

**Pró-reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários
(PROEXT)
PUC-CAMPINAS**

**Boletim do Observatório de Políticas Públicas & Migrações da Região
Metropolitana de Campinas (OPP-RMC)
“A situação orçamentária dos municípios da RMC”**

**Coordenadora do observatório: Prof^a Dra. Cristiane Feltre
Centro de Economia e Administração (CEA)**

**Campinas
Março/2017**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS	2
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS NA RMC	2
GRAU DE DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS DOS MUNICÍPIOS ÀS TRANSFERÊNCIAS	4
DESPESAS	5
<i>DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL</i>	<i>5</i>
<i>DESPESAS POR FUNÇÃO</i>	<i>6</i>
REFERÊNCIAS	9
ANEXO A: RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS	10
CONTATO DO OBSERVATÓRIO	11

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos os municípios da Região Metropolitana de Campinas viram suas receitas se reduzirem, especialmente no ano de 2015 quando, entre outros motivos, houve uma redução média de 4,9% das transferências do estados e de 4,3% das transferências da união para a região.

A redução da arrecadação dos municípios se deve em partes pela redução do ritmo do crescimento da economia brasileira e até seu encolhimento no ano de 2015. Além das transferências se reduzirem, a arrecadação municipal de impostos também se retraiu, pois estes têm crescimento cíclico, ou seja, dependem do crescimento da atividade econômica. Já as despesas públicas são, em sua maioria, rígidas, ou seja, não se alteram, ou até mesmo crescem independente do crescimento econômico.

Isso demanda dos municípios uma maior eficácia na aplicação dos recursos disponíveis e na administração de suas dívidas.

Este boletim contempla uma análise do orçamento de 19 dos 20 municípios da RMC entre os anos de 2011 e 2015. Para sua elaboração foram utilizados os dados do *Compara Brasil*, que não possuía, para o período todo analisado, estatísticas sobre o município de Cosmópolis – portanto não tratado neste boletim.

Ao longo dos anos de 2011 e 2015 as receitas na RMC tiveram um crescimento acumulado no período de 1,55%, enquanto que as despesas cresceram 7,2%. Esta situação não representou necessariamente um déficit para a região, que conseguiu ainda gerar um saldo positivo de R\$ 5 bilhões.

Já em 2015, quando a economia brasileira se retraiu 3,8%, a região apresentou ainda um superávit de R\$ 125 milhões. Este saldo positivo não foi observado em todos os municípios da RMC. Dos 19 municípios analisados, sete obtiveram saldo negativo em suas contas no ano de 2015 (Americana – caso mais grave –, Morungaba, Pedreira, Nova Odessa, Campinas, Artur Nogueira, Santa Bárba D'Oeste e Itatiba).

Campinas, Americana e Itatiba estão entre os municípios com o maior percentual de despesas com pessoal e encargos sociais, ou seja, com gastos fixos maiores e, conseqüentemente, menor flexibilidade para reduzir despesas. Já os municípios de Morungaba, Nova Odessa e ainda Itatiba estão entre os municípios com o maior nível de dependência das receitas em relação às transferências governamentais, que também se reduziram com o agravamento da crise econômica.

As transferências do governo formam a parcela mais importante das receitas dos municípios da RMC. Na região, aproximadamente 60,4% das receitas advêm dessas transferências, especialmente a do estado, com participação de aproximadamente 36% no orçamento dos municípios.

A dependência das receitas dos municípios em relação às transferências é variável. Entre os anos de 2011 e 2015, os cinco municípios mais dependentes foram Morungaba (87%), Engenheiro Coelho (85,2%),

Jaguariúna (82,6%), Monte Mor (79,6%) e Nova Odessa (79,2%). O grande problema dessas economias menores é a geração de receitas próprias, o que normalmente envolve medidas impopulares como a elevação de impostos no início da gestão dos novos prefeitos ou mesmo a redução de contratação de funcionários públicos o que atinge, invariavelmente, profissionais de saúde, educação e segurança.

As despesas municipais mais presentes no orçamento da RMC, e também dos outros municípios brasileiros, são as referentes à educação e saúde que representam quase 50% de todo orçamento, já que, por lei, 15% do orçamento deve ser aplicado em saúde e 25% em educação.

Na RMC os gastos com saúde se aproximam de 22,6% do orçamento. Porém, estas despesas chegaram a representar em alguns casos mais do que 25% do orçamento como os casos de Campinas, Engenheiro Coelho, Jaguariúna, Nova Odessa e Americana. Isso não significa, necessariamente, melhor atendimento dos cidadãos que procuram atendimento no Sistema Único de Saúde (SUS).

Em partes, este maior gasto com saúde vem do processo de judicialização da sistema público de saúde, que surge como última alternativa para a obtenção de um medicamento ou tratamento não ofertado pelo SUS. A expansão da judicialização se torna um problema para os gestores públicos quando, sem limites para sua dimensão ou sem critérios, conduz a um desequilíbrio no orçamento municipal. Alguns especialistas sugerem a sua “contenção saudável” por meio de ações coletivas e o incentivo ao trabalho interdisciplinar entre a área médica e o judiciário e a atualização do RENAME (SILVA, 2013).

