



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 18 – 11/08/2020

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 100 mil habitantes, no contexto da pandemia de Covid-19. Devido à diminuição da intensidade de novas iniciativas relacionadas à pandemia, a partir desta edição, a nota passará a ser divulgada quinzenalmente.

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 nesta edição, dada a publicação de dados oficiais de execução orçamentária do 3º bimestre (e 1º semestre, por consequência) de uma amostra significativa de municípios, foi feita uma revisão estrutural na projeção de receitas. Uma vez que a redução da arrecadação – notadamente de ISS – no 1º semestre foi menor do que a expectativa inicial julgou-se necessário rever os modelos estatísticos utilizados para a projeção.



A pandemia de Covid-19 atingiu a triste marca de 100 mil óbitos. Pior ainda é constatar que, aparentemente, ela se estabilizou em um patamar muito elevado de novos contágios e novos óbitos diariamente. Os problemas diretos e indiretos dessa crise sanitária têm 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 as medidas de isolamento social adotadas pelos entes da federação – que não seguem um padrão, mas acompanham o movimento regional da doença. 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 estabilidade do número de casos novos da doença, bem como das mortes decorrentes dela, no país como um todo.

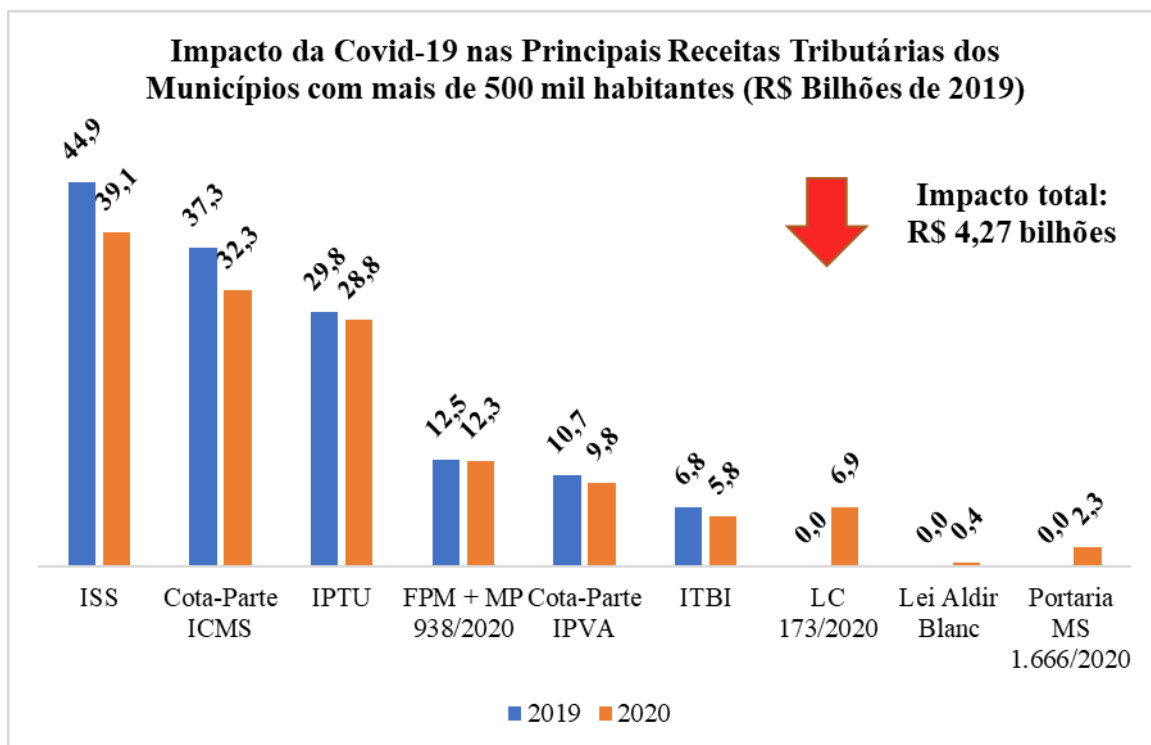
Dada essa configuração, optou-se, nessa edição da nota, por reduzir a previsão de queda da atividade econômica apontada na última edição: baixa esperada de 6% em

