



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 11 – 16/06/2020

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

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 considerando:

- 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.*

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 a metade de junho, com flexibilização progressiva a partir da terceira semana do 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 junho, haja vista que os epidemiologistas apontam para um cenário crítico da doença até o fim de julho. Alguns governos, inclusive, já adotaram o chamado *lockdown*, com endurecimento nas medidas restritivas. Por outro lado, alguns estados e municípios têm ensaiado uma abertura mais rápida do que esperado, tornando o cenário conjunto mais complexo de ser analisado.

Dada essa configuração, espera-se uma queda de 6,5% 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, como por exemplo as projeções do Boletim Focus (Bacen) de 12/06, o qual aponta para uma expectativa de retração econômica da ordem de 6,51% nesse ano.

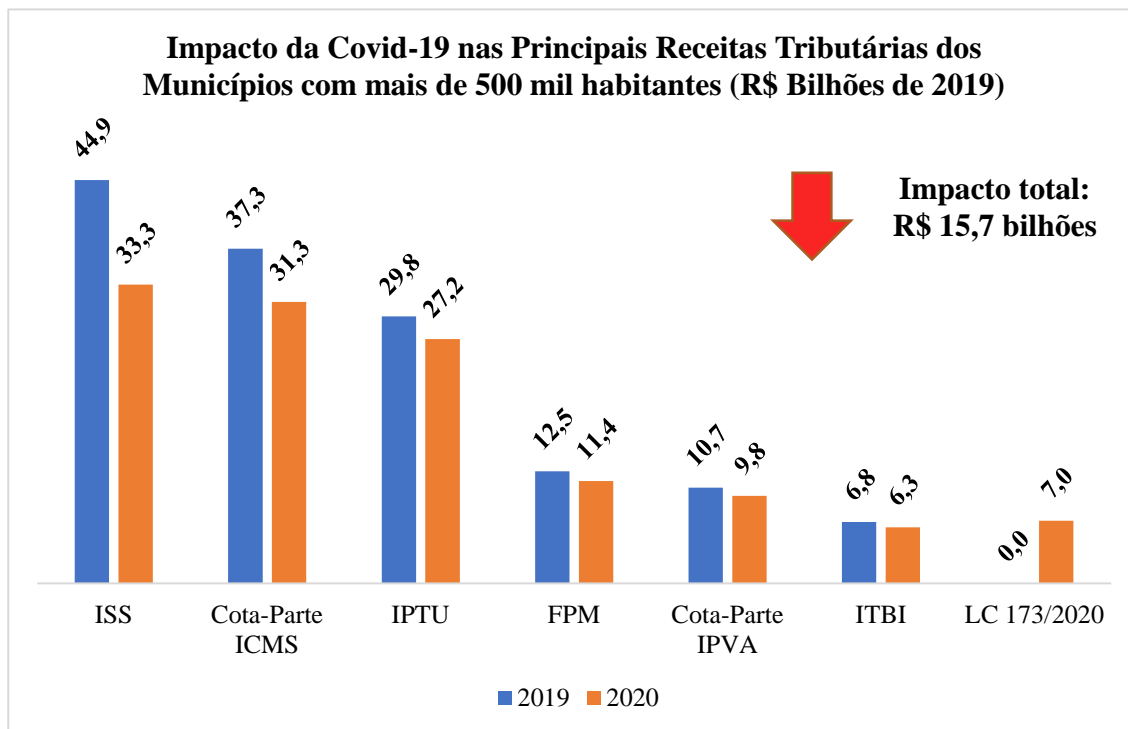
No campo político, importa destacar a aprovação no Senado do PL 1.075/2020 (Lei Aldir Blanc) no início do mês e que, agora, aguarda sanção presidencial – o que deve ocorrer até o dia 29 de junho. O texto aprovado no Congresso garante aos cofres municipais R\$ 1,5 bilhão para ajudar o setor cultural e os profissionais que atuam nesta área e estão desamparados. Além de ajudar manter o setor, o recurso

