

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ÁQUILA BRAGA FERREIRA

**FEDERALISMO, MUNICÍPIOS E A PANDEMIA: A LC Nº 173/2020 E O CASO
GAÚCHO**

Porto Alegre

2021

ÁQUILA BRAGA FERREIRA

**FEDERALISMO, MUNICÍPIOS E A PANDEMIA: A LC Nº 173/2020 E O CASO
GAÚCHO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Porto Alegre

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Ferreira, Áquila Braga

Federalismo, municípios e a pandemia: a LC nº
173/2020 e o caso gaúcho / Áquila Braga Ferreira. --
2021.

75 f.

Orientadora: Rosa Angela Chieza.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Federalismo Fiscal. I. Chieza, Rosa Angela,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

ÁQUILA BRAGA FERREIRA

**FEDERALISMO, MUNICÍPIOS E A PANDEMIA: A LC Nº 173/2020 E O CASO
GAÚCHO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientadora: Profa. Dra. Rosa Angela Chieza

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2021.

BANCA EXAMINADORA:

Profa. Dra. Rosa Angela Chieza – Orientadora

UFRGS

Prof. Dr. Róber Iturriet Ávila

UFRGS

Dr. Sérgio Wulff Gobetti

IPEA

Dedico este trabalho aos meus pais, que sempre me apoiaram.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Luiz e Marilene, que me ensinaram desde cedo a importância da educação, que sempre me apoiaram e que não pouparam esforços para que eu tivesse as melhores condições para estudar. Minha eterna gratidão.

À minha irmã, que mesmo a distância, sempre foi um exemplo para mim.

À minha companheira Jéssica, que sempre esteve ao meu lado me fazendo companhia e me apoiando.

A Deus por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

Agradeço a todos os professores da Faculdade de Ciências Econômicas, aos quais nutro grande respeito e admiração.

À Prof^a. Rosa Chieza, por ter aceitado orientar meu trabalho, e pela atenção e paciência que teve comigo durante esse período.

A todos os servidores da UFRGS, em especial ao pessoal da biblioteca da FCE, pessoas que tive a oportunidade de conviver diariamente enquanto fui bolsista, e que sempre me trataram muito bem.

Aos meus amigos que estiveram comigo durante toda essa caminhada, e quais a amizade vale mais que qualquer diploma.

Agradeço a Confederação Nacional de Municípios, entidade que abriu as portas me acolhendo como estudante e como profissional, e onde tive a oportunidade de conhecer grandes pessoas.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram no processo da minha formação, o meu muito obrigado.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar se o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus Sars-Cov-2 (covid-19), instituído pela Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, foi efetivo em mitigar os efeitos da pandemia nas finanças dos municípios gaúchos em acordo com o modelo federativo brasileiro. Inicialmente apresenta-se uma revisão teórica do federalismo enquanto teoria, e de como esse sistema tem sido empregado no Brasil desde a Proclamação da República (1889), com destaque para os aspectos relacionados ao ente local, desde a Constituição Federal de 1988, e ao contexto atual da pandemia de covid-19. A LC nº 173/2020, transferiu o total de R\$60 bilhões entre Estados e Distrito Federal (R\$37 bilhões) e municípios brasileiros (R\$23 bilhões), sendo que os 497 municípios gaúchos, foco da pesquisa, receberam R\$1.482.046.186. Observou-se que, em 2020, as receitas tributárias municipais caíram -3,40%, e que a despesa em saúde e assistência social aumentaram em 12,29% e 5,35%, respectivamente, em 2020 comparados a 2019, todavia o total das receitas municipais cresceu 1,89%. Portanto, a LC nº 173/2020 ajudou a atenuar os efeitos da pandemia, pelo menos no que diz respeito as finanças públicas municipais do Rio Grande do Sul.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal. LC nº 173/2020. COVID-19. Receitas Municipais.

RÉSUMÉ

L'objectif de ce travail, c'est de vérifier si le Programme Fédératif de lutte contre le coronavirus Sars-Cov-2 (covid-19), institué par la loi complémentaire n°173, du 27 mai 2020, a été efficace pour atténuer les effets de la pandémie sur les finances des communes de la région sud du pays, selon le modèle fédératif brésilien. Tout d'abord, on vous présente une révision théorique du fédéralisme en tant que théorie, ensuite, en mettant l'accent sur les aspects liés à l'entité locale, depuis le Constitution Fédérale de 1988, et le contexte actuel de la pandémie covid-19, on vous montre comment ce système est utilisé au Brésil depuis la Proclamation de la République (1889). La LC n° 173/2020 a versé un total de R\$60 milliards entre les États et le District fédéral (R\$37 milliards) et les municipalités brésiliennes (R\$23 milliards), cela veut dire, les 497 municipalités du Rio Grande do Sul, centre de la recherche, ont reçu R\$1 482 046 186. Il a été observé qu'en 2020, les recettes fiscales municipales ont diminué de -3,40 % et que les dépenses de santé et d'assistance sociale ont augmenté respectivement de 12,29 % et de 5,35 % en 2020 par rapport à 2019, mais le total des recettes municipales a augmenté de 1,89 %. Par conséquent, la LC n° 173/2020 a contribué à atténuer les effets de la pandémie, au moins en ce qui concerne les finances publiques municipales du Rio Grande do Sul.

Móts-clés: Fédéralisme fiscal. LC n°173/2020, COVID-19. Revenus municipaux.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de municípios por cada porte populacional.....	40
Tabela 2 - Distribuição dos recursos da Lei nº 173/2020 da União para os demais entes federados.....	43
Tabela 3 – Variação anual da Despesa Total Liquidada nos Municípios do RS.....	45
Tabela 4 - Gastos na Função saúde e sua variação por porte de Municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	45
Tabela 5 - Gasto na Função Assistência Social – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	47
Tabela 6 - Gastos com Serviço da Dívida Interna dos municípios do RS - a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	48
Tabela 7 - Gastos liquidados na função educação por porte de municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	49
Tabela 8 - Receita arrecadada dos municípios gaúchos 2017 a 2020 - a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	53
Tabela 9 - Comportamento das receitas tributárias dos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	55
Tabela 10 - Comportamento da arrecadação de ISS nos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	55
Tabela 11 - Comportamento da arrecadação de ITBI nos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	56
Tabela 12 - Comportamento das receitas de Transferências Correntes para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	57
Tabela 13 - Comportamento das transferências de FPM para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	58
Tabela 14 - Comportamento das transferências de ICMS para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	59
Tabela 15 - Comportamento das transferências do FUNDEB para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA.....	61
Tabela 16 - Transferências aos municípios do Rio Grande do Sul via Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº173/2020).....	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comportamento do Total do Gasto – em valores reais - por porte de município do RS	44
Gráfico 2 - Participação dos gastos na função Saúde em relação ao Gasto Total dos municípios do RS	46
Gráfico 3 - Participação dos Gastos na função Assistência Social no total de despesas dos municípios do RS	47
Gráfico 4 - Participação do serviço da dívida interna dos municípios do RS em relação ao total das despesas.....	49
Gráfico 5 - Razão entre a despesa por função em educação e a despesa total dos municípios do RS	50
Gráfico 6 - Razão entre receita tributária e a receita corrente municipal	57
Gráfico 7 - Participação das Transferências Correntes no total das Receitas Correntes	58
Gráfico 8 - Participação das transferências de FPM nas Transferências Correntes dos municípios do RS	59
Gráfico 9 - Participação das Transferências de ICMS nas Transferências Correntes dos municípios do RS	60
Gráfico 10 - Participação da Receita de Capital na Receita Total dos municípios do RS	62

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional de Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IPVA	Imposto sobre a Propriedade Veículos Automotores
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITR	Imposto Territorial Rural
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PFEC	Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº 173/2020)
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL	16
2.1	O QUE É FEDERALISMO E TIPOS DE FEDERALISMO	16
2.1.1	Federalismo dual	17
2.1.2	Federalismo cooperativo	18
2.1.3	Federalismo competitivo	19
2.2	FEDERALISMO FISCAL E A DESCENTRALIZAÇÃO	21
3	O FEDERALISMO NO BRASIL E A INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS.....	23
3.1	O ENTE MUNICIPAL NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO DE 1891 A 1988	23
3.2	A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO A PARTIR DE 1988 E O FEDERALISMO NO BRASIL PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO	25
3.3	COMPETÊNCIAS E FINANCIAMENTO MUNICIPAL	30
3.4	CRISE E ACIRRAMENTO DO CONFLITO FEDERATIVO	35
3.4.1	O teto dos gastos federais e o ente local.....	36
3.4.2	A crise do Coronavírus	37
4	AS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS E A LC nº 173/2020	39
4.1	METODOLOGIA.....	39
4.2	A LEI COMPLEMENTAR (LC) Nº 173, DE 27 DE MAIO DE 2020	40
4.3	GASTOS POR FUNÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS: 2017 a 2020	44
4.4	RECEITAS ARRECADADAS PELOS MUNICÍPIOS DO RS: 2017 A 2020.....	52
5	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS	66
	APÊNDICE A – RESUMO DA CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS	71
	APÊNDICE B - CLASSIFICAÇÃO DO GASTO POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO NOS ORÇAMENTOS DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	73

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Republicana de 1891 tornou o Brasil oficialmente uma República Federativa. Com inspiração no modelo federativo estadunidense, a Constituição de 1891 deu ampla autonomia aos estados, quebrando com o modelo institucional do Império. Ao longo dos anos, o nosso modelo federativo foi sofrendo modificações, e cada conjunto de mudanças consolidadas nas 07¹ constituições federais, caracterizando assim um pêndulo no federalismo, alternando períodos de descentralização e centralização.

A redemocratização restabelecida através da Constituição Federal de 1988 propiciou que a federação brasileira se tornasse mais cooperativa e descentralizada, contrapondo o período de autoritarismo e centralização anterior, herdado da ditadura militar de 1964 a 1985. E o município, que vislumbrou maior autonomia na federação desde 1891, teve seu status alçado à ente federado através da CF/1988, que lhe garantiu maior participação na repartição dos tributos, e maior autonomia e independência em relação ao período imediatamente anterior.

Contudo, apesar da descentralização fiscal prevista na CF/1988, os conflitos federativos se mantêm. Sob a ótica dos municípios, se aponta que a descentralização da execução das políticas públicas não foi acompanhada, por vezes, da contrapartida financeira suficiente para financiá-las (MENDES, 2016), por outro lado, a União argumenta que é ela a responsável pelos serviços que necessitam de maiores gastos, como os programas sociais, e que isso explicaria a concentração de receita em sua mão.

Alguns fatores colaboram para que esses conflitos se acirrem, dentre eles Rezende (2016), aponta as disparidades regionais e entre os entes federados, e problemas fiscais, Mendes (2016) cita o conflito distributivo. Ambos vão ao encontro do que diz Arretche (2012 e 1996), momentos de crise econômica ou institucional acirram as relações federativas, o que parece ser o caso do Brasil desde que o Presidente Bolsonaro assumiu em 2019, onde, segundo Abrucio et al (2020), o Governo Federal tenta colocar em prática no país um federalismo centralizador e hierárquico, onde a União tem papel pequeno na redução de desigualdades territoriais e no auxílio aos demais entes federados, ao contrário do caráter cooperativo e descentralizador da Carta Magna de 1988.

¹ 1ª - Constituição de 1824 (Brasil Império); 2ª - Constituição de 1891 (Brasil República); 3ª - Constituição de 1934 (Segunda República); 4ª - Constituição de 1937 (Estado Novo); 5ª - Constituição de 1946; 6ª - Constituição de 1967 (Regime Militar) e a 7ª - Constituição de 1988 (Constituição Cidadã)

Em 2020, a pandemia do Coronavírus (Covid-19) se espalhou pelo planeta, e em 4 de fevereiro, através da Portaria nº 188, foi declarada Emergência em Saúde Pública em nível Nacional.

Para combater a pandemia do Covid-19, estados e municípios se encontraram na necessidade de promover medidas de distanciamento social, ou seja, de suspensão ou de redução do horário de funcionamento de serviços não essenciais, suspensão de aulas presenciais e de eventos com público, além de campanhas para que a população ficasse em casa. O efeito buscado era conter a transmissão do Covid-19 para que um alto número de infectados procurando hospitais e postos não colapsassem os serviços de saúde, com a falta de leitos em UTI, materiais e profissionais para o atendimento.

Porém, a crise sanitária impactou num aprofundamento da crise econômica. Muitos postos de trabalho foram fechados², onde foi necessária a disponibilização do chamado Auxílio Emergencial, Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que oferecia um benefício financeiro para pessoas em vulnerabilidade social (BRASIL, 2020). Logo, estados e municípios começaram a se preocupar com a provável queda de receitas, consequência da menor arrecadação via tributos e repasses constitucionais ligados a atividade econômica. Pois além de arrecadar menos, teriam que lidar com o aumento dos gastos em saúde e assistência social, para atender tanto os adoecidos pelo vírus, quanto aqueles que de alguma forma perderam renda pela crise econômica.

Como forma de amenizar tais efeitos, em 27 de maio de 2020 foi aprovada a Lei Complementar nº 173/2020, chamada de Programa Federativo de Enfrentamento a Pandemia da Covid-19. Essa lei definiu a transferências de recursos aos Estados, municípios e Distrito Federal para financiar políticas nas áreas de saúde e assistência social, bem como para mitigar as perdas de arrecadação decorrente da diminuição do nível de atividade econômica.

Assim, para examinar se a LC nº 173/2020 contribuiu para amenizar os efeitos da crise do coronavírus nas finanças municipais, e em especial nos municípios gaúchos, além desta Introdução, no Capítulo 2 apresenta-se uma revisão da literatura sobre federalismo e seus aspectos teóricos. No Capítulo 3, para compreender do ponto de vista histórico, aborda-se a inserção do município no pacto federativo brasileiro desde a Constituição Republicana de 1891. No Capítulo 4 analisa-se as contas dos municípios o RS de 2017 a 2020, buscando mensurar as

² AGÊNCIA IBGE. **Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020**. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 5 nov. 2021.

consequências financeiras da pandemia e se os valores distribuídos pela LC nº173/2020 serviram para compensar a queda na arrecadação municipal e aumento dos gastos decorrentes da crise econômica e sanitária da COVID-19.

2 FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL

O objetivo deste capítulo é fazer uma revisão do federalismo e seus aspectos teóricos. Para atender ao objetivo proposto, na Seção 1 apresenta-se o que é federalismo, e os tipos de federalismo e na Seção 2 apresenta-se o federalismo fiscal.

2.1 O QUE É FEDERALISMO E TIPOS DE FEDERALISMO

Segundo Oliveira (2007), um país pode optar por se organizar politicamente como um Estado unitário, em que as decisões políticas e econômicas são dadas por um poder central, ou como um Estado federativo, onde a administração pública é dividida em esferas que possuem certo grau de autonomia e competência para tomar decisões sobre assuntos de seu interesse.

Assim, podemos definir o federalismo como uma forma de organização política onde os estados se unem em um espaço nacional endossados por um governo federal, sendo consolidado através de um pacto que garante autonomia para que os entes federados possam desempenhar as suas atribuições.

De acordo com Almeida (1994, p. 2 *apud* ABRUCIO, 1998, p. 20), “o federalismo se caracteriza pela não-centralização, isto é, pela difusão de poderes de governo entre muito centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular”. É importante dizer que o federalismo também é uma forma de – dentro de um país com diversidade territorial – permitir que diferentes culturas e identidades regionais mantenham sua autonomia (OLIVEIRA, 2007; ARVATE, 2004).

