

Pandemia, Federalismo fiscal e Reforma Tributária: o caso dos Municípios do RS.

Rosa Angela Chieza¹

Diogo Joel Demarco²

Maiara dos Santos Mascarello³

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 2020, 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, acentuado num momento de crise sanitária. 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 ampliar com a continuidade e agravamento da crise sanitária, como observado nos meses iniciais de 2021. Conclui-se que, além das medidas compensatórias das perdas de receitas, serão necessárias alterações na estrutura tributária brasileira, que reforcem a capacidade fiscal dos municípios no enfrentamento à pandemia e da crise social dela decorrente.

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

Abstract

This article 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 2020, through a quantitative, exploratory and descriptive research, we seek to understand the behavior of own revenues and transfers. The aim is to characterize the performance of municipalities in the pandemic and relate it to the pressures on the cooperative federative model after the 1988 Constitution, which accentuated a moment of sanitary crisis. The study shows that actions to fight the pandemic had little impact on municipal revenues, with drops that were offset by support resources and loss mitigation by the central government. However, they show that the impact on finances tends to increase with the continuity and worsening of the health crisis, as observed in the early months of 2021. It is concluded that, in addition to compensatory measures for revenue losses, changes in the tax structure will be necessary that strengthen the fiscal capacity of municipalities to face the pandemic and the social crisis arising from it.

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

JEL: H50; H84

Área 6: Macroeconomia

¹ Professora dos Programas de Pós-Graduação Profissional em Economia – FCE/UFRGS e em Política Social e Serviço Social-IP/UFRGS.

² Professor da Escola de Administração e do Programa de Pós- Graduação Profissional em Economia Profissional-FCE/UFRGS.

³ Bacharel em Ciências Econômicas na FCE/UFRGS.

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 de Covid- 19, 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.

Diante disso, o objetivo do presente estudo é compreender e analisar qual o impacto da crise sanitária sobre as finanças públicas municipais, particularmente, em relação às receitas. Assim, a pergunta que orienta essa pesquisa é: *quais os impactos da Covid-19 sobre as receitas dos municípios do RS no ano de 2020 em comparação com 2019? A amostra é composta pelos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul. 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, 2%, em 2020.*

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 fundamental, dependem fundamentalmente, do comportamento das receitas públicas. Além disso, o comportamento das receitas públicas, é fundamental para apontar caminhos/alternativas institucionais que possibilitem a ampliação da autonomia financeira e fiscal dos municípios, sobretudo, no atual contexto de crise e de agudização das relações federativas

. Para atender aos objetivos propostos, além desta introdução, na segunda Seção abordam-se o enfrentamento da pandemia pelos municípios e e breve resgate do federalismo fiscal a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/1988); na terceira Seção aborda-se o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus aprovado através da Lei Complementar (LC) nº 173, de 27/05/2020; na quarta Seção apresentam-se os dados sobre o comportamento da receita dos municípios gaúchos, em decorrência da crise da Covid-19; na quinta seção, apresenta-se o papel dos Municípios na construção de alternativas institucionais capazes de ampliar a autonomia municipal, no campo de uma reforma tributária progressiva, uma vez que a ampliação da regressividade da tributação no Brasil, também contribuiu, dentre outros fatores para ampliar as fragilidades fiscais históricas e os conflitos federativos, sobretudo em períodos de crise, como o período atual.

2. Os municípios e o enfrentamento da pandemia

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 combatidas 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, & 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. Ou 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, & 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, as finanças municipais serão duramente afetadas em um momento no qual as ações locais, além de serem mais exigidas, serão 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.

Medidas de distanciamento social, com objetivo de incentivar o distanciamento físico entre indivíduos potencialmente infectados e indivíduos saudáveis como forma de romper 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 algumas mais restritivas do que outras (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 “modelo bolsonarista” de federalismo (Abrucio et al, 2020), 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 isso ao escancarar o aumento da descoordenação federativa e o maior abandono dos governos locais da ajuda federal. 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 muitos dos custos sanitários e de um processo educacional mais remoto, sem que grande parte deles tivesse capacidade institucional e fiscal para tal.

