

## **A situação financeira dos Municípios Brasileiros: avaliação das despesas e receitas próprias de 2000 a 2007**

Apesar de os municípios estarem assumindo cada vez mais atribuições, a participação desse ente no bolo tributário se manteve a mesma desde o início da década.

A Confederação Nacional de Municípios (CNM) divulga alguns números das Finanças Públicas municipais com base nos dados do Finbra 2007 e anteriores, realizando estimativas, a fim de comparar a evolução das receitas e despesas municipais. Para tanto, analisou a divisão do bolo arrecadado nas três esferas de governo, constatando que não houve um aumento da participação da receita dos municípios no total da carga tributária, que fosse condizente com a transferência de competência dos demais entes para os municípios, observada ao longo da década. Como será apresentado, a participação dos municípios no total da arrecadação bruta dos entes passou de 5% em 2000 para 5,2 % em 2007. As receitas disponíveis, para esse mesmo ente, sofreram um pequeno aumento de 19,05%, do total, para 19,56%. Mas esses foram aumentos pouco significativos, já que não refletem a tendência do período, uma vez que em 2005 a participação dos municípios na receita disponível ainda era menor que em 2000. Constatou-se que a forma encontrada pelos municípios, para tentar fazer frente ao aumento de competência, foi ampliar o esforço para arrecadação própria. O ISS (principal arrecadação própria municipal) teve um crescimento duas vezes maior do que o ICMS (principal arrecadação própria estadual), entre 2003 a 2008.

Desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988, quando os municípios foram considerados entes autônomos da Federação, a descentralização das políticas públicas se tornou mais intensa, com isso, os municípios foram assumindo responsabilidades que eram das esferas estadual e federal. Para fazer frente a essas novas demandas, os municípios tiveram que se aparelhar melhor, investindo em capacitação técnica e, sobretudo, em pessoal. Na área de saúde, por exemplo, a União detinha, na década de 80, cerca de 800 mil servidores e hoje conta com cerca de 40 mil servidores. Essa queda no número de servidores federais teve de ser compensada com o aumento de funcionários nas prefeituras, para a execução das políticas de saúde pública, como atendimento em postos de saúde, execução do programa saúde da família, e os agentes comunitários de saúde, entre outros. Na área de educação, o processo foi semelhante. Com o advento do Fundef e agora do Fundeb, a relação entre matrículas das redes estaduais e municipais se inverteu em dez anos. Em 2000, do total de matrículas na rede pública (45.928.779), 46,1% (21.171.164) eram providas pela rede municipal. Em 2007 essa mesma proporção passou para 52,58%, ou seja, do total de 46.630.485 matrículas na rede pública, 24.516.142 foram oferecidas pela rede municipal. As políticas de Assistência Social também foram sendo gradativamente municipalizadas; e, hoje em dia, as ações dessa área são basicamente dessa esfera.

Com a intensificação dos programas federais durante a presente década, os quais transferiram parte dos serviços públicos para administração direta dos municípios, houve a necessidade de eles ampliarem sua estrutura de atendimento à população. Mas como mostrado a seguir, a parcela da receita que está disponível (após transferências) para as prefeituras não aumentou, mesmo quando os repasses provenientes dos programas federais foram considerados. Assim, a municipalização dos serviços públicos, observada recentemente, não veio acompanhada do devido financiamento para a execução das políticas. Veja tabela comparativa a seguir, com as participações dos entes federados em termos de arrecadação própria e disponível.

### Distribuição da carga tributária por nível de governo (% do total):

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Arrecadação bruta</b>								
União	67,65	67,81	68,61	67,66	67,96	68,81	68,56	69,09
Estados	27,37	27,36	26,78	27,24	27,00	26,26	26,55	25,70
Municípios	4,98	4,82	4,61	5,09	5,04	4,93	4,88	5,21
<b>Receita própria líquida</b>								
União	64,31	64,59	65,40	64,34	64,60	65,34	65,03	65,93
Estados	23,74	23,69	23,32	23,82	23,61	23,09	23,33	22,38
Municípios	11,95	11,73	11,27	11,83	11,79	11,56	11,63	11,69
<b>Receita disponível</b>								
União	53,19	53,19	53,61	53,12	53,38	53,62	53,13	53,49
FGTS/Sistema	5,85	5,77	5,24	5,18	5,07	4,86	5,05	5,09
União*	47,35	47,43	48,37	47,94	48,31	48,76	48,08	48,40
Estados	27,76	27,85	27,65	27,86	27,66	27,47	27,73	26,94
Municípios	19,05	18,96	18,74	19,02	18,96	18,91	19,14	19,58