Em relação à educação, no período 2011-2015 os municípios da RMC aplicaram aproximadamente 27,2% do orçamento. Alguns municípios chegam a despender mais do que 30% do orçamento com educação como Monte Mor (38,7%), Santo Antônio de Posse (35,7%), Morungaba (34,5%), Itatiba (33,9%), Holambra (33%) e Engenheiro Coelho (30,1%). Ressalta-se aqui que o maior dispêndio em educação não representa melhoria dos indicadores de educação, como por exemplo o IDEB.

Nestes municípios, o maior gasto com a rede pública de ensino também pode estar relacionado a uma maior dependência da população da mesma, o que obriga os municípios a manterem uma maior parcela do orçamento com esta função.

O ano de 2016 também deverá apresentar recuo da atividade econômica e, portanto, na arrecadação tributária, o que exigirá dos municípios, além de maior eficiência dos seus gastos, maior fiscalização e a atualização dos tributos municipais. A situação atual exigirá adequação do orçamento nos municípios.

RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

O orçamento público é composto por receitas advindas de diferentes fontes e despesas que são divididas em correntes e de capital. O quadro A, no anexo deste boletim, foi elaborado para facilitar o entendimento do leitor sobre a estrutura da composição do orçamento público.

O levantamento dos dados foi feito no ano de 2016 no banco de dados do Compara Brasil¹.

Evolução das receitas e despesas na RMC

A evolução das despesas e receitas da RMC é mostrada no gráfico 1. A RMC, até o ano de 2014, foi capaz de obter receitas maiores que suas despesas. Porém, no ano de 2015 esses dois componentes do orçamento se aproximaram bastante, pois a partir de 2013 a velocidade de crescimento das receitas não superou o crescimento das despesas, como mostra o gráfico 2.

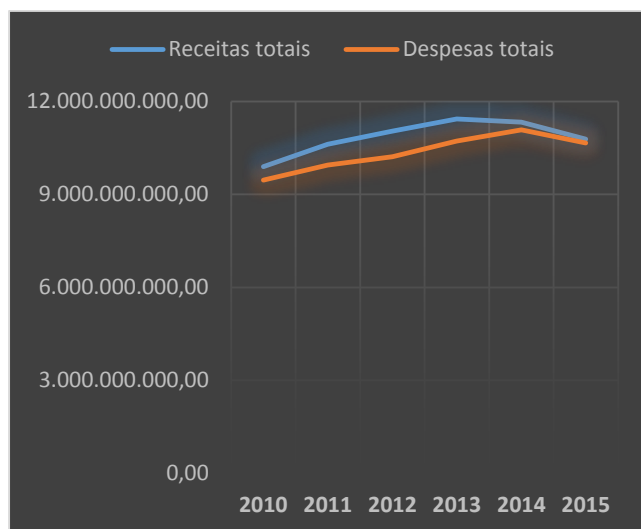


Gráfico 1. Receitas e despesas da RMC (em R\$): 2010 - 2015

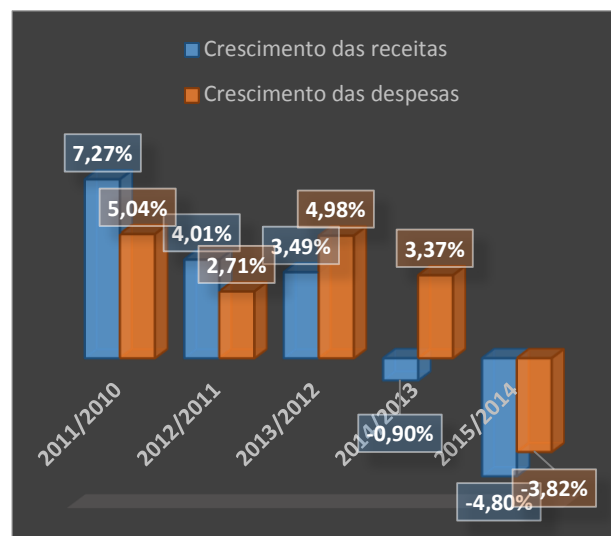


Gráfico 2. Crescimento das receitas e despesas da RMC: 2010 - 2015

Essa dificuldade de promover crescimento das receitas acima ou na mesma velocidade das despesas se deve, em partes, pela desaceleração da atividade econômica brasileira no período, o que gera menor arrecadação, especialmente das receitas correntes. Esta situação se agrava, pois uma parcela significativa das despesas ao longo do tempo, são rígidas, ou seja, são de execução constitucional e/ou legalmente obrigatórias (pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde).

Na RMC, há uma discrepância entre os municípios quando nos referimos à esta velocidade, como mostra o gráfico 3.

