

MUITO BARULHO POR NADA: COMPORTAMENTO DAS RECEITAS TOTAIS E TRIBUTÁRIAS DOS MUNICÍPIOS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Juan de França Magalhães Costa¹
Ivan Filipe Fernandes²

RESUMO

A Constituição de 1988 alterou a configuração dos entes federativos ao instituir o município como membro da Federação. Tal fato resultou em mais atribuições, sobretudo após a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que tornou todos os entes federativos responsáveis por coletar os impostos próprios. A crise da pandemia de Covid-19, como qualquer choque recessivo, possui efeitos diretos na política orçamentária. Diante disso, o trabalho busca investigar os impactos para as receitas totais, tributárias e de transferências para os municípios com mais de 200.000 habitantes durante a pandemia de Covid-19. A metodologia compreende a análise descritiva da média das três fontes de receita dos municípios: receita total, receita tributária e receita de transferências da União, entre os anos de 2018 e 2021 agrupados em suas respectivas regiões, além de uma regressão linear com efeitos fixos para dados em painel para capturar os efeitos da pandemia sobre as receitas. A amostra compreende 152 municípios. Os resultados apontam para a relevância das transferências da União como mecanismo de resiliência durante a crise e a incidência de impactos negativos mais significativos na Região Nordeste nas receitas totais.

Palavras-chave: Receita Tributária; Federalismo Fiscal; Pandemia; Resiliência.

INTRODUÇÃO

O federalismo fiscal no Brasil possui um retrospecto de mais de cem anos de avanços e retrocessos, com diversos períodos em que houve centralização orçamentária e em outros que ocorreu maior descentralização (Fé, 2014; Mora; Varsano, 2001). Notadamente, um dos períodos mais duradouros de descentralização foi o que culminou

¹ Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC), pesquisador do Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB), pesquisador do Consórcio de Pesquisa sobre Crises e Poder Local (CPL) e bolsista Capes-Brasil Edital Endemias IMPACTOS1989367P. E-mail: juanmagalhaescosta@gmail.com.

² Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas na Universidade Federal do ABC. Coordenador do Observatório de Política Externa na Imprensa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Pesquisador do Consórcio de Pesquisa sobre Crises e Poder Local (CPL). E-mail: ivan.fernandes@ufabc.edu.br.

com a Constituinte de 1988 e a posterior política de estabilização fiscal por meio da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000, em que pese o fato desse processo ainda não ter alcançado a plenitude por aspectos políticos e econômicos (Oliveira; Lotta, 2019; Serra, Alfonso, 2007).

O que se observa é uma significativa debilidade na situação orçamentária municipal, uma vez que há dependência das transferências e baixos incentivos à arrecadação própria (Suzart *et al.*, 2018; Penha, 2020). Essa situação se torna crítica em uma crise, uma vez que há queda de receita em todos os entes. O problema já existia antes da crise da pandemia de Covid-19, já que as receitas tributárias ficaram cada vez mais concentradas no governo federal. 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 fragilidades administrativas (Melo; Ramos, 2021).

Para fazer frente às necessidades especiais de recursos durante a pandemia da Covid-19, foi decretado o estado de calamidade pública pelo Congresso Brasileiro por meio da Emenda Constitucional nº 106, de 8 de maio de 2020, que instituiu o Orçamento de Guerra³. A medida instituiu o regime extraordinário dos gastos públicos, que permitiu aos entes federativos o uso emergencial de recursos para suprir a demanda por serviços de saúde e permitiu a ampliação das transferências da União para os municípios.

A lei do Orçamento de Guerra (EC nº 106/2020) liberou cerca de R\$ 120 bilhões aos municípios, dos quais R\$ 79,19 bilhões somente pelo FPM, com base na comparação entre 2020 e 2019. 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. Ademais, a Lei Complementar nº 173, de 28 de maio de 2020, determinou o congelamento de salários do funcionalismo público como forma de enfrentamento a pandemia de Covid-19⁴ (Brasil, 2020a; Melo; Ramos, 2021).

A literatura comparada sobre o impacto da pandemia no orçamento dos governos subnacionais aponta para a queda abrupta das receitas destes assim que são implementadas as medidas de distanciamento social e destaca o papel positivo das

³ A EC nº 106/2020 permitiu a contratação de pessoal, aquisição de bens e serviços e realização de obras em caráter exclusivo e emergencial durante o período de vigência do contexto de calamidade, conforme disposto nos artigos 1º, 2º e 3º da Lei (BRASIL, 2020b).

⁴ O art. 7º da Lei vetou o aumento do gasto com os funcionários públicos ativos e inativos (Brasil, 2020a).

transferências dos governos centrais, sobretudo em países federativos e em desenvolvimento, como a Rússia (Klimanov *et al.*, 2020). Neste país, as regiões mais afetadas pela pandemia de Covid-19 tiveram queda na receita fiscal da ordem de 50%, situação que foi contrabalançada pelas transferências, o que sugere que estas podem atuar como mecanismo de resiliência aos choques recessivos (Malkina, 2021).

Diante desse quadro, o trabalho tem como propósito estudar qual o impacto da pandemia sobre as receitas, especificamente, tributárias e de transferências dos municípios com mais de 200.000 habitantes. A hipótese de pesquisa é a existência de resiliência econômica em decorrência da estrutura do federalismo fiscal brasileiro durante a pandemia de Covid-19. A pesquisa foi desenvolvida para promover uma avaliação inicial da situação das receitas municipais das maiores cidades, comparando as médias de arrecadação no decorrer do período analisado. A amostra compreende um total de 152 municípios, sendo 11 da Região Centro-Oeste, 30 do Nordeste, 12 do Norte, 72 do Sudeste e 27 do Sul.

Pretendemos apontar a capacidade de recuperação orçamentária durante a crise e as diferenças no ritmo de recuperação do choque da pandemia de Covid-19 nas diferentes Regiões do país. Postulamos que os efeitos da pandemia são diferentes de acordo com o tipo de receita dos municípios. Há uma queda geral nas receitas tributárias, decorrente de uma redução nas atividades econômicas do município, mas cujo efeito é afetado por uma ampliação das transferências do governo federal, que apresentam um efeito positivo, que termina por anular qualquer dinâmica sobre as receitas totais, indicando que, pelo menos do lado das receitas, a pandemia não representou um desafio aos prefeitos dos maiores municípios brasileiros.

Dessa forma, o artigo está dividido em três seções, além da presente introdução e das considerações finais. A primeira apresenta a resiliência econômica, a relevância desta no período pandêmico e os estudos que relacionam a resiliência ao federalismo fiscal como forma de atenuar choques econômicos. A segunda mostra como se constitui o federalismo fiscal no Brasil. Por fim, a terceira seção apresenta os resultados da pesquisa em termos regionais e o papel das transferências da União como mecanismo de resiliência.

RESILIÊNCIA ECONÔMICA

O estudo da resiliência tem se configurado como um dos principais objetos de pesquisa nas diversas ciências. Não há uma definição que seja universal acerca do significado do termo. Mas, de maneira geral, há um aspecto comum que é a capacidade de adaptação a um choque ou fenômeno que seja de origem natural ou resultado da dinâmica das interações humanas, que envolve a recuperação das condições prévias a um choque exógeno (Klein; Nicholls; Thomalla, 2003).

O presente estudo está centrado no conceito de resiliência econômica, desenvolvido com o objetivo de explicar como um sistema socioeconômico se comporta durante as flutuações decorrentes de choques recessivos inerentes aos ciclos de expansão e recessão do sistema capitalista, também chamados de ciclo de negócios. Isso permite identificar quais são as condições que fazem determinada localidade se recuperar melhor ou pior que outra (Christopherson; Michie; Tyler, 2010; Martin, 2012; Wink, 2014).

