



*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 08 - 28/05/2020**

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

*Esta é a oitava edição da nota com as projeções. As anteriores foram apresentadas em 07, 14, 22 e 28 de abril e 05, 12 e 19 de maio de 2020.*

*Desde o início de abril, a FNP vem emitindo, semanalmente, notas técnicas com estimativas para 2020 de receitas e despesas dos municípios com mais de 500 mil habitantes, no contexto da pandemia de Covid-19.*

*As estimativas são revisadas a cada edição da nota, levando em conta:*

- 1) a evolução dos impactos da pandemia nas contas públicas;*
- 2) as decisões e medidas políticas de enfrentamento à pandemia; e*
- 3) as decisões judiciais que impactem em receitas ou despesas dos governos locais.*

*Essa edição da nota não foi produzida no mesmo dia da semana das anteriores, devido à sanção presidencial ao PLP 39/2020, convertido em **Lei Complementar nº 173 de 27 de maio de 2020**. A partir desse propósito específico, essa nota será mais curta e objetiva nos apontamentos do efeito da nova Lei sobre os fluxos orçamentários das prefeituras.*

*Além disso, essa edição extraordinária para introduz mais um grupo de análise. Até então, restrita aos municípios com mais de 500 mil habitantes, por serem os principais impactados pela pandemia em um primeiro momento. Contudo, com o crescimento do número de casos da doença e seu processo de interiorização, demonstrou ser necessário expandir essa amostra, contemplando os municípios com pelo menos 100 mil habitantes.*

\*\*\*



A pandemia de Covid-19 que assola o Brasil e se espalha em alta velocidade tem impactado os governos locais de diversas formas.

Por um lado, há uma crescente demanda da sociedade por uma maior atuação do poder público no enfrentamento da doença e suas consequências, com aplicação de mais recursos na saúde, ampliação de medidas de assistência social para a população mais desamparada e sustentação de outras áreas fortemente atingidas pela crise.

Por outro lado, a crise econômica decorrente da pandemia afeta sensivelmente a capacidade de financiamento das prefeituras, haja vista a queda abrupta na atividade econômica e a baixa perspectiva de recuperação rápida. Soma-se a isso a incapacidade de municípios emitir dívida, configurando um quadro dramático de pressão sobre os governantes locais.

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 médias do mercado.

Sobre o PLP 39/2020, considerou-se os repasses diretos – R\$ 23 bilhões aos municípios (R\$ 20 bilhões sem vinculação e R\$ 3 bilhões vinculados à saúde) – e os benefícios indiretos – suspensão da dívida com a União, inclusive refinanciamentos de dívidas dos municípios com a Previdência Social.



Uma relevante despesa dos governos locais e que poderia se tornar em importante fonte de caixa, mas que não foi contemplada nessa simulação, é o serviço da dívida decorrente de operações de crédito com instituições nacionais (como bancos públicos e bancos de desenvolvimento) e internacionais (organismos multilaterais e agências de fomento). Este item está contemplado no texto sancionado, mas com um veto parcial com relação ao texto aprovado no PLP 39/2020. Na mensagem presidencial verifica-se:

*Ouvido, o Ministério da Economia manifestou-se pelo veto aos seguintes dispositivos:*

*§ 6º do art. 4º*

*"§ 6º No exercício financeiro de 2020, a União ficará impedida de executar as garantias e contragarantias das dívidas decorrentes dos contratos referidos no caput deste artigo, desde que a renegociação tenha sido inviabilizada por culpa da instituição credora."*

O referido veto praticamente inviabiliza a renegociação das dívidas com as instituições credoras, pois uma eventual inadimplência poderia ser coberta pela União com recursos do FPM, tornando inócuo o movimento municipal. Assim, a renegociação passa depender unicamente da disposição e boa vontade das instituições credoras, tornando-se uma fonte potencial (e não efetiva) de aumento de caixa dos municípios. O veto prejudica sensivelmente o benefício líquido para uma boa parte dos municípios, haja vista o peso dessa rubrica nas despesas locais atualmente. Para se ter uma ideia, o serviço da dívida municipal previsto para 2020 (entre março e dezembro) com Banco do Brasil, Caixa Econômica e BNDES, apenas, é da ordem de R\$ 3,56 bilhões.