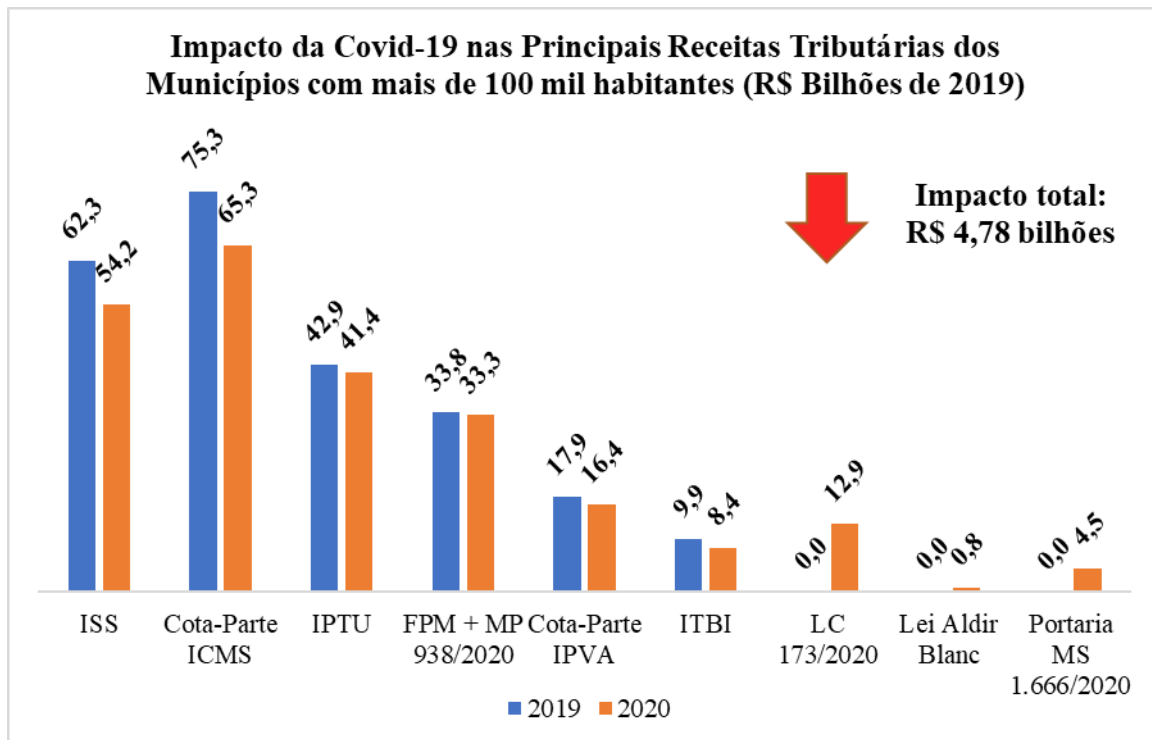


2020. Essa queda deve se dar com ênfase no setor de serviços – o mais afetado pela baixa circulação de pessoas. Esta projeção de queda do PIB está um pouco mais pessimista que expectativas medianas do mercado, como por exemplo as projeções do Boletim Focus (Bacen) de 07/08, que aponta para uma retração esperada do PIB de 5,62% este ano.

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\$ 4,3 bilhões nas cidades ao menos 500 mil habitantes e R\$ 4,8 bilhões nas cidades com um mínimo de 100 mil habitantes. Ambos resultados diferem sensivelmente daqueles apresentados na edição anterior desta nota (de 28/07/2020). Essa mudança é fruto, principalmente, da revisão dos modelos de previsão de receitas a partir dos dados consolidados do 1º semestre e, secundariamente, da revisão de expectativas acerca do cenário econômico para 2020.

Observa-se que, na projeção, 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. Já o ITBI deve ser afetado pela redução na atividade do mercado imobiliário em consequência da crescente incerteza nos agentes.



