

Tanto o valor *per capita* dessas transferências quanto os percentuais totais demonstram que os maiores destinos dos recursos foram Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, respectivamente. A tabela abaixo demonstra os dados por unidade da Federação.

Tabela 1 – Transferências da União para os Municípios em valores *per capita* e % do total, de acordo com o Estado

UF	Valor per capita R\$	% do total	UF	Valor per capita R\$	% do total
RS	3.239	5,45	SC	183	3,68
SP	2.474	16,84	BA	182	7,17
MG	1.296	12,73	AC	163	0,37
AM	671	1,62	PA	154	3,81
PR	623	5,45	RJ	137	7,7
PB	248	2,73	ES	135	1,46
MS	243	1	PE	132	3,92
TO	220	1,8	RR	104	0,53
AL	215	1,95	PI	92	2,42
GO	209	1,96	MT	33	2,05
CE	200	4,06	AP	29	0,34
RN	199	5,18	RO	24	0,72
MA	197	3,86	SE	9	1,14

Fonte: CGU.

As receitas próprias municipais foram afetadas com variação acumulada de 1% em comparação ao mesmo período de 2019; todavia, o impacto foi assimétrico nas diferentes unidades da Federação, com alguns Estados sendo mais afetados que outros. O gráfico 1 descreve o efeito desagregando ICMS e ISS por Estado.

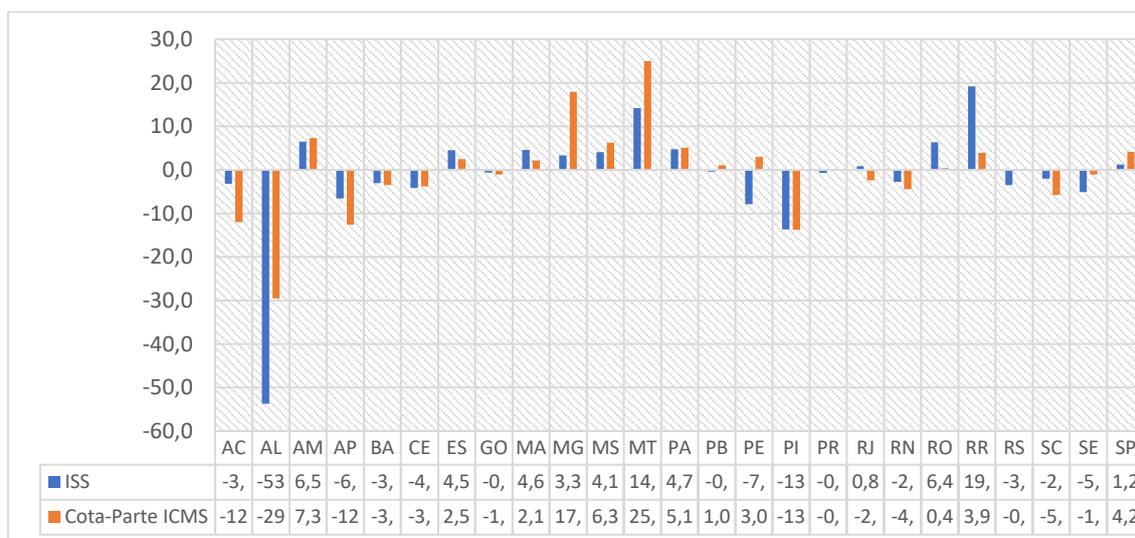
Tabela 2 – Variação % de Receitas e Despesas Correntes Municipais entre os bimestres de 2020 e 2019

Conta	Variação 2020-2019
Receitas	9,70%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	0,90%
IPTU	1,30%
ISS	0,80%
Transferências Correntes	17,30%
Cota-Parte do FPM	-6,20%
Cota-Parte do ICMS	3,00%
Cota-Parte do IPVA	5,90%
Cota-Parte do ITR	6,90%
Transferências do FUNDEB	3,60%
Outras Transferências Correntes	72,20%
Outras Receitas Correntes	-6,20%

Fonte: RREO, RCL e CGU.

Alguns Estados sofreram mais com a perda na arrecadação de ISS do que de ICMS. O Estado do Alagoas teve uma forte queda nos dois impostos, porém a queda do ISS tem sido maior. Os dados abaixo foram obtidos a partir da RCL, com base nos 2.228 Municípios que informaram os relatórios da RCL até o 5º bimestre de 2020.

