

Pandemia, Federalismo Fiscal e Finanças dos Municípios Gaúchos¹

Pandemic, Fiscal Federalism and Finances of Municipalities of Rio Grande do Sul

Rosa Angela Chieza²

Diogo Joel Demarco³

Resumo

Este artigo analisa os impactos da pandemia da Covid-19 sobre as receitas dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Partindo de uma análise comparativa entre 2019 e 2021, por meio de uma pesquisa quantitativa, de caráter exploratório e descritivo busca-se compreender o comportamento das receitas próprias e das transferências. Busca-se caracterizar a atuação dos municípios na pandemia e relacionar com as pressões, sobre o modelo federativo cooperativo pós-Constituição de 1988, ampliadas pela crise sanitária de 2020. O estudo mostra que as ações de enfrentamento da pandemia pouco impactaram as receitas municipais, com quedas que foram compensadas pelos recursos de apoio e mitigação das perdas por parte do governo central. Todavia, evidenciam que o impacto sobre as finanças tende a se prolongar com a continuidade da crise sanitária, como se observa nas seguidas ondas de casos no ano de 2022. Conclui-se que, além das medidas compensatórias das eventuais perdas de receitas, são necessárias alterações na estrutura tributária brasileira, que reforcem a capacidade fiscal dos municípios no enfrentamento das decorrências da pandemia e da crise social dela decorrente.

Palavras-chave: Covid-19, federalismo fiscal, receitas municipais, reforma tributária.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia – ANPECSUL, realizado em Florianópolis, nos dias 04 e 5 de novembro de 2021.

² Doutora em Economia (UFRGS) e professora nos Programas de Pós-Graduação em Economia Profissional e em Política Social e Serviço Social da UFRGS. E-mail: rosa.chieza@ufrgs.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9821-0879>

³ Doutor em Educação (USP) e professor da Escola de Administração e do Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da UFRGS. E-mail: diogo.demarco@ufrgs.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8327-321X>

Abstract

This paper analyzes the impacts of the Covid-19 pandemic on the revenues of municipalities in the state of Rio Grande do Sul. Starting from a comparative analysis between 2019 and 2021, through a quantitative, exploratory and descriptive research, the aim is to understand the behavior of own revenues and transfers. It seeks to characterize the performance of municipalities in the pandemic and relate it to the pressures on the cooperative federative model after the 1988 Constitution, accentuated at a time of health crisis. The study shows that actions to face the pandemic had little impact on municipal revenues, with declines that were offset by resources to support and mitigate losses by the central government. However, they show that the impact on finances tends to last with the continuity of the health crisis, as observed in the successive waves of cases in the year 2022. We conclude that, in addition to compensatory measures for possible revenue losses, changes are needed in the Brazilian tax structure, which strengthen the fiscal capacity of municipalities in facing the consequences of the pandemic and the resulting social crisis.

Keywords: Covid-19, fiscal federalism, municipal revenues, tax reform.

Introdução

A crise da Covid-19 trouxe consequências econômicas e sociais ainda, em parte, desconhecidas. O Brasil, segundo o Ministério da Saúde (2020) registrou o primeiro caso em 26 de fevereiro de 2020. A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou a Covid-19, como pandemia, em 11 de março do referido ano.

Desde então, a pandemia no Brasil, distribuiu-se espacialmente de forma heterogênea e oscilatória, provavelmente também pelas diferenças sociodemográficas e territoriais do país, cujo enfrentamento trouxe desafios do ponto de vista sanitário, da capacidade de coordenação e atuação da administração pública, bem como da adoção de medidas de política econômica, tanto do ponto de vista das finanças das famílias e empresas quanto do setor público, em todos os seus níveis.

Na esfera municipal, a capacidade e garantia de competências na oferta de bens e serviços públicos em áreas cruciais como a atenção à saúde, a assistência social e a educação infantil e fundamental, dependem fundamentalmente, do comportamento das receitas públicas. Além disso, o comportamento das receitas públicas é determinante para apontar caminhos/alternativas institucionais que possibilitem a ampliação da autonomia

financeira e fiscal dos municípios, sobretudo, num contexto de crise e de agudização das relações federativas.

Diante disso, o escopo deste artigo é compreender e analisar qual o impacto da crise sanitária sobre as finanças públicas municipais, particularmente, em relação às receitas dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2019 a 2021, período pré e decorrer da crise sanitária da Covid-19. Assim, a pergunta que orienta essa pesquisa é: quais os impactos da Covid-19 sobre as receitas dos municípios do estado do Rio Grande do Sul no período de 2019 a 2021. A amostra é composta pelos 497 municípios do estado. Analisa-se o comportamento das receitas próprias e de transferências recebidas do estado e da União vis-à-vis as medidas adotadas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - LC nº173/2020 - para mitigar as perdas de arrecadação em decorrência da queda do PIB de 4,1%, em 2020 (IBGE, 2021) e no período de retomada do crescimento de 4,6% em 2021 (IBGE, 2022).

Para atender aos objetivos propostos, além desta introdução, na segunda seção abordam-se o enfrentamento da pandemia pelos municípios e um breve resgate do federalismo fiscal a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988); na terceira seção apresentam-se os impactos da crise sanitária da Covid-19 sobre as receitas dos municípios gaúchos, dados agregados⁴, nos anos de 2020 e 2021, em comparação com o ano de 2019. Analisa-se o comportamento das receitas próprias e de transferências recebidas do estado do RS e da União vis-à-vis as medidas adotadas pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº 173/2020) nas áreas de saúde e de assistência social e para a mitigação das perdas de arrecadação decorrentes da queda do nível de atividade econômica. Apesar de o foco da pesquisa estar centrado no período de 2019 a 2021, ou seja, no contexto da pandemia, adicionalmente, apresentam-se dados de 2013 a 2018, visando captar outras variáveis de tendência que possam afetar o comportamento das receitas dos municípios gaúchos. Na quarta seção, apresenta-se as considerações finais sobre o tema, destacando o papel e os desafios dos Municípios na construção

⁴ Análise das finanças dos municípios gaúchos no contexto da pandemia do Covid-19, que incorpora a receita por tributo, segundo o porte populacional e atividade econômica será divulgada em outro artigo.

de alternativas institucionais capazes de ampliar a autonomia municipal no campo fiscal e contribuir para a superação de fragilidades fiscais históricas e os conflitos federativos, sobretudo em períodos de crise, como o período atual.

1. Os municípios e o enfrentamento da pandemia da Covid-19

Desde o princípio da pandemia no Brasil, todas as medidas que foram adotadas pelas municipalidades – das medidas de distanciamento social, organização dos sistemas de saúde com compra de equipamentos de proteção individual (EPIs), respiradores e treinamento de profissionais – já sinalizavam que o enfrentamento à pandemia impactaria de forma significativa nas já combalidas finanças públicas municipais. Seja na redução da arrecadação seja no aumento expressivo dos gastos, em especial nas áreas de saúde e de assistência social.

Conforme destacam Grin, Teixeira e Demarco (2020), o contexto da pandemia da Covid-19, para além dos desafios sanitários, evidenciou que as fragilidades fiscais da ampla maioria dos municípios já vinham crescendo e expondo as dificuldades de financiamento. Outros autores identificavam que já em 2019, o cenário apresentava indícios fortes de esgarçamento das capacidades de gestão financeira sustentável no nível municipal. Ou seja, a sustentabilidade fiscal, considerando a capacidade de manter essa rota desigual entre receitas e despesas, já era tema de preocupação e deveria se aprofundar.

