



*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 13 – 30/06/2020**

#### **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 e da decisão do ente da federação. Apesar de haver recomendação das autoridades sanitárias para a continuidade das medidas de isolamento, temos observado uma tendência à flexibilização dessas medidas, com abertura de parte do comércio e de outras atividades sociais. Contudo, isso não é regra. Algumas localidades estão se deparando com uma aceleração do número de casos de Covid-19, motivo pelo qual as regras de isolamento têm sido intensificadas. Essa grande heterogeneidade de decisões em torno do enfrentamento à pandemia torna a projeção para o comportamento da economia uma tanto mais complexa.

Dada essa configuração, optou-se, nessa edição da nota, por manter a previsão de queda da atividade econômica que fora apresentada na edição anterior: retração de 6,5% do PIB em 2020. Essa queda deve se dar 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 26/06, o qual aponta para a mesma expectativa de retração econômica este ano: 6,54%.

No campo político, um destaque foi a sanção presidencial ao PL 1.075/2020 (Lei Aldir Blanc), o que deve garantir R\$ 1,5 bilhão aos municípios, para uso obrigatório



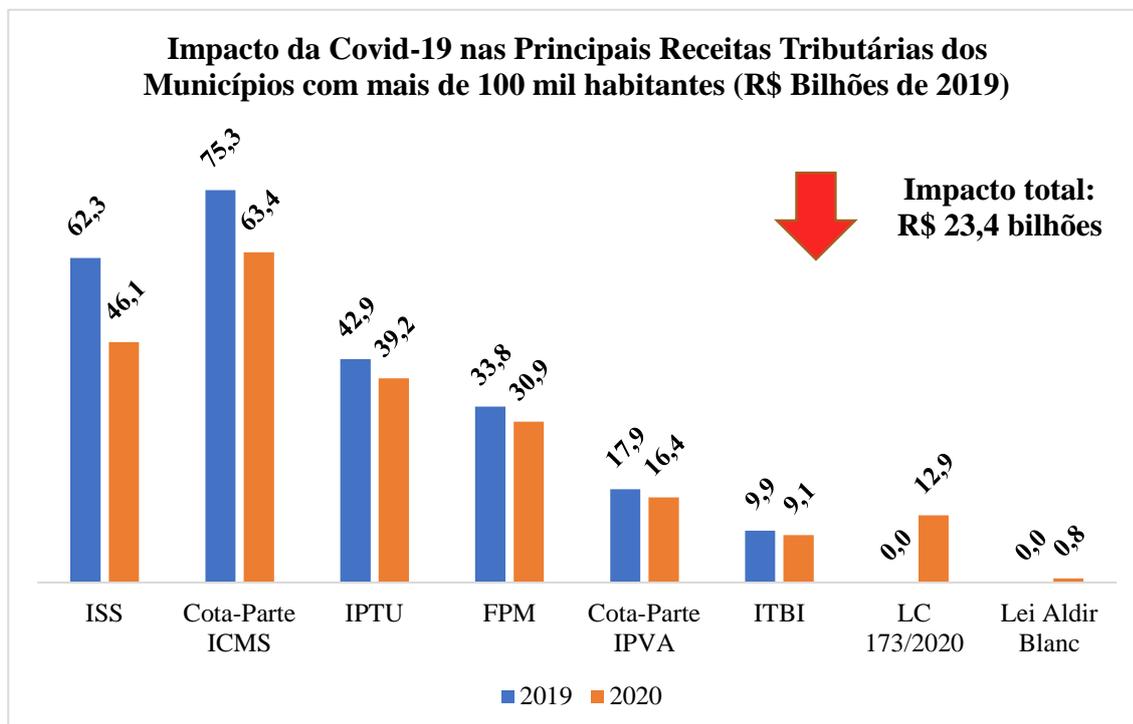
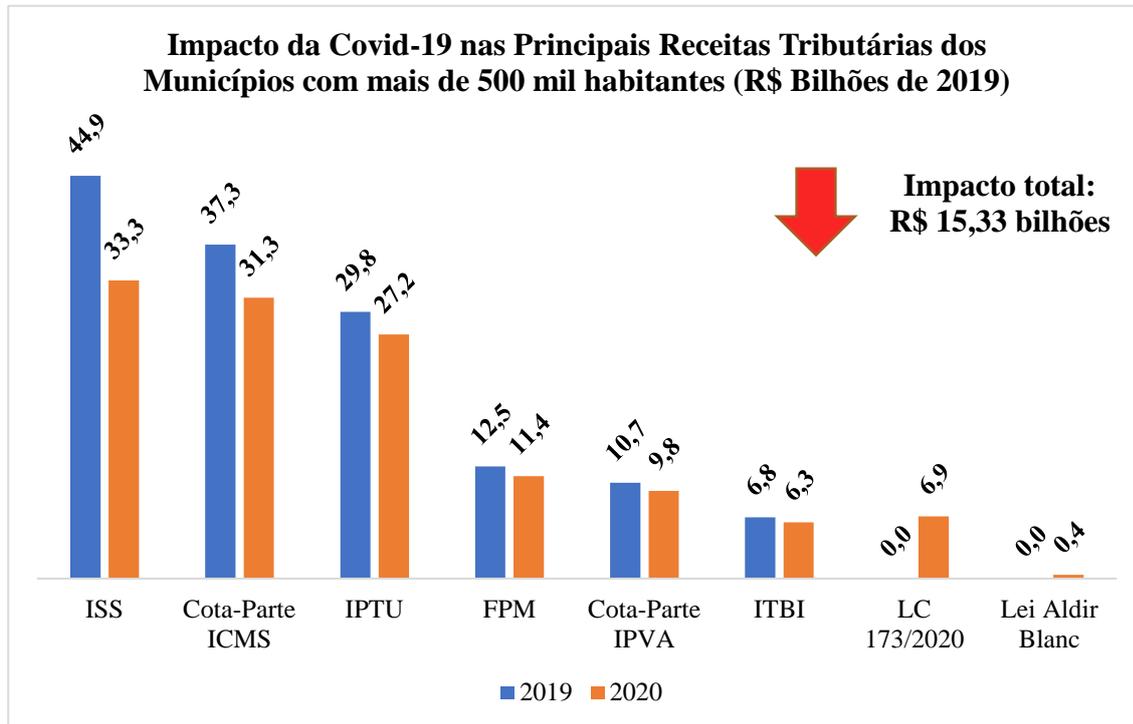
junto ao setor cultural e seus profissionais. O impacto desse recurso nas receitas municipais foi incluído nessa edição.

