

NOTA TÉCNICA 66 — Déficit Fiscal e Ampliação de Gastos Municipais: Evidências Nacionais e Achados Locais da Pesquisa Rede 10/Fundaj

Sergio Kelner Silveira¹

Carolina Beltrão de Medeiros²

Sumário Executivo

Esta nota técnica analisa o déficit fiscal de R\$ 32,6 bilhões observado nos municípios brasileiros em 2024, correlacionando dados nacionais com evidências empíricas coletadas pela Rede 10 em quatro municípios sergipanos. A análise revela que o crescimento de 14% nas despesas municipais, frente a um aumento de apenas 9,9% nas receitas, está diretamente relacionado a pressões estruturais nas áreas de educação, saúde, assistência social e infraestrutura. Os municípios de menor porte e maior vulnerabilidade enfrentam desafios agravados por fatores como fragmentação de sistemas federais, rotatividade de pessoal e ausência de planejamento estratégico. Recomendações específicas incluem qualificação da gestão municipal, redesenho de programas federais e integração de sistemas de informação.

1. Introdução

Esta nota técnica analisa o déficit primário de R\$ 32,6 bilhões dos municípios brasileiros em 2024, conforme reportado pelo Valor Econômico (17/05/2025). O estudo conecta esses dados nacionais com evidências coletadas em quatro municípios sergipanos pela Rede 10, pesquisa coordenada pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).

Em 2024, os municípios brasileiros registraram um déficit primário alarmante de R\$ 32,6 bilhões, conforme revelou levantamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), divulgado pelo Valor Econômico em 17 de maio de 2025. O resultado representa um forte agravamento fiscal em relação a 2023, quando o déficit havia sido de R\$ 15,3 bilhões. Os dados mostram que 54% das prefeituras encerraram o ano no vermelho, evidenciando uma tendência generalizada de desequilíbrio orçamentário no nível local.

A deterioração fiscal está relacionada, sobretudo, ao fato de que as despesas cresceram em ritmo mais acelerado do que as receitas. Em termos reais, as receitas primárias dos municípios aumentaram 9,9%, enquanto as despesas primárias subiram 14% no mesmo período. O gasto com pessoal teve um crescimento de 4%, mas o principal impulso veio das outras despesas operacionais, que subiram 14% e ampliaram o total da despesa agregada.

O perfil do déficit varia conforme o porte dos municípios. As cidades com mais de 300 mil habitantes foram responsáveis por R\$ 18,5 bilhões do rombo fiscal. Já os municípios de médio porte (entre 50 mil e 300 mil habitantes) somaram R\$ 8,4 bilhões em déficit, enquanto as pequenas cidades (com menos de 50 mil habitantes) acumularam R\$ 5,8

¹ Economista do NISP: sergio.kelner@fundaj.gov.br

² Pesquisadora do NISP: carolina.medeiros@fundaj.gov.br

bilhões negativos. Os piores saldos foram registrados em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, que juntos responderam por R\$ 16,6 bilhões do déficit nacional.

Especialistas e representantes municipais apontam múltiplas causas para esse cenário. Uma das principais explicações é o uso excessivo de saldos de caixa acumulados nos anos anteriores, que permitiram um aumento pontual de despesas sem correspondência na arrecadação futura. O economista Marcos Mendes reforça essa interpretação ao afirmar que o resultado primário negativo de 2024 "decorre da queima de altos saldos de caixa", acumulados especialmente após 2020.

Outro fator de destaque é a ausência, em 2024, de regras nacionais para contenção de gastos com pessoal, ao contrário do que ocorreu em 2023. Isso, somado à entrada de novos prefeitos em ano pré-eleitoral, criou um ambiente de permissividade fiscal, no qual muitos gestores, segundo a CNM, "acham que podem continuar gastando" sem as devidas restrições. Assim, houve um afrouxamento geral dos mecanismos de controle, apesar do aumento das transferências via Fundeb e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

As funções de governo que mais contribuíram para o crescimento das despesas foram a educação e os serviços urbanos, ambos com aumento de 24%, além da saúde, que cresceu 13%. Também houve crescimento de gastos em áreas como transporte e segurança pública, impulsionados pela pressão da população por serviços básicos diante da crise social.

