



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 05 - 05/05/2020

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

Esta é a quinta edição da nota com as projeções. As demais foram apresentadas em 07, 14, 21 e 28 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. Há indícios de que as medidas devem ser alongadas para além do mês de maio, haja vista que os epidemiologistas apontam para um cenário crítico da doença até o fim de junho. Alguns governos, inclusive, falam em endurecimento nas medidas restritivas.

Dada essa configuração, espera-se uma queda de 5,2% do PIB em 2020, com ênfase no setor de serviços – 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 deste ano. Na edição anterior dessa nota, a expectativa de queda do PIB era de 5%.

No campo político, cabe destacar a tramitação do projeto de auxílio emergencial para estados em municípios no Congresso. O texto, aprovado como PLP 149/2019 pela Câmara dos Deputados, foi alterado no Senado, ficando aquém e restringindo o auxílio direto para os municípios a um montante de R\$ 23 bilhões por quatro meses.

Com a numeração de PLP 39/2020, o texto voltou à Câmara, sofrendo novas modificações e agora aguarda nova apreciação dos senadores para seguir à sanção presidencial. Como esse auxílio ainda não está garantido, não foi contemplado nas projeções desta edição.

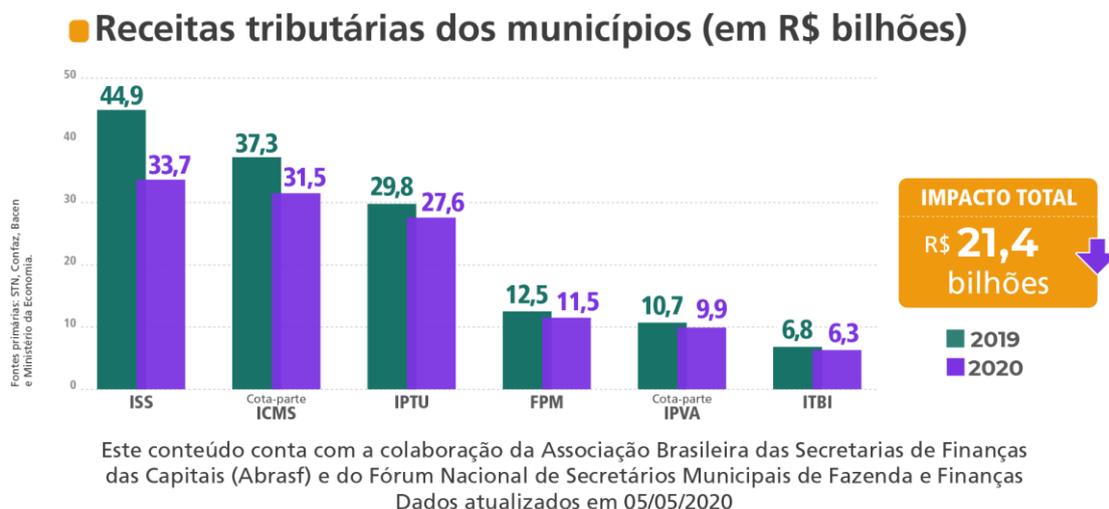
Pelo lado da despesa, dois eventos importantes ocorridos na última semana impuseram uma revisão das projeções. Primeiro, a publicação de uma nota técnica da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (Assemae), que alerta para a queda das receitas das concessionárias de abastecimento de água e esgotamento sanitário, em decorrência do crescimento da inadimplência e das decisões judiciais de isenção de tarifas durante a pandemia. A associação estima que seja necessário um aporte mínimo de R\$ 2,2 bilhões (em um período de seis meses) para manter a operação plena durante a pandemia. Como esse custo extra não se dará apenas entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, espera-se que para este grupo o impacto seja de R\$ 1,2 bilhão (55% do total).



Segundo, a justiça suspendeu o pagamento da dívida de São Paulo (capital) com a União por seis meses. Considerando a cidade responde pela maior parte do refinanciamento de dívidas dos municípios com o governo central, a decisão traz uma redução importante na projeção das despesas com serviço da dívida (encargos especiais) apresentadas nessa nota. Estima-se uma redução de R\$ 250 milhões por mês, totalizando uma queda R\$ 1,5 bilhão.

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\$ 21,4 bilhões nas cidades grandes – R\$ 200 milhões a mais com relação a projeção da edição anterior desta nota (de 28/04/2020). 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 quatro 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 mais precisam de recursos para combater à crise do coronavírus. A medida federal focada apenas 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.

Por isso a discussão em voga no Congresso atualmente é tão importante. A mudança de rumo dada pelo Senado ao retirar o propósito de o auxílio ser um “seguro-receita” é muito preocupante, pois não atenta para o risco iminente de perda de recursos próprios pelas cidades. 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”.

