



# As finanças municipais em 2020

Novembro de 2020



**Insper**

# As finanças municipais em 2020

**Marcos Mendes<sup>1</sup>**

Resumo .....	3
Introdução .....	5
2 – Considerações iniciais .....	6
3 – Receita Corrente Líquida .....	9
3 – Despesa primária .....	10
4 – Déficit primário .....	12
5 – Disponibilidade líquida de caixa .....	13
6 – Dívida Consolidada Líquida .....	14
7 – Despesa de pessoal .....	15
8 – Os grandes municípios .....	18
9 – Conclusões .....	20

---

<sup>1</sup> Pesquisador associado do Insper.

## Resumo

Diversos motivos levariam à previsão de uma deterioração das contas dos municípios em 2020: a perda de receitas decorrente da crise econômica causada pela pandemia, o aumento de despesas necessário para lidar com as questões de saúde pública e o ano eleitoral, que costuma levar prefeitos a aumentar os gastos.

Contudo, o que se observa é que, em média, as contas municipais, que se mostravam saudáveis em 2019, melhoraram em 2020. A presente nota mostra significativa melhora nos indicadores de receita, despesa, déficit, saldo de caixa, dívida líquida. O único senão refere-se à despesa de pessoal, que permanece em nível elevado (a nota não avalia o passivo atuarial dos regimes próprios de previdência, que representa comprometimento adicional com gastos futuros de pessoal).

Os prováveis motivos para esse resultado inesperado são: (1) a rápida recuperação da arrecadação nos três níveis de governo, que levaram a uma baixa perda de receitas próprias e de transferências; (2) o elevado nível do socorro federal que, até agosto, em cálculo aproximado, superou o custo fiscal dos municípios com a pandemia em, pelo menos, R\$ 24 bilhões.

Em resumo, observa-se um aumento médio nominal de 9,3% da Receita Corrente Líquida (RCL) per capita frente a uma expansão menor da despesa primária per capita (8,5%). Isso levou a uma melhoria do resultado primário médio, que já era positivo em 2019 (1,3% da RCL) para 4% da RCL em 2020.

O saldo de caixa médio subiu de 15% para 21% da RCL. Já a Dívida Consolidada Líquida (DCL) média caiu de 13% para 6% da RCL.

Uma análise específica para os grandes municípios mostra que eles tiveram desempenho positivo similar ao dos demais.

A principal conclusão desta nota é que o Governo Federal deve ser cauteloso frente a pressões por novos socorros aos municípios. O Tesouro Nacional suportou sozinho o impacto fiscal da pandemia, sofrendo forte elevação de seu déficit e de sua dívida, colocando em risco a estabilidade fiscal do país. A evidência de que já houve ajuda mais que suficiente às prefeituras, e de que estas estão em confortável situação de caixa, deve ser levada em conta na definição das prioridades de novos gastos federais.

## Introdução

Esta nota tem por objetivo apresentar uma visão geral das finanças dos municípios brasileiros, indicando a situação que será herdada pelos prefeitos eleitos em 2020. O retrato que emerge é, surpreendentemente, de municípios com nível controlado de endividamento e melhoria dos indicadores fiscais em relação aos observados em 2019, apesar do preocupante nível das despesas de pessoal.

Trata-se de avaliar indicadores fiscais de curto e médio prazo. Não se analisa a situação dos regimes próprios de previdência que, em sua maioria, representam elevado ônus no longo prazo.

Em anos eleitorais, como o atual, os municípios tendem a gastar mais, conforme registra a conhecida literatura de ciclos eleitorais. Prefeitos deixam para perto da eleição a realização de obras ou a concessão de aumentos ao funcionalismo, para impulsionar sua reeleição ou a eleição de um correligionário<sup>2</sup>.

O ano de 2020 apresenta, ainda, o fator atípico da pandemia de Covid-19 que deveria contribuir para a ampliação do déficit nas contas municipais. Por um lado, os municípios tenderiam a perder receitas, devido à redução da atividade econômica, que afeta tanto as receitas próprias quanto as transferências recebidas, oriundas de parcelas da arrecadação estadual e federal. Por outro lado, medidas de mitigação do choque sanitário, financiadas pelas prefeituras, ampliariam as despesas.

Não obstante, os dados mostram que as contas municipais, no período janeiro-agosto de 2020, melhoraram na comparação com o mesmo período de 2019. Tendo em vista que desde agosto há forte recuperação da economia, e de que há sinais de

---

<sup>2</sup> Para literatura teórica ver, por exemplo:

NORDHAUS, William D. The political business cycle. *Review of Economic Studies*, v. 42, n. 2, p. 169-190, 1975.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Equilibrium political budget cycles. *American Economic Review*, v. 80, n. 1, p. 21-36, 1990.

BARON, D.P. (1994). Electoral competition with informed and uninformed voters. *American Political Science Review* 88 (1): 33-47.

Para o caso brasileiro, ver, por exemplo: MENDES, M. J. Eleições para prefeitos: como são escolhidos os gestores das políticas sociais descentralizadas? - 2004 Prêmio IPEA 40 Anos, IPEA-CAIXA.

SAKURAI, S.N.; MENEZES-FILHO, N.A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. *Public Choice*, v. 137, n.1-2, p. 301-314, 2008.

arrefecimento da pandemia, os dados aqui apresentados dificilmente assumirão tendência de deterioração fiscal até o final deste ano.

As principais causas desse desempenho surpreendente parecem ser, de um lado, o elevado socorro fiscal provido pelo Governo Federal e, por outro lado, a recuperação da economia (e da arrecadação) em ritmo mais rápido que o esperado.