Conforme Abrucio (1998), o ponto de partida para uma federação é o pacto, que é formalizado por uma Constituição escrita. Logo, um dos papéis da Constituição é garantir a divisão dos poderes entre os estados e a União, bem como proteger as suas prerrogativas. Oliveira (2007) vai além ao denominar a Constituição de “contrato federativo”, pois é neste que estão dispostas as regras que adequam o sistema federal, como por exemplo, organização dos poderes e relações intergovernamentais, bem como competências administrativas e tributárias.

O fato de o poder político ser descentralizado traz a necessidade de um lugar para discussão onde os representantes de cada ente da federação podem tratar de assuntos comuns da nação – no Brasil o Congresso Nacional tem essa função. Concomitantemente se faz fundamental a existência de uma Corte Suprema de Justiça para garantir os acordos jurídicos estabelecidos no Congresso Nacional. E para se assegurar um estado federativo é prerrogativa o princípio do *check and balance* (pesos e contrapesos) – onde os estados fiscalizam o governo

federal, e vice e versa, além de que para esse princípio funcionar é indispensável que haja autonomia política dos estados para elegerem seus governantes (ABRUCIO, 1998; OLIVEIRA, 2020).

2.1.1 Federalismo dual

Se diz federalismo “dual”, pois detém uma divisão de poder entre os estados e o governo central, onde há territórios próprios para atuação dos estados-membros e da União, e de que os estados-membros ficam com todas as competências que não forem deferidas a União, consistindo na principal função do poder central mediar e unir os múltiplos interesses dos entes federados (BERNARDES, 2008; OLIVEIRA, 2007).

Formulado no século XVIII, o federalismo dual foi primeiramente observado nos Estados Unidos no século XIX. Onde, segundo Bernardes (2008), havia necessidade de sair da forma confederada para se fortalecer numa união que objetivava se proteger de invasões estrangeiras, garantindo uma unidade territorial e possibilitando uma autossuficiência financeira.

Nos Estados Unidos, a determinação de competências ocorreu na constituição da União, dando atribuições bem específicas para o governo central, de forma que o limitava quando era necessário realizar alguma intervenção em prol do equilíbrio entre os estados, enquanto os entes estaduais dispunham de maior independência (OLIVEIRA, 2007). Assim se identifica um traço marcante do modelo dualista: tentativa de demarcar áreas de competência bem nítidas, para que inicialmente os estados federados possam dar vazão a sua autonomia (BERNARDES, 2008).

O federalismo dual teve seus princípios baseados no liberalismo, onde o mercado é o organizador natural da economia e o Estado é uma força externa que deve ser delimitado a assegurar/promover a eficiência e diminuir fricções no sistema. O modelo se apoiava implicitamente na hipótese de que os estados tinham certa homogeneidade econômica, logo não existiam mecanismos na estrutura do sistema para reduzir a desigualdade, assim as relações desiguais de poder e influência se mantinham dentro da federação. Portanto, existia uma relação de tensão entre os entes e o governo central, e lhes faltava algo que é crucial para manter a unidade federativa, que é a cooperação.

Ainda considerando o caso estadunidense, a Guerra de Secessão (1861-1865) contribuiu para que constatassem que era necessária uma mudança de modelo. A Suprema Corte começou a interpretar de forma mais elástica a constituição do país em relação aos poderes e obrigações do governo central, isso somado a transformações no sistema capitalista a partir do final do

século XIX, expôs a necessidade de se ajustar e contemplar no modelo a necessidade do Estado e do Governo Central de responder por suas novas responsabilidades e tarefas que lhe foram conferidas na nova conjuntura. Assim, a estrutura de sistema que enfraquecia o Poder Central e a constante tensão e rivalidade entre os membros levou este modelo ao insucesso (OLIVEIRA, 2020).

2.1.2 Federalismo cooperativo

O federalismo cooperativo surge da necessidade de colaboração entre as esferas de poder, centralizada e descentralizada, para garantir uma estabilidade federativa via redução/correção das desigualdades inter-regionais de renda (OLIVEIRA, 2007). Este modelo identifica-se pela presença de diferentes níveis de intervenção do governo federal e pela ação conjunta entre as esferas de governo (BOVO, 2000).

Assim, diferentemente do modelo dual visto anteriormente, o modelo cooperativo não possui uma nítida divisão de funções e responsabilidades entre os poderes no que toca a políticas de interesse de toda a nação. Ainda, a questão do financiamento, cumprimento e condução dessas políticas também são compartilhadas entre os entes.

Este modelo está também ligado aos Estados Unidos, onde sucedeu o federalismo dual. De acordo com Oliveira (2007), alguns acontecimentos históricos estão na causa da sua origem, como: as transformações do sistema capitalista ocorridas desde o final do século XIX; a crise dos anos 1930; as duas grandes guerras mundiais; a formulação keynesiana que propunha que o Estado atuasse para reacender a economia e elevar o nível de emprego; as provas de desigualdade econômica e tributárias entre as esferas subnacionais, que expuseram a necessidade de ações políticas afim de reduzir essas disparidades, que serviriam para fortalecer as bases da federação. Isso tudo levou a consolidação do *welfare state* (estado de bem-estar), onde conforme Bovo (2000), a intervenção do Estado na economia era justificada para defrontar os efeitos das crises, para criar políticas de bem-estar social e elevar a ofertas de bens públicos.

A cooperação entres os entes conta com o comando da União, que com as políticas públicas voltadas ao bem-estar social e ao oferecimento de mais bens públicos alcança grande poder fiscal, sendo essa uma das bases do federalismo fiscal. Conforme afirma Schwartz (1984 *apud* BERNARDES, 2008), o federalismo fiscal está intimamente vinculado ao grande poder de tributação e de gastos do governo federal. Bovo (2000, p. 37) cita o federalismo fiscal como base da estrutura do arranjo federativo, e o define como “[...] o estabelecimento das formas de geração e distribuição dos recursos fiscais entre as instâncias de governo”.

O autor Richard Musgrave (1959) definiu três objetivos para a política orçamentária do Estado, sendo eles: alocar, distribuir e estabilizar. O propósito desses objetivos, conforme Oliveira (2007), seria o de estabelecer a ordem estatal e qual nível de governo realizaria com *maior eficiência* sua atividade, bem como qual deveria ser a distribuição das responsabilidades, ao mesmo tempo que isso definiria também a repartição da receita tributária, a qual para assegurar a *eficiência*, estaria vinculada a natureza da atividade.

A União com as funções de distribuir e estabilizar, e incumbido das transferências compensatórias e socorro financeiro aos estados, acaba por conduzir a uma condição de dependência por parte dos Estados-membros. Sendo assim, no período em que o modelo cooperativo esteve mais em uso, o Poder Central teve um crescimento maior do que as demais esferas e isso podia ser observado tanto nos países desenvolvidos, quanto nos em desenvolvimento. Na década de 1970 a crise do keynesianismo e as críticas de que o modelo de *welfare state* estaria enfraquecendo as relações federativas começaram a ganhar peso e levaram o modelo a ser questionado. Logo, mesmo que baseadas nos princípios da cooperação, com bem definida divisão das competências entre os entes federados, e com preocupação com a redistribuição, começaram a surgir críticas ao arranjo do sistema e sua principal fragilidade para com a *eficiência*: a sujeição das esferas subnacionais ao Poder Central e a inexistência de competição/concorrência entre elas na oferta de serviços públicos, acompanhado de um aumento nos déficits e dívidas governamentais (OLIVEIRA, 2020).

2.1.3 Federalismo competitivo

O federalismo competitivo surge como uma reação ao Estado de bem-estar e ao modelo cooperativo, pretendendo solucionar suas disfunções através da descentralização do poder e da abertura para a concorrência entre as esferas de governo.

Conforme Romanelli (2016), “o federalismo torna-se competitivo quando as competências são divididas segundo área política incentivando os entes a competirem para receberem recursos ao mesmo tempo em que se preserva a área de atuação de cada ente”.

Segundo Bernardes (2008), esse novo modelo se consolidou nos Estados Unidos no final da década de 1960 e início da década de 1970, com o então presidente Nixon, e depois também assumido pelo presidente Reagan com seu mandato de 1981 a 1989. As políticas de saneamento fiscal e a redistribuição das competências entre os governos estaduais foram chamadas de *New Federalism*.

O federalismo competitivo apoia-se na crítica do pensamento liberal em relação à política fiscal adotada pelo *welfare state*, e na crítica da *Public Choice Theory* às falhas do Estado. A *public choice* supõe que as mesmas regras que conduzem os agentes privados no mercado, também conduzem os agentes públicos. Ou seja, os eleitores/contribuintes e políticos, assim como os agentes privados, estão procurando maximizar utilidade, seja por consumo ou lucro, seja por voto e poder (OLIVEIRA, 2007).

Essa linha de pensamento pressupõe que havendo a descentralização e a concorrência na oferta de serviços públicos, o contribuinte/eleitor dotado de informações como custos e qualidade do serviço oferecido, escolheria aquele que o melhor satisfizesse. Isso envolveria até mesmo mudar-se de cidade em busca de uma prestação de serviço que lhe fosse mais vantajosa. Portanto, as esferas governamentais competiriam entre si para oferecer políticas públicas para terem a preferência de seus contribuintes/eleitores.

Nas palavras de Neide Vargas (2010) sobre o federalismo competitivo:

Tal modelo destaca a mobilidade espacial do eleitor/consumidor, reforçando o argumento da Escolha Pública de que é ele quem escolhe a estrutura fiscal que lhe é mais adequada, minimizando a necessidade de ações interventoras por parte do Governo Federal. Essa vertente tende a destacar a questão da competição entre os governos de um mesmo nível, na linha do federalismo competitivo, o qual teoricamente minimizaria os problemas de eficiência da atuação pública (VARGAS, 2010, p. 58).

Por outro lado, segundo Oliveira (2007), este modelo se assenta em hipóteses controversas ou que não se mostram factíveis na prática. As hipóteses são: a necessidade de o cidadão conhecer os serviços e custos das políticas públicas proporcionadas pelos governos de todo o país; e, que o custo de se mudar de cidade ou região – substituição de emprego, troca de imóveis, realocação de escola, etc – seja menor do que a diferença comparativa entre os tributos e serviços apresentados pelo governo local atual de residência.

Ainda segundo o autor, mesmo que hoje em dia as informações circulem de maneira muito rápida pela internet, e que exista uma maior flexibilidade para as pessoas alternarem de localidade, atualmente seria difícil entender a mudança de um contribuinte para outro local, pois isso ainda geraria vários transtornos e mesmo que a política local se mostre insatisfatória, é possível votar na próxima eleição para modificar essa situação.

2.2 FEDERALISMO FISCAL E A DESCENTRALIZAÇÃO

Paulo Arvate (2004) define de maneira básica o federalismo fiscal como a “divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos”. Esses serviços públicos vão desde, por exemplo, saúde, educação e segurança pública, até a iluminação pública e coleta de lixo. Essa divisão de tarefas é chamada de descentralização.

A descentralização tende a aumentar a eficiência do setor público, à medida que o governo local está mais próximo do beneficiário dos bens e serviços públicos. Ou seja, o fato de o eleitor/contribuinte estar próximo faz com que ele se envolva mais e fiscalize mais. Tal qual essa proximidade permite que os governantes locais percebam as preferências dos habitantes em relação aos serviços públicos e impostos. Assim o governo central deveria ficar responsável apenas pelos bens e serviços públicos que atingem o país por inteiro, ou que a produção gere economias de escala – como infraestrutura de transporte (GIAMBIGI, 2011; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980, apud OLIVEIRA, 2007).

Contudo, Musgrave e Musgrave (1980 *apud* Oliveira, 2007, p. 24) argumentam que uma ação mais ampla pelo governo federal deveria ocorrer pelos motivos a seguir:

- a) por revelar-se necessária a intervenção de um nível mais alto de governo para corrigir o “extravasamento” de benefícios (e de custos) no fornecimento de bens públicos de uma comunidade para os membros de outra, exigindo um esquema de subvenções compensatórias; b) por se considerar o consumo de determinados serviços públicos locais - educação, saúde, por exemplo -, como bens meritórios, cujos subsídios são indispensáveis para o aumento de sua oferta e para o atendimento das demandas da comunidade; c) porque eventuais desigualdades econômicas - e tributárias - entre as localidades e regiões por implicarem iniquidade na oferta de bens públicos e distorcerem decisões locais, gerando ineficiências, deveriam, de acordo com a filosofia do sistema federativo, ser corrigidas, para o que seria necessário também contar com um esquema de subsídios/transferências a elas destinados.

Oliveira (2007) complementa essa citação elencando o que o governo federal deveria fazer para desempenhar tal papel. Para ele, o governo deveria contar com instrumentos de auxílio e de transferências redistributivas para as localidades menos abonadas, a fim de diminuir as diferenças econômicas e tributárias, buscando um maior equilíbrio dentro da federação através de políticas baseadas na cooperação e solidariedade.

Em Giambiagi (2011), ao seguir a teoria de eficiência do setor público, os serviços que beneficiam a população local deveriam ser financiados pelos impostos cobrados localmente, de modo a chamar a atenção do contribuinte para a fiscalização do serviço. Em caso de serviços

ou bens que produzam uma sobreposição entre as esferas governamentais, esse financiamento deveria ser feito via transferências a partir do governo central.

A partir desta revisão sobre os diferentes tipos de federalismo, aborda-se no Capítulo 3 a inserção dos municípios no pacto federativo brasileiro em perspectiva histórica.

3 O FEDERALISMO NO BRASIL E A INSERÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O objetivo deste capítulo é compreender do ponto de vista histórico a inserção do município no pacto federativo brasileiro desde a Constituição Republicana de 1891. Para atingir este objetivo, na Seção 3.1 aborda-se, de forma não exaustiva, um histórico sobre o federalismo no Brasil e apresenta-se a inserção do município, no período de 1891 a 1988. Na Seção 3.2 aborda-se as transformações do federalismo brasileiro no período pós redemocratização e o papel do município na federação. Na Seção 3.3 apresentam-se as atribuições do Ente municipal e o respectivo financiamento, previstos na Carta Magna de 1988. Por fim, na seção 3.4 aborda-se a relação entre crise econômica e acirramento das relações federativas.

3.1 O ENTE MUNICIPAL NO PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO DE 1891 A 1988

O Brasil se tornou oficialmente uma República Federativa no ano de 1891, onde a Constituição promulgada nesse mesmo ano dizia em seu artigo 1º:

A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

O federalismo foi o principal mote que juntou os agentes e interesses políticos que resultou na instauração da República em 1889. E na Constituição de 1891 é possível perceber a forte inspiração no modelo republicano presidencialista e federativo dos Estados Unidos da América, visto que o nome oficial do Brasil era então “República dos Estados Unidos do Brasil”. Nessa constituição foi dada ampla autonomia aos estados, o que divergia diretamente do arranjo institucional adotado até então pelo Império (LASSANCE, 2012).

Segundo a Constituição Federal de 1891, os Estados deveriam ter uma organização que garantisse a autonomia dos municípios naquilo que atendesse ao seu “peculiar interesse”, mas ainda não eram considerados como entes federados. Apesar do momento favorável a ideia federalista, a descentralização das políticas e administração, que poderia se estender à esfera municipal, o contexto de crises política e financeira da época estimulou a centralização de poderes por parte do governo federal e dos Estados-membros. Estes buscavam expandir o seu domínio político sobre os Municípios, os quais viram sua autonomia não ser efetivada. Portanto, a despeito do estímulo à descentralização do poder e à redistribuição de receitas ocorridas na

Constituição Federal de 1891, no período até 1930 o sistema federativo não obteve grande êxito. Isto pois os municípios, efetivamente, não tinham autonomia, ficando sob controle dos Estados-membros que buscavam um domínio político numa época tomada pelas oligarquias (PREDIGER, 2003).