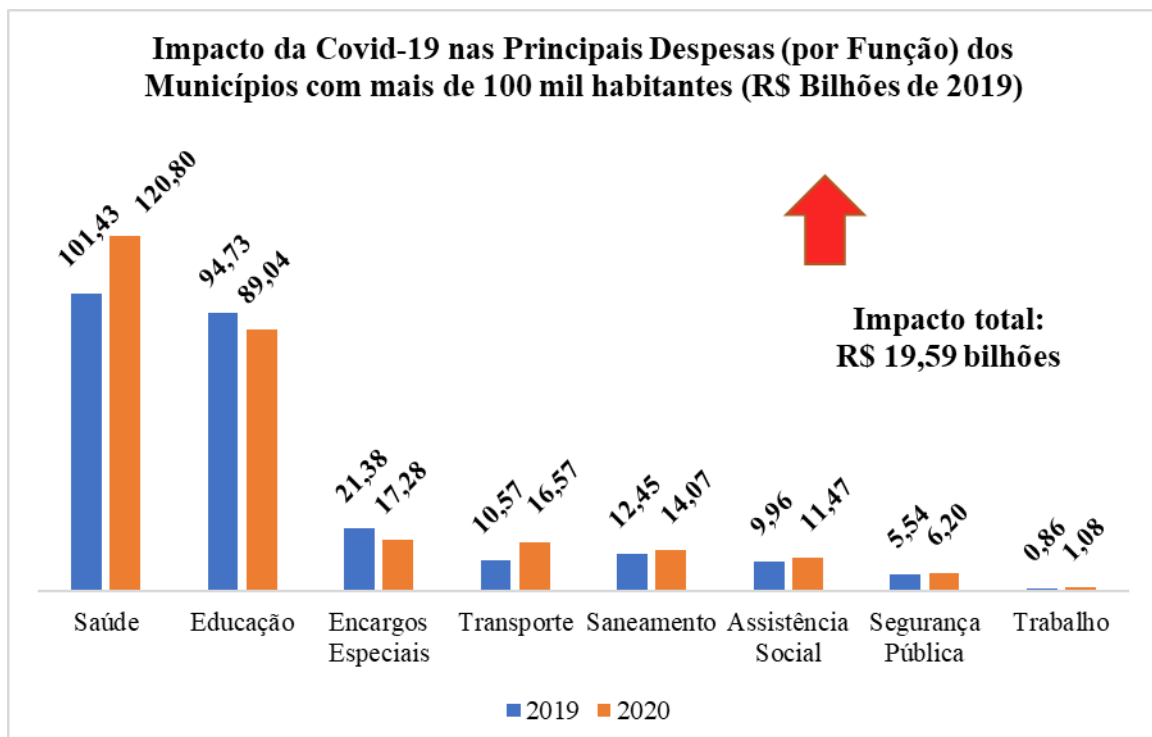
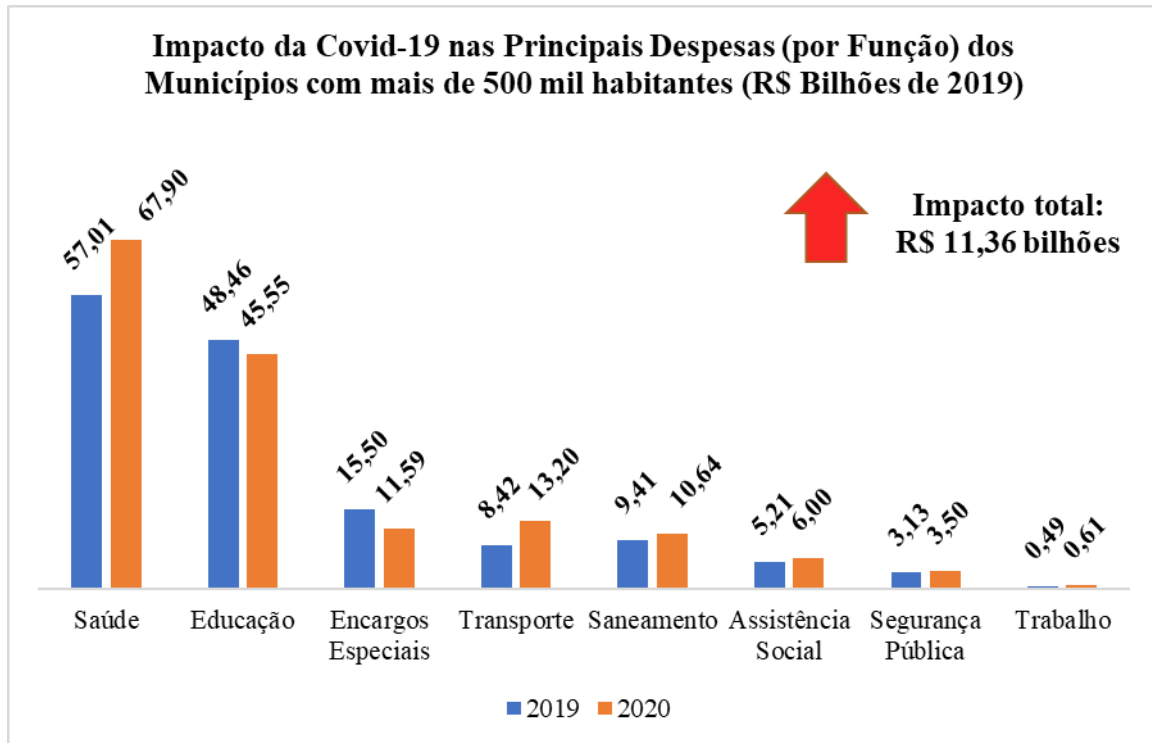
O FPM, por sua vez, deve ter uma redução marginal, haja vista o fato de que a estabilidade de recursos desse fundo ser garantida até novembro, até o limite de R\$ 8,18 bilhões de recomposição¹. Apenas uma piora significativa no quadro de arrecadação do IR até o fim do ano pode mudar essa expectativa.

