



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 16 – 21/07/2020

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.*

Excepcionalmente, nessa edição, uma revisão mais profunda foi feita nos modelos de projeção, considerando os números consolidados de receitas e despesas disponíveis até o fechamento do 1º semestre.

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, vigoraram até a metade de junho, com flexibilização progressiva a partir da terceira semana do mês. 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. Apesar dessa dispersão, as estatísticas da pandemia ainda mostram uma tendência de crescimento do número de casos novos da doença e também no número das mortes decorrentes dela.

Dada essa configuração, optou-se, nessa edição da nota, por aumentar a previsão de queda da atividade econômica para 6,5% em 2020. Na edição anterior a previsão fora de uma retração de 6,25%. 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 um pouco mais pessimista que expectativas medianas do mercado,



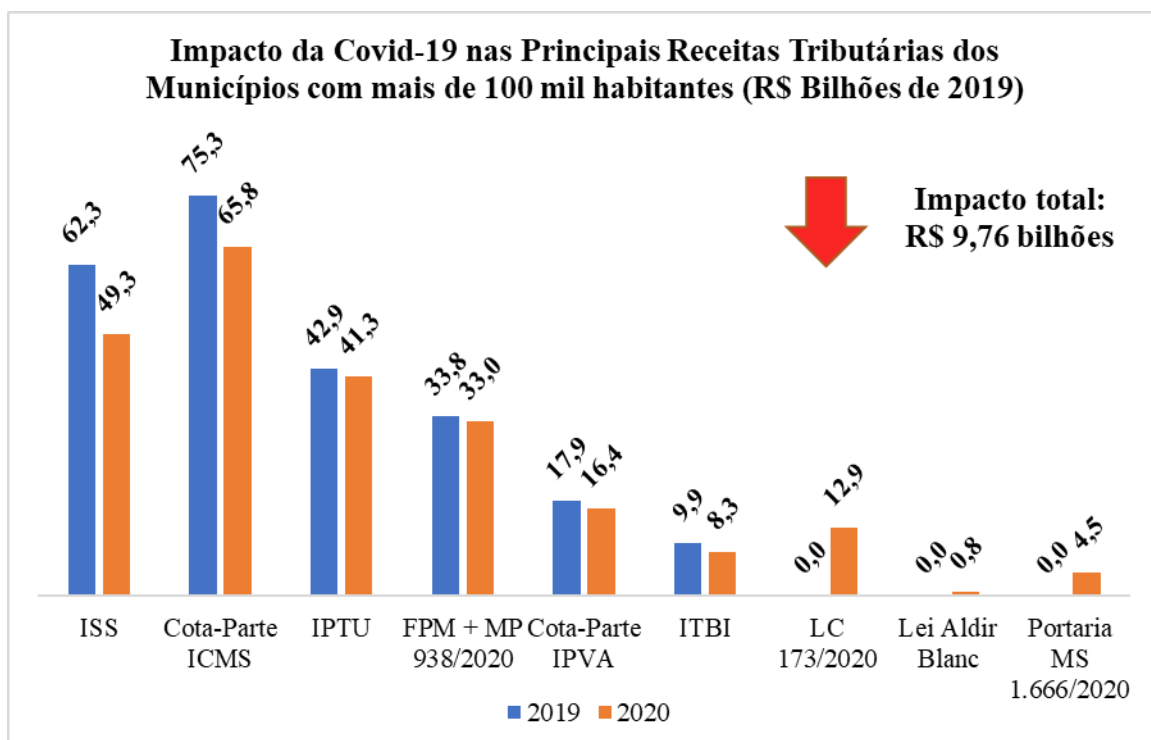
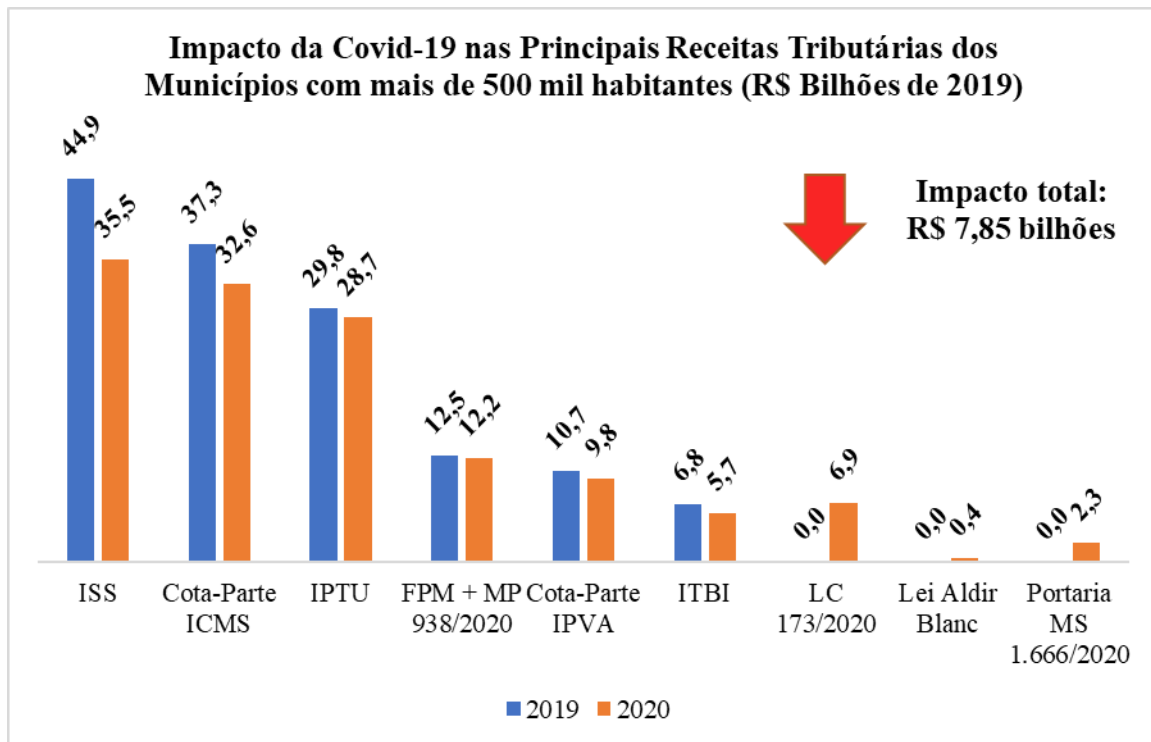
como por exemplo as projeções do Boletim Focus (Bacen) de 17/07, que aponta para uma retração esperada do PIB de 5,95% este ano.