Os números mostram que se deve ter cuidado com propostas de novos socorros federais aos municípios, tendo em vista, de um lado, a melhoria e o acúmulo de fundos fiscais nos municípios, em contraposição ao forte stress fiscal da União, que gastou além de suas possibilidades e se encontra com alto nível de endividamento.

A próxima seção faz considerações sobre as possíveis causas dessa surpreendente melhoria fiscal. As demais apresentam os dados relativos aos seguintes pontos: receita, despesa, déficit, disponibilidade de caixa, dívida e despesa de pessoal. Há, também, uma seção específica sobre grandes municípios, na qual se mostra que eles não tiveram comportamento médio distinto dos demais.

## 2 – Considerações iniciais

Os municípios brasileiros foram os principais ganhadores líquidos de recursos no redesenho do federalismo fiscal realizado pela Constituição de 1988<sup>3</sup>. Ainda que haja desequilíbrio na distribuição de recursos entre municípios (em geral os municípios de baixa população são muito beneficiados, em detrimento das cidades médias e periferias dos grandes centros)<sup>4</sup>, no agregado os municípios têm participação elevada na receita tributária total, após as transferências fiscais.

Além disso, ao contrário dos estados, depois de um período inicial de desajuste, eles não encontraram muito espaço para se endividar. Ao longo dos anos 1990, alguns municípios grandes, em especial os do Rio de Janeiro e de São Paulo, constituíram dívidas elevadas e enfrentaram crises fiscais. No entanto, a combinação de restrições

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo: PALOS, A.G.C. (2011). A Constituição de 1988 e o pacto federativo fiscal. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Estudos Legislativos. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2011\\_480.pdf](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema10/2011_480.pdf)

<sup>4</sup> MENDES, M.J. ; MIRANDA, R. B. ; COSIO, F. B. (2008) O Fundo de Participação dos Municípios precisa mudar. In: Dantas, B., Cruxên, E., Santos, F. e Lago, G.P.L (Org.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Brasília: Senado Federal, 2008, v. IV, p. 245-269

legais eficazes e de administrações voltadas a reorganizar suas finanças permitiu a solução dos casos mais graves.

Enquanto muitos governos estaduais permanecem em crise, tendo força política para repassar parte significativa dos seus passivos à União via renegociação de dívidas, os municípios têm se mantido mais saudáveis e com endividamento sob controle.

Em consequência, os municípios entraram na pandemia em situação fiscal melhor que a dos estados.

Especificamente no período 2019-2020, o bom desempenho das contas municipais pode ser explicado, por um lado, pelo socorro federal e, por outro, pela rápida recuperação econômica e seu impacto na arrecadação municipal e do ICMS, que tem 25% de suas receitas transferidas aos municípios.

A Tabela 1 apresenta uma aproximação do que teria sido o impacto da pandemia sobre as contas municipais até agosto de 2020, comparando-o com o socorro federal. Percebe-se que o socorro superou em muito as perdas municipais.

A tabela é formada com dados de 2.229 municípios para os quais havia dados disponíveis e consistentes. Embora sejam apenas 40% dos 5.570 municípios do país, eles representam 77% da população brasileira e incluem os maiores municípios em termos fiscais. Os municípios faltantes pouco acrescentariam aos valores totais aqui exibidos.

Do lado superior direito da tabela temos os principais itens de receita afetados pela pandemia: a receita tributária própria e as transferências recebidas de ICMS e do Fundo de Participação dos Municípios, que são as duas principais transferências para a grande maioria das prefeituras.

O que se percebe na comparação do período janeiro-agosto de 2020 com igual período de 2019 é que a receita tributária própria não se alterou, não havendo perdas em termos nominais. As quedas nas transferências de FPM (R\$ 3,9 bilhões) e ICMS (R\$ 1,6 bilhão) também foram pequenas, representando perda de apenas 6,5% e 3,4%, respectivamente. Houve, então, uma perda total de receita de R\$ 5,5 bilhões.

Em contraste, a ajuda financeira carregada pela União somou nada menos que R\$ 43,1 bilhões, conforme registrado na parte superior esquerda da Tabela 1. Isso significa

que os municípios tiveram um ganho, no fluxo de receitas, de R\$ 37,6 bilhões. A ajuda desembolsada até agosto foi quase oito vezes maior que a efetiva perda de receita no mesmo período.

**Tabela 1 – Impacto fiscal aproximado da pandemia e auxílio federal aos municípios: janeiro a agosto de 2020 vs. janeiro a agosto de 2019 (R\$ bilhões)**

<b>Ajuda Federal</b>	R\$ bilhões	<b>Impacto nas contas estaduais</b>	R\$ bilhões
Transferência em dinheiro (A)	43,1	Perda de receita tributária	0,0
Suspensão de pagamento de dívidas (B)	7,4	Perda de Receita nas transferências de FPM	3,9
		Perda de Receita nas transferências de ICMS	1,6
		<b>Sub-total (D)</b>	<b>5,5</b>
		Variação na despesa primária jan-ago (E)	21,1
<b>TOTAL (C) = (A)+(B)</b>	<b>50,5</b>	<b>TOTAL (F)= (D)+(E)</b>	<b>26,6</b>
Ganho no fluxo de receita (A)-(D)			37,6
Ganho no fluxo de caixa (C) - (D)			45,0
Ganho no fluxo de caixa descontando aumento de despesa (C)-(F)			23,9

Fontes: Ministério da Economia: Monitoramento dos Gastos da União com Combate à Covid-19

(<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-de-monitoramentos-dos-gastos-com-covid-19>); STN: Boletim mensal do FPM/FPE e IPI-Exportação (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/boletim-mensal-do-fpm-fpe-e-ipi-exportacao/2020/9>); Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO

Mas o socorro não se limitou a transferências financeiras. Além disso, houve diversas medidas de suspensão e postergação de pagamento de dívidas, que aliviaram o fluxo de caixa das prefeituras. A Lei Complementar 173/2020 permitiu a suspensão do pagamento de dívidas dos municípios parcelada com o INSS (aproximadamente R\$ 6 bilhões de folga de caixa) e das contribuições dos municípios aos seus regimes próprios de previdência (R\$ 2 bilhões de folga de caixa). Também autorizou a suspensão do pagamento de dívidas com instituições financeiras (a maioria pública e/ou com aval da União) durante 2020 (R\$ 4,3 bilhões) e das dívidas refinanciadas pela União (R\$ 1 bilhão)<sup>5</sup>. Supondo que essa suspensão seja linear no período março-dezembro, até agosto ela teria proporcionado um alívio de caixa de R\$ 7,4 bilhões.

