

ORÇAMENTO MUNICIPAL E A PANDEMIA DE COVID-19: análise da resiliência das finanças públicas locais

MUNICIPAL BUDGET AND THE COVID-19 PANDEMIC: analysis of the resilience of local public finances

Juan de França Magalhães Costa⁴

RESUMO

A pandemia de Covid-19 causou perturbações em toda a atividade econômica global, o que resultou em impactos significativos tanto do lado das receitas orçamentárias quanto pelo lado das despesas. No caso dos municípios brasileiros, os efeitos da pandemia somaram-se ao quadro de debilidade observado com a crise ao longo dos anos 2010, o que poderia produzir efeitos ainda mais negativos para as finanças públicas locais no médio e longo prazo. Dessa forma, a presente pesquisa investiga de que maneira a situação orçamentária dos municípios com mais de 200.000 habitantes foi afetada durante a pandemia de COVID-19. Os resultados apontam para o fato de que a pandemia de COVID-19 não parece ter alterado nem as receitas per capita e nem as despesas per capita dos municípios. Contudo, os resultados demandam cautela, tendo em vista que houve a implementação de medidas de congelamento de gastos em 2020 e 2021, por meio da LC 173/2020.

Palavras-chave: Covid-19; Orçamento; Municípios; Receitas.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has caused disruptions to all global economic activity, which has resulted in significant impacts on both the budget revenue side and the expenditure side. In the case of Brazilian municipalities, the effects of the pandemic added to the situation of weakness observed with the crisis throughout the 2010s, which could produce even more negative effects for local public finances in the medium and long term. Thus, the present research investigates how the budgetary situation of municipalities with more than 200,000 inhabitants was affected during the COVID-19 pandemic. The results point to the fact that the COVID-19 pandemic does not seem to have changed either the per capita revenues or the per capita expenditures of the municipalities. However, the results require caution, given that spending freeze measures were implemented in 2020 and 2021, through LC 173/2020.

Keywords: Covid-19; Budget; Municipalities; Revenues.

INTRODUÇÃO

A pandemia de Covid-19 produziu efeitos negativos, causando perturbações à atividade econômica mundial. Como consequência da interrupção da produção de bens e serviços, as finanças públicas foram altamente impactadas, uma vez que houve redução da arrecadação e elevação nas

⁴Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Bolsista de Doutorado da UNIVESP. Pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB) e do Consórcio Sobre Crises e Poder Local. Membro da Comissão de Eventos do PGPP. Email: franca.magalhaes@ufabc.edu.br.

despesas (MILANOVIC; STAMENKOVIC, 2022). Os impactos para o Brasil não foram diferentes. Contudo, as finanças públicas brasileiras possuem aspectos que merecem ser destacados. O federalismo fiscal no Brasil passou por sucessivos processos de centralização e descentralização das atribuições dos entes federativos entre 1889 e 1988. A Constituição Federal de 1988 inaugurou um dos períodos mais duradouros da descentralização orçamentária, em que os municípios foram considerados entes subnacionais (BIDERMAN; ARVATE, 2004).

Houve, contudo, debilidades no processo de autonomia orçamentária municipal, sobretudo pela dependência das transferências intergovernamentais e do baixo incentivo à implementação de impostos locais. A literatura aponta para evidências de que há dificuldades para a atualização da planta genérica e a implementação do imposto sobre serviços em uma parcela dos municípios (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

Em decorrência disso e das características pró-cíclicas da política fiscal no Brasil, os municípios passaram por crises ao longo da última década. Em meio a esse cenário a crise da pandemia de Covid-19 se instalou no Brasil. Os estudos sobre resiliência econômica do orçamento municipal são incipientes no Brasil. Costa e Fernandes (2023) apresentaram resultados que sugerem que as características do sistema federativo brasileiro permitiram que as transferências da União aos municípios atenuassem os impactos da pandemia de Covid-19 para as receitas. Entretanto, não foi analisada a capacidade através de indicadores de longo prazo.

Os objetivos visam responder à pergunta de pesquisa: de que maneira a situação orçamentária dos municípios com mais de 200.000 habitantes foi afetada durante a pandemia de COVID-19? O objetivo geral é identificar se houve resiliência econômica do orçamento municipal por meio da receita e despesa per capita. Os objetivos específicos são: apresentar o conceito de resiliência econômica do orçamento municipal; identificar como a COVID-19 afetou os orçamentos regionais; e apresentar os indicadores receita e despesa per capita dos 152 municípios entre 2018 e 2021.

Dessa maneira, o presente trabalho é composto por quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção são apresentadas as relações entre o federalismo e a resiliência econômica, onde a estrutura de transferências e atribuições de políticas públicas influenciam a capacidade de adaptação a choques recessivos. Na segunda seção é apresentada a atual configuração do orçamento municipal no Brasil, sobretudo após significativas modificações quanto ao papel dos municípios no federalismo brasileiro. Na terceira seção é apresentada a metodologia do artigo. Por fim, na quarta seção são apresentados os resultados da pesquisa.

RELAÇÃO ENTRE FEDERALISMO FISCAL E RESILIÊNCIA ECONÔMICA

A implementação do Tratado de *Maastricht* em 1993 possibilitou ao federalismo fiscal atenuar os impactos de choques econômicos, sobretudo em países onde há heterogeneidade das estruturas produtivas. Nesse caso, o federalismo forneceria um seguro regional contra os choques (ARVATE; BIDERMAN, 2004).

Persson e Tabellini (1996) desenvolveram uma pesquisa para propor um modelo que fosse capaz de reduzir o risco moral na tomada de decisão da política local. Foi realizada uma comparação entre os EUA e os países da União Europeia para avaliar o comportamento de risco entre o governo central e o governo local. Os autores analisaram as transferências intergovernamentais e mostraram que uma federação análoga aos EUA, que possua um seguro social centralizado no governo federal, é eficaz para reduzir o risco moral na dotação orçamentária, porque em geral os governos nacionais têm poucos incentivos para adotar políticas que reduzam o risco no âmbito nacional. Ao centralizar certas políticas públicas, como a de seguridade social, os governos locais delegam ao governo central certas responsabilidades, o que gera um compartilhamento do risco.