Outra fonte adicional de recursos para os municípios em 2020 deve se dar a partir do acordo entre União, estados e municípios em torno da Lei Kandir. Esse acordo prevê que a União repasse até R\$ 65,6 bilhões aos governos subnacionais até 2037, como forma de compensação pela isenção de ICMS sobre exportações de produtos primários e semimanufaturados. Em 2020 o repasse será de R\$ 4 bilhões estados e municípios (25% para os municípios), podendo chegar a R\$ 5,2 bilhões em caso de aprovação da PEC do Pacto Federativo. Para que este recurso se efetive, porém, é necessário que o executivo federal envie ao Congresso um PLC, que deve ser aprovado e sancionado pelo presidente. Assim, esta verba extra não foi incluída nas simulações dessa edição.

Por fim, vale mencionar o acordo que está sendo feito na Câmara dos Deputados sobre a prorrogação do auxílio referente à MP 938/2020, que se encerra em junho (com pagamento em julho). A prorrogação deve se dar como uma consequência da “sobra” de recursos que foi destinada a esse auxílio: dos pouco mais que R\$ 8 bilhões que poderia ser destinado aos municípios para cobrir perdas no FPM, apenas R\$ 5 bilhões, aproximadamente, foram efetivamente aproveitados. A diferença pode ser estendida com o mesmo propósito até o fim do ano – ainda que isso pareça um tanto insuficiente para fazer frente aos problemas fiscais dos governos locais. Este recurso não entrou na projeção dessa edição por não ter sido ainda acordado e aprovado, mas alguns comentários sobre ele são tecidos ao final dessa 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, LC 173/2020 e Lei Aldir Blanc).



Considerando apenas as seis principais rubricas de receita municipal, além dos recursos adicionais oriundos da União, percebe-se, inicialmente, uma queda nominal de arrecadação de aproximadamente R\$ 15,33 bilhões nas cidades ao menos 500 mil habitantes e R\$ 23,4 bilhões nas cidades com um mínimo de 100 mil habitantes



– respectivamente, R\$ 412 milhões e R\$ 775 milhões a mais do que os valores apresentados na edição anterior desta nota (de 23/06/2020). A explicação para essa melhora na previsão se deu por conta da sanção da Lei Aldir Blanc para o setor cultural.