<sup>5</sup> Fontes: STN (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/creditos-da-uniao-saldos-devedores-e-pagamentos-de-municipios-no-ambito-da-mp-no-2-185-2001/2001/114>), <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/06/Pacote-de-ajuda-financeira-a-estados-e-munic%C3%ADpios.pdf> e <https://static.poder360.com.br/2020/04/nota-tecnica-plano-de-socorro-aos-Estados-.pdf>



Agregando-se esse alívio de caixa, temos um ganho de fluxo de caixa de R\$ 45 bilhões, como registrado na penúltima linha da Tabela 1.

Mesmo que consideremos que todo o aumento de gastos dos municípios ocorrido de janeiro a agosto de 2020, na comparação com igual período de 2019, tenha decorrido de medidas de combate à pandemia<sup>6</sup>, ainda assim os municípios teriam obtido uma folga de caixa de R\$ 23,9 bilhões, como mostra a última linha da Tabela 1.

Até o final deste ano, esse benefício deve crescer, pois a arrecadação está reagindo e as transferências e suspensões de dívida continuarão a ocorrer.

As transferências em excesso e a pequena perda nas receitas tributárias e de transferências parecem ter contribuído para o bom desempenho das contas municipais em 2020, conforme analisado a seguir. Os dados utilizados são do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal dos municípios, consolidado pela Secretaria do Tesouro Nacional no sistema Siconfi<sup>7</sup>. Para cada conjunto de variáveis analisado, foram agregadas as informações disponíveis por tamanho da população municipal.

### 3 – Receita Corrente Líquida

A Tabela 2 mostra o desempenho da Receita Corrente Líquida (RCL) de janeiro a agosto de 2020, comparada com igual período de 2019, para o conjunto de 2.427 municípios para os quais havia dados disponíveis nos dois exercícios. Os valores estão expressos em reais nominais per capita.

Observa-se, na coluna (D), que na soma total dos municípios, houve aumento de 7,9% da RCL per capita em 2020 na comparação com 2019. Trata-se de aumento real, dada uma inflação na faixa de 3% ao ano<sup>8</sup>. Esse desempenho é surpreendente para um ano de forte choque econômico como o de 2020. Certamente a ajuda federal direta e a mitigação do impacto econômica da crise, via medidas federais de expansão fiscal, contribuíram para a sustentação da receita.

---

<sup>6</sup> O que seria um exagero, pois há crescimento inercial da despesa com os reajustes automáticos do funcionalismo, não relacionadas à pandemia.

<sup>7</sup> <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>

<sup>8</sup> Optou-se por trabalhar com valores nominais porque alguns indicadores são informados apenas para a soma total do período, não permitindo o deflacionamento mês a mês das variáveis.

Quando a informação é estratificada por tamanho de municípios, percebe-se que o bom desempenho da receita ocorreu em todas as faixas populacionais. Considerando o dado município a município, o crescimento médio da RCL per capita foi ainda maior que o crescimento agregado, atingindo 9,3%.

A coluna (F) mostra que apenas 8% dos municípios tiveram queda nominal de receita na comparação de 2020 com 2019.

**Tabela 2 – Receita Corrente Líquida dos municípios de janeiro a agosto:  
2020 vs. 2019 (R\$ per capita)**

População		Nº de municípios	RCL per capita média 2019	RCL per capita média 2020	Var % da RCL per capita média	Nº de municípios que tiveram queda na RCL per capita	% de municípios que tiveram queda na RCL per capita
Maior que	Até						
		(A)	(B)	(C)	(D)=(C)/(B)-1	(E)	(F)=(E)/(A)
-	5.000	345	3.456	3.723	7,7%	41	12%
5.000	10.000	387	2.089	2.322	11,2%	31	8%
10.000	20.000	569	1.817	2.012	10,7%	41	7%
20.000	50.000	533	1.793	1.968	9,7%	44	8%
50.000	100.000	300	1.844	2.038	10,5%	23	8%
100.000		293	2.040	2.168	6,3%	31	11%
Total		2.427	2.050	2.212	7,9%	200	8%
Média					9,3%		

Fonte: STN-Siconfi. RREO 4º bimestre de 2019 e de 2020.

### 3 – Despesa primária

A Tabela 3 mostra o desempenho da despesa primária<sup>9</sup> de janeiro a agosto de 2020, comparada com igual período de 2019, para o conjunto de 2.527 municípios para os quais havia dados disponíveis nos dois exercícios. Os valores estão expressos em reais nominais per capita.

A coluna (D) mostra que a despesa primária per capita cresceu 7,2% no agregado dos municípios. Considerando o crescimento município a município, a variação média foi de 8,5%.

<sup>9</sup> Resultados similares foram obtidos para despesa corrente.

Esses números indicam crescimento real da despesa, mas estão longe de representarem um forte aumento de gastos para contrarrestar o impacto da pandemia. Apenas a título de comparação, a despesa do Governo Federal cresceu 49% na comparação de janeiro-agosto de 2020 frente a janeiro-agosto de 2019<sup>10</sup>.