Em um estudo sobre o impacto do choque recessivo de 2008 no orçamento dos estados dos EUA, Cornia e Nelson (2010) buscaram mensurar como os orçamentos estaduais sofrem com crises e adaptam as receitas e despesas. Em momentos de crise, os estados norte-americanos implementam medidas para aumentar as receitas, o que só é sentido no momento da recuperação e gera um efeito de arrecadação significativo em períodos de prosperidade, e novamente cai quando uma nova crise. A crise de 2008 não foi exceção e foram registrados déficits orçamentários, sobretudo em estados dependentes de impostos voláteis. No caso dos EUA, os autores apontam que os estados possuem autonomia para alterar o código tributário para adequá-lo ao ciclo econômico, sobretudo na alíquota de isenção do imposto de renda. Os resultados mostram que em qualquer episódio de crise, assim como em 2008, quando as receitas estaduais são confrontadas com o ciclo de negócios há alta superior em períodos de expansão, mas nos períodos de contração a queda é superior. Notadamente, há significativa heterogeneidade no resultado, mas o dado sugere que as receitas estaduais são mais sensíveis aos ciclos de negócios.

Já relacionando resiliência ao federalismo fiscal durante o choque recessivo da pandemia, há alguns estudos desenvolvidos na Rússia. Os estudos deste país são significativos para o Brasil pelo fato de haver semelhanças na dependência dos entes federativos por transferências federais. O primeiro foi desenvolvido por Klimanov et. al (2020), que teve como objetivo analisar como a pandemia afetou o orçamento das regiões russas. Analisaram os dados dos orçamentos regionais antes e durante a crise, a composição das dívidas e as medidas adotadas para avaliar a capacidade de adaptação. Antes da crise, os autores apontam que as receitas municipais apresentavam crescimento das receitas superior às despesas. A partir de abril, houve a necessidade de implementar medidas para adaptar a queda das receitas e o aumento das despesas por conta da pandemia. Nesse sentido, as

transferências federais foram elevadas e contribuíram para minimizar a queda na arrecadação das cidades. Os municípios mais dependentes das receitas de extração de petróleo e mais desenvolvidos foram os mais afetados. Ademais, citam que o endividamento apresentava queda até 2019, depois estabilizou e cresceu nas cidades russas, mas não foi uma elevação que gerasse constrangimento.

O segundo estudo russo foi desenvolvido por Malkina (2021), que teve como objetivo mensurar como as receitas fiscais das regiões do país foram afetadas e como foi possível gerar resiliência. Para isso, utilizou os dados de receitas mensais de 83 regiões entre janeiro de 2013 e março de 2020, como forma de avaliar o impacto antes da pandemia de COVID-19 e durante o ano de 2020, desenvolveu uma projeção para confrontar com os dados observados e avaliar os desvios. Os resultados apontam que as regiões mais vulneráveis foram as mais dependentes da produção de minério, petróleo e gás. Em contraste, as que geraram maior resiliência foram as que possuem maior diversificação na estrutura produtiva, sobretudo em relação ao comércio, indústria e infraestrutura, confirmando os estudos sobre resiliência econômica que apontam para a importância de diversificar a produção local. Ademais, também ressaltou a importância das transferências federais para atenuar o choque, com uma média de alta de 36%.

Chernick, Copeland e Reschovsky (2020) avaliaram de que maneira a pandemia afetou a receita fiscal dos orçamentos de 150 cidades nos EUA. Para isso, utilizaram a comparação entre o período pré e pós crise, além de um cenário projetado das receitas sem a crise, como forma de avaliar o desvio em relação à trajetória anterior e a elasticidade das receitas. Os resultados mostram que cidades mais dependentes de impostos voláteis possuem menor resiliência, ao passo que municípios mais dependentes de impostos sobre a propriedade possuem maior resiliência, pelo fato de historicamente essas receitas terem um padrão de estabilidade em decorrência da necessidade de avaliação do valor do imóvel. Os autores mostram, ainda, que houve diferença na forma como cada cidade sentiu os impactos, em virtude das diferenças na estrutura tributária e produtiva. Ademais, cidades que cobram mais imposto com vendas sentiram um impacto de até 30% de redução nas receitas.

Não só a pandemia tem sido observada nos Estados Unidos, a crise de 2008 também despertou o interesse para identificar a resiliência por conta do federalismo fiscal. Lee e Wang (2022) buscaram entender como ocorreu a recuperação econômica considerando a estrutura fragmentada dos governos locais. Para isso, consideraram o recorte temporal de 2007 a 2017 de 9409 cidades para avaliar o processo de recuperação econômica. Os autores explicam que o federalismo norte-americano possui uma singularidade que é a diferença entre fragmentação horizontal e vertical. A primeira é a divisão entre municípios de uma região. A segunda é entre os distritos de uma cidade. Ou seja, as cidades possuem autonomia, assim como os distritos também possuem. Os resultados mostram que a fragmentação local se correlaciona positivamente com a desigualdade na recuperação da renda, por

conta das divisões sociais entre os distritos. Em contraste, o oposto ocorre na fragmentação vertical. Mostraram ainda que cidades com pessoas que têm renda mais alta se recuperaram mais rápido e em cidades com pessoas de renda mais baixa a recuperação foi mais lenta e desigual. Ademais, mostraram que cidades com maior dispersão fiscal horizontal foram mais eficazes para reduzir a desigualdade e gerar resiliência.

Uma pesquisa desenvolvida por Mello e Ter-Minassian (2022) buscou discutir a resiliência das finanças públicas subnacionais aos choques externos e inerentes aos ciclos econômicos, além de desenvolver mecanismos fiscais que atuem como amortecedores. O estudo com base nos dados de países da OCDE mostrou que os governos subnacionais são menos sensíveis às flutuações dos ciclos econômicos que os governos nacionais, em contraste ao observado no estudo dos estados norte-americanos. Além disso, os autores ressaltam que os entes subnacionais podem gerar mais resiliência através da utilização de uma política fiscal anticíclica. Ademais, concluem ressaltando que a pandemia resultou na flexibilização parcial das medidas de responsabilidade fiscal, gerou maior pressão por gastos a nível local, que foram cobertos majoritariamente por meio de maiores transferências dos governos nacionais.