As flutuações econômicas podem ser observadas por meio das perturbações ocorridas nos agregados da economia de um dado país, o que impede compreender as variações entre distintas regiões, a depender da natureza do choque e da estrutura produtiva existente. O desenvolvimento do termo resiliência econômica supre essa lacuna, pois permite compreender de maneira holística a reação dos sistemas socioeconômicos a episódios de crises, além de possibilitar entender como são desenvolvidas as capacidades que fortalecem esses sistemas sem perder a propriedade de alocação eficiente dos recursos, o que inclui a manutenção do fornecimento de bens e serviços essenciais em determinada localidade (Perrings, 2006; Wang; Wey, 2021).

As regiões ou cidades têm forças dinâmicas inerentes às especificidades de capital, recursos humanos ou naturais. Em decorrência disso, são observados fatores externos que influenciam uma dada localidade, como movimentos migratórios, crises financeiras ou econômicas. Fatores como o grau de inserção externa, acessibilidade espacial dentro das cidades e o poder econômico podem contribuir para a geração de resiliência, pois permite potencializar ou não a propagação da crise e a relação desta com a estrutura produtiva local (Östh; Reggiani; Nijkamp, 2018).

Há duas formas de choques econômicos, choques que se realizam sobre a oferta ou sobre a demanda. Quando a sua natureza é em decorrência da escassez de um bem, há elevação dos preços e redução no seu consumo, o que pode causar impactos

diversos de acordo com a estrutura produtiva da região onde ocorre a produção. Já quando a natureza da recessão é de origem na demanda, há um evento que causa a redução do consumo de maneira generalizada, em consequência de um choque de incertezas sobre o futuro. Os impactos são maiores ou menores nas regiões de acordo com a natureza do choque e a estrutura produtiva. A capacidade de adaptação depende das respostas da política macroeconômica e da relevância dos setores produtivos afetados na localidade. Ademais, em qualquer episódio de crise há redução das receitas tributárias, uma vez que a atividade econômica em queda reduz o recolhimento de impostos (Mankiw, 2014).

Os estudos sobre resiliência econômica se tornaram mais relevantes para compreender os impactos da pandemia sobre as estruturas produtivas globais, uma vez que houve súbita crise econômica provocada pela interrupção das atividades econômicas nos países que se situam na liderança das cadeias globais de valor (Panwar *et al.*, 2022).

O debate sobre resiliência econômica permaneceu incipiente até a crise de 2008. O processo de recuperação da crise foi heterogêneo tanto entre os países quanto entre as regiões dentro de um país, o que motivou o debate acadêmico para compreender a razão de uma região se recuperar mais rápido que a outra após o episódio de 2008 (Christopherson; Michie, Tyler, 2010). A conclusão geral é que países que são mais dependentes de um setor específico, como manufatura ou serviços, tiveram maiores dificuldades no processo de recuperação (Lee; Hu; Kung, 2022).

Os estudos sobre resiliência econômica durante a pandemia de Covid-19 analisaram a oportunidade de avaliar medidas de reação a choques recessivos em regiões dependentes de uma dada atividade econômica, como o caso do turismo. Watson e Deller (2021) destacam que planejadores de desenvolvimento econômico regional podem priorizar o incentivo ao turismo local como forma de reduzir a dependência de turistas estrangeiros. A maior dependência em relação ao turismo estrangeiro foi uma das principais causas pela lenta recuperação de algumas regiões durante a pandemia.

Ioan-Franc e Diamescu (2021) destacam que o choque pandêmico serviu como incentivo para o estudo da resiliência não somente no campo da economia, mas também pelos transbordamentos nos mais diversos setores econômicos e sociais, que resultaram em transformações na organização dos sistemas socioeconômicos.

No Brasil, a resiliência econômica é pouco discutida e não são encontrados artigos que relacionem a pandemia à resiliência. Entretanto, alguns efeitos econômicos da pandemia foram avaliados, como o impacto no mercado de trabalho, onde foi possível observar uma abrupta elevação da taxa de desemprego em virtude das medidas de distanciamento social, que se refletiram em maiores contrações do emprego no setor de serviços, principalmente no comércio varejista e hotelaria (Costa, 2020).

Tal fato se soma ao contexto de elevação da informalidade no mercado de trabalho, o que produz um contexto de maiores dificuldades para o processo de recuperação da pandemia, em que pese a adoção de medidas para a contenção dos impactos em alguns setores, como o hoteleiro, em que foram disponibilizadas linhas de financiamento para socorrer o setor com a prerrogativa de evitar maiores danos à atividade econômica (Garbuio *et al.*, 2022).

RELAÇÃO ENTRE RESILIÊNCIA ECONÔMICA E FEDERALISMO FISCAL

Os estudos que relacionam resiliência com federalismo fiscal são incipientes, em que pese o desenvolvimento de pesquisas nos anos 1990. A implementação do Tratado de Maastricht em 1993 deu origem à possibilidade de que a estrutura do federalismo fiscal possa 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 exógenos (Biderman; Arvate, 2004).

Num estudo sobre o impacto da crise de 2008 no orçamento dos estados dos EUA, Cornia e Nelson (2010) mensuram como os orçamentos estaduais sofrem com crises e adaptam 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. No episódio foram registrados déficits orçamentários, sobretudo em estados dependentes de impostos voláteis, que incidem sobre vendas de bens e serviços, como o caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) no Brasil. Os resultados mostram que 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.

Já relacionando resiliência ao federalismo fiscal durante o choque recessivo da pandemia, há estudos desenvolvidos sobre o caso russo. Klimanov *et al.* (2020), analisaram como a pandemia afetou o orçamento das regiões russas. Observaram 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 apontaram que as receitas municipais cresciam mais que as despesas. A partir de abril de 2020, foram implementadas medidas para adaptar a queda das receitas e o aumento das despesas por conta da pandemia. As transferências federais foram elevadas e contribuíram para minimizar a queda na arrecadação das cidades. Ademais, os municípios mais dependentes das receitas de extração de petróleo e mais desenvolvidos foram os mais afetados.

Malkina (2021), por sua vez, mensura como as receitas fiscais das regiões russas foram afetadas e como foi possível gerar resiliência. A autora avaliou dados de receitas mensais de 83 regiões entre janeiro de 2013 e março de 2020, como forma de avaliar o impacto antes da crise e, deste período até dezembro do mesmo ano, 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, houve maior resiliência onde a estrutura produtiva era diversificada, sobretudo em relação ao comércio, indústria e infraestrutura. Outrossim, ressaltou a importância das transferências federais para atenuar o choque, com alta média de 36%.

Chernick, Copeland e Reschovsky (2020) avaliaram de que maneira a pandemia afetou a receita fiscal dos orçamentos de 150 cidades dos Estados Unidos. Os resultados mostram que cidades mais dependentes de impostos voláteis têm menor resiliência. De outro lado, municípios cuja receita é mais dependente de impostos sobre a propriedade têm maior resiliência. Os autores mostram, ainda, que houve diferença na forma como cada cidade sentiu os impactos, em virtude das diferenças na estrutura tributária e produtiva. Cidades que cobram mais imposto com vendas sentiram um impacto de até 30% de redução nas receitas.

FEDERALISMO FISCAL NO BRASIL

A ordem constitucional de 1891 lançou as bases para a descentralização inerente ao ordenamento federativo. A União teria um papel limitado a manter a ordem, a paz e a defesa em relação a qualquer forma de invasão estrangeira, arrecadando impostos sobre importações e sobre o serviço de correios. Os estados teriam livre autonomia para a implementação da política tributária por meio de leis próprias. Ao poder local caberia fornecer apoio às oligarquias estaduais para a obtenção de receitas em troca de apoio político eleitoral (Leal, 2012). Após esse período, ocorreram mudanças incrementais, preservando a característica do modelo brasileiro da alternância entre centralização e descentralização (Moura Fé, 2015).