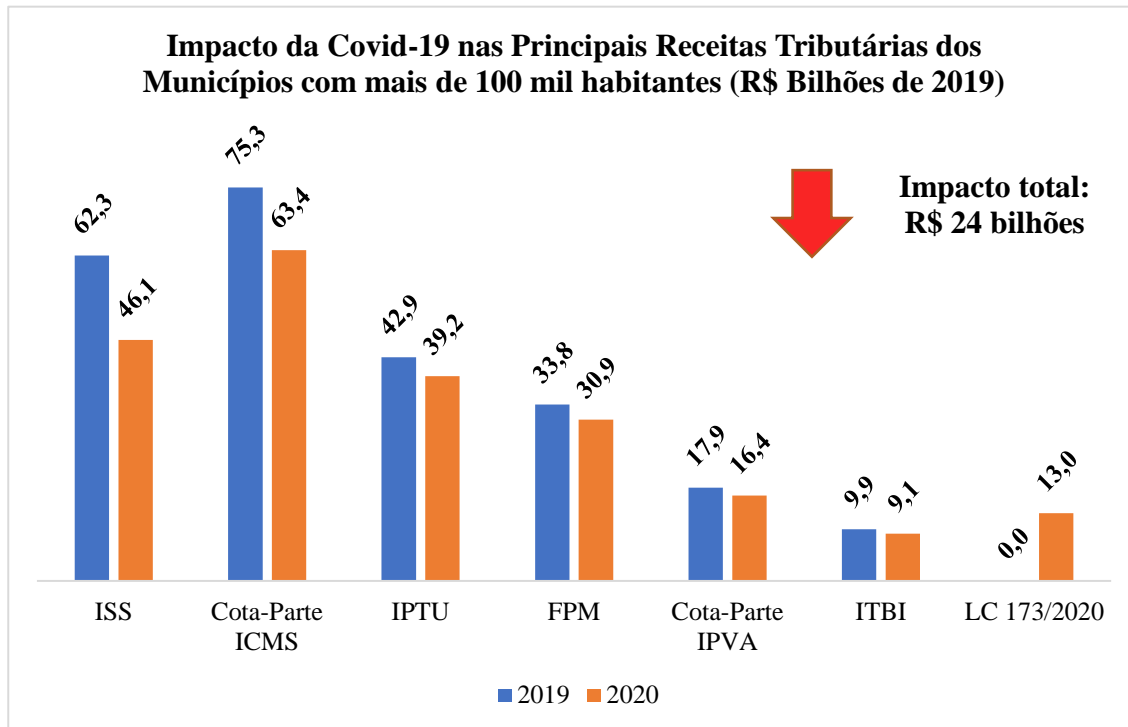


deve aliviar parte da pressão por recursos da área de assistência social. Apesar da boa notícia, como o projeto ainda não foi sancionado pelo presidente, seu impacto ainda não foi contabilizado nas simulações dessa edição da nota.

Projeção de Receitas

Os gráficos abaixo mostram as consolidações (2019) e as projeções (2020) das principais receitas tributárias dos municípios grandes (ISS, IPTU, ITBI, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte do IPVA, FPM e LC 173/2020).





Considerando apenas as seis principais rubricas de receita municipal, além dos recursos da LC 173/2020, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 15,7 bilhões nas cidades ao menos 500 mil habitantes e R\$ 24 bilhões nas cidades com um mínimo de 100 mil habitantes – respectivamente, R\$ 400 milhões e R\$ 500 milhões a mais com relação a projeção da edição anterior desta nota (de 09/06/2020), em função da piora da expectativa do cenário econômico (PIB) desse ano.

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. Já o ITBI deve ser afetado pela redução na atividade do mercado imobiliário em consequência da crescente incerteza nos agentes.