Não há novidades significativas no campo político que tivessem alterado as projeções. Contudo, dado o desenrolar dos efeitos da pandemia e da divulgação de estatísticas fiscais consolidadas pelos entes federados, julgou-se necessário realizar uma revisão estrutural nos modelos de previsão que vêm sendo apresentados nessa nota semanal. Com o encerramento do primeiro semestre e a disponibilidade de dados fidedignos de arrecadação - até junho, no caso federal e dos estados; e até abril, no caso dos municípios - e de despesa, até abril para o grupo dos municípios – esta ferramenta de previsão foi atualizada, visando corrigir eventuais desvios no cenário.

Essa revisão alterou sensivelmente as previsões: no caso das receitas, a expectativas deixou de ser tão pessimista, e passou-se a prever uma perda menor do que o vislumbrado inicialmente; no caso das despesas, houve uma piora na previsão, notadamente na área da saúde, devido a um ritmo de empenho de despesas municipais muito acima do esperado nessa função. O resultado final, contudo, foi uma melhora nas projeções para 2020.

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, Lei Aldir Blanc e Portaria MS 1.666/2020).



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\$ 7,85 bilhões nas cidades ao menos 500 mil



habitantes e R\$ 9,76 bilhões nas cidades com um mínimo de 100 mil habitantes – respectivamente, R\$ 4,9 bilhões e R\$ 8,6 bilhões a mais do que os valores apresentados na edição anterior desta nota (de 14/07/2020). São mudanças, de fato, substanciais e que são explicadas pela revisão dos modelos de projeção.

Essa mudança, grosso modo, é explicada pela revisão de perdas do ISS e da Cota Parte do ICMS. No primeiro caso, a perda de arrecadação durante o auge da crise foi menor do que o esperado, mostrando-se resiliente. A explicação está baseada na forte prevalência de contratos entre empresas no setor de serviços, que podem ter resistido ao pico da pandemia. Outras explicações são baseadas em bons desempenhos de setores específicos, como bancos, portos e tecnologia da informação. No segundo caso, a perda intensa nos meses de abril e maio (próxima a 30% frente ao mesmo período de 2019), deu sinais de arrefecimento em junho – tanto no indicador de arrecadação, como no indicador antecedente das notas fiscais. Ainda que seja esperada uma piora significativa, ela possivelmente não será tão ruim quanto estimado inicialmente. A evolução da pandemia no país deve ditar o comportamento desses tributos.