Assim, para Grin, Teixeira e Demarco (2020) a realidade fiscal que vinha caracterizando a gestão fiscal municipal tendia a se agravar, por duas razões:

.... a) as transferências intergovernamentais são muito dependentes da atividade econômica que sofrerão uma queda brusca; b) os impostos locais provenientes da economia local, como o ISS, serão afetados e, indiretamente, a queda na renda das famílias deverá diminuir a arrecadação do IPTU, afora menores valores obtidos de taxas e alvarás em face do isolamento social prolongado. (p. 2)

Para estes autores, a previsão era de que as finanças municipais seriam duramente afetadas em um momento no qual as ações locais, além de serem

mais exigidas, também representariam, ainda mais, a principal salvaguarda para amplas parcelas desprotegidas da população. Um dos principais aspectos que a emergência da pandemia do Coronavírus trouxe para a administração pública brasileira foi colocar à prova o modelo de federalismo cooperativo em voga desde a CF/1988 (Grin *et al.*; 2022).

Medidas de distanciamento social, com objetivo de incentivar o distanciamento físico entre indivíduos potencialmente infectados e indivíduos saudáveis como forma de romper com a cadeia de transmissão da doença, foram implementadas em vários países, e também no Brasil, em diferentes níveis e graus. Como destaca Moraes (2020), estão contempladas nesta medida as ações de cancelamento de eventos públicos, proibição de aulas presenciais, fechamento de locais de trabalho, bloqueio de fronteiras e a recomendação para a população permanecer em casa.

De acordo com Moraes (2020), as medidas que foram sendo adotadas pelos governos locais visavam compensar as dificuldades do governo central de enfrentar a pandemia, causadas por baixa capacidade de articulação, limitações nas relações entre poderes, ausência de vontade política ou falta de qualificação de recursos humanos. Assim, estados e municípios adotaram políticas de distanciamento social no início da pandemia no país, em momentos diferentes e políticas, ora mais, ora menos, restritivas (Pires, 2020).

As políticas de enfrentamento à pandemia foram traçadas pelos entes subnacionais, com diferentes medidas, seja em função da descoordenação provocada pela inação do Governo Federal na condução do enfrentamento da pandemia (Lotta, 2020), reforçando o que Abrucio *et al* (2020) denominam de “modelo bolsonarista” de federalismo, um federalismo dual, em que a União reduz seu papel de indução federativa, seja pela autonomia dos entes subnacionais para definir suas estratégias e planos locais, legitimada pela decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 6.341 (março de 2020), quando governadores e prefeitos assumiram o protagonismo na luta contra o coronavírus, editando diversas medidas normativas e as implementando nos variados quadrantes do país.

Como destacam Abrucio *et al* (2020) o denominado modelo bolsonarista de federalismo já se fazia presente ao longo dos dois últimos anos, afetando fortemente as relações intergovernamentais entre União, estados e municípios

em várias políticas públicas. A pandemia contribuiu com este quadro, ao escancarar o aumento da descoordenação federativa e o maior abandono dos governos locais da ajuda federal em diversas políticas públicas, tais como de assistência social e de moradias. Em setores como da saúde e da educação, isso significou políticas cada vez mais fragmentadas no plano local, com os governos municipais tendo que assumir muito dos custos sanitários e de um processo educacional mais remoto, sem que grande parte deles tivesse capacidade institucional e fiscal para tal (Abrucio *et al*; 2020).

No estado do RS o avanço da pandemia não foi diferente em relação a pressão sobre os sistemas de saúde e sobre a capacidade de resposta do poder público nas esferas estadual e municipal. O governo estadual implementou a partir de maio de 2020 o que denominou de *Modelo de Distanciamento Controlado*, um plano que consistia em diferentes protocolos de acordo com a bandeira que cada região. As bandeiras, por sua vez, eram definidas de acordo com o desempenho da região em uma série de indicadores epidemiológicos estabelecidos (Rio Grande do Sul, 2021). Os resultados do modelo subsidiaram a edição dos decretos estaduais, nem sempre em completa equivalência aos protocolos anteriormente estabelecidos (Santos; Demarco; Barcelos, 2021).

Em agosto de 2020, após negociações com os municípios, através da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), o governo estadual implementou o que foi denominado de *Cogestão Regional*. Este processo permitia que os municípios das regiões Covid, sob consenso de $\frac{2}{3}$ dos prefeitos, adotassem protocolos mais brandos do que a bandeira que estavam sujeitos pela classificação estadual, mediante a apresentação de um plano estruturado próprio ao Gabinete de Crise estadual (Rio Grande do Sul, 2021). Em nível municipal, os gestores locais utilizaram de diferentes estratégias para o enfrentamento da pandemia, em geral estabelecendo normativas mediante a promulgação de decretos municipais. Após a formulação da *Cogestão Regional*, os municípios puderam então, ou adotar integralmente os protocolos e classificação estadual, ou ser mais (competência legal) ou menos restritivos (por cogestão) (Santos; Demarco; Barcelos, 2021).

Este processo da atuação do poder público na pandemia caracterizou-se por contradições e conflitos, acentuado pela falta de coordenação federativa do

governo central que, em particular na figura do presidente da República, jogou contra as medidas de proteção e distanciamento social, colocando em polos antagônicos a defesa da vida ou da economia, como se fossem dimensões que pudessem ser apartadas. Igualmente, a aposta do governo central na “imunidade de rebanho”, no tratamento precoce e na demora em contratação das vacinas que começaram a ser desenvolvidas e testadas, a partir de maio de 2020, cobraram um alto custo em termos de vidas humanas – são 688.907 mil mortos até 20 de novembro de 2022, segundo o Painel Coronavírus do Ministério da Saúde (2022) – e na economia, registrando 14,4 milhões de desempregados (IBGE, 2021). Em 2022, a taxa desemprego atingiu 9,3% no 2º trimestre, ante 11,1% no 1º trimestre, alcançando quase 10,1 milhões de brasileiros, conforme divulgado pelo IBGE (2022). Alia-se a isso e baixa expectativa de retomada do crescimento econômico no curto prazo.

1.1. Federalismo e federalismo fiscal brasileiro: breve quadro

O federalismo e o presidencialismo são as instituições centrais que regem a organização do Estado brasileiro. Os mesmos representam o que se chama de matriz vertical (federalismo) e horizontal (presidencialismo) do Estado. O federalismo, especificamente, representa a distribuição das competências exclusivas, a hierarquia entre as competências concorrentes e a coordenação entre as competências comuns dos entes federados (Lassance, 2012).

Essas características perpassam todo o período republicano brasileiro, iniciado em 1889, se materializando nas diferentes constituições deste período, em momentos de maior centralização ou descentralização política, administrativa e fiscal de federação brasileira (Souza, 2005).

Com a redemocratização pós a ditadura militar de 1964-1985 a temática da descentralização política, administrativa e fiscal e de uma restauração do federalismo, visando melhorar e ampliar os serviços públicos e diminuir as desigualdades sociais voltaram a pauta e foram apresentadas na CF/1988 (Arretche, 2002; Abrucio, 2010; Soares e Machado, 2018). Durante a elaboração da Carta Magna de 1988 os grupos mais influentes liderados por

prefeitos e governadores, demandavam, entre outras pautas, a descentralização financeira (Souza, 2001).