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. Esse auxílio garante um teto de pouco mais que R\$ 8 bilhões de recomposição do FPM entre abril e julho, referenciando-se na frustração de receitas (com relação à 2019) de março a junho. Contudo, até o terceiro mês de vigência, aproximadamente R\$ 3,4 bilhões foram repassados a título de auxílio emergencial (41% do teto). Nas projeções desta nota, o auxílio terminará repassando pouco mais que R\$ 5 bilhões aos municípios – valor que foi contemplado na previsão de impacto de receitas – deixando uma sobra de aproximadamente R\$ 3 bilhões nos cofres da União e que poderia ser direcionado na forma de novo auxílio aos municípios.

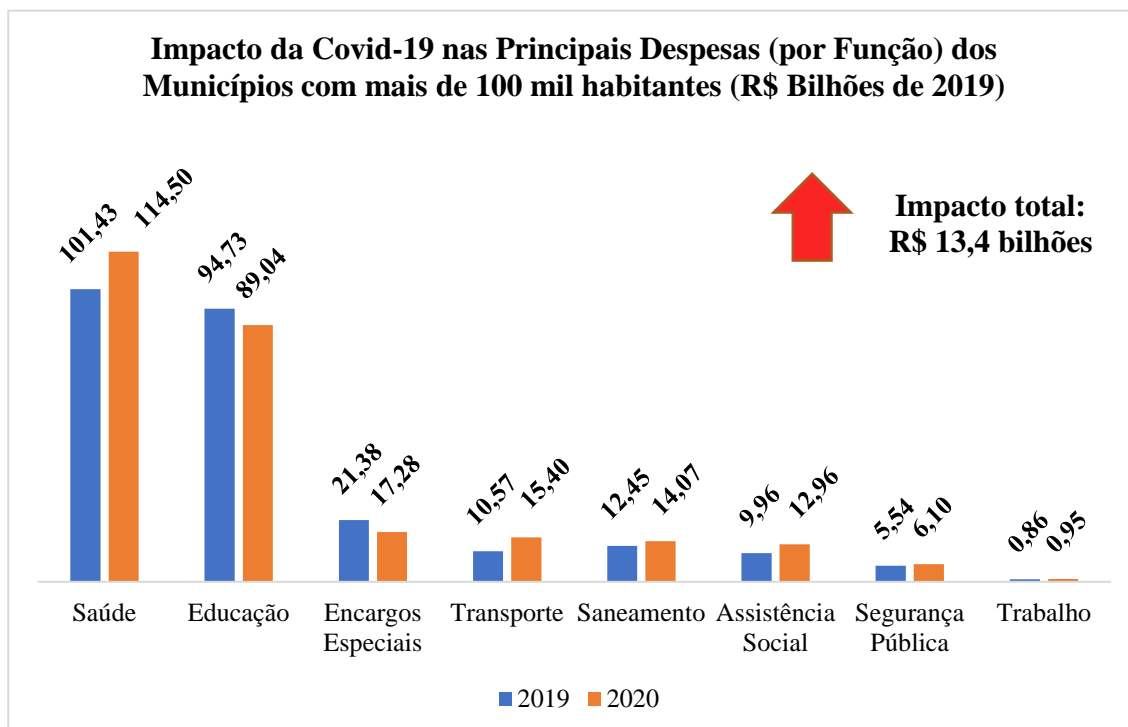
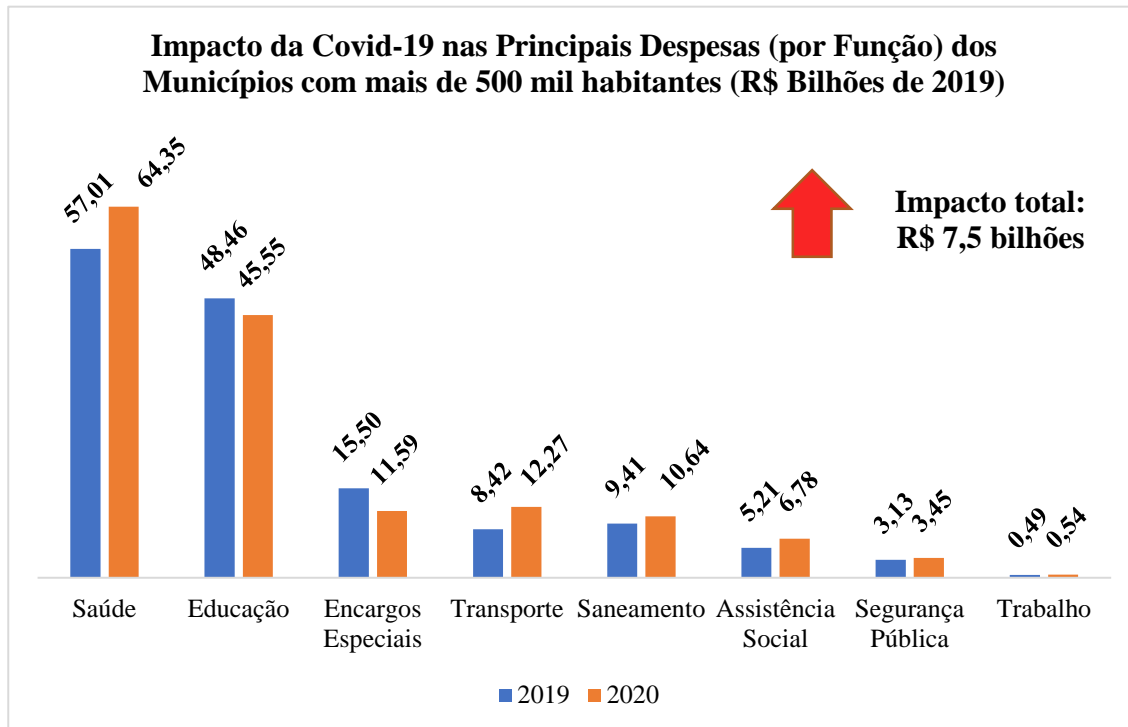
Apesar da recomposição parcial do FPM, fica evidente que ele é insuficiente para garantir a estabilidade de receita das cidades médias e grandes em 2020 – justamente quando estas cidades mais precisam de recursos, para combater à crise do coronavírus. A medida federal focada apenas no FPM é inadequada, 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.