¹ Os valores apresentados pelo banco de dados Compara Brasil, na data da coleta dos dados para este boletim, estavam corrigidos pelo IPCA de 2015.

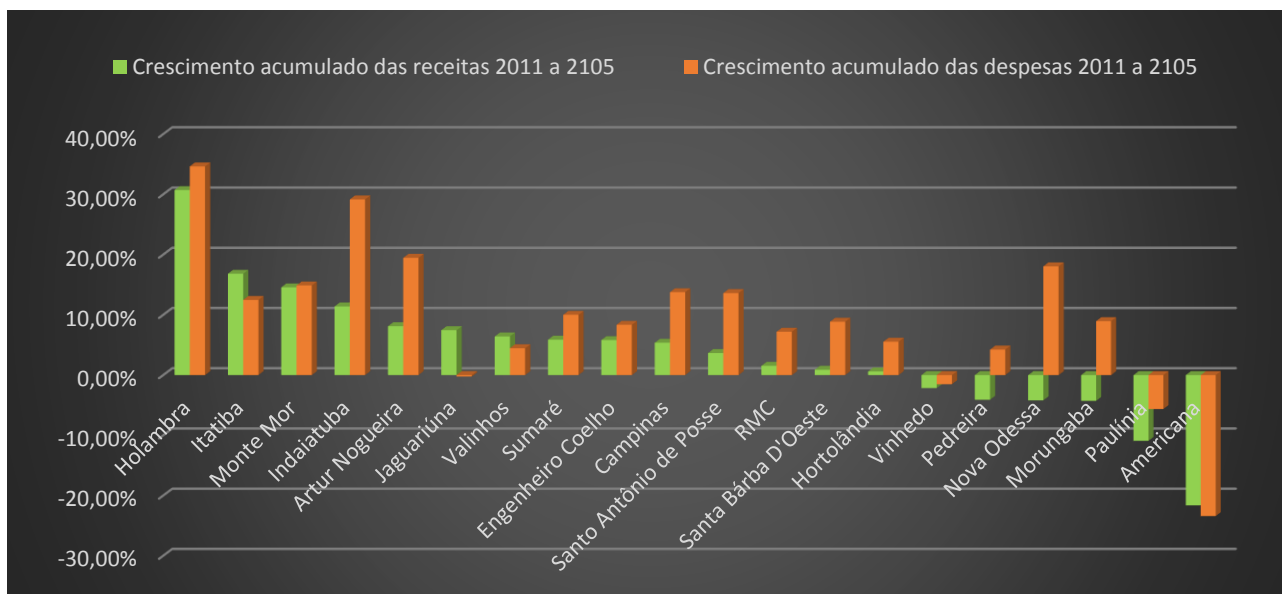


Gráfico 3. Crescimento das receitas e despesas da RMC: 2011 - 2015

Entre os anos de 2011 a 2015 apenas três municípios conseguiram produzir crescimento das receitas acima do das despesas, Itatiba, Jaguariúna e Valinhos, enquanto outros como Pedreira, Nova Odessa, Morungaba, Paulínia e Americana viram suas receitas ter taxa de crescimento negativa no período, ou seja, se reduziram.

O gráfico 4 mostra o total das receitas, despesas e saldo das contas dos municípios da RMC entre os anos de 2011 e 2015.