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 de 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 ao longo do tempo a edição dos decretos estaduais, nem sempre em completa equivalência aos protocolos anteriormente estabelecidos.

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).

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 – mais de 470 mil mortos em maio de 2021 – e na economia, com 14,4 milhões de desempregados (IBGE, 2021) e baixa expectativa de retomada do crescimento econômico no curto prazo.

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, e 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).

Esse pedido foi atendido na CF/1988 na medida em que a participação do governo federal nas receitas públicas diminuiu e foram aumentadas as receitas 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. É possível perceber que a participação da União e estados nas receitas públicas diminuiu vis a vis ao crescimento da participação 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, & 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 e Franzese, 2007).

Souza (2005), aponta questões de contrastes da atual em relação a 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 para a CF/1988, pois, além de certa forma serem 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 prevalente. 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 conseqüente 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.

3. A crise sanitária e o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus

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.

A norma estabelece que um montante de R\$ 60 bi deve ser investido no enfrentamento à Covid-19 nas áreas de saúde e de assistência social e também para mitigar perdas de arrecadação decorrentes da queda do nível de atividade econômica (queda do PIB no Brasil foi de 4,1 e no RS de 7%, em 2020) distribuídos entre os Entes, conforme demonstrado no Quadro 1.

Quadro 1- 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	Critérios 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	i) Na proporção do Anexo I da LC nº 173/2020 excluído o Distrito Federal; ii) População.
Total Geral	60		

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

Quanto aos critérios de distribuição dos recursos para a saúde e assistência social para Estados e Distrito Federal (R\$ 07 bi) levou em conta: i) a “taxa de incidência” divulgada pelo Ministério da Saúde (40%); e ii) de acordo com a população segundo os dados mais recentes divulgados pelo IBGE (60%). Para os Municípios a distribuição dos recursos (03 bi) atendeu apenas ao critério populacional, definido segundo o IBGE. Os municípios poderiam usar estes recursos para pagamento de profissionais do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Em relação aos recursos para a mitigação da crise do Coronavírus, para os Estados e Distrito Federal no valor de R\$ 30 bi, a LC nº 173/2020 em seu Anexo I, estabeleceu a distribuição por Estado, segundo variáveis como a arrecadação do ICMS, população, cota-parte do FPE e os valores recebidos a título de contra partida pelo não recebimento de tributos sobre bens e serviços exportados. A distribuição dos 20bi entre os Municípios obedece a mesma proporção da Tabela do Anexo I da referida LC, excluindo-se o Distrito Federal. E, a distribuição dos recursos entre os Municípios de cada Estado, obedece ao critério populacional apurado pelo IBGE (Quadro 1).

De acordo com estes critérios coube aos 497 municípios do RS, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2020), o montante de R\$ 1,4 bi e à esfera estadual, R\$ 2,2 bi, conforme demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - 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

4. 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 em subseções específicas.

4.1 Procedimentos Metodológicos

Este estudo baseia-se numa análise quantitativa do comportamento das receitas públicas dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2020, 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 atualidade. Cabe destacar que os dados emitidos pelo TCE-RS para o ano de 2020 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. Os dados foram atualizados pelo IPCA, a preços de 31 de dezembro de 2020.

Os dados referentes aos repasses da LC nº 173/2020 foram extraídos do site da STN. Já os dados referentes a atividade econômica principal dos municípios (2018) foram extraídos do IBGE.

Para fins da análise comparativa das receitas os dados foram organizados em receitas próprias, receitas de transferências e receitas totais, conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2- 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
	Repasso LC nº 173/2020

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

4.2 Impactos da crise do coronavírus na arrecadação própria dos municípios do RS: análise dos dados

Na Tabela 3 apresenta-se o comportamento do total da receita, no primeiro ano de vigência da pandemia, 2020, comparativamente a 2019. Os dados demonstram que a crise sanitária e por consequência o nível de atividade econômica impactou de forma diversa os tributos de competência dos municípios e das transferências.