De qualquer forma, mesmo com a revisão, observa-se que a forte queda de recursos nas prefeituras se dá, principalmente, pela 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 que ficou bastante evidente com a revisão dos modelos, haja vista a piora na previsão desse tributo. 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 fato de que a estabilidade de recursos desse fundo só foi garantida, até o presente momento, durante 4 meses (abril, maio, junho e julho)¹.

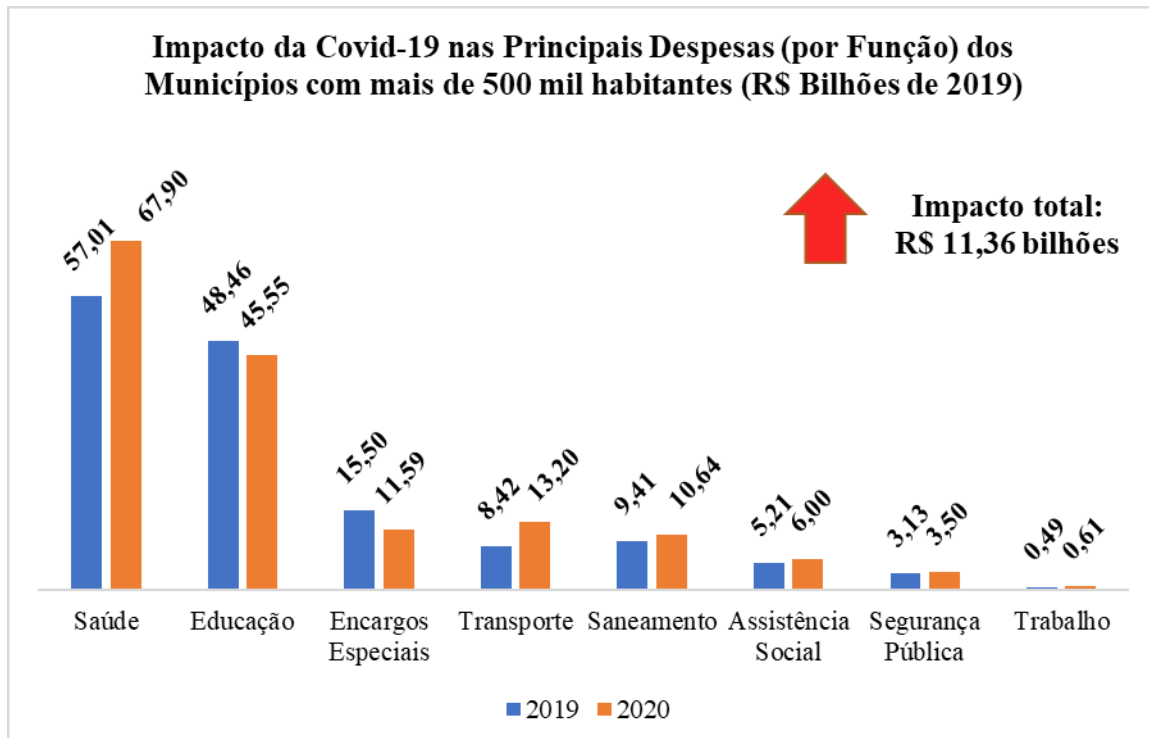
¹ A Medida Provisória nº 938, de 2020.