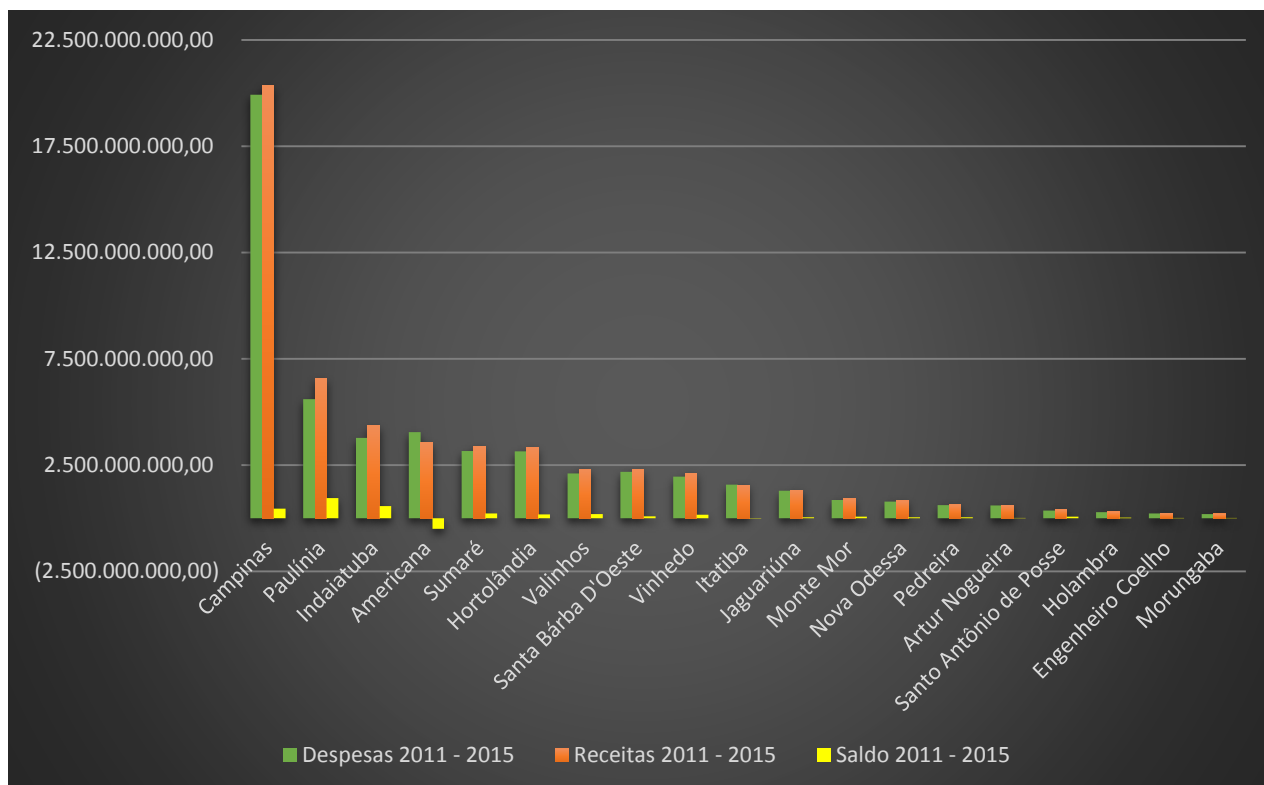


Gráfico 4. Receitas e Despesas acumuladas (2011 – 2015)

No período de 2011 a 2015, apenas dois municípios geraram despesas maiores do que as receitas acumuladas, Americana, que passou por severa crise institucional, e Itatiba. Porém, com a crise econômica que tomou conta do país em 2015, outros municípios da RMC viram suas contas no negativo, como mostra a tabela 1.

Tabela 1 Saldo das contas dos municípios da RMC: 2015

Municípios	Despesas	Receitas	Saldo
Campinas	4.241.001.610,31	4.113.408.382,01	-127.593.228,30
Paulínia	1.021.998.837,62	1.171.746.579,29	149.747.741,67
Indaiatuba	831.846.504,04	884.447.235,97	52.600.731,93
Sumaré	663.507.102,05	676.938.255,71	13.431.153,66
Hortolândia	615.098.658,46	628.692.679,94	13.594.021,48
Americana	675.275.648,35	595.529.610,64	-79.746.037,71
Valinhos	409.177.018,85	456.476.526,03	47.299.507,18
Santa Bárba D'Oeste	446.409.305,16	443.926.129,64	-2.483.175,52
Vinhedo	361.171.474,73	390.392.886,10	29.221.411,37
Itatiba	333.099.031,68	332.695.214,79	-403.816,89
Jaguariúna	247.611.580,02	262.394.966,68	14.783.386,66
Monte Mor	184.277.505,39	198.835.863,12	14.558.357,73
Nova Odessa	160.418.570,05	155.037.832,29	-5.380.737,76
Pedreira	126.158.007,98	121.894.853,64	-4.263.154,34
Artur Nogueira	122.884.596,18	120.122.924,08	-2.761.672,10
Santo Antônio de Posse	73.920.237,03	82.163.065,58	8.242.828,55
Holambra	62.896.177,71	66.990.478,53	4.094.300,82
Engenheiro Coelho	45.400.896,78	46.953.261,52	1.552.364,74
Morungaba	37.500.551,69	36.009.991,34	-1.490.560,35

Fonte: Elaborado a partir do Compara Brasil (2016)

A crise econômica que afetou o país provocou queda na arrecadação dos municípios brasileiros e afetou especialmente as economias menores da RMC, como Itatiba, Nova Odessa, Pedreira, Artur Nogueira e Morungaba, que também estão entre os municípios com maior dificuldade de geração de receitas próprias como será visto no próximo item.

Grau de dependência das receitas dos municípios às transferências

Uma parte das receitas dos municípios é composta de transferências de outras esferas do governo. Na RMC elas compõem uma parcela significativa do orçamento, aproximadamente 60,4%. Alguns municípios possuem uma capacidade maior de gerar receitas e não dependerem tanto das transferências, como é o caso de Americana, Valinhos, Indaiatuba e Campinas.