A Era Vargas (1930-1946), no contexto da federação, foi marcada pela ruptura da Velha República e o fortalecimento do executivo federal e da figura do presidente da república, ou seja, centralização do poder. O impacto federativo da Constituição de 1934 (CF/1934) foi um aumento das competências da União em detrimento aos Estados. Aos municípios, a CF/1934 deu uma maior autonomia no tocante a eletividade de prefeitos e vereadores, sua arrecadação tributária e seus gastos, e o modo de planejar seus serviços competentes. Um dos impostos definido como próprios dos municípios foi o imposto predial e territorial urbano. Não obstante, mesmo com a autônima municipal, os Estados-membros poderiam criar órgãos para fiscalizar a administração dos municípios e suas finanças. A Constituição Federal de 1934 não durou muito, e em 1937 foi decretada uma nova Constituição sob a ditadura de Vargas. Com o presidente detentor de todo o poder, o federalismo ocorria só no nome. Os municípios viram suas receitas diminuídas e os seus prefeitos escolhidos pelos governadores dos Estados (PREDIGER, 2003).

Segundo Oliveira (2020), pode-se dizer que o período de 1946 até 1964 foi de ressurgimento da federação. Com a Constituição Federal de 1946 (CF/1946) implementando descentralizações nas atividades públicas, o federalismo voltou a ganhar força. A Constituição amparou a elaboração de novas regras, que almejavam estender a ideia de a cidadania tornar o processo eleitoral mais correto, bem como garantiu a liberdade de organização política. Houve eleições diretas para governadores e deputados estaduais, e os municípios ganharam a autonomia para eleger seus vereadores e prefeitos por voto popular, para determinar sobre tributos e sua arrecadação, bem como sobre o arranjo de serviços públicos locais.

A CF/1946 também incorporou o primeiro dispositivo de transferências intergovernamentais da União para os municípios, excluindo os estados, pois se objetivava diminuir as assimetrias verticais de receita, contudo não havia critérios adequados para equalização fiscal, visto que a quantia total a ser transferida era dividida pelo número de municípios. Portanto, a repartição de receita e os tributos exclusivos aos municípios, estavam de acordo com o caráter das relações federativas, logo, mesmo com o governo federal controlando as políticas nacionais, esse período foi o único que o federalismo cooperativo preponderou no Brasil (PREDIGER, 2003; SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2020).

Em 1964 o golpe militar instalou um regime autoritário no Brasil, fato que colocou o país ao lado de outros países da América Latina que também passaram por governos ditatoriais na década de 1960. Com eleições diretas para presidente, governador e prefeito de capitais suspensas, arranjo feito para o poder executivo exercer pleno controle sobre o legislativo, um judiciário amordaçado e uma oposição silenciada pela opressão, colocou-se um fim ao reensaio de federação dos anos anteriores (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018; SOUZA, 2005).

A reforma tributária de 1966 centralizou na esfera federal poder político e tributário, abalando o federalismo e suas instituições. Entretanto, a despeito da centralização das receitas, foi através dessa reforma que as transferências intergovernamentais via fundos de participação foram implementadas, com o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O critério de divisão dos recursos deixou de ser a divisão pelo número de municípios, como visto anteriormente, mas sim o critério de população e o inverso da renda *per capita*, o objetivo era atingir uma maior equalização fiscal (SOUZA, 2005).

O processo de redemocratização, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 e as eleições presidências de 1989 marcaram uma nova época do federalismo no Brasil.

3.2 A INSERÇÃO DO MUNICÍPIO NO PACTO FEDERATIVO A PARTIR DE 1988 E O FEDERALISMO NO BRASIL PÓS REDEMOCRATIZAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trata da organização político-administrativa do país. Em seu artigo 18: “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

A promoção dos municípios e Distrito Federal a ente federado, dando-lhes um repertório de significantes competências, transformou a relação entre União, estados e municípios, redefinindo o plano institucional brasileiro (LASSANCE, 2012). De fato, isso não foi por acaso, o principal objeto do novo federalismo na CF/1988 foi a descentralização. Nesse contexto, não bastava só transferir recursos e poder aos entes subnacionais, era necessário fazer a municipalização, tanto que o Brasil é um dos poucos países organizados como federação no mundo em que o município é considerado um ente federativo (ABRUCIO, 2007).

Se no campo político a CF/1988 confirmou a independência dos estados e municípios para elegerem seus representantes por voto direto, e deu competências ao ente municipal de oferecer saúde e educação básica. Sobre o campo fiscal Oliveira (2007, p. 47) diz:

No campo do federalismo fiscal, ampliou as competências tributárias dos estados e municípios, reatribuiu-lhes maior autonomia para legislar sobre seus próprios tributos e aumentou consideravelmente as transferências de receitas de impostos para essas esferas, reduzindo a capacidade financeira da União.

No Quadro 1 demonstra-se a distribuição de competências tributárias a partir da Constituição Federal de 1988.

Quadro 1 - Distribuição das competências tributárias até e a partir da Constituição Federal de 1988 entre União, Estados e Municípios

Ente	Até a CF/1988	A partir da CF/1988
União	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade Territorial Rural Transportes Rodoviários Serviços de Comunicações Combustíveis e Lubrificantes Energia Elétrica e Minerais Taxa e Contribuição de Melhoria	Importação Exportação Renda Produtos Industrializados Operações Financeiras Propriedade territorial Rural10 Grandes Fortunas Taxa e Contribuição de Melhoria
Estados	Transmissão de Bens Imóveis Circulação de Mercadorias Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria	Transmissão Causa Mortis e Doação Circulação de Mercadorias e Serviços Veículos Automotores Taxa e Contribuição de Melhoria
Municípios	Propriedade Territorial Urbana Serviços Taxa e Contribuição de Melhoria	Propriedade Territorial Urbana Transm. de Bens Imóveis Inter Vivos Serviços Venda a Varejo de Combustível Taxa e Contribuição de Melhoria

Fonte: Chieza (2008).

Por certo, a Carta Magna de 1988 aumenta a participação dos municípios na divisão dos tributos, o que resultou em maior independência e autonomia desses entes. Ainda assim, a União por possuir a possibilidade de criar tributos, sem a necessidade de repartir com os demais entes, continua tendo uma extensa competência. A partir dos anos 1990, a União se utilizou de seu monopólio sobre a arrecadação de contribuições como um mecanismo para suprir as perdas de receitas fiscais originadas na CF de 1988, se beneficiando da não obrigatoriedade constitucional de distribuir o valor arrecadado com os demais entes (CHIEZA, 2008; ARRETICHE, 2005).

Na CF/1988, a orientação à descentralização de um maior grupo de políticas públicas nacionais tornou as políticas descentralizadas regra e as centralizadas uma exceção. Mesmo políticas públicas que estão atreladas a competências comuns ou concorrentes, passaram a contar com um plano de descentralização. Alguns exemplos disso são o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Profissional da Educação (FUNDEB), na área de educação, e o Programa Saúde da Família, na área da saúde (LASSANCE, 2012).

Assim, ao mesmo tempo que os municípios assumiram grande papel nas políticas sociais, os estados viram-se na necessidade de diminuir sua presença nesta área, visto que passaram por um grave período de crise fiscal na década de 1990 (LASSANCE, 2012). Inclusive, o início dos anos 1990 foi palco de uma “guerra fiscal” provocada pelos incentivos fiscais para atrair indústrias que os governos estaduais davam em disputa com os vizinhos. Se chama “guerra” pois a literatura internacional define essa prática entre entes federativos como uma competição interjurisdicional³, um comportamento não-cooperativo em que os governantes desconsideram tanto os efeitos positivos e negativos que irão provocar nos cidadãos de outra jurisdição e vice e versa (ABRUCIO, 1998).

A guerra fiscal dos Estados prejudica a arrecadação de impostos, como por exemplo isenções de ICMS, e acaba impactando nos municípios, que deixam de receber mais dinheiro através das transferências de cota-parte de ICMS. Além de que dificulta uma reforma mais profunda da tributação indireta do país (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018).

Para Abrucio e Franzese (2007), a década de 1990 também foi palco de um ponto de inflexão no federalismo brasileiro, pós redemocratização, através do Plano Real e a estabilização da moeda iniciados em 1994. E que viu, durante os dois mandatos de presidência de Fernando Henrique Cardoso, o Governo Federal procurando estabelecer um processo de coordenação federativa nos setores de saúde e educação que “[...] se deu basicamente por meio da vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p. 9).

Apesar de que, ainda de acordo com Abrucio e Franzese (2007), o Governo Federal cobrou ajuste das finanças dos governos subnacionais, mas não fez um ajuste estrutural nas suas próprias. Ao contrário, principalmente na década de 1990, a União a fim de elevar sua

³ De acordo com Mintz e Tulkens (1991, *apud* ABRUCIO, 1998, p. 50), o conceito de competição interjurisdicional é “[...] a adoção de decisões na área fiscal que alteram a base tributária de outros níveis de governo, e dessa maneira afetam o bem-estar dos seus cidadãos”.

arrecadação preferiu aumentar as contribuições sociais, visto que essas não estavam obrigadas pela constituição a serem partilhadas com os demais entes via Fundos de Participação.

Como pode-se ver no Quadro 2, nos anos 1990 a União criou muitas contribuições ou elevou suas alíquotas e assim, aumentou sua participação no bolo tributário, a despeito da descentralização da CF/1988.

Quadro 2 - Algumas medidas adotadas na área fiscal entre 1990 e 2000

Ano	Medida
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual Cofins) de 0,6% para 2%; ampliação do campo de incidência do PIS; e instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira.
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do INSS incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade.
1994	Criação do IPMF. Aumento das alíquotas do IPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e criação de uma alíquota adicional de 35%. Criação do Fundo Social de Emergência (FSE).
1996	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentações Financeiras (CPMF).
1999	Aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3% e mudança na base de cálculo, substituindo o faturamento pela receita bruta. Extensão da cobrança da Cofins às instituições financeiras. Prorrogação da CPMF e elevação de sua alíquota para 0,38%. Elevação da alíquota da CSLL para empresas não financeiras, de 8% para 12%, até 31/01/2000.
2000	Criação da Desvinculação da Receita da União (DRU), em substituição ao FEF, a vigorar entre 2000 e 2003. Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Fonte: Oliveira (2010).

O ajuste fiscal que já vinha sendo implementado pela União em resposta à perda de receita gerada pela CF/1988, se agregou ao Plano Real em uma série de modificações na área federativa com a intenção de consolidar uma âncora fiscal. Para isso seria recomendado um “[...] maior compromisso com as políticas de austeridade fiscal e também maior controle sobre os níveis de endividamento dos governos” (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018, p. 16), isto tenderia a preservar a confiança dos investidores sobre o Estado e sua capacidade de pagamento, não prejudicando a estabilidade macroeconômica. Essas mudanças que, por um lado, prejudicariam as já combatidas receitas dos governos subnacionais, por outro, illogicamente, aumentariam suas despesas. Conjuntamente a isso, o governo, gradualmente, estava criando instrumentos para

controlar suas finanças, e assim limitando sua autonomia. Podemos citar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada no ano 2000, como um instrumento do governo federal para controlar de forma hierárquica a administração das finanças públicas subnacionais. Nesse período tem de início um federalismo orientado por regulamentos e instituições instituídas pelo Governo Federal, com os entes subnacionais precisando se submeter a ele, na falta de um nome melhor, podemos chamar esse arranjo de federalismo institucional (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018).

Ainda segundo os autores, no período de governo do presidente Lula a questão federativa não foi, praticamente, uma preocupação no debate brasileiro. Se o Governo Federal não dedicou atenção ao tema, os representantes dos governos subnacionais também não fizeram pressão para retomar discussões sobre a revisão do modelo. É possível entender essa situação, pois depois de duas décadas de semiestagnação econômica, o país estava crescendo 4% ao ano, o que elevou fortemente as receitas dos distintos níveis de governo. Todavia, criou-se uma fantasia de que os problemas do país, incluindo a questão federativa, haviam sido solucionados.

Diferentemente do período de 2003-2010, o período que tem início em 2011 observa um aumento dos conflitos federativos, isto pois as esferas subnacionais agora contemplam da real situação de dificuldade em suas finanças. A desaceleração econômica que se alongou até uma recessão profunda no segundo semestre de 2014 impactou negativamente nas receitas públicas. Se não bastasse o momento de baixa arrecadação pública, a opção feita pelo governo Dilma Rousseff em seu segundo mandato, de realizar um ajuste recessivo afim de reconquistar a confiança do mercado, desferiu um forte golpe as bases frágeis da federação. Em um cenário em que os entes da federação enfrentavam enormes problemas financeiros, a distribuição das receitas tributárias perderia sentido, visto que não representava mais a capacidade de financiamento das despesas de cada esfera e escondia os problemas enfrentados pelas mesmas para gerir suas finanças (OLIVEIRA; CHIEZA, 2018).

Ainda assim, apesar de apresentar problemas de fragmentação, sobreposição, competição e fragilidade de cooperação em alguns setores e no campo territorial, a federação brasileira demonstrava avançar no reforço da coordenação e cooperação intergovernamentais no suprimento das políticas públicas (ABRUCIO et al., 2020).

Contudo, em 2018, Jair Bolsonaro foi eleito presidente do país. Habitual defensor da ditadura militar e crítico ao sistema político, Bolsonaro proporciona um confronto entre modelos federativos. Enquanto no ideário da CF/88 temos um federalismo cooperativo e com

forte coordenação federal, o federalismo bolsonarista⁴ busca instituir um modelo dualista parecido ao atual dos EUA. O federalismo de Bolsonaro é centralizador e hierárquico sobre questões de impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, com menor participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais. É um governo que entende que o Estado deve ser ultraliberal economicamente e antiliberal politicamente (ABRUCIO et al., 2020).

O federalismo brasileiro passou por alterações desde 1891, a redemocratização e a CF/88 permitiram que a nossa federação se tornasse mais cooperativa e descentralizada, contrastando com o autoritarismo e centralização do período anterior.

Porém, o federalismo do governo Bolsonaro, cujo governo iniciou em 2019, tenta impor o modelo dualista e autocrático. O que torna atual o que Conti (2001) apontou que o federalismo brasileiro, como está organizado, possui características de um federalismo dual, pois determina áreas específicas para atuação de cada ente, delimitando assim os campos onde União, estados e municípios podem atuar. De outra parte, também assume características do federalismo cooperativo, pois estabelece competências concorrentes entre os entes. Portanto, pode-se ver o modelo brasileiro como um sistema misto, possuindo técnicas do federalismo dual e do federalismo cooperativo. Contudo, pelo lado cooperativo, destacam-se mais as transferências intergovernamentais como um mecanismo do federalismo cooperativo pelo lado financeiro/fiscal e que permite uma partilha tributária mais equânime entre os Entes federados, como os caso dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM) e dos Estados (FPE).

O fato é que o federalismo se firmou como um objeto institucional usado para selecionar as demandas dos cidadãos, o que é benéfico e fundamental para estruturação do poder e à realização de políticas públicas. Contudo, segundo Lassance (2012), o arranjo ainda é suscetível a obstáculos e travas, apesar de ainda funcionar um tanto bem.

3.3 COMPETÊNCIAS E FINANCIAMENTO MUNICIPAL

De modo geral, é recomendado que no sistema federativo seja dividida as competências de acordo com alcance espacial dos níveis de governo, onde o governo central deve ser responsável pelas atribuições de interesse nacional, como a defesa e controle da moeda, e as funções que abrangem um espaço geográfico limitado devem ficar com o governo local (REZENDE, 2016).

⁴ Federalismo Bolsonarista é um termo empregado para denominar as ações federativas do governo do Presidente Bolsonaro (ABRUCIO et al., 2020).