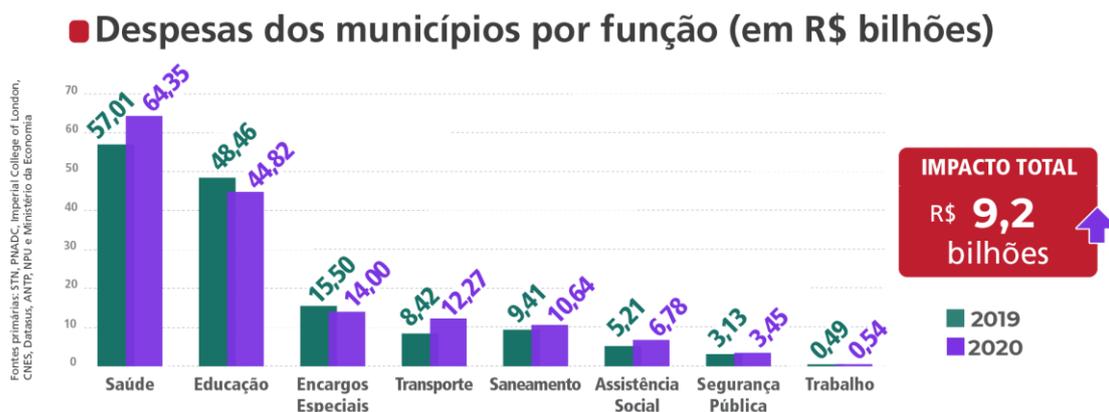
O texto do PLP 39/2020, aprovado no Senado Federal, retira o caráter de seguro trazido pelo texto substitutivo do PLP 149/2019, que havia sido aprovado na Câmara dos Deputados. Com a adoção de critérios de partilha inovativos e pouco transparentes, o resultado final do auxílio vai passar longe de ser um seguro, para se tornar apenas um instrumento de distribuição enviesada de recursos, deixando as localidades mais atingidas pela pandemia – tanto na saúde, como na economia – desprotegidas.

¹ Medida Provisória nº 938, de 2020.



Projeção de Despesas

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



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 05/05/2020

De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 9,21 bilhões em 2020 – na edição anterior desta nota, a projeção era de R\$ 9,48 bilhões. A diferença (R\$ 270 milhões) é explicada pela necessidade de aporte no setor de saneamento e pela suspensão do serviço da dívida do município de São Paulo. São dois movimentos diferentes, em sentido contrário, que quando confrontados ainda proporcionam a redução observada: enquanto o saneamento aumenta a projeção de despesa em R\$ 1,23 bilhão, a suspensão da dívida de São Paulo a reduz em R\$ 1,5 bilhão.

O aumento da despesa com assistência social – elevado na edição passada dessa nota – foi mantido por não haver perspectiva de melhora no empenho federal nessa área. Além das 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.

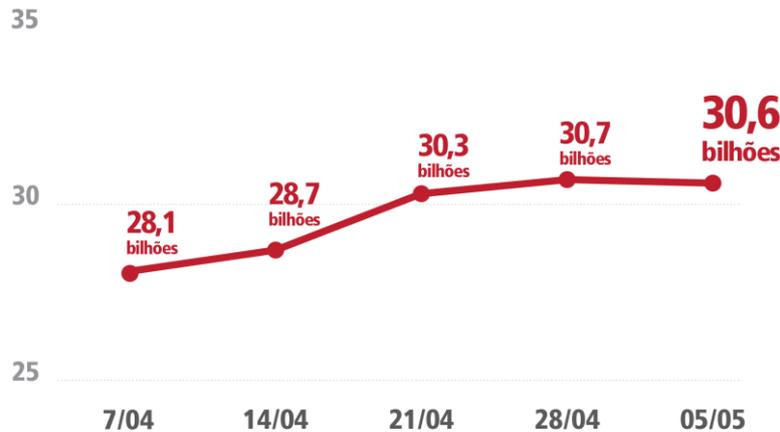
O gasto com educação, por outro lado, deve se reduzir devido ao fechamento de escolas. Contudo, deve-se ponderar que esta redução (em termos nominais) será residual, haja vista o fato de que a maior parte da despesa em educação estar relacionada aos servidores da área, que continuarão a receber seus salários. Apenas o custo variável da pasta deve ser reduzido. Essa despesa, contudo, é passível de ser revista para cima nas próximas edições, pois há indícios de que as escolas deverão passar por severas adaptações (desde a disposição de alunos em sala de aula, até a os procedimentos de preparação e distribuição de merenda) com vistas a mitigar o elevado potencial de contágio da COVID-19.