Fonte: Elaboração própria (a partir da Tabela 4)

(\*) Receita disponível da União excluindo as receitas do FGTS e do Sistema S

O total de transferências intergovernamentais cresceu nos últimos anos, mas não o suficiente para aumentar a participação dos entes subnacionais, ou seja, cresceu apenas no mesmo ritmo de crescimento da carga tributária. Veja os valores das transferências líquidas recebidas por cada ente no período. Em 2000, o total das transferências líquidas para municípios representava 14,1% do arrecadado e, em 2007, esse percentual foi de 14,4%, um aumento pouco expressivo. Em proporção da arrecadação própria da União, o valor dessas mesmas transferências, que representavam 20,8% desse total, manteve exatamente essa proporção em 2007.

Quanto aos estados, a relação entre suas transferências líquidas e sua arrecadação própria cresceu de 1,4% em 2000, para 4,8% em 2008. Para os municípios, as receitas de transferências, que em 2000 eram 2,82 vezes maior que a arrecadação própria, em 2007 passaram para uma relação pouco menor de 2,76 vezes. Ou seja, as receitas próprias têm sido mais importantes para a ampliação dos recursos disponíveis das prefeituras do que as transferências recebidas dos demais entes.

### Carga Tributária Arrecadada e Disponível, por esfera (R\$ milhões):

Esfera	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
União	(52.426)	(60.950)	(73.616)	(80.873)	(95.022)	(114.725)	(128.565)	(147.922)
Estados	1.410	2.012	4.254	3.439	4.311	9.128	9.808	11.738
Municípios	51.015	58.938	69.362	77.434	90.711	105.597	118.756	136.184

É de se destacar que a maior parte do aumento da arrecadação própria dos municípios foi decorrente do ISS. Em valores de 2008, a arrecadação desse imposto, que era de 8,2 bilhões em 2002, será de 22 bilhões em 2008, segundo estimativas realizadas pela CNM. Uma parte da ampliação da arrecadação com ISS foi decorrente de sua nova regulamentação implantada em 2003, mas esse aumento também é reflexo do esforço de arrecadação própria que os municípios estão tendo que fazer para atender ao aumento das atribuições públicas. Veja a seguir a evolução do ISS em comparação ao principal imposto do país, o ICMS.

## 1 O desempenho do ISS versus ICMS

Uma boa forma de dimensionar o que significou a expansão da receita do ISS nestes últimos anos é compará-la com o ICMS, principal imposto estadual e tributo de maior arrecadação do país.

Considerando a estimativa da CNM para a arrecadação em 2008, entre 2003 e 2008, o ICMS cresceu 35,9% acima da inflação – metade do que cresceu o ISS (72,9%).

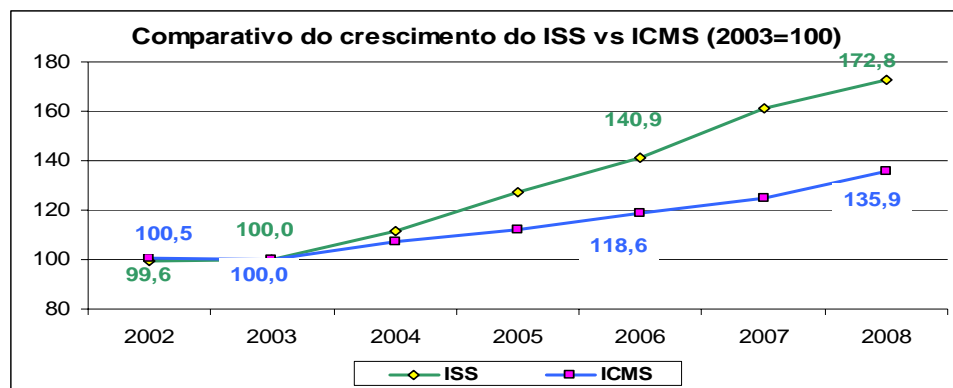
Se o ISS tivesse crescido no mesmo ritmo do ICMS, hoje os municípios arrecadariam R\$ 5 bilhões a menos por ano, o que diminuiria significativamente sua participação. Veja tabelas com valores da arrecadação com ISS e comparativo de crescimento com o ICMS.