Por fim, Costa e Fernandes (2023) analisaram as receitas dos 152 municípios com mais de 200.000 habitantes no Brasil durante a pandemia de Covid-19 e observaram que as transferências da União foram responsáveis por reduzir os efeitos da queda da atividade econômica sobre a receita total, contrabalançando a queda sobre a receita própria e de transferência dos Estados aos municípios.

De maneira geral, o que se observa é que federalismo fiscal e resiliência econômica possuem estreita relação conceitual, uma vez que os estudos apontam para o fato de que diferentes estruturas de federalismo conduzem a alguma forma de resiliência a choques recessivos. A magnitude da resiliência, contudo, depende da velocidade e da flexibilidade para conceder um maior volume de transferências em momentos de crises econômicas.

O ORÇAMENTO MUNICIPAL NO BRASIL NO PÓS 1988

A Constituição Federal dotou os municípios de autonomia tanto política quanto fiscal, conforme citado. Isso inclui a autonomia para realização de esforço fiscal. Para a arrecadação de impostos própria, os municípios possuem um conjunto de impostos que deve ser coletado em âmbito local. O primeiro é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que se aplica a posse de um imóvel e depende de lei própria para implementação, sendo necessário haver alguns itens que comprovem a urbanização no local, como calçamento, abastecimento de água, iluminação ou posto de saúde. Para a implementação do imposto é preciso que o município desenvolva a planta genérica de valores dos

imóveis, uma vez que o imposto é cobrado com base no valor venal do imóvel (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

O segundo é o Imposto de Transmissão sobre Bens Imóveis (ITBI), ao qual é cobrado no ato da compra e venda de imóveis. À semelhança do IPTU, o ITBI precisa de lei própria para ter validade, mas a diferença é que o valor arrecadado depende do valor do imóvel no ato da transação. Ou seja, a base de cálculo pode ser atribuída pelo próprio contribuinte, uma vez que este informa o valor da transação. O ITBI foi implementado a primeira vez no Brasil em 1809 e permaneceu sob responsabilidade dos estados até a Constituição. Por haver maior eficiência na cobrança em âmbito municipal, este foi transferido para as cidades. O recolhimento do imposto pode ser realizado pelas prefeituras ou por cartórios autorizados (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

O terceiro é a Contribuição de melhoria, que é um tributo cobrado para um conjunto de moradores de uma dada região da cidade em que tenha havido uma obra decorrente de um investimento. O fato gerador é o ganho proveniente da valorização dos imóveis na localidade e visa promover o retorno do valor investido, não podendo ser cobrado valor adicional ao total da obra. Há também a Contribuição para a Iluminação Pública, ao qual assegura a cobrança por parte dos municípios para garantir recursos específicos para esta finalidade (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Há, por fim, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). O ISSQN é o imposto mais recente de atribuição municipal, inclusive após a aprovação da LRF, uma vez que foi implementado em 2002 e passou por modificações em 2003. O imposto se aplica a execução de qualquer serviço realizado por um prestador de serviço, desde que a atividade esteja em conformidade com a lei. Diferentemente do IPTU e do ITBI, o ISS possui piso e teto. Uma vez implementado, o imposto não pode ter uma alíquota menor que 2% e maior que 5% (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Apesar disso, a estrutura de arrecadação depende de diversos fatores, como a alíquota dos impostos, valores das propriedades, zoneamento, quantidade de habitantes e legislação própria para implementar o imposto em si. De maneira geral, há a presença de economias de escala na arrecadação de ISS e IPTU, ou seja, na medida que aumenta a quantidade populacional aumenta a arrecadação. Os municípios mais ricos possuem maior receita de IPTU do que de ISS, uma vez que os imóveis possuem valor venal alto. Ademais, há uma relação importante entre receita própria e transferências. Os municípios maiores têm maior arrecadação própria que os menores, o que leva a maior dependência dos menores por transferências (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MARCONATO; PARRÉ; COELHO, 2020).

O mecanismo de transferências se divide em transferências da União para os municípios e dos Estados para os municípios. As transferências da União para os municípios ocorrem de duas maneiras. A primeira por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O fundo surgiu em 1965 e não

partilhava os recursos para as capitais estaduais, situação que mudou em 1967, quando 10% dos recursos passaram a ser destinados para estas. Em 1981 foram aprovadas mudanças no sentido de reverter o processo de multiplicação de municípios, uma vez que quando fosse instituída uma nova cidade seria necessário haver o compartilhamento dos mesmos recursos destinados às cidades daquele estado. A configuração do fundo desenvolvida com a Constituição foi de 86,4% dos recursos para as cidades com menos de 156.216 habitantes, 10% para as capitais e 3,6% do total para os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes (BARROSO, 2013).

A base do FPM implementada com a Constituição foi definida desta maneira: 20% do Imposto de Renda (IR) das respectivas cidades e 20% do Imposto de Produção Industrial (IPI). As alíquotas sofreram diversas modificações, onde o percentual chegou a 22,5% de ambos os impostos entre 1993 e 2007, em 2015 passou a 24,5% e em 2022 chegou a 25,5%. Os valores que são transferidos decenalmente aos municípios (MASSARDI; ABRANTES, 2014; STN, 2023).