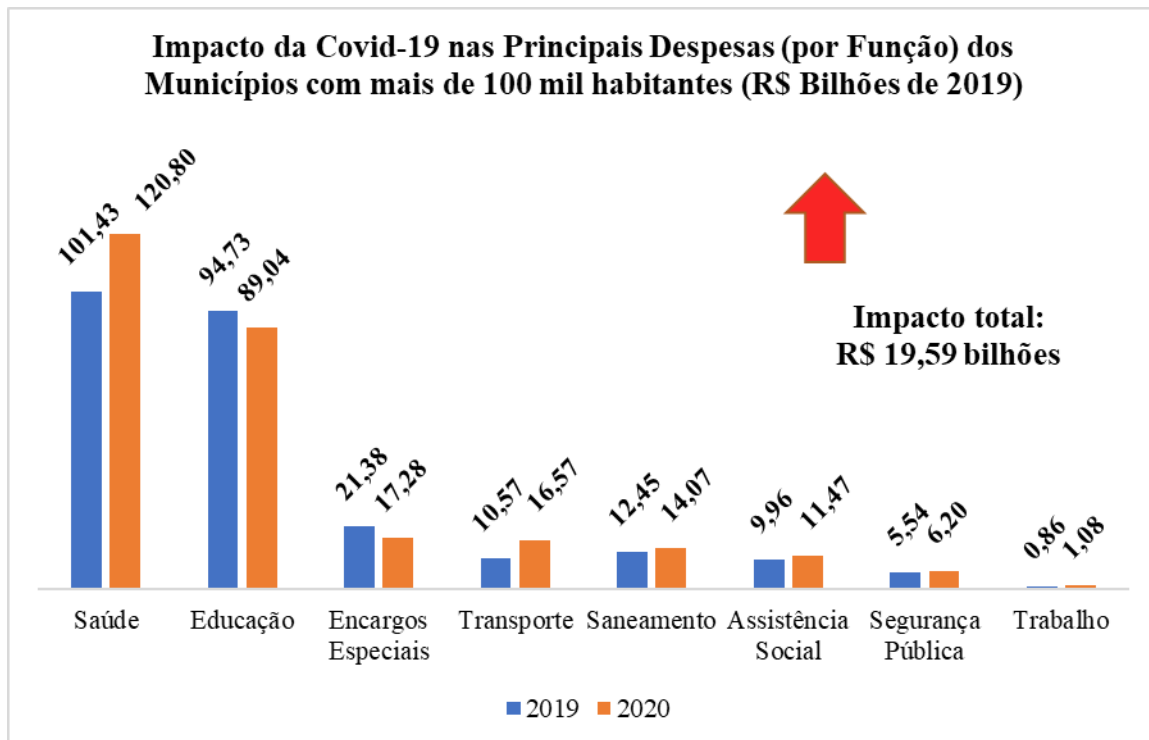


Como é possível observar, a projeção de perda de receitas já contempla os principais auxílios federais aos municípios, como a MP 938/2020 e a LC 173/2020. A despeito dos auxílios, é patente a insuficiência destes apoios frente ao tamanho da perda projetada. Além do volume insuficiente de recursos, esses auxílios foram mal desenhados, de tal forma que seus recursos foram direcionados relativamente mais para os municípios de pequeno porte e desequilibrando ainda mais as finanças das cidades de médio e grande porte, que são, justamente, os epicentros da pandemia e os locais onde ficam estabelecidos a maior parte dos leitos mais onerosos.

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).





De forma agregada, o total de despesas deve crescer nominalmente em aproximadamente R\$ 11,4 bilhões em 2020 nas cidades com mais de 500 mil habitantes e R\$ 19,6 bilhões nas cidades com ao menos 100 mil habitantes – aproximadamente R\$ 2,9 bilhões e R\$ 5 bilhões, respectivamente, a mais do que na última edição dessa nota. Mais uma vez, as mudanças são decorrentes dos ajustes nos modelos de previsão.

A mudança que mais chama atenção é na área da saúde: na nova versão, espera-se que a despesa na função cresça 19% com relação a 2019. De fato, o crescimento do gasto na amostra dos municípios no 2º bimestre (início da pandemia) foi muito expressivo, beirando os 25%. Não há sinais de que esta rubrica deve arrefecer no 3º bimestre – podendo apresentar alívios apenas a partir do 4º bimestre a depender da evolução da pandemia. Deve-se ponderar que a heterogeneidade da disseminação da doença no território deve contribuir para manter essa despesa em patamar mais elevado. Outras despesas que também foram revisadas para cima, mas que não possuem tanto peso no orçamento quanto à saúde, foram as despesas com segurança pública e trabalho.



A explicação para as projeções permanecem as mesmas. 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.

