



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 06 - 12/05/2020

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

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 o final de maio, com flexibilização progressiva a partir do mês de junho. 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, já adotaram o chamado *lockdown*, com endurecimento nas medidas restritivas.

Dada essa configuração, espera-se uma queda de 5,4% 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 desse ano. Além disso, esta é precisamente a projeção atual do Ibre/FGV para o PIB deste ano. Na edição anterior dessa nota, a expectativa de queda do PIB era de 5,2%.

No campo político, vale destacar que na última semana foi aprovado no Congresso Nacional (nas duas casas) o auxílio emergencial para estados e municípios, através do PLP 39/2020. Os municípios serão beneficiados com repasse direto da ordem de R\$ 23 bilhões em um intervalo de quatro meses, além da suspensão da dívida com a União e renegociação de dívidas com bancos e organismos internacionais. Uma vez que o texto aprovado ainda precisa passar por sanção presidencial e que isso ainda não ocorreu, ele não foi contemplado nas projeções desta edição.

Pelo lado da despesa, vale destacar uma revisão para cima em torno das despesas com educação. Até a última edição, vínhamos tratando a educação como um ponto de alívio sobre as despesas municipais, haja vista o fechamento das escolas durante a pandemia. Assim, os custos variáveis estariam sendo reduzidos a zero, mantendo-se as despesas fixas, como vencimentos dos profissionais de educação. Contudo, há um crescimento na percepção de que serão necessários investimentos para a adaptação das escolas ao retorno das atividades, o que, certamente pressionará novamente o orçamento dos municípios nesta área.

Essa percepção ganhou ênfase na última semana com a divulgação de uma nota técnica da ONG Todos pela Educação, intitulada “O retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19”, a qual pode ser resumida em três grandes mensagens: 1) as escolas irão se deparar com desafios que só poderão ser

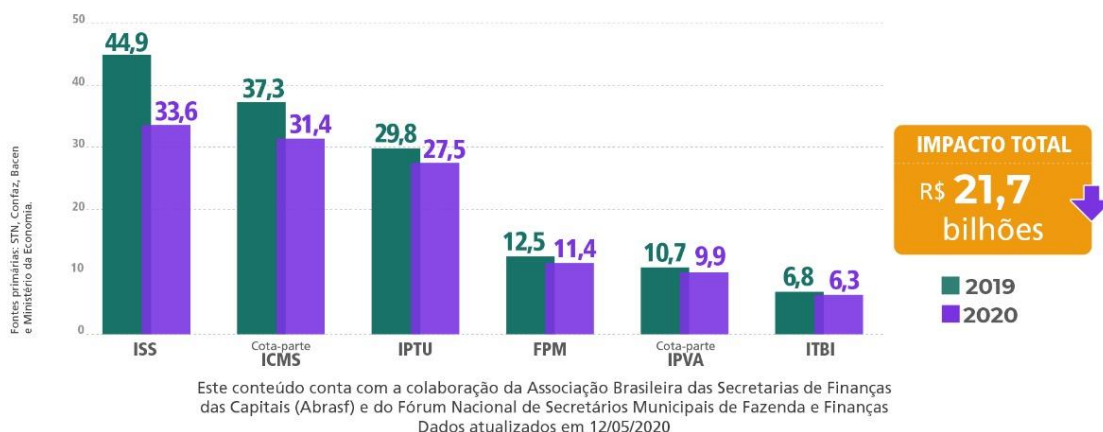


enfrentados com o apoio de outras áreas; 2) não será uma retomada de onde paramos – o retorno exigirá um plano de ações em diversas frentes e demandará intensa articulação e contextualização local; e 3) as respostas ao momento atual podem dar impulso a mudanças positivas e duradouras nos sistemas educacionais.

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).

Impacto da COVID-19 na principais receitas tributárias dos municípios com mais de 500 mil habitantes (R\$ Bilhões)



Considerando apenas as seis principais rubricas, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 21,7 bilhões nas cidades grandes – R\$ 300 milhões a mais com relação a projeção da edição anterior desta nota (de 05/05/2020). 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)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 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.