A forte queda de recursos nas prefeituras 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)<sup>1</sup>.

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.

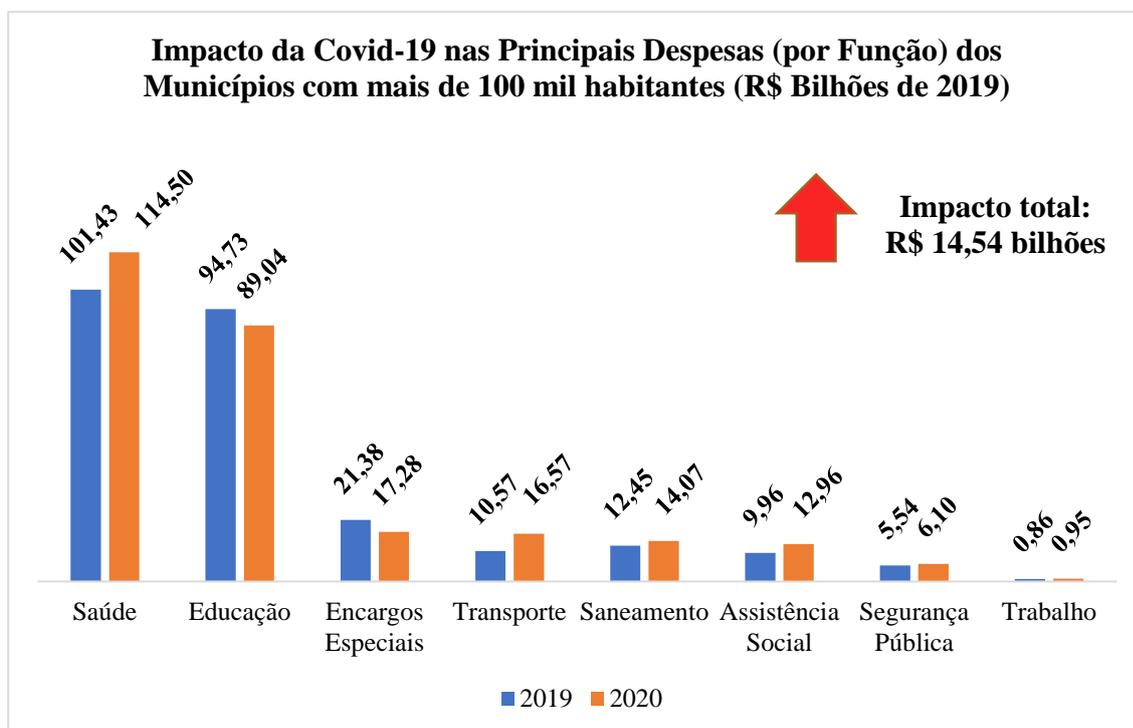
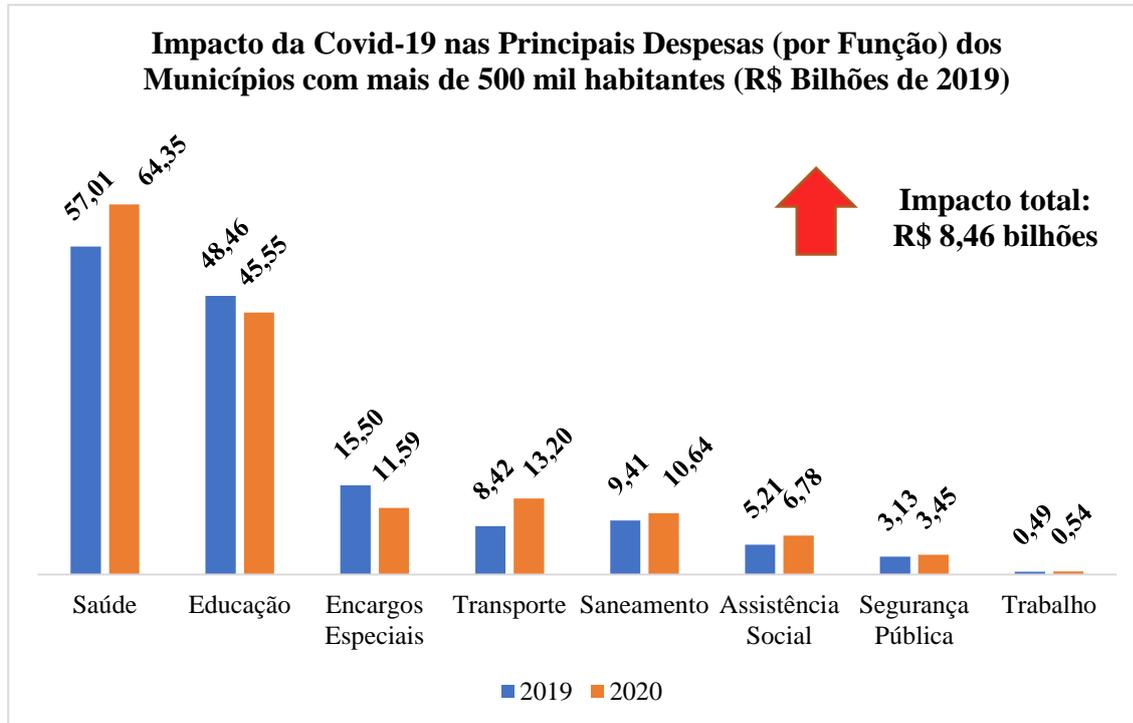
Já os recursos da LC 173/2020 chegam em momento importante, para cobrir essa lacuna deixada pelo auxílio do FPM. Contudo, ele também se mostra pouco efetivo em cobrir toda a perda de receita prevista para esse ano. Além disso, sua lógica de partilha acabou deturpando seu propósito inicial (de “seguro-receita”),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