Já os recursos da LC 173/2020 chegam em momento importante, para cobrir essa lacuna deixada pelo auxílio do FPM. Contudo, ele também se mostra pouco efetivo em cobrir toda a perda de receita prevista para esse ano. Além disso, sua lógica de partilha acabou deturpando seu propósito inicial (de “seguro-receita”), impedindo uma distribuição mais justa do recurso.

Projeção de Despesas

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

¹ A Medida Provisória nº 938, de 2020.



De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 7,5 bilhões em 2020 nas cidades com mais de 500 mil habitantes e R\$ 13,4 bilhões nas cidades com ao menos 100 mil habitantes – mesmos resultados da edição anterior dessa nota.



As maiores pressões por aumento de gasto 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.

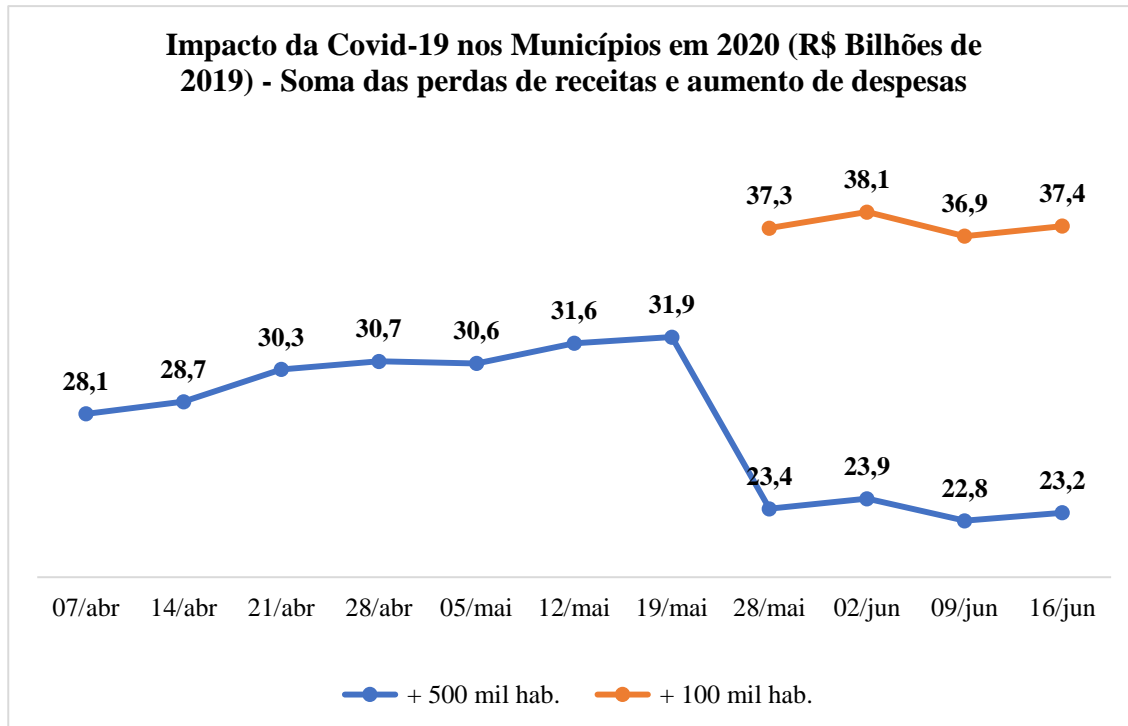
O gasto com educação, por outro lado, deve se reduzir devido ao fechamento de escolas. Contudo, deve-se ponderar que esta redução (em termos nominais) será residual, haja vista o fato de que a maior parte da despesa em educação estar relacionada aos servidores da área, que continuarão a receber seus 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.