### A receita de ISS depois da Lei 116/2003 (em milhões)

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Valores nominais	8.238	9.405	11.345	13.888	16.078	19.140	22.011
Valores atualizados	12.687	12.736	14.220	16.237	17.951	20.538	22.011

### O desempenho do ISS versus ICMS (índice real (2003=100))

Ano	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ISS	99,6	100,0	111,7	127,5	140,9	161,3	172,8
ICMS	100,5	100,0	107,0	112,0	118,6	124,6	135,9



## 2 Evolução das receitas e despesas

Apesar de as receitas municipais terem crescido no ritmo do bolo tributário total do governo, cerca de 48% acima da inflação no período de 2000 a 2007, as despesas aumentaram cerca de 50,6% no mesmo período. Entre as despesas, as que mais cresceram foram as de pessoal (59,3%), depois as de investimento (49,8%) e, um pouco atrás, o custeio da máquina (46,1%). O crescimento das despesas com pessoal muito acima do ritmo das receitas é outro indicativo do ajuste que os municípios vêm realizando para poder oferecer os serviços que crescentemente passam para sua responsabilidade. Vê-se que, apesar do cenário, os municípios conseguiram privilegiar os investimentos públicos mais do que o custeio da máquina administrativa.

Mesmo com a grande pressão sobre as despesas, depois de uma fase de dificuldades em 2003 e entre 2004 e 2007, os municípios estão ampliando ano a ano seu esforço fiscal, passando a apresentar, no agregado, consecutivos superávits primários. Em 2007, o saldo ultrapassou os R\$ 7,138 bilhões. Ou seja, mesmo não estando endividados, como mostrado a seguir, os municípios vêm contribuindo cada vez mais com o esforço fiscal do país. Veja os cálculos e estimativas a seguir.

### Evolução das contas municipais

em R\$ milhões (valores atualizados para 2008)

Itens	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receitas Primárias	153.327	159.079	166.695	159.824	176.129	188.020	198.593	227.695
Despesa Primária	146.456	150.556	163.908	160.935	171.126	177.874	193.953	220.557
Pessoal (inclui inativos)	64.553	67.752	73.478	74.492	78.716	83.942	88.311	102.817
Custeio da Máquina	63.801	67.280	67.653	68.221	72.490	77.859	83.439	93.187
Investimentos	16.259	14.118	21.840	17.319	19.653	15.813	21.762	24.358
Superávit Primário	6.871	8.523	2.786	(1.110)	5.003	10.147	4.640	7.138

### 3 Evolução do endividamento dos municípios

Acompanhando a evolução da suficiência de caixa, indicador que reflete a disponibilidade em caixa para liquidação do total de restos a pagar, vê-se que os municípios passaram de uma posição de deficitários para superavitários a partir de 2004, chegando ao saldo de R\$ 15 bilhões em suficiência de caixa em 2007. Esse indicador reflete a melhora na solvência de curto prazo dos municípios. Observa-se também, na tabela abaixo, que a dívida consolidada dos municípios em 2007 se manteve no mesmo patamar que se encontrava no início da década.

em R\$ milhões (valores atualizados para 2008)

Itens	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ativo Disponível (saldo em caixa, etc...)	11.042	20.033	22.403	20.974	19.957	35.088	37.353	45.111
Obrigações financeiras (restos a pagar)	22.525	22.401	23.950	22.677	18.388	22.079	25.102	29.953
Suficiência de Caixa (Ativo - Obrigações)	(11.483)	(2.368)	(1.547)	(1.703)	1.569	13.008	12.251	15.158
Dívida Consolidada Líquida	58.412	61.924	73.790	69.306	74.005	68.306	63.030	58.967

### 4 Comparando grandes e pequenos

Comparando os valores das receitas dos municípios por porte populacional, vê-se que os municípios menores obtiveram a maior expansão de seus recursos próprios entre 2003 e 2007. A grande surpresa dos números é que os municípios pequenos estão tendo um crescimento de arrecadação bem maior que os municípios de grande porte. No período de 2003 a 2007, os municípios com até 50 mil habitantes obtiveram, em média, um crescimento superior a 148% da sua arrecadação de ISS, enquanto os grandes se mantiveram numa média de 100%.