Gráfico 1 – Variação % das receitas municipais de ICMS e ISS em relação ao ano anterior, por Estado, até o 5º bimestre



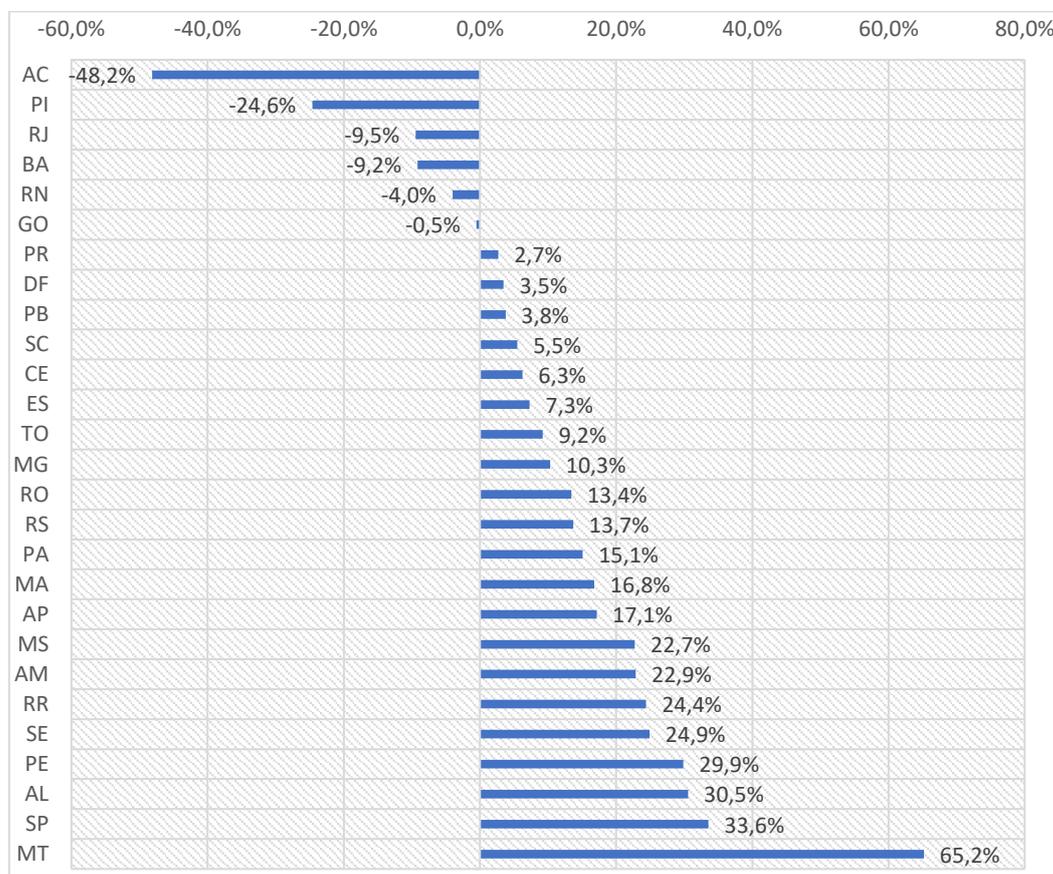
Fonte: RCL.

Uma das principais receitas tributárias de Estados e Municípios, o ICMS, variou nas diferentes regiões ao longo de 2020. Como pode ser acompanhado no gráfico 2, os maiores aumentos de arrecadação do tributo até outubro deste ano foram observados nos Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Proporcionalmente, a população dessas regiões foram as mais beneficiadas pela distribuição do Auxílio Emergencial. Nos Estados do Centro-Oeste, o bom desempenho do agronegócio, com o aumento da renda do campo e o impacto na economia local, também contribuiu para a melhora do ICMS.

O Estado com maior arrecadação de ICMS foi o Mato Grosso. O incremento de receita pode ser atribuído a alguns fatores: auxílio de R\$ 1,3 bilhão do governo federal ao Estado; auxílio emergencial para pessoas de baixa renda, num total de quase R\$ 3 bilhões; e, por fim, crescimento da arrecadação do Fethab – Fundo Estadual de Transporte e Habitação –, em razão das exportações de soja, milho, algodão e carne bovina.

Na região Norte, as perdas variaram. Acre foi o Estado com as maiores perdas: redução de 48% de arrecadação do ICMS em razão da pandemia do novo coronavírus. Um dos fatores que influenciaram na redução da arrecadação foi a ajuda à população afetada financeiramente pela Covid-19. O governo do Acre isentou cerca de 45 mil famílias de baixa renda do pagamento do ICMS da conta de luz.

