



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 07 - 19/05/2020

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

Esta é a sétima edição da nota com as projeções. As anteriores foram apresentadas em 07, 14, 22 e 28 de abril e 05 e 12 de maio 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 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 5,6% 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, mas ainda assim pode ser considerada uma projeção conservadora, haja vista a difusão de previsões mais pessimistas no mercado, como por exemplo as dos bancos Santander (-6,4%) e Bank of American (-7,7%). Na edição anterior dessa nota, a expectativa de queda do PIB era de 5,4%.

No campo político, vale destacar que na última semana foi aprovado no Senado Federal a MP 909/2019, que destina R\$ 8,6 bilhões aos governos subnacionais para o combate à pandemia de Covid-19, sendo 50% deste montante destinado aos municípios. A regra de partilha destes recursos entre os municípios ainda não foi definida, mas supõe-se que tenha relação direta com o enfrentamento à pandemia, uma vez que a MP foi aprovada com esse intuito. O recurso é proveniente do Fundo de Reserva Monetária do Banco Central, que foi extinto. Esta medida ainda carece de sanção presidencial e, por isso, ela não foi contemplada nas projeções desta edição.

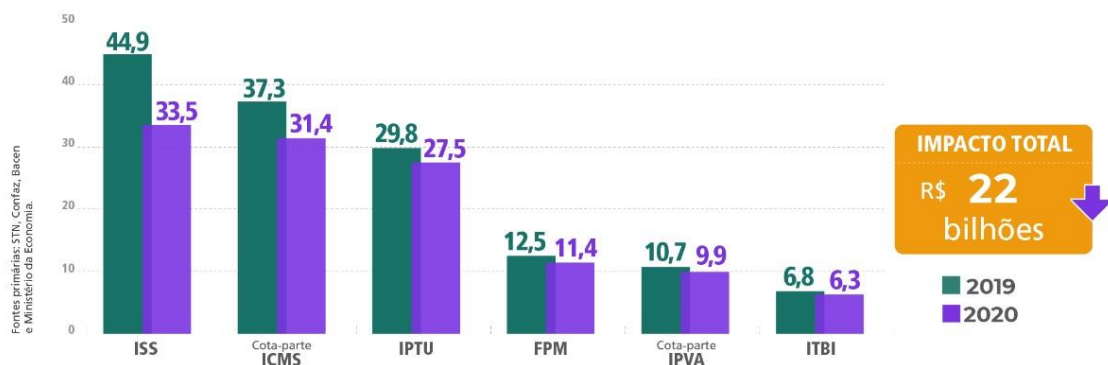
Sobre o PLP 39/2020 (auxílio emergencial aos estados e municípios), este ainda não foi sancionado pelo Presidente da República e, aparentemente, está sendo utilizado como moeda de troca para induzir os governos estaduais e prefeituras a afrouxarem as medidas de isolamento social de combate ao coronavírus. Uma vez que o texto ainda não foi sancionado, ele não foi contemplado nas projeções desta edição.



Projeção de Receitas

O gráfico abaixo 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)



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 19/05/2020

Considerando apenas as seis principais rubricas, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 22 bilhões nas cidades grandes – R\$ 300 milhões a mais com relação a projeção da edição anterior desta nota (de 12/05/2020), em função da piora na expectativa do quadro econômico para o ano corrente. 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 médias 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,

¹ Medida Provisória nº 938, de 2020.



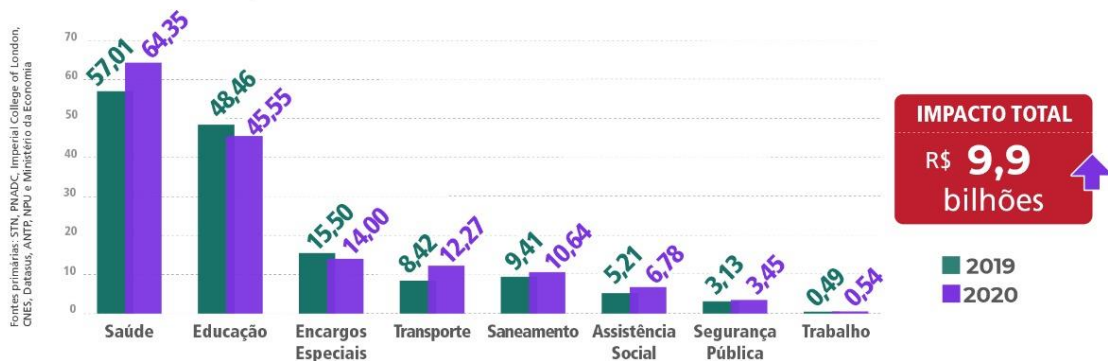
por dois motivos: 1) o FPM representa uma parcela pequena da receita das cidades grandes, tendo pouco impacto elevações pontuais na receita deste; e 2) o FPM tende a beneficiar relativamente mais as cidades de menor porte, quando os epicentros da pandemia são as cidades grandes.