### **Projeção de Despesas**

<sup>1</sup> A Medida Provisória nº 938, de 2020. Ver comentários sobre a prorrogação da medida ao final da nota.



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).





De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 8,5 bilhões em 2020 nas cidades com mais de 500 mil habitantes e R\$ 14,5 bilhões nas cidades com ao menos 100 mil habitantes. Não houve nenhuma modificação na previsão de aumento de despesas com relação à 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). Verifica-se também 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.

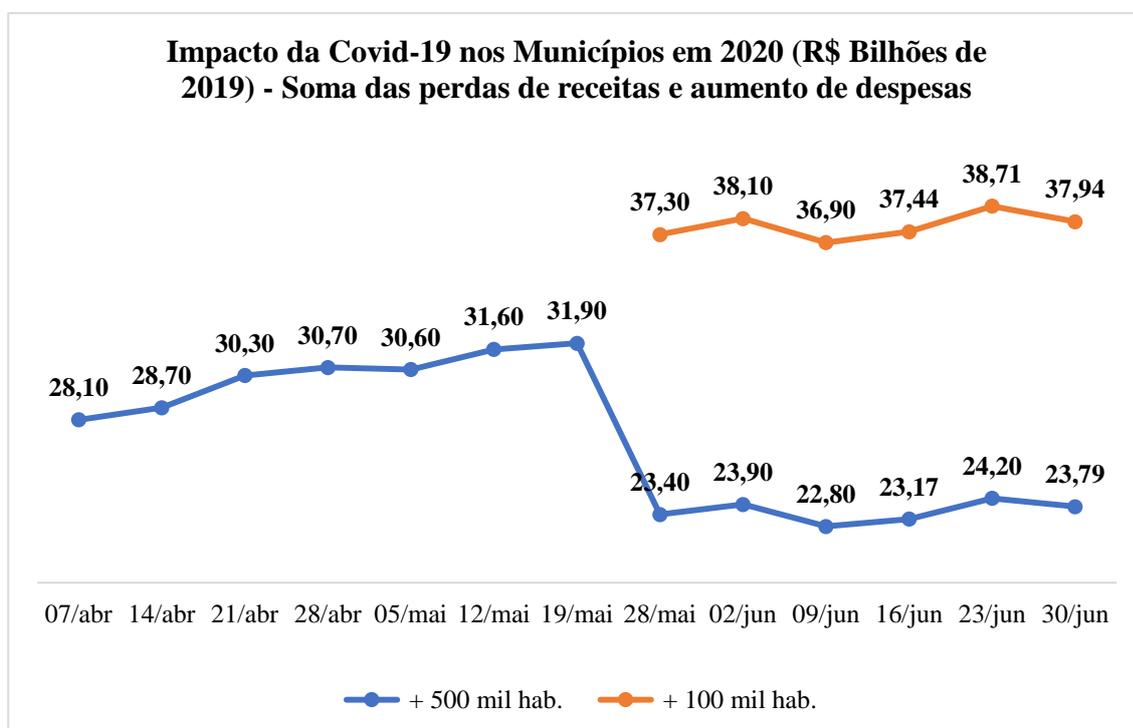
Os encargos especiais também devem contribuir positivamente (para reduzir as despesas) para as prefeituras, haja vista que a LC 173/2020 suspendeu o serviço da dívida das prefeituras com a União e permitiu ao BNDES adotar o mesmo procedimento.

