

VI. Finanças Municipais - Análise do ambiente atual e das perspectivas futuras

A análise do ambiente macroeconômico para o PPA 2010-2013, tanto no âmbito nacional quanto no sub-nacional, será fortemente influenciado por três eixos principais de conjuntura econômica:

- 1) a recuperação do nível de consumo e de investimento nas economias centrais, na esteira da atual crise mundial;
- 2) a continuidade das políticas de incentivo às atividades produtivas em nível nacional;
- 3) o desempenho da economia estadual e da municipal, amparado na continuidade dos investimentos do PAC e outros.

São apresentados a seguir alguns aspectos relevantes dos três eixos mencionados acima.

O Plano Internacional

A redução na oferta de crédito e de financiamento é um dos principais elementos que vêm postergando uma recuperação mais rápida da atividade econômica mundial, juntamente com a perda de riqueza das famílias e as medidas protecionistas adotadas por vários países em relação ao comércio internacional. O recrudescimento da crise financeira nos mercados globais vem provocando uma redução sem precedentes nos investimentos financeiros e de capital, afetando principalmente as nações ricas e os países em desenvolvimento cujas economias são mais dependentes de capitais externos e das exportações.

O início da recuperação econômica, projetado ainda para o ano de 2009, destaca o papel da economia chinesa como grande demandante de produtos primários e matérias primas (beneficiando, desta forma, a economia brasileira), bem como dos enormes pacotes fiscal (redução dos impostos e expansão dos gastos públicos) e monetário (redução da taxa de juros e elevação das operações de crédito) empreendidos pelo governo americano e pelo europeu. O cenário de referência para 2010 em diante prevê que a economia mundial volte a apresentar crescimento da produção e do emprego, com destaque para as economias emergentes.

Em virtude da queda na demanda ter gerado um excesso de capacidade ociosa no setor industrial, a retomada do crescimento ocorrerá em condições benignas nos primeiros anos, sem pressões inflacionárias de curto prazo e amparada na recuperação do nível de renda das famílias. O comportamento dos preços das commodities de energia, a exemplo do petróleo, é ainda um dos motivos de preocupação pelo lado da oferta, principalmente quando se considera

que a China e outros países de rápido crescimento da Ásia venham a elevar significativamente suas necessidades diárias desse produto no futuro próximo.

A maior regulação dos mercados financeiros será um dos legados da atual crise internacional, envolvendo num primeiro momento o controle de capital, pelo Estado, de diversas instituições bancárias e seguradoras, a reorganização das leis e dos instrumentos financeiros (em especial os derivativos) e a posterior venda desses ativos de volta a investidores privados. No Brasil, o mercado financeiro tem tido destaque positivo, sofrendo bem menos o contágio da turbulência externa. O reduzido nível de exposição a ativos de alto risco, juntamente à regulamentação já existente, evitaram uma desvalorização mais forte dos ativos, conquanto a concessão de crédito no mercado doméstico também tenha se contraído fortemente, vindo a se recuperar em 2009 e caminhar para a normalidade a partir de 2010.

Impactos Nacionais e Regionais

A política fiscal tem sido amplamente utilizada para evitar uma queda maior no ritmo de atividade econômica. A opção brasileira no combate à crise vem enfatizando o aumento nos gastos públicos (principalmente na esfera federal), concomitantemente a um bem sucedido programa de desonerações tributárias. A tentativa de manter a demanda doméstica aquecida ameniza a queda existente no nível de investimentos e de exportações. A redução nas taxas de juros de referência (SELIC) e do compulsório bancário, aponta para o afrouxamento da política monetária, de competência do Banco Central. Sem comprometer a metas de inflação para 2010 em diante, a atual curva de juros futuros contribui para a retomada da atividade pelos próximos anos, via barateamento do crédito doméstico, auxiliando também o governo federal nos custos de transação e rolagem do estoque de dívida pública atrelada aos juros. A magnitude da retomada do crescimento do PIB a partir de 2010 é o principal objeto de discussão, visto que existe também uma dependência do país quanto ao crescimento da demanda mundial.

O comprometimento fiscal do governo central irá aumentar por conta das renúncias de receita, conquanto a relação dívida pública/PIB em 2009 se manterá estável em torno de 40%, bastante confortável para os padrões brasileiros. Em maio de 2005, essa relação era superior a 50%, com taxas de juros reais mais elevadas que as praticadas atualmente. O processo de apreciação cambial do Real tem tudo para se manter nos próximos anos, sendo um fator de preocupação para o governo.