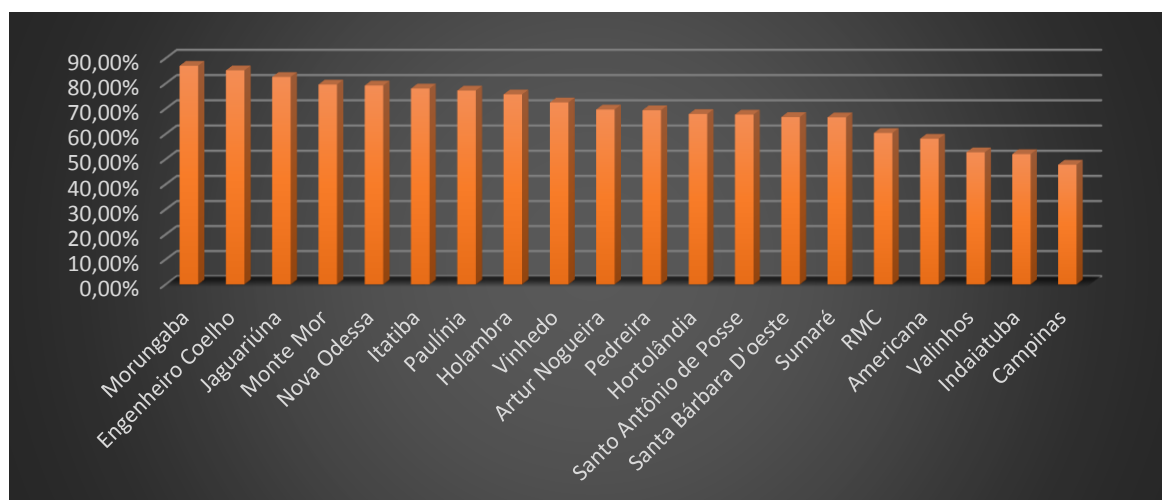


Gráfico 5. Dependência das receitas às transferências 2011-2015

Na tabela 2 são elencados os municípios de acordo com a dependência de suas receitas às transferências, sejam correntes ou de capital.

Tabela 2 Grau de dependência das receitas dos municípios às transferências (2011 – 2015)

Município	GRAU DE DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS	Transferências correntes	Transferências correntes				Transferências de Capital
			União	Estados	Multigovern.	Convênios	
Morungaba	87,00%	78,30%	32,00%	30,30%	15,70%	0,20%	8,70%
Engenheiro Coelho	85,20%	80,60%	33,90%	30,70%	14,90%	1,10%	4,60%
Jaguariúna	82,60%	80,70%	14,20%	54,10%	11,50%	0,60%	1,90%
Monte Mor	79,60%	79,40%	21,70%	36,10%	19,10%	2,50%	0,20%
Nova Odessa	79,20%	76,00%	21,10%	42,70%	10,70%	1,50%	3,20%
Itatiba	78,00%	76,40%	22,80%	32,60%	20,30%	0,70%	1,50%
Paulínia	77,20%	75,70%	4,70%	66,70%	4,30%	0,10%	1,50%
Holambra	75,70%	68,30%	21,30%	30,60%	15,70%	0,70%	7,40%
Vinhedo	72,50%	71,30%	11,10%	51,20%	9,00%	0,00%	1,20%
Artur Nogueira	69,70%	65,00%	27,60%	21,30%	14,50%	1,60%	4,70%
Pedreira	69,40%	64,90%	25,30%	24,70%	13,10%	1,80%	4,50%
Hortolândia	67,90%	64,40%	15,90%	35,40%	12,90%	0,10%	3,60%
Santo Antônio de Posse	67,70%	64,30%	23,80%	20,50%	19,40%	0,50%	3,40%
Santa Bárbara D'oeste	66,70%	64,50%	22,00%	29,60%	12,30%	0,60%	2,20%
Sumaré	66,60%	65,40%	14,40%	37,30%	12,50%	1,00%	1,20%
RMC	60,40%	58,80%	13,20%	36,10%	8,70%	0,80%	1,50%
Americana	58,10%	56,70%	15,10%	33,00%	8,20%	0,40%	1,40%
Valinhos	52,70%	51,90%	13,40%	28,90%	9,30%	0,30%	0,80%
Indaiatuba	52,00%	50,10%	13,50%	26,70%	8,90%	0,80%	2,00%
Campinas	47,80%	47,00%	11,00%	28,80%	5,90%	1,20%	0,80%

Fonte: Elaborado a partir do Compara Brasil (2016)

As transferências correntes são as mais importantes para os municípios da RMC, aproximadamente 59% de todas as suas receitas. Nesta região, a maior parte das transferências advém do governo do Estado, que foi responsável por aproximadamente 36% das receitas dos municípios no período, seguido das transferências da União – 13,2%. As transferências do governo do estado de São Paulo cresceram em média 0,3% e as da União 1,2% entre os anos de 2011 e 2015.