Tabela 3 - Comportamento das receitas dos municípios do RS - 2019 e 2020- a preços de 31-12-2020

Receitas	2019	%	2020	%	Variação	
					R\$	%
IPTU	2.507.051.506	5,49	2.576.630.878	5,22	69.579.372	2,78
ISS	3.066.741.178	6,71	2.971.942.230	6,02	-94.798.949	-3,09
ITBI	895.697.559	1,96	993.763.193	2,01	98.065.635	10,95
Taxas	1.039.113.380	2,27	1.016.485.138	2,06	-22.628.242	-2,18
Contribuição de Melhoria	20.853.791	0,05	18.335.928	0,04	-2.517.863	-12,1
Outras Receitas Correntes	10.850.659.610	23,7	10.422.483.691	21,12	-428.175.919	-3,95
Outras Receitas de Capital	913.723.289	2	1.192.685.444	2,42	278.962.155	30,53
Total Receitas próprias	19.293.840.314	42,2	19.192.326.502	38,9	-101.513.812	-0,53
FPM	6.110.133.208	13,4	5.851.458.493	11,86	-258.674.714	-4,23
ICMS	7.084.154.636	15,5	7.209.012.182	14,61	124.857.546	1,76
FUNDEB	5.300.880.874	11,6	5.517.353.242	11,18	216.472.367	4,08
Receitas SUS (corrente)	2.948.203.494	6,45	4.579.281.184	9,28	1.631.077.690	55,32
Receitas SUS (capital)	65.120.531	0,14	58.480.188	0,12	-6.640.342	-10,2
Outras Rec. Transf. Correntes	4.400.858.333	9,63	6.400.958.783	12,97	2.000.100.450	45,45
Outras Rec. Transf. de Capital	497.945.038	1,09	530.437.366	1,08	32.492.328	6,53
Total Transferências	26.407.296.113	57,8	30.146.981.438	61,1	3.739.685.325	14,16
Total das Receitas	45.701.136.427	100	49.339.307.940	100	3.638.171.513	7,96

Fonte: TCE/RS (2021). Relatórios de receitas e despesas do TCE-RS (2021). Organizado pelos autores

O ISS, considerado o conjunto dos municípios gaúchos teve queda de 3,09%. Este imposto é o que mais reflete o nível de atividade econômica, pois está diretamente atrelado à atividade econômica de serviços, a qual representa a principal atividade econômica em 222 municípios gaúchos (44,3% do total), sendo também o setor que mais sofreu impacto com as ações de distanciamento adotadas no estado.

No caso do comportamento da arrecadação do IPTU, com a ampliação de 2,78%, está dentro do esperado, pois o mesmo tem como base o valor dos imóveis urbanos, sobre os quais

a crise econômica impacta de forma mais lenta e heterogênea. Adicionalmente, grande parte da receita de IPTU, em decorrência da concessão de descontos por antecipação de pagamento, em geral é arrecadada, antes de março de cada ano, mês que iniciou a crise do Coronavírus, em 2020. Obviamente, sobre este imposto, a crise tende a impactar sobre o nível de inadimplência, o qual deve contemplar um período de análise mais longo.

Chama a atenção o aumento de aproximadamente 11% na arrecadação do ITBI em 2020, comparativamente a 2019, no conjunto dos 497 municípios gaúchos. As baixas taxas de juros para financiamentos imobiliários neste período e a procura por imóveis maiores durante a pandemia contribuíram para essa expansão. Todavia, este dado pode revelar o grau de desigualdade de renda e de patrimônio, o qual permite, durante uma crise sanitária, econômica e social, que parcela da sociedade siga efetuando transações de imóveis, corroborando com a visão econômica, de que as crises, ampliam ainda mais desigualdades econômicas e sociais.

Outro dado que chama a atenção foi a queda de 4,23% do FPM, uma das principais fontes de recursos para os municípios, sobretudo para os menores, tendo em vista que reparte (24,5%) dos recursos do IR e IPI recolhidos pela União, também dependentes da renda e da atividade industrial.

No item “Outras Receita 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 (Tabela 1). Observa-se que este valor, exerceu papel fundamental para mitigar a crise econômica, como previa a referida norma.