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. Apesar 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 do plano de contingência da Covid-19.

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\$ 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. Com



relação à última edição dessa nota, não houve modificação na projeção de despesas.

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.

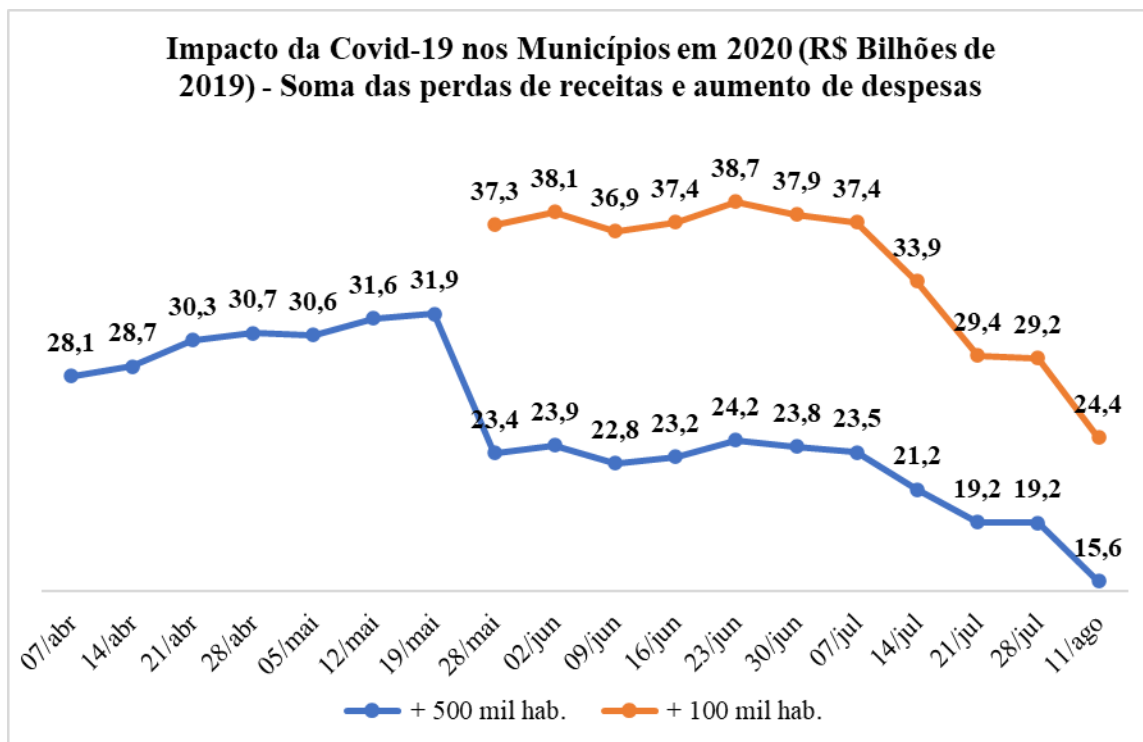
Os encargos especiais também devem contribuir positivamente (para reduzir as despesas) para as prefeituras, haja vista que a LC 173/2020 suspendeu o serviço da dívida das prefeituras com a União e permitiu ao BNDES adotar o mesmo procedimento.