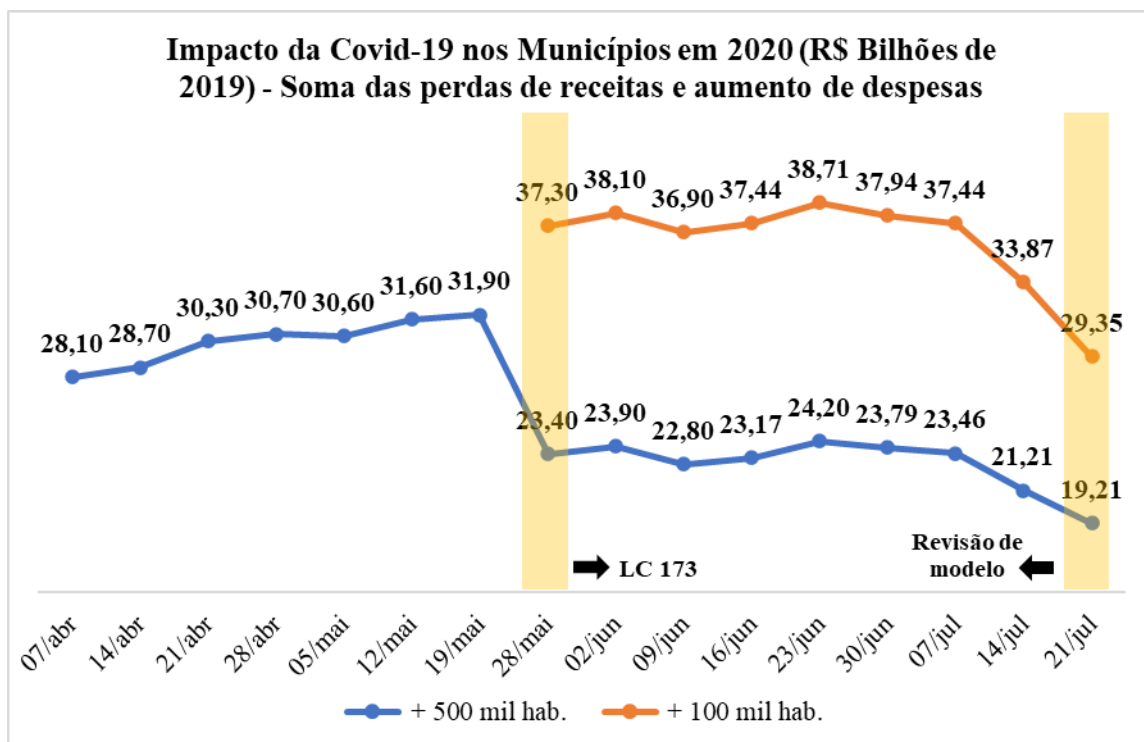
Os encargos especiais também devem contribuir positivamente (para reduzir as despesas) para as prefeituras, haja vista que a LC 173/2020 suspendeu o serviço da dívida das prefeituras com a União e permitiu ao BNDES adotar o mesmo procedimento.

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. Desde a edição de 23/06 as



previsões de perda vêm diminuindo, seja pelos auxílios federais, ou pela mudança no cenário econômico. Agora, com essa revisão mais profunda dos modelos estatísticos, a perda estimada total chega a casa de R\$ 19,2 bilhões.

No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes, o impacto total passou de R\$ 33,9 bilhões na edição passada para R\$ 29,3 bilhões nesta edição.



Como é possível notar, apesar dos auxílios federais (MP 938/2020, LC 173/2020, Lei Aldir Blanc e Portaria MS 1.666/2020) 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 nova 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

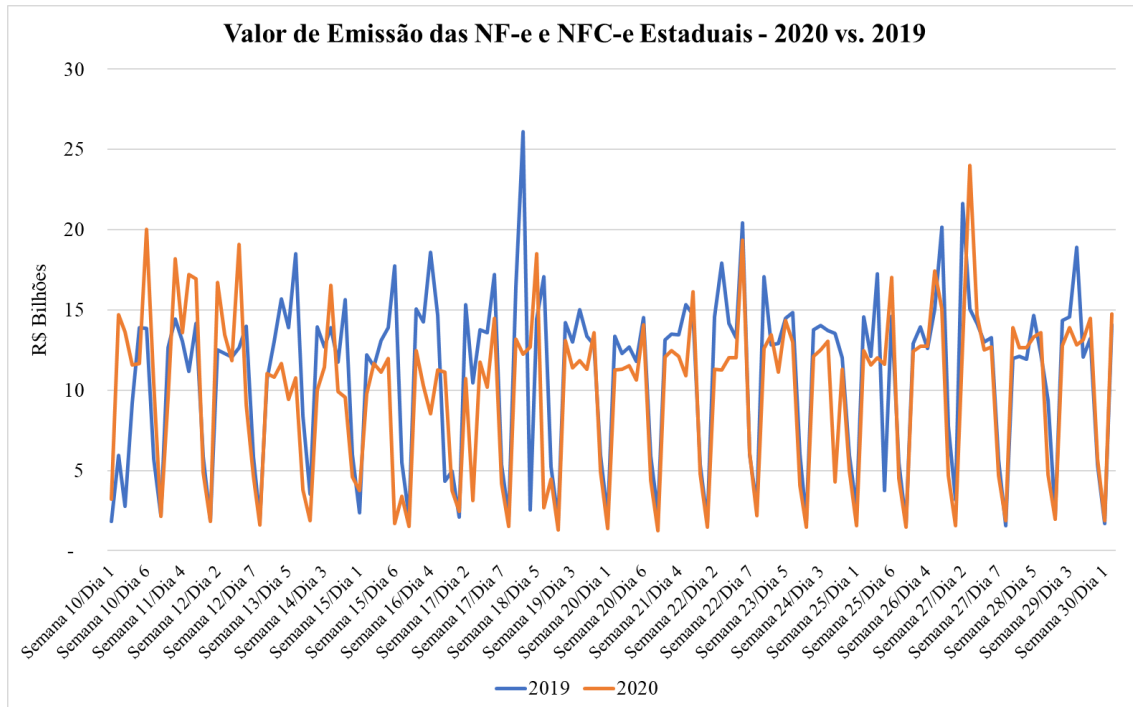
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções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