Segundo a CNM, os gestores municipais se sentem pressionados a atender às crescentes demandas da população sem a contrapartida de recursos suficientes, o que força aumentos nos gastos mesmo em cenário de risco fiscal.

Além disso, o uso político de programas e a ausência de regras claras para contenção de despesas em nível local contribuem para agravar o quadro. Especialistas alertam que, se essa tendência não for revertida, o desequilíbrio pode se tornar estrutural, comprometendo a sustentabilidade financeira dos municípios a médio prazo e exigindo reformas federativas urgentes.

Isso significa que o crescimento dos gastos municipais em 2024 ocorreu em um contexto de fragilidade institucional, ausência de contenção fiscal, uso de reservas acumuladas, ampliação das funções sociais locais e baixa capacidade de controle da expansão das despesas. O alerta é claro: sem uma reestruturação das regras fiscais e de apoio técnico-financeiro aos municípios, o déficit tende a se perpetuar no próximo ciclo de gestão.

A Pesquisa Rede 10, desenvolvida pela Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj) por meio de relatórios situacionais e notas técnicas entre 2022 e 2024, confirma e aprofunda o quadro descrito pela reportagem do Valor Econômico ao demonstrar, de forma empírica e localizada, como e por que os gastos municipais aumentaram nos últimos anos, especialmente nos municípios de pequeno e médio porte.

2. Procedimentos Metodológicos

A análise desenvolvida nesta nota técnica se baseia em duas fontes principais de dados:

- **Panorama Nacional:** Dados consolidados do déficit municipal em 2024, publicados pelo jornal Valor Econômico com base em informações da Confederação Nacional de Municípios (CNM).
- **Análise Local:** Evidências empíricas e analíticas da **Rede 10**, incluindo:
 - Primeiro e Segundo Relatórios de Análise Situacional (2022-2023)
 - Pesquisa de campo nos municípios sergipanos
 - Notas Técnicas elaboradas entre 2023 e 2024

A abordagem metodológica consistiu na triangulação destas informações para identificar padrões, verificar convergências e extrair insights sobre as causas estruturais do déficit municipal.

2.1 Complemento à Metodologia – Uso de Inteligência Artificial Generativa

Esta Nota Técnica foi produzida com apoio metodológico de inteligência artificial generativa, em conformidade com os princípios estabelecidos na Nota Técnica Nº 63 – Transformação Metodológica com IA e o Papel Estratégico do Analista de Políticas Públicas no NISP.

Foram utilizadas ferramentas como o ChatGPT e Claude Anthropic aplicadas à organização textual, síntese de relatórios, estruturação analítica e elaboração de quadros comparativos. Esse apoio visou ampliar a produtividade analítica, garantir a coerência metodológica entre seções e integrar achados dos relatórios situacionais com as análises das Notas Técnicas anteriores da Rede 10.

Em linha com a abordagem adotada pelo NISP, a IA foi empregada como instrumento técnico de apoio ao trabalho humano, mantendo-se sob constante validação por analistas especializados, que conservaram o controle das hipóteses, interpretações e recomendações finais. A coautoria humano-IA foi reconhecida como parte da estratégia de inovação responsável e ética, sem substituição da análise contextual crítica, da sensibilidade territorial nem da avaliação técnica dos resultados.

Esse processo se insere no ciclo metodológico adotado pelo NISP, que integra coleta de dados públicos, preparação e limpeza, análise estatística e textual, visualização e formulação de recomendações, com o uso assistido de IA generativa como ferramenta complementar.

3. Panorama Do Déficit Fiscal Municipal Em 2024

3.1 Resultados Nacionais Agregados

- **Déficit primário:** R\$ 32,6 bilhões
- **Crescimento das receitas:** 9,9%
- **Aumento das despesas:** 14%

- **Diferença entre receitas e despesas:** 4,1 pontos percentuais

3.2 Distribuição do Déficit por Porte Populacional

Faixa populacional	Déficit 2024 (R\$ bilhões)	Participação no déficit total
+300 mil habitantes	R\$ 18,5 bi	56,7%
50 mil a 300 mil habitantes	R\$ 8,4 bi	25,8%
Até 50 mil habitantes	R\$ 5,8 bi	17,5%

4. Análise Dos Municípios Da Rede 10

4.1 Perfil Demográfico

Município	População (2022)	Densidade Demográfica (hab/km ²)
São Cristóvão	95.612	218,27
Campo do Brito	18.149	90,06
Indiaroba	16.549	52,32
Moita Bonita	11.050	115,81