A CF/1988 brasileira divide as competências entre os entes federados, havendo competências exclusivas⁵ de cada nível de governo e há algumas que são concorrentes (comuns) entre eles. Cabe à União o maior número de competências exclusivas e mais importantes, e estados e municípios ficam com as chamadas competências residuais e de interesse local. No que tange as competências concorrentes, a CF/88 dá a responsabilidade de fornecimento de grande parte dos serviços públicos, especialmente os sociais, aos três níveis de governo (SOUZA, 2005).

Ainda segundo Souza (2005), a questão das competências concorrentes gera debates entre os entes sobre quem é responsável por qual política ou serviço público. Esses debates por vezes se tornam conflitos, onde se abstrai o fato que essa divisão foi justamente pensada na nossa Constituição de 1988 para atingirmos um federalismo de cunho mais cooperativo do que dualista ou competitivo.

No Quadro 3 demonstra-se as competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com o artigo 23º da CF/1988.

Quadro 3 - Competências Concorrentes entre os entes federados, segundo o art. 23 da Constituição Federal

Esfera de Governo	Serviço/atividade
Federal, estadual e local	Saúde e assistência pública Assistência aos portadores de deficiência Preservação do patrimônio histórico, artístico, cultural, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agropecuária e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e aos fatores de marginalização social Exploração das atividades hídricas e minerais Segurança do trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e lazer

Fonte: Souza (2005).

No que diz respeito diretamente aos municípios, o artigo 30 da CF/1988 trata das competências, tanto legislativas, quanto de autoadministração. No Quadro 4 demonstra-se o que compete ao ente municipal.

⁵ Segundo Mohn (2010), competência exclusiva “[...] se refere a separação radical de competência entre os entes federativos, por meio da atribuição a cada um deles de uma área própria”, e competências concorrentes “[...] admitem a atuação de mais de um ente federativo em uma mesma matéria”.

Quadro 4 - Competências do município, de acordo com o art. 30 da Constituição Federal

Agrupamento	Serviço/atividade
Tributária	Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas.
Legislativo	Legislar sobre assuntos de interesse local; Complementar a legislação federal e a estadual no que couber.
Distritos e ordenamento territorial	Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial.
Serviços Públicos	Organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o transporte coletivo.
Social (educação e saúde)	Manter com a cooperação da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; Oferecer, com a cooperação da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população.
Proteção do patrimônio histórico-cultural	Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Fonte: Brasil (1988); Mohn (2010).

Em federações, os critérios utilizados para as repartições de responsabilidades tendem a variar, principalmente em razão de fatores políticos, históricos e institucionais que irão ser responsáveis pelo grau de autonomia política e administrativa de cada ente federativo. Além de que, a disposição das competências e funções, são reflexos do momento da sociedade e das forças políticas que a influenciam, ou seja, redistribuir responsabilidades é redistribuir parcelas de poder (REZENDE, 2016).

A despeito das suas competências atribuídas em lei, é importante levar em consideração que os municípios não possuem as mesmas fontes de renda da União, como por exemplo, a capacidade de se financiar via emissão de moeda e endividamento.

Portanto, é relevante um entendimento das principais fontes de receita dos municípios, que são as suas competências tributárias estabelecidas na CF, e as transferências intergovernamentais oriundas da repartição de tributos pela União e Estados.

Em relação a competência tributária municipal, a Constituição Federal em seu Artigo 156, estabelece:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Logo, são de competência do município a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

Segundo Santos e Duarte (2018, p. 42):

[...] os Municípios são destinatários da repartição de tributos da União, e os Municípios são destinatários também da repartição dos tributos dos Estados. Esta repartição, prevista nos artigos 157, 158 e 159 da CF/1988, é considerada indireta quando são formados fundos – os quais são repartidos em função de critérios previstos na legislação – ou direta, quando está condicionada ao próprio local de arrecadação.

Assim, de acordo com o artigo 158 da CF pertencem aos municípios:

- a) O resultado do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações instituírem e mantiverem;
- b) Cinquenta por cento (50%) do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural (ITR), relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
- c) Cinquenta por cento (50%) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) licenciados em seus territórios;
- d) Vinte e cinco por cento (25%) do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS), considerando a atividade econômica do município como critério principal para essa repartição (SANTOS; DUARTE, 2018).

Os municípios ainda recebem 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e 22,5% da arrecadação do Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), que vão para um fundo e depois mediante a certos critérios são distribuídos aos municípios pelo chamado Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Quadro 5 - Algumas das principais fontes de receita dos municípios

Tipo	Origem	Fonte	Composição
Tributária	Arrecadação Própria	Impostos – IPTU, ITBI e ISS Taxas e Contribuições de Melhoria	100%
Transferências Constitucionais	Estadual	Cota-parte ICMS Cota-parte IPI Cota-parte IPVA	25% da arrecadação do ICMS 25% da arrecadação do IPI 50% da arrecadação do IPVA
	União	FPM – Cota-Parte do fundo de Participação dos Municípios 1% do FPM – Cota entregue no mês de dezembro 1% do FPM – Cota entregue no mês de julho Cota-Parte do ITR – Imposto Territorial Rural	22,5% da arrecadação de IR (exceto o retido na fonte pelos municípios) e 22,5% da arrecadação de IPI 1% da arrecadação dos impostos que compõe o FPM 1% da arrecadação dos impostos que compõe o FPM 50% da arrecadação do ITR

Fonte: Tesouro Nacional (2021).

É importante salientar que a arrecadação de cada município varia de acordo com o seu perfil, onde se deve levar em conta diferenças entre porte e atividade econômica de cada um. As receitas orçamentárias são compostas por receitas correntes, de capital e intraorçamentárias – o resumo da classificação das receitas orçamentárias municipais está no Apêndice A. As receitas correntes são responsáveis pela maior parte da arrecadação, e dentro desta conta o campo que mais arrecada são as receitas tributárias, que são compostas pela arrecadação própria de impostos pelo município e pelas transferências correntes. Os municípios de menor porte tendem a arrecadar pouco via seus tributos próprios, visto que ITBI, IPTU e ISS estão relacionados a atividades urbanas. Portanto, as transferências correntes representam a maior parte das receitas correntes, e quanto menor o porte do município, maior tende a ser esse peso. Abrindo a conta de transferências correntes, temos como componente principal as transferências intergovernamentais (oriundas da União, estados e municípios, e multigovernamentais), onde os valores advindos do governo federal e estadual representam a maior parte do montante (CORRÊA; DWECK, 2020).

Esta seção buscou abordar a questão das competências compartilhadas entre os entes federados e as exclusivas aos municípios, além de listar as principais fontes de receita municipal. Essas informações são relevantes para entendermos algumas das motivações dos conflitos federativos, e para analisarmos o impacto financeiro da crise de covid-19 e da LC 173/20 nos municípios gaúchos.

3.4 CRISE E ACIRRAMENTO DO CONFLITO FEDERATIVO

No âmbito das relações intergovernamentais, os governos subnacionais recebem parcela da receita da União referente a determinados impostos, como IR, IPI e ITR, via transferências. Tal qual, os municípios recebem uma parcela da arrecadação de impostos estaduais, como pode-se ver no Quadro 5. Conjuntamente existem políticas sociais em que o governo central é responsável pelo regramento e pelos recursos, mas que são executadas pelos municípios. Não obstante, nem isso, e nem o fato de a Constituição sinalizar em direção ao federalismo cooperativo, impedem que ocorra conflitos nas relações entre os níveis de governo. Na verdade, essas relações intergovernamentais costumam ser competitivas e de embates (SOUZA, 2005).

Os municípios reclamam que ao longo dos anos pós CF/1988 suas responsabilidades aumentaram, mas que a repartição de impostos pela União não acompanhou o aumento das atribuições municipais.

Segundo Mendes (2016), essa é uma das consequências do conflito nas relações federativas, neste caso um conflito distributivo, sendo chamado em inglês de *unfunded mandates*, que ocorre quando o legislador federal gera uma nova obrigação de atividade ou gasto para um dos entes subnacionais, porém, sem lhes fornecer as contrapartidas financeiras apropriadas. Podemos pegar como exemplo de casos destes a aprovação pelo Congresso do piso nacional para a remuneração do magistério e as obrigações originadas com a legislação de coleta e tratamento de lixo. Assim, repentinamente, o representante do executivo do estado ou do município se vê com novas obrigações a cumprir e tendo que encontrar receitas no orçamento para bancá-las (MENDES, 2016). O que explicaria a dependência do orçamento municipal acerca das transferências intergovernamentais (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

Ainda, a Confederação Nacional de Municípios⁶ (2015), entidade associativa que representa mais de 5200 municípios, alega que o governo federal, ao longo do tempo, se utilizou de brechas na lei para criarem tributos para si sem a obrigação de dividi-los com o Ente local, porém não deixando de repassar atribuições como se os recursos estivessem sendo repartidos. A Quadro 2, que apresenta algumas mudanças feitas na área fiscal entre 1990 e 2000, também apresenta a criação de algumas contribuições que contribuem com a fala da CNM.

Por outro lado, a União se defende argumentando que o aumento da concentração das receitas em posse dela se deve ao fato dos gastos que exigem maiores recursos – como as

⁶ Extraído de apresentação do Presidente da CNM para Câmara na Comissão Especial do Pacto Federativo em 14 de abril de 2015. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pacto-federativo/documentos/audiencias-publicas/14-04-2015-apresentacao-do-sr-paulo-ziulkoski-presidente-da-cnm>. Acesso em: 08 jul. 2021.

despesas com programas sociais – estarem sobre sua obrigação. É o que afirmou Fragelli (2019) “a Constituição de 1988 criou impostos, criou despesas, sendo que boa parte destas despesas são de nível federal. [...] a parcela do governo federal vem aumentando, mas aumenta porque o governo federal é que ficou com essas despesas sociais”. Segundo Arretche (2004), essa despesa com programas sociais deve ser da esfera federal pela maior capacidade que ela tem de gastar se comparado a Estados e municípios, mas também por uma questão de coordenação de política nacional.

3.4.1 O teto dos gastos federais e o ente local

O aumento das atribuições e da importância dos municípios na prestação de serviços diverge das suas limitações de ações. O ente local não possui os mesmos mecanismos de financiamento da União (como emissão de moeda própria e dívida pública), logo depende de suas receitas próprias, tributárias e das transferências intergovernamentais, o que prejudica a capacidade municipal em agir economicamente em momentos de crise. Portanto, em uma crise de queda de receitas, os governos subnacionais têm apenas a opção de cortar despesas, o que abala a realização dos serviços públicos ofertados à população (CORRÊA; DWECK, 2020).

Isto posto, em 2016 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95/2016, também conhecida como Teto dos Gastos do Governo Federal, que basicamente limita os gastos públicos por 20 anos. A Emenda foi aprovada em um cenário de crise econômica que impactava na arrecadação e trazia resultados fiscais negativos, com ampliação dos indicadores de endividamento público. A área da saúde e da educação, mesmo que protegidas pela Constituição, sofreram com a mudança na correção do piso federal, que até 2015 era vinculado à arrecadação ou à variação nominal do PIB, e que com o Teto passou a ser corrigido pela inflação do ano anterior. Com isso, saúde e educação que já eram subfinanciadas, começaram a padecer com desfinanciamento nos anos de 2018, 2019 e 2020 (CORRÊA; DWECK, 2020). O que acaba impactando nos estados e municípios, que desde o decreto da Constituição de 1988, foram recebendo atribuições de gestão na área da saúde, e em outras áreas, toda via, com o financiamento partilhado entre todos os níveis de governo. Como grande parte do gasto federal na saúde é na verdade transferências para os governos subnacionais, a emenda constitucional do Teto dos Gastos contribuiu para que os entes subnacionais aumentassem sua participação no financiamento da saúde (ORTIZ; FUNCIA, 2021).

Assim, os municípios são afetados pelo Teto dos Gastos através das transferências da União. Contudo, municípios de menor e de maior porte são afetados de maneira diferentes. Nos

de maior porte as transferências da União são fortemente ligadas a área da saúde, que estão sujeitas ao Teto, e que já vimos que estão sofrendo com a redução do mínimo constitucional. Já os de menor porte, que teoricamente estariam mais protegidos já que o FPM não está sob o Teto, acabam sofrendo pelas consequências da baixa atividade econômica que impacta na arrecadação dos tributos que compõe o fundo. Os gastos do governo são um componente significativo da demanda agregada, e sua contenção em momentos de crise econômica acarreta efeitos recessivos, ao contrário dos que argumentam que o crescimento viria com a “confiança” trazida pela redução de gastos. O que ocorre é que a EC 95, com sua política de contração de gastos, perturba o montante de recursos recebidos municipalmente, o que é perigoso se levarmos em conta a pertinência dos serviços de saúde e educação básica prestados pelos municípios (CORRÊA; DWECK, 2020).

3.4.2 A crise do Coronavírus

Dentro de um cenário de baixo crescimento econômico e de redução dos gastos federais em matérias importantes aos governos subnacionais, como citado anteriormente, no ano de 2020 o Brasil e o mundo foram atingidos pela pandemia de Covid-19.

Em uma federação que segue o modelo de descentralização de gestão de programas públicos – como é o caso brasileiro com, por exemplo, os programas de saúde pública – o nível central de governo é imprescindível como estrategista e coordenador, seja reformando, formulando ou implementando as políticas públicas (ARRETCHE, 1996).

Entre as competências compartilhadas pelos Entes federados, notadamente saúde e assistência social são fundamentais durante uma pandemia. Devido à pouca clareza da lei e a sujeição às barganhas federativas, essa concorrência de atribuições promoveu sobreposições e incoerência na gestão e oferta desses serviços públicos, além de uma recentralização ao longo dos anos por parte da União. E a crise da COVID-19 mostra a importância da coordenação dentro de um sistema cooperativo, visto que ela atuaria de modo a reduzir a questão de sobreposição e incoerências, além de agir para atenuar as desigualdades territoriais (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

Neste contexto, a pandemia serviu para desvelar a proposta de federalismo do governo Bolsonaro e acirrar o conflito da União contra estados e municípios. Em confronto ao modelo cooperativo da nossa Constituição Federal, o modelo que a Presidência da República busca é mais parecido com o dualista. Ou seja, se no modelo cooperativo se combina autonomia dos governos subnacionais aliada a coordenação nacional, no modelo bolsonarista se procura uma

divisão estrita das funções dadas aos níveis de governo, concentração autocrática das decisões que tocam os entes subnacionais nas mãos da União e o confronto intergovernamental (ABRUCIO et al., 2020).

Conseqüentemente, conforme a pandemia foi avançando, as tensões entre os entes da federação também foram aumentando. O governo federal além de não assumir papel de coordenação nacional no momento de crise, ainda entrou em embate direto com governadores e prefeitos. Como foi o caso de confronto em que Bolsonaro insinuou que flexibilizaria as medidas de isolamento social adotadas por governadores e prefeitos, mas que o Superior Tribunal Federal decidiu que estados e municípios têm autonomia para realizar tais medidas, pois prefeitos e governadores têm competência concorrente em relação a saúde pública (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020).

A difícil compreensão sobre as atribuições de cada nível de governo, juntamente a falta de coordenação federativa e os confrontos do governo federal contra os governos subnacionais, promoveram desperdício de recursos e sobreposição de ações, gerando grande entrave para um combate eficaz a pandemia (RODRIGUES; AZEVEDO, 2020; ABRUCIO et al., 2020).

Segundo Arretche (2012), momentos de crise tendem a acirrar o conflito federativo. A crise fiscal e a crise sanitárias parecem demonstrar isso através da queixa dos municípios em relação ao aumento de atribuições sem a contrapartida em receitas para isso, e pelos recentes confrontos entre os níveis de governo em relação a suas autonomias para combater a pandemia.