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 por conta dos auxílios federais, seja pela mudança no cenário econômico. Além disso, as eventuais revisões na projeção também impactaram nesse processo. A perda total estimada nessa edição para este grupo de municípios é de R\$ 15,6 bilhões.

No caso dos municípios com pelo menos 100 mil habitantes, o impacto total passou de R\$ 29,2 bilhões na edição passada para R\$ 24,4 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

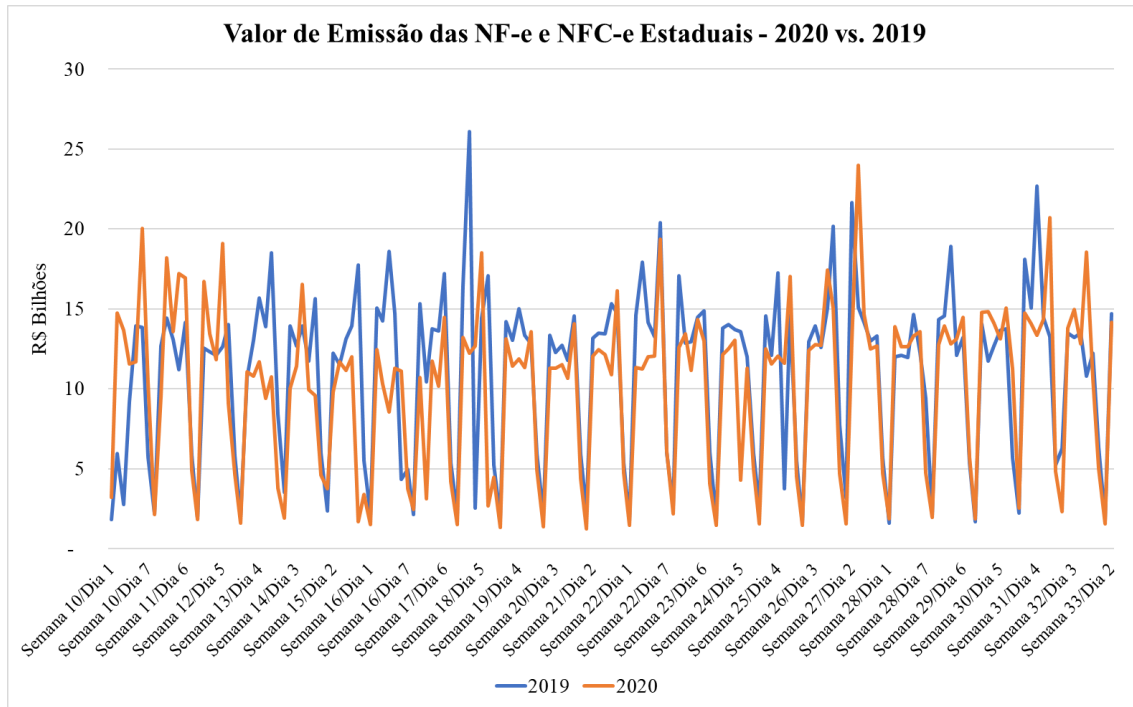
Os dados de projeção de receitas são ilustrativos do potencial de impacto da crise sobre as finanças municipais. Porém, eles se baseiam em expectativas dos agentes sobre os rumos da economia – o que é passível de erro. Para tentar cobrir uma lacuna informacional e ainda buscar respaldar as projeções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