A segunda forma de transferência da União envolve um conjunto de impostos não integrados ao FPM. O Imposto Territorial Rural (ITR) é um imposto de responsabilidade da União e metade do que foi arrecadado deve ser compartilhado com o município onde está localizado o imóvel, que precisa estar localizado fora do perímetro urbano e a base de cálculo incide sobre o valor da terra nua em relação ao exercício anterior da cobrança. O município tem autonomia para cobrar e fiscalizar o ITR, situação que ganha 100% do imposto. Além disso, o governo federal repassa 7,25% da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) dos combustíveis, tributo de atribuição federal, para os municípios. Por fim, a União repassa 70% do Imposto de Operações Financeiras (IOF) sobre as transações com ouro (MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Já as transferências dos Estados aos municípios possuem um arranjo institucional mais simples, com apenas três principais tributos partilhados. O primeiro é o Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA). Este era de responsabilidade federal, fato que mudou após 1985 ao ser de atribuição estadual. A Constituição Federal de 1988 instituiu que 50% do imposto seja compartilhado com o município de origem do fato gerador, ou seja, a localidade onde foi realizado o licenciamento do veículo, o percentual varia de acordo com o estado e o combustível utilizado no modelo do veículo. O segundo é o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), um tipo de imposto que é cobrado sobre o valor agregado na produção de bens e serviços e de atribuição estadual. Bens que sejam de primeira necessidade possuem tributação mais baixa que os demais. A repartição ocorre da seguinte maneira: 75% da receita retorna de forma proporcional aos municípios em que ocorreram o fato gerador e os 25% restantes podem ser partilhados de acordo com a legislação de cada estado. Por fim, o terceiro imposto é o Fundo do IPI-exportação, que é de responsabilidade federal e recebe um décimo do total arrecadado com o tributo. Esse montante é repassado para os

estados de origem e um quarto de tudo que é repassado deve ser partilhado com os municípios (BIDERMAN; ARVATE, 2004; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

Há, ainda, outras transferências da União para os municípios, que são as condicionais e sem contrapartida, como o FUNDEB, que visa garantir um padrão mínimo de uma política pública. Ademais, existem as transferências para a saúde, por meio do SUS, que assumem responsabilidades compartilhadas na arrecadação entre todos os entes. De maneira geral, as transferências da União visam reduzir as desigualdades ao contemplar os menores municípios e as Estaduais se concentram nas maiores cidades, uma vez que são majoritariamente destinadas a realização de investimentos em capitais e regiões metropolitanas, no que se convencionou chamar de modelo de federalismo cooperativo por assegurar a cooperação técnico-financeira para a execução de políticas públicas em âmbito local (BIDERMAN; ARVATE, 2004; GIROLDO; KEMPFER, 2012; MELO; RAMOS, 2021).

A implementação da LRF nos municípios, além dos já largamente efeitos apontados pela literatura no tocante à transparência de todos os entes federativos, sobretudo ao impor limites de gastos e responsabilização dos gestores, serviu como incentivo para ampliar as receitas próprias. O resultado no primeiro ano de vigência da lei apontou para o fato de que mais de 4500 cidades já contavam com arrecadação de impostos próprias, sendo que desse total, mais de 90% das receitas eram provenientes dos maiores municípios. Isso mostra que a autonomia financeira dos municípios ocorre majoritariamente dentre os maiores em termos populacionais (CEOLIN; CAVALCANTE JÚNIOR; QUEIRÓZ NETO, 2022; FIGUEIRÓ et al., 2002).

Em consonância com isso, Santos e Nazareth (2017) apontam para o fato de que os municípios com mais de 200.000 habitantes possuem maior autonomia financeira, sobretudo após a implementação do ISS, que propiciou substancial aumento na arrecadação já que as indústrias evitam se instalar em metrópoles, o que faz com que estas cidades tenham maior potencial de arrecadação no setor de serviços, sobretudo nas capitais. A exceção destas, os municípios com mais de 200.000 habitantes possuem também a maior parte da partilha da receita do ICMS.

A LRF também foi capaz de atenuar distorções que já estavam presentes desde os anos 1990 e estavam diretamente atrelados com a autonomia dos municípios. Os municípios mais pobres possuíam a tendência de ter saldo em conta corrente negativo, em contraste com os municípios mais ricos. Uma parte desse efeito é explicada pelo gasto de custeio que se tornou mais elevado para implementar as novas políticas públicas asseguradas com a CF. Quando considerado o limite de 60% de gastos com custeio da máquina pública, quase nenhum município apresentava saldo negativo (ARRAES; LOPES, 1999).

O montante arrecadado com as receitas tributárias próprias não guarda somente heterogeneidade em relação à população, mas também há diferenças em termos regionais. A região

Sudeste conta com mais de 66% do total arrecadado contra apenas 11% dos municípios nordestinos. A diferença em relação aos que detêm as maiores e menores fatias das receitas também é significativa, já que cerca de 10% dos municípios com as maiores receitas possuem um terço do total, o que revela grande concentração na estrutura de arrecadação. Além disso, os municípios que possuem PIB mais alto e são mais desenvolvidos possuem maior arrecadação própria, notadamente as receitas com o ISS e IPTU (BARROSO, 2013; MASSARDI; ABRANTES, 2014).

As receitas totais dos municípios após o ano de 2003 acompanharam o dinamismo da economia brasileira. Entre 2003 e 2011 a média de crescimento das receitas foi superior a 7,5%, ao passo que entre 2011 e 2014 o crescimento declinou para pouco mais de 1,5%. O resultado satisfatório observado mesmo no período da crise do subprime teve como causa a liberação de R\$ 2,4 bilhões, sem qualquer contrapartida para os municípios, o que explica a queda no período posterior. As evidências sugerem a possibilidade de que a descentralização levou a um período de maior discricionariedade em momentos de bonança e prosperidade econômica, mas em momentos de choques recessivos houve choques nas receitas, que comprometeram a capacidade fiscal e, conseqüentemente, impossibilitou a manutenção da expansão das políticas públicas locais. Além disso, reforça o caráter pró-cíclico da política fiscal já citada (ORAIR, 2020).

O que se observa, com isso, é que desde 1988 as receitas municipais passaram por momentos de alta e baixa. Logo após a promulgação, houve crescimento substancial das transferências. Depois, com a implementação da arrecadação houve um ligeiro processo de recentralização da arrecadação para a União por meio das Contribuições para garantir a estabilidade macroeconômica. Posteriormente, entre 2003 e 2010 houve a ampliação por conta do dinamismo econômico nacional. Por fim, entre 2011 e 2016 houve queda das receitas de tal maneira que foi impossível manter os crescentes gastos sociais. O resultado foi o corte nos gastos com investimentos, o que gerou uma espiral que retroalimenta a lentidão do crescimento econômico (SANTOS; NAZARETH, 2017).