O aumento da despesa também se mostrou inferior ao da receita, mostrado na Tabela 2, de modo que houve redução do déficit fiscal, como será evidenciado adiante, na Tabela 4.

Não obstante o crescimento médio moderado da despesa, a coluna (F) mostra que uma proporção razoável de municípios (19%) teve aumento da despesa nominal superior a 15%. Esses certamente encontrarão maior dificuldade fiscal, mas isso não caracteriza um quadro de desequilíbrio generalizado nas finanças municipais. Provavelmente são situações determinadas por fatores locais, como maior impacto da pandemia ou menor disciplina fiscal.

**Tabela 3 – Despesa primária dos municípios de janeiro a agosto:  
2020 vs. 2019 (R\$ per capita)**

População		Nº de municípios	Despesa primária per capita média 2019	Despesa primária per capita média 2020	Var %	Números de municípios em que a despesa primária cresceu mais de 15%	% de municípios em que a despesa primária cresceu mais de 15%
Maior que	Até						
		(A)	(B)	(C)	(D)=(C)/(B)-1	(E)	(F)=(E)/(A)
-	5.000	370	3.409	3.628	6,5%	69	19%
5.000	10.000	411	2.099	2.246	7,0%	75	18%
10.000	20.000	593	1.812	1.929	6,5%	113	19%
20.000	50.000	551	1.743	1.883	8,0%	105	19%
50.000	100.000	308	1.729	1.895	9,6%	71	23%
100.000		294	1.900	2.043	7,5%	58	20%
Total		2.527	1.936	2.075	7,2%	491	19%
Média					8,5%		

Fonte: STN-Siconfi. RREO 4º bimestre de 2019 e de 2020.

<sup>10</sup> Fonte: Resultado do Tesouro Nacional: ago/2020.

## 4 – Déficit primário

Os dados de receita e despesa das Tabelas 2 e 3 permitem a construção, na Tabela 4, de uma *proxy* para o superávit ou déficit primário municipal<sup>11</sup>. Os números são apresentados na Tabela 4, para todos os municípios que tinham dados completos para receita e despesa.

Mais uma vez os números surpreendem, por mostrarem uma melhora em vez da esperada piora, na comparação de 2020 com 2019<sup>12</sup>.

De acordo com a coluna (B), os municípios em 2019 tinham uma situação confortável: no agregado, exibiam um superávit primário equivalente a 5,5% da RCL. Considerando os municípios um a um, o superávit primário médio era de 1,3% da RCL. Trata-se de situação muito distinta do crônico e elevado déficit das contas federais e estaduais.

A situação que já era boa em 2019 melhorou em 2020. Os superávits total e médio subiram, respectivamente, para 6% e 4,1% da RCL. As colunas (D) e (E) mostram que também melhorou o indicador de municípios com déficit primário superior a 3% da RCL: eram 30% do total em 2019 e passaram a ser apenas 20% em 2020.

---

<sup>11</sup> O ideal seria usar receita primária e despesa primária. Contudo, a RCL é uma boa aproximação da receita primária, visto que ficariam faltando apenas as receitas primárias de capital (por exemplo, alienação de bens) e deveriam ser deduzidas as receitas correntes financeiras (por exemplo, receita de juros). Como ambas são de baixa relevância, o uso da RCL em substituição à receita primária não afeta significativamente o resultado.

<sup>12</sup> Resultado ainda mais positivo foi obtido analisando-se o déficit corrente (receitas correntes – despesas correntes).

**Tabela 4 – Resultado primário dos municípios de janeiro a agosto:  
2020 vs. 2019 (% da Receita Corrente Líquida)**

População		Nº de municípios	Superávit (+) ou Déficit (-) médio (% RCL) 2019	Superávit (+) ou Déficit (-) médio (% RCL) 2020	Percentual de municípios com déficit maior que 3% da RCL em 2019	Percentual de municípios com déficit maior que 3% da RCL em 2020
Maior que	Até					
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
-	5.000	340	1,2%	2,7%	32%	26%
5.000	10.000	379	-0,4%	3,3%	35%	23%
10.000	20.000	568	-0,3%	3,7%	36%	19%
20.000	50.000	521	1,2%	4,4%	29%	19%
50.000	100.000	302	3,1%	5,3%	21%	14%
100.000		286	5,0%	5,2%	17%	18%
Total		2.396	5,5%	6,1%	30%	20%
Média			1,3%	4,0%		

Fonte: STN-Siconfi. RREO 4º bimestre de 2019 e de 2020.

## 5 – Disponibilidade líquida de caixa

A melhoria dos fluxos fiscais se traduz, também, em um aumento das disponibilidades líquidas de caixa (recursos disponíveis, deduzidas as obrigações já assumidas, em geral os chamados “restos a pagar processados”).

A Tabela 5 mostra que, no caso dos 1.906 municípios para os quais havia dados disponíveis, o saldo médio das disponibilidades de caixa, ao final de dezembro de 2019, equivalia a 15% da receita corrente líquida realizada naquele ano. Ao final de agosto de 2020, o dinheiro em caixa havia subido, em média, para 21% da RCL. Houve aumento em todas as faixas populacionais.

A coluna (D) mostra que apenas 13% dos municípios tiveram redução nos seus caixas na comparação de dezembro de 2019 com agosto de 2020. Se considerarmos as perdas mais pronunciadas, acima de 5 pontos percentuais de RCL, somente 4% dos municípios estariam em tal situação, como mostra a coluna (E).

Em suma, houve expressivo aumento do dinheiro líquido no caixa dos municípios. Esse provavelmente é um retrato do grande fluxo de transferências adicionais feitas pela União que, em vez de totalmente gastas em ações direta ou indiretamente relacionadas à pandemia, acabaram engordando o caixa municipal.