#### **Box – Serviço da dívida municipal em detalhes**

Para se ter uma dimensão da importância do serviço da dívida decorrente de operações de crédito (interno e externo) dentro do orçamento dos municípios, apresentamos alguns dados levantados a partir de uma pesquisa espontânea feita



pela FNP junto às prefeituras de médio e grande porte. Ao todo, 56 (cinquenta e seis) municípios de diversos portes populacionais e regiões – que respondem por pouco mais que 13% dos habitantes do país – responderam ao questionário da FNP acerca do detalhamento do serviço da dívida deles previsto para 2020. A tabela a seguir resume os dados informados por estas prefeituras.

**Serviço da Dívida Previsto para 2020 na Amostra de Municípios da FNP**

Modalidade	R\$ Milhões	% do Total
Dívida e parcelamentos com a União (s/ FGTS)	R\$ 271,82	10,7%
Operações de crédito (interna e externa)	R\$ 1.533,00	60,1%
Precatórios	R\$ 744,34	29,2%
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.549,16</b>	<b>100,0%</b>

Elaboração própria. Fonte primária: Prefeituras Municipais.

Obs: Refere-se ao período compreendidos entre maio e dezembro de 2020. Decisões judiciais acerca da suspensão do pagamento de precatórios em 2020 já estão contempladas na apuração desta rubrica.

Cerca de 60% do serviço da dívida previsto para ocorrer entre maio e dezembro desse ano é referente aos encargos e amortizações das operações de crédito com instituições nacionais e internacionais. Com efeito, para este grupo, a suspensão da dívida com a União representa apenas 10% da despesa prevista, o que torna muito brando o efeito do PLP 39/2020 em dar suporte de caixa às prefeituras.

Um segundo veto importante para os governos locais refere-se à suspensão do refinanciamento de dívida dos municípios com a Previdência Social. Destaca-se a mensagem presidencial a respeito:

§ 1º do art. 9º

*"§ 1º As prestações não pagas no vencimento originalmente previsto em virtude do disposto no caput terão seu vencimento, em parcelas mensais iguais e sucessivas, 30 (trinta) dias após o prazo inicialmente fixado para o término do prazo do refinanciamento."*