4.2 Achados por Área Temática

4.2.1 Educação

- **São Cristóvão:** Ausência de planejamento estratégico; ações guiadas por cronograma orçamentário e não por metas de aprendizagem; impacto da redistribuição de recursos do novo Fundeb exige mais gasto com pessoal.
- **São Cristóvão e Indiaroba:** Dificuldades no atendimento à população escolar rural; uso inadequado do transporte escolar.
- **Campo do Brito:** Infraestrutura escolar defasada e dificuldade na retenção de profissionais qualificados.

4.2.2 Saúde

- **São Cristóvão:** Dependência da capital (Aracaju) para serviços de média e alta complexidade; problemas de acesso da população rural.
- **Indiaroba:** Cobertura territorial extensa com baixa densidade populacional, comprometendo o atendimento regular.
- **Moita Bonita e Campo do Brito:** Instabilidade no financiamento devido às metas do Previne Brasil; monitoramento insuficiente.

- **Todos os municípios:** Subutilização de instrumentos avaliativos e integração precária dos sistemas federais.

4.2.3 Assistência Social

- **Indiaroba:** 66,9% da população no CadÚnico, 51,3% no Bolsa Família; alta dependência e sobrecarga nos sistemas de atendimento.
- **Campo do Brito:** 41,4% da população no Bolsa Família; dificuldades nas atualizações cadastrais.
- **São Cristóvão:** Falhas operacionais no SIBEC e CadÚnico; rotatividade funcional e capacitação insuficiente.
- **Moita Bonita:** Alta cobertura, mas equipes pouco qualificadas e planejamento frágil.

4.2.4 Infraestrutura

- **São Cristóvão:** Ações pontuais sem vínculo com planejamento estratégico.
- **Campo do Brito e Indiaroba:** Limitações técnicas das equipes locais para captação e gestão de recursos.
- **Moita Bonita:** Dependência de emendas parlamentares e dificuldades com contrapartidas.

5. Fatores Estruturais De Pressão Fiscal

Fator	Problema Identificado	Implicação Fiscal
5.1 Reestruturação do Bolsa Família	Ampliação das condicionalidades e recadastramentos sem reforço técnico	Aumento de gastos com pessoal, capacitação e logística
5.2 Crescimento das famílias unipessoais	Atendimento mais individualizado por perfil de vulnerabilidade	Elevação do custo médio por acompanhamento social
5.3 Fragmentação dos sistemas federais	CadÚnico, SIBEC, SIGPBF com baixa interoperabilidade	Mais servidores para correções e retrabalho
5.4 Desigualdade regional	Municípios com baixa capacidade fiscal própria	Necessidade de complementar ações básicas com recursos escassos
5.5 Rotatividade de pessoal	Equipes instáveis e com formação técnica insuficiente	Retrabalho e gestão orçamentária frágil

Fator	Problema Identificado	Implicação Fiscal
5.6 Ausência de planejamento	Gestão por cronograma, não por metas e diagnósticos	Alocação ineficiente e ações descontinuadas
5.7 Inflação e judicialização	Aumento de preços e demandas judiciais	Despesas imprevistas e compulsórias
5.8 Metas federais sem recursos	Cobrança de resultados sem suporte técnico/orçamentário	Gastos forçados para cumprimento de metas desalinhadas às prioridades locais

6. Conexão Entre Dados Nacionais E Achados Locais

Elemento	CNM/Valor Econômico	Rede 10 — Relatórios Situacionais	Convergência
Crescimento de despesas	+14% em 2024	Pressão por ampliação de serviços sociais	Alta
Gastos com pessoal	+4%	Rotatividade, vínculos frágeis e sobrecarga	Média
Planejamento	Deficiência relatada indiretamente	Diagnóstico claro de ausência de planejamento estratégico	Alta
Autonomia municipal	Dificuldades generalizadas	Programas federais "top-down", gestão orientada por Brasília	Alta
Sistemas operacionais	Não destacado	Disfunções nos sistemas CadÚnico, SIBEC, Previne Brasil	Baixa