Diversas mudanças aprimoraram o processo orçamentário. A principal foi a introdução do Orçamento-Programa no início dos anos 1960, que permaneceu durante a Ditadura Militar, onde o processo das discussões orçamentárias foi centralizado e padronizado (1964-1985). Isso teve impacto na execução orçamentária sobre os entes, já que o pleno cumprimento das normas orçamentárias se tornou obrigatório aos Entes subnacionais para assegurar os investimentos determinados pelo Governo Federal (Biderman; Arvate, 2004; Varsano; Mora, 2001).

A necessidade de padronização foi reforçada pelo fato de ter sido proposta a concepção do município como ente federativo durante a Abertura Política e no processo constituinte dos anos 1980. Tal proposta conferiria aos municípios a autonomia e responsabilidade para a implementação de políticas públicas no âmbito local. Além disso, ocorreria a inerente descentralização na arrecadação, de maneira que todos os entes subnacionais passariam a ter responsabilidades para coletar impostos próprios (Azevedo; Silva; Chaves, 2020).

A reforma logrou êxito e os municípios se tornaram entes federativos. O resultado que a reforma introduzida pela Constituição de 1988 teve foi significativo para os municípios, pelo aumento no Fundo de Participação dos Municípios e na partilha do ICMS, duplicando as receitas municipais. Do lado das despesas, houve também alta expressiva em decorrência da elevação de 14% ao ano, em média, das despesas com pessoal após 1988 (Arraes; Lopes, 1999).

Apesar disso, o principal papel de ente tributário foi centralizado na União, o que conferiu a este a necessidade de realizar transferências para Estados e, sobretudo, municípios. Os Estados também têm responsabilidades de transferir parte dos recursos

aos entes municipais, o que torna o sistema de receitas tributárias no Brasil singular (Lazzari; Leal, 2019; Melo; Ramos, 2021; Orair, 2020).

Apesar da autonomia aos municípios, o arranjo federativo constituído foi ineficaz pela ausência de mecanismos de responsabilização pelos gastos com as políticas públicas, causando elevação do endividamento dos entes subnacionais. Estados e municípios tiveram elevação das despesas, o que gerou dificuldades durante os anos iniciais de implementação do Plano Real. Além disso, a elevação brusca da taxa de juros em 1995 limitou o dinamismo da atividade econômica, reduzindo as receitas estaduais. O que se evidenciou ao longo dos primeiros anos de implementação do novo arranjo federativo foi um comportamento *free-rider*, segundo o qual o gestor gastou além do nível que tornava as políticas públicas eficientes (Arraes; Lopes, 1999; Nazareth; Lírio, 2016).

Além disso, a dinâmica orçamentária dos entes federativos foi alterada com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). O dispositivo determinou que cada ente fosse responsável por coletar os impostos próprios que estivessem relacionados à respectiva jurisdição. Houve também preocupação com o endividamento da União, Estados e municípios sobre os gastos com pessoal, os quais não podem comprometer mais de 60% das receitas correntes líquidas, sendo 54% para o Executivo e 6% para o Legislativo. Especificamente aos municípios, foi implementada a Resolução 40 do Senado, de 20 de dezembro de 2001, que determinou que a dívida não pode exceder 1,2 vezes a receita corrente líquida (Azevedo; Silva; Chaves, 2020; Figueiró *et al.*, 2002).

Ademais, apesar dos notórios avanços no arranjo institucional do federalismo fiscal para a implementação de mecanismos que reduzam as desigualdades entre os entes federativos, o arranjo brasileiro ainda tem lacunas que geram conflitos com os entes subnacionais em decorrência de distorções no sistema de transferências, o que limita o efeito redistributivo entre os municípios ricos e pobres (Orair, 2020).

O ORÇAMENTO MUNICIPAL NO BRASIL

A Constituição Federal dotou os municípios de autonomia tanto política quanto fiscal. Com isso, os municípios têm um conjunto de impostos de sua atribuição. O primeiro é o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), que se aplica à posse de um imóvel e depende de lei própria para implementação, sendo necessário haver itens que comprovem a urbanização no local. 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), 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 (Azevedo; Silva; Chaves, 2020).

O terceiro é a Contribuição de Melhoria, implementado para um conjunto de moradores de uma dada região da cidade em que tenha havido obra decorrente de investimento. O fato gerador da cobrança é o ganho proveniente da valorização dos imóveis na localidade e visa promover o retorno do valor investido, não podendo exceder o valor total da obra. Há também a Contribuição para a Iluminação Pública, que assegura a cobrança por parte dos munícipes para garantir recursos específicos para essa finalidade (Massardi; Abrantes, 2014).

Há, por fim, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). O imposto se aplica à 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).

Já 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). 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. Ele é composto por 25,5% do Imposto de Renda dos residentes dos municípios e 25,5% da produção industrial (Barroso, 2013; 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.

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 ocorrem por meio de três tributos partilhados. O primeiro é o Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA), onde 50% do imposto é 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), onde 75% da receita pertence aos Estados e os 25% restantes podem ser partilhados com os municípios, sobretudo onde ocorreu o fato gerador, de acordo com a legislação de cada estado. Os percentuais sofreram alterações em decorrência da implementação da EC nº 106/2020, onde do valor partilhado com os municípios, um mínimo de 65% precisa estar relacionado ao Valor Adicionado Fiscal do município e, no máximo 35%, a depender das leis estaduais. Deste último percentual, 10% são obrigatórios para municípios com melhorias nos indicadores educacionais. Por fim, o terceiro imposto é o Fundo do IPI-exportação, que é de responsabilidade federal, onde o Estado recebe 10% do total arrecadado com o tributo, e 25% deste valor deve ser partilhado com os municípios (Biderman; Arvate, 2004; Brasil, 2020a; 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 política pública. Ademais, existem as transferências para a saúde, por meio do SUS, que assumem responsabilidades compartilhadas na arrecadação entre todos os entes (Biderman; Arvate, 2004; Melo; Ramos, 2021).

Além das transferências, outro fator que modificou o orçamento dos municípios foi a implementação da LRF, pois 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 4.500 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 (Figueiró *et al.*, 2002).

Santos e Nazareth (2017) apontam para o fato de que os municípios com mais de 200.000 habitantes têm 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. À exceção destas, os municípios com mais de 200.000 habitantes têm também a maior parte da partilha da receita do ICMS.

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%. 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 local (Orair, 2020).

METODOLOGIA

A pandemia de Covid-19 difere dos episódios comumente observados de crises econômicas. A razão é que esta causou um choque recessivo tanto na oferta quanto na demanda agregada, em virtude da interrupção da produção de bens e serviços e do consumo, sobretudo de serviços que necessitam que o consumo ocorra de maneira presencial. Dessa maneira, os sistemas orçamentários sofreram com restrições raramente observadas, já que normalmente as crises recaem ou somente sobre a oferta ou somente sobre a demanda (Mankiw, 2014).

Para a pesquisa, foram selecionados os municípios com mais de 200.000 habitantes. A escolha se baseou nos dados de estimativas populacionais do IBGE divulgados anualmente em decorrência das razões expostas na seção anterior, onde demonstramos, a partir da literatura, que municípios pequenos são mais dependentes das transferências, tendo, por consequência, pouca autonomia financeira para encontrar alternativas no lado das receitas. Assim, para o ano de 2020 havia 155 municípios que atendiam a esse critério de recorte populacional. Entretanto, foram utilizados 152 municípios na amostra, uma vez que não foi identificado no banco de dados utilizado os

dados de Brasília (DF), há divergências nos dados de Carapicuíba (SP), além do município de São Paulo que tem características que não permitem comparações.

