



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 02 - 14/04/2020

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

A crise de saúde e econômica provocada pelo coronavírus coloca à prova os governantes brasileiros pelo seu tamanho e potencial de provocar um desastre social. Nunca a economia mundial se deparou com uma crise dessas características, com grande perda de capital humano e distanciamento social. Exatamente por ser peculiar em sua origem, essa crise também suscita dúvidas quantos aos instrumentos a serem utilizados para combatê-la.

Apesar disso, parece haver certo consenso entre economistas de que agora é o momento correto para expandir os gastos públicos e promover os corretos mecanismos monetários (como o crédito) para garantir a sobrevivência de famílias e empresas.

No Brasil, devido a sua estrutura de arrecadação tributária e sua distribuição de competências, dentro da perspectiva federativa, a necessidade de atuação fiscal mais intensa, nesse primeiro momento, recai sobre os governos subnacionais, estados e municípios.

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. Há uma pequena diferença (mas muito importante) diferença entre os governos subnacionais e o governo federal na questão das receitas: a União pode emitir dívida, enquanto estados e municípios não só não podem fazê-lo, como precisam de aval do Tesouro para realizar uma operação de crédito. Portanto, a queda de receitas para governadores e prefeitos tende a ser um cenário mais restritivo e dramático do que para o executivo federal.

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. Quem deve sofrer o primeiro impacto é a saúde, a qual tem sua estrutura de atendimento (da rede pública) altamente concentrada em estados e municípios.

Outra área importante para tornar efetivo o plano de mitigação do coronavírus é o transporte público. Apesar da significativa redução de pessoas em circulação nas cidades, a oferta de transporte público tem que garantir o deslocamento dos trabalhadores essenciais e evitar que estes fiquem aglomerados dentro destes transportes. O custo dessa ineficiência será arcado pelo poder público local.

Por fim, ainda deve-se considerar o custo de assistência social, que deve “explodir” com o agravamento do cenário econômico. Com efeito, isso já está sendo sentido pelas prefeituras, que estão tendo que lidar com a população de rua, ainda mais desamparada pelo fechamento de comércios e baixa circulação de pessoas. Sabe-se que a União é responsável pelas políticas de transferência de renda focalizada para a população mais pobre. Contudo, a pressão não deixa de ser enorme para as prefeituras, pois estas, além de serem responsáveis pelo cadastramento das famílias vulneráveis, também sentem o efeito imediato da parada da economia e tem que dar uma solução temporária para o problema enquanto o governo federal não age para conter a crise. Há uma expectativa de forte aumento de despesa com assistência social nos governos locais devido a esse cenário.



A percepção de um cenário no qual se configure a combinação de forte queda nas receitas com aumento da pressão por despesas não é uma simples conjectura. É uma verdade que já está se fazendo presente nos governos locais, que já verificam aumento de gastos nas áreas citadas, enquanto percebem uma baixa sensível na emissão de notas fiscais (queda futura de arrecadação).

Tendo isso em vista, algumas projeções de receitas e despesas foram traçadas para 2020, com intuito de tentar demonstrar o quão necessário é o repasse de recursos da União para os governos locais. As projeções foram feitas a partir de dados consolidados das cidades com mais de 500 mil habitantes, do ano de 2019, levando em conta indícios econômicos (ex: PIB), epidemiológicos (ex: número de internações em decorrência do Covid-19) e políticos (ex: anúncios de medidas do governo federal) que têm sido apresentados na mídia e pela academia nas últimas semanas.

Esta é a segunda edição da nota com as projeções. A primeira foi apresentada em 07 de abril de 2020. 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 o final de abril, com flexibilização progressiva a partir de maio. As medidas de isolamento não têm uma data definida para se encerrar, pois dependem da evolução da pandemia no país. Por isso, 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 início 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% 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 a 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 3,5%.



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\$ 19,6 bilhões nas cidades grandes – **um aumento de R\$ 600 milhões frente à projeção da edição anterior desta nota** (de 06/04/2020). 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. 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)¹.

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, haja vista que

¹ Medida Provisória n° 938, de 2020.



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”.

Despesas

Do lado das 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 por conta do 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 transportes (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 vulnerabilidade² e garantia parcial de salário para os formais, via Seguro Desemprego³). Espera-se também algum aumento nas despesas de policiamento (Guarda Municipal) nos municípios, por conta do 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.

² Medida Provisória n° 937, de 2020.

³ Medida Provisória n° 936, de 2020.



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 o 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.

A constatação é quase óbvia: é preciso fortalecer municípios e estados com recursos necessários para o enfrentamento da crise que estamos vivenciando. A combinação de aumento de despesas e queda de receitas em uma crise *sui generis*, como a atual, pode levar a um resultado desastroso do ponto de vista social: muitas mortes pela doença, muitas mortes e deficiências pela fome e desnutrição, escalada da violência entre outros problemas. Pior. Até do ponto de vista econômico há riscos: municípios são a esfera de governo que detém a maior parte do funcionalismo público e é a maior adquirente de bens e serviços. Sem recursos em caixa, há o risco de que o pagamento de servidores e as compras de bens e serviços sejam interrompidas, impactando ainda mais severamente a demanda agregada na economia nacional e potencializando a queda do PIB...

E mais do que injetar recurso nos municípios: é preciso muita urgência nessa injeção.



Impacto do coronavírus nas cidades com mais de 500 mil habitantes

FNP FRETE NACIONAL DE PREFEITOS

Receitas tributárias dos municípios (em R\$ bilhões)

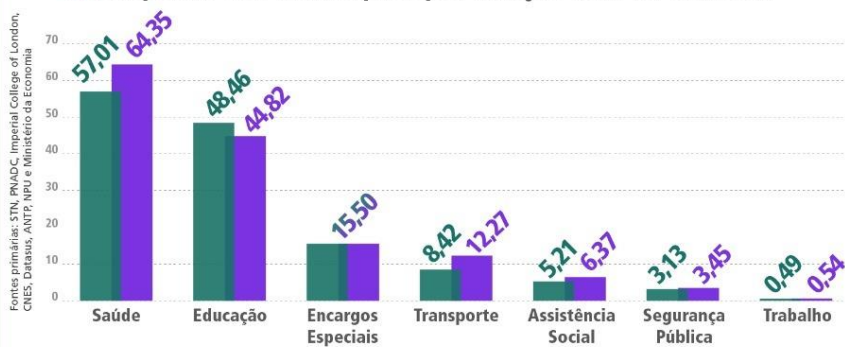


IMPACTO TOTAL

R\$ **19,6** bilhões

2019
2020

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



IMPACTO TOTAL

R\$ **9,1** bilhões

2019
2020

Impacto do coronavírus nos municípios em 2020

R\$ 28,7 bilhões

Dados atualizados em 13/04/2020

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