Com a percepção de que haverá aumento das despesas este 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\$ 30,66 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 (Abrascf) e do Fórum Nacional de Secretários Municipais de Fazenda e Finanças. Dados atualizados em 05/05/2020

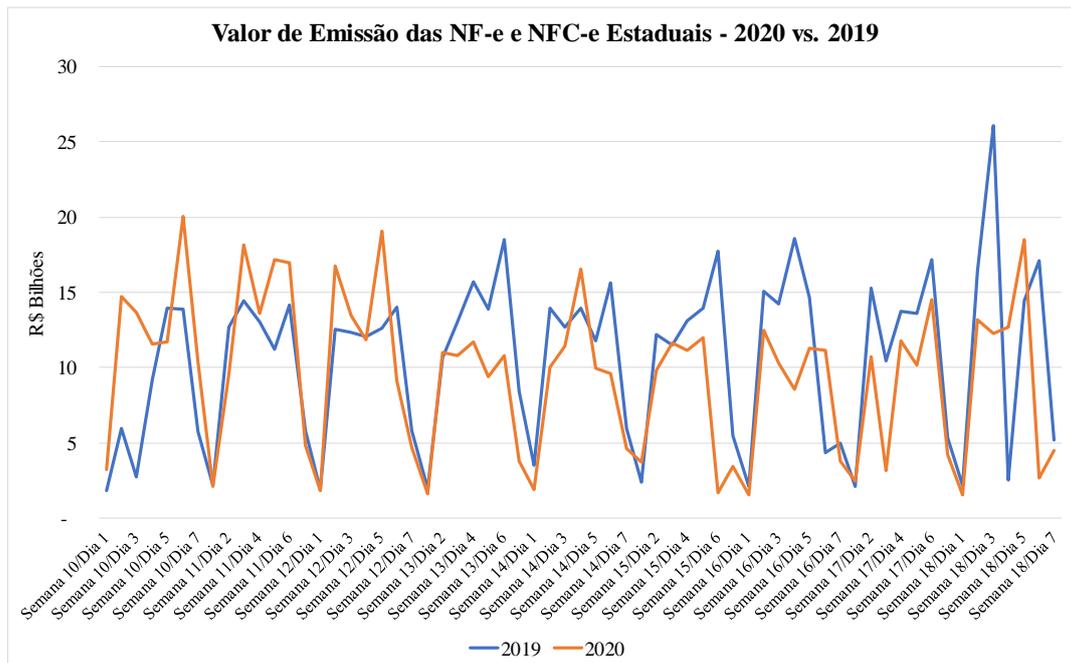
Indicador Antecedente de Receitas

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 as 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.



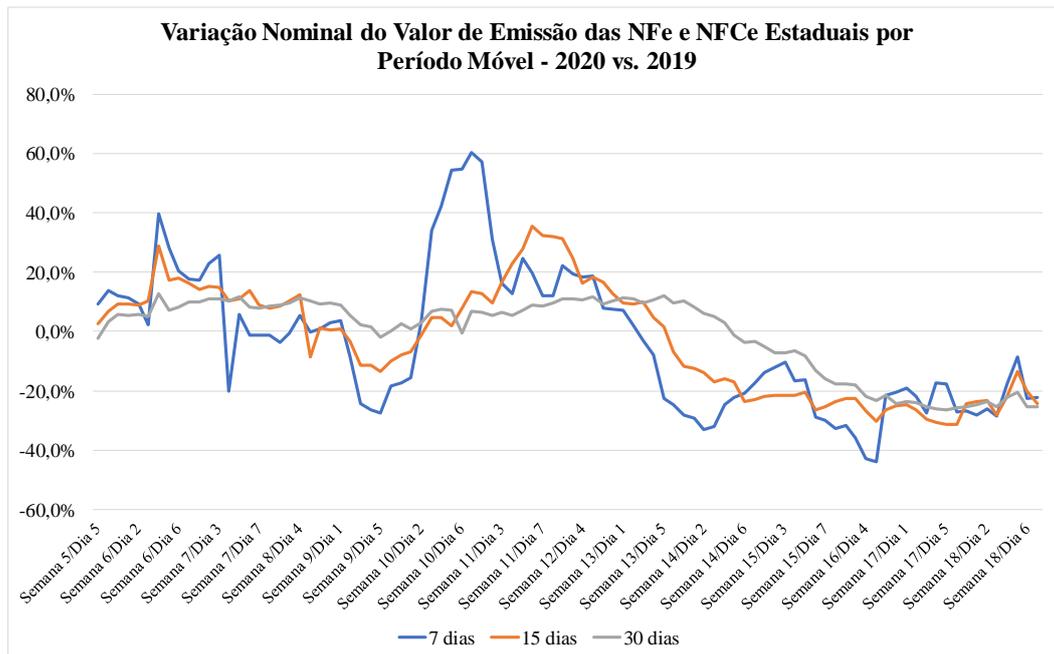
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (7, 15 e 30 dias).



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 02/05/2020.

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

³ 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.

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). As reduções relativas, em todas as comparações, são superiores a 20%. A notícia positiva fica por conta de uma relativa estabilidade dessa queda nas últimas semanas, o que pode estar indicando que o fundo do poço foi atingido. Resta saber por quanto tempo ficaremos no fundo do poço.

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%

Elaboração própria. Fonte primária: Secretarias de Finanças/Fazenda dos municípios e Abrasf.

Nota: Amostra de 19 municípios de grande porte, com dados atualizados até 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 pioras de receita e deixa debilitada a situação fiscal das prefeituras em meio a pandemia.