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 a seguir 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).

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



Este conteúdo conta com a colaboração da Associação Brasileira das Secretárias de Finanças das Capitais (Abrascf) e do Fórum Nacional de Secretários Municipais de Fazenda e Finanças
Dados atualizados em 19/05/2020



De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 9,9 bilhões em 2020 – mesmo resultado da edição anterior dessa 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. Espera-se também algum aumento nas despesas de policiamento (Guarda Municipal) nos municípios, pelo aumento da tensão social durante a crise.

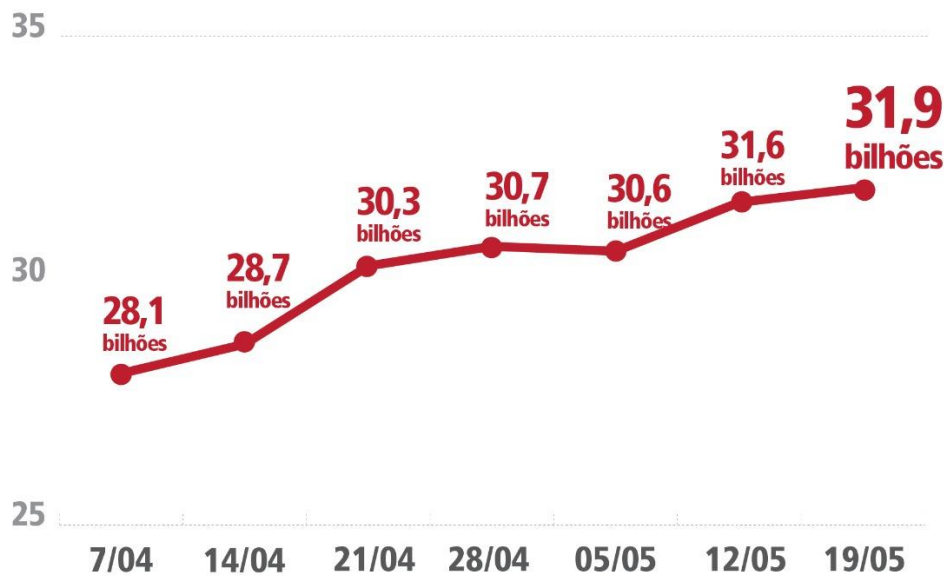
O gasto com educação, por outro lado, deve se reduzir devido ao fechamento de escolas. Contudo, deve-se ponderar que esta redução (em termos nominais) será residual, haja vista o fato de que a maior parte da despesa em educação estar relacionada aos servidores da área, que continuarão a receber seus salários. Apenas o custo variável da pasta deve ser reduzido. Adiciona-se a isso o gasto adicional com as adaptações para reabertura das escolas, o que torna a redução de gasto mais branda do que previsto inicialmente. Para o próximo ano letivo é esperada ainda uma maior demanda por vagas na rede pública: devido à redução do emprego e da renda das famílias, espera-se uma migração da rede privada para a pública.

