



*A Frente Nacional de Prefeitos (FNP) disponibiliza uma estimativa das receitas e despesas dos municípios com mais de 500 mil habitantes para o ano de 2020. O material, produzido pela consultoria econômica Finance a pedido da FNP, é atualizado semanalmente considerando o comportamento e as expectativas de receitas e despesas e as principais medidas adotadas pelo Congresso Nacional, Governo Federal e Judiciário.*

### **NOTA TÉCNICA 03 - 21/04/2020**

#### **Estimativa de receitas e despesas dos municípios com mais de 500 mil habitantes (2019/2020)**

*Esta é a terceira edição da nota com as projeções. As duas primeiras foram apresentadas em 07 e 14 de abril de 2020.*

O enfrentamento ao novo coronavírus têm demandado ações tanto na saúde como na economia, especialmente dos governantes locais.

Do ponto de vista da receita, os principais tributos de estados e municípios – respectivamente, ICMS e ISS – tendem a ser os mais afetados pela crise (junto a Cofins e PIS) devido à redução drástica do consumo provocada pelas medidas restritivas de contenção à propagação do vírus.

Do ponto de vista da despesa, as áreas que sofrerão maior pressão de demanda a partir dessa crise são justamente aquelas que estão sob responsabilidade de estados e municípios.

Para estabelecer o cenário de redução das atividades econômicas (e, conseqüentemente, de redução da arrecadação), considerou-se que as medidas de isolamento social, decretadas por governadores e prefeitos, vigorem até metade de maio, com flexibilização progressiva a partir da terceira semana do mesmo mês. As



medidas de isolamento não têm uma data definida para se encerrar, pois dependem da evolução da pandemia no país. Diante disso, os decretos de restrição têm sido, em geral, renovados a cada duas semanas. Os decretos mais recentes preveem o fim do isolamento no final de abril ou metade de maio, ainda que os epidemiologistas acreditem em um cenário crítico da doença até o fim de junho.

Dada essa configuração, espera-se uma queda de 4,5% do PIB em 2020, com ênfase no setor de serviços – o mais afetado pela baixa circulação de pessoas. Deve-se atentar para o fato de que esta queda do PIB é, até certo ponto, otimista frente à rápida deterioração das projeções de mercado, que já apontam para quedas mais intensas (de 5% a 8%). Na edição anterior dessa nota, a expectativa de queda do PIB era de 4%.

No campo político, vale destacar que na última semana não houve avanço em nenhuma agenda que justificasse a melhora nas projeções, tanto de receitas, como de despesas. Ao contrário, observou-se uma forte resistência do executivo federal em conceder recursos aos entes subnacionais, sob o argumento de “restrição fiscal”.

### **Projeção de Receitas**

O gráfico anexo mostra a consolidação (2019) a projeção (2020) das principais receitas tributárias dos municípios grandes (ISS, IPTU, ITBI, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA e FPM).

Considerando apenas as seis principais rubricas, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 21,2 bilhões nas cidades grandes – uma deterioração da ordem de R\$ 1,6 bilhão frente à projeção da edição anterior desta nota (de 14/04/2020). Essa queda se dá, principalmente, pela forte redução da receita de ISS e da Cota-Parte do ICMS. O IPTU também deve apresentar queda, mas em menor intensidade por ser um tributo menos atrelado ao ciclo econômico – porém, ainda impactado pelo aumento da inadimplência. O FPM, por sua vez, deve ter uma pequena redução, haja vista o anúncio do governo federal



de que vai garantir a estabilidade de recursos desse fundo durante 4 meses (abril, maio, junho e julho)<sup>1</sup>.

Apesar da recomposição parcial do FPM, fica evidente que ele é insuficiente para garantir a estabilidade de receita das cidades grandes em 2020 – justamente quando estas cidades mais precisam de recursos, para combater à crise do coronavírus. A medida federal focada no FPM é inadequada, nesse caso, por dois motivos: 1) o FPM representa uma parcela pequena da receita das cidades grandes, tendo pouco impacto elevações pontuais na receita deste; e 2) o FPM tende a beneficiar relativamente mais as cidades de menor porte, quando os epicentros da pandemia são as cidades grandes.