Os encargos especiais também devem contribuir positivamente (para reduzir as despesas) para as prefeituras, haja vista que a LC 173/2020 suspendeu o serviço da dívida das prefeituras com a União e permitiu ao BNDES adotar o mesmo procedimento.

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 em 19/05 e recuando para R\$ 23,4 bilhões após a edição da LC 173/2020. Agora, com os ajustes recentes, a perda total chegou a R\$ 23,2 bilhões nesse grupo de municípios.



No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes, o impacto total passou de R\$ 36,9 bilhões na edição passada para R\$ 37,4 bilhões nesta edição.



Como é possível notar, apesar de o auxílio emergencial e da suspensão de dívidas (União e BNDES) atenuarem os problemas orçamentários das prefeituras, eles estão 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.

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 da LC 173/2020 auxílio comprova isso.



Indicador Antecedente de Receitas

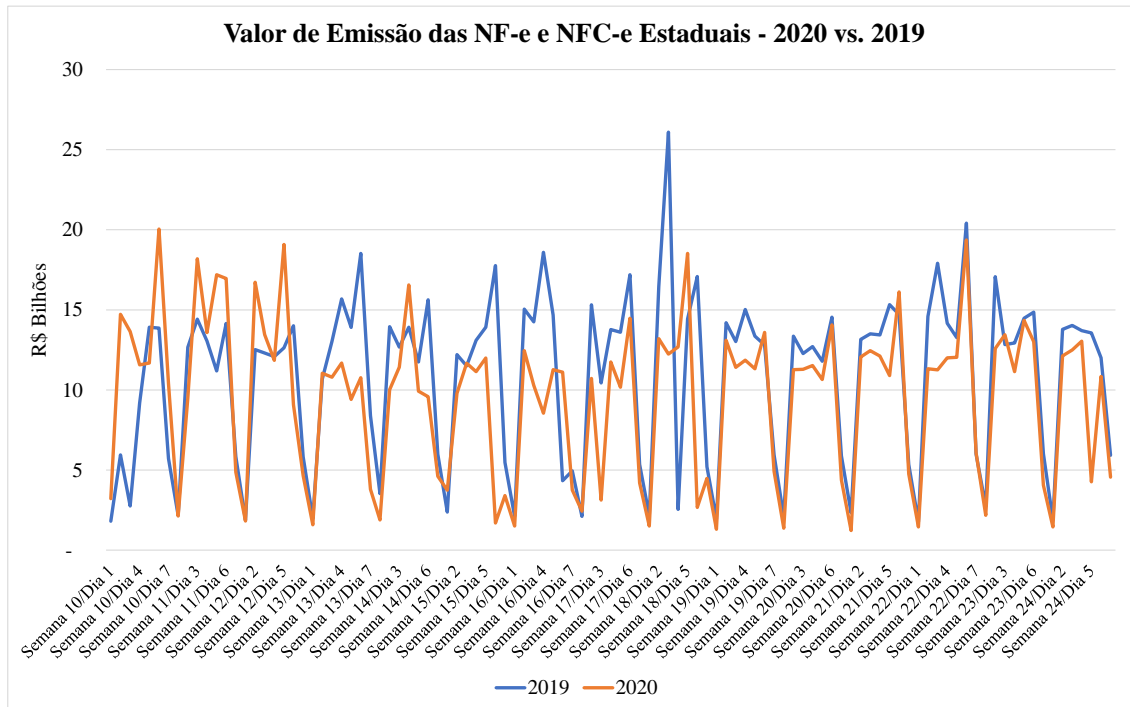
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções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