As mudanças no dinamismo econômico também tiveram reflexo na composição das receitas próprias municipais. O IPTU perdeu espaço na importância para o ISS e o ITBI. O IPTU respondia por um terço do esforço fiscal das cidades em 2003 e caiu para um quinto em 2014. Os outros dois impostos tiveram elevação na participação entre 2003 e 2011, mas tiveram queda entre 2011 e 2014. A razão para isso é que o ISS e o ITBI são tributos que dependem do ciclo econômico. O primeiro depende da velocidade das transações no setor de serviços e o segundo dos negócios no setor imobiliário. Em contrapartida, o crescimento do IPTU foi constante entre 2003 e 2014, uma vez que este não depende da expansão econômica (ORAIR, 2020).

Os municípios mais afetados com a crise que se instalou na metade da década de 2010 foram os pertencentes ao estado do Rio de Janeiro. As razões são de natureza econômica e política. A primeira se deve pela queda abrupta do preço do petróleo entre 2014 e 2015, além da descoberta de

petróleo na Bacia de Santos, o que causou significativa redução dos royalties transferidos aos municípios fluminenses. O segundo está diretamente relacionado com os efeitos da crise política que acometeu a Petrobrás, com a interrupção de diversos investimentos de maneira abrupta. O ISS teve queda de quase 20% entre 2014 e 2016 e o ITBI caiu quase 30% no período. Em contrapartida, houve elevação significativa dos gastos municipais, notadamente no município do Rio de Janeiro para a realização das Olimpíadas. O resultado foi uma crise sem precedentes que levou diversos gestores das cidades do estado a decretar calamidade financeira, como forma de reduzir o volume de endividamento (SANTOS; NAZARETH, 2017).

Em relação ao endividamento, os municípios com mais de 300.000 habitantes do nordeste excetuando as capitais também evidenciaram parte da crise. Embora não relacionado com a crise das receitas de petróleo, o conjunto de 10 cidades teve elevação das despesas superior às despesas entre 2017 e 2019. No primeiro ano, em apenas um município foi possível observar despesas maiores que receitas, ao passo que em 2019 esse fato já foi possível de ser observado em quatro cidades (CEOLIN; CAVALCANTE JÚNIOR; QUEIROZ NETO, 2022)

Um ponto a ser ressaltado é que há deficiências quanto à eficácia dos incentivos para a obtenção de receitas próprias. O primeiro aspecto diz respeito a atualização do valor dos imóveis, já que há morosidade para calcular os novos valores e, em algumas cidades inclusive, a última ocorreu há décadas. Problemas como a ausência de cadastro imobiliário também são frequentes. Isso afeta significativamente a arrecadação de IPTU, onde a diferença entre cidades que têm o cadastro e cidades que não possuem chega a mais de 13 vezes, segundo dados de 2018. O segundo se refere a não implementação do ITBI. A responsabilidade pela coleta deste imposto é dos cartórios e há evidências de baixos incentivos e problemas de agência na coleta deste imposto. Uma evidência contundente é que a região Sudeste, mais populosa e mais rica, é somente a terceira que mais arrecada o ITBI. A ausência de cadastro imobiliário também afeta a arrecadação deste, onde a diferença chega a ser de mais de quatro vezes. Isso se reflete, portanto, em baixa arrecadação própria em muitas cidades (AZEVEDO; SILVA; CHAVES, 2020).

Há viés na arrecadação não só relacionada à receita própria, mas também nas transferências voluntárias da União para os municípios, que possibilitam a implementação de políticas públicas locais por meio de convênios firmados entre a União e os municípios. Há duas formas de obtenção desta receita: por meio de emenda parlamentar ou através do desenvolvimento de um projeto municipal solicitando o recurso à União. Contudo, o alinhamento de parlamentares à coalizão do governo federal e a quantidade de eleitores afeta a liberação de recursos (MOUTINHO; KNISS, 2017).

Nesse sentido, o que se observa é que há significativa debilidade na situação orçamentária municipal, uma vez que há dependência das transferências e baixos incentivos a arrecadação própria.

Essa situação se torna crítica em uma crise, uma vez que há queda de receita em todos os entes. O problema ficou maior após o ano de 2019, quando o governo federal passou a atribuir aos municípios um volume de responsabilidade cada vez maior, o que ficou conhecido como federalismo competitivo. Quando a pandemia de COVID-19 apresentou os primeiros impactos, os resultados foram a ampliação das vulnerabilidades dos municípios mais debilitados. O desenvolvimento de acordos de cooperação técnica por meio dos Consórcios foi o mecanismo mais utilizado para amenizar as fraquezas (MELO; RAMOS, 2021).

Para fazer frente às necessidades especiais de recursos, foi decretado o estado de calamidade pública pelo Congresso Brasileiro, a Emenda Constitucional nº 106, de 08 de maio de 2020. A medida instituiu o regime extraordinário dos gastos públicos, que permitiu aos entes federativos o gasto emergencial para suprir a demanda por serviços de saúde e permitiu a ampliação das transferências da União para os municípios, apesar dos constantes conflitos entre União e prefeituras. A lei do Orçamento de Guerra liberou cerca de R\$ 120 bilhões aos municípios, ao custo do congelamento de salários dos servidores e demais despesas administrativas até o final de 2021. Foram transferidos somente pelo FPM cerca de R\$ 79,19 bilhões, com base na diferença entre o comparativo entre 2020 e 2019 para avaliar o resultado sem a crise pandêmica. Outra contrapartida foi a determinação de que os municípios deveriam alocar recursos de outras áreas para lidar com a ampliação sem precedentes nos gastos com saúde (BRASIL(a), 2020; MELO; RAMOS, 2021).

64

METODOLOGIA

Para o desenvolvimento da pesquisa, foram observados os municípios com mais de 200.000 habitantes no Brasil, com base nas estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2021. Considerando os resultados da estimativa, havia 155 municípios com o critério populacional especificado. Entretanto, a análise prévia dos orçamentos locais levou a exclusão de três municípios, sendo dois por dados inconsistentes ou faltantes (Brasília e Carapicuíba) e um pelo total de habitantes em relação aos demais (São Paulo). Assim, a amostra contou com 152 municípios, de um total de 5.570, o que corresponde a 2,73% do total de municípios. Esses municípios possuem 84.042.018 habitantes, o que corresponde a 41,38% do total de habitantes no Brasil.