**Tabela 5 – Disponibilidade de caixa dos municípios:  
dezembro de 2019 vs. agosto de 2020 (% da Receita Corrente Líquida)**

População		Nº de Municípios	Dezembro de 2019	Agosto de 2020	% de municípios com queda na relação Disp. de cx/RCL	% de municípios com queda na relação Disp. de cx/RCL maior que 5%
Maior que	Até					
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
-	5.000	298	16%	22%	16%	4%
5.000	10.000	300	14%	22%	9%	3%
10.000	20.000	443	12%	19%	11%	4%
20.000	50.000	389	15%	20%	0%	4%
50.000	100.000	224	16%	21%	10%	5%
100.000		252	17%	22%	16%	6%
Total		1906	18%	24%	13%	4%
Média			15%	21%		

Fonte: STN-Siconfi. RREO 4º bimestre de 2019 e de 2020.

## 6 – Dívida Consolidada Líquida

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) de estados e municípios é definida, pela Resolução nº 40/2001, do Senado Federal como sendo a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”<sup>13</sup>. A mesma Resolução fixa como limite máximo para os municípios uma DCL equivalente a 120% da Receita Corrente Líquida anual<sup>14</sup>.

A Tabela 6 mostra que o nível de endividamento dos municípios, já em 2019, estava muito abaixo desse teto legal. Em média, em 2019, a dívida dos municípios era de apenas 13% da RCL, quando pela norma do Senado o limite é 120%. Percebe-se que, em média, os municípios com menos de 5 mil habitantes são credores líquidos.

A situação se tornou ainda mais confortável em 2020, quando a relação média entre dívida e receita caiu para 6%.

Mesmo baixando a régua do que se consideraria endividamento elevado para 50% da RCL, é pequeno o percentual dos municípios que extrapolam essa marca. Em 2019, eram 12% do total (coluna D), caindo para 9% em 2020 (coluna E).

<sup>13</sup> Art. 1º, § 1º, inciso V.

<sup>14</sup> Art. 3º, inciso II.

**Tabela 6 – Dívida Consolidada Líquida:  
dezembro de 2019 vs. agosto de 2020 (% da Receita Corrente Líquida)**

População		Nº de municípios	2019	2020	% de municípios acima de 50% da RCL em 2019	% de municípios acima de 50% da RCL em 2020
Maior que	Até					
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
-	5.000	337	-1%	-8%	3%	2%
5.000	10.000	377	14%	6%	15%	11%
10.000	20.000	558	19%	11%	16%	12%
20.000	50.000	510	18%	11%	16%	11%
50.000	100.000	288	11%	5%	11%	8%
100.000		291	9%	3%	8%	5%
Total		2361			12%	9%
Média			13%	6%		

Fonte: STN-Siconfi. RREO 4º bimestre de 2019 e de 2020.

Esses números refletem, por um lado, o já mencionado controle do endividamento municipal, ao contrário da trajetória tomada pelos estados. Por outro lado, também indicam como a melhoria de receita em 2020 ajudou a reforçar o quadro de baixo endividamento.

## 7 – Despesa de pessoal

Um importante item de despesa é a despesa de pessoal. Em primeiro lugar, porque os serviços prestados pelos municípios são intensivos em mão de obra (em especial na educação e na saúde). Em segundo lugar, porque essa é uma despesa rígida devido às restrições à demissão e às regras benevolentes de concessão de aposentadoria e pensão. Em terceiro lugar, porque a contratação de pessoal costuma ser um veículo de obtenção de apoio político, sempre pressionando a despesa. Em quarto lugar, porque o alto grau de organização sindical do funcionalismo pressiona a despesa para cima, seja por reajustes reais, seja por ampliação de contratações. Em quinto lugar, porque, no caso do magistério, há uma regra federal de piso salarial que determina fortes reajustes reais todos os anos<sup>15</sup>.

A Lei de Responsabilidade fiscal estabelece como limite máximo para a despesa com pessoal do Poder Executivo municipal o equivalente a 54% da RCL<sup>16</sup> e para o Legislativo 6%, totalizando 60% da RCL, sempre tomando como referência o executado

<sup>15</sup> Lei 11.738/2008.

<sup>16</sup> Art. 20, inciso III.

nos últimos 12 meses. A coluna B da Tabela 7 mostra que, ao final do segundo quadrimestre de 2019, os municípios de todas as faixas populacionais estavam abaixo desse limite. Na média geral, atingiram 55% da RCL.

Ao final do segundo quadrimestre de 2020, os índices referentes aos últimos 12 meses melhoraram para todas as faixas populacionais, provavelmente graças à melhoria da RCL (retratada na Tabela 2). A média geral ficou em 52,8% da RCL, como mostra a coluna (C).

É importante analisar quantos municípios extrapolam o limite legal. A coluna (D) mostra que, em 2019, nada menos que 22% dos municípios gastavam com pessoal acima do que é permitido pela LRF. Como existe alta probabilidade de os números municipais serem subestimados, para evitar o desenquadramento na LRF e consequente punição do gestor, calculou-se na coluna (E) um limite mais baixo, de 55% da RCL, para capturar aqueles municípios que ficam um pouco abaixo do limite legal: em 2019, seriam 45% dos municípios acima desse parâmetro.

Os números de 2020 melhoram, mas ainda indicam um percentual alto de municípios com alta despesa de pessoal: 15% gastando acima do limite legal (coluna F) e 34% gastando acima de 50% da RCL.