Foram utilizadas duas fontes de dados. A primeira é a que integra o conjunto de receitas dos municípios. Os dados estão presentes no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). A razão para a escolha dos dados visa a descrição em detalhes de cada unidade do orçamento municipal.

Para permitir a análise acerca da variação do orçamento, serão apresentados os dados do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). A cada bimestre os entes federativos são obrigados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) a apresentar a situação orçamentária, com a finalidade de permitir a avaliação acerca do endividamento de cada ente.

Tendo em vista que o objetivo é mensurar a resiliência no momento em que as economias locais sofrem o choque recessivo, a variação bimestral permite a análise no decorrer de seis momentos durante cada ano. O recorte temporal da distribuição dos dados se deu entre o primeiro bimestre de 2018 e o sexto bimestre de 2021. Dessa forma, foram analisados 24 bimestres. Há a ressalva que o Siconfi é alimentado periodicamente pelos entes federativos, o que pode levar à ausência de algum dado.

O segundo conjunto de dados se refere à inflação no Brasil. Os dados inflacionários estão disponíveis no banco de dados Ipeadata, do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada (IPEA), e dentre os diversos indicadores, foi escolhido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) por ser o indicador que serve como referência para metas inflacionárias utilizadas pelo Banco Central e pelo Ministério da Fazenda. A cobertura temporal compreendeu os anos de 2018 a 2021.

A avaliação dos dados compreendeu um conjunto de etapas. A primeira consistiu em desagregar os dados brutos do Siconfi de cada variável, uma vez que o banco de dados insere a totalidade das receitas. Essa etapa permitiu padronizar as informações em planilha, a fim de possibilitar a compilação dos dados.

Na segunda etapa ocorreu ajuste em termos reais, ou seja, descontada a inflação, de cada variável. Isso foi necessário, uma vez que a moeda sofre desvalorização por conta da inflação. Dessa forma, o valor pago em uma data vale menos comparado a uma data futura, o que implica em distorções ao ser realizada a comparação temporal como a do presente estudo, que abrange um período de quatro anos.

Na terceira etapa foi realizada a divisão entre receita tributária, que abrange o conjunto de tudo que é arrecadado exclusivamente pelo município, e as receitas totais, que incluem, além das receitas tributárias, as transferências intergovernamentais, receitas de capital, outras receitas correntes, agrícolas, industriais e de serviços.

Na quarta etapa, que é a central para a elaboração do estudo, foram compiladas as médias das receitas totais, tributárias e de transferências dos municípios analisados, com base nas respectivas regiões em que estão situados. Tal análise permitiu verificar a flutuação das receitas durante o choque pandêmico.

Finalmente, na quinta e última etapa, estimamos os efeitos da pandemia de Covid-19 por meio de uma regressão linear com efeitos fixos para dados em painel para capturar os efeitos da pandemia sobre as receitas dos maiores municípios brasileiros.

Para isso, analisamos o banco de dados composto pelas médias regionais, de forma a reduzir potenciais efeitos específicos de certos municípios, e estimamos o efeito da pandemia, mensurado como uma variável *dummy* que captura o período posterior ao 1º bimestre de 2020 (0 antes do primeiro bimestre e 1 após o primeiro bimestre), tendo como controle um polinômio de segundo grau de tendência, de modo a capturar efeitos gerais de crescimento ou redução das receitas, e também *dummies* bimestrais para eliminar potenciais sazonalidades dos dados.

Posto isto, estimamos as seguintes regressões:

$$(1) \text{ Receita Total}_{it} = \alpha + c_i + \beta * \text{ Covid}_{it} + \mathbf{Z}_{it} \boldsymbol{\sigma} + \varepsilon_{it}$$

$$(2) \text{ Receita Tributária}_{it} = \alpha + c_i + \beta * \text{ Covid}_{it} + \mathbf{Z}_{it} \boldsymbol{\sigma} + \varepsilon_{it}$$

$$(3) \text{ Receita Transferência}_{it} = \alpha + c_i + \beta * \text{ Covid}_{it} + \mathbf{Z}_{it} \boldsymbol{\sigma} + \varepsilon_{it}$$

onde *i* se refere à região, *t* ao bimestre e α , c_i e ε_{it} são, respectivamente, a constante, o efeito fixo regional e o erro idiossincrático. Covid_{it} é a variável independente de interesse, que captura o período após a deflagração da pandemia, e $\text{Receita Total}_{it}$, $\text{Receita Tributária}_{it}$ e $\text{Receita Transferência}_{it}$ são as variáveis dependentes de interesse que capturam a receita municipal. O vetor \mathbf{Z}_{it} é composto pela tendência quadrática e as *dummies* de bimestre.

A expectativa é que o efeito da pandemia seja negativo para a Receita Tributária, positivo para a Receita das Transferências e sem efeito para a Receita Total.

RESULTADOS

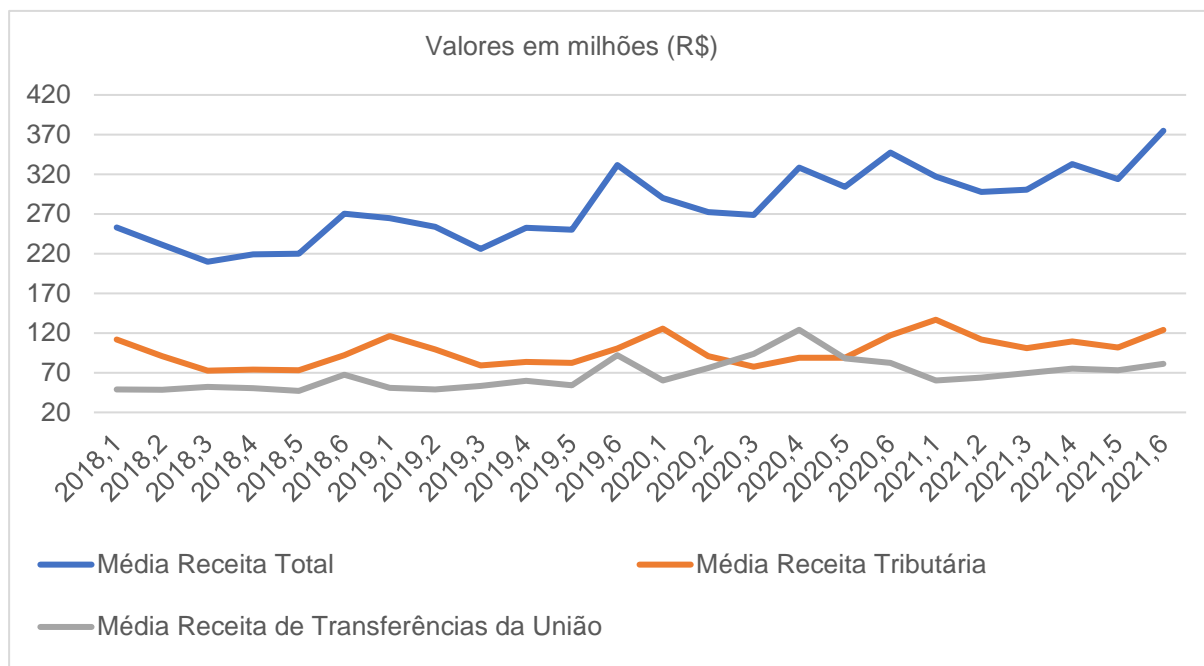
A primeira região analisada foi a Centro-Oeste. A média da receita, exceto intraorçamentária dos 11 municípios desta região, sofreu substancial impacto positivo no terceiro e no quarto bimestre de 2020. No terceiro bimestre de 2020, houve queda da receita total, contrariando o observado em 2018 e 2019, quando foram observadas altas na arrecadação total.