Essa demanda foi incorporada na CF/1988 na medida em que a participação do governo federal nas receitas públicas diminuiu em detrimento das receitas dos entes subnacionais (Chieza, 2008). Esse aumento ocorreu, via transferências de diversos impostos para os estados, aumentando a base tributária dos mesmos, destacando-se o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), no qual os estados tiveram mais liberdade para determinar os critérios de cobrança; e aumento do percentual de transferências dos impostos federais que compõem os fundos de participação - Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (Souza, 2001).

No período entre 1988 e 2019 o comportamento da divisão federativa de receitas disponíveis se alterou, conforme a Tabela 1 sintetiza. Os dados demonstram redução da participação relativa da União e dos estados na arrecadação total, vis-à-vis ao aumento da participação relativa dos municípios.

Tabela 1. Receita disponível por nível de governo em % da carga tributária total

	1988	2005	2019
União	60,40%	57,30%	54,30%
Estados	25,90%	25,50%	25,10%
Municípios	13,80%	17,10%	20,60%
TOTAL	100%	100%	100%

Fonte: Rezende, Oliveira e Araújo (2007) e Anuário Multi Cidades (2021)

Ademais, foi na CF/1988 que os municípios foram reconhecidos como entes federados. O país tornou-se então um caso peculiar de federação, com três entes federados: União, Estados e Municípios. Observando-se assim uma maior autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, juntamente com uma descentralização de recursos e atribuições (Abrucio; Franzese, 2007).

Souza (2005), aponta questões de contrastes entre a CF/1988 e constituições anteriores, quais sejam:

- (a) na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais;
- (b) na expansão dos controles institucionais e societários sobre

os três níveis de governo, pelo aumento das competências dos poderes Legislativo e Judiciário e pelo reconhecimento dos movimentos sociais e de organismos não-governamentais como atores legítimos de controle dos governos e (c) pela universalização de alguns serviços sociais, em particular a saúde pública, antes restrita aos trabalhadores do mercado formal, tendo como princípio diretivo a descentralização e a participação dos usuários. (Souza, 2005, p. 110)

Essas três questões podem ser consideradas um marco importante da CF/1988, pois, além de representarem inovações, à época eram muito demandadas, tanto pela sociedade civil, como a universalização de alguns serviços sociais, quanto por grupos formados por prefeitos e governadores, que pressionavam os constituintes para a descentralização financeira.

Todavia, ainda que tenha trazido os mecanismos aqui citados para fortalecimento dos entes subnacionais, a CF/1988 manteve a maior parte do poder de legislar com a União, limitando os demais entes na adoção de políticas públicas próprias. Esta é mais uma característica peculiar do federalismo brasileiro, pois as matérias que são de competência concorrente da União com os Estados, dependem unicamente de legislação federal (Souza, 2001).

Em relação ao federalismo fiscal como abordado anteriormente, a CF/1988 estabeleceu uma descentralização de políticas públicas, em especial, nas áreas de saúde, educação e assistência social (Soares e Machado, 2018). Contudo, essa descentralização das responsabilidades não foi acompanhada pela descentralização das receitas públicas, provocando desequilíbrios no federalismo brasileiro.

De acordo com Conti (2001, p. 42) o federalismo fiscal trata da “análise da maneira pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pela qual serão financiadas”. Além disso, segundo Oates *apud* Carvalho (2010) o objeto do federalismo fiscal é compreender quais as competências são melhores centralizadas e quais são melhores descentralizadas entre os entes federados, de modo que ele é encarregado da análise das funções de cada nível de governo e a forma de relação entre eles. As transferências constitucionais são um exemplo de relacionamento entre os entes federados, na medida em que a União repassa

para os Estados e Municípios recursos para que os mesmos possam dar conta de suas responsabilidades.

Conforme Rezende (2010), trata-se da questão da repartição dos recursos fiscais entre os entes federados de maneira que os mesmos tenham recursos compatíveis com as suas responsabilidades.

O equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem as disparidades regionais e sociais. Nesses casos, a concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais. Depende, ainda, de soluções específicas para evitar que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas não disponham de iguais oportunidades de ascensão social (Rezende, 2010, p. 69).

O federalismo fiscal brasileiro possui algumas características e peculiaridades que merecem destaque para melhor compreensão dos seus problemas. De acordo com Rezende (1995) há dois aspectos fundamentais que são as grandes disparidades regionais e a tradição municipalista do Brasil. Nos regimes federativos é papel da União empregar esforços para diminuir as disparidades regionais de desenvolvimento, sendo que o sistema tributário tem um papel importante na política de desenvolvimento regional brasileira. Porém, muitas vezes as demandas por autonomia tributária dos entes subnacionais mais desenvolvidos divergem com as pressões por aumento das transferências compensatórias necessárias aos entes subnacionais com menor desenvolvimento. A tradição municipalista fez com que os municípios fossem reconhecidos como entes federados, as consequências disso para o federalismo fiscal foram as diversas competências impostas aos municípios e as transferências compensatórias parecidas com as dos estados. Ainda conforme Rezende (1995)

[...] a relativa independência dos municípios em relação ao poder público estatal, conferida pela posição singular que ocupam no sistema tributário brasileiro, é causa de importantes distorções que acentuam os desequilíbrios verticais e horizontais na repartição da receita tributária nacional". (p. 07)

Os desequilíbrios verticais tratam de um efeito da centralização dos recursos e do poder no governo federal, ou seja, os desequilíbrios entre os entes da federação. Já os desequilíbrios horizontais são os problemas na repartição da capacidade fiscal de cada unidade que compõe os estados e municípios, ou seja, os desequilíbrios entre estados e municípios entre si (Rezende, 2018).

A descentralização não tem direção única: é múltipla e permeada pelo ambiente institucional e pela dimensão política prevalecente. Nos anos 2000, segundo Arretche (2012) para entender a extensão da autonomia dos entes subnacionais é necessário analisar a descentralização das competências (*policy-making*) e a descentralização da autoridade decisória sobre as políticas (*policy decision-making*), isto é, a autoridade para formular políticas e a autoridade para executar políticas. Conforme Arretche (2012),

A Constituição Federal de 1988 concentrou *policy decision-making* na União. O Governo federal no Brasil tem autoridade para iniciar legislação em toda e qualquer política, em particular aquelas que afetam as políticas executadas pelos governos subnacionais. Mais que isto, em muitas áreas esta autoridade é exclusiva da União, Governos subnacionais, por sua vez, têm autoridade para executar a maior parte das políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos, mas têm suas iniciativas legislativas limitadas pelos poderes da União. Logo, amplos poderes legislativos da União dotam o governo central de autoridade para submeter ao Congresso legislação orientada a coordenar as ações de estados e municípios. (p.1)

Assim as tensões nas relações federativas entre a União e municípios (e também estados) passam pelo controle do governo central tanto por recursos quanto pela capacidade decisória sobre as políticas públicas. E estas tensões se arrefecem ou se expandem de acordo com o ciclo econômico. Nos períodos de crescimento econômico, ocorre a ampliação dos fundos públicos e assim, diminuem as diferenças entre esferas federativas. Já, no período de crise, e a consequente queda das receitas tributárias, se acirra o embate federativo.

O atual momento de crise sanitária é um exemplo do aumento dos conflitos federativos, conforme apontado por Arretche (2012) e Abrucio *et al* (2020). E, é neste contexto de crise sanitária com queda no nível de atividade econômica, queda de arrecadação e aumento de gastos públicos, em áreas fundamentais como saúde e assistência social, vitais para o enfrentamento da

pandemia do Coronavírus, que em 27 de maio de 2020, o Parlamento Federal, aprovou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, tema abordado na próxima Seção.