Gráfico 2 – Variação % de Arrecadação Estadual de ICMS em relação ao ano anterior, até o 5º bimestre



Fonte: RCL.

Análise FPM

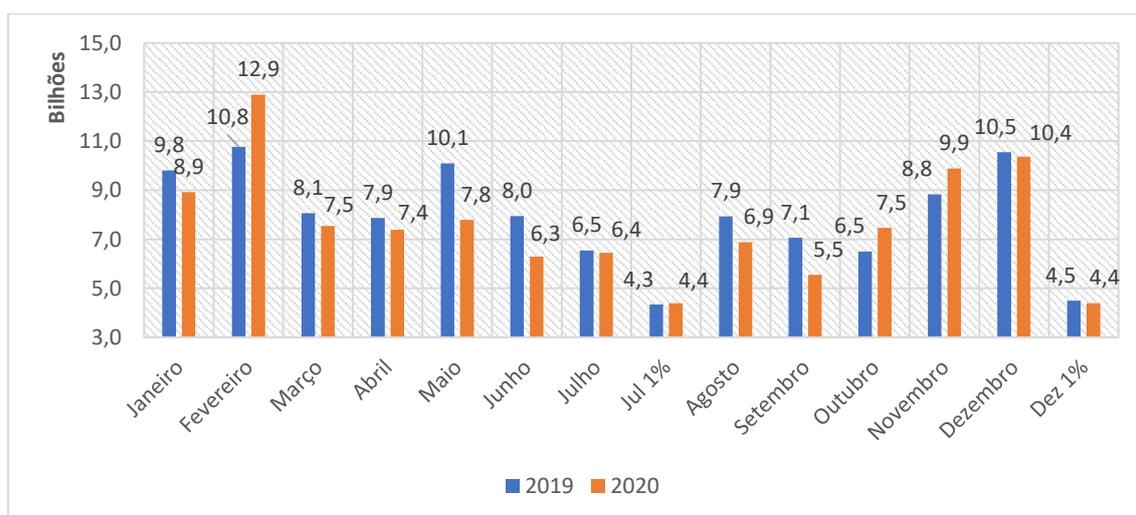
Os recursos do FPM são a principal fonte de receita dos Municípios. São inúmeras as responsabilidades de um Ente municipal, refletido, por exemplo, no aumento da quantidade de funcionários públicos municipais. Enquanto a União e os Estados têm redução no número de funcionários públicos, os Municípios aumentam esse número. Por que isso acontece? Porque só se faz atendimento à população com pessoas; uma escola só pode funcionar com professores; um posto de saúde só pode funcionar com médicos, um centro de assistência social só pode funcionar com psicólogos e assim por diante. O Município se vê paralisado em face das necessidades e demandas urgentes do espaço local, sem dispor dos recursos necessários para realizar uma gestão plenamente eficiente voltada às políticas públicas preventivas de médio e longo prazo.

Ao longo do ano, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) divulga notas decendiais (de 10 em 10 dias) a cada repasse do FPM em seu *site*. Tais notas possibilitam aos gestores municipais acompanhar o comportamento e a evolução dos repasses. Com o encerramento do ano de 2018, a CNM disponibiliza no presente estudo as informações sobre o valor acumulado repassado por meio do FPM aos Municípios no decorrer do ano passado e, ademais, as perspectivas para o Fundo em 2019.

No que diz respeito ao acumulado do ano, verifica-se que o valor total do FPM apresentou cenário negativo. O total repassado aos Municípios em 2020 apresentou queda de **4,1%** em termos nominais (sem considerar os efeitos da inflação) em relação ao mesmo período de 2019. Ao considerar o comportamento da inflação, observa-se que o FPM acumulado em 2020 teve queda de **7%** em relação ao mesmo período do ano anterior.

Percebe-se no gráfico 3 o comportamento negativo ao longo do ano. Apenas 3 meses apresentaram cenário maior do que o mesmo mês do ano passado, além do repasse extra do 1% de julho. O mês de maio teve o pior cenário, chegando a 23% de queda. Se levarmos em consideração além dos repasses mensais os repasses extras do FPM do 1% de julho e dezembro – portanto, 14 repasses – em 2020 houve 10 repasses negativos e apenas 4 com os valores maiores do que os observados em 2019.