A garantia de receitas (ou um “seguro-receita”) do governo central para os municípios deveria ser levada a sério para garantir o regular fornecimento de serviços públicos em uma situação de vulnerabilidade econômica e social. Esta deveria se centrar nos tributos indiretos, pois são estes que tendem a ser mais afetados por esta crise. Isso é especialmente verdade no caso do ISS, pois são os serviços que mais devem sentir os efeitos do isolamento social – fato que já leva pesquisadores no exterior a tratar essa crise como uma “recessão de serviços”.

O texto substitutivo do PLP 149/2019, que foi aprovado na Câmara dos Deputados em 13/04, caminha no sentido de garantir recursos mínimos aos municípios, ao estabelecer um seguro-receita vinculado à frustração de arrecadação de ICMS e ISS. A pauta, contudo, não foi bem digerida pelo Ministério da Economia, que rapidamente produziu uma nota técnica para refutar a proposta. Nos bastidores, é dado como certo um veto presidencial ao texto, caso este também seja aprovado no Senado.

---

<sup>1</sup> Medida Provisória n° 938, de 2020.



## Projeção de Despesas

O gráfico anexo mostra a consolidação (2019) a projeção (2020) das principais despesas por função dos municípios grandes (Saúde, Educação, Transporte, Serviço da Dívida, Assistência Social, Segurança e Trabalho).

De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 9,1 bilhões em 2020 – mesma projeção da edição anterior da nota. As maiores pressões por aumento se dão na área da saúde e na área de transportes – justamente pelo reflexo da pandemia, diretamente sobre a rede pública de saúde e indiretamente sobre a baixa circulação de pessoas, aumentando o custo operacional do sistema público de transporte (utilização abaixo da escala mínima de eficiência). Ainda assim, verifica-se uma pressão por gastos em assistência social e trabalho, como resíduo das imperfeições e omissões da política assistencial formatada em âmbito federal (aumento do Bolsa-Família, concessão de R\$ 600/mês para pessoas em situação de vulnerabilidade<sup>2</sup> e garantia parcial de salário para os formais, via Seguro Desemprego<sup>2</sup>). Espera-se também algum aumento nas despesas de policiamento (Guarda Municipal) nos municípios, pelo aumento da tensão social durante a crise.

O gasto com educação, por outro lado, deve se reduzir devido ao fechamento de escolas. Contudo, deve-se ponderar que esta redução (em termos nominais) será residual, haja vista o fato de que a maior parte da despesa em educação estar relacionada aos servidores da área, que continuarão a receber seus salários. Apenas o custo variável da pasta deve ser reduzido.

Sobre o serviço da dívida, haveria uma incerteza em como tratá-la nessa projeção. Apesar do ministro da economia ter afirmado em um evento que iria “rolar a dívida dos municípios”, nenhuma medida concreta foi tomada nesse sentido, motivo pelo qual consideramos que esta despesa ficaria estável entre 2019 e 2020.

Com a percepção de que haverá aumento das despesas esse ano, a discussão sobre o seguro-receita se torna ainda mais relevante, pois não se trata apenas da prestação regular de serviços, mas de uma situação de excepcionalidade, na qual as



despesas serão ainda maiores. Ou seja, além do seguro receita, é imprescindível o repasse de recursos adicionais para garantir a situação de emergência econômica e social.

O impacto total de perdas de receitas e aumentos de despesas, nos cofres públicos municipais, tem aumentado desde o início desse levantamento, pela previsão já chega a R\$ 30,3 bilhões.

### **Indicador Antecedente de Receitas**

Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro.

Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções apresentadas anteriormente, apresenta-se aqui alguns indicadores de alta frequência, com atualização recente. Assim, espera-se poder observar como a pandemia já está afetando a economia e, conseqüentemente, o financiamento do estado.

A informação mais interessante para alcançar esse objetivo é o valor total de emissão das Notas Fiscais (NFs). Esse indicador não é a arrecadação em si, mas aponta como deve ser a arrecadação no futuro breve – servindo como uma espécie de indicador antecedente de receita tributária. Se o valor total emitido estiver caindo, a arrecadação cairá em uma proporção semelhante.

Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais<sup>2</sup>, em frequência diária<sup>3</sup>, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto

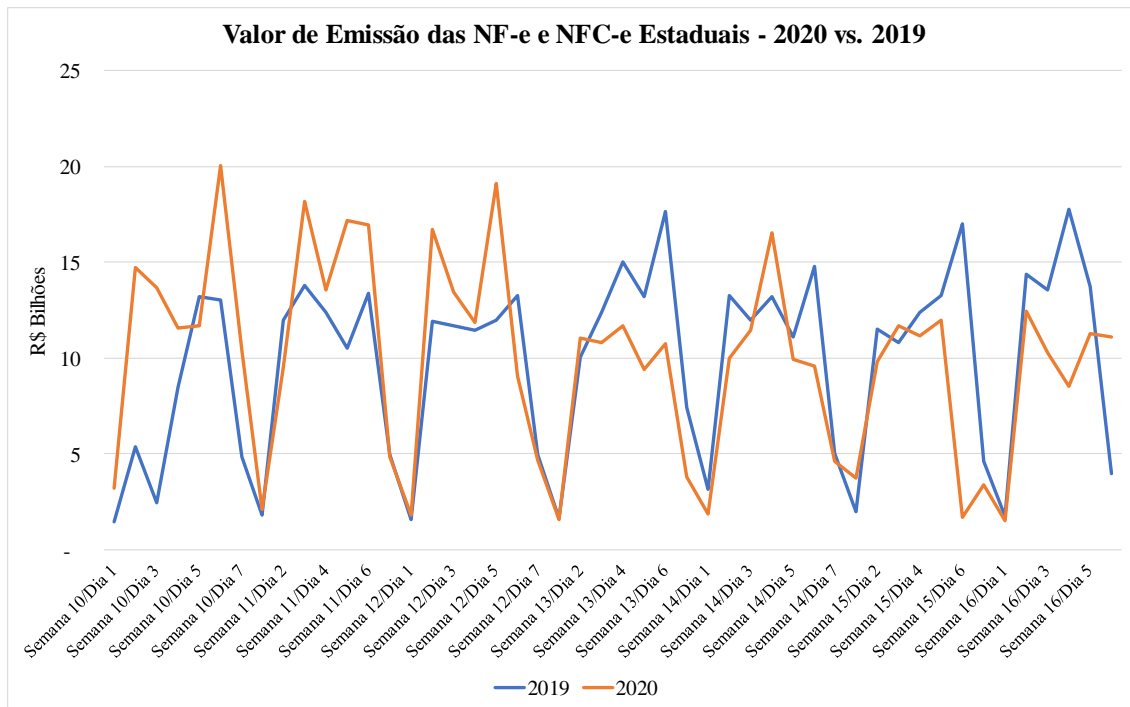
<sup>2</sup> Trata-se das Notas Fiscais emitidas para não-consumidores (empresas) e consumidores finais de uma amostra de 12 UFs: AC, AL, BA, ES, PB, PI, RJ, RN, RS, RO, RR e SE.

<sup>3</sup> Por questões de sazonalidade na emissão de notas dentro do intervalo de uma semana, a comparação diária entre 2019 e 2020 foi ajustada para que houvesse coincidência entre os dias da semana (e não exatamente a mesma data). Assim, por exemplo, o primeiro domingo de março de 2019 foi comparado ao primeiro domingo de março de 2020. Por conta desse ajuste, a representação de datas no eixo horizontal dos gráficos foi feita com um sistema “semana/dia”, ao invés da representação tradicional.