\*\*\*



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\$ 23,8 bilhões nesse grupo de municípios.

No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes, o impacto total passou de R\$ 38,7 bilhões na edição passada para R\$ 37,9 bilhões nesta edição.



Como é possível notar, apesar dos auxílios federais (MP 938/2020, LC 173/2020 e Lei Aldir Blanc) 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.

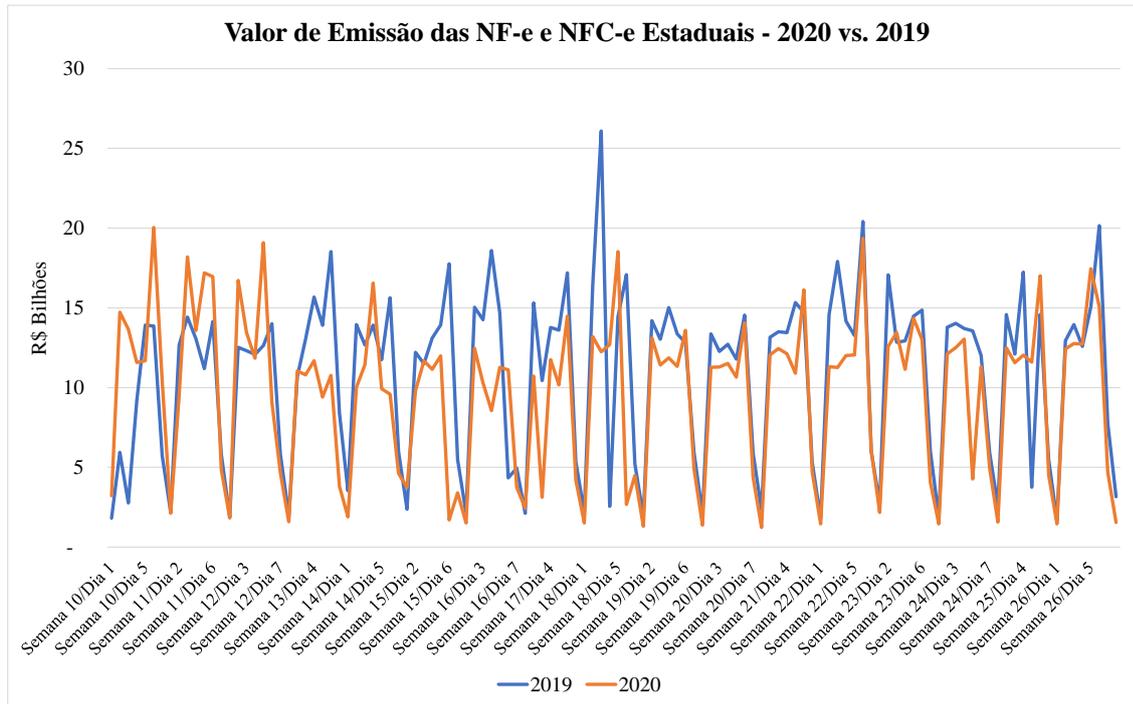
As informações mais interessantes para alcançar esse objetivo são aquelas referentes às Notas Fiscais (NFs), quais sejam, o volume de notas emitidas e o valor total de emissão destas. Esses indicadores não representam a arrecadação em si, mas apontam como deve ser a arrecadação no futuro breve – servindo 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 estaduais<sup>2</sup>, em frequência diária<sup>3</sup>, 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).