7. Recomendações aos Novos Prefeitos: Superar o Déficit com Planejamento, Eficiência e Governança

Diante do quadro fiscal crítico evidenciado em 2024, os prefeitos que assumiram suas gestões em 2025 enfrentam um cenário desafiador, marcado por aumento das despesas, fragilidade técnica local e rigidez das exigências federativas. Com base nos achados da Rede 10 e nas diretrizes consolidadas na Nota Técnica 55 – Guia Estratégico para Novos Prefeitos, recomenda-se:

7.1 Estruturação Inicial da Gestão

- Realizar um diagnóstico técnico completo da área social e da execução orçamentária dos programas federais (Bolsa Família, CadÚnico, Previne Brasil).
- Estabelecer uma equipe técnica estável e qualificada, com foco em planejamento, monitoramento e prestação de contas.
- Criar ou reativar núcleos de planejamento estratégico com metas intersetoriais integradas entre assistência, saúde e educação.

7.2 Governança e Participação

- Instituir canais permanentes de escuta e participação social, voltados à escuta da população vulnerável e ao acompanhamento das metas pactuadas.
- Promover transparência ativa, com publicação de relatórios periódicos de execução física e financeira dos programas sociais.

7.3 Planejamento e Resultados

- Formular planos municipais de superação da pobreza e eficiência fiscal, com base em indicadores sociais e fiscais.
- Definir metas claras de cobertura e desempenho nos principais programas sociais.
- Monitorar e qualificar o uso dos sistemas federais disponíveis (CadÚnico, SIBEC, SIGPBF, e-SUS), promovendo sua utilização eficiente e articulada no âmbito local, ainda que sua gestão e integração sejam responsabilidades da União.

7.4 Eficiência Técnica e Sustentabilidade

- Investir na formação técnica das equipes locais, com apoio de consórcios regionais, universidades e programas federais de apoio à gestão.
- Mapear e racionalizar os contratos e convênios vigentes, buscando reduzir custos desnecessários e ampliar o impacto por real investido.
- Priorizar a sustentabilidade das políticas sociais, evitando soluções de curto prazo e promovendo continuidade administrativa.

Conclusões

O déficit fiscal de R\$ 32,6 bilhões registrado pelos municípios brasileiros em 2024 não deve ser interpretado como um episódio isolado, mas sim como a expressão de uma tendência estrutural de sobrecarga das gestões locais. A análise cruzada entre os dados nacionais apresentados pela CNM e os achados situacionais da Rede 10 evidencia que o aumento das despesas municipais não decorre, majoritariamente, de descontrole ou má gestão, mas sim de uma combinação de fatores institucionais, operacionais e federativos que impõem limitações concretas à sustentabilidade fiscal dos municípios, especialmente os de pequeno e médio porte.

As evidências demonstram que a pressão por ampliação dos serviços sociais — sobretudo nas áreas de educação, saúde e assistência social — ocorre em um contexto de baixa

capacidade técnica, ausência de planejamento estratégico, fragmentação dos sistemas federais e alta rotatividade das equipes locais. A reestruturação do Programa Bolsa Família, a expansão de famílias unipessoais e o uso intensivo de saldos de caixa para cobrir novas demandas contribuíram para o desequilíbrio observado. Além disso, a ausência de regras de contenção fiscal em 2024 agravou a situação em um cenário eleitoral, fragilizando os mecanismos de governança fiscal.

A Rede 10 confirma esse cenário ao documentar, de forma empírica, como municípios nordestinos operam no limite da sua capacidade institucional, enfrentando um ciclo de dependência de transferências, judicialização de demandas sociais e ausência de instrumentos de planejamento e avaliação. Ao mesmo tempo, oferece caminhos concretos para superação dessas limitações por meio do fortalecimento da gestão técnica, da escuta qualificada e da territorialização das políticas públicas.

As recomendações apresentadas nesta nota técnica, especialmente aquelas dirigidas aos novos prefeitos que iniciaram seus mandatos em 2025, buscam orientar a reconstrução da capacidade de resposta municipal. Mais do que ajustes contábeis, é necessária uma mudança de lógica: do imprevisto à estratégia, da execução fragmentada à integração intersetorial, do assistencialismo à garantia de direitos com eficiência fiscal.

Superar o déficit não é apenas uma tarefa administrativa — é um desafio político, ético e institucional que exige pactuação federativa, inovação local e compromisso com a inclusão e a equidade.