2. A pandemia e o comportamento das receitas dos municípios gaúchos

Nesta seção objetiva-se analisar os impactos da crise do Coronavírus sobre a arrecadação dos municípios do Rio Grande Sul. Para atender ao objetivo proposto apresentam-se os procedimentos metodológicos e a análise dos dados na subseção subsequente.

2.1 Procedimentos Metodológicos

Este estudo baseia-se numa análise quantitativa do comportamento das receitas públicas dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul nos anos de 2020 e 2021, em comparação com 2019. Com características exploratória e descritiva (Gil, 2008), faz uso de técnicas de pesquisa como a análise documental e de bancos de dados das finanças públicas municipais.

Utilizou-se como fontes de dados relatórios dos balancetes de receitas emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). Tal fonte permite a abrangência – abarcando todos os municípios do estado – confiabilidade e atualidade⁵. Para fins de comparação, os dados foram atualizados pelo IPCA, a preços de 31 de dezembro de 2021. Os dados referentes aos repasses da LC nº 173/2020 foram extraídos do site da STN (Secretaria do Tesouro Nacional). Já os dados referentes as faixas populacionais dos municípios foram extraídas do IBGE (2019).

Para fins da análise comparativa das receitas os dados foram organizados em receitas próprias, receitas de transferências e receitas totais, conforme descrito no Quadro 1.

⁵ Cabe destacar que os dados emitidos pelo TCE-RS para o ano de 2021 ainda não passaram pelo processo de auditoria, razão pela qual podem apresentar algumas diferenças com os dados que posteriormente serão disponibilizados no site do tribunal para fins de controle social

Quadro 1- Composição das receitas analisadas na pesquisa

Receitas próprias	IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano)
	ISS (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza)
	ITBI (Impostos de Transmissão de Bens Imóveis)
	Taxas
	Contribuição de Melhoria
	Outras Receitas Correntes
	Outras Receitas de Capital
	Total das receitas próprias
Receitas de Transferências	FPM (Fundo de Participação dos Municípios)
	ICMS (cota-parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços)
	FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica)
	Receitas SUS (corrente)
	Receitas SUS (capital)
	Outras Receitas de Transferências Correntes (*)
	Outras Receitas de Transferência de Capital
	Total Transferências
RECEITA TOTAL	Receita Total
	Repasse LC nº 173/2020 ⁶

(*) As receitas dos repasses da LC nº 173/2020 para fins contábeis estão registradas em Outras Receitas de Transferências Correntes, no ano de 2020.

2.2. Impactos da crise do coronavírus na arrecadação dos municípios do RS: dados agregados

Na Tabela 2 apresenta-se o comportamento da receita total, nos anos de 2019, ano anterior a pandemia, e 2020 e 2021, primeiros anos de vigência da pandemia. Os dados demonstram que a crise sanitária e por consequência, o nível de atividade econômica impactou de forma diversa nos tributos de competência dos municípios e nas transferências.

Comparando o total de receitas próprias com o total das receitas de transferências, observa-se que em 2020, primeiro ano da pandemia, em relação a 2019, houve queda da receita própria de -4,6% (R\$ 1,02 bi em termos reais), reduzindo a participação relativa das receitas próprias de 42,2%

⁶ O Brasil, desde a declaração de emergência em saúde pública, ocorrida em 03/02/2020, através da Portaria nº 188, aprovou um conjunto de normas, dentre as quais a Lei Complementar (LC) nº 173, de 27/05/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus.

para 38,9% da Receita Total, resultando na ampliação da dependência fiscal dos municípios.

De outro lado, esta queda na participação relativa das receitas próprias, no primeiro ano da pandemia, comparado com 2019, foi compensada pelo aumento de 9,5% da receita total de transferências (R\$ 2,86 bi em termos reais), ampliando de 57,8% para 61,1%, a participação relativa das transferências no total das receitas dos municípios gaúchos.

Tabela 2 - Comportamento das receitas dos municípios do RS, 2019 a 2021, a preços de 31.12.2021

Receitas					Var. 20-19				Var 21-20			
	2019	%	2020	%	R\$	%	2021	%	R\$	%	Var.	
					-							
IPTU	2.878.185.032	5,5	2.835.848.323	5,2	42.336.710	-1,5	3.177.155.177	5,6	341.306.854	12,0		
					-							
ISS	3.520.728.846	6,7	3.270.940.218	6,0	249.788.628	-7,1	3.621.411.855	6,4	350.471.637	10,7		
ITBI	1.028.292.917	2,0	1.093.750.856	2,0	65.457.939	6,4	1.457.301.887	2,6	363.551.031	33,2		
					-							
Taxas	1.192.939.423	2,3	1.118.984.110	2,1	73.955.313	-6,2	1.170.788.611	2,1	51.804.501	4,6		
Cont.Mel	23.940.900	0,0	20.180.573	0,0	-							
horia					3.760.327	15,7	23.165.218	0,0	2.984.645	14,8		
					-							
O.R.Corr	12.456.946.337	23,7	11.472.152.396	21,1	984.793.941	-7,9	11.970.419.343	21,2	498.266.947	4,3		
entes					-							
O. R.	1.048.987.102	2,0	1.312.669.764	2,4	263.682.662	25,1	987.510.849	1,7	325.158.915	24,8		
Capital					-							
Total	22.150.020.558	42,2	21.124.526.241	38,9	1.025.494.317	-4,6	22.407.752.941	39,7	1.283.226.700	6,1		
Próprias					-							
					-							
FPM	7.014.652.032	13,4	6.441.211.864	11,9	573.440.168	-8,2	7.801.039.185	13,8	1.359.827.321	21,1		
					-							
ICMS	8.132.863.560	15,5	7.934.876.625	14,6	197.986.935	-2,4	9.403.775.299	16,7	1.468.898.674	18,5		
					-							
FUNDEB	6.085.601.333	11,6	6.072.784.966	11,2	12.816.367	-0,2	7.245.623.603	12,8	1.172.838.637	19,3		
					-							
SUS	3.384.643.333	6,5	5.040.083.830	9,3	1.655.440.496	48,9	4.030.323.687	7,1	1.009.760.143	20,0		
Corrente					-							
SUS	74.760.704	0,1	64.363.295	0,1	10.397.40	13,9	145.536.420	0,3	81.173.125	26,1		
Capital					-							

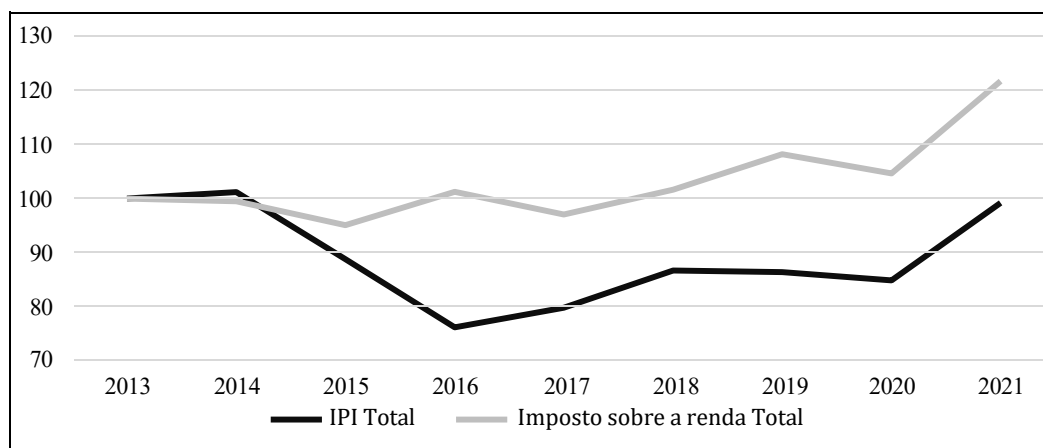
O.R.Transf.										
Correntes	5.052.343.181	9,6	7.045.648.277	13,0	1.993.305.096	39,5	5.016.244.959	8,9	2.029.403.318	28,8
O.R.Transf. Capital	571.658.760	1,1	583.799.365	1,1	12.140.605	2,1	410.418.091	0,7	173.381.273	9,70
Total Transferên.	30.316.522.903	57,8	33.182.768.222	61,1	2.866.245.319	9,5	34.052.961.244	60,3	870.193.022	2,62
Total Receitas	52.466.543.461	00,0	54.307.294.463	100	1.840.751.002	3,51	56.460.714.185	100	2.153.419.722	3,97