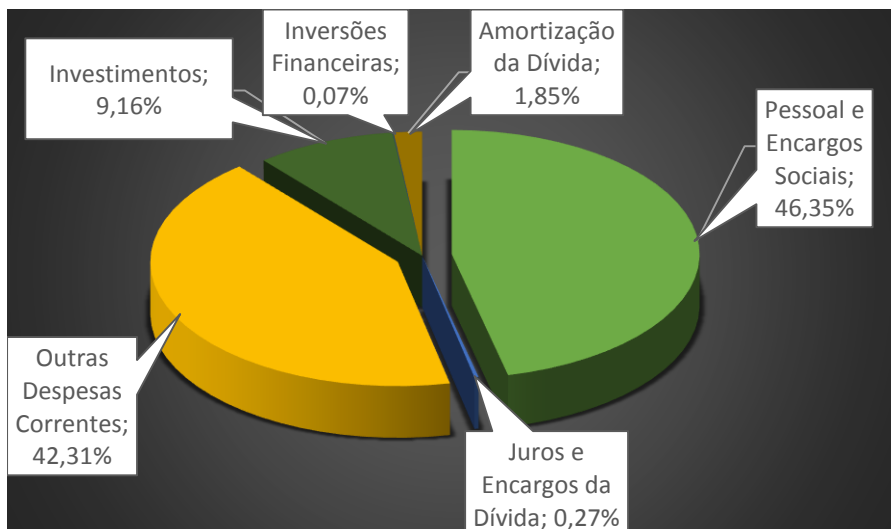
O ano de 2015 foi determinante no arrocho das transferências que se reduziram em média 4,9% das advindas do Estado e 4,3% das provenientes da União. Os municípios de Morungaba, Vinhedo e Jaguariúna foram os mais afetados, com reduções de mais de 10% nas transferências feita pelo Estado. As transferências da União também se reduziram, mas não foram tão discrepantes entre os municípios.

Despesas

Despesas correntes e de capital

As despesas públicas são divididas entre correntes e de capital². Na RMC, como mostra o gráfico 6, as despesas correntes são as maiores no setor público ocupando 89% de todas as despesas e as de capital, ocupam 11% no orçamento.

² As despesas correntes estão relacionadas às despesas de custeio, ou seja, de manutenção dos órgãos públicos como despesas com pessoal, juros da dívida, compra de bens de consumo, serviços de terceiros. Já as despesas de capital, são aquelas que contribuem para a expansão das atividades dos órgãos públicos como a aquisição de máquinas, equipamentos e imóveis, obras, concessão de empréstimos para investimento etc (BRASIL, 2017).



Despesas correntes

Pessoal e encargos sociais

Juros e encargos da dívida

Outras despesas correntes

Despesas de capital

Investimentos

Inversões financeiras

Amortização da dívida

Gráfico 6. Despesas correntes e de capital 2011-2015

Entre as despesas correntes, as mais comuns são as com pessoal e encargos sociais. Entre as despesas de capital, os investimentos ocupam a maior parte desta categoria. Esta divisão entre despesas correntes e de capital é variada entre os municípios na RMC, como mostra o gráfico 7.

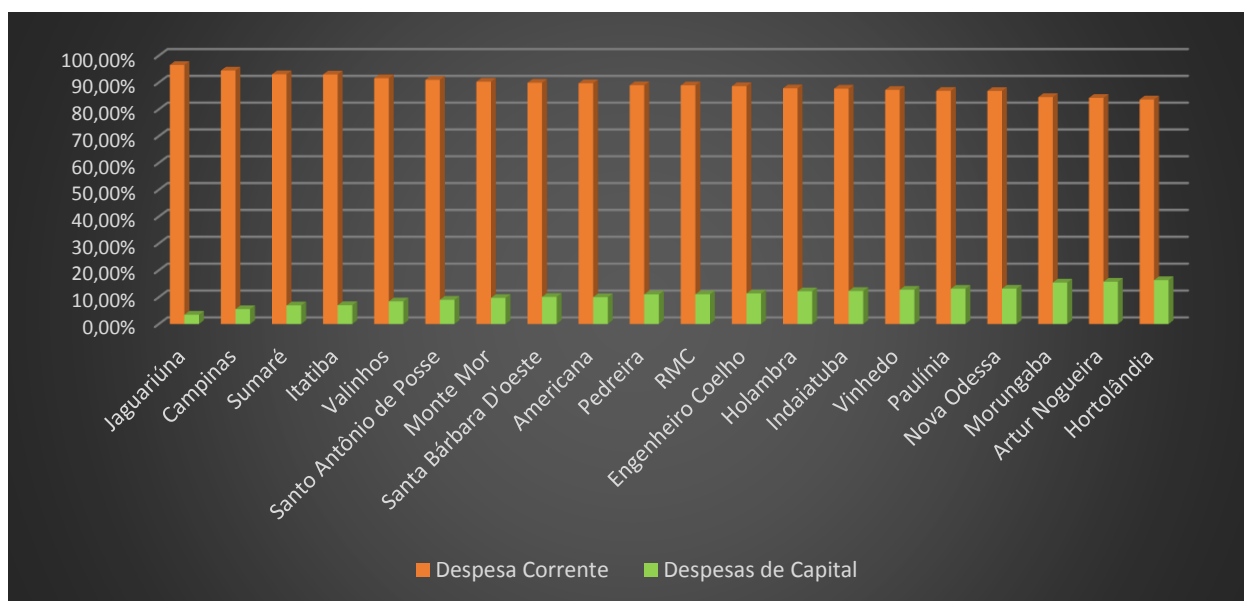


Gráfico 7. Despesas correntes e de capital na RMC: 2011-2015

Despesas por função

Na RMC as despesas por função que mais se destacam são as referentes à educação e saúde, que reunidas representam aproximadamente 49% de todas as despesas, seguidas de Administração, Urbanismo, Saneamento e Assistência Social, como mostra o gráfico 8.