No capítulo 4 analisa-se o impacto no orçamento municipal derivado da crise de COVID-19 vis-à-vis a aprovação da LC nº 173/2020, que estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-COV2.

4 AS RECEITAS E DESPESAS DOS MUNICÍPIOS GAÚCHOS E A LC nº 173/2020

O cenário de crise instaurado pela pandemia de Covid-19 tem impacto na saúde e nas finanças públicas, à medida que muitas das fontes de financiamento municipal estão diretamente ligadas a atividade econômica. Logo, se presume um aumento de gastos pelo custo com atendimento hospitalar, e pela necessidade de auxílios sociais aos afetados pela perda de renda, também se presume uma queda de receitas pelo caráter cíclico da arrecadação.

Portanto, neste capítulo analisa-se o comportamento das receitas e dos gastos municipais que teoricamente seriam impactados pela crise da pandemia. Ou seja, se as receitas próprias diminuíram, se os gastos em saúde e assistência social aumentaram, e se os valores distribuídos, bem como a suspensão do pagamento de dívidas com a União pela LC nº 173/2020 surtiram efeito a mitigar os problemas financeiros ocasionados aos municípios no ano de 2020.

4.1 METODOLOGIA

Os dados de receitas arrecadadas foram obtidos através do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), cujos dados são consolidados para 12 meses de 2017, 2018, 2019 e 2020, dos Anexos 01 e 03. Os dados de despesa também foram extraídos do RREO, especificamente do anexo 02 – demonstrativo da execução das despesas por função/subfunção, onde foi utilizado o valor de despesas liquidadas no ano. Também neste caso, os dados são consolidados para os 12 meses de 2017, 2018, 2019 e 2020. Os dados referem-se aos 497 municípios gaúchos. No entanto, nos anos de 2017, 2019 e 2020, 13, 01 e 02, municípios, respectivamente, não disponibilizaram a totalidade dos dados da execução orçamentária. A fonte de dados do RREO foi o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Os valores foram atualizados pelo IPCA, a preços de 31 de dezembro de 2020.

A classificação funcional do Gasto obedece a Portaria nº 42/1999 do Ministério do Planejamento, conforme apresenta-se no Apêndice B. Os dados das transferências da LC nº 173/2020 foram retirados das Transferências Constitucionais⁷ do site do Tesouro Nacional.

⁷ Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP>. Acesso em: 11 set. 2021.

A análise por porte de municípios incorporou as estimativas populacionais fornecida pelo IBGE⁸ para o ano de 2018, em que os municípios foram agrupados por porte populacional da seguinte forma:

- a) Pequeno Porte I: até 20.000 habitantes;
- b) Pequeno Porte II: de 20.001 até 50.000 habitantes;
- c) Médio Porte II: de 50.001 até 100.000 habitantes;
- d) Grande Porte: de 100.001 até 900.000 habitantes;
- e) Metrópole: acima de 900.000 habitantes.

Tabela 1 - Número de municípios por cada porte populacional

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio Porte	Grande Porte	Metrópole	Total
388	65	25	18	1	497

Fonte: Elaborado pelo autor.

Cabe o comentário que o único dos municípios do Rio Grande do Sul que se enquadra no critério para porte metrópole   Porto Alegre.

4.2 A LEI COMPLEMENTAR (LC) N  173, DE 27 DE MAIO DE 2020

Com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia, do Covid 19, que no Brasil foi declarada Emergência em Saúde Pública de importância Nacional em 4 de fevereiro de 2020⁹, o Congresso Nacional aprovou, em maio de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento a Pandemia da Covid 19, através da LC n  173/2020. A referida norma, definiu a transferências de recursos aos Estados, município e Distrito Federal para financiar políticas nas áreas de saúde e assistência social, bem como para mitigar as perdas de arrecada o decorrente da diminui o do nível de atividade econômica, que se concretizou na queda de 4,1% do PIB¹⁰ brasileiro.

⁸ Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/POP2018_20210331.pdf. Acesso em: 17 out. 2021.

⁹ DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/02/2020&jornal=600&pagina=1>. Acesso em: 29 out. 2021.

¹⁰ AGÊNCIA IBGE. **PIB cai 4,1% em 2020 e fecha o ano em R\$ 7,4 trilhões**. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/30165-pib-cai-4-1-em-2020-e-fecha-o-ano-em-r-7-4-trilhoes>. Acesso em: 18 out. 2021.

A Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020 – que aqui chamaremos de LC nº 173/2020 – traz em seu artigo 1º o seguinte: “Fica instituído, nos termos do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, exclusivamente para o exercício financeiro de 2020, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19)” (BRASIL, 2020).

Podemos perceber que é uma lei de caráter temporário e que está ligada ao contexto da pandemia de Covid-19. Essa lei foi baseada na Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que versa sobre o estado de calamidade pública e sua vigência é para o exercício financeiro de 2020 (ROSSI, 2020).

No seu artigo 1º, após fazer uma breve apresentação do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus, indica as partes envolvidas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e as ferramentas de auxílio que a União dispõe para auxiliar os entes subnacionais (TCE-RS, 2020).

Dos parágrafos do artigo 1º aos parágrafos do artigo 6º, o texto trata da ajuda financeira aos entes federados que deve ser utilizada para combater a pandemia e da flexibilização dos pagamentos das dívidas entre eles, assim melhorando as suas condições de crédito. Obviamente as condições para participar do programa estão bem estabelecidas nos parágrafos da lei, deixando claro que as condições são válidas enquanto durar o programa e que estão dependentes das condições de transparência e fiscalização (ROSSI, 2020).

Ainda no artigo 1º, fica suspenso o pagamento das dívidas contraídas com a União pelos municípios com base na Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001, e na Lei nº 13.485, de 2 de outubro de 2017.

No artigo 2º é definido que a União não poderá executar as garantias das dívidas de alguns¹¹ refinanciamentos que Estados e Municípios têm com a União no período de 1º de março a 31 de dezembro de 2020. Os valores não pagos pelos entes serão incorporados ao saldo devedor em 1º de janeiro de 2022, toda via o valor que deixar de ser pago por Estado ou município deverá ser gasto com ações para enfrentar a calamidade pública gerada pela pandemia de Covid-19.

O artigo 4º diz que Estados, Distrito Federal e Municípios poderão realizar uma adição nos contratos nos contratos de crédito para adiar os pagamentos no exercício financeiro de 2020.

¹¹ Para ver quais refinanciamentos estão enquadrados, ver o Artigo 2º da Lei Complementar Nº 173, de 27 de maio de 2020.

O artigo 5º informa que o valor de R\$60 bilhões será repassado pela União, como auxílio financeiro, para estados, Distrito Federal e municípios. Valor esse que será entregue em 4 (quatro) parcelas iguais e mensais, e que deverá ser gasto pelos Poderes Executivos locais em atividades de combate à Covid-19 e para amenizar seu impacto financeiro. A divisão do dinheiro se dá da seguinte forma:

- I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:
 - a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e
 - b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;
 - II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:
 - a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais aos Estados e ao Distrito Federal;
 - b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais aos Municípios;
- § 1º Os recursos previstos no inciso I, alínea "a", inclusive para o pagamento dos profissionais que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e no Sistema Único de Assistência Social (Suas), serão distribuídos conforme os seguintes critérios:
- I - 40% (quarenta por cento) conforme a taxa de incidência divulgada pelo Ministério da Saúde na data de publicação desta Lei Complementar, para o primeiro mês, e no quinto dia útil de cada um dos 3 (três) meses subsequentes;
 - II - 60% (sessenta por cento) de acordo com a população apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em cumprimento ao disposto no art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

O artigo 6º trata da permissão da securitização de contratos de dívidas de Estados e Municípios garantidas pelo STN, caso contratados antes de 1º de março de 2020 e que se submeterem ao procedimento de reestruturação da dívida.

O artigo 7º da referida LC 173/2020 anuncia alterações permanentes no texto original da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no que tange às despesas com pessoal e as dispensas permitidas para situações de calamidade pública.

Segundo Rossi (2020), “é no referido artigo 8º que estão arroladas práticas que merecerão a plena atenção de ordenadores de despesa, anotando-se que serão de cumprimento obrigatório no período que conta da sanção da lei (27/05/2020) a 31 de dezembro de 2021”. Esse artigo trata das vedações dos entes afetados pela calamidade pública resultante da Covid-19, sendo algumas delas encontradas nos seguintes incisos:

- I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
- II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

O artigo 9º suspende os pagamentos dos refinanciamentos de dívidas municipais com a Previdência Social que tem o vencimento entre 1º de março e 31 de dezembro de 2020.

O artigo 10º refere-se a suspensão do prazo de validade dos concursos públicos já homologados na data da publicação do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Este artigo está voltado às pessoas aprovadas em concursos públicos já homologados, para que não sejam prejudicadas em caso de adiamento de nomeação em função da crise da Covid-19.

O artigo 11º diz que a lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, dia 27 de maio de 2020.

Para Abrucio et al. (2020), o principal ponto da LC nº 173/2020 é tornar flexível determinados pontos da Lei de Responsabilidade Fiscal, conjuntamente aos já flexibilizados pelo art. 65 da LRF para o caso de calamidade pública, e definir os critérios de distribuição dos R\$ 60 bilhões que deveriam ser distribuídos pela União aos estados e municípios.

O referido autor também chama atenção ao fato da LC nº 173/2020, possuir um dispositivo que impede que os entes subnacionais que entrarem com ação na justiça solicitando ajuda financeira da União, por conta do coronavírus, participem do referido Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus. E que a LC nº 173/2020, foi sancionada somente no final de maio, em função da necessidade de o governo federal viabilizar recursos extras, o que foi feito através da EC nº 106 de 07 de maio de 2020, que instituiu o chamado “Orçamento de Guerra”.

Na Tabela 2, demonstra-se a distribuição dos R\$ 60 bilhões entre os entes subnacionais, Estados e Distrito Federal (R\$37 bilhões), municípios (R\$23 Bilhões).

Tabela 2 - Distribuição dos recursos da Lei nº 173/2020 da União para os demais entes federados

Destino do Recurso	Esfera	Valor em bilhões de R\$
I – Saúde e assistência social	Estados e Distrito Federal	7
	Municípios	3
II – Auxílio financeiro	Estados e Distrito Federal	30
	Municípios	20
Total Transferido	Estados e Distrito Federal	37
	Municípios	23
	Total	60

Fonte: Elaborado pelo autor segundo a Lei Complementar nº 173/2020.

Em resumo, para auxiliar financeiramente os entes federados, o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (PFEC), LC nº 173/2020, via União, transferiu R\$ 60 bilhões

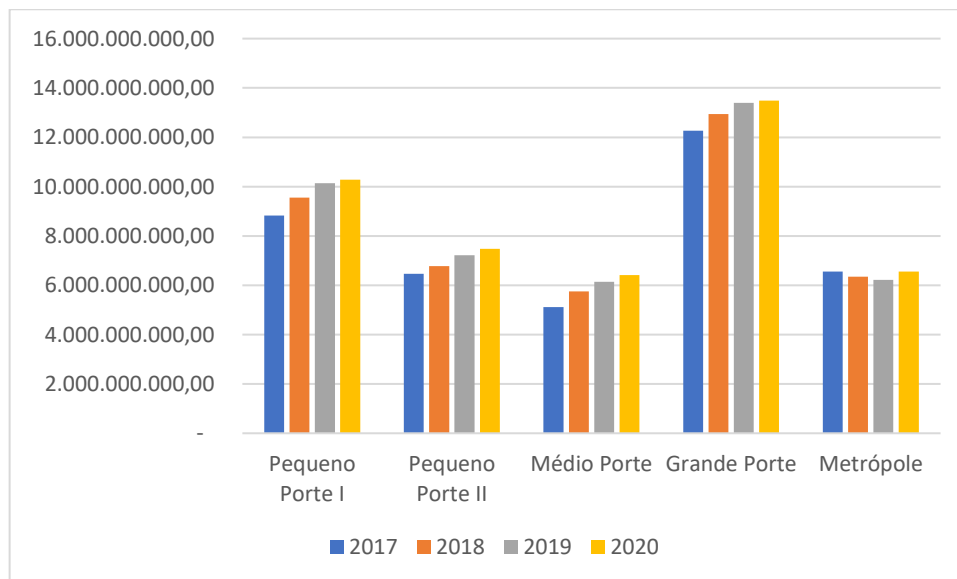
para os Estados, Distrito Federal e Municípios, além de suspender temporariamente o pagamento das dívidas desses com ela, sendo R\$ 10 bilhões para serem gastos exclusivamente com saúde e assistência social.

4.3 GASTOS POR FUNÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RS: 2017 a 2020

Parece lógico que em uma situação de crise na saúde pública e na economia, onde milhares de pessoas procuram postos, hospitais públicos e outras tantas necessitam de assistência social, que as despesas municipais nesses setores aumentem. Logo, nesta seção objetiva-se analisar o comportamento das despesas, segundo a classificação funcional, para confirmar se houve tal aumento nos gastos citados e se a suspensão do pagamento do serviço da dívida interna surtiu algum efeito nas contas dos municípios gaúchos.

Observa-se no gráfico 1, que no período analisado, de maneira geral, os municípios gaúchos aumentaram seus gastos ano a ano.

Gráfico 1 - Comportamento do Total do Gasto – em valores reais - por porte de município do RS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Segundo a Tabela 3, ao analisar-se os municípios por seu porte, percebe-se que, se em 2020 a MetrÓpole quebrou uma série de dois anos com suas despesas em queda ao elevar os gastos em 5,43%, os demais grupos aumentaram menos do que vinham aumentando nos anos anteriores.