Para a análise do orçamento, foram observados os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e o Balanço Patrimonial. Foi utilizado o total de receita e despesa ao fim de cada ano fiscal. Como forma de avaliar a situação anterior à pandemia de Covid-19, o recorte temporal compreende o período de 2018 a 2021, totalizando quatro anos. Os dados de receitas e despesas foram descontados da inflação para que fosse possível avaliar os orçamentos em valores reais.

Para a avaliação, foi aplicado o Teste de 10 pontos de Brown, que mede a capacidade de manutenção dos serviços e adaptação a perturbações que afetem o ambiente econômico local (MCDONALD, 2018). Dos 10 indicadores, foi utilizado o indicador 01, que mede a receita per capita, ou seja, a receita total dividida pelo total de habitantes e o indicador 04, que mede a despesa per capita, ou seja, a despesa total dividida pelo total de habitantes.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

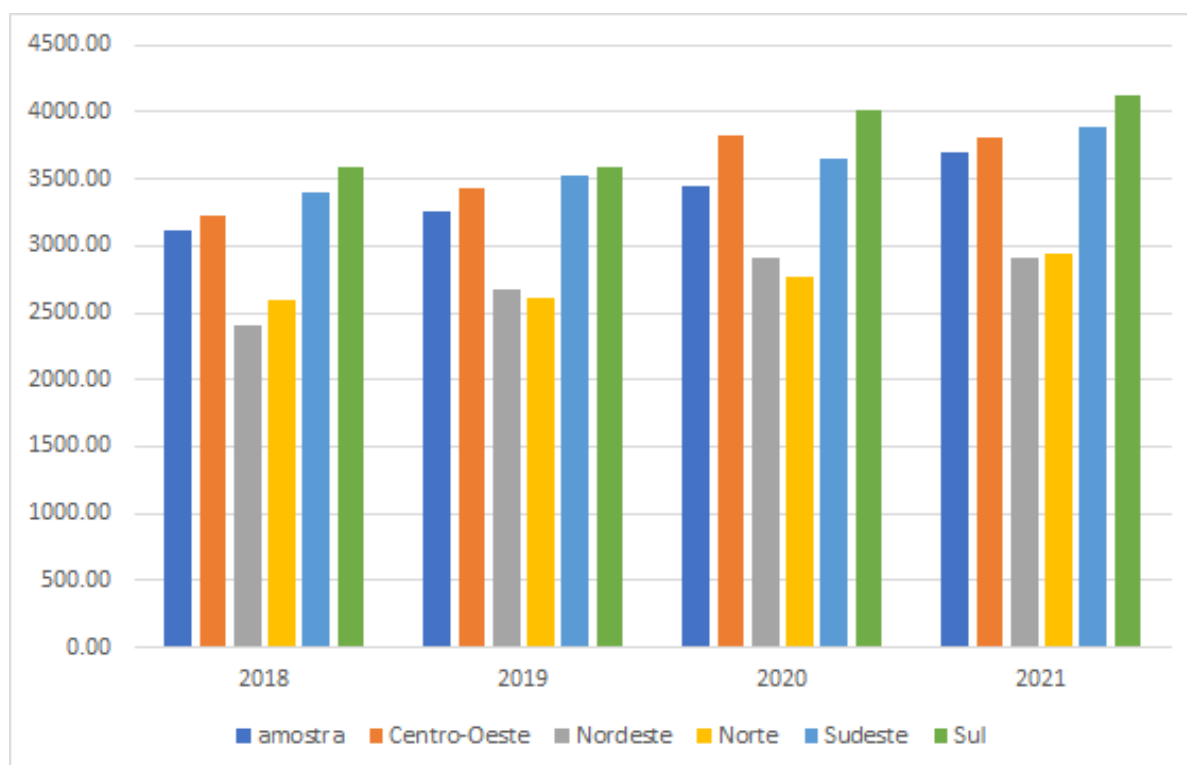
A pandemia de COVID-19 não parece ter alterado o panorama de crescimento das receitas per capita dos municípios analisados. A amostra de 152 municípios manteve a tendência de expansão da receita per capita em 2020 e 2021 do que foi observado em 2018 e 2019, respectivamente.

O resultado, contudo, guarda diferenças entre as regiões. Nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, por exemplo, houve crescimento da receita per capita em 2020 superior ao que ocorreu nos anos anteriores. Entretanto, o gráfico XX mostra que houve leve queda em 2021 na receita per capita. Isso pode indicar que o que ocorreu em 2021 foi uma compensação em relação ao crescimento de 2020, sendo que este foi, conforme verificado no capítulo 3, grande parte em decorrência da EC/106 de 2020, que permitiu a maciça transferência de recursos da União para os municípios enfrentarem a pandemia de COVID-19.

Na região Sul ocorreu fato semelhante em relação ao Nordeste no que diz respeito ao crescimento da receita per capita maior em 2020 do que nos anos anteriores. Entretanto, diferentemente do Nordeste, houve crescimento também em 2021, embora em um ritmo significativamente inferior. De qualquer maneira, a tendência de crescimento não foi alterada. No Sudeste a tendência não foi alterada de maneira alguma, nem mesmo houve crescimento em 2020 acima do observado em 2018 e 2019.

Por fim, a região Norte é a que guarda a maior diferença entre todas as regiões. Entre 2018 e 2019 houve queda da receita per capita nos municípios da região Norte. Em 2020 e em 2021, por outro lado, houve expansão da receita per capita, conforme mostra o gráfico 1. Tal resultado dialoga com o crescimento das Transferências da União verificado em Costa e Fernandes (2023), que apontam para o fato de que o volume sem precedentes de recursos transferidos foi superior a queda verificada nos impostos próprios dos municípios.

Gráfico 1 - Receita per capita.



Fonte: SICONFI.
Elaborado pelo autor.