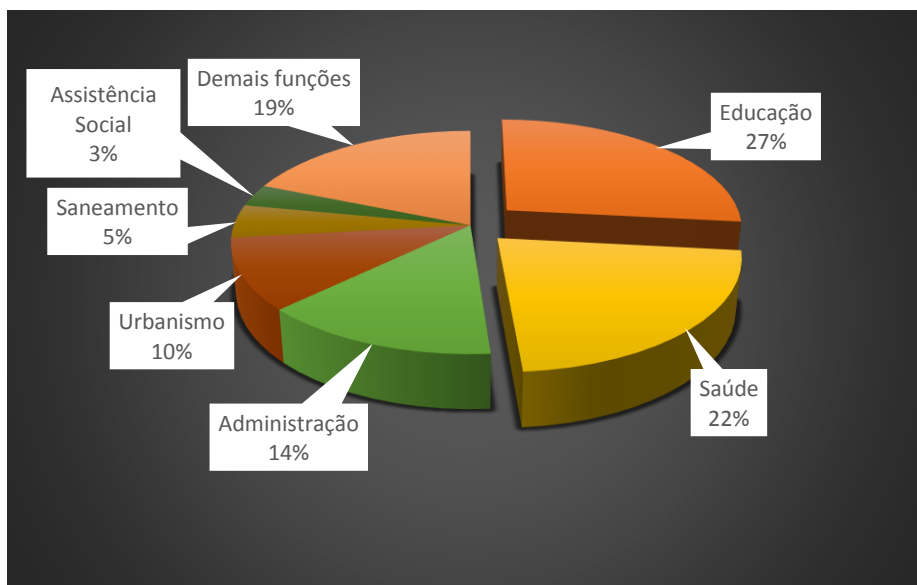


Gráfico 8. Participação das principais despesas por função na RMC: 2011-2015

As demais despesas por função e suas participações no orçamento na RMC estão relacionadas na tabela 3.

Tabela 3 Demais despesas por função (2011-2015)

Demais funções (em %)			
Encargos Especiais	2,97%	Comércio e Serviços	0,12%
Segurança Pública	2,86%	Essencial à Justiça	0,08%
Legislativa	2,46%	Agricultura	0,06%
Previdência Social	2,17%	Energia	0,02%
Cultura	1,73%	Direitos da Cidadania	0,01%
Desporto e Lazer	1,24%	Comunicações	0,01%
Habitação	1,03%	Ciência e Tecnologia	0,01%
Gestão Ambiental	0,87%	Organização Agrária	0,00%
Transporte	0,64%	Defesa Nacional	0,00%
Judiciária	0,16%	Relações Exteriores	0,00%
TOTAL DA DESPESA POR FUNÇÃO (INTRAORÇAMENTÁRIA)			
Trabalho	0,14%		2,13%

Fonte: Elaborado a partir do Compara Brasil (2016)

No segundo boletim deste observatório foi afirmado que um dos maiores problemas sociais na RMC era o déficit de habitações adequadas agravado pelo saneamento, especialmente para as famílias mais vulneráveis. Porém, os gastos com habitação não apontam como prioridade na RMC.

As duas principais despesas do orçamento dos municípios – saúde e educação – têm participação mínima obrigatória de 15% e 25% respectivamente e variam entre municípios, como mostra o gráfico 9.