Tabela 3 – Variação anual da Despesa Total Liquidada nos Municípios do RS

Porte	2017 – 2018	2018 – 2019	2019 – 2020
	%	%	%
Pequeno I	8,24	6,06	1,42
Pequeno II	4,89	6,43	3,65
Médio	12,20	6,81	4,46
Grande	5,44	3,57	0,66
Metrópole	(3,12)	(1,95)	5,43
Total	5,43	4,22	2,57

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Os gastos em saúde, como pode ser visto na Tabela 4, vinham apresentando pouca variação entre 2017 e 2019. Contudo, no ano de 2020 houve aumento de 12,29% em relação ao ano de 2019. Isso colabora com a hipótese de que a pandemia provocaria uma elevação nos gastos para tratar das 513.216 pessoas infectadas pelo vírus, em 2020, no RS, que procurariam o sistema público de saúde (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Tabela 4 - Gastos na Função saúde e sua variação por porte de Municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		
	2017	%	2018	%	2019	%	2020
Pequeno I	1.942.724.664	8,36	2.105.212.634	0,99	2.126.054.859	8,02	2.296.508.220
Pequeno II	1.382.562.058	5,84	1.463.313.917	2,17	1.495.112.393	11,52	1.667.407.678
Médio	1.194.390.513	12,47	1.343.303.290	0,87	1.354.992.114	20,77	1.636.459.491
Grande	2.982.715.630	5,42	3.144.334.276	(0,53)	3.127.617.237	8,62	3.397.164.655
Metrópole	1.754.379.783	(17,61)	1.445.418.630	1,96	1.473.788.983	19,24	1.757.327.500
Total	9.256.772.648	2,64	9.501.582.747	0,80	9.577.565.586	12,29	10.754.867.545

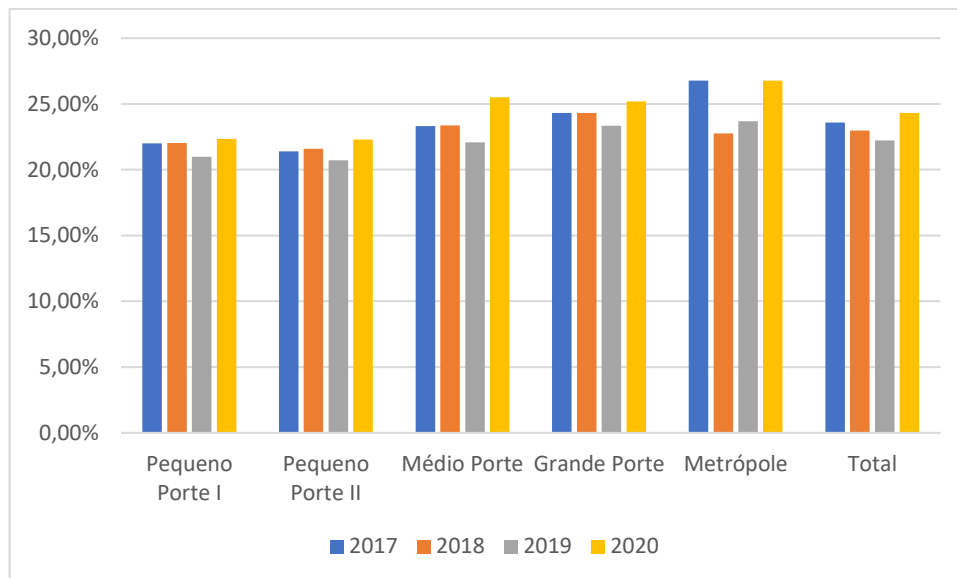
Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Ainda sobre os gastos em saúde, é interessante notar que, além de crescer pouco, 0,8% entre 2018 e 2019, a saúde vinha perdendo participação no gasto total. Em 2017 ela representava 23,59% das despesas, já em 2019 a representação caiu para 22,22%. Isso, conforme mostra o gráfico 2, pode ser parte do resultado do que Corrêa e Dweck (2020)

escreveram sobre o desfinanciamento da saúde, pois ao receber menos recursos os municípios também limitaram os seus gastos.

Para todos os grupos de porte de Municípios, a participação da saúde na despesa total do município costumava ficar na faixa entre 20% e 25%. A pandemia elevou esse número, nos municípios de porte médio a participação cresceu de 22,08% para 25,52% em 2020, nos de grande porte subiu de 23,35% para 25,19%, e na Metrópole aumentou de 23,68% para 26,78%. E se considerarmos o somatório de todos os municípios, em 2020, os gastos em saúde representaram 24,32% da despesa total.

Gráfico 2 - Participação dos gastos na função Saúde em relação ao Gasto Total dos municípios do RS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

A assistência social, área que, conjuntamente com a saúde, recebeu parte dos recursos exclusivos da LC nº 173/2020, pois era esperado que essa função fosse mais exigida dos entes locais. O que ocorreu, o montante gasto em assistência social pelos municípios gaúchos em 2020 acabou sendo 5,35% maior do que no ano anterior.

A Tabela 5 mostra que os gastos nessa área vinham numa trajetória de crescimento nos municípios de porte pequeno I, pequeno II e médio, e em 2020 não foi diferente, com uma variação de 2,20%, 9,41% e 9,40% respectivamente em 2020. Oscilando entre queda e elevação ao longo dos anos, os de grande porte cresceram seus gastos nessa área em 11,20%, enquanto a Metrópole destoou dos demais grupos e diminuiu o valor dependido nessa função em -3,68%.

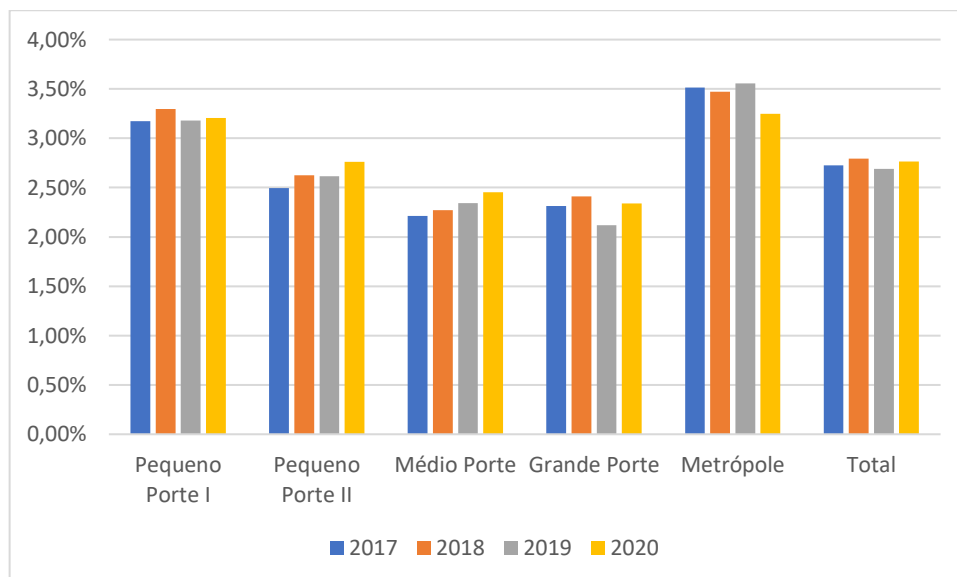
Tabela 5 - Gasto na Função Assistência Social – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	280.044.230	12,43	314.861.340	2,34	322.243.340	2,20	329.330.317
Pequeno II	161.243.903	10,33	177.906.500	6,11	188.768.180	9,41	206.524.547
Médio	113.301.691	15,16	130.481.746	10,19	143.783.459	9,40	157.298.005
Grande	283.782.562	9,81	311.612.947	(8,96)	283.689.441	11,20	315.468.210
Metrópole	230.292.285	(4,35)	220.272.455	0,47	221.303.747	(3,68)	213.163.456
Total	1.068.664.673	8,09	1.155.134.987	0,40	1.159.788.167	5,35	1.221.784.535

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Os dados do gráfico 3 demonstram a oscilação da participação dos gastos da função assistência social no gasto total, no período pré-pandemia e no ano de 2020.

Mesmo assim, conforme observa-se na tabela 10, em valores reais, a quantidade de dinheiro gasta nessa função no ano da pandemia foi a maior em quatro anos para os municípios de porte pequeno I, pequeno II, médio e grande. Isto pode indicar que a crise social causada pela pandemia sim exigiu uma maior ação dos entes locais no Rio Grande do Sul.

Gráfico 3 - Participação dos Gastos na função Assistência Social no total de despesas dos municípios do RS

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Conforme demonstrando na Tabela 6, o gasto com o serviço da dívida interna, no total dos municípios, apresentou queda de 10%, em termos reais em 2020, comparado com 2019.

Essa variação negativa foi puxada pela queda de -25,89% do grupo de municípios de grande porte, e pela queda de -29,12% na Metrópole. Esse percentual reflete a suspensão do pagamento dívida dos entes com a União proporcionados pela LC nº 173/2020.

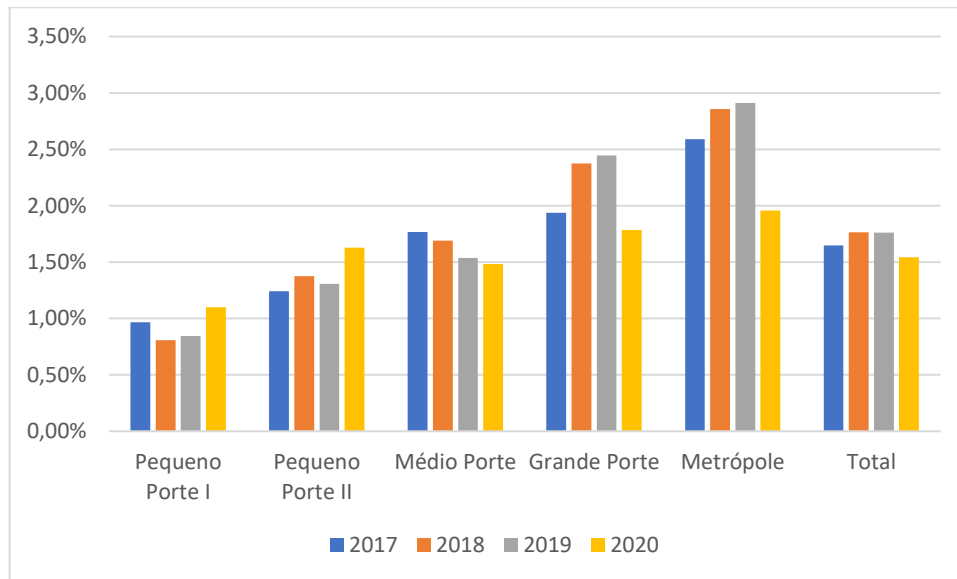
Curiosamente, o valor despendido com esses serviços aumentou consideravelmente, em 2020, para os municípios de porte pequeno I, 22,36%, pequeno II, 43,32%, e aumentou para o grupo de porte médio, 7,94%. Pode-se dizer que aumentou consideravelmente pois no ano anterior esses municípios também experienciaram aumentos, mas de menos de 5%.

Tabela 6 - Gastos com Serviço da Dívida Interna dos municípios do RS - a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	69.618.165	(1,67)	68.457.859	4,94	71.842.535	22,36	87.903.957
Pequeno II	75.088.468	11,81	83.958.873	3,20	86.649.065	43,32	124.181.585
Médio	79.130.340	11,49	88.220.003	5,00	92.630.210	7,94	99.984.903
Grande	252.054.071	21,14	305.350.316	5,99	323.644.581	(25,89)	239.865.871
Metrópole	169.684.759	6,83	181.269.748	(0,10)	181.090.634	(29,12)	128.354.040
Total	645.575.803	12,65	727.256.800	3,93	755.857.025	(10,00)	680.290.356

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Diga-se que o valor pago ao serviço da dívida interna não é tão representativo dentro das despesas totais dos municípios – menos de 2% do somatório dos gastos municipais gaúcho. Conforme o gráfico 4 mostra, quanto maior o porte dos municípios, maior o impacto dessa função nas despesas totais, e que em acordo com o que foi comentado no parágrafo anterior, somente os municípios de porte pequeno I e pequeno II viram esse impacto aumentar em 2020.

Gráfico 4 - Participação do serviço da dívida interna dos municípios do RS em relação ao total das despesas

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Se a educação não é um gasto diretamente ligado a LC nº 173/2020, é uma despesa que tem vinculação constitucional, uma vez que o artigo 212 da CF/1988 obriga que os Municípios gastem o mínimo de 25% da receita bruta advinda de impostos e das transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento da educação (BRASIL, 1988), e que teve seu serviço afetado pela crise do coronavírus.

A pandemia afetou esses gastos através de escolas fechadas ou parcialmente fechadas consumindo menos energia e água, professores com contratos temporários e prestadores de serviços podendo ter seus contratos encerrados pela falta de tarefas, ou seja, parte dos gastos planejados para a educação podem não ter ocorrido.

Os dados da Tabela 7, a preços de 31 de dezembro de 2020, mostram que, à exceção da MetrÓpole, todos os outros grupos de porte municipal gastaram menos em 2020 na função educação do que em 2019.

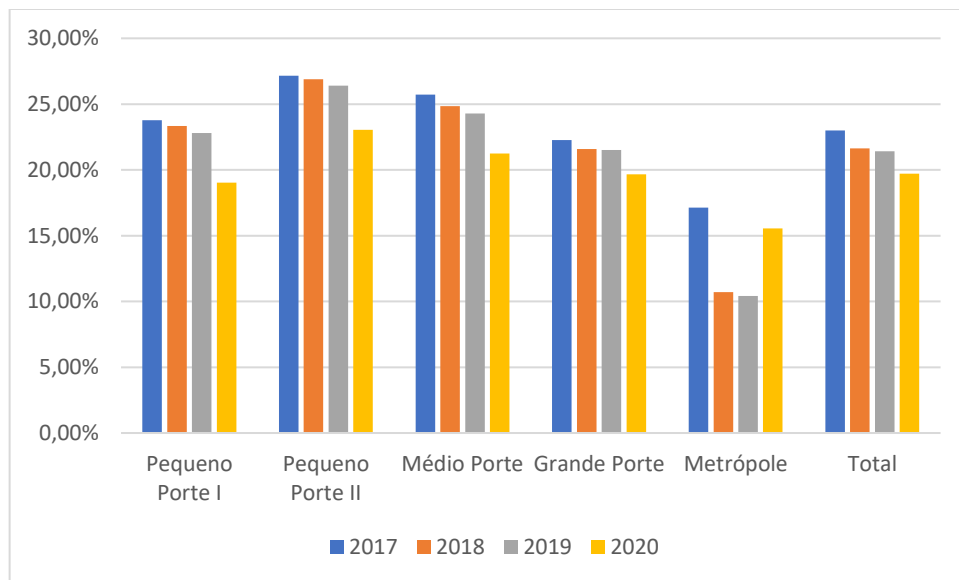
Tabela 7 - Gastos liquidados na função educação por porte de municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	2.097.875.956	6,29	2.229.781.648	3,63	2.310.739.077	(15,3)	1.956.519.430
Pequeno II	1.755.590.135	3,86	1.823.305.945	4,50	1.905.355.676	(9,55)	1.723.343.522
Médio	1.317.887.182	8,32	1.427.591.902	4,38	1.490.131.870	(8,57)	1.362.414.866
Grande	2.730.552.383	2,20	2.790.604.362	3,29	2.882.383.223	(8,06)	2.650.173.980
MetrÓpole	1.122.309.912	(39,39)	680.197.272	(4,80)	647.552.255	57,57	1.020.344.481
Total	9.024.215.567	(0,81)	8.951.481.129	3,18	9.236.162.102	(5,67)	8.712.796.279

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

O peso dos gastos em educação na despesa total vinha diminuindo anualmente no período pré-pandemia, com o dispêndio ainda menor em 2020, se levanta a hipótese de alguns municípios não ter cumprido o mínimo constitucional. Inclusive, o Senado aprovou em segundo turno, em 21 de setembro de 2021, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 13/2021¹², que desobriga os entes federados da aplicação dos percentuais mínimos da receita na manutenção e desenvolvimento do ensino, no exercício de 2020, assim isentando os gestores públicos de qualquer responsabilidade pelo não cumprimento dos gastos.

Gráfico 5 - Razão entre a despesa por função em educação e a despesa total dos municípios do RS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Esta seção dedicada aos gastos demonstrou que a despesa total vinha aumentando nos anos pré-pandemia, e em 2020 não foi diferente, com um crescimento do gasto total de 2,57%.

Conforme o esperado para um cenário de grave crise sanitária, os gastos em saúde se elevaram, crescendo 12,29%, em comparação ao ano anterior, um valor alto se comparado ao ritmo de crescimento prévio – variação de 2,64% de 2017 para 2018, e 0,80% de 2018 para 2019 – o que indica o quanto o vírus pressionou o setor de saúde, onde somente o estado do Rio Grande do Sul enfrentou 513.516 casos em 2020.

Em uma análise desagregada dessa função por porte populacional, os municípios do grupo pequeno I e pequeno II, e os do grupo médio elevaram seus gastos no ano de início da

12 SENADO. **Proposta de Emenda à Constituição n° 13, de 2021**. 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/148543>. Acesso em: 01 nov. 2021.

pandemia em 8,02%, 11,52% e 20,77%, respectivamente. Já os municípios de porte grande aumentaram seu gasto em 8,62%, contrastando com o decréscimo de -0,53% de 2018 para 2019. Já a Metrópole viu o aumento da despesa em saúde aumentar em 19,24%, um aumento muito expressivo se comparado ao 1,96% de crescimento de 2018 para 2019, e ao decréscimo de -17,6% entre 2017 e 2018.