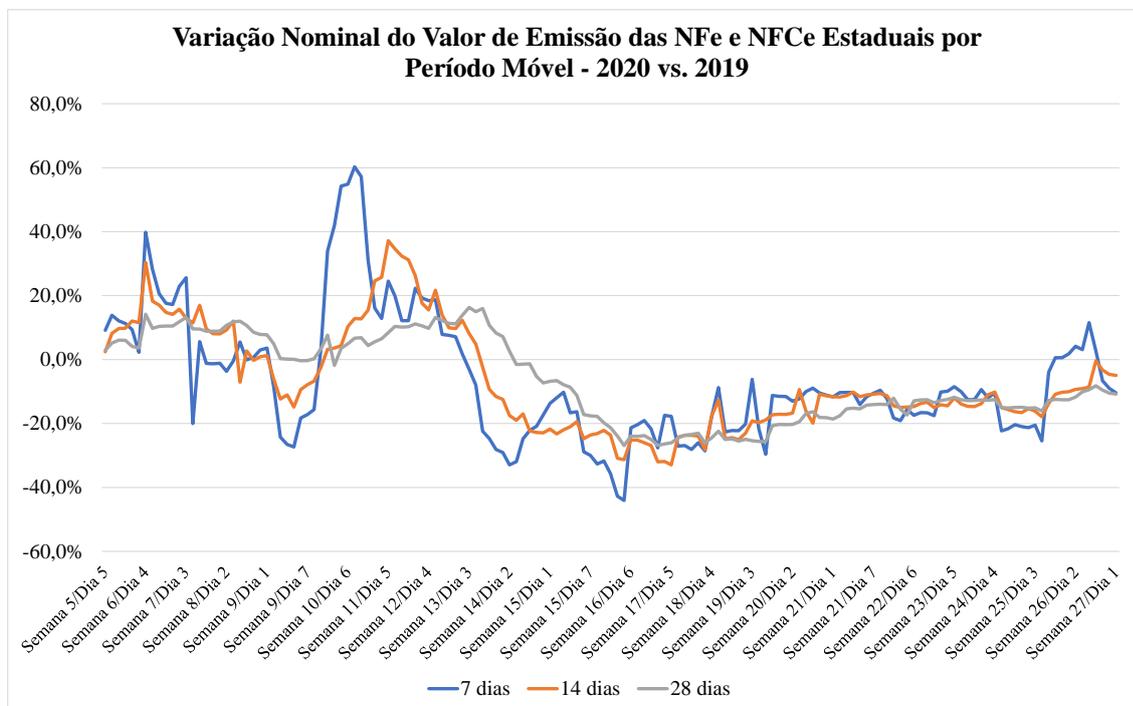
---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 28/06/2020.



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 28/06/2020.



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 -10% - fato que pode indicar uma consolidação das perdas dentro dessa faixa. Contudo, o indicador de curto prazo tem oscilado muito nas últimas semanas (inclusive em patamar positivo). Dessa forma, ainda é preciso acompanhar os movimentos semanais para verificar se a tendência de estabilização se consolidará ou não.

### **Sobre a prorrogação da MP 938/2020**

O Auxílio Financeiro aos Municípios (AFM), instituído pela MP 938/2020, possui 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 a 2019) de março a junho. Contudo, durante esse período, apenas R\$ 5,03 bilhões, aproximadamente, foram repassados a título de auxílio emergencial (61,5% do teto), deixando uma sobra de aproximadamente R\$ 3,15 bilhões nos cofres da União e que poderia ser direcionado na forma de novo auxílio aos municípios.

Na esteira do debate sobre o adiamento das eleições municipais por conta da pandemia de Covid-19, o repasse dessa diferença já está sendo discutido no Congresso Nacional na forma de uma extensão (prorrogação) do AFM da MP 938/2020 até dezembro. A FNP sempre defendeu o repasse completo do teto do auxílio, independente de discussões eleitorais, mas como forma de cobrir parte do