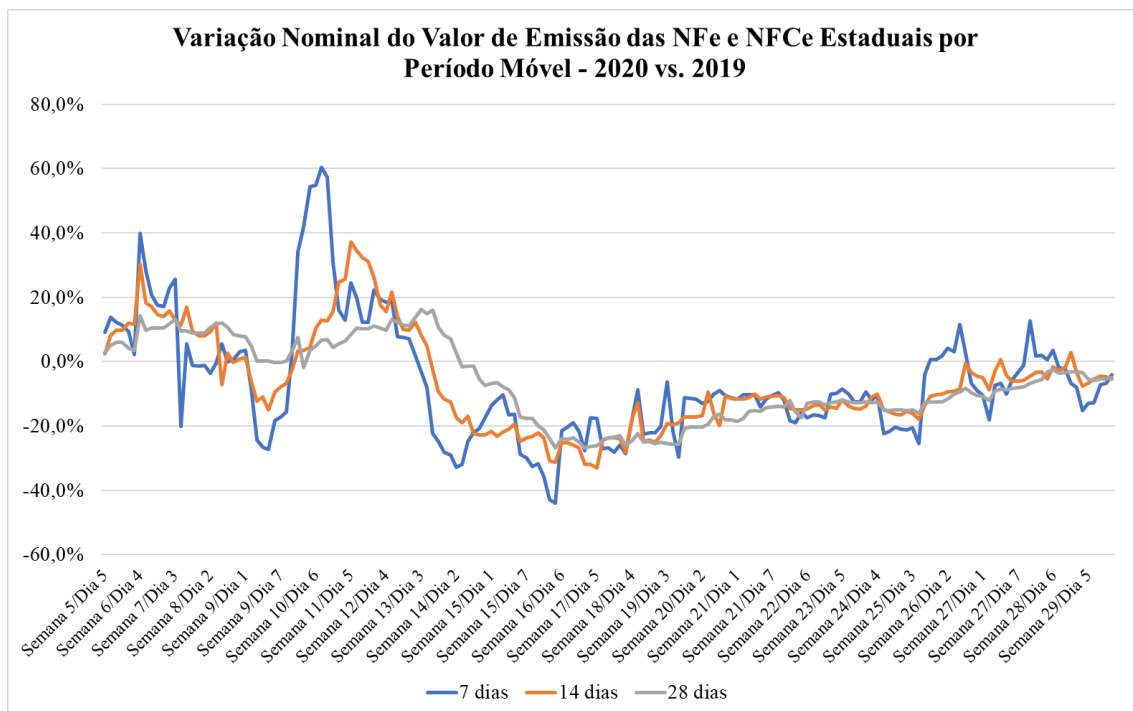
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (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 20/07/2020.



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 20/07/2020.



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 a 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% até o início da 27ª semana – momento a partir do qual passou a declinar, podendo indicar uma possível trajetória de melhora (de redução de perdas). Na última semana, o indicador de longo prazo se estabilizou em um patamar de perda próximo da 5%.

Contudo, dois fatores devem ser ponderados nessa análise: a forte volatilidade do indicador de curto prazo, que pode levar o resultado de longo prazo para nova trajetória de piora nas próximas semanas; e o fato de que o faturamento (a emissão da nota fiscal) não significa necessariamente o recolhimento do tributo – ou seja, a melhora aqui visualizada pode não significar necessariamente aumento de receita.