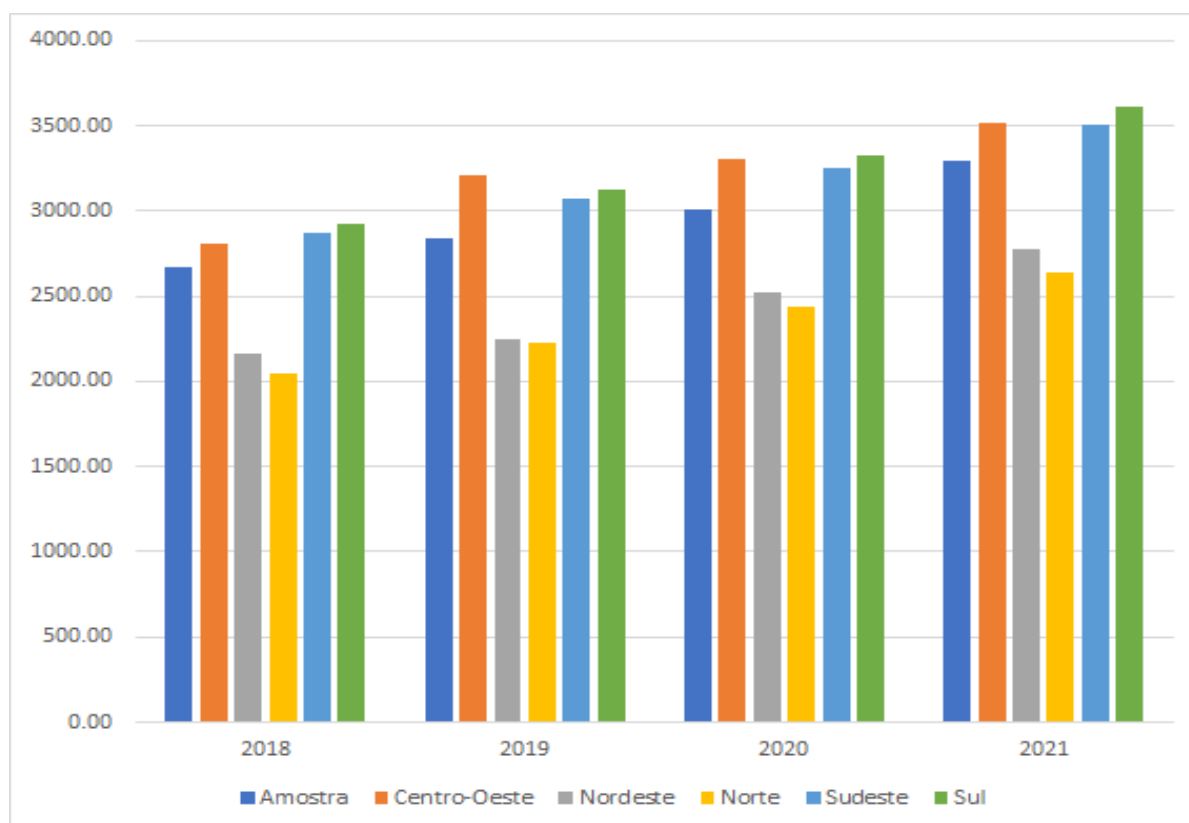
O indicador 4 mede as despesas per capita dos municípios. Nesse sentido, os gastos dos 152 municípios analisados apresentaram comportamento semelhante às receitas per capita, ou seja, cresceram em todo o período de 2018 a 2021. Quando considerada a totalidade dos 152 municípios o que se observa é que o ritmo de crescimento das despesas foi constante entre 2018 e 2020, mudando apenas em 2021, quando foi possível notar expansão mais significativa dos gastos.

O resultado entre as regiões apresentou poucas variações. Em todas as cinco regiões houve expansão dos gastos em todos os anos analisados. Nas regiões Norte, Sudeste e Sul as despesas cresceram em um ritmo constante entre 2018 e 2021.

Contudo, na região Nordeste convém ressaltar que a tendência verificada entre 2018 e 2019 não foi a mesma observada entre 2020 e 2021. Enquanto no período anterior à pandemia de COVID-19 a despesa per capita ficou estável, entre 2020 e 2021 houve significativo crescimento, o que indica que a região precisou elevar os gastos para combater os efeitos da pandemia de COVID-19.

Já na região Centro-Oeste houve situação diferente. Entre 2018 e 2019 as despesas cresceram significativamente na região. O gráfico 2 mostra, contudo, em 2020 o crescimento foi bem menor e em 2021 a expansão dos gastos foi superior.

Gráfico 28 - Despesa per capita



Fonte: SICONFI.
Elaborado pelo autor.

67

Nesse sentido, o que se observa é que no Centro-Oeste não houve o efeito esperado de manutenção da trajetória e nem de expansão mais significativa dos gastos como forma de enfrentar a pandemia de COVID-19, conforme é possível observar no gráfico 2.

CONCLUSÕES

De acordo com o que foi proposto, foi possível observar que considerando a totalidade dos 152 municípios a pandemia de COVID-19 não parece ter alterado nem as receitas per capita e nem as despesas per capita. Quanto às receitas, tal fato se justifica pelo volume sem precedentes de recursos transferidos por meio da EC 106/2020 que, conforme verificado por Costa e Fernandes (2023), foi responsável por garantir a resiliência das receitas durante à pandemia de COVID-19. Já em relação as despesas, o resultado apresentado veio em linha com o esperado, ou seja, aumento das despesas para o enfrentamento à pandemia de COVID-19, sobretudo em 2021.

Por fim, convém ressaltar que os municípios de algumas regiões apresentaram diferenças em relação à média dos 152 municípios, o que confirma a heterogeneidade das regiões e dialoga com o evidenciado pela literatura acerca da resiliência econômica. Convém ressaltar, contudo, que os resultados demandam cautela, tendo em vista que consideram apenas um choque recessivo.