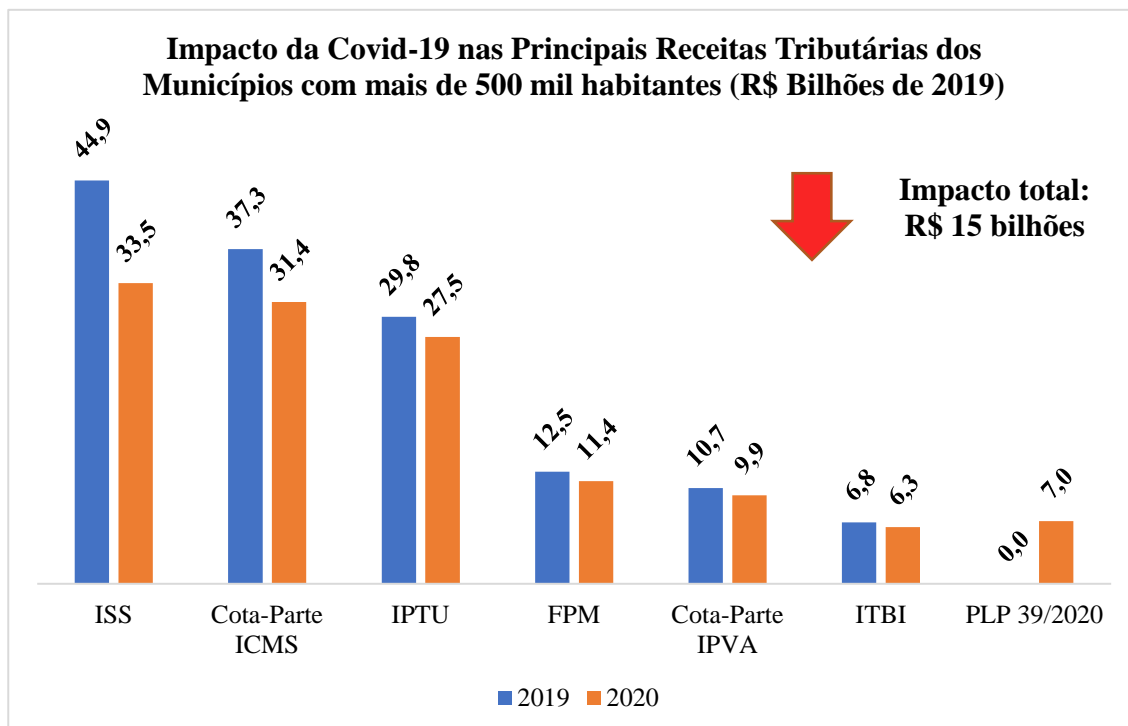
Ou seja, pelo texto aprovado no Congresso as parcelas suspensas em 2020 seriam jogadas para o final do prazo de vigência do refinanciamento, alongando o período

