



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 04 - 28/04/2020

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

Esta é a quarta edição da nota com as projeções. As demais foram apresentadas em 07, 14 e 22 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 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 5% do PIB em 2020, com ênfase no setor de serviços¹ – o mais afetado pela baixa circulação de pessoas. Esta projeção de queda do PIB está em linha com as expectativas medianas do mercado – ou seja, não é nem otimista, nem pessimista, quando confrontada com as diversas especulações em torno da atividade econômica desse ano. Na edição anterior dessa nota, a expectativa de queda do PIB era de 4,5%.

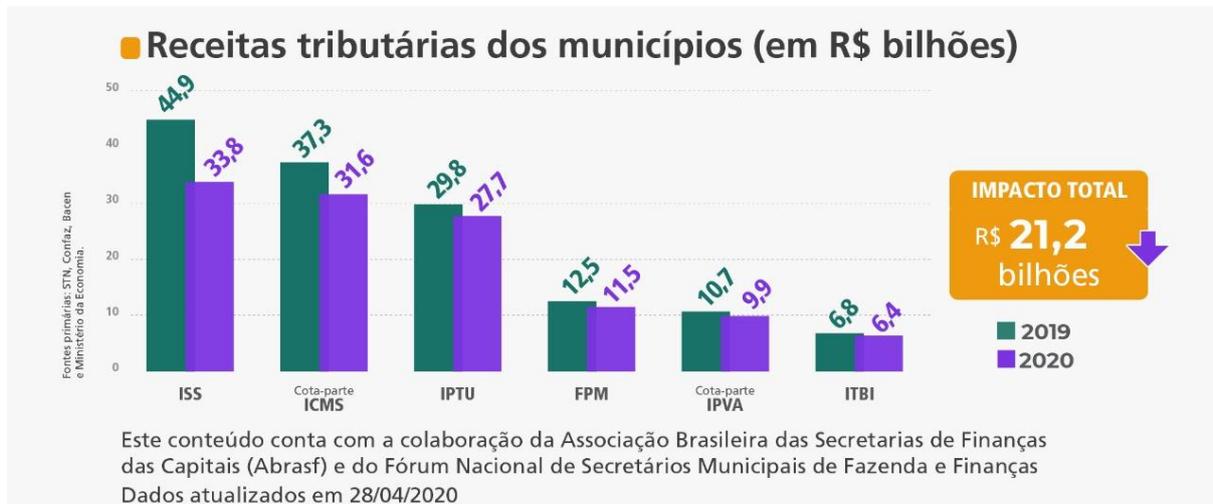
Não houve nenhum avanço em termos de decisões e medidas no âmbito federal que pudessem atenuar a perda de receitas ou o aumento de despesas, afetando nossas projeções. Contudo, foi vinculada na mídia uma expectativa do Ministério da Cidadania em torno da demanda pelo auxílio emergencial de R\$ 600 concedido a pessoas em situação de vulnerabilidade social². A expectativa inicial do governo era que 54 milhões de brasileiros estariam elegíveis ao benefício. Esse número foi revisado para 71 milhões, podendo, na prática, ser ainda maior. Porém, o valor empenhado para este programa (R\$ 98,2 bilhões em 3 meses) ainda não foi alterado, o que implicou em uma revisão dos gastos assistenciais projetado para os municípios.

Projeção de Receitas

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

¹ A ênfase da crise no setor de serviços implica em maior impacto na arrecadação do ISS do que em outros setores. Contudo, em comparação à edição anterior desta nota, um ajuste foi feito no modelo estatístico de previsão de receitas do ISS, alterando, marginalmente, as expectativas com relação a este tributo – espera-se agora a queda não seja tão intensa como a verificada na nota anterior, ainda que se mantenha a projeção de variações mais acentuadas do que nos demais tributos. A revisão foi motivada pela percepção de que os efeitos negativos sobre a arrecadação desse setor podem demorar mais tempo do que o imaginado devido a questões contratuais, notadamente em atividades de maior valor agregado.

² Medida Provisória nº 937, de 2020.



Considerando apenas as seis principais rubricas, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 21,2 bilhões nas cidades grandes – mesmo resultado da projeção da edição anterior desta nota (de 22/04/2020), mas com leve modificação na composição dessa perda. 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)³.

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 três motivos: 1) o FPM representa uma parcela pequena da receita das cidades mais populosas; 2) o FPM tende a beneficiar relativamente mais as cidades menos populosas; e 3) porque do total de casos da COVID-19, 91% estão em cidades com mais de 80 mil habitantes e 70% nas com mais de 500 mil habitantes, segundo informações das secretarias estaduais de Saúde, posicionadas em 27/04/2020.

³ Medida Provisória nº 938, de 2020.



A garantia de receitas (ou um “seguro-receita”) do governo central para os municípios poderia atuar como uma forma de 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 não foi bem recebida pelo governo federal e o texto deve sofrer fortes modificações no Senado – fato que forçaria a uma nova rodada de avaliação e votação na Câmara dos Deputados. O tempo gasto nessa disputa política é um tempo que as pessoas não possuem durante a pandemia.