Além disso, a razão dos gastos em saúde em relação ao gasto total, que foi a maior dos últimos quatro anos em todos os grupos analisados, vinha de uma variação muito pequena em 2017 e de uma queda em 2018, o que é um indício de um possível desfinanciamento da saúde, como apontaram Corrêa e Dweck (2020) e que foi abordado na seção 3.4 do capítulo 3 deste trabalho.

As despesas em assistência social aumentaram no somatório dos municípios, 5,35% em 2020, e contrariamente aos demais grupos, só a Metrópole teve uma variação negativa, -3,68% em comparação ao ano anterior. Como pode-se ver na tabela 3, os gastos nessa função ao longo do período analisado se mostraram como uma variação oscilante, com anos de queda e anos de crescimento a depender do porte do município. Porém, em comparação a despesa total, a assistência social tem maior peso nos municípios de porte pequeno I e na Metrópole, ficando entre 3% e 3,5% do total despendido. Logo, parece coerente que a despesa com assistência social tenha sido impactada pela pandemia, mas é difícil afirmar, pelos dados analisados nesta seção, o quanto do crescimento desse gasto em 2020 é reflexo da crise sanitária e econômica.

No que se refere ao serviço da dívida interna, de maneira geral, ocorreu uma economia nessa área, visto que o total gasto pelos municípios gaúchos foi 10% menor em 2020 do que em 2019. Em municípios de porte pequeno o peso desse gasto costuma variar entre 0,7% e 1,6% do total, e mesmo nos municípios maiores não passa de 3%. Contudo, em 2020 os municípios dos grupos pequeno I e II viram seu gasto aumentar nessa subfunção 22,36% e 43,32% respectivamente, enquanto os municípios de porte grande e Metrópole, observaram uma economia de 25,89% e 29,12% respectivamente. Portanto, aparentemente os municípios de maior porte foram mais beneficiados pela suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União.

Sobre a educação, no somatório dos municípios, esse gasto foi 5,67% menor em 2020. Aqui cabe uma análise a parte sobre a Metrópole, no caso Porto Alegre, que vinha diminuindo seus gastos nessa função, -39,39% em 2018, e -4,8% em 2019, mas que em 2020 o elevou em 57,57%, um caso que difere do resto do contexto gaúcho, tanto por estar diminuindo seus gastos pré-pandemia, tanto por aumentar tanto seus gastos durante a pandemia. Os demais grupos de municípios vinham aumentando os gastos em educação ao longo do período pré-pandemia, na

casa de 3% a 4% ao ano, e em 2020 despenderam entre 8% e 12% a menos. Essa queda a princípio é fruto dos menores gastos com as manutenções das escolas, e de possíveis encerramentos de contratos com professores temporários e prestadores de serviço. Não obstante, a nossa constituição obriga os municípios a gastarem pelo menos 25% da sua receita tributária e de transferências com o desenvolvimento do ensino, inclusive uma PEC prevendo a isenção dos gestores municipais que não cumprirem com os gastos mínimos com educação foi aprovada em segundo turno no senado, no dia 21 de setembro de 2021, o que indica que a lei não foi cumprida em todo os locais. Se houve economia na manutenção das escolas, essa verba poderia ter sido repassada para proporcionar uma maior qualidade no ensino a distância, como por exemplo, compra de internet para os alunos carentes que ficaram sem assistir aula por essa dificuldade.

A LC nº 173/2020 se preocupou em destinar parte da sua verba para ser gasta estritamente em saúde e assistência social. Ao que os dados indicam, essa decisão foi adequada se considerarmos que 2020 realmente apresentou aumento nessas despesas, crescendo sua participação no total de despesas, especialmente no caso da saúde. Já a suspensão do pagamento do serviço da dívida dos entes com a União parece ter servido mais aos municípios maiores.

Na Seção seguinte tratar-se-á do impacto da crise sanitária e do programa de auxílio federativo sobre as receitas dos municípios do RS.

4.4 RECEITAS ARRECADADAS PELOS MUNICÍPIOS DO RS: 2017 A 2020

Era esperado que a pandemia de Covid-19 impactasse nas receitas próprias municipais, visto que a atividade econômica foi afetada pelas necessárias medidas de distanciamento social praticadas por estados e municípios. Ainda, algumas receitas de transferências intergovernamentais também poderiam sofrer quedas, como a cota-parte do ICMS e o FPM, visto que a arrecadação do ICMS estadual e dos tributos que compõem o fundo de participação dos municípios tenderiam a perder arrecadação. Logo, esta seção tem o objetivo de examinar o impacto da pandemia nas receitas municipais em 2020, levando em consideração o comportamento dos recursos nos anos de 2017, 2018 e 2019.

Para os fins de análise, as receitas foram organizadas conforme apresentado na Quadro 6.

Quadro 6 - Composição das receitas analisadas no trabalho

Receita Tributária	IPTU ISS ITBI Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria Total Receitas Tributárias
Transferências Correntes	Cota-parte do FPM Cota-parte do ICMS Cota-parte do IPVA Transferências do FUNDEB Demais Transferências Correntes Total de transferências Correntes
Demais Receitas Correntes	Demais receitas correntes
Receita Corrente Total	Receita Corrente Total
Receitas de Capital	Transferências de Capital Outras Receitas de Capital Total Receitas de Capital
Receita Total	Receita Total
	Repasse do LC nº 173/2020

Fonte: Sistematização própria segundo as contas do Tesouro Nacional (2021).

Na Tabela 8 apresenta-se os valores das receitas dos municípios gaúchos, acompanhados também da variação percentual do ano em relação ao ano anterior. Isso possibilita uma visão mais ampla do comportamento das receitas ao longo do período estudado.

Tabela 8 - Receita arrecadada dos municípios gaúchos 2017 a 2020 - a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

(continua)

Receita	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Receitas							
Tributárias	7.401.680.706	21,08	8.962.216.931	2,94	9.225.847.408	(3,40)	8.912.316.838
IPTU	1.828.841.727	38,49	2.532.758.948	3,14	2.612.391.346	(2,76)	2.540.189.170
ISS	2.549.928.773	18,79	3.029.076.210	5,51	3.195.935.081	(8,13)	2.936.007.040
ITBI	968.561.754	(4,95)	920.601.862	1,30	932.600.922	3,64	966.562.030
IRPF	1.135.951.303	14,95	1.305.814.705	1,54	1.325.892.419	5,39	1.397.302.714
Outros							
Impostos,							
Taxas e	918.397.150	27,83	1.173.965.205	(1,27)	1.159.027.639	(7,49)	1.072.255.884
Contribuições							
de Melhoria							
Receita de							
Transferências	27.857.450.616	7,24	29.874.758.488	1,23	30.241.873.727	6,46	32.194.898.523
Correntes							
FPM	6.855.048.213	7,67	7.380.858.537	3,29	7.624.021.160	(9,67)	6.886.804.496

Tabela 8 - Receita arrecadada dos municípios gaúchos 2017 a 2020 - a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Receita	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
ICMS	8.706.974.601	7,50	9.359.970.694	(2,06)	9.167.080.796	(3,52)	8.844.803.869
IPVA	1.373.028.298	19,64	1.642.681.665	(2,76)	1.597.381.274	(0,36)	1.591.653.137
FUNDEB	4.935.856.311	9,67	5.413.327.394	2,02	5.522.804.596	(1,51)	5.439.587.470
Demais							
Transferências	5.986.543.192	1,53	6.077.920.199	4,16	6.330.585.899	48,99	9.432.049.550
Correntes (*)							
Total Receita Corrente	41.749.738.693	6,68	44.538.438.644	2,95	45.850.359.681	1,44	46.510.060.651
Transf. De Capital	512.857.991	39,65	716.181.292	(19,38)	577.378.444	0,52	580.386.589
Outras Receitas de Capital	585.059.960	(7,38)	541.890.535	75,08	948.744.052	24,72	1.183.288.543
Total Receitas de Capital	1.097.917.951	14,59	1.258.071.827	21,31	1.526.122.496	15,57	1.763.675.132
Total das Receitas	42.847.656.644	6,88	45.796.510.471	3,45	47.376.482.177	1,89	48.273.735.783

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

(*) os valores recebidos via LC 173/2020 estão dentro da conta Demais Transferências Correntes.

É possível perceber que as receitas tributárias, de fato, caíram em 2020 em comparação a 2019, uma variação de -3,40%, contrariando a tendência dos anos anteriores de elevação da arrecadação. Através da Tabela 9, pode-se observar melhor o comportamento dessas receitas entre 2017 e 2020.

Em 2018 a arrecadação de Impostos, Taxas e Contribuições de melhoria, como é também é chamado a receita tributária, cresceu para todos os grupos de municípios, apresentando aumento de 20,68% para o de porte pequeno I, 21,41%, para os pequeno II, 33,69% para os médios, 21,13% para os grandes e 16,33% para a Metrópole. Essa alta taxa de crescimento não se manteve em 2019, mesmo assim os grupos de municípios, à exceção da Metrópole, apresentaram crescimento real entre 2% e 7,7%. Em 2020, o único grupo que não perdeu arrecadação tributária foi os municípios de pequeno porte I, que arrecadou 1,84% a mais do que no ano anterior.

Tabela 9 - Comportamento das receitas tributárias dos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017 - 2018		2018 - 2019		2019 - 2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	745.479.687	20,68	899.681.278	6,68	959.764.065	1,84	977.386.329
Pequeno II	1.071.322.190	21,41	1.300.724.300	7,63	1.400.025.830	(8,86)	1.275.991.733
Médio	846.917.630	33,69	1.132.253.247	7,51	1.217.310.565	(3,32)	1.176.852.157
Grande	2.457.089.374	21,13	2.976.310.351	2,13	3.039.749.377	(4,05)	2.916.573.918
Metrópole	2.280.871.825	16,33	2.653.247.755	(1,67)	2.608.997.572	(1,67)	2.565.512.701
Total	7.401.680.706	21,08	8.962.216.931	2,94	9.225.847.408	(3,40)	8.912.316.838

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Dentre os impostos próprios, o ISS foi quem sofreu a maior queda, -8,13%, isso pode ser explicado pela incidência do imposto sobre os serviços, setor que teve suas atividades prejudicadas pelas medidas de isolamento social e pela instabilidade econômica.

A Tabela 10 detalha a variação de arrecadação por porte de município. Chama a atenção a capacidade de arrecadação de ISS da Metrópole, Porto Alegre, que sozinha arrecada mais que todas as cidades de porte pequeno I, pequeno II e médio, que ao todo somam 478 municípios.

Tabela 10 - Comportamento da arrecadação de ISS nos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	194.811.743	15,31	224.640.351	8,59	243.939.550	(3,36)	235.736.307
Pequeno II	348.870.072	15,19	401.847.949	8,87	437.472.364	(12,58)	382.443.250
Médio	256.467.088	22,52	314.228.384	9,41	343.806.391	(3,65)	331.259.026
Grande	892.453.157	12,79	1.006.641.449	5,60	1.062.981.801	(7,51)	983.153.057
Metrópole	857.326.714	26,17	1.081.718.078	2,41	1.107.734.976	(9,42)	1.003.415.400
Total	2.549.928.773	18,79	3.029.076.210	5,51	3.195.935.081	(8,13)	2.936.007.040

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Curiosamente, o único dos impostos que é diretamente tributado pelos municípios que obteve variação positiva, 3,64%, em relação ao ano anterior foi o ITBI. Segundo Chieza, Demarco e Mascarello (2021), isso seria efeito das baixas taxas de juros para financiamentos imobiliários, e aumento da demanda por imóveis mais espaçosos durante a pandemia, além de indicar que a parcela com maior renda da sociedade não sentiu os efeitos da crise social e

econômica, e por isso continuo transacionando imóveis, o que contribuiria com a visão de que as crises amplificam as desigualdades.

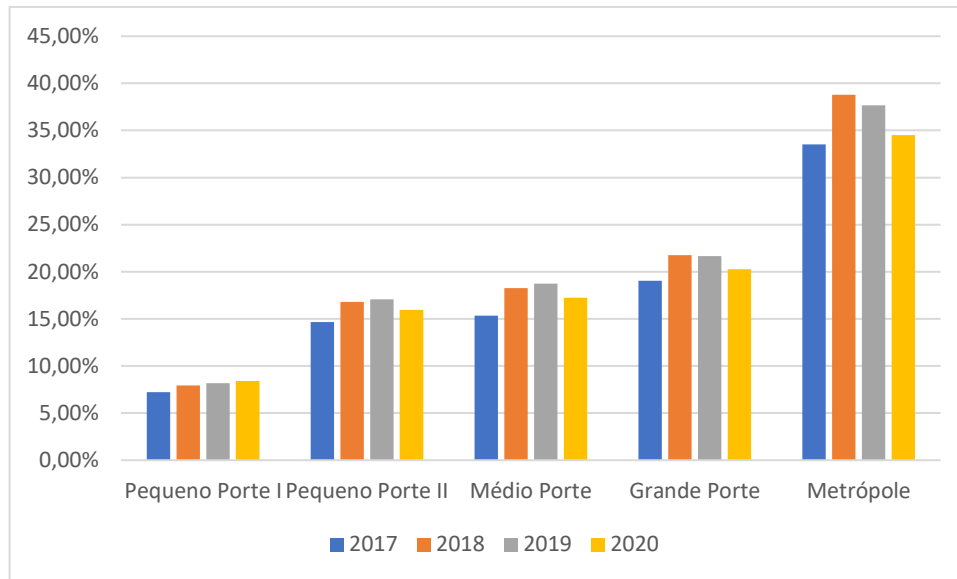
Os valores arrecadados e sua variação estão detalhadas por porte de município na Tabela 11. Em valores reais, a Metrópole vem arrecadando menos em ITBI desde 2018, ao contrário dos municípios de pequeno I, pequeno II e médio porte, que tem aumentado sua receita nesse tributo desde 2018, e que em 2020 obtiveram uma variação positiva de 14,68%, 4% e 7,75% respectivamente.

Tabela 11 - Comportamento da arrecadação de ITBI nos municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	102.080.874	20,63	123.137.488	1,42	124.880.748	14,68	143.209.933
Pequeno II	121.547.523	13,43	137.865.930	7,30	147.928.543	4,00	153.847.679
Médio	92.380.981	18,82	109.763.210	4,00	114.156.535	7,75	123.004.362
Grande	271.735.542	(0,57)	270.185.263	0,36	271.159.730	5,68	286.548.800
Metrópole	380.816.834	(26,57)	279.649.971	(1,85)	274.475.367	(5,29)	259.951.256
Total	968.561.754	(4,95)	920.601.862	1,30	932.600.922	3,64	966.562.030

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

No Gráfico 6 apresenta-se a participação da receita tributária no total da receita corrente nos municípios, separados por porte. Ao observar-se o gráfico é possível dizer que quanto maior o porte do município, maior a participação das receitas advindas da arrecadação de impostos, contribuições e taxas. Os municípios menos populosos arrecadarem menos tributariamente pode ser explicado por IPTU, ITBI e ISS estarem associados a atividade urbana.