Tal impacto pode ser explicado pela menor arrecadação tributária durante o choque da pandemia, que ficou abaixo dos valores observados no mesmo período de 2018 e 2019. Importante observar que a queda da receita total ocorre mesmo considerando a substancial elevação das receitas de transferências da União.

No quarto bimestre, por sua vez, houve alta substancial das receitas totais, o que novamente contraria o observado em 2018 e 2019. O resultado se explica pela significativa elevação das transferências aos municípios da Região. O volume direcionado a esses municípios é tão mais elevado que no quarto bimestre de 2020 a receita transferida ultrapassa a receita tributária em importância.

O Gráfico 1 também mostra que após o quarto bimestre há queda nas transferências e retorno à trajetória observada no período anterior à pandemia. A partir do quinto bimestre as receitas tributárias também seguem a mesma tendência de 2018 e 2019. Tais retornos à tendência anterior se refletem nas receitas totais que voltam ao mesmo comportamento.

Gráfico 1 – Média das receitas totais, tributárias e de transferências da União no Centro-Oeste (R\$)



Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

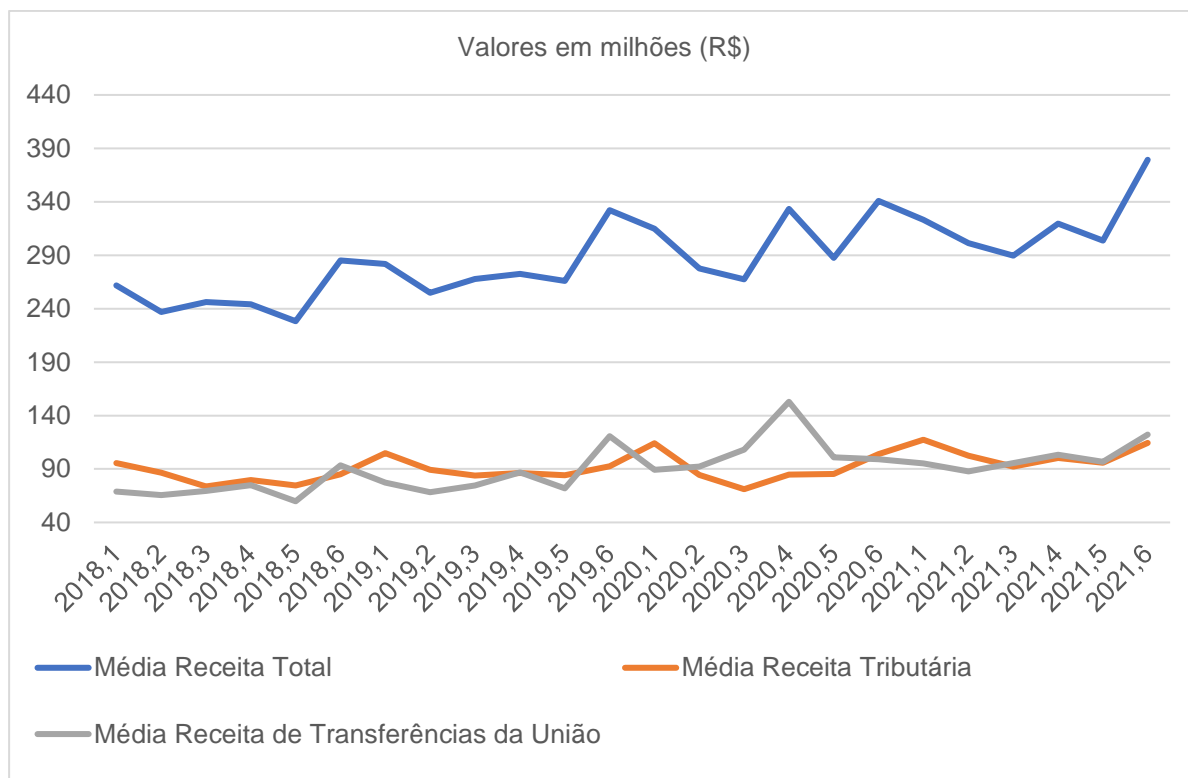
Os 30 municípios da amostra situados na Região Nordeste apresentam comportamento semelhante ao observado no Centro-Oeste. No segundo bimestre de 2018 e 2019, respectivamente, houve queda da arrecadação total. Tal fato se repetiu no segundo bimestre de 2020.

No terceiro bimestre, contudo, houve queda na receita total em 2020, fato não observado nos anos de 2018 e 2019. A diferença pode ser observada por meio da receita tributária, que caiu de maneira acentuada no terceiro bimestre de 2020. Nos anos de 2018 e 2019, diferentemente do observado durante o período da pandemia de Covid-19, houve estabilidade da arrecadação tributária dos municípios nordestinos.

No quarto bimestre de 2019, a arrecadação total voltou a subir. O mesmo fato foi observado no quarto bimestre de 2020. Contudo, houve alta da receita total no quarto bimestre de 2020 em uma escala superior ao observado no mesmo período de 2019.

No quarto bimestre de 2020 houve significativa alta no volume transferido da União aos municípios nordestinos e das receitas tributárias de competência local, mas as transferências aumentaram em um ritmo superior. Tal fato está diretamente alinhado à EC 106/2020 e à literatura que aponta para a resiliência econômica durante a pandemia por meio das transferências intergovernamentais.

Gráfico 2 – Média das receitas totais, tributárias e de transferências da União no Nordeste (R\$)

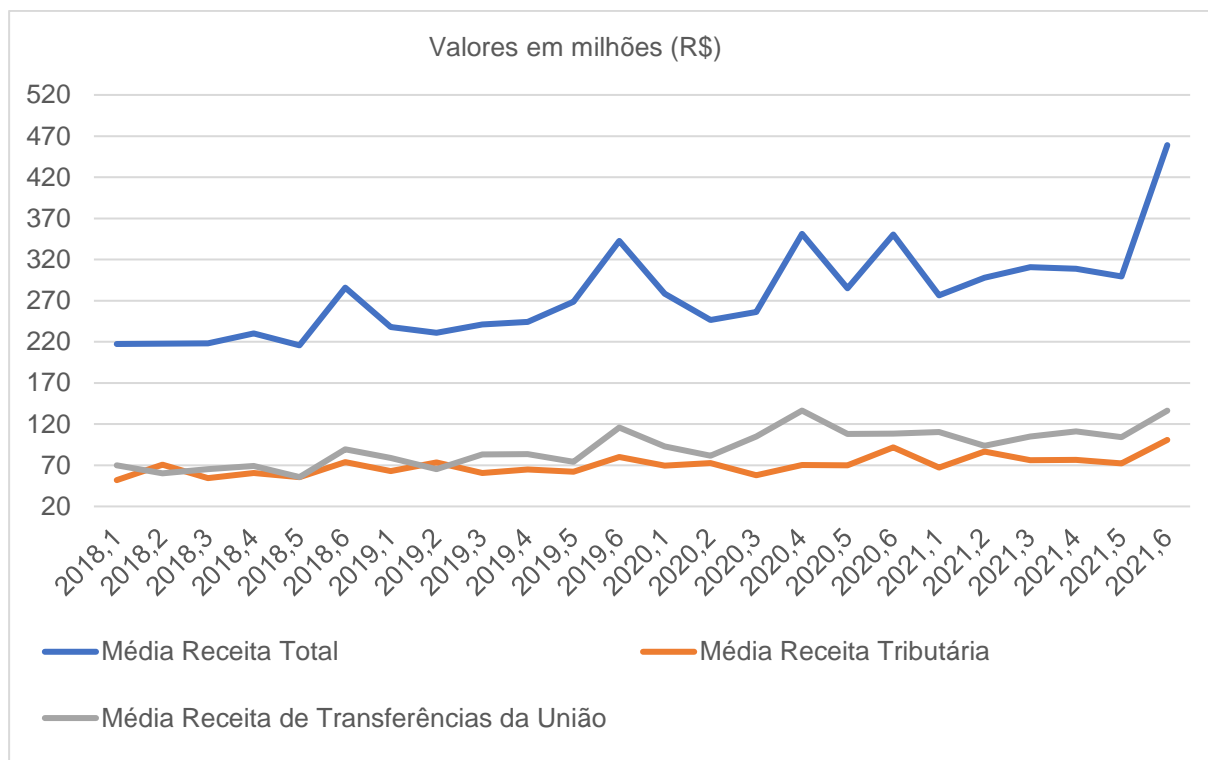


Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

A média das receitas totais dos 12 municípios da Região Norte apresentou comportamento diferente do observado no Centro-Oeste e no Nordeste, uma vez que não houve queda da receita durante o período mais acentuado do distanciamento social, ocorrido entre o segundo e o terceiro bimestre de 2020. Há um padrão de alta nas receitas tributárias no segundo bimestre de cada ano e queda no terceiro bimestre no mesmo período, ou seja, 2018 e 2019, nesta região. Tal fato se repete durante a chegada da pandemia.