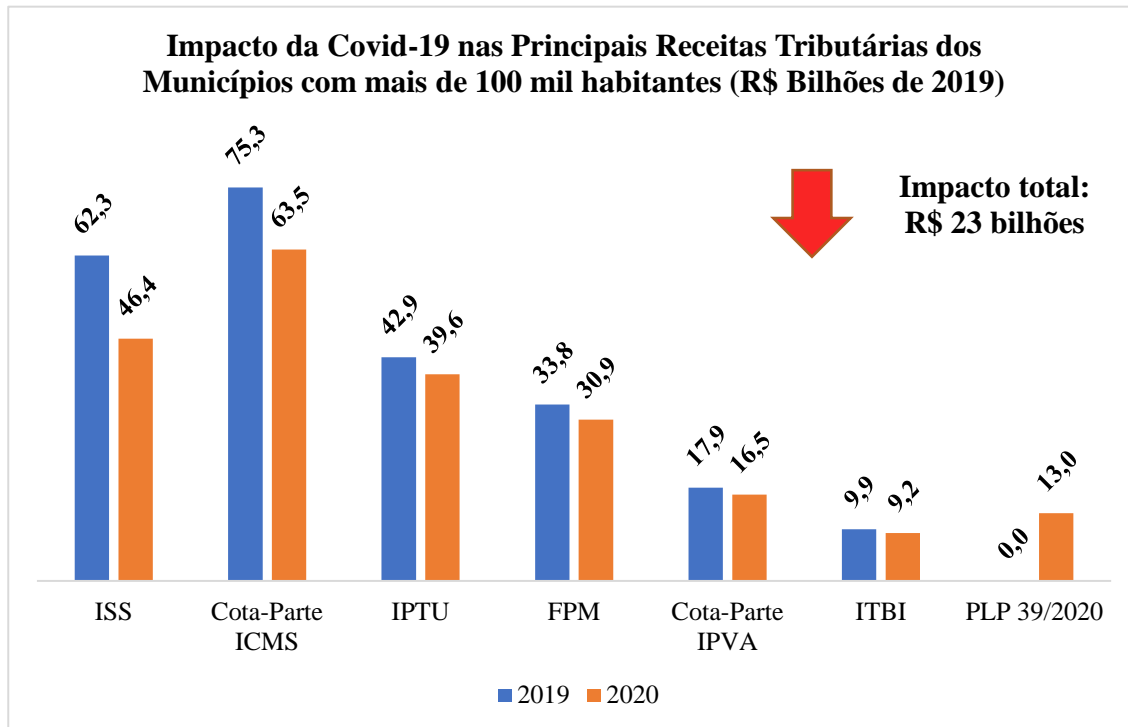


de pagamento. Com o veto, essa possibilidade foi suprimida, tornando necessário que estas sejam pagas a partir do próximo ano, ainda que diluídas no número de prestações previstas. O veto não afeta o benefício previsto para 2020, mas certamente impactará nas despesas de 2021.

### Projeção de Receitas

Os gráficos abaixo mostram a consolidação (2019) a projeção (2020) das principais receitas tributárias dos municípios médios e grandes (ISS, IPTU, ITBI, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA e FPM), além das receitas previstas pelo auxílio emergencial.





No caso dos municípios com 500 mil habitantes ou mais (primeiro gráfico), mesmo com o auxílio emergencial previsto pelo PLP 39/2020, a perda conjunta de receitas alcançaria um montante de R\$ 15 bilhões em 2020. A sétima edição (ordinária) dessa nota técnica apontava para uma perda de R\$ 22 bilhões para este grupo. A diferença – R\$ 7 bilhões – é justamente decorrente do auxílio emergencial sancionado. No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes a perda estimada chega a R\$ 23 bilhões no total. Esta poderia chegar a impressionantes R\$ 36 bilhões (cerca de 16% da soma das seis principais rubricas de receita municipal do grupo em 2019) sem o auxílio da Lei sancionada.

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)<sup>1</sup>.

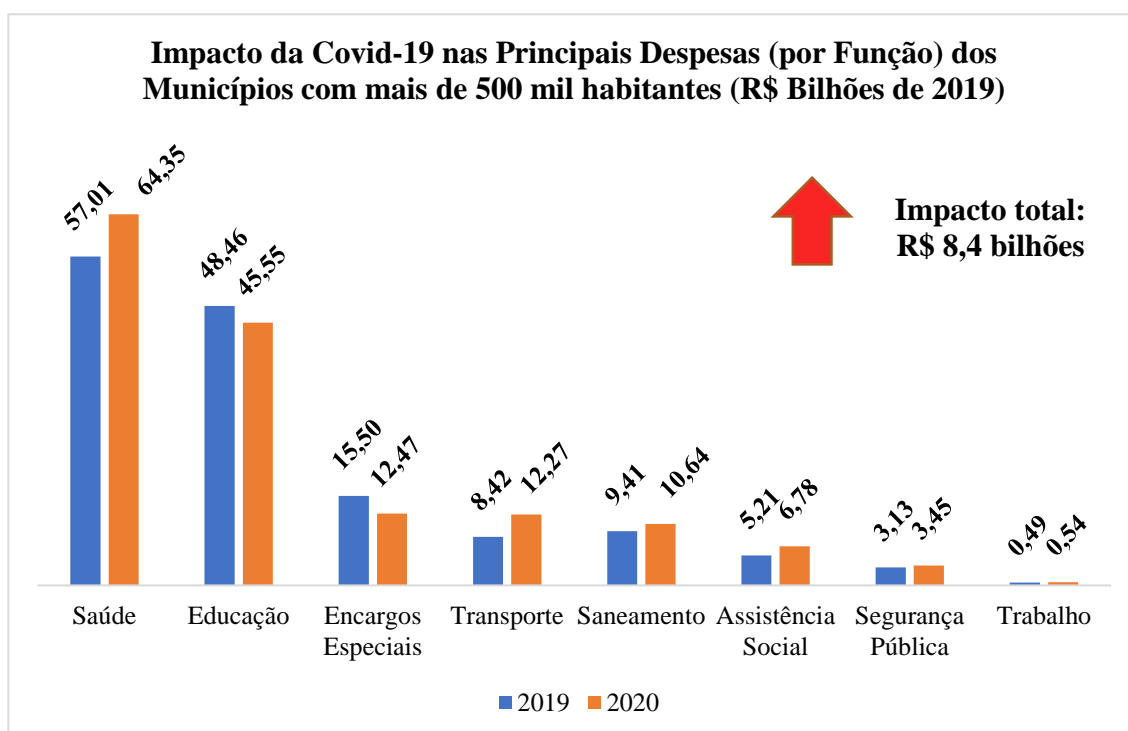
<sup>1</sup> Medida Provisória n° 938, de 2020.