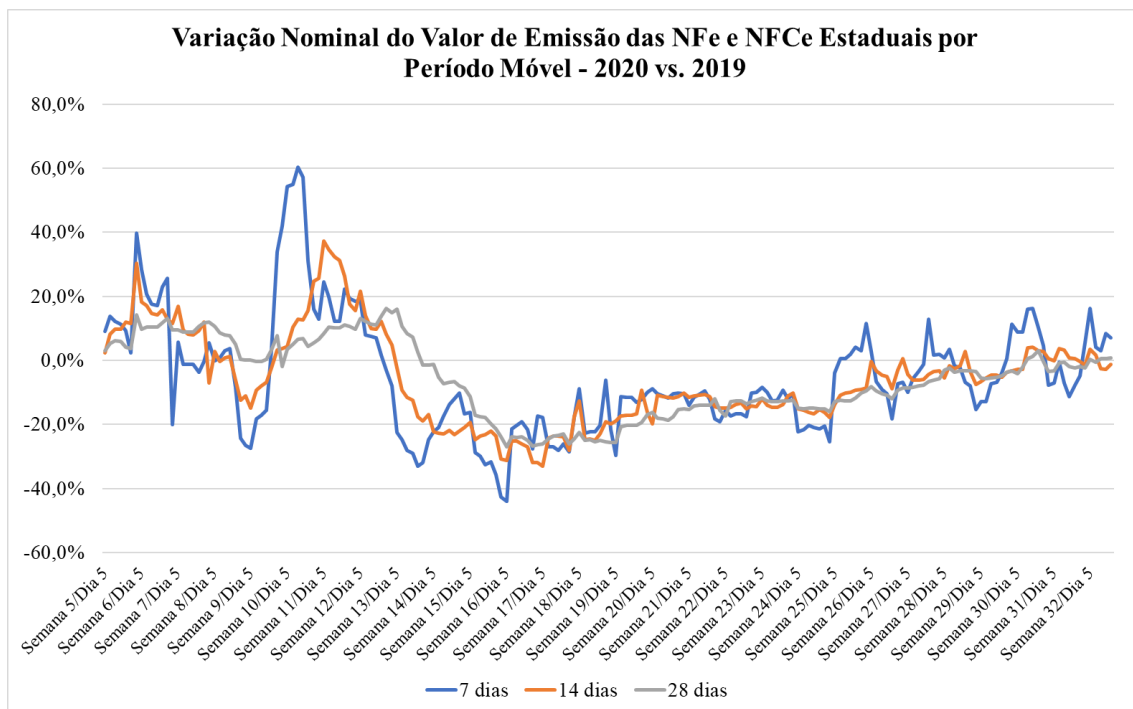
Os gráficos a seguir apresentam uma comparação do valor de emissão das NFs estaduais², em frequência diária³, para o mesmo período de 2019 e 2020. Enquanto o primeiro gráfico trata da comparação de valores absolutos das notas, o segundo apresenta a variação relativa do valor acumulado em intervalos diferentes (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 10/08/2020.



Elaboração própria. Fontes primárias: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br> . Atualizado até o dia 10/08/2020.



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 aumentar, podendo indicar uma possível trajetória de melhora. Nas últimas semanas, contudo, o indicador de longo prazo tem oscilado em torno de 0% - ora abaixo, ora acima – o que indica a necessidade de continuar acompanhando esse indicador para identificar eventual consolidação na trajetória de recuperação.