A diferença é que essa região recebeu um volume maior de transferências da União já no segundo bimestre de 2020, o que se refletiu na manutenção da trajetória. Quando foi aprovada a EC 106/2020 houve incremento ainda maior das transferências, provavelmente resultante da União, o que levou a um crescimento das receitas totais no terceiro bimestre de 2020. No quarto bimestre do mesmo ano, o governo federal liberou menos recursos para esses municípios, o que resultou em queda significativa nas receitas totais, conforme é possível observar no Gráfico 3. A partir do quinto bimestre de 2020 houve o retorno à trajetória de arrecadação.

Gráfico 3 – Média das receitas totais, tributárias e de transferências da União no Norte (R\$)

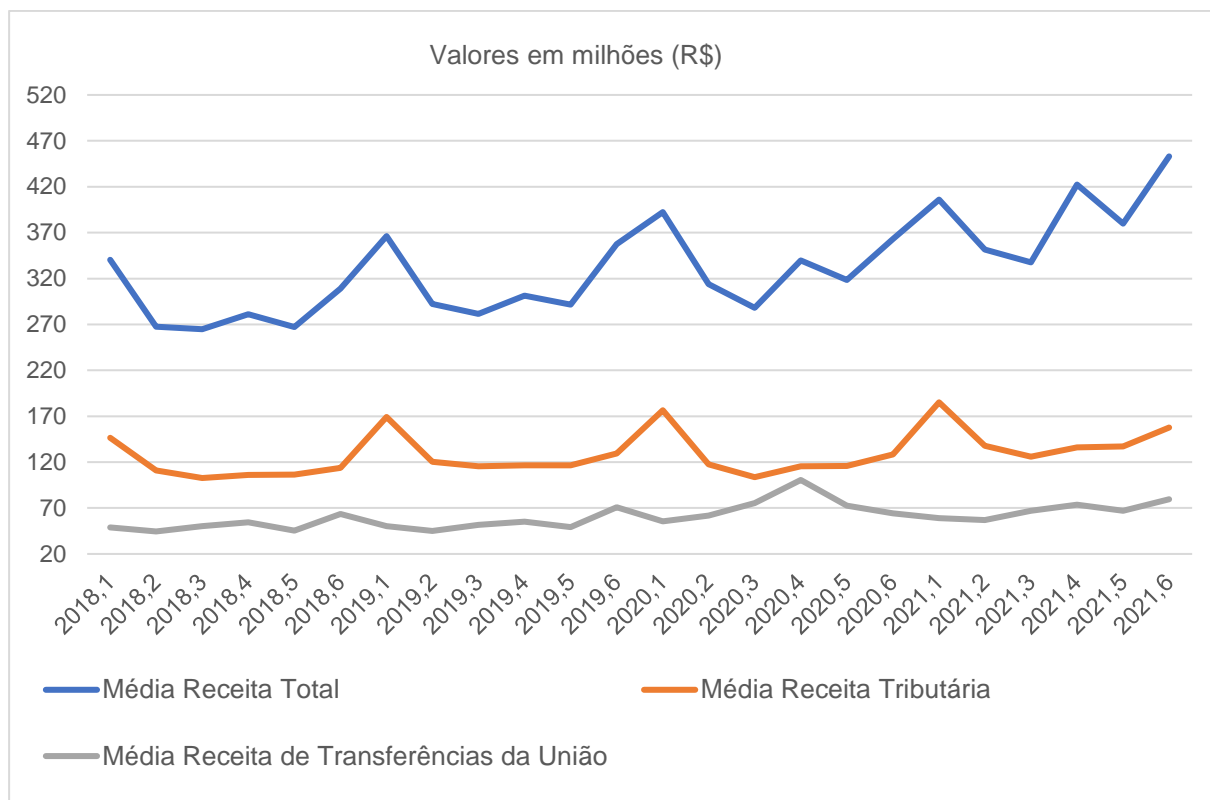


Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

O Sudeste apresenta a maior quantidade de municípios na amostra, que totalizam 72, o que representa quase metade da amostra. O comportamento observado nessas cidades não divergiu em termos de padrões observados durante o segundo e o terceiro bimestres de 2020, bimestres em que as respostas à pandemia foram mais intensas. Nos dois bimestres há tipicamente uma queda na arrecadação total, cuja diferença foi a intensidade da queda, que foi substancialmente maior que a identificada em anos anteriores.

Tal resultado é novamente explicado pela queda nas receitas tributárias no período de maiores restrições. Houve leve recuperação no quarto bimestre de 2020 da arrecadação de atribuição local. Entretanto, nesse período foi liberado pelo governo federal um volume significativo de recursos por meio das transferências da União a esses municípios, o que resultou em alta igualmente significativa do total das receitas, em que pese a menor participação das transferências para esse grupo de cidades. Novamente, a partir do quinto bimestre de 2020, ocorre o retorno à trajetória dos anos de 2018 e 2019 para os três grupos de receitas.

Gráfico 4 – Média das receitas totais, tributárias e de transferências da União no Sudeste (R\$)