Fonte: Relatórios de Receitas TCE-RS (2019,2020 e 2021). Elaboração dos Autores

Apesar deste aumento no Total das Receitas de Transferências, em 2020 vis-à-vis 2019, as diferentes modalidades de transferências tiveram comportamento distinto. Enquanto houve queda em transferências do FPM (-8,2%), ICMS (-2,4%), FUNDEB (-0,2%) e SUS capital (-13,9%) houve um aumento de 48,9% na receita de transferências no SUS Corrente e de 39,5% em Outras Receitas de Transferências Correntes (ORTC). Este aumento nas transferências no SUS Corrente, se justifica, pois, a saúde, foi a principal área de enfrentamento da Covid-19, além da adoção de outras medidas de isolamento social, adotadas de forma não coordenada, entre as três esferas.

A queda das transferências da União através do FPM decorre da queda de arrecadação dos impostos que financiam o referido Fundo, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto de Renda (IR), que foi em 2020, de (-1,79%) e (-3,28%) respectivamente, mas que era uma tendência que já vinha se manifestando mesmo antes da pandemia, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1- Variação anual da Arrecadação de IPI e IR pela União, entre 2013-2021



Fonte: Receita Federal (2022). Elaboração própria.

Já a ampliação de 39,5% das Outras Receitas de Transferências Correntes decorre, em grande parte, da aprovação pelo Congresso Nacional, em 27/05/2020, da Lei Complementar (LC) nº 173, que criou o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. A norma estabeleceu um montante de R\$ 60 bilhões a ser investido no enfrentamento à Covid-19 nas áreas de saúde e de assistência social e para mitigação das perdas de arrecadação decorrentes da queda do nível de atividade econômica⁷ distribuídos entre os Entes, conforme demonstrado no Quadro 2. Os recursos foram transferidos em 04 parcelas, de junho a setembro de 2020.

Quadro 2- Distribuição dos recursos da União para o enfrentamento da Covid-19 e para a mitigação de seus efeitos financeiros para Estados, Distrito Federal e Municípios.

Áreas beneficiadas	Valor em R\$ bilhões	Esfera	Crêterios de Distribuição
Saúde e Assistência Social	07	Estados e Distrito Federal	i) Taxa de incidência (40%); ii) População (60%).
Saúde e Assistência Social	03	Municípios	População.
Mitigação da crise financeira	30	Estados e Distrito Federal	Na forma do Anexo I da LC nº 173/2020 (vide Tabela 5)
Mitigação da crise financeira	20	Municípios	Na proporção do Anexo I da LC nº 173/2020 excluído o Distrito Federal; i) ii) População
Total Geral	60		

Fonte: Lei Complementar nº 173/2020. Sistematização dos autores.

⁷ Em 2020, a queda do PIB no Brasil foi de 4,1% e do estado do RS, 6,78% (IBGE e DEE/RS, 2022)

Do total de R\$ 60 bi da LC nº 173/2020, os municípios brasileiros receberam R\$ 23 bi, sendo R\$ 03 bi (13%) destinados para ações nas áreas de saúde e assistência social e o restante de R\$ 20 bi (87%) para mitigação da crise. Já, aos municípios do RS coube na partilha, R\$1,4 bi (6,4%), conforme demonstrado na Tabela 3.

Tabela 3 - Transferências ao RS pelo Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus - LC nº 173/2020

Esfera	Valor - R\$
Estado do RS	2.207.004.186,89
Municípios do RS	1.482.046.185,77
Total	3.689.050.372,66

Fonte: STN (2020). Sistematização dos autores

Assim, no item “Outras Receitas de Transferências Correntes”, de 2020, consta o montante de R\$ 1.482.046.185,77 transferido aos municípios do RS no âmbito do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Quadro 2). Registra-se que 74,35% do acréscimo de R\$ 1,9 bi nas Outras Transferências Correntes, em 2020 (Tabela 2), decorre da LC nº173, representando assim, relevante papel na mitigação da crise econômica, em 2020, como previa a referida norma.

Em 2021 houve recuperação das Receitas Próprias dos municípios gaúchos, alcançando valor total de R\$ 22,4 bi, em termos reais, representando 1,16 % acima do registrado em 2019, antes da pandemia. No ano de 2021, apesar de ter ocorrido maior número de vítimas da Covid-19, comparado com 2020⁸, não vigorou Plano Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, o que

⁸ O número de óbitos por Covid no Brasil, em 2020 foi de 194.949 e, em 2021, foi de 424.107, segundo dados divulgados pelo Consórcio de veículo de imprensa, consolidados a partir dos dados divulgados pelas Secretarias Estaduais de Saúde. No estado do RS foram 9.240 óbitos

pode ser observado no comportamento das Receitas de Transferências aos municípios gaúchos, com registro de queda nas Transferências do SUS Corrente (-20%), das Outras Receitas de Transferências Correntes (-28,8%) e das Outras Receitas de Transferências de Capital (-29,7%).

Por outro lado, apesar do baixo crescimento econômico, pois o PIB de 4,6% em 2021 é calculado sob as bases de 2020, ano no qual houve queda de -4,1% do PIB, conforme demonstrado na Tabela 4, esta recuperação, em 2021 comparada com 2020, está lastreada na ampliação das transferências do FPM (21,1%), cuja base de cálculo é a arrecadação do IPI e do IR, que cresceu em termos reais em 2021, 16,81% e 16,29%, respectivamente, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Tabela 4 – PIB total e setorial do Brasil e estado do RS

PIB (%) Brasil					Rio Grande do Sul			
Período	Agropec.	Indústria	Serviços	PIB Total	Agropec.	Indústria	Serviços	PIB Total
2013	8,36	2,17	2,75	3,00	56,92	7,36	4,09	8,53
2014	2,79	-1,51	0,99	0,50	-3,84	-4,04	1,43	-0,28
2015	3,31	-5,76	-2,73	-3,55	9,48	-10,75	-3,72	-4,61
2016	-5,22	-4,57	-2,22	-3,28	-0,21	-3,91	-1,63	-2,42
2017	14,15	-0,50	0,77	1,32	11,42	-1,76	1,58	1,80
2018	1,31	0,72	2,09	1,78	-7,14	2,84	2,58	1,96
2019	0,42	-0,67	1,51	1,22	3,05	0,20	0,76	1,06
2020*	3,75	-3,40	-4,34	-3,88	-29,49	-5,59	-4,58	-6,78
2021*	-0,20	4,48	4,72	4,62	67,52	9,69	4,06	10,43