No plano regional/estadual, a Região Nordeste vem apresentando uma maior resistência orgânica aos impactos da crise, em especial pelos fatores antes apontados como limitadores de seu crescimento. A maior presença do setor público, com investimentos em infra-estrutura e programas de transferência de renda, o ainda reduzido nível de abertura regional ao comércio exterior e a maior elasticidade-renda de sua estrutura de consumo vem explicando o recuo abaixo da média nacional. Os setores de serviços e comercial tem sido os mais afetados, respondendo pela maior parte da redução observada no emprego formal. A recuperação regional passa pela melhoria do cenário nacional, bem como da manutenção dos investimentos do PAC, estratégicos para a dinâmica de crescimento de longo prazo, e nos efeitos defasados das alterações da política monetária.

O cenário para a economia pernambucana se mostra positivo nos próximos anos, sobretudo pela maturação dos grandes projetos estruturadores em curso, bem como no esforço para atração de novos empreendimentos. A melhoria da situação fiscal no biênio 2007-2008, com redução da dívida estadual e, atrelado a isso, das necessidades de financiamento¹¹ do setor público, evidencia um maior alívio para o caixa estadual. No curto prazo, o fator de preocupação repousa na perda de arrecadação do Governo Estadual relativa ao ICMS, vindo a penalizar os municípios quanto aos repasses vinculados. Tal fato poderá afetar, *a posteriori*, a capacidade dos entes municipais de realizar investimentos.

A esfera municipal

Uma das características da economia recifense é seu perfil eminentemente urbano, no qual se sobressaem as atividades comerciais e de serviços. De acordo com o IBGE¹², cerca de 80% do PIB municipal em 2006 era formado pelo somatório dessas duas atividades, com destaque para o setor de serviços. Em termos econômicos, isso sugere uma maior inter-relação com o mercado consumidor metropolitano e o regional (em virtude das características dos bens transacionados), e bem menos com o restante do país e do exterior.

Embora a redução no ritmo da atividade econômica, ocorrida no país no final de 2008 e princípios de 2009, tenha sido suficientemente ampla a ponto de atingir a economia nacional de forma sistêmica (deve-se considerar não somente a queda na atividade produtiva, mas também o impacto atrelado da redução nos repasses constitucionais a estados e municípios), é possível visualizar uma menor exposição municipal aos desdobramentos no nível de produção e emprego impostos pelo contexto atual. A mudança dessa condição pode ocorrer, entretanto, se

¹¹ Banco Central do Brasil – Boletim Regional, abril/2009.

¹² IBGE – Produto Interno Bruto dos Municípios. Disponível em www.ibge.gov.br.

houver uma forte redução nas receitas federais e estaduais, suficientes para causar desequilíbrios no período em questão, como também em 2010.

No tocante às receitas municipais, a Tabela 1 discrimina as mesmas segundo grupos específicos. O grupo intitulado “transferências”, que engloba os repasses federais (FPM) e estaduais (ICMS e IPVA), representou 51,17% da arrecadação total em 2008, contra 37,98% das receitas administradas, que são de competência municipal. Assim sendo, torna-se necessária a implementação de ações visando aumentar a participação das receitas próprias no bojo total da arrecadação municipal:

- Ênfase nos processos e melhoria constante na modernização tributária, evitando evasões fiscais e com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento municipal, fruto da maior disponibilidade de recursos para investimentos. Revisão das metas de arrecadação de acordo com a evolução recente da dinâmica setorial da economia local, com o acompanhamento das mudanças ocorridas em setores específicos/novas atividades. Melhoria dos cadastros mercantis, inclusive com o desenho de convênios específicos com instituições mercantis e de cadastro.
- Melhoria nas atividades de educação fiscal, incluindo e informando o cidadão no tocante aos processos de pagamento de tributos, bem como do retorno social e econômico advindo de sua participação.
- Ampliar a utilização da Nota Fiscal de Serviços Eletrônica (NFSE), como um instrumento importante de acompanhamento da arrecadação, podendo-se realizar estimativas microeconômicas do potencial de geração de tributos, bem como dos níveis de evasão fiscal. Estimular o contribuinte, mediante créditos retornáveis e debitáveis nos impostos municipais.
- Melhoria na estrutura de cobrança da dívida ativa municipal, mediante informatização de cadastro e cruzamento de variáveis tornar o processo mais rápido e eficiente.

A análise da execução orçamentária até abril/2009 aponta para o cumprimento das metas gerais de arrecadação, sem maiores efeitos oriundos do atual momento econômico, conquanto se visualize a diminuição de algumas receitas, principalmente as de contribuições.

TABELA I – ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

PERÍODO: JAN A DEZ/07 A JAN A DEZ/08

UNIDADE: R\$ MIL.