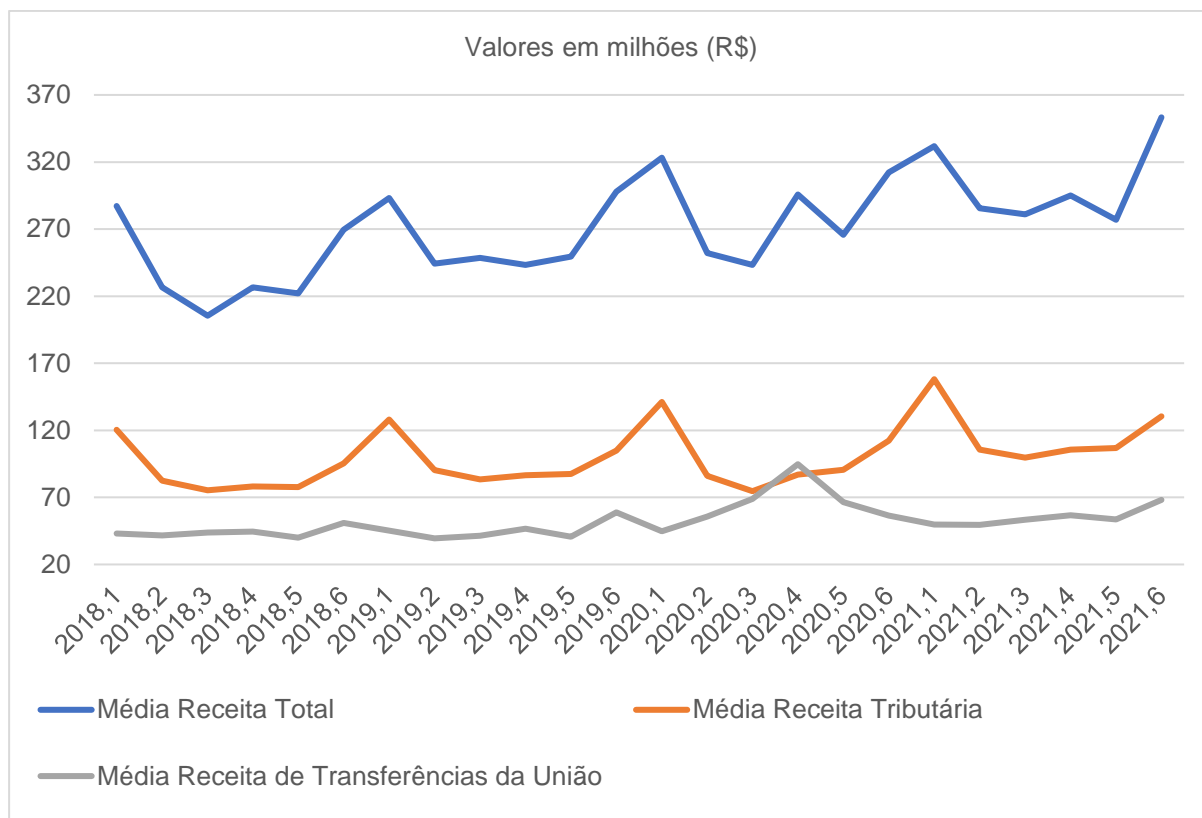


Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

Os 27 municípios que abrangem a amostra da Região Sul apontam para a evidência mais robusta das transferências como mecanismo de resiliência econômica para o federalismo brasileiro durante a pandemia de Covid-19. Ao observar o padrão de arrecadação da receita total no segundo e terceiro bimestres de 2020, comparativamente aos anos de 2018 e 2019, não foi identificada mudança significativa. Esse fato se explica, a exemplo da Região Norte, por um maior volume de transferências da União, o que compensou a queda mais significativa das receitas tributárias.

Entretanto, o quarto bimestre é o que merece mais destaque, uma vez que nesses dois meses há um volume significativo de recursos transferidos, que impulsiona a receita total para cima e ultrapassa a receita tributária em importância. No quinto bimestre, por sua vez, as transferências da União retornam ao patamar observado nos dois anos anteriores para igual período, o que resultou em queda da receita total, já que não houve a recuperação necessária nas receitas tributárias para que pudesse sustentar o patamar verificado no quarto bimestre. Após esse período, as três receitas apresentaram a trajetória identificada no mesmo período.

Gráfico 5 – Média das receitas totais, tributárias e de transferências da União no Sul (R\$)



Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

O resultado dos dados descritivos, portanto, mostra como em um período de crise como a da pandemia as transferências podem desempenhar importante mecanismo que seja capaz de atenuar os impactos da perda de arrecadação de um ente federativo. O estudo dos municípios brasileiros se destaca, uma vez que a introdução do ISSQN atribuiu à receita local um componente não comumente observado em outros países, que é a maior dependência dos ciclos econômicos para os orçamentos municipais. Tal fato se soma à cobrança do ITBI, que depende do volume de transações no mercado imobiliário, e este depende igualmente da oferta de crédito em âmbito nacional para a compra de imóveis.

Finalmente, os resultados da análise de regressão são apresentados na Tabela 1. Eles indicam, conforme apontado na discussão dos dados descritivos, que com a pandemia de Covid-19, há queda na receita tributária média nas regiões, na casa dos R\$ 12,3 milhões, enquanto há aumento médio da receita originada das transferências federativas na casa dos R\$ 23,4 milhões de reais, ambos significantes estatisticamente com p-valores inferiores ao 0,01%.

Conforme discutido anteriormente, as transferências federativas foram um colchão de resiliência aos maiores municípios brasileiros, pois, por meio delas, o efeito da pandemia foi neutralizado. O efeito líquido das receitas totais do município, não obstante o sinal negativo encontrado na Tabela 1 de R\$ 6,4 milhões, é insignificante do ponto de vista estatístico. Dessa forma, não temos confiança para dizer que esse efeito é diferente de zero.

Tabela 1 – Análise dos efeitos da pandemia sobre as Receitas Totais, Tributárias e das Transferências dos maiores municípios brasileiros (em milhões de reais)

	Receita Total	Receita Tributária	Receita Transferência
COVID	-6.367 (8.152)	-12.305 (3.612)***	23.371 (4.243)***
tendência	2.859 (1.174)*	0.656 (0.520)	2.182 (0.611)***
tendência quadrática	0.088 (0.045)	0.059 (0.020)**	-0.086 (0.024)***
2.bimestre	-38.372 (6.718)***	-23.2 (2.977)***	-8.878 (3.497)*
3.bimestre	-48.256 (6.641)***	-36.667 (2.942)***	-0.067 -3.456
4.bimestre	-23.824 (6.608)***	-32.362 (2.928)***	11.307 (3.439)**
5.bimestre	-45.484 (6.626)***	-35.89 (2.936)***	-2.797 -3.448
6.bimestre	14.132 (6.701)*	-20.05 (2.969)***	15.141 (3.487)***
_cons	263.066 (7.443)***	107.949 (3.298)***	49.802 (3.874)***
R ²	0.82	0.76	0.68
N	120	120	120

Fonte: os autores, com base em dados do Siconfi (2023).

Observações: Análise de regressão linear para dados em painel composto pelas médias de receita regional em temporalidade bimestral entre 2018 e 2021 com efeitos fixos.

Tendência e tendência quadrática indicam um controle de tendência da curva de receitas enquanto as variáveis 2.bimestre a 6.bimestre capturam qualquer sazonalidade média ao longo do ano. Coeficientes e erros-padrões em parênteses. * p<0.05; ** p<0.01; *** p<0.001.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pandemia resultou em uma desorganização das atividades produtivas globais, o que levou à maior necessidade de estudos sobre a capacidade de adaptação ao

consequente choque recessivo. Nesse sentido, os estudos sobre resiliência econômica ganharam destaque e, no caso de países federativos, o orçamento dos governos locais se tornou amplamente discutido, em que pese a ausência de discussões no Brasil.

Além disso, mostrou que o caso do federalismo brasileiro é complexo em decorrência dos conflitos federativos, que se agudizaram durante a crise iniciada em 2014. Foi em meio a esse cenário que o país foi acometido pela crise pandêmica.

Os resultados indicam que os efeitos da pandemia sobre as receitas tributárias dos municípios mais populosos no Brasil não foram tão grandes quanto o previamente esperado. Importante notar os efeitos do aumento das transferências da União, que aumentaram em ordem fora do tradicional, reduzindo ainda menos o impacto da pandemia, algo que já foi apontado por Malkina no caso da Rússia.

Esse estudo indica, portanto, que a pandemia não gerou crise fiscal nos municípios brasileiros, que, de fato, encontraram uma situação mais confortável, pois não obstante as pequenas quedas na receita tributária, que não foram maiores do que em períodos anteriores, a política mais generosa de transferência de recursos por parte do governo federal foi mais do que o suficiente para dar conta das perdas de arrecadação. A análise de regressão analisada buscou capturar efeitos médios, não controlando para variáveis que podem impactar na dinâmica econômica dos municípios e, por consequência, nos efeitos da pandemia sobre as suas receitas. Futuras pesquisas devem destrinchar os diferentes perfis econômicos de municípios a fim de verificar se os resultados encontrados aqui se repetem em todos os municípios ou se há heterogeneidade nos achados.

Importante apontar como nota final que os municípios aqui estudados, por serem os de maior perfil populacional, deveriam ser os mais afetados pela queda da receita tributária. É esperado que para os outros municípios brasileiros, com menor população e, por consequência, mais dependentes das transferências federativas, tenham tido impacto ainda menor em suas receitas.