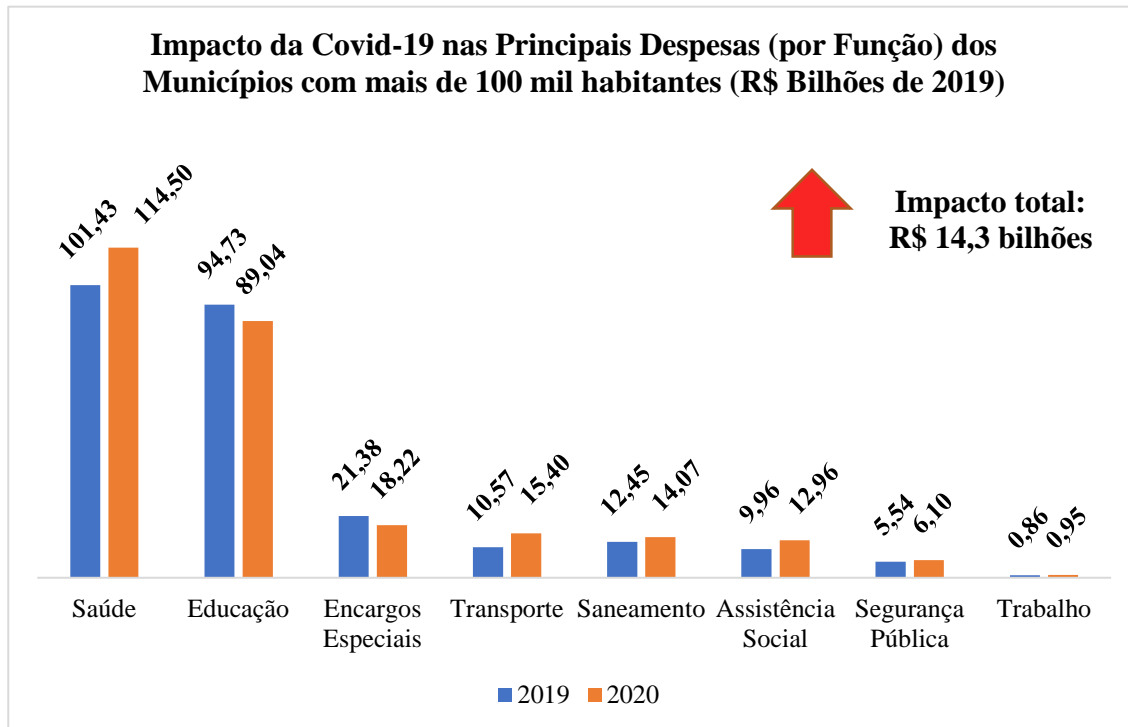


Apesar da recomposição parcial do FPM, fica evidente que ele é insuficiente para garantir a estabilidade de receita das cidades grandes em 2020 – justamente quando estas cidades mais precisam de recursos, para combater à crise do coronavírus. A medida federal focada apenas no FPM é inadequada, nesse caso, por dois motivos: 1) o FPM representa uma parcela pequena da receita das cidades médias e 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 e, agora, com a interiorização, as cidades médias.

### Projeção de Despesas

Os gráficos abaixo mostram a consolidação (2019) a projeção (2020) das principais despesas por função dos municípios médios e grandes (Saúde, Educação, Serviço da Dívida, Transporte, Saneamento, Assistência Social, Segurança e Trabalho).