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\$ 31,9 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 19/05/2020

Indicador Antecedente de Receitas

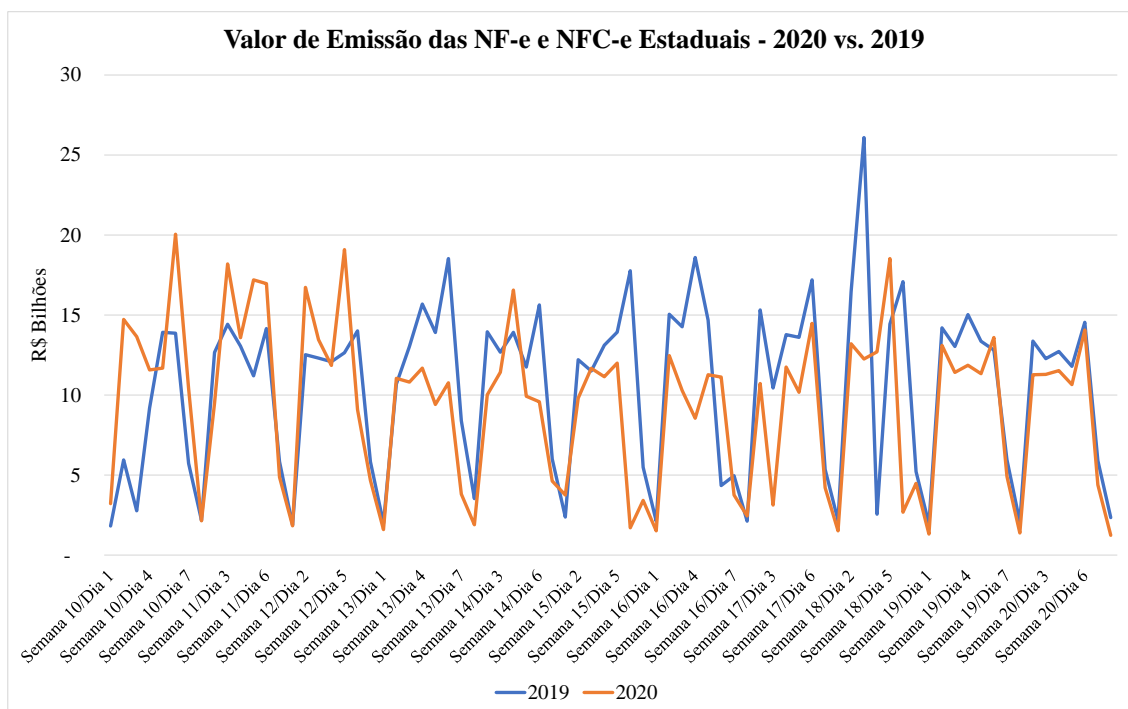
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções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

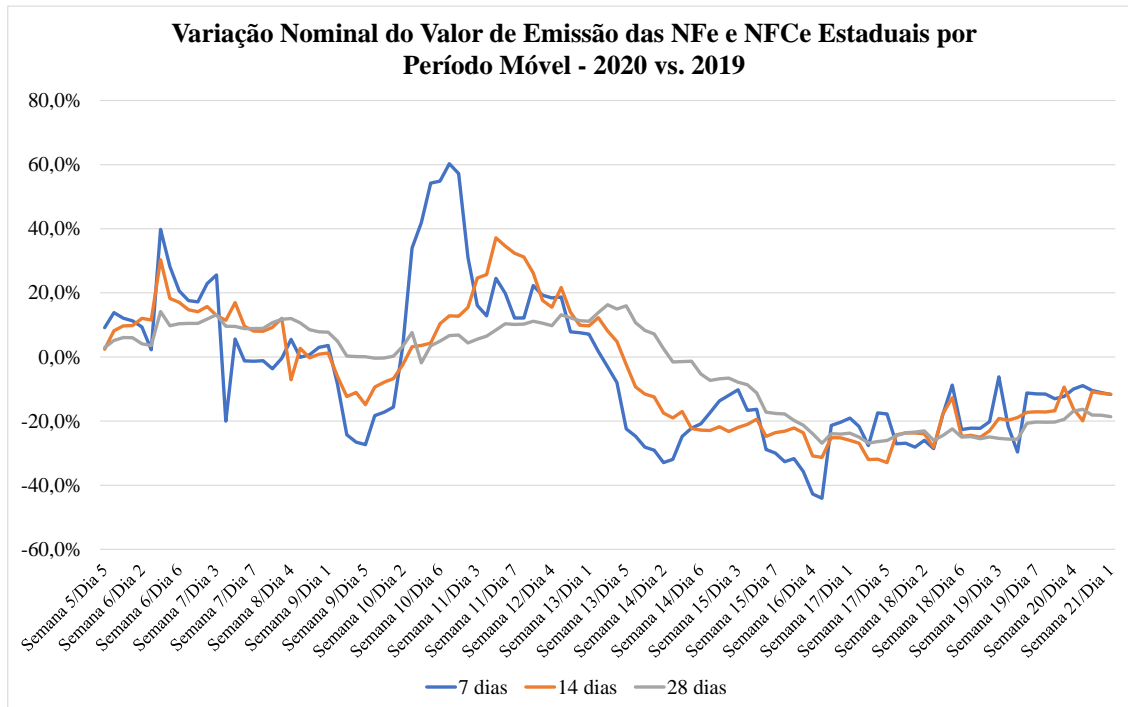
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (7, 14 e 28 dias).