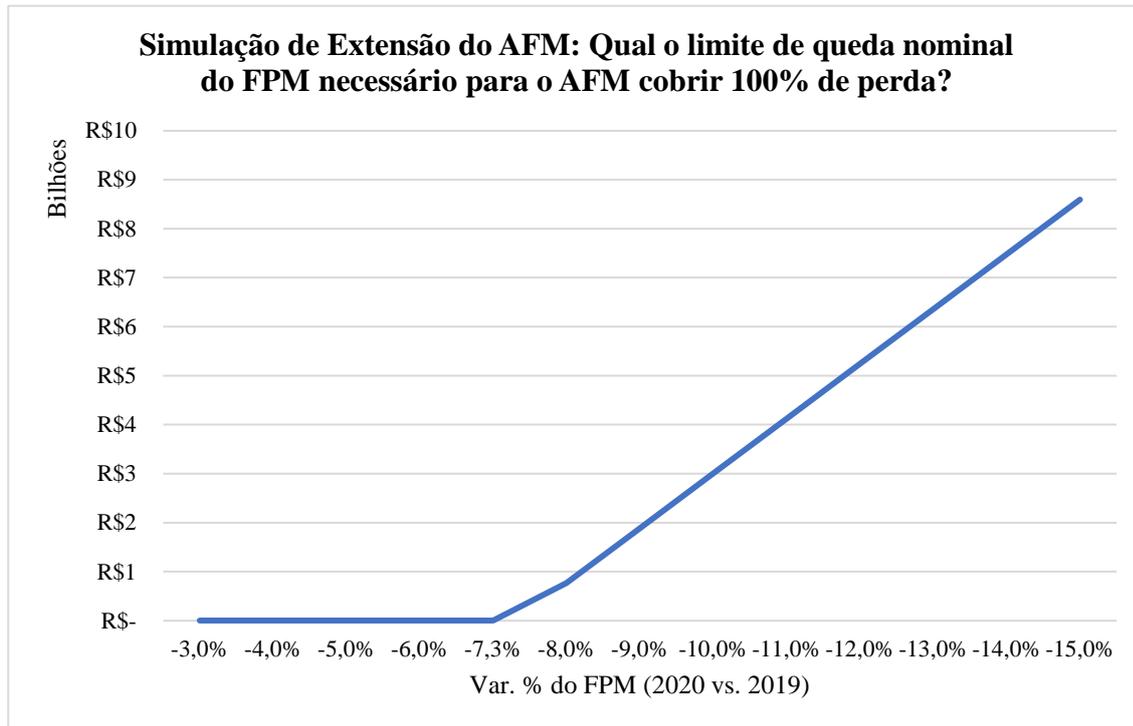


rombo orçamentário que deve se formar nas cidades em decorrência da crise sanitária, social e econômica.

Feita essa observação, é muito importante destacar que o simples repasse de R\$ 3,15 bilhões até dezembro para cobrir perdas no FPM parece uma medida um tanto tímida frente ao tamanho do desafio enfrentado pelos entes. Basta ver as projeções de aumento de despesas e perdas de receitas apresentadas anteriormente nesta nota.

Para se ter uma ideia do quão insuficiente seria esse recurso, basta notar que dificilmente ele cobriria as perdas de FPM previstas para esse ano. Nas projeções da FNP, o referido fundo deve ter uma perda relativa (nominal) de 13,1% em 2020 (com relação a 2019) como consequência da crise – situação na qual seriam necessários mais R\$ 6,5 bilhões – além do teto de R\$ 8,18 bilhões previstos na MP inicialmente – **para cobrir apenas o rombo do FPM**. Apenas uma queda de 7,3% no ano permitira que o recurso previsto fosse suficiente para cobrir as perdas do fundo – uma hipótese bastante improvável, frente ao tamanho da crise que enfrentamos.

O gráfico a seguir mostra, já incluindo o AFM, o tamanho o “déficit” de recursos do FPM em 2020, frente à distribuição de 2019, de acordo com a queda relativa da FPM (ou da arrecadação de IR + IPI).



Elaboração própria. Fontes primárias: STN e MP 938/2020.

Não custa lembrar que, até agora, só tratamos do problema da perda de receitas do FPM, ignorando o restante das fontes de receitas, algumas das quais devem sofrer ainda mais com a crise. Se tomarmos a perda das principais receitas tributárias municipais (ISS, IPTU, ITBI, FPM, Cota-Parte do ICMS e Cota-Parte do IPVA) e confrontarmos com os auxílios federais (MP 938/2020, LC 173/2020 e Lei Aldir Blanc), ainda assim notaremos uma perda expressiva de pouco mais que R\$ 15 bilhões nos municípios com mais de 500 mil habitantes e de mais de R\$ 23 bilhões nos municípios com mais de 100 mil habitantes.