O primeiro gráfico retrata a situação dos municípios com pelo menos 500 mil habitantes, no qual se evidencia uma pressão de aumento de despesas da ordem de R\$ 8,4 bilhões. Quando comparada à sétima edição desta nota, verifica-se que esta variação estimada ficou menor em R\$ 1,5 bilhão (a estimativa anterior fora de R\$ 9,9 bilhões), apesar da suspensão da dívida com a União reduzir as despesas desse grupo de municípios em pouco mais que R\$ 3 bilhões. Esse efeito completo não foi sentido, pois o município de São Paulo já tinha obtido uma liminar na justiça suspendendo o pagamento do serviço de sua dívida com a União – fato que já havia sido contemplado nessa simulação na última edição da nota. Assim, parte do efeito da suspensão da dívida decorrente do PLP 39/2020 foi inócuo, pois esta medida já estava em vigor antes da lei para o principal devedor da União dentre os municípios. No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes (segundo gráfico), a estimativa é de um aumento de despesa de aproximadamente R\$ 14,3 bilhões.

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).



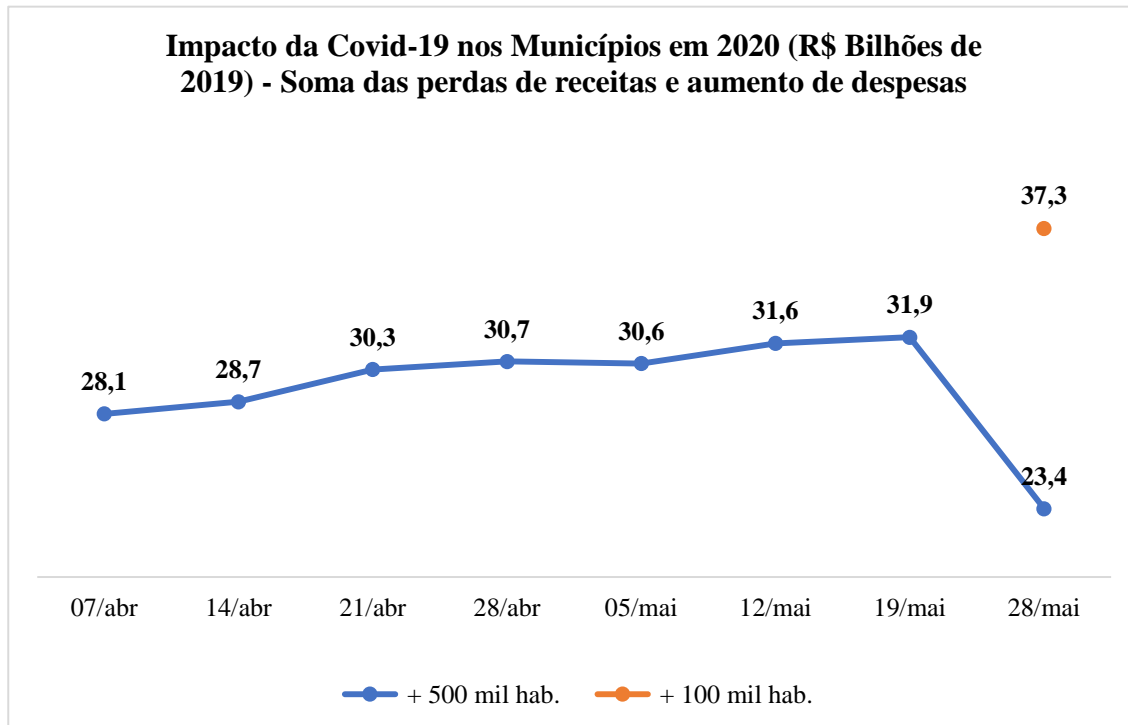


Ainda assim, verifica-se uma pressão por gastos em assistência social e trabalho, como resíduo das imperfeições e omissões da política assistencial formatada em âmbito federal. Espera-se também algum aumento nas despesas de policiamento (Guarda Municipal) nos municípios, pelo aumento da tensão social durante a crise, e de saneamento, como forma de auxiliar as empresas prestadoras de serviços, que estão com problemas por conta do aumento da inadimplência.