Projeção de Despesas

O gráfico a seguir 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\$ 9,5 bilhões em 2020 – na edição anterior desta nota, a projeção era de R\$ 9,1 bilhões. A diferença (R\$ 400 milhões) é explicada pela piora nas expectativas em termos de gasto com assistência social. Além da revisão do Ministério da Cidadania acerca do público em situação de vulnerabilidade (já destacada no início da nota), há uma percepção de que o auxílio emergencial do governo federal é muito imperfeito, e não atinge todo o público que deveria atingir. Primeiro, por questões de assimetria de informação, a apuração do Dataprev pode estar deixando pessoas elegíveis de fora. Segundo, muitas pessoas necessitadas têm CPF irregular ou sequer possuem CPF, inabilitando-as ao benefício. Terceiro, os critérios para elegibilidade podem deixar de fora pessoas que atualmente estão em situação de vulnerabilidade (ex: excluir pessoas que tiveram rendimento tributável acima de R\$ 28,5 mil em 2018). Por tudo isso, há motivos para acreditar que ainda haverá uma parcela importante da população necessitada que deverá ser amparada pelas prefeituras.

Além da assistência social, 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). 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.

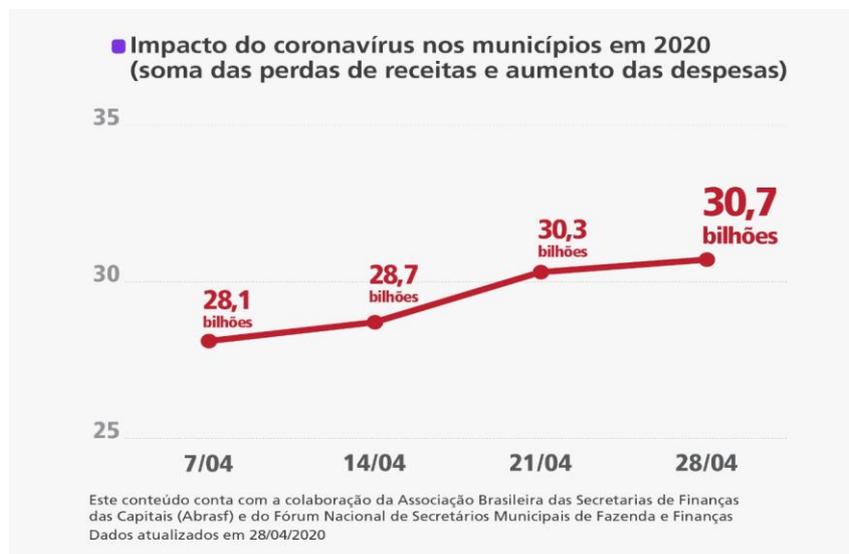
Sobre o serviço da dívida, haveria uma incerteza em como tratá-la nessa projeção. Apesar do ministro da economia ter afirmado em um evento que iria “rolar a dívida



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\$ 30,7 bilhões**.





Indicador Antecedente de Receitas

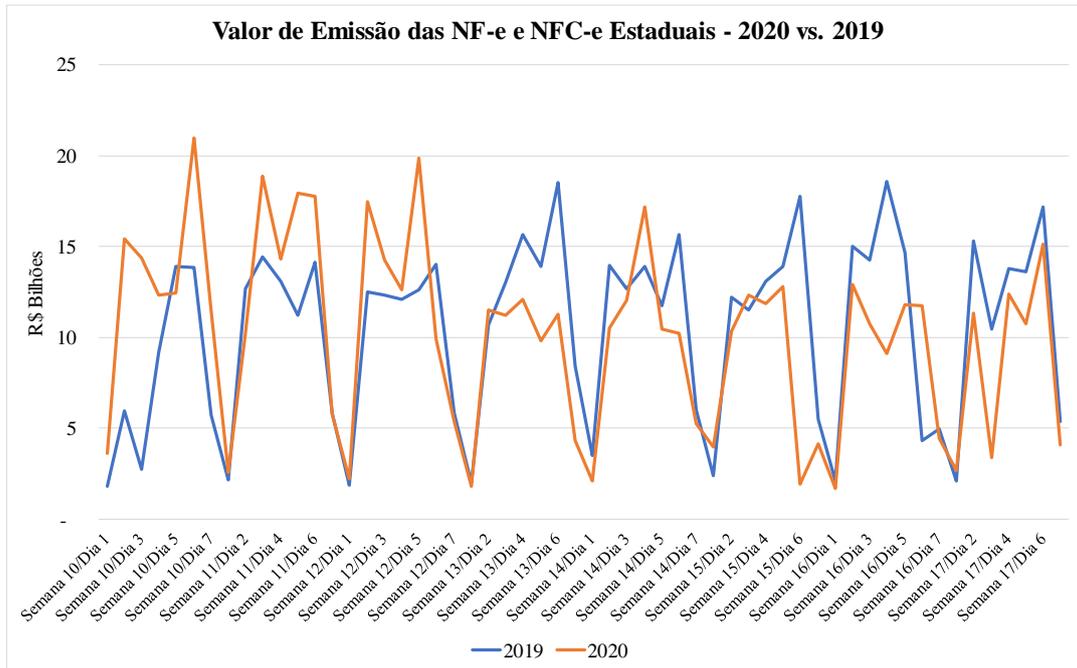
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções 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.