Importante ressaltar a elevação de 55,3% nos repasses de Receitas correntes do SUS, num montante de mais de R\$ 1,6bi repassados por estado e União, destacando o tamanho da crise sanitária, já que estes recursos foram destinados para custear as ações de saúde.

Também merece destaque a ampliação de 4% no montante de recursos recebidos pelo FUNDEB que, mesmo com o cancelamento das atividades letivas, mantém a remuneração dos profissionais da educação que, em grande medida, mantiveram atividades a distância. Igualmente esta manutenção deve-se a obrigatoriedade das despesas com educação que têm vinculação constitucional.

A análise por porte populacional de municípios bem como as heterogeneidades setoriais e de enfrentamento da Covid-19, nas ações de saúde e de assistência social, conforme prevê a LC nº 173/2020, estão inseridos nesta agenda de pesquisa, em andamento, uma vez que, apesar de a esfera federal não ter aprovado medidas em 2021, similares ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus de 2020, as vítimas de Coronavírus no estado do RS, em 05 meses de 2021 (até 30 de maio) somam 19.413 sendo superior ao número de 9.216 vítimas de 2020 (de março a dezembro). Este quadro exige, novas medidas institucionais que promovam a autonomia fiscal e financeira dos entes subnacionais, em especial aos Municípios.

5. O Pacto Federativo e a urgência de uma Reforma Tributária Nacional

O pacto federativo firmado na CF/1988 tinha como objetivo o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos entes subnacionais. No entanto, alterações nas relações federativas 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 ainda em curso, traz novas consequências como a queda de arrecadação tributária, ampliação das demandas e 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 conseqüente queda da arrecadação acirram 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 e estabeleça novas regras de partilha tributária entre União, Estados e Municípios. A capacidade de uma reforma tributária à retomada do crescimento econômico é apontada por Toneto *et al* (2021). Os autores demonstram que

[...] a elevação da tributação no topo da pirâmide para transferir renda para a base pode também ser um instrumento de recuperação da atividade econômica. Nossos resultados indicam grande disparidade na proporção da renda consumida por cada estrato: enquanto os 10% mais pobres gastam cerca de 90% da sua renda adicional em consumo, o valor cai para 24% entre o 1% mais rico. Levando em consideração a atual estrutura distributiva da economia brasileira e as distintas propensões a consumir de cada estrato de renda, mostramos que cada R\$100,00 transferidos do 1% mais rico para os 30% mais pobres geram uma expansão de R\$ 106,70 na economia” (p.1).

Além disso, Toneto *et al* (2021) apontam que uma política de proteção social financiada a partir de “tributos sobre o 1% mais rico, que garanta a transferência de R\$125,00 mensais para os 30% mais pobres...eleva o multiplicador da economia, tornando mais expansionista qualquer nova injeção de demanda, com impacto positivo de 2,4% no PIB” (p.1).

Sobre a matéria tributária, tramitam no Parlamento brasileiro pelo menos 03 propostas de reforma com alterações no STB: a) a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº45/2019 e sua Emenda Substitutiva inspirada na “Proposta de Reforma Tributária Solidária”; b) a PEC nº 110 /2019 e, c) no PL nº 3887/2020. Exceto a Emenda Substitutiva, as demais propostas não enfrentam a regressividade do STB, que provoca aumento das desigualdades e dificulta o aumento da competitividade e retomada do crescimento econômico.

Enviadas antes do início da pandemia e, até o momento, diante das dificuldades de conciliação exigidas para aprovar qualquer reforma tributária ampla, que contemple a maioria das necessidades da população e dos entes federados, não se efetivou.

Assim, diante do aprofundamento da crise sanitária, econômica e social e da fragilização do pacto federativo e também considerando que a tributação progressiva - a qual foi sendo esvaziada desde 1988 - desempenha papel fundamental na redução das desigualdades, elevando o multiplicador da economia e promovendo a retomada do crescimento econômico (Toneto *et al*, 2021), um conjunto de instituições como o Instituto Justiça Fiscal, o coletivo Auditores Fiscais pela Democracia, a Associação Nacional dos Auditores Fiscais e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, e com a participação de mais de 70 instituições da sociedade civil (IJF, 2020), concebeu, propostas de alterações na legislação tributária, contemplando oito medidas, que estão traduzidas na Campanha “Tributar os Super-Ricos”, apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Medidas propostas pela Campanha “Tributar os Super-Ricos” e estimativa de arrecadação – Brasil.