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 17/05/2020.

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.



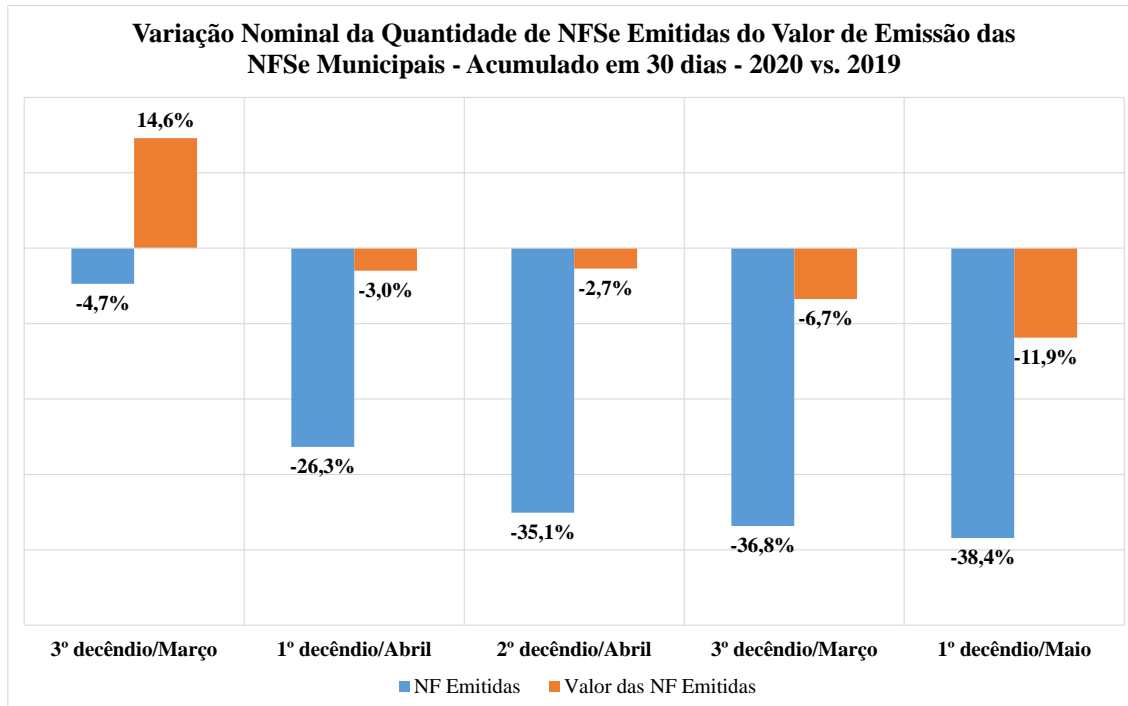
Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 09/05/2020.

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. O gráfico a seguir mostra a variação nominal, entre 2019 e 2020, da quantidade e NFs de serviços emitidas e o valor total dessa emissão, em intervalos de 30 dias



(acumulados em 3 decêndios). São notas emitidas em âmbito local, referente a serviços prestados e que se refletem na arrecadação de ISS.



Elaboração própria. Fontes primárias: Secretarias de fazenda/finanças dos municípios e Abrasf. Amostra de 18 (dezoito) cidades de grande porte.

Como se nota, há clara progressão na piora dos indicadores desde o início da crise. Nos 30 dias encerrados no 3º decêndio de março, apenas a quantidade de notas emitidas teve retração e o valor delas ainda apresentava crescimento frente ao mesmo período do ano anterior. A partir daí o valor de emissão passou para o campo negativo passando a apresentar uma tendência de piora, chegando a encolher quase 12% nos 30 dias encerrados no 1º decêndio de maio.

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.