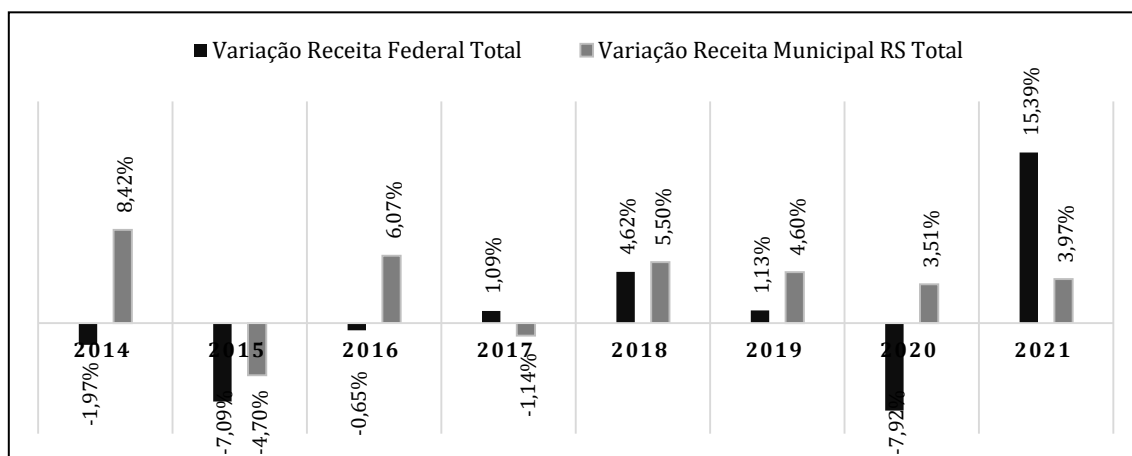
Fontes: IBGE (2022) e DEE-RS (2022)

* Estimativas preliminares para o RS.

em 2020 e 27.244 óbitos por Covid-19 em 2021, segundo o painel de monitoramento da Secretaria de Estado da Saúde (SES/RS). Cabe destacar que pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) mostra que o número de mortes por Covid-19 no Brasil em 2020 foi 18,2% maior do que o registrado. A análise indicou que foram 230.452 óbitos pela doença no ano passado e não 194.949. Ver informação em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-analisa-registro-de-obitos-por-covid-19-em-2020>

No Gráfico 2 demonstra-se a variação anual da Receita Federal Total e Receita Total dos Municípios do RS entre 2013-2021. Em geral, é possível observar que a variação das receitas dos municípios do RS, é menos impactada vis-à-vis às receitas federais. No entanto, em 2020 como era esperado, em função das transferências de 1,48 bi da LC nº 173/2020, receitas próprias dos municípios do RS crescem 3,51% (Gráfico 2 e Tabela 2) a despeito da queda de -7,92% das receitas federais. Registra-se que este fato era esperado, diante da crise de 2020, e do fato de o pacto federativo brasileiro, estabelecer competência exclusiva da União, à execução da política macroeconômica, como por exemplo, a adoção de medidas como emissão de títulos públicos, emissão monetária e outras, para o enfrentamento da crise da Covid-19, que no pico diário da média de mortes – em 12.04.2021 - chegou a vitimar 3.125 vidas⁹. No RS esse pico foi registrado em 01.04.2021 com 304 óbitos.

Gráfico 2- Variação anual da Receita Federal Total e Receita Total dos Municípios do RS 2013-2021



Fonte: TCE-RS e Receita Federal do Brasil (2022). Elaboração própria.

Adicionalmente, a despeito de as receitas totais dos municípios do RS terem crescido 3,5%, em 2020, com participação relevante das transferências da União através da LC nº 173/2020, houve o acirramento das relações

⁹ Consórcio de órgãos de imprensa - G1, O Globo, Extra, Estadão, Folha e UOL – a partir de dados coletados das secretarias de Saúde, disponível em: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil-mortes-casos-media-movel/>

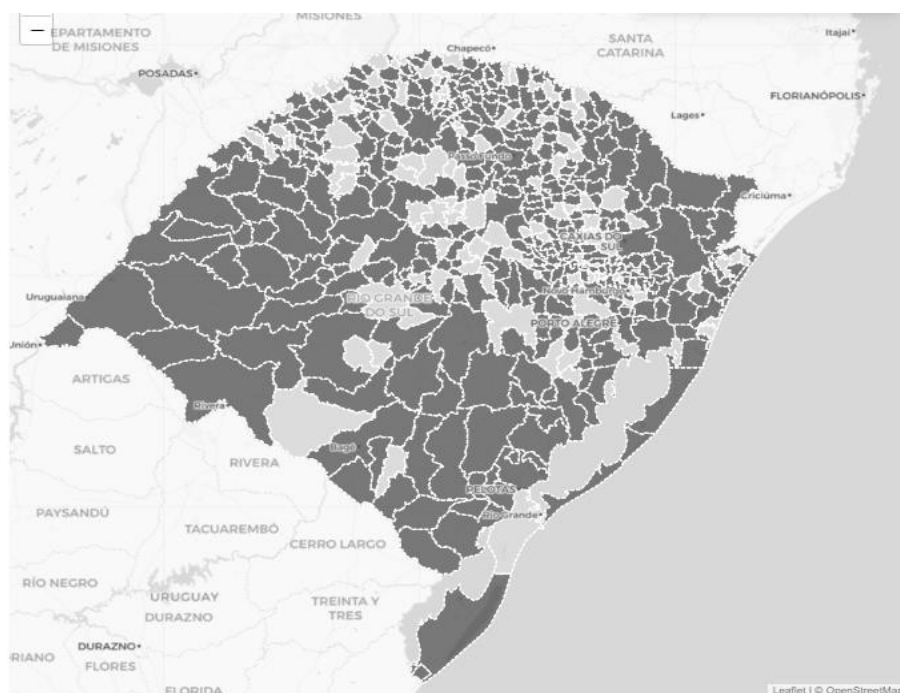
federativas no enfrentamento da pandemia no Brasil, em especial em decorrência dos conflitos de gestão e de falta de coordenação em nível federal.

Assim, no ano de 2021, segundo ano da pandemia, observa-se um movimento distinto com relação a 2020. Houve aumento da receita própria de 6,1% (R\$ 1,28 bi em termos reais), ampliando a participação relativa das receitas próprias de 38,9% para 39,7% da Receita Total, num patamar ainda abaixo dos 42,2% observados antes da pandemia. Já as receitas de transferência também apresentaram um resultado positivo neste ano, com aumento de 2,62% (R\$ 0,87 bi em termos reais), reduzindo a participação relativa das receitas de transferências 61,1% para 60,3% da Receita Total, patamar superior aos 57,8% observados antes da pandemia.

Em que pese de menor intensidade que 2020, primeiro ano da pandemia, o ano de 2021 manteve a ampliação da dependência dos municípios em relação às transferências de recursos. Essa tendência geral nas receitas, contudo, distribuiu-se de maneira distinta entre os diferentes perfis demográficos e socioeconômico dos municípios, não sendo possível estabelecer um padrão de distribuição espacial pelo território estadual.

Num esforço de síntese e visualização no Mapa 1 demonstra-se a variação na receita total dos municípios, comparando 2019 e 2021, ou seja, o período anterior e ao final do segundo ano da pandemia. Os municípios identificados com a cor escura (vermelha) são os que apresentam variação positiva, já os na cor clara (creme) apresentaram variação negativa

Mapa 1 - Aumento ou redução na Receita Total dos municípios do estado do RS, 2019-2021.