Gráfico 3 – Comportamento do FPM 2019 x 2020

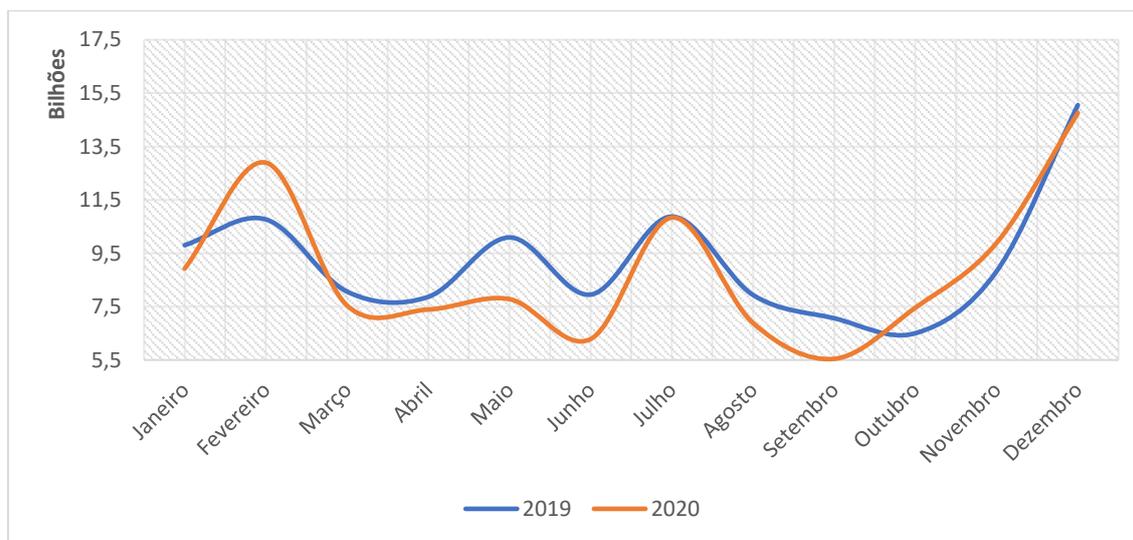


Fonte: STN.

O mês de fevereiro de 2020 foi o melhor mês do ano, apresentando crescimento de **19,8%** em relação ao mesmo mês de 2019. Os meses de outubro e novembro tiveram crescimentos de 14,7% e 12%, respectivamente, e o quarto repasse que apresentou aumento foi o repasse extra do 1% de julho, com crescimento de 1,3%.

O FPM, bem como a maioria das receitas de transferências do país, não apresenta uma distribuição uniforme ao longo do ano. Quando avaliamos mês a mês o comportamento dos repasses realizados pela Receita Federal em 2020, nota-se que ocorrem dois ciclos distintos. No primeiro semestre, estão os maiores repasses do FPM, mas, no outro ciclo, entre os meses de julho a novembro, os repasses diminuem significativamente, com destaque para setembro e outubro, como pode ser observado no gráfico 3.

Gráfico 4 – Distribuição do FPM no decorrer do ano de 2019 x 2020



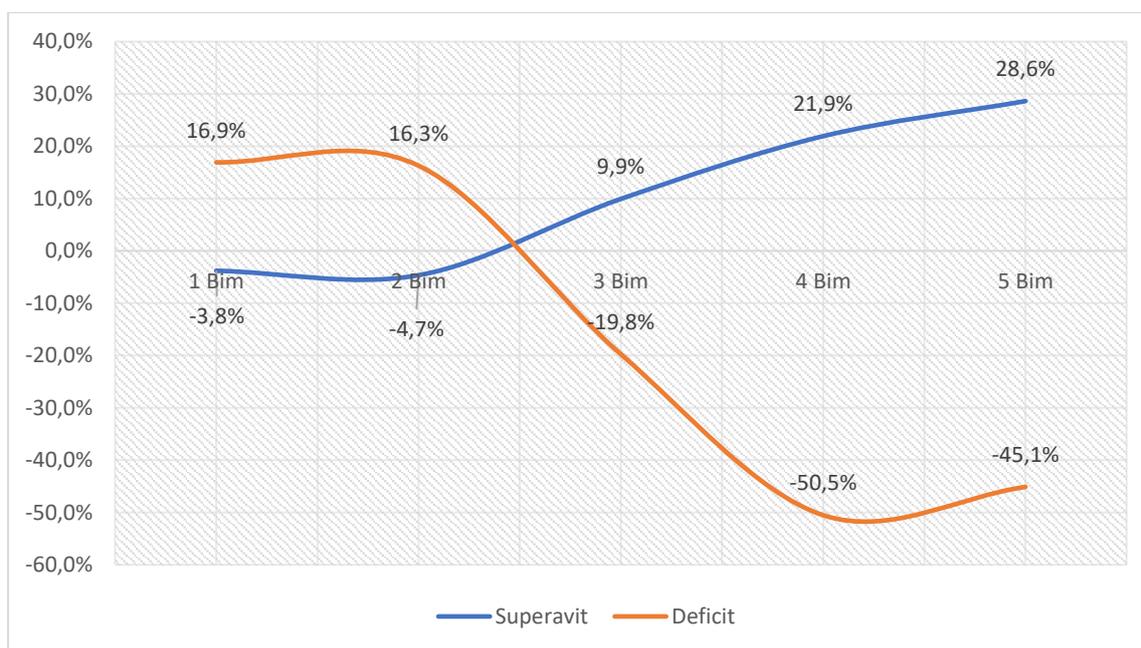
Fonte: Elaboração própria. Não considera os repasses de 1% de julho e dezembro.