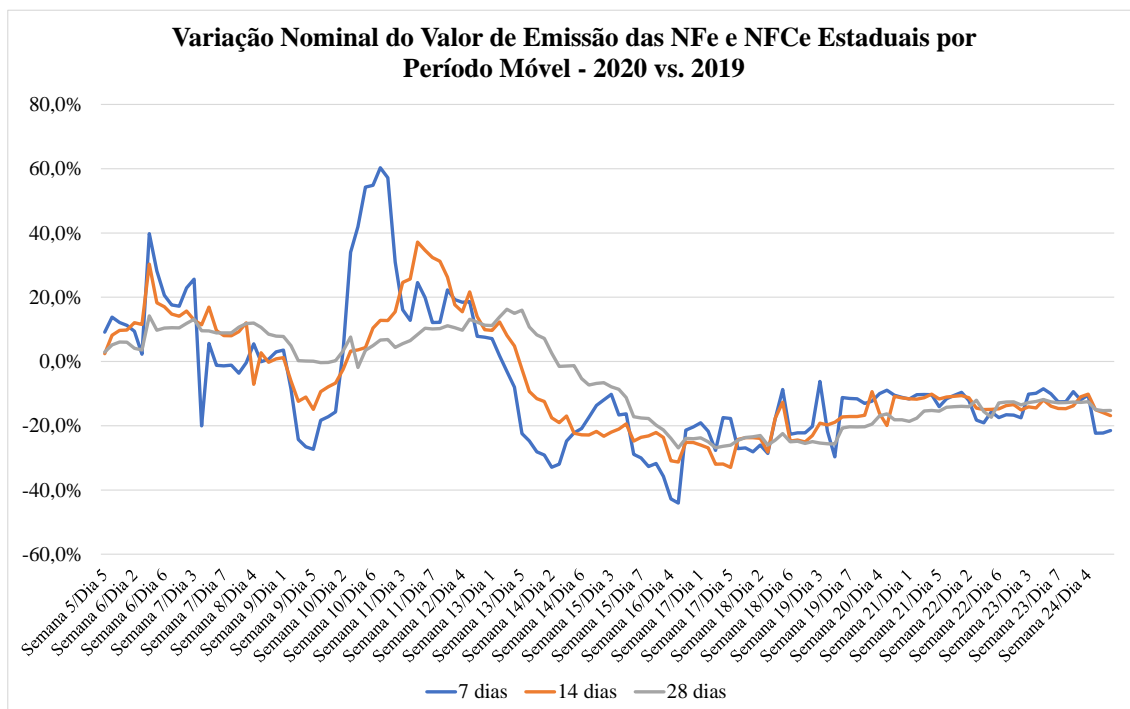
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes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

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 13/06/2020.