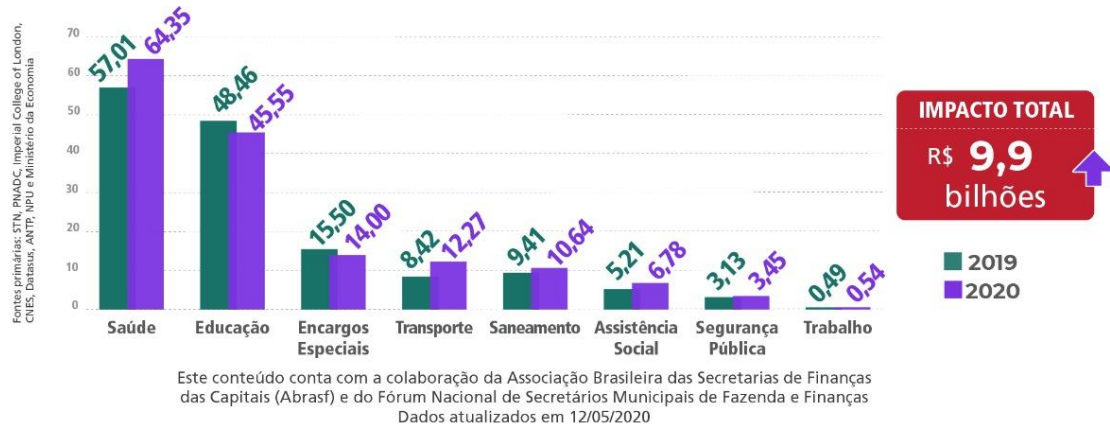
Por isso a discussão do recém aprovado PLP 39/2020 é tão importante. A mudança de rumo dada pelo Senado ao retirar o propósito do auxílio ser um “seguro-receita” é muito preocupante, pois não atenta para o risco iminente de perda de recursos próprios pelas cidades. A garantia de receitas (ou um “seguro-receita”) 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”.

Projeção de Despesas

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

¹ Medida Provisória n° 938, de 2020.

■ **Impacto da COVID-19 na principais despesas por função dos municípios com mais de 500 mil habitantes (R\$ Bilhões)**



De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 9,9 bilhões em 2020 – na edição anterior desta nota, a projeção era de R\$ 9,2 bilhões. A diferença (R\$ 700 milhões) é explicada pela revisão em torno das despesas com educação e a percepção de que serão necessários aportes nessa área para adaptar o sistema de ensino à retomada das atividades, com novas demandas sanitárias e médicas.

O aumento da despesa com assistência social – elevado na edição retrasada dessa nota – foi mantido por não haver perspectiva de melhora no empenho federal nessa área. 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. Adiciona-se a isso o já

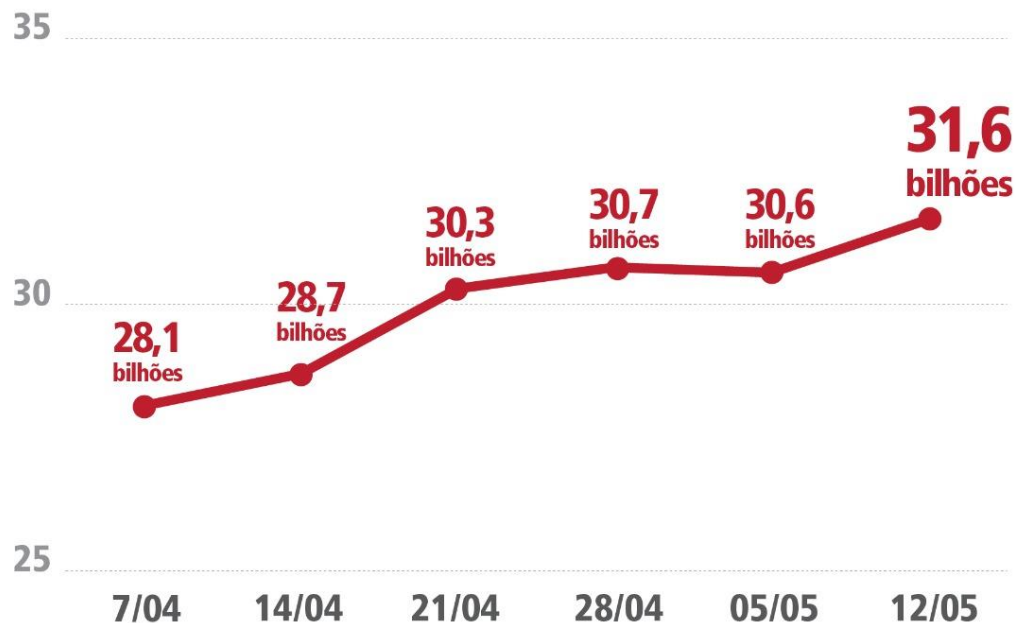


mencionado gasto adicional com as adaptações para reabertura das escolas, o que torna a redução de gasto mais branda do que previsto inicialmente.