REFERÊNCIAS

- ARRAES, R. A.; LOPES, C. M. Irresponsabilidade fiscal, pacto federativo e as finanças municipais. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, p. 596-613, 1999. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/2265/1/1999_art_raarraes.pdf. Acesso em: 04 mar. 2023.
- AZEVEDO, R. R.; SILVA, J. M.; CHAVES, S. O. Teoria da agência, problemas de monitoramento e moral tributária: efeitos na arrecadação de tributos em municípios. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, v. 17, n. 45, p. 3-18, 2020. Doi: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n45p3>. Acesso em: 04 mar. 2024.
- BARROSO, R. M. C. Federalismo fiscal no Brasil: o impacto das transferências orçamentárias na desconcentração de receitas entre as esferas de governo. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 11, n. 1, p. 78-104, 2013. Doi: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i1.258>. Acesso em: 04 mar. 2023.
- BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. **Economia do setor público no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 560p., 2004.
- BRASIL(a). Emenda Constitucional nº 106, de 08 de maio de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, ed. 87, seção 1, p. 1, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/emenda-constitucional-n-106-255941715>. Acesso em: 22 de agosto de 2022.
- BRASIL(b). Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov2 (COVID-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF. Ed. 101, seção 1, p. 4, 2020(b). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 02 set. 2023.
- CEOLIN, A. C.; CAVALCANTE JÚNIOR, F. C.; QUEIROZ NETO, H. Resultado Fiscal e Endividamento Bruto em Prefeituras dos Maiores Municípios do Nordeste. **Revista FSA**, v. 19, n. 5, 2022. Doi: <http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.5.5>. Acesso em: 21 nov. 2022.
- CHERNICK, H.; COPELAND, D.; RESCHOVSKY. The fiscal effects of the COVID-19 pandemic on cities: An initial assessment. **National Tax Journal**, v. 73, n. 3, p. 699-732, 2020. Doi: <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04>. Acesso em: 22 ago. 2022.
- CORNIA, G. C.; NELSON, R. D. State tax revenue growth and volatility. **Federal Reserve Bank of St. Louis Regional Economic Development**, v. 6, n. 1, p. 23-58, 2010. Disponível em: <https://files.stlouisfed.org/files/htdocs/publications/red/2010/01/Cornia.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2024.
- COSTA, J. F. M.; FERNANDES, I. F. Muito barulho por nada: comportamento das receitas totais e tributárias dos municípios durante a pandemia de COVID-19. **Revista do Legislativo Paranaense**, n. 7, p. 81-107, 2023. Disponível em: <http://revista.alep.pr.gov.br/index.php/escolalegislativo/article/view/205>. Acesso em 08 de março de 2024.
- GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012. Doi: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2012v7n3p3>. Acesso em: 01 de julho de 2023.

KLIMANOV, V., et al. Fiscal resilience of Russia's regions in the face of COVID-19. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 33, n. 1, p. 87-94, 2021. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2020-0123> . Acesso em: 04 mar. 2024.

LEE, S.; WANG, S. Impacts of political fragmentation on inclusive economic resilience: Examining American metropolitan areas after the great recession. **Urban Studies**, v. 60, n. 1, p. 26-45, 2023. Doi: <https://doi.org/10.1177/00420980211064455> . Acesso em: 04 mar. 2024.

MALKINA, M. Y. How the 2020 pandemic affected tax revenues in Russian regions? Equilibrium. **Quarterly Journal of Economics and Economic Policy**, v. 16, n. 2, p. 239-260, 2021. Doi: <https://doi.org/10.24136/eq.2021.009> . Acesso em: 04 mar. 2024.

MARCONATO, M.; PARRÉ, J. L.; COELHO, M. H. Dinâmica financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 55, p. 378-394, 2021. Doi: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200041>. Acesso em: 08 jul. 2022.

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, v. 4, n. 1, p. 144-161, 2014. Fonte: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1865>. Acesso em: 08 jul. 2022.

MCDONALD, B. C. Local Governance and the Issue of Fiscal Health. **State and Local Government Review**, v. 50, n. 1, p. 46-55, 2018. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/48596370>. Acesso em: 10 nov. 2023.

MELO, L. G. G.; RAMOS, M. R. F. COVID-19, federalismo fiscal e a crise financeira das cidades. **Revista de Direito da Cidade**, v. 13, n. 2, p. 729-752, 2021. Doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.56848>. Acesso em: 08 jul. 2022.

MELLO, L.; TER-MINASSIAN, T. Improving subnational governments' resilience in the wake of the COVID-19 pandemic. **OECD Library**, 2022. Doi: <https://doi.org/10.1787/6b1304c8-en>. Acesso em: 04 mar. 2023.

MILANOVIC, M.; STAMENKOVIC, M. Impact of COVID-19 pandemic on economic performance of European Countries. **Zb. rad. Ekon. fak. Rij**, v. 40, n. 1, p. 177-200, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.18045/zbfri.2022.1.177> . Acesso em: 10 jun. 2024.

MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T. Transferências voluntárias da União para Municípios Brasileiros: identificação de correlação entre variáveis. **Revista de Gestão e Projetos**, v. 8, n. 1, p. 90-101, 2017. Doi: <https://doi.org/10.5585/gep.v8i1.484>. Acesso em: 04 mar. 2023.

ORAI, R. O. Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros: uma visão geral. **Repositório IPEA**. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9181/1/Dilemas%20do%20Financiamento.pdf>. Acesso em: 14 abr 2023.

PAIVA, C. C.; TORRESAN, R. G. A.; PAIVA, S. C. F. O Federalismo Cooperativo em Obstrução: fissuras intergovernamentais da pandemia. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 27, n. 87, p. 1-18, 2022. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v27n87.83857>. Acesso em: 28 ago 2024.

PERSSON, T.; TABELLINI, G. Federal fiscal constitutions: Risk sharing and moral hazard. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, p. 623-646, 1996. Doi: <https://doi.org/10.2307/2171864>. Acesso em: 14 abr 2024.

SANTOS, A. M. S. P.; NAZARETH, P. A. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. **Geo Uerj**, n. 31, p. 1-33, 2017. Doi: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32055>. Acesso em: 14 abr 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Cartilha do Fundo de Participação dos Municípios, **Ministério da Fazenda**, 2023. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 14 abr 2023.

SISTEMA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS E FISCAIS DO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO (SICONFI). FINBRA: Banco de Dados de Consulta das Receitas e Despesas dos Municípios. **Relatório Resumido de Execução Orçamentária**. 2022. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf;jsessionid=J9Ixx+5Ds0YtRIFdYVdv2fMf.node2>. Acesso em: 10 nov. 2023.