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.

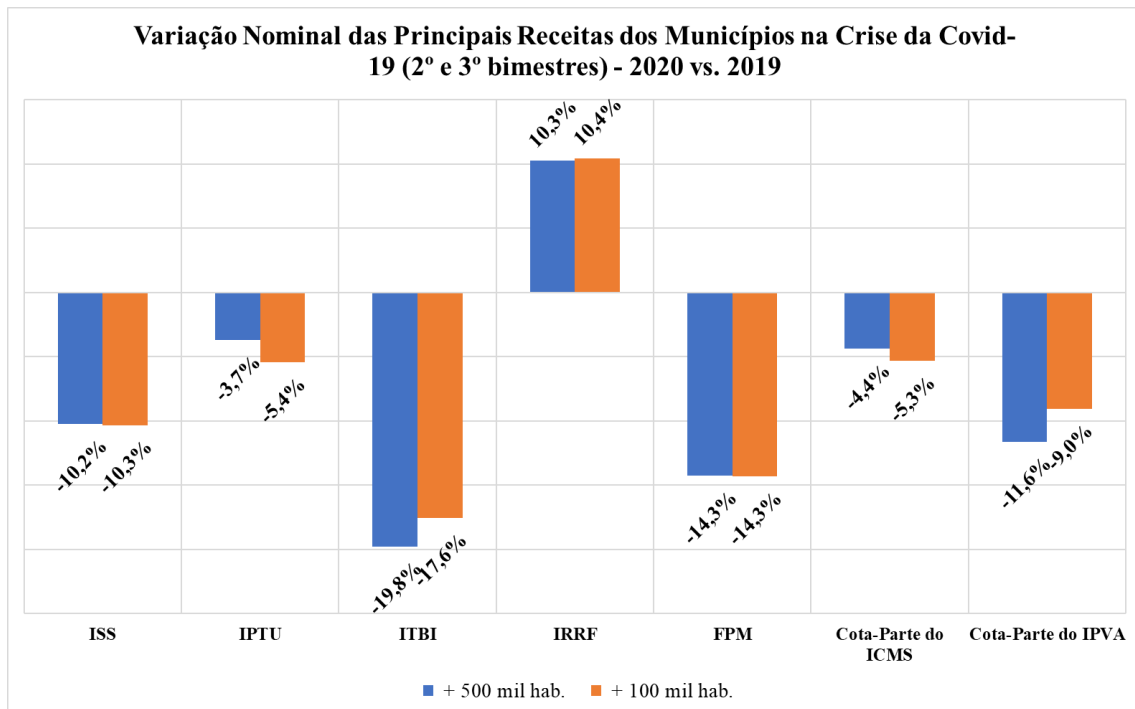
Desempenho das Finanças Municipais no Cenário da Pandemia de Covid-19

Ao final de julho, grande parte dos municípios divulgou seus relatórios oficiais (previstos na LRF) sobre a situação de suas contas no 3º bimestre de 2020. Com a publicação, foi possível fazer uma compilação da execução de receitas e despesas durante a pandemia (2º e 3º bimestre) e comparar com igual período de 2019.