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\$ 31,6 bilhões**.

■ **Impacto do novo coronavírus nos municípios com mais de 500 mil habitantes 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 12/05/2020.



Indicador Antecedente de Receitas

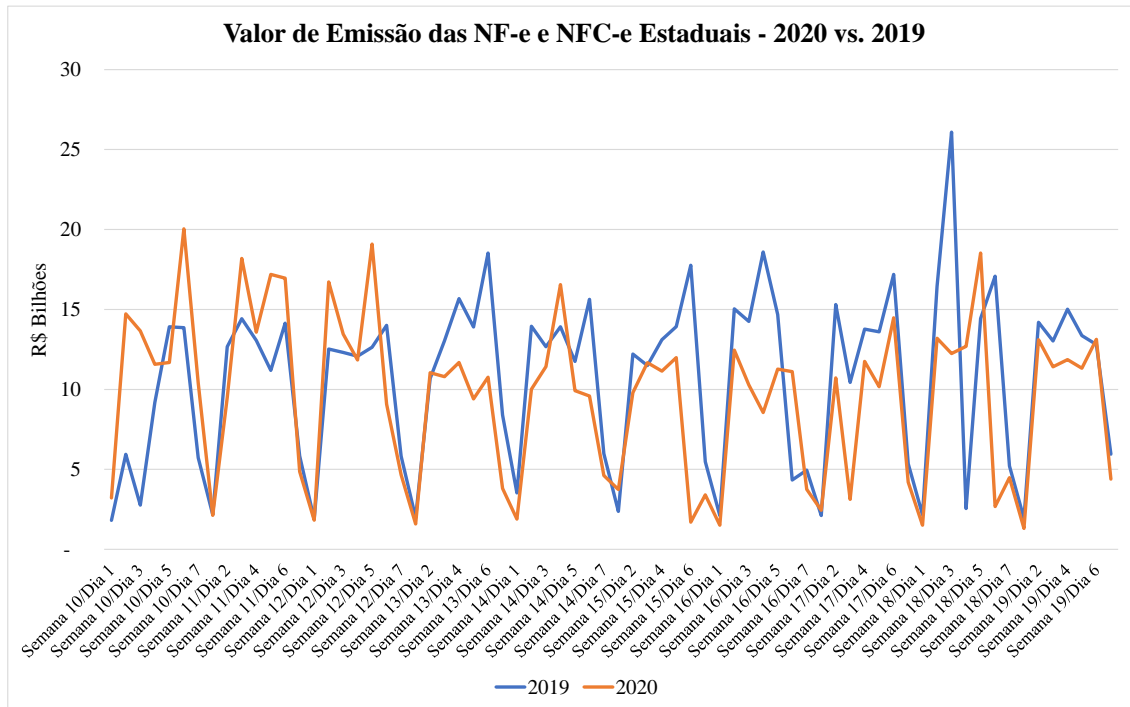
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções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

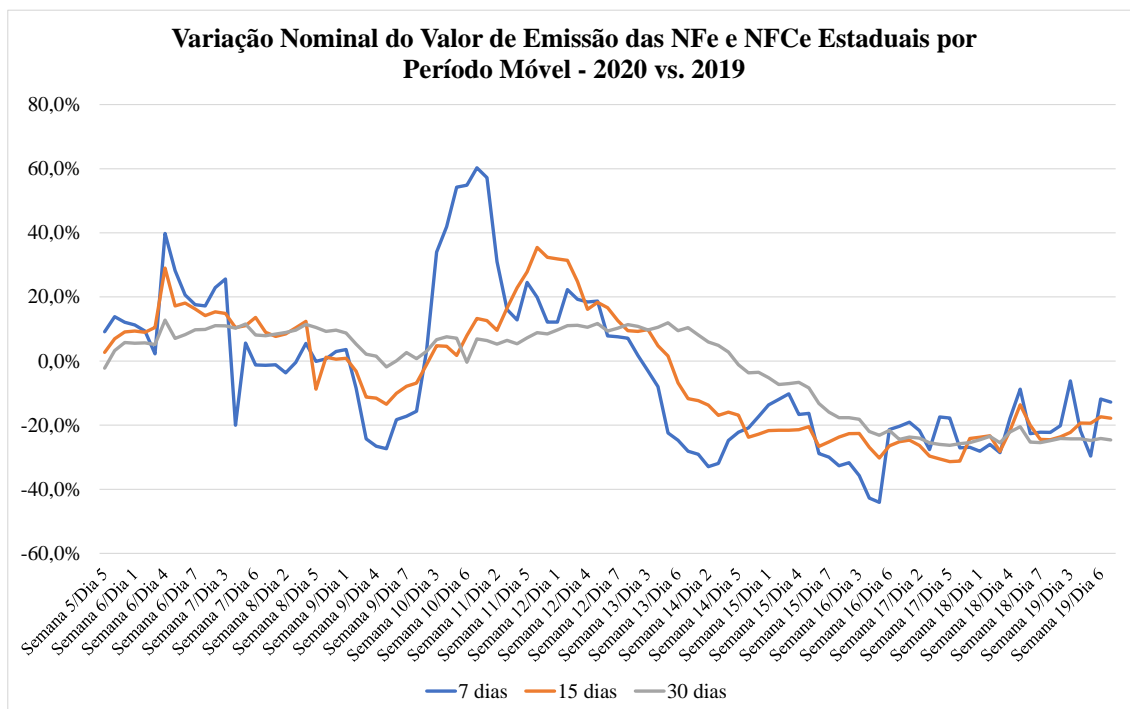
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes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