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.

\*\*\*

O impacto total de perdas de receitas e aumentos de despesas, nos cofres públicos municipais, vinha aumentando desde o início desse levantamento, chegando **R\$ 31,9 bilhões** para os municípios com mais de 500 mil habitantes na última edição dessa nota. Com a sanção da Lei Complementar, contudo, esse indicador recuou para R\$ 23,4 bilhões. No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes, o impacto total é da ordem de R\$ 37,3 bilhões – sendo esta a primeira estimativa para o grupo.



Como é possível notar, apesar o auxílio emergencial atenuar os problemas orçamentários das prefeituras, ele está longe de ser a solução para os problemas. Com uma crise de proporções inimagináveis – potencialmente a pior crise econômica e sanitária vivida pelo Brasil em sua história – os efeitos fiscais se tornam extremos, tornando necessárias medidas extremas por parte do governo central.

\*\*\*

Além do auxílio se mostrar insuficiente, há um outro importante aspecto dessa lei que merece ser destacado: a demora em sua aprovação no Congresso e, principalmente, na sanção presidencial. Entre o início da discussão do auxílio na Câmara dos Deputados – através do substitutivo do PLP 149/2019 – e aprovação do texto final no Senado – através do PLP 39/2020 – foram gastos quase 30 dias. O tempo de tramitação – que pode parecer curto em tempos de normalidade, dada a complexidade do tema – foi demasiadamente longo para períodos de exceção, como é o caso de uma pandemia. Pior ainda é constatar que o prazo para a sanção presidencial (20 dias) foi levado ao limite, o que demonstra falta de sensibilidade com a situação precária dos estados e municípios.



Além desse período demasiado longo, espera-se que a efetiva liberação de recursos aos entes se dê apenas na primeira quinzena de junho. Ao menos esta é a previsão do Ministério da Economia, pois o texto aprovado define que apenas entes que não tiverem ações relacionadas ao novo coronavírus na Justiça contra a União poderão receber o dinheiro. Ou seja, estas ações ainda devem ser retiradas para a liberação da verba. Desta forma, estima-se que o auxílio só chegue aos cofres dos governos locais 3 meses após o início das medidas de combate à pandemia no Brasil.



A longa espera pelo auxílio pode levar algumas localidades a se depararem com a situação de falta de caixa já no início do mês de junho, antes mesmo de receber a



primeira parcela dos repasses. Isso certamente acarretará em atraso de salários e não pagamento de fornecedores. Pensar na situação de prefeituras sem capacidade para honrar seus compromissos é um exercício extremamente penoso, pois isso geraria uma reação em cadeia com severo impacto negativo na economia.

Atualmente, por conta da pandemia, diversos setores produtivos estão vivenciando uma desestruturação de suas cadeias produtivas, justamente pela ausência de negócios e consequente suspensão de contratos e atraso nos pagamentos. Esse movimento pode ser reforçado por dois grupos de agentes que têm elevada relevância no consumo de bens e serviços: estados e municípios. A falta de caixa, além de debilitar quem tem atuado firmemente no enfrentamento ao Covid-19, geraria uma piora substancial no cenário econômico, acumulando os problemas que já estamos enfrentando.

Por conta disso, é mais do que necessário começar a discutir uma segunda rodada de auxílio aos estados e municípios desde já – não só pela certeza de que os entes não terão recursos suficientes para fazer frente às suas demandas, mas também pelo tempo gasto na tramitação do projeto de lei e sanção presidencial (a experiência do atual auxílio comprova isso).