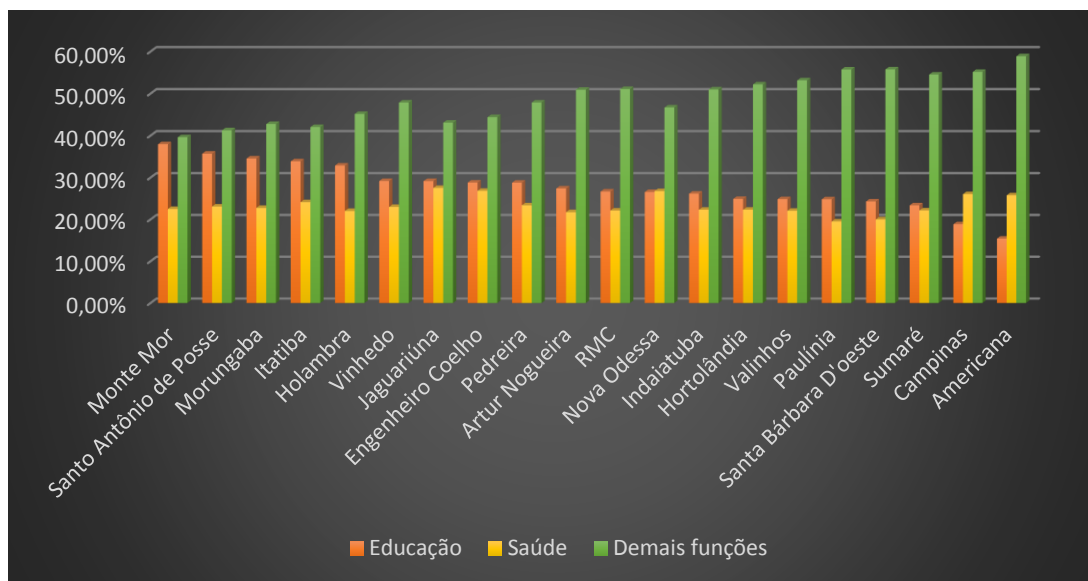


Gráfico 9. Despesas com saúde e educação na RMC (2011-2015)

Em média se consome na RMC 49% do orçamento com estas duas funções, porém ressalta-se neste boletim que o maior ou menor gasto com saúde e educação não necessariamente significam maior eficiência no atendimento aos pacientes do serviço público de saúde ou mesmo a melhor ou pior qualidade do ensino público.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Orçamento federal**. Compromisso com o cidadão. Glossário. S/D. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D Acesso em: 02 mar. 2017.

COMPARA BRASIL (Brasil). **Finanças dos municípios**: Consultar um município. 2017. Disponível em: <http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo1.aspx>. Acesso em: 23 fev. 2017.

SILVA, Liliane Coelho da. Judicialização da saúde: em busca de uma contenção saudável. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v., n. 112, maio 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13182&revista_caderno=9. Acesso em: 02 mar. 2017.

ANEXO A: RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS

Quadro A. Discriminação simplificada das receitas e despesas dos municípios

Receita Total	Despesa Total
1 Receitas Correntes	Despesa Corrente
1.1 Receita Tributária	Pessoal e Encargos Sociais
1.2 Receitas de Contribuições	Juros e Encargos da Dívida
1.3 Receita Patrimonial	Outras Despesas Correntes
1.4 Receita Agropecuária	Despesas de Capital
1.5 Receita Industrial	Investimentos
1.6 Receita de Serviços	Inversões Financeiras
1.7 Transferências Correntes	Amortização da Dívida
Transferências Intergovernamentais	Total da Despesa por Função
Transferências da União	<i>Legislativa</i>
Transferências dos Estados	<i>Judiciária</i>
Transferências dos Municípios	<i>Essencial à Justiça</i>
Transferências Multigovernamentais	<i>Administração</i>
1.1.8 Outras Receitas Correntes	<i>Defesa Nacional</i>
2 Receitas de Capital	<i>Segurança Pública</i>
2.1 Operações de Crédito	<i>Relações Exteriores</i>
2.2 Alienação de Bens	<i>Assistência Social</i>
2.3 Amortização de Empréstimos	<i>Previdência Social</i>
2.4 Transferências de Capital	<i>Saúde</i>
2.5 Outras Receitas de Capital	<i>Trabalho</i>
3 Receitas Correntes Intra-Orçamentárias	<i>Educação</i>
4 Receitas de Capital Intra-Orçamentárias	<i>Cultura</i>
5 Deduções da Receita Corrente	<i>Direitos da Cidadania</i>
	<i>Urbanismo</i>
	<i>Habitação</i>
	<i>Saneamento</i>
	<i>Gestão Ambiental</i>
	<i>Ciência e Tecnologia</i>
	<i>Agricultura</i>
	<i>Organização Agrária</i>
	<i>Comércio e Serviços</i>
	<i>Comunicações</i>
	<i>Energia</i>
	<i>Transporte</i>
	<i>Desporto e Lazer</i>
	<i>Encargos Especiais</i>

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MIGRAÇÕES DA RMC

CONTATO DO OBSERVATÓRIO

Coordenador: Professora Dra. Cristiane Feltre

Contato: cristiane.feltre@puc-campinas.edu.br

Link para o observatório:

<https://www.puc-campinas.edu.br/proext/observatorio-de-politicas-publicas-migracoes-da-rmc/>

PUC-CAMPINAS

Núcleo de Pesquisa e Extensão (NUPEX)

Telefone: 19 3343-6776

Contato: secr-nupex.cea@puc-campinas.edu.br

Rodovia Dom Pedro I, km 136

Parque das Universidades - Campinas - SP

CEP 13086-900

Agradecimentos

Agradeço a preciosa contribuição dos professores e colegas de trabalho Dimas Gonçalves e Pedro de Miranda Costa na elaboração deste boletim, ambos do Centro de Economia e Administração da PUC-Campinas.