#### Expansão do ISS nos Municípios (em R\$ milhões nominais)

Faixa populacional	2003	2007	Var. 2003-07
até 5.000	44,9	149,2	232%
5.001 a 10.000	98,9	231,1	134%
10.001 a 20.000	217,8	559,4	157%
20.001 a 50.000	473,1	1.133,1	140%
50.001 a 100.000	600,4	1.201,9	100%
100.001 a 300.000	1.298,6	2.683,3	107%
300.001 a 1.000.000	1.708,2	3.413,1	100%
Mais de 1.000.001	4.963,3	9.768,5	97%
<b>Total</b>	<b>9.405,3</b>	<b>19.139,6</b>	<b>103%</b>

Nas outras receitas próprias, o fenômeno se repete, tendo os municípios com até 50 mil habitantes resultados mais expressivos do que a média dos demais.

**Demais receitas próprias (em R\$ milhões nominais)**

Faixa populacional	2003	2007	Var. 2003-07
até 5.000	182,7	347,8	90%
5.001 a 10.000	396,6	510,0	29%
10.001 a 20.000	748,1	1.141,9	53%
20.001 a 50.000	1.632,2	2.313,5	42%
50.001 a 100.000	1.655,0	2.395,1	45%
100.001 a 300.000	3.058,7	4.361,9	43%
300.001 a 1.000.000	3.404,0	5.762,7	69%
Mais de 1.000.001	7.846,8	12.252,6	56%
<b>Total</b>	<b>18.924,2</b>	<b>29.085,5</b>	<b>54%</b>

Com as transferências devolutivas e compensatórias acontece o contrário, os municípios grandes foram os que tiveram maior aumento dessas receitas.

**Transferências Devolutivas e Compensatórias\***

Porte	2003	2007	Var. 2003-07
até 5.000	1.688,9	1.792,2	6,1%
5.001 a 10.000	2.175,6	2.653,4	22,0%
10.001 a 20.000	3.116,2	4.935,5	58,4%
20.001 a 50.000	5.801,5	7.502,2	29,3%
50.001 a 100.000	3.432,8	6.447,8	87,8%
100.001 a 300.000	5.432,8	9.933,6	82,8%
300.001 a 1.000.000	5.269,0	10.299,5	95,5%
Mais de 1.000.001	6.033,7	11.562,6	91,6%
<b>Total</b>	<b>32.950,5</b>	<b>55.126,9</b>	<b>67%</b>

\* ICMS, IPVA, IOF, ITR, IPI, LC 87/96, FEX, CIDE, ROY, SAÚDE/EDUCAÇÃO

As transferências redistributivas como o FPM e o FEP (Fundo Especial do Petróleo) tiveram um comportamento diferente; a média é parecida em todos os portes de municípios no período.

**Transferências Redistributivas\***

Porte	2003	2007	Var. 2003-07
até 5.000	2.239,9	3.890,8	73,7%
5.001 a 10.000	2.327,4	3.785,1	62,6%
10.001 a 20.000	3.731,0	6.559,7	75,8%
20.001 a 50.000	4.229,0	7.388,5	74,7%
50.001 a 100.000	2.163,0	3.887,3	79,7%
100.001 a 300.000	2.402,4	4.387,3	82,6%
300.001 a 1.000.000	1.423,8	2.673,8	87,8%
Mais de 1.000.001	1.032,4	1.754,7	70,0%
<b>Total</b>	<b>19.548,9</b>	<b>34.327,3</b>	<b>76%</b>

\*FPM e FEP

O bom resultado fiscal apresentado pelas prefeituras deve-se, em grande parte, ao esforço que os municípios pequenos vêm realizando; e diferentemente da percepção comum da sociedade, esses são os que vêm se tornando cada vez menos dependentes de transferências.

**Confederação Nacional de Municípios - CNM**

**Área de Estudos Técnicos**

**Equipe:**

Eduardo Stranz



[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)

André Amorim Alencar