Propostas	Arrecadação em bilhões de R\$
1- Correção das distorções do Imposto sobre Renda da Pessoa Física (IRPF).	158
1.1 Valor estimado de aumento de arrecadação de IRPF e CSLL em decorrência da extinção das deduções dos JCP.	5
2- Implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).	40
3- Ampliação da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) do setor bancário e extrativo.	40,5
4- Criação e Instituição da Contribuição sobre Altas Rendas das Pessoas Físicas (CSAR).	35
5- Alteração das regras do Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	14
6- Desoneração do Simples Nacional.	(-0,65)
7- Novas regras de partilha tributária entre União, Estados e Municípios.	-
8- Revisão dos Benefícios fiscais e medida e combate à sonegação fiscal.	-
Total	291,85

Fonte: IJF (2020). Adequação dos Autores.

Em relação ao fortalecimento do pacto federativo brasileiro a proposta, em sua medida sete, ao objetivar a compensação parcial das perdas de receita, ampliadas pela crise da “Covid-19”, contempla novas regras de partilha tributária entre União, Estados e Municípios em decorrência da aprovação de medidas que corrigem as distorções do IRPF (R\$158 bi) e da implementação do Imposto sobre Grandes Fortunas (R\$40 bi), as quais no conjunto possibilita a ampliação da arrecadação anual em R\$ 198 bi (Quadro 3).

Em síntese, as correções das distorções do IRPF contemplam a revogação de duas medidas aprovadas pela Lei nº 9.249/1995, sem paralelo na experiência internacional, que são, i) a isenção do imposto sobre lucros e dividendos distribuídos aos sócios e acionistas, mesmo quando remetidos ao exterior e ii) permissão para dedução dos juros sobre o capital próprio, pagos aos sócios e acionistas, do lucro tributável das pessoas jurídicas. Também propõe uma nova tabela, com maior número de faixas e maior faixa de isenção. Estas medidas asseguram a progressividade e o cumprimento das normas constitucionais da isonomia e da capacidade de pagamento do contribuinte previstos na CF/1988 (Chieza, 2020).

Considerando as estimativas de arrecadação de cada tributo e também do aumento estimado de recursos destinados ao FPE e FPM, a previsão de ampliação de receita anual aos municípios é de R\$ 54 bi e aos Estados de R\$ 83 bi. A proposta prevê que 20% da arrecadação do IGF e 10% do Imposto sobre a Renda, sem prejuízo das parcelas destinadas ao FPE e FPM, sejam distribuídas levando em conta proporção direta da população (50%) e inversa do PIB *per capita* (50%) de Estados, DF e Municípios (IJF, 2020).

Registra-se que a previsão de ampliação de receita anual em R\$ 54bi aos Municípios brasileiros representa mais do que o dobro do valor de R\$ 23bi, recebido por conta do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (Quadro 1). Além disso, o apoio político dos Municípios à implementação do IGF, decorre da defesa de cumprimento do artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o qual estabelece que “constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação”. É emblemático que o mesmo ainda não tenha sido instituído a despeito da competência da União estar prevista na Carta de 1988 (artigo 53) e do cometimento de crime de responsabilidade fiscal em função do descumprimento do artigo 11 da LRF (Chieza, 2020).

Assegurar maior equilíbrio federativo e autonomia financeira dos entes federativos, em especial dos Municípios, os quais estão mais próximos das demandas dos cidadãos, as quais se ampliam em tempos de crise, requer a articulação política dos Municípios, que pautem, uma reforma tributária que contemple os critérios de progressividade, de isonomia e da capacidade de pagamento do contribuinte previstos na CF/1988, e apontada pela literatura (Toneto *et al*, 2021) como um caminho fundamental para a retomada do crescimento econômico, com consequências positivas sobre o pacto federativo e a atuação dos Entes subnacionais.