Fonte: Dados fiscais disponibilizados pelo TCE (2019 a 2021). Elaborado pelos autores.

Nele se observa que a ampla maioria dos municípios (387, representando 77,8% do total) apresentam variação positiva nas suas receitas totais, variando de +0,03 a +37,1%, distribuídos entre todas as faixas populacionais da classificação utilizada pelo IBGE (Quadro 3) com destaque numérico para 169 municípios na faixa 1 (até 5 mil habitantes); 81 municípios na faixa 2 (entre 5 a 10 mil habitantes); 49 municípios na faixa 3 (entre 10 a 20 mil habitantes) e 52 municípios na faixa 4 (entre 20 a 50 mil habitantes). Enquanto 110 municípios (22,2% do total) apresentam quedas nas suas receitas totais, com variações negativas entre -0,06 e -13,25%; distribuídos em 6 faixas populacionais, exceto Porto Alegre (faixa 7, acima de um milhão de habitantes). Nestes, numericamente se destacam municípios na faixa 1 (62) e na faixa 2 (18).

Quadro 3 – Distribuição dos Municípios do RS segundo o porte populacional.

Faixa	Porte	Faixa populacional	Número	% Municípios	População Total	% População
PEQUENO I	1	Até 5.000	231	46,5	690.515	6,1
PEQUENO I	2	5.001 - 10.000	99	19,9	672.955	5,9
PEQUENO I	3	10.001 - 20.000	58	11,7	783.918	6,9
PEQUENO II	4	20.001 - 50.000	64	12,9	1.948.969	17,1
MÉDIO	5	50.001 - 100.000	26	5,2	1.793.937	15,8
GRANDE	6	100.001 - 1.000.000	18	3,6	4.003.174	35,2
METRÓPOLE	7	Acima de 1 milhão	1	0,2	1.483.771	13,0
TOTAL			497	100,0	11.377.239	100,0

Fonte: Estimativa IBGE (2019). Elaboração própria.

4. Considerações Finais

O quadro geral das receitas totais dos municípios evidenciado durante os anos de 2020 e 2021, durante a pandemia de Covid-19, não confirma aquelas previsões mais pessimistas do início da pandemia (Grin, Demarco e Teixeira; 2020), quando se projetava um forte impacto nas atividades econômicas e uma acentuada queda na arrecadação dos municípios.

No conflito federativo que se estabeleceu no início da pandemia sobre a competência para decidir sobre medidas de isolamento social, controversa

decidida pelo STF¹⁰ (ADI 6341) em prol dos entes subnacionais, baseada no artigo 23º da Constituição Federal, que prevê uma ação cooperativa dos entes federados, um dos argumentos utilizados pelo Governo Federal contra medidas de isolamento era que isso reduziria a arrecadação, além de apontar que a esfera municipal seria condescendente com a cobrança dos tributos de sua responsabilidade, recaindo sobre o governo federal toda a responsabilidade fiscal sobre o ônus da crise. Aqui também os achados da pesquisa não corroboram essa visão.

A esfera federal, através da LC nº 173/2020, aprovada pelo Congresso Nacional, cumpriu o seu papel federativo de aportar recursos extraordinários aos municípios, para enfrentamento da crise sanitária e para a mitigação da crise econômica, tendo feito uso também de outros instrumentos de política fiscal, como concessão de isenções fiscais e alteração de prazos para recolhimento de alguns tributos e, especialmente, a capacidade de endividamento, movimento observado de forma mais acentuada no ano de 2020. Já no ano de 2021 observa-se a recuperação das receitas próprias municipais, e a queda das receitas de transferências em termos relativos da composição das receitas totais municipais.

Neste contexto, observou-se comportamento heterogêneo sobre a receita total dos municípios gaúchos, evidenciando que as mesmas não sofreram reduções significativas, conforme se previa nos primeiros meses da pandemia em 2020, com a restrições às atividades econômicas. Contudo essa leitura alvissareira pelo lado das receitas precisa ser cotejada com as despesas dos municípios neste mesmo período que, em que pese não ser objeto do presente estudo, há registros que apontam para o acentuado crescimento das despesas, sobretudo com saúde e assistência social.

O pacto federativo firmado na Carta Magna de 1988 tinha como objetivo o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos entes subnacionais. No entanto, desde a década de 1990, alterações nas relações federativas

¹⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF), por unanimidade, confirmou o entendimento de que as medidas adotadas pelo Governo Federal na Medida Provisória (MP) 926/2020 para o enfrentamento do novo coronavírus não afastam a competência concorrente nem a tomada de providências normativas e administrativas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios. A decisão foi tomada em 15/04/2020, em sessão realizada por videoconferência, no referendo da medida cautelar deferida em março pelo ministro Marco Aurélio na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341, de autoria do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

resultaram num processo de redução desta autonomia administrativa e financeira, seja, pelo aumento da arrecadação centrado na criação de contribuições sociais, as quais não são partilhadas com Estados e Municípios, seja em decorrência do esvaziamento da progressividade de tributos diretos, cujas receitas são compartilhadas entre União, Estados e Municípios.

Além destas características históricas do federalismo no Brasil, a crise decorrente da pandemia do Coronavírus, e ainda em curso, traz novas consequências sobre o pacto federativo, sobretudo sobre a questão fiscal, com impactos na arrecadação tributária, na ampliação das demandas por serviços públicos e na agudização das relações federativas.

Diante disso, além das medidas compensatórias adotadas, como a LC nº 173/2020 que objetivou financiar as ações de enfrentamento da Covid-19, nas áreas de saúde e assistência social, e mitigação da crise sobre a arrecadação própria dos estados e municípios, o quadro de crise sanitária, econômica e social, exige a adoção de mudanças institucionais complementares, pois a crise econômica e a consequente pressão sobre a demanda por serviços públicos sem a correspondente ampliação da arrecadação, acirram ainda mais as relações federativas.

Neste cenário de agudização do pacto federativo estabelecido na CF/1988, a retomada do crescimento econômico é fundamental para recuperar a capacidade de financiamento das demandas da sociedade, em especial àquelas atendidas pelos municípios. Uma das mudanças institucionais capazes de promover a retomada do crescimento econômico e, ao mesmo tempo, fortalecer o pacto federativo vigente no Brasil, encontra-se em uma reforma tributária que incorpore a retomada do crescimento (Toneto *et al*; 2021) e estabeleça novas regras de partilha tributária entre União, Estados e Municípios. Este tema deve estar no centro das pautas de reflexão do federalismo brasileiro.

É crucial que o manejo das finanças vise a ampliação da fonte de receita, através de articulação política em favor de uma reforma tributária progressiva e com nova regras de partilhas, que contemple o fortalecimento da capacidade municipal. Tais iniciativas são importantes pois, além do represamento da demanda de serviços públicos especialmente em saúde e educação – represadas por conta da pandemia - e da perspectiva de baixo

crescimento econômico para 2023, foi aprovado um conjunto de medidas, pela esfera federal, em 2022, que afetará negativamente as receitas e ao mesmo tempo, ampliará as despesas dos municípios, como é o caso do reajuste de 33,24% do piso nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública do Brasil¹¹, homologado em fevereiro de 2022.