Ademais, como o artigo se limita à estatística descritiva básica e uma análise de regressão embasada nos efeitos médios regionais, os resultados demandam, assim, cautela em sua avaliação. Por se tratar de um debate incipiente no Brasil, houve a necessidade de incorporar à pesquisa um longo referencial teórico, como forma de incentivar pesquisadores a contribuir com a agenda de pesquisa sobre resiliência econômica no orçamento nos municípios brasileiros. Todavia, para isso, o espaço ficou

limitado para incorporar técnicas mais robustas e explorar heterogeneidades entre os municípios brasileiros que devem ser exploradas em pesquisas futuras e que testem hipóteses causais sobre as indicações de resiliência econômica orçamentária municipal aqui encontradas.

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: 11 abr. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2020v17n45p3> . Acesso em: 11 abr. 2023.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v11i1.258> . Acesso em: 21 mar. 2023.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. R. **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Elsevier, 2004.

BRASIL. 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 ago. 2022.

BRASIL. 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.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.17310/ntj.2020.3.04> . Acesso em: 04 mar. 2023.

CHRISTOPHERSON, S.; MICHIE, J.; TYLER, P. Regional Resilience: theoretical and empirical perspectives. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 3, p. 3-10, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsq004>. 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: 11 de fevereiro de 2023.

COSTA, S. S. Pandemia e desemprego no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 969-978, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220200170>. Acesso em: 1º jul. 2023.

FEIJÓ, C. *et al.* **Contabilidade social**: a nova referência das contas nacionais do Brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2008.

FIGUEIRÓ, R. *et al.* **Informe-se**, n. 49, dez. 2002. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16444/1/PRPer214067_Informe-se_n49_compl_P_BD.PDF. Acesso em: 04 mar. 2023.

GARBUIO, Maria Emília Martins da Silva *et al.* Gestão de crise no turismo: reflexos da pandemia da covid nos meios de hospedagem do município de Torres, Rio Grande do Sul – Brasil. **Revista Científica do Programa de Pós-Graduação em Turismo e Hotelaria da Universidade do Vale do Itajaí**, v. 24, n. 3, p. 527-547, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14210/rtva.v24n3.p527-547>. Acesso em: 1º jul. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA (IPEA). IPEADATA: Banco de Dados do Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada. **Macroeconômico**. 2022. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em: 24 out. de 2022.

IOAN-FRANC, V.; DIAMESCU, A. M. The crisis after crisis – resilience or reset? **Amfiteatru**, v. 23, n. 58, p. 864-874, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.24818/EA/2021/58/864>. Acesso em: 1º jul. 2023.

KLEIN, R. J. T.; NICHOLLS, R. J.; THOMALLA, F. Resilience to natural Hazards: How useful is this concept? **Environmental Hazards**, n. 5, p. 35-45, 2003. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1464286704000105>. Acesso em: 1º jul. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1106/JPBAFM-07-2020-0123>. Acesso em: 04 mar. 2023.

LAZZARI, E. A.; LEAL, J. L. A política tributária brasileira sob o olhar da desigualdade: regressividade estável, persistente e duradoura. *In*: ARRETCHE, M.; MARQUES, E.;

FARIA, C. A. P. (org.). **As políticas da política**: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Unesp, 2019.

LEE, C. T.; HU, J. L.; KUNG, M. H. Economic Resilience in the Early Stage of the COVID-19 Pandemic: An Across-Economy Comparison. **Sustainability**, v. 14, p. 1-25, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/su14084609>. Acesso em: 1º jul. 2023.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.24136/eq.2021.009>. Acesso em: 04 mar. 2023.

MANKIWI, N.G. **Macroeconomia**. 8. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2014. Disponível em: <https://pdfcoffee.com/macroeconomia-mankiw-8-edicao-portugues-2-pdf-free.html>. Acesso em: 30 ago. 2022.

MARTIN, R. Regional economic resilience, hysteresis and recessionary shocks. **Journal of Economic Geography**, v. 12, p. 1-32, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr019>. 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. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaopublica/article/view/1865>. Acesso em: 05 mar. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/rdc.2021.56848> . Acesso em: 05 mar. 2023.

MOURA FÉ, R. M. A repartição de rendas entre os entes da federação e sua repercussão na caracterização do federalismo brasileiro: uma investigação acerca do desenvolvimento do federalismo fiscal-financeiro no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 5, n. 1, p. 93-114, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i1.2869>. Acesso em: 04 mar. 2023.

NAZARETH, M. S.; LÍRIO, V. S. Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política. **Perspectiva Econômica**, v. 12, n. 1, p. 16-28, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/pe.2016.121.02>. Acesso em: 04 mar. 2023.

OLIVEIRA, V.; LOTTA, G. S. Momentos da Recentralização: Repasses e Relações Intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 52, p. 1-22, 2019. Disponível em: <https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/momentos.pdf>. Acesso em: 02 set. 2023.

ORAIR, R. O. **Dilemas do financiamento das políticas públicas nos municípios brasileiros**: uma visão geral. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9181/1/Dilemas%20do%20Financiamento.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2023.

ÖSTH, J.; REGGIANI, A.; NIJKAMP, P. Resilience and accessibility of Swedish and Dutch municipalities. **Transportation**, v. 45, p. 1051-1073, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11116-017-9854-3>. Acesso em: 04 mar. 2023.

PANWAR, R. *et. al.* The future of global supply chains in a post-COVID-19 world. **California Management Review**, Califórnia, v. 64, n. 2, p. 5-23, 2022.

PENHA, M. B. B. Os Founding Fathers, o federalismo fiscal americano e as falhas do sistema tributário brasileiro. **Revista Eletrônica Da PGE-RJ**, 3(3), p. 1-25, 2020 Disponível em: <https://doi.org/10.46818/pge.v3i3.175>. Acesso em: 02 ago. 2023.

PERRINGS, C. Resilience and sustainable development. **Environment and Development Economics**, v. 11, p. 417-427, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S1355770X06003020> . Acesso em: 18 out. 2022.

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. Disponível em: <https://doi.org/10.12957/geouerj.2017.32055>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8. ed. 2019. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>. Acesso em: 29 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: 04 mar. 2023.

SERRA, J.; AFONSO, J., Fiscal Federalism in Brazil: An Overview (January 01, 2007). **CEPAL review**, v. 91, p. 29-51, Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2548197>. Acesso em: 02 ago. 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=J9lxk+5Ds0YtRIFdYVdv2fMf.node2>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SUZART, J. A. S., ZUCCOLOTTO, R., ROCHA, D. G. Federalismo Fiscal e as Transferências Intergovernamentais: um Estudo Exploratório com os Municípios Brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, n. 11, v. 1, p. 127-145, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14392/asaa.2018110107>. Acesso em: 02 set. 2023.

VARSANO, R.; MORA, M. Fiscal Decentralization and Subnational Fiscal Autonomy in Brazil: Some Facts of the Nineties (December 2001). **IPEA Working Paper n. 854**. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.297240> . Acesso em: 04 mar. 2023.

WANG, Z.; WEI, W. Regional economic resilience in China: Measurement and determinants. **Regional studies**, v. 55, n. 7, p. 1228-1239, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1060/00343404.2021.1872779>. Acesso em: 18 out. 2022.

WATSON, P.; DELLER, S. Tourism and economic resilience. **Tourism Economics**, v. 20, p. 1-23, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1354816621990943>. Acesso em: 1º jul. 2023.

WINK, R. Regional economic resilience: European Experiences and Policy Issues, **Raumforschung and Raumordnung**, v. 72, n. 4, p. 85-91, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13147-013-0265-4>. Acesso em: 30 ago. 2022.