² 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.

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 09/05/2020.



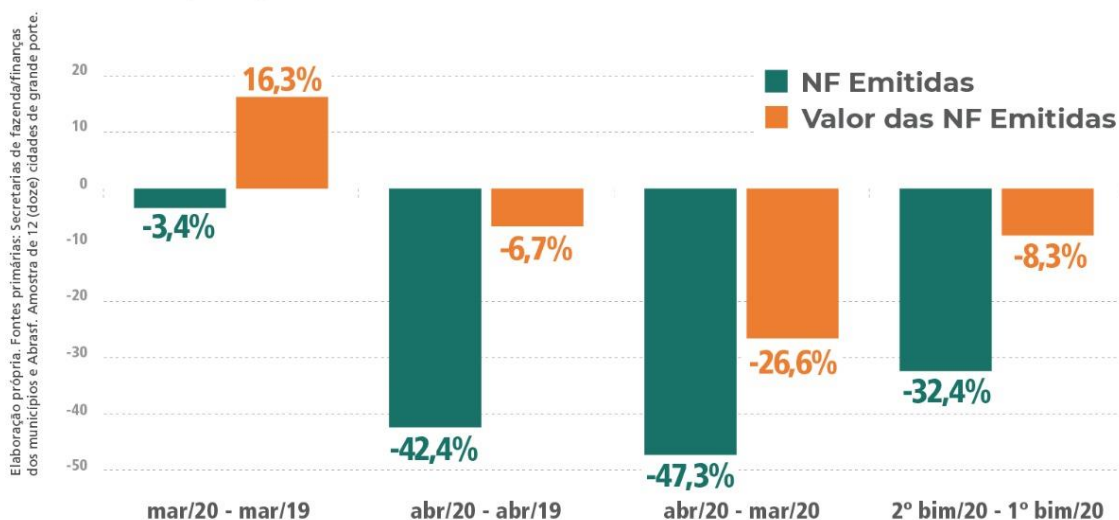
Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br>.
Atualizado até o dia 09/05/2020.



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 diversos 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.

■ Variação nominal da quantidade de NFSe emitidas do valor de emissão das NFSe municipais - Comparações selecionadas



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 12/05/2020



Como se nota, com exceção do valor de emissão na comparação de março de 2020 contra março de 2019, todos os comparativos apontam para a piora na quantidade emitida e no valor de emissão. A piora em abril de 2020, tanto com relação ao mês imediatamente anterior (março de 2020), como em relação ao mesmo mês no ano anterior (abril de 2019), dá a dimensão da progressão de piora nesses indicadores.

Apesar da piora, esses dados apontam para um encolhimento menor do que verificado no caso do ICMS, o que pode ser atribuído aos contratos. Grande parte do valor adicionado do setor de serviços está baseado em contratos de prestação com prazos mínimos de 12 meses. Logo, muitos desses contratos podem não ter sido rescindidos no início da pandemia. Contudo, caso o enfrentamento da crise de saúde se prolongue por mais tempo – o que é esperado – é razoável supor que boa parte desses contratos se encerrem e a queda do valor emitido nas NFSe se acelere para um patamar inferior ao do ICMS.

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.