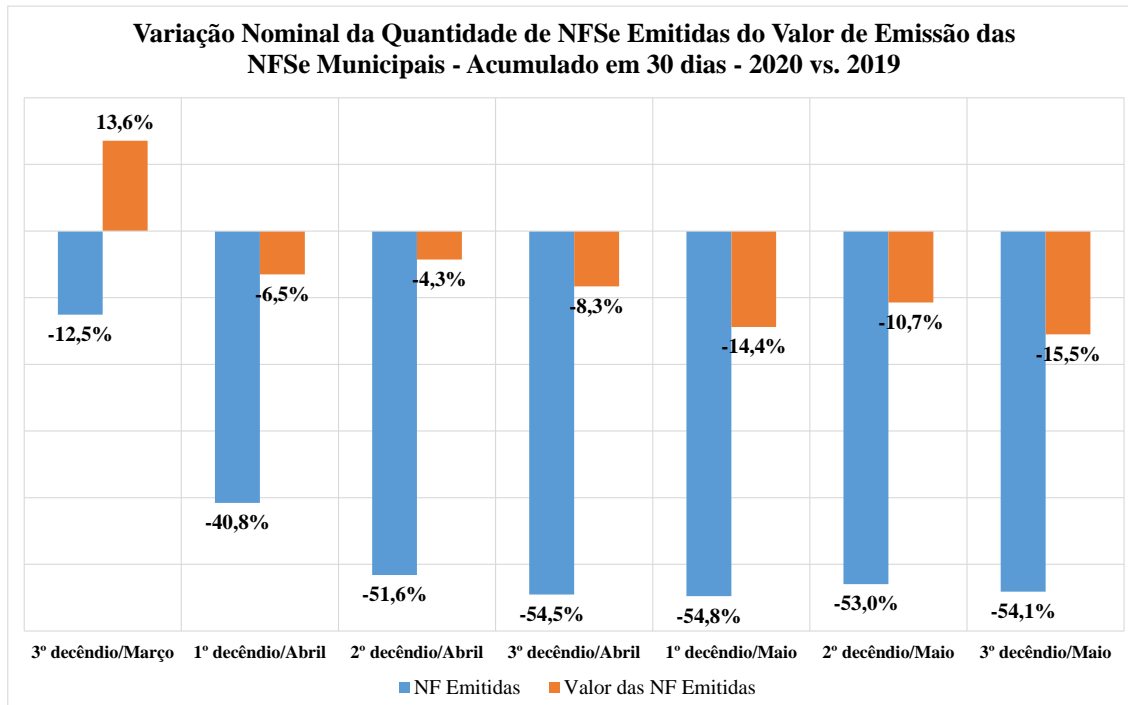
Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br>.
Atualizado até o dia 13/06/2020.



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 14 dias) já entram no campo negativo na própria semana 13. Já o indicador de prazo mais longo (28 dias) passou a ficar negativo na semana 15 (dia 08/04/2020). As variações relativas, em todas as comparações, chegaram registrar marcas abaixo de -20%.

Após um pico negativo de longo prazo na 19ª semana (-25,7%), o indicador se estabilizou entre o intervalo de -15% a -12% - fato que pode indicar uma consolidação das perdas dentro dessa faixa. Contudo, ainda é preciso acompanhar os movimentos semanais para verificar essa possibilidade.

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 14 (quatorze) 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 passou a apresentar uma tendência de piora, chegando a encolher 15,5% nos 30 dias encerrados no 3º decêndio de maio.