**Tabela 7 – Despesa de pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo nos 12 meses encerrados em agosto 2020 (% da Receita Corrente Líquida)**

População		Nº de municípios	2019	2020	2019		2020	
Maior que	Até				% de municípios acima do limite legal de 60% da RCL	% de municípios acima de 55% da RCL	% de municípios acima do limite legal de 60% da RCL	% de municípios acima de 55% da RCL
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
-	5.000	284	55,0%	52,6%	21%	43%	12%	29%
5.000	10.000	313	56,5%	54,1%	29%	42%	19%	42%
10.000	20.000	488	57,0%	54,6%	28%	43%	21%	43%
20.000	50.000	476	56,0%	53,9%	27%	39%	18%	39%
50.000	100.000	276	53,1%	51,1%	14%	28%	9%	28%
100.000		272	50,0%	48,2%	3%	16%	4%	11%
Total		2109			22%	45%	15%	34%
Média			55,0%	52,8%				

Fonte: STN-Siconfi. RGF do 2º quadrimestre de 2019 e de 2020.



A LRF exige que seja cumprido limite específico e separado para o Poder Executivo e o Legislativo. Assim, municípios que cumprem o limite na soma dos dois poderes podem descumprir o limite em um deles. A Tabela 8 reproduz a Tabela 7, utilizando os dados apenas do Poder Executivo. Os índices de descumprimento são bem mais elevados: mais de ¼ dos municípios estava acima do limite legal de gasto de pessoal do Executivo, e quase metade gastava acima de 50% da RCL.

Esses dados mostram que, a despeito da confortável situação em termos de receita, déficit, dívida e saldo de caixa, mostrada nas seções anteriores, os municípios devem se preocupar com o nível de suas despesas de pessoal. O crescimento desse tipo de despesa é de difícil reversão e gera obrigações previdenciárias que tornam o gasto bastante rígido.

As novas administrações municipais não terão muito espaço para contratar e conceder reajustes. O descuido nessa rubrica pode colocar a perder o quadro de boa saúde financeira que, em média, se apresentou nesta nota. Registre-se, ainda, que esta nota não analisa o problema do alto passivo atuarial de muitos regimes próprios de previdência, que representam obrigação rígida e crescente de gastos no futuro.

**Tabela 8 – Despesa de pessoal do Poder Executivo nos 12 meses encerrados em agosto 2020  
(% da Receita Corrente Líquida)**

População		Nº de municípios	2019	2020	2019		2020	
Maior que	Até				% de municípios acima do limite legal de 54% da RCL	% de municípios acima de 50% da RCL	% de municípios acima do limite legal de 54% da RCL	% de municípios acima de 50% da RCL
		(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	(G)
-	5.000	352	51,1%	48,9%	26%	55%	16%	38%
5.000	10.000	401	53,7%	51,6%	42%	68%	30%	53%
10.000	20.000	586	54,2%	52,1%	43%	72%	35%	58%
20.000	50.000	542	53,8%	51,9%	43%	68%	32%	56%
50.000	100.000	305	50,8%	48,9%	23%	52%	18%	40%
100.000		286	53,0%	51,0%	10%	36%	9%	26%
Total		2472			34%	62%	26%	48%
Média			52,4%	50,4%				

Fonte: STN-Siconfi. RGF do 2º quadrimestre de 2019 e de 2020.

## 8 – Os grandes municípios

É relevante olhar, em maior detalhe, a situação fiscal dos maiores municípios. Eles concentram parcela relevante da população total e suas contas têm impacto fiscal agregado relevante para a economia. Dos 30 municípios de maior população, somente Maceió - AL não dispunha de dados para a maioria das variáveis no banco de dados do Tesouro Nacional. A Tabela 9 contém informações detalhadas para os demais 29 municípios, cuja população equivale a 25% da população nacional.

Percebe-se que, em média, a receita tributária desses municípios caiu 2,2% no período janeiro-agosto de 2020 em relação a igual período de 2019. Porém, as transferências federais e estaduais, aí incluídas as transferências feitas em caráter emergencial para combate à Covid-19, fizeram como que a Receita Corrente Líquida desses municípios subisse, em média, 8,1%, mais que compensando a perda de receita tributária.

Assim, reproduz-se nos grandes municípios o mesmo fenômeno observado para todo o universo dos municípios: houve ganho substancial de receita mesmo em meio à grave crise. Apenas 3 dos 29 municípios retratados na Tabela 9 tiveram queda em suas RCL.

O crescimento da RCL também superou a expansão da despesa corrente. Esta cresceu, no agregado dos 29 municípios, R\$ 4,8 bilhões, enquanto a RCL se expandiu R\$ 9,6 bilhões. Apenas 2 dos 29 municípios tiveram deterioração mais pronunciada na comparação de receitas e despesas correntes, enquanto oito municípios melhoraram substancialmente.

Os dados individuais de resultado primário, por sua vez, precisam ser analisados com certa cautela, por envolverem despesas de capital não-recorrentes. Como estamos avaliando um período menor que o anual (janeiro-agosto), é possível que uma despesa dessa natureza, de elevado valor, pese nas contas de um município que decidiu fazê-la dentro do período analisado, enquanto outro município, que deixou para fazer investimentos mais para o final do ano, apareceria com contas mais equilibradas.

Por isso, o que é relevante ressaltar em relação ao resultado primário é que, mesmo em um ano eleitoral, que concentra volume maior de investimentos, os grandes

municípios, em média, não tiveram piora acentuada no indicador. Na verdade, em pleno ano eleitoral mantiveram superávit primário.<sup>17</sup>

Quanto ao saldo de caixa, a exemplo do que se observou para a totalidade dos municípios (Tabela 5), houve significativo aumento de 60%, equivalente a R\$ 16 bilhões na soma dos 25 municípios para os quais há dados disponíveis. Apenas 2 deles tiveram redução em seus caixas. Isso ilustra o argumento central desta nota, de que os municípios tiveram ganhos e folga financeira em meio à grave crise econômica e fiscal, graças, principalmente, à elevada ajuda federal.