Resultado fiscal

O resultado fiscal busca analisar o saldo líquido entre receitas e despesas dos Municípios. No cálculo não são levados em consideração os juros e a correção monetária da dívida pública, justamente por não fazerem parte da natureza operacional do governo. O superávit primário significa que a arrecadação advinda das receitas próprias e as transferências de **caráter não financeiro** excederam as despesas operacionais e **de caráter não financeiro**, em outras palavras significa que

o Ente arrecadou mais do que gastou e, dadas as limitações que Estados e Municípios possuem quanto à capacidade de endividamento e, sobretudo, quanto à não capacidade de emissão moeda, tal indicador pode ser considerado confiável para averiguar a saúde financeira do Ente. No presente estudo, analisamos 2.512 Municípios que possuem dados disponíveis no Siconfi com intuito de comparar o desempenho fiscal deles bimestre a bimestre entre os anos de 2019 e 2020.

Gráfico 5 – Resultado fiscal



Fonte: Siconfi, elaboração própria.

O gráfico 5 sintetiza algo que pode ser visto de forma contraintuitiva no decorrer da crise da Covid: durante o exercício de 2020 até o 5º bimestre, ocorreu uma melhora do resultado fiscal na base de Municípios analisada. Diz-se contraintuitivo porque a crise sanitária e de saúde eleva de forma significativa as despesas na função saúde. Segundo dados dos RREOs, tal função teve um crescimento de 15,6% na comparação em 2020 com relação a 2019. Por outro lado, o choque econômico gerado pela Covid, que tem impacto recessivo por conta das medidas necessárias à contenção da doença, diminui a capacidade arrecadatória dos Entes. Isto é, tanto pelo lado da despesa como pelo lado das receitas a tendência esperada era de piora do resultado fiscal dos Municípios. Todavia, o relevante aumento das transferências da União aos Entes municipais acabou compensando a frustração das receitas aderentes ao ciclo econômico, mais especificamente o ISS e

o ICMS. Tais tributos possuem elevado caráter cíclico e são considerados elásticos com relação à renda; ou seja, em momentos de desenvolvimento econômico, tendem a crescer acima do aumento do PIB e, em momentos de recessão, sofrem uma queda, na média, maior que o PIB. Dessa forma, com as receitas do ISS estáveis com relação ao mesmo período acumulado do ano anterior e a variação assimétrica do ICMS por Estado, até o 5º bimestre de 2020, a soma das transferências da União cresceu 71%, sendo essa a principal justificativa para o resultado fiscal apurado até aqui.

Conclusão

Tentamos apresentar com o presente estudo o estado das contas públicas municipais pela ótica das receitas. Foi demonstrado que, embora as receitas próprias tenham sofrido variação negativa no auge da crise, elas se recuperaram nos semestres posteriores. Além disso, a resposta das políticas públicas defendidas pela CNM junto à União – sobretudo no que tange à descentralização de recursos como forma de enfrentamento da crise – surtiu até aqui, na média, um efeito positivo no resultado fiscal dos Municípios analisados. Foi demonstrado também que a variação na atividade econômica impactou significativamente o Fundo de Participação dos Municípios, tornando ainda mais relevante o papel do Auxílio Emergencial e demais transferências extraordinárias para manutenção dos serviços públicos prestados à população pelos Entes municipais. Por fim, é salutar ressaltar que as incertezas quanto ao cenário econômico para o ano de 2021 sugerem cautela redobrada aos gestores municipais, pois não há clareza quanto à retomada estável do crescimento econômico. Além disso, a política fiscal da União após o término do estado de calamidade tende a se tornar novamente restritiva, reduzindo o espaço para novos auxílios emergenciais.