Sob a ótica da receita, apenas a aprovação da LC nº 194/2022 que reduziu as alíquotas do ICMS sobre combustíveis, energia elétrica e transporte, representa, segundo a CNM (2022) queda de arrecadação para estados e municípios na ordem de R\$ 80 bi ao ano. Esta queda de arrecadação do ICMS reduz a receita de transferências da cota parte de ICMS aos municípios e reduz o orçamento mínimo da saúde e da educação, dos municípios gaúchos, em 837 milhões e 524 milhões, respectivamente até 2024, último ano do mandato (2021-2024) dos prefeitos eleitos em 2020. Diante deste quadro é fundamental se avançar na qualidade da gestão municipal, sob a ótica das receitas.

Uma dessas melhorias, refere-se ao tratamento da renúncia de receita/gasto tributário, cuja aderência às normas estabelecidas pela LRF/2000, em especial ao artigo 14, não se verifica. Os municípios, por exemplo, não apresentam o Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais (do exercício de instituição e nos dois seguintes) que integra a LDO. São fundamentais a adoção de iniciativas que possam mensurar a qualidade do gasto tributário, bem como a inserção deste tema na agenda da transparência ativa. A LC nº 187 de dezembro de 2021, contribui para que iniciativas sejam tomadas para fins de monitoramento e avaliação da política pública de renúncia, para que se possa identificar os resultados que os beneficiários desta política, financiada com recursos públicos, entregam à sociedade, a exemplo dos demais gastos que são executados através do orçamento público.

Por fim, os desafios passam pela ótica da receita que incorpore uma reforma tributária progressiva (na esfera federal com apoio político dos municípios bem como na esfera municipal, em especial sobre os tributos

¹¹ Portaria do Ministério da Educação nº 67, de 04 de fevereiro de 2022, homologa o reajuste de 33,24 % no Piso salarial nacional dos profissionais do magistério da educação básica pública (Lei nº 11.738/2008) para o ano de 2022. O piso passa a ser de R\$ 3.845,53 (Brasil, 2022).

diretos de competência do ente local). Os desafios passam também pela ótica do gasto, estando sempre no horizonte a preocupação com a adoção de medidas de gestão que ampliem a qualidade do gasto público. Sob esta ótica, destaca-se a necessidade de o gasto tributário (renúncia de receita) atenda integralmente às normas de finanças públicas vigentes, em especial ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em vigor desde o ano 2000 e da Lei Complementar nº 187, de 16 dezembro de 2021, cuja transparência ativa, possibilitará, monitorar e avaliar os resultados da política pública de gastos tributários (renúncia fiscal).

Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, v. 1, p. 13-31, 2007.

ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: Oliveira, R. P. de; Santana, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, p. 39-70, 2010.

ABRUCIO, F.L et al. Combate à Covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **RAP. Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, 2020, p. 63-677.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz/Ed. FGV (coedição), 2012.

CARVALHO, J. A. M. de. **O federalismo fiscal brasileiro e o desvio de recursos**. 244 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-02082011-121458/pt-br.php>>.

CHIEZA, R. A. **O Ajuste das finanças Públicas à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 196p. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Economia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CHIEZA, R. A. et al. Alternativas à Redução da Regressividade do Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 38, n. 76, p. 237-262, jun. 2020. Disponível em: <<https://www.seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/82019>>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. CNM Pautas prioritárias do Movimento Municipalista, 20 DE junho 2022. Disp. em: <https://famurs.com.br/uploads/noticia/32542/2106_9h30_PAUTAS_NACIONAIS_CNM.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022

CONTI, J. M. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

FLEURY, S. **Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro** – Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Rio de Janeiro, maio de 2020. Disponível em: <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1179> Acesso em 01 set. 2022.

FREIRE *et al.* Modificações da Carga Tributária Brasileira: efeitos econômicos e distributivos. In: Progressividade Tributária e Crescimento econômico. FGV IBRE. Observatório de Política Fiscal. PIRES, Manoel (org). Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www18.fgv.br/mailling/2022/ibre/Livro-Progressividade-tribut%C3%A1ria-e-crescimento-econ%C3%B4mico/>. Acesso em: 02 set. 2022

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIN, E. J., Teixeira, M.A.C., Demarco, D.J. A gestão municipal no Brasil não será mais a mesma: oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19. **Observatório de Informações Municipais** - Rio de Janeiro, 2020.

GRIN, E. J., FERNANDES, A.S.A., SEGATTO, C.I., TEIXEIRA, M.A.C., NASCIMENTO, A.B.F.M., SCHOMMER, P.C. A pandemia e o futuro do federalismo brasileiro. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania** – FGV EAESP, São Paulo. Vol. 27, n 87. Mai-Ago 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [IBGE]. Estimativa populacional 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL [IJF] **Tributação dos Super Ricos 2020**. Disponível em: <http://www.ijf.org.br/tributar-os-super-rico> . Acesso em: 01 set. 2022.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: **Federalismo à brasileira: questões para discussão** / Organizadores: Paulo de Tarso Frazão Linhares,

Constantino Cronemberger Mendes, Antonio Lassance. – Brasília: Ipea, v. 8 (249 p.): gráfs., mapas, tabs. (Diálogos para o Desenvolvimento), 2012.

LOTTA, G. O que acontece quando a falta de decisão é o método de governo. São Paulo: **Nexo Jornal**, 27/jan/2020. Disponível: <<https://www.nexojornal.com.br/ensaio/>>.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL. Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial COE-COVID19**. n.14. Brasília, DF. 2021. <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/Abril/27/2020-04-27-18-05h-BEE14-Boletim-do-COE.pdf>>.

MORAES, R. **Medidas legais de incentivo ao distanciamento social: comparação das políticas de governos e prefeituras das capitais no Brasil**. Brasília: IPEA, n. 16, abr. 2020 (nota técnica).

Multi Cidades **Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos**. V16. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2021.

PIRES, R. R. C. **Os efeitos sobre grupos sociais e territórios vulnerabilizados das medidas de enfrentamento à crise sanitária da Covid-19: propostas para o aperfeiçoamento da ação pública**. Brasília: IPEA, n. 33, abr. 2020 (nota técnica).

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F.; ARAUJO, E. **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal no Brasil**. Revista de Economia Política, São Paulo, v. 15, n. 3, p.1-13, 1995.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: Oliveira, R. P.; Santana, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal e Gestão Pública**. In: João Alberto De Negri, Bruno César Araújo, Ricardo Bacelette (Orgs.). **Desafio da Nação: Artigos de Apoio - Volume 1**. Brasília. Cap. 6. p. 203-228, 2018.

Rio Grande do Sul. **Modelo de Distanciamento Controlado**. Porto Alegre, 2021. Disponível em:< <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br/> >.

SANTOS, G. T.; DEMARCO, D. J.; BARCELOS, A.L.R. Enfrentamento à pandemia em municípios da região metropolitana de Porto Alegre: autonomia municipal em perspectiva. In: **Revista estudos legislativos**, Porto Alegre N. especial, p. 97-116, 2021.

SOARES, M.; Machado, J. A. **Federalismo e políticas públicas**. Brasília: Enap. 112, p. 2018.

SOUZA, C. **Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências**. Lua Nova, São Paulo, v. 02, n. 52, p.1-26, 2001.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.105-121, jun. 2005.

SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. Transferências da LC nº 173/2020, 2020. Disponível em: www.sisweb.tesouro.gov.br.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS [TCE-RS] **Relatórios de receitas e despesas do TCE-RS**, 2021.

TONETO, R.; RIBAS, T.; CARVALHO, L. **Como a redistribuição de renda pode ajudar na recuperação da economia?** Made - Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. Nota de Política Econômica nº 008, 15.02.2021. Disponível em: https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/02/NPE008_site.pdf. Acesso em: 07 ago.2022.