A dívida consolidada líquida caiu em 21 dos 29 municípios e, em todos eles, permanece muito abaixo do limite legal de 120% da RCL. Sete municípios são credores líquidos, ou seja, em agosto de 2020 tinham obrigações menores que os seus saldos de caixa e demais haveres a receber.

Nenhum dos municípios supera o limite de 60% da RCL em despesas de pessoal. Porém, como é sabido, há uma tendência a reportar valores a menor nessa rubrica, para evitar penalidades ao gestor. Mesmo baixando um pouco a régua, para identificar municípios próximos ao limite e que, na realidade, poderiam estar desrespeitando o limite, temos apenas 6 municípios gastando acima de 50% da RCL. Os grandes municípios parecem estar mais confortáveis em termos de despesa de pessoal que a totalidade das cidades, conforme visto nas Tabelas 7 e 8, acima.

Em suma, os grandes municípios parecem mostrar robustez financeira, ajudados pelo fluxo de transferências federais extraordinárias, e exibem equilíbrio de fluxo de receitas e despesa, bem como situação confortável quanto ao estoque de obrigações e saldo de caixa. Assim como os demais municípios, já tinham, em média, uma situação fiscal de curto e médio prazo equilibrada, que melhorou com o fluxo elevado de ajuda recebida.

Vale notar que grandes municípios têm elevado passivo atuarial em seus regimes próprios de previdência. Esta nota, focada em aspectos fiscais de curto prazo, não entrará nessa análise, que requereria a avaliação de outro conjunto de dados.

---

<sup>17</sup> Vale lembrar que municípios de grande porte têm maior acesso a empréstimos e, por isso, podem realizar investimentos de maior vulto e, com isso, registrar maiores déficits primários.

## 9 – Conclusões

O ano de 2020 tem eleições municipais e foi afetado pela pandemia de Covid-19. Esses dois fenômenos tendem a gerar expansão de despesa e perda de receitas municipais. Por isso, seria de se esperar uma deterioração nas contas das prefeituras.

No entanto, o elevado volume de socorro federal, associado à rápida recuperação da receita tributária nos três níveis de governo, levou, paradoxalmente, a uma melhoria nos indicadores fiscais de 2020 apurados até agosto em comparação com o mesmo período de 2019.

A nota mostrou significativas melhoras na Receita Corrente Líquida, no resultado primário, no saldo de caixa e no endividamento como proporção da receita.

Isso indica que deve haver cuidado com propostas de ampliação de socorro federal aos municípios em 2021, pois, se do lado municipal acumularam-se “gorduras” ao longo de 2020, no nível federal houve um insustentável aumento do déficit e da dívida pública, que já ameaçam a estabilidade macroeconômica.

Sem a ajuda federal, o desempenho da RCL em 2021 não será tão exuberante, e isso exigirá que os municípios voltem para o trilho da cautela fiscal. Em especial, será importante ter cuidado com a despesa de pessoal que, como mostrado acima, ainda se encontra em nível elevado.