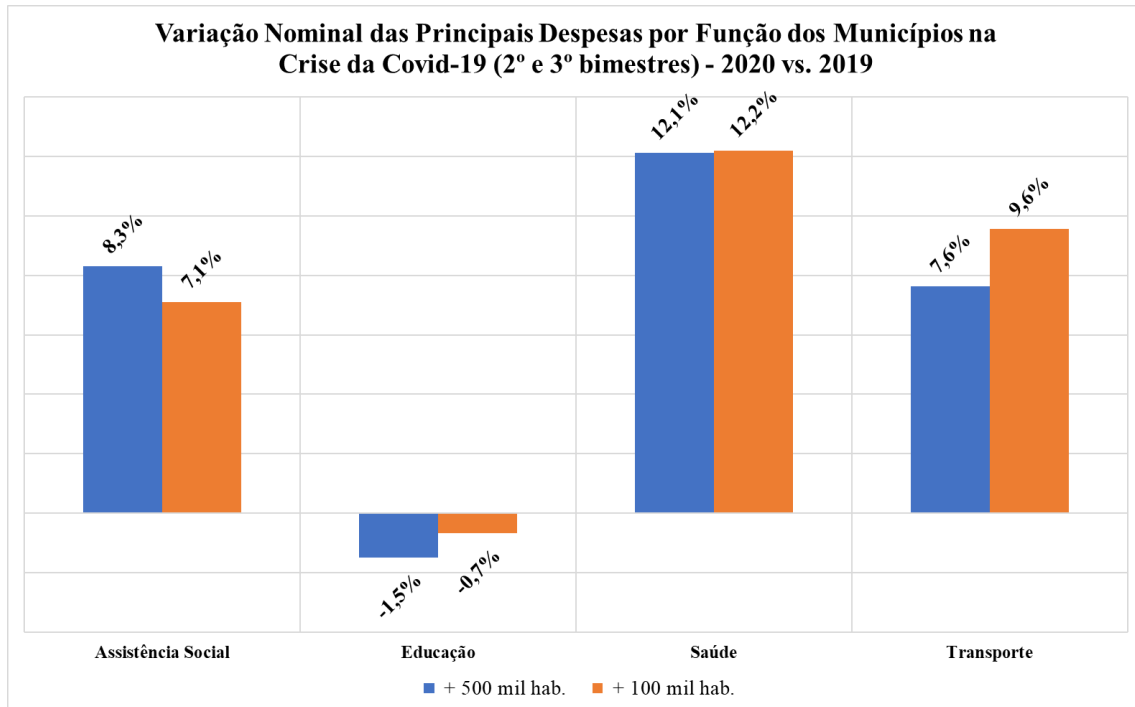
Para essa breve análise, trataremos apenas das principais rubricas de receitas tributárias e despesas por função dos municípios. No primeiro grupo, os itens são os



seguintes: ISS, IPTU, ITBI, IRRF, FPM, Cota-Parte do ICMS e Cota-Parte do IPVA. No segundo grupo, foram selecionadas as despesas com assistência social, educação, saúde e transporte. Os gráficos a seguir resumem a evolução das rubricas citadas entre março e junho desse ano (com relação ao mesmo período do ano passado).



Elaboração própria. Fontes primárias: Siconfi/STN. Amostra de 253 municípios com pelo menos 100 mil habitantes e de 42 municípios com pelo menos 500 mil habitantes.



Elaboração própria. Fontes primárias: Siconfi/STN. Amostra de 253 municípios com pelo menos 100 mil habitantes e de 42 municípios com pelo menos 500 mil habitantes.

No caso das receitas, observa-se que, com exceção do IRRF, que possui um crescimento “inercial”, relacionado à folha de pagamentos dos servidores municipais, todas as fontes de recursos apresentaram recuo durante a crise da Covid-19, com destaque para o ITBI – consequência direta do arrefecimento do mercado imobiliário. O FPM também apresentou queda importante, mas que foi compensada pelos recursos da MP 938/2020. O ISS, principal receita própria dos municípios, também teve importante recuo, próximo a 10%.

Somando as perdas nominais de todos os itens, verifica-se uma queda de R\$ 5 bilhões nos municípios com ao menos 100 mil habitantes e de R\$ 2,9 bilhões nos municípios com ao menos 500 mil habitantes – lembrando que essa perda se deu apenas no intervalo de 4 meses, entre março e junho.

Pelo lado das despesas, como esperado, houve expressivo aumento do gasto em áreas afetadas diretamente pela pandemia, como saúde (principalmente), assistência social e transporte, ao mesmo tempo que se nota queda (pequena) nas



despesas com educação, por conta do fechamento das escolas. Apenas essas quatro funções implicaram em um aumento nominal do gasto da ordem de R\$ 3,6 bilhões nos municípios com pelo menos 100 mil habitantes e de R\$ 2 bilhões nos municípios com pelo menos 500 mil habitantes.