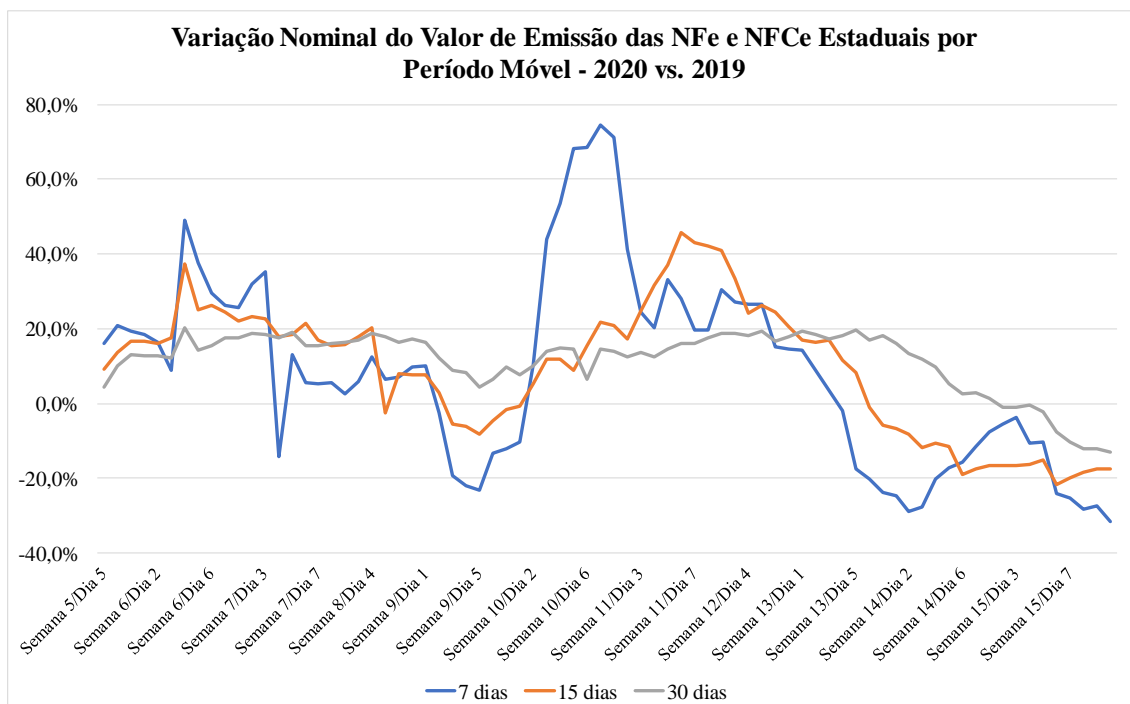




o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (7, 15 e 30 dias).



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 17/04/2020.





Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 17/04/2020.

No primeiro gráfico fica evidente a mudança de comportamento da curva laranja (2020) a partir da semana 13 do ano. Mais precisamente, do dia 26/03/2020 em diante, há uma tendência do valor diário de emissão de NFs ser inferior ao do mesmo dia de referência em 2019.

O reflexo disso é exibido no segundo gráfico. Enquanto os indicadores de curto e médio prazo (7 e 15 dias) já entram no campo negativo na própria semana 13. Já o indicador de prazo mais longo (30 dias) passou a ficar negativo na semana 15 (dia 08/04/2020). Pior ainda é constatar que todas as variações estão progressivamente piores ao longo do tempo. O indicador de emissão acumulada em 30 dias mostra uma queda nominal de 16,5% no último dia da série (17/04/2020).

O reflexo desse movimento é óbvio: forte queda na arrecadação de ICMS, com impacto direto no caixa das prefeituras através da Cota-Parte do ICMS.



## Impacto do coronavírus nas cidades com mais de 500 mil habitantes

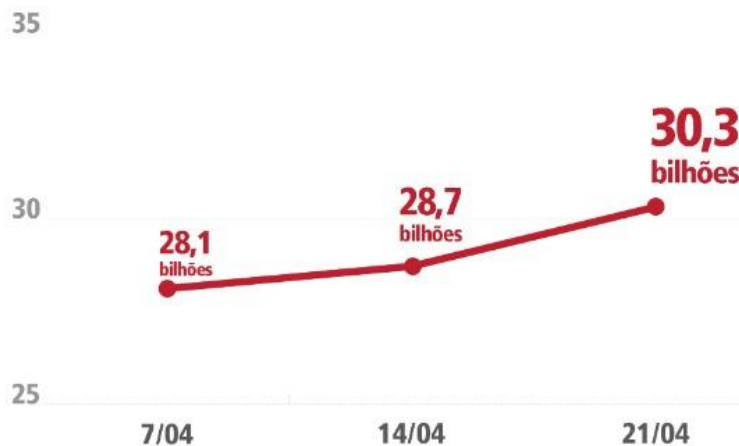
### Receitas tributárias dos municípios (em R\$ bilhões)



### Despesas dos municípios por função (em R\$ bilhões)



### Impacto do coronavírus nos municípios em 2020 (soma das perdas de receitas e aumento das despesas)



Este conteúdo conta com a colaboração da Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (Abrasf) e do Fórum Nacional de Secretários Municipais de Fazenda e Finanças

Dados atualizados em 21/04/2020