As informações mais interessantes para alcançar esse objetivo são aquelas referentes às Notas Fiscais (NFs), quais sejam, o volume de notas emitidas e o valor total de emissão destas. Esses indicadores não representam a arrecadação em si, mas apontam 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.

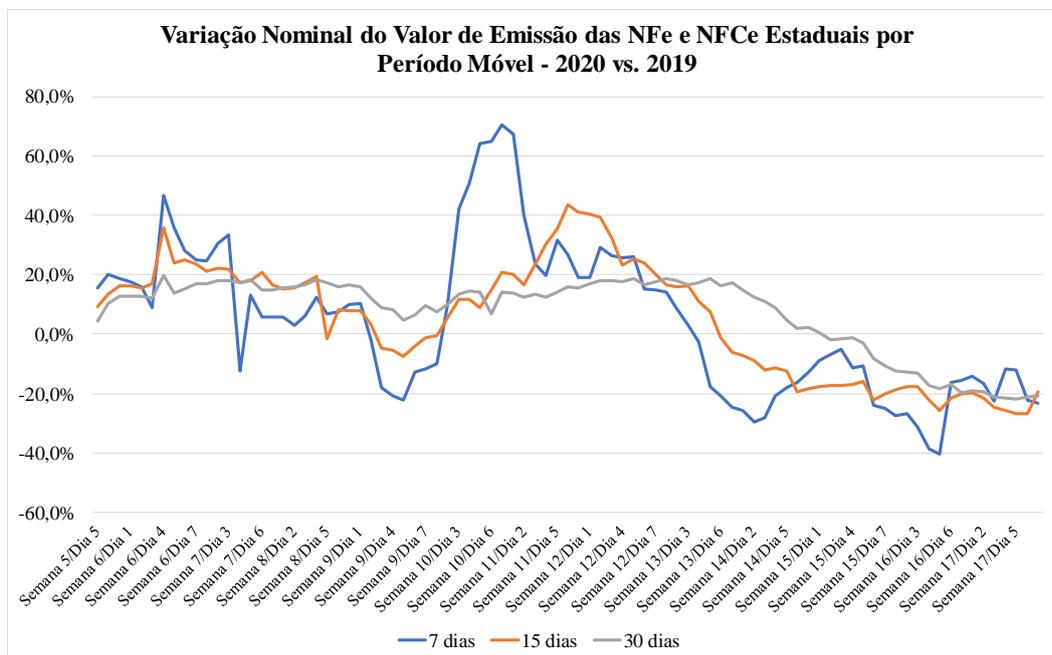
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais⁴, em frequência diária⁵, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (7, 15 e 30 dias).

⁴ 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.

⁵ 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.



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 25/04/2020.



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 25/04/2020.

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). Cabe ressaltar que pode ser constatar que todas as variações estão progressivamente piores ao longo do tempo.

Pelo lado das prefeituras, também foi possível obter algumas informações que dão dimensão do problema que estas devem enfrentar no futuro próximo. A tabela a seguir mostra comparativos semanais da quantidade e NFs de serviços emitidas e o valor total dessa emissão. São notas emitidas em âmbito local, referente a serviços prestados e que se refletem na arrecadação de ISS.

Indicadores de antecedentes de arrecadação do ISS nos municípios - Variação nominal: 2020 vs. 2019

Semana	Acumulado em 7 dias		Acumulado em 14 dias		Acumulado em 21 dias		Acumulado em 28 dias	
	NF emitidas	Valor das NF emitidas	NF emitidas	Valor das NF emitidas	NF emitidas	Valor das NF emitidas	NF emitidas	Valor das NF emitidas
18/03 a 24/03	-32,8%	8,8%	-	-	-	-	-	-
25/03 a 31/03	-30,0%	0,7%	-31,1%	3,9%	-	-	-	-
01/04 a 07/04	-44,5%	-2,7%	-35,8%	-1,0%	-35,0%	1,4%	-	-
08/04 a 14/04	-51,0%	-17,7%	-47,5%	-8,4%	-39,7%	-5,0%	-38,2%	-2,3%
15/04 a 21/04	-59,4%	-14,4%	-53,8%	-16,5%	-49,8%	-9,4%	-42,0%	-6,0%

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

Como se nota, a queda, tanto na emissão, como no valor da emissão, é clara e progressiva em qualquer uma das comparações. Ainda que se trate de uma amostra de municípios, esse movimento configura uma tendência do que ocorrerá com o recolhimento de ISS a partir do próximo mês.

A queda no ICMS e no ISS se soma a outras piores de receita e deixa debilitada a situação fiscal das prefeituras em meio à pandemia.