Considerações finais

O pacto federativo firmado na Carta Magna de 1988 tinha como objetivo o fortalecimento da autonomia fiscal e financeira dos Estados e Municípios. No entanto, desde a década de 1990, alterações nas relações federativas resultaram num processo de redução desta autonomia financeira por várias razões, como o aumento da arrecadação da União, centrada na criação de contribuições sociais, as quais não são partilhadas com os entes subnacionais e também em decorrência do esvaziamento da progressividade de tributos diretos, cujas receitas são compartilhadas entre os entes federativos.

Além destas características históricas do federalismo no Brasil, a crise decorrente da pandemia do Coronavírus, e ainda em curso, traz novas consequências como a ampliação dos conflitos federativos. 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 as 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.

Registra-se também, que a despeito da adoção do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº 173/2020) para financiar as ações de enfrentamento da Covid-19 e mitigação da crise sobre a arrecadação dos municípios do RS, ter desempenhado papel relevante na compensação da queda de arrecadação, a pandemia não se extinguiu em 2020. Pelo contrário, nos cinco primeiros meses de 2021, o número de vítimas da Covid-19 no RS mais que dobrou em relação ao número de vítimas em todo ano de 2020. Igualmente as demandas com ampliação de leitos clínicos e de UTIs, contratação de pessoal e despesas com insumos como oxigênio e medicamentos para intubação, chegaram no seu ápice neste período (março e abril de 2021), mantendo-se ainda num patamar elevado.

Diante deste cenário de crise sanitária, econômica e social, de longa duração, é determinante a adoção de mudanças institucionais complementares, pois a crise agudiza as relações federativas, em desfavor dos Municípios, pois cabe apenas à esfera federal função de execução da política macroeconômica (como emissão monetária e de títulos públicos e controles sobre a moeda e a taxa de juros, dentre outras). Neste cenário, 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 novas regras de partilhas, como a concebida

pela Proposta “Tributação dos Super Ricos”, cuja estimativa de ampliação de receita anual aos Municípios brasileiros é de R\$ 54bi, representando mais do que o dobro do valor de R\$ 23bi, recebido por conta da do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus de 2020.

Além disso, é uma proposta de reforma tributária que contempla os critérios de progressividade, de isonomia e da capacidade de pagamento dos contribuintes, previstos na CF/1988, e representa um caminho fundamental para a retomada do crescimento econômico, com consequências positivas sobre a autonomia dos Municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ABRUCIO, F. L. (2010). 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.

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

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

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

CHIEZA, R. A. (2008). **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.

CHIEZA, R. A. et al. (2020). 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>>

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

FLEURY, S. (2020). **Pandemia, contradições e inovações no federalismo brasileiro** – Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz. Rio de Janeiro, maio de 2020. 11p

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

GRIN, E. J., Teixeira, M.A.C., Demarco, D.J. (2020). A gestão municipal no Brasil não será mais a mesma: oportunidades e desafios gerados pelo Covid-19. **Observatório de Informações Municipais** - Rio de Janeiro. 08 abril 2020.

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

INSTITUTO JUSTIÇA FISCAL [IJF] (2021). **Tributação dos Super Ricos 2020**. Disponível em: <http://www.ijf.org.br/tributar-os-super-rico>.

LASSANCE, A. (2012). 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)*.

LOTTA, G. (2020). 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. (2021). Secretaria de Vigilância em Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial COE-COVID19**. n.14. Brasília, DF. <<https://portalarquivos.saude.gov.br/images/pdf/2020/April/27/2020-04-27-18-05h-BEE14-Boletim-do-COE.pdf>>.

MORAES, R. (2020). **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 (2021). **Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos**. V16. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2021.

PIRES, R. R. C. (2020). **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. (2007). **O dilema fiscal: remendar ou reformar?** Rio de Janeiro: FGV.

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

REZENDE, F. (2010). 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. (2018). **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.

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

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

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

SOUZA, C. (2005). 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 TESOURO NACIONAL (2020). Transferências da LC nº 173/2020. Disponível em: <www.sisweb.tesouro.gov.br>.

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

TONETO, R.; Ribas, T.; Carvalho, L. (2021). **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>