DISCRIMINAÇÃO	A PREÇOS CORRENTES				
	2007 ATE DEZEMBRO	2008 ATE DEZEMBRO	VARIÇÃO % DEZ/08 / DEZ/07	PARTICIPAÇÃO	
				2007	2008
1. RECEITAS ADMINISTRADAS	733.517	800.450	9,12	39,87	37,98
IPTU	145.386	158.964	9,34	7,90	7,54
ITBI	26.534	32.647	23,04	1,44	1,55
ISS	286.032	312.312	9,19	15,55	14,82
TAXAS	72.040	82.584	14,64	3,92	3,92
MULTAS E JUROS DE MORA	52.442	46.379	-11,56	2,85	2,20
DÍVIDA ATIVA	28.277	34.629			
* OUTRAS RECEITAS ADMINISTRADAS	122.807	132.934	8,25	6,67	6,31
2. TRANSFERÊNCIAS	907.759	1.078.228	18,78	49,34	51,17
FPM	189.337	297.275	57,01	10,29	14,11
ICMS	460.754	519.200	12,68	25,04	24,64
IPVA	71.493	83.178	16,34	3,89	3,95
* * OUTRAS TRANSFERÊNCIAS	186.175	178.576	-4,08	10,12	8,47
3. DEDUÇÕES DAS RECEITAS CORRENTES	(115.327)	(159.085)	37,94	-6,27	-7,55
4. RECEITAS DE CAPITAL	42.640	68.128	59,77	2,32	3,23
ALIENACAO DE BENS	437	690	57,92	0,02	0,03
CONVENIOS A FUNDO PERDIDO	32.151	65.230	102,89	1,75	3,10
OPERACOES DE CREDITO	10.052	2.207	-78,04	0,55	0,10
TOTAL DIRETAS	1.568.590	1.787.721	13,97	85,26	84,83
4. INDIRETAS	271.278	319.585	17,81	14,74	15,17
TRANSFERÊNCIAS S U S	142.250	161.111	13,26	7,73	7,65
OUTRAS REC. INDIRETAS	129.027	158.474	22,82	7,01	7,52
RECEITA TOTAL	1.839.868	2.107.306	14,54	100,00	100,00

No tocante à execução das receitas da Administração Direta, a previsão constante no orçamento geral de 2009, no valor total de R\$ 2.343.429.000, representam um incremento nominal de 7,2% em relação ao ano anterior. Considerando o período janeiro-abril de 2009, foram arrecadados R\$ 759.959.000, correspondentes a 32,43% da previsão anual, não havendo até o momento indícios de descumprimento da previsão de arrecadação para o ano.

A execução da despesa total da Administração Direta do Município do Recife, até abril/2009, foi de R\$ 547.542.000, correspondendo a 23,36% da dotação de 2009.

O município atendeu em 2008 a todos os limites legais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, conforme a tabela abaixo:

TABELA II – CUMPRIMENTO DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

DESPESAS COM ENSINO							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino por vinculação	25,98%	25,09%	25,28%	25,45%	25,60%	26,32%	25,05%
Limite Constitucional	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%	25,00%

DESPESAS COM SAÚDE							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Participação das Desp. Próprias com Saúde na Receita de Impostos e transferências Constitucionais Legais	10,58%	12,05%	15,16%	15,37%	15,39%	15,50%	15,63%
Limite Constitucional	10,20%	11,80%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%

DESPESA COM PESSOAL							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total da Despesa Líquida com Pessoal nos 12 últimos Meses	42,74%	43,01%	38,14%	38,78%	38,96%	40,28%	41,92%
Limite Legal (incisos I, II, III, Art 20 da LRF)	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%	54,00%
Limite Prudencial (§ único, Art. 22 da LRF)	51,30%	51,30%	51,30%	51,30%	51,30%	51,30%	51,30%

DÍVIDA							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dívida Consolidada Líquida	16,42%	18,34%	28,25%	27,62%	19,10%	26,54%	27,82%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal	120,00%	120,00%	120,00%	120,00%	120,00%	120,00%	120,00%

OPERAÇÕES DE CRÉDITO							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Operações de Crédito Internas e Externas	0,44%	0,00%	0,00%	0,09%	2,24%	0,59%	0,11%
Operações de Crédito por Antecipação da Receita	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%	16,00%
Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito por Antec. da Receita	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%	7,00%

SERVIÇOS DE TERCEIROS							
	2002	2003	2004 *	2005 *	2006 *	2007 *	2008 *
Total da Despesa com Serviços de Terceiros	35,96%	38,13%	35,32%	35,53%	36,61%	39,43%	36,24%
Limite, calculado com base no Exercício de 1999, do Total da Despesa com Serviços de Terceiros (Art.72 da LRF)	40,26%	40,26%	40,26%	40,26%	40,26%	40,26%	40,26%

* Cálculo não mais obrigatório pela LRF

Recursos a Aplicar

Para o período 2010-2013, estima-se que o Tesouro Municipal disponha de uma receita em torno de R\$ 10,1 bilhões, para, em conjunto com recursos captados de outras fontes, possam ser utilizados no financiamento dos diversos programas em curso e novos, apresentados no detalhamento da aplicação de recursos discriminados no volume 2 deste PPA.