**Tabela 9 – Municípios mais populosos: diversos indicadores**

Município	Receita Tributária (R\$ milhões)				RCL (R\$ milhões)				Despesa Corrente (R\$ milhões)				Superávit (+) ou Déficit (-) Primário (% da RCL)			Saldo de Caixa (R\$ milhões)				Dívida Consolidada Líquida (% RCL)			Desp. Pessoal Exec. e Leg. em 12 meses até ago 2020 (% da RCL)
	2019	2020	Var	Var %	2019	2020	Var	Var %	2019	2020	Var	Var %	2019	2020	Var (p.p.)	2019	2020	Var	Var %	2019	2020	Var (p.p.)	
São Paulo - SP	22.978	23.744	766	3,3%	36.425	39.782	3.357	9,2%	31.706	32.951	1.245	3,9%	11,0	12,5	1,5	12.964	19.452	6.488	50%	54,1	38,5	-15,6	35,5
Rio de Janeiro - RJ	8.734	8.668	- 66	-0,8%	15.239	15.795	555	3,6%	14.743	14.371	- 372	-2,5%	2,8	7,5	4,7	nd	2.100	nd	nd	67,0	62,4	-4,6	57,8
Salvador - BA	1.829	1.698	-131	-7,2%	4.035	4.255	220	5,5%	3.572	3.834	262	7,3%	5,6	- 0,3	- 5,9	1.748	2.179	431	25%	-7,1	-7,0	0,1	39,2
Fortaleza - CE	1.339	1.283	- 56	-4,2%	4.359	4.758	399	9,2%	4.320	4.767	447	10,3%	- 2,9	- 4,9	- 2,0	1.512	1.354	- 158	-10%	7,4	15,6	8,2	44,5
Belo Horizonte - MG	2.945	2.917	- 28	-1,0%	6.885	7.813	928	13,5%	5.832	6.307	475	8,1%	12,9	14,6	1,6	1.760	3.255	1.495	85%	16,4	6,7	-9,7	40,1
Manaus - AM	852	860	8	1,0%	3.023	3.355	332	11,0%	2.803	2.796	- 7	-0,3%	- 4,5	1,8	6,3	888	1.619	731	82%	11,6	13,2	1,6	43,1
Curitiba - PR	2.135	2.129	- 6	-0,3%	5.115	5.225	111	2,2%	4.683	4.757	74	1,6%	6,5	4,6	- 1,9	2.340	3.017	678	29%	-14,1	-20,9	-6,9	42,3
Recife - PE	1.410	1.354	- 56	-4,0%	3.127	3.247	120	3,8%	2.716	2.863	147	5,4%	9,0	5,0	- 4,0	219	666	447	204%	22,7	18,1	-4,7	50,1
Goiânia - GO	1.261	1.292	31	2,4%	3.016	3.521	505	16,7%	2.839	3.146	306	10,8%	3,2	5,7	2,5	409	852	442	108%	22,2	11,7	-10,5	44,6
Belém - PA	590	584	- 6	-0,9%	1.925	2.074	149	7,8%	1.852	1.935	83	4,5%	1,8	1,0	- 0,8	230	230	-	0%	32,4	30,9	-1,5	46,5
Porto Alegre - RS	1.588	1.605	16	1,0%	3.917	4.391	474	12,1%	3.554	3.863	308	8,7%	7,4	9,2	1,7	686	1.122	436	63%	15,0	9,6	-5,4	44,8
Guarulhos - SP	999	935	- 64	-6,4%	2.805	2.644	- 161	-5,7%	2.679	2.574	- 105	-3,9%	1,8	- 3,9	- 5,7	176	320	144	82%	46,0	42,9	-3,1	47,8
Campinas - SP	1.843	1.884	41	2,2%	3.356	3.594	238	7,1%	3.195	3.290	95	3,0%	1,0	2,1	1,1	nd	471	nd	nd	38,5	27,5	-11,0	44,4
São Luís - MA	524	516	- 7	-1,4%	1.921	2.122	201	10,5%	1.732	1.666	- 67	-3,8%	8,6	14,6	6,0	117	585	467	398%	20,3	7,8	-12,5	50,4
São Gonçalo - RJ	215	212	- 4	-1,7%	768	891	123	16,1%	677	830	153	22,6%	8,1	2,5	- 5,5	440	193	- 247	-56%	-6,4	8,1	14,5	48,8
Duque de Caxias - RJ	376	322	- 54	-14,4%	1.459	1.643	185	12,7%	1.457	1.603	147	10,1%	- 2,6	- 4,0	- 1,4	nd	nd	nd	nd	12,7	11,8	-0,9	52,6
Campo Grande - MS	686	695	9	1,4%	2.219	2.527	308	13,9%	2.147	2.452	305	14,2%	- 1,4	- 0,6	0,8	408	600	192	47%	3,9	2,2	-1,7	52,7
Natal - RN	558	554	- 4	-0,7%	1.457	1.597	140	9,6%	1.272	1.471	199	15,7%	11,1	2,4	- 8,7	nd	8	nd	nd	22,1	26,2	4,0	50,4
Teresina - PI	385	354	- 31	-8,1%	1.768	1.915	147	8,3%	1.665	1.863	198	11,9%	- 3,5	- 3,7	- 0,2	221	401	180	82%	16,8	3,8	-13,0	48,5
São Bernardo do Campo - SP	942	941	- 0	0,0%	2.403	2.454	51	2,1%	2.261	2.480	218	9,7%	- 6,2	-11,7	- 5,5	518	711	193	37%	51,3	63,2	11,9	35,9
Nova Iguaçu - RJ	205	205	- 0	-0,2%	915	1.099	184	20,1%	875	1.032	156	17,9%	2,7	- 1,2	- 4,0	127	146	19	15%	23,7	25,7	2,0	43,3
João Pessoa - PB	390	369	- 21	-5,3%	1.366	1.536	170	12,5%	1.159	1.204	44	3,8%	13,3	18,8	5,6	675	1.022	347	51%	-78,3	-52,6	25,8	48,7
São José dos Campos - SP	580	602	22	3,9%	1.674	1.760	86	5,1%	1.786	1.865	79	4,4%	-13,4	-15,9	- 2,6	265	341	76	29%	-0,3	-1,5	-1,2	38,8
Santo André - SP	779	751	- 27	-3,5%	1.791	1.667	- 124	-6,9%	1.509	1.631	122	8,1%	12,8	- 2,6	-15,5	219	348	129	59%	30,7	27,1	-3,7	42,4
Ribeirão Preto - SP	684	666	- 18	-2,6%	1.679	1.718	40	2,4%	1.581	1.626	46	2,9%	3,1	0,6	- 2,5	164	423	259	157%	8,8	-2,7	-11,5	46,2
Jaboatão dos Guararapes - PE	218	212	- 6	-2,9%	872	889	18	2,0%	753	810	58	7,7%	9,0	4,0	- 4,9	124	221	97	78%	5,3	-3,1	-8,3	49,9
Osasco - SP	1.032	924	-108	-10,5%	1.723	1.702	- 20	-1,2%	1.552	1.616	65	4,2%	3,9	0,3	- 3,7	198	361	162	82%	35,5	27,7	-7,8	40,7
Uberlândia - MG	374	369	- 5	-1,3%	1.389	1.802	413	29,7%	1.306	1.512	206	15,8%	0,3	9,7	9,4	192	547	355	184%	14,7	0,4	-14,3	34,8
Sorocaba - SP	619	617	- 2	-0,3%	1.767	1.783	16	0,9%	1.631	1.591	- 40	-2,4%	3,6	5,1	1,6	236	335	100	42%	-1,6	-2,5	-0,9	47,1
TOTAL	57.070	57.262	192	0,3%	118.397	127.562	9.164	7,7%	107.857	112.704	4.847	4,5%				26.838	42.878	16.041	59,8%				
MÉDIA				-2,2%				8,1%				6,9%	3,6	2,5	-1,1				77,0%	16,2	13,5	-2,8	45,2
Nº Municípios com aumento			7				26				24			12			22					8	
Nº Municípios com queda			22				3				5			17			2					21	

Fontes: STN-Siconfi. RGF do 2º quadrimestre e RREO do 4º bimestre de 2019 e de 2020.