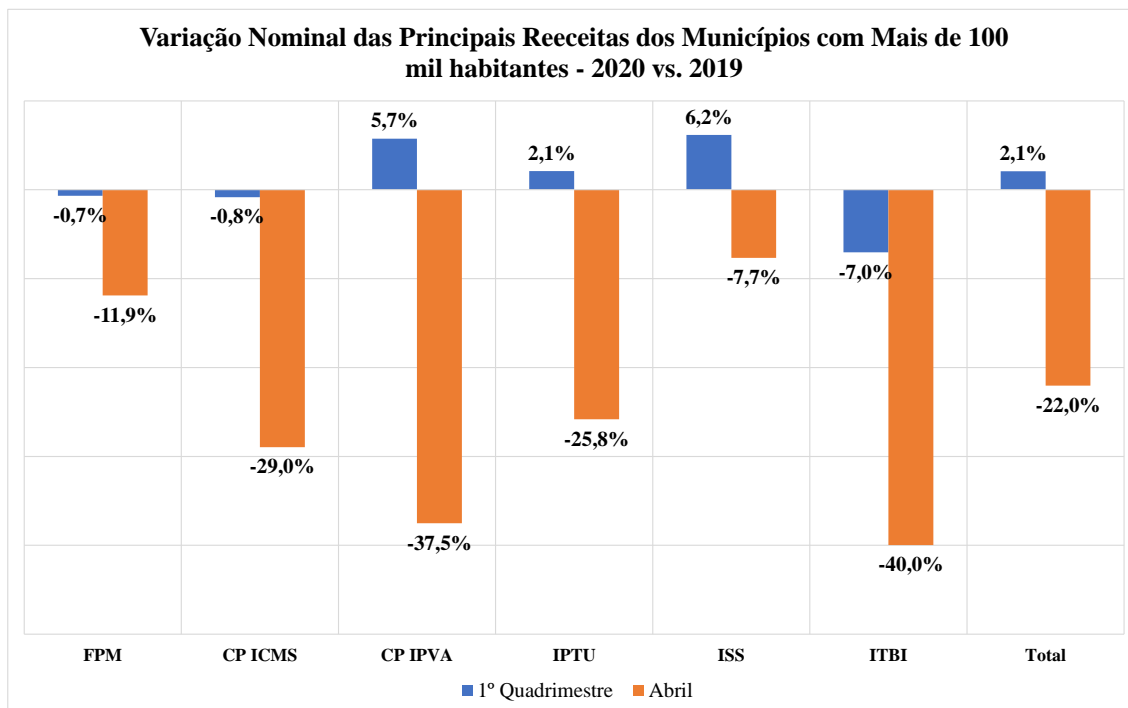
Apesar da piora, esses dados apontam para um encolhimento menor do que verificado no caso do ICMS, o que pode ser atribuído aos contratos. Grande parte do valor adicionado do setor de serviços está baseado em contratos de prestação com prazos mínimos de 12 meses. Logo, muitos desses contratos podem não 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.



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.

Realização das receitas municipais

Coadunando com os indicadores antecedentes, a efetiva arrecadação municipal no mês de abril se mostrou desastrosa, bem como suas receitas auferidas de transferências intergovernamentais. O resultado de abril pode ser encarado como uma prévia do que os municípios devem experimentar ao longo do ano. O gráfico a seguir mostra o desempenho das receitas em 2020 frente ao mesmo período de 2019 para o grupo de municípios com população maior ou igual à 100 mil.



Elaboração própria. Fontes primárias: Siconfi/STN. Amostra de 266 municípios.

Como é possível notar, em termos agregados, a queda nominal das principais receitas em abril de 2020 (frente a abril de 2019) foi de 22%, com destaque para a queda dos impostos patrimoniais, como IPVA, IPTU e ITBI. No caso de IPVA e IPTU a explicação é a simples inadimplência dos contribuintes, que preferente reter



recursos (e não pagar impostos) em um cenário de incerteza e baixa nos rendimentos. No caso do ITBI, a explicação é a redução drástica nas transações imobiliárias, também fruto da maior incerteza percebida pelos agentes econômicos.

Percebe-se também que a queda do ICMS ainda é mais intensa que a do ISS, tal como apontado pelos indicadores antecedentes dos valores emitidos em notas fiscais. A explicação é uma maior rigidez na arrecadação do ISS devido aos contratos – o que não deve se sustentar por muito tempo em caso de prolongamento da pandemia.