Gráfico 6 - Razão entre receita tributária e a receita corrente municipal

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

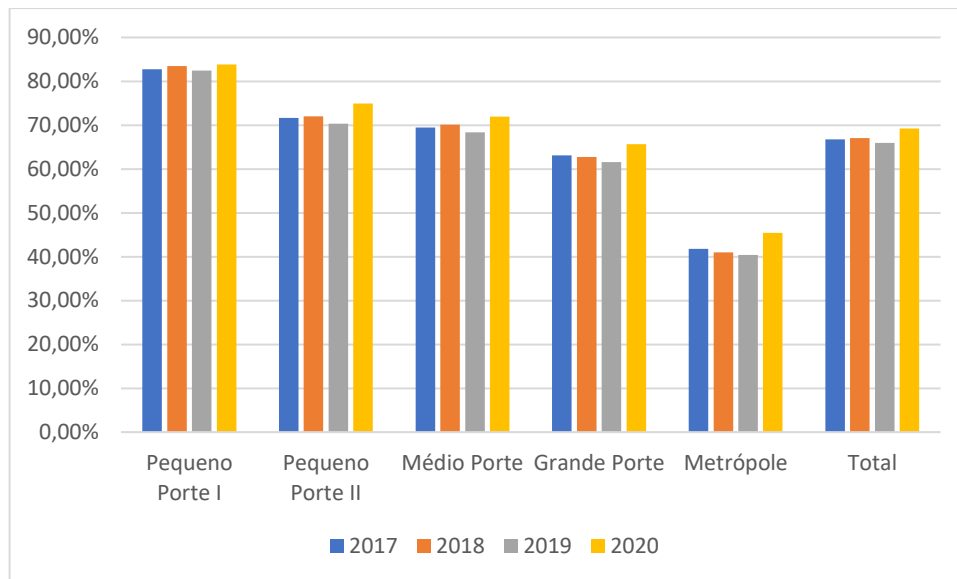
Sobre as transferências correntes, a Tabela 12 mostra um crescimento de 6,46% no ano de 2020 em relação a 2019, percentual 5,23% maior do que o aumento entre 2018 para 2019. Esse aumento foi puxado pelas transferências recebidas pelos municípios de porte médio, grande e Metrópole, que receberam respectivamente, 10,29%, 9,54% e 19,77% a mais do que em 2019. O grupo de municípios de pequeno porte I recebeu apenas 0,03% a mais do que no ano anterior, enquanto os de pequeno porte II 2,89%.

Tabela 12 - Comportamento das receitas de Transferências Correntes para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	8.274.456.705	9,44	9.055.643.445	1,70	9.209.540.156	0,03	9.212.308.006
Pequeno II	5.100.137.292	6,36	5.424.591.390	2,80	5.576.321.407	2,89	5.737.647.661
Médio	3.751.559.502	13,29	4.249.984.864	1,83	4.327.912.255	10,29	4.773.078.895
Grande	7.982.228.925	4,98	8.379.475.802	(0,10)	8.371.046.212	9,54	9.169.763.951
Metrópole	2.749.068.191	0,58	2.765.062.987	(0,29)	2.757.053.696	19,77	3.302.100.010
Total	27.857.450.616	7,24	29.874.758.488	1,23	30.241.873.727	6,46	32.194.898.523

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

O Gráfico 7 mostra a grande importância das transferências para a receita corrente municipal, e que quanto menor o porte do município, maior a dependência desse tipo de receita. Nos municípios de pequeno porte I essa receita é responsável por mais de 80% da receita corrente, ao mesmo tempo que na Metrópole esse valor não passa de 50%.

Gráfico 7 - Participação das Transferências Correntes no total das Receitas Correntes

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Dentre os componentes das Transferências Correntes, uma das principais fontes de receita dos municípios é o FPM, que vinha de seguidos aumentos, e sofreu uma queda de -9,74% em 2020. Isto é fruto da formação do fundo, que é composto por parte da arrecadação de IPI e do IR pela União, e que são impostos que sofreram com a desaceleração da economia.

A Tabela 13 refere-se ao comportamento das transferências de FPM¹³ ao longo do período analisado. Os municípios com população consideradas de pequeno porte experimentaram uma queda maior nessa receita, de -10%, enquanto os de médio porte para cima perderam -7%.

Tabela 13 - Comportamento das transferências de FPM para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

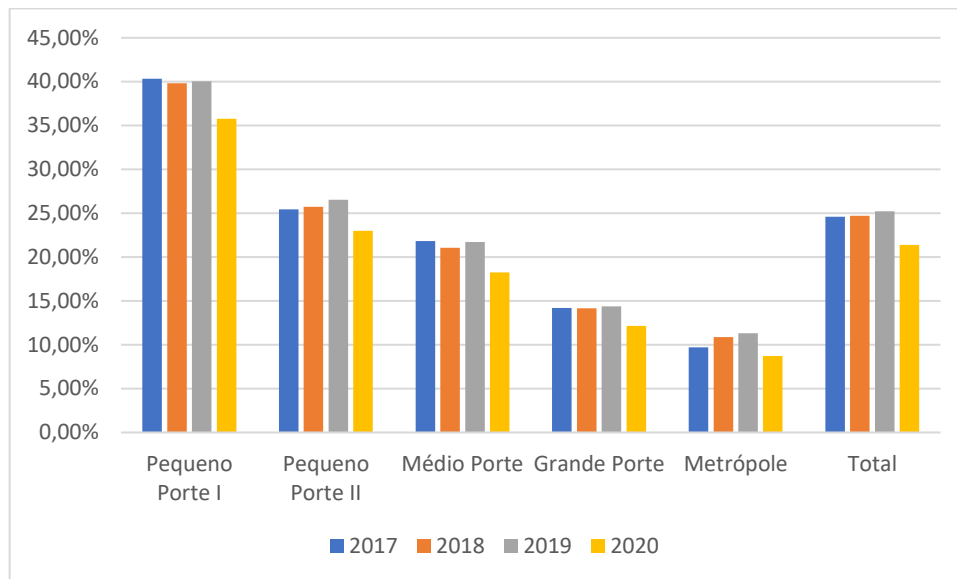
Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	3.338.043.214	8,00	3.605.133.341	2,32	3.688.841.941	(10,69)	3.294.600.330
Pequeno II	1.297.887.746	7,50	1.395.279.406	5,99	1.478.797.829	(10,79)	1.319.295.320
Médio	819.209.850	9,15	894.206.565	5,12	940.024.939	(7,42)	870.237.644
Grande	1.132.988.663	4,61	1.185.241.966	1,62	1.204.422.457	(7,42)	1.115.103.973
Metrópole	266.918.740	12,77	300.997.257	3,63	311.933.995	(7,81)	287.567.229
Total	6.855.048.213	7,67	7.380.858.537	3,29	7.624.021.160	(9,67)	6.886.804.496

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

¹³ BRASIL. Tesouro Nacional. O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6370. Acesso em: 28 out. 2021.

O gráfico 8 mostra a importância do FPM para os pequenos municípios gaúchos.

Gráfico 8 - Participação das transferências de FPM nas Transferências Correntes dos municípios do RS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

O montante distribuído aos municípios via cota-parte de IPVA é de 50% da arrecadação estadual com esse imposto, e via cota-parte do ICMS são 25% do produto arrecado pelo Estado com o referido tributo.

Mostra-se através da Tabela 14 que o repasse do IPVA já havia caído -2,76% em 2019 e que em 2020 novamente ocorreu uma queda agora de -0,36% em relação ao período anterior, o que aponta que a pandemia não interferiu tanto nessa receita.

A queda real de -3,52% em 2020 no repasse do ICMS pode ser em parte explicada por esse ser um tributo que incide sobre o consumo, assim, é uma fonte de arrecadação mais sensível a períodos de crise econômica. Crise que também interfere no repasse dos valores aos municípios, já que o principal critério de repartição é atividade econômica municipal.

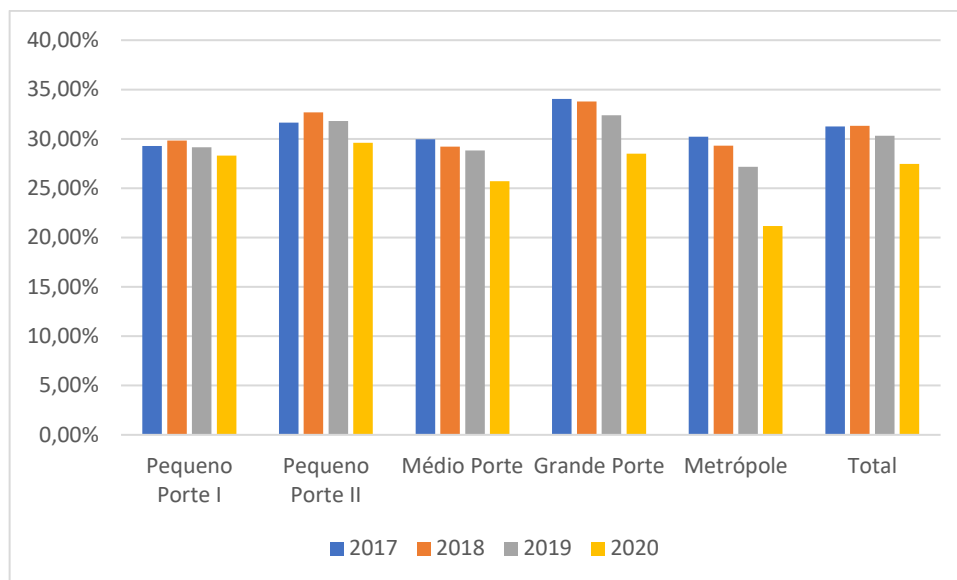
Tabela 14 - Comportamento das transferências de ICMS para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	2.421.638.582	11,60	2.702.667.769	(0,71)	2.683.428.704	(2,84)	2.607.285.804
Pequeno II	1.613.891.349	9,84	1.772.746.582	0,02	1.773.188.271	(4,22)	1.698.410.511
Médio	1.124.040.199	10,46	1.241.628.166	0,52	1.248.117.144	(1,63)	1.227.802.084
Grande	2.716.677.876	4,26	2.832.459.883	(4,22)	2.712.883.708	(3,71)	2.612.200.685
Metrópole	830.726.595	(2,44)	810.468.295	(7,53)	749.462.970	(6,72)	699.104.785
Total	8.706.974.601	7,50	9.359.970.694	(2,06)	9.167.080.796	(3,52)	8.844.803.867

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Mesmo com o critério de repartição pela atividade econômica do município, as transferências de ICMS costumam ter um peso parecido nas Transferências Correntes para todos os portes de municípios, sendo responsável de por volta de 30%, valor que decaiu para 27% em 2020, conforme pode ser visto no Gráfico 9. Essa queda pode ser explicada pela variação negativa de -3,08%, em valores reais, da arrecadação do ICMS pelo governo estadual¹⁴, que impactou também em um menor valor real repassado, como apresentado na Tabela 8.

Gráfico 9 - Participação das Transferências de ICMS nas Transferências Correntes dos municípios do RS



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

A Tabela 15 mostra que as transferências recebidas do FUNDEB¹⁵, em 2020, sofreu queda de -1,51%, se opondo ao crescimento de 9,67% em 2018 e 2,02% em 2019. Tal queda deve ser explicada pelo fundo ser composto por percentuais da receita de impostos como ICMS, IPI exportação, e IPVA, além de percentual do FPE e FPM.

¹⁴ RIO GRANDE DO SUL. Receita Estadual RS. **Arrecadação**. Disponível em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/paineis/arrecadacao/>. Acesso em: 12 nov. 2021.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Educação. **De onde vêm os recursos do Fundeb?** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/acessibilidade-sp-940674614/128-perguntas-frequentes-911936531/fundeb-1960787641/142-de-onde-vem-os-recursos-do-fundeb>. Acesso em: 18 out. 2021.

Tabela 15 - Comportamento das transferências do FUNDEB para os municípios do RS – a preços de 31/12/2020 corrigidos pelo IPCA

Porte	2017-2018		2018-2019		2019-2020		2020
	2017	%	2018	%	2019	%	
Pequeno I	1.037.085.482	11,04	1.151.533.005	2,88	1.184.750.162	(2,61)	1.153.885.783
Pequeno II	988.134.503	9,64	1.083.402.028	2,25	1.107.796.805	(4,42)	1.058.782.800
Médio	835.143.492	13,20	945.395.109	2,08	965.103.784	0,58	970.661.430
Grande	1.761.008.233	7,10	1.886.125.491	1,36	1.911.685.230	(0,85)	1.895.436.300
Metrópole	314.484.601	10,30	346.871.760	1,90	353.468.615	2,08	360.821.157
Total	4.935.856.311	9,67	5.413.327.394	2,02	5.522.804.596	(1,51)	5.439.587.470

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Se a maioria das transferências sofreram quedas nos valores distribuídos em 2020, as Demais Transferências Correntes observaram um expressivo aumento de 48,99%, para fins de comparação essa receita em 2019 foi 4,16% maior do que em 2018. Valor que serviu como compensação a queda das demais receitas. Não à toa, é nessa conta que está inserido os valores recebidos pelos municípios via LC 173/2020.

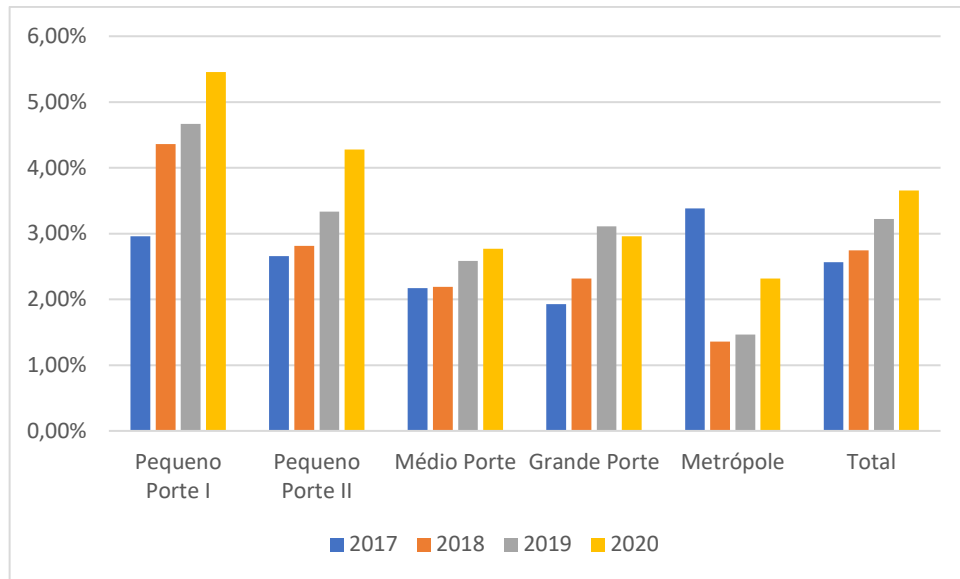
Tabela 16 - Transferências aos municípios do Rio Grande do Sul via Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus (LC nº173/2020)

Porte	Valor em R\$	Participação relativa na Receita Corrente
Pequeno I	279.404.414	2,62%
Pequeno II	260.552.979	3,40%
Médio	227.128.813	3,62%
Grande	521.725.938	3,74%
Metrópole	193.234.042	2,66%
Total	1.482.046.186	3,23%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

A receita de capital acompanhou o comportamento dos últimos anos e seguiu crescendo 15,57% em 2020. Apesar disso, ela não costuma representar mais do que 3% da receita total municipal para os municípios de porte médio, grande e Metrópole, conforme aponta-se no gráfico 10. A Receita de Capital acaba sendo um pouco mais importante para os municípios de porte pequeno I e pequeno II, onde passa dos 3% em relação a Receita Total.

Ou seja, é a receita corrente, e em especial as transferências correntes, que representam a maior parte do financiamento dos municípios.

Gráfico 10 - Participação da Receita de Capital na Receita Total dos municípios do RS

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Tesouro Nacional (2021).

Tanto as receitas tributárias, quanto as transferências de recursos do FPM, ICMS e FUNDEB, que são as fontes de receitas mais importantes dos municípios, sofreram de fato uma variação negativa de 3,7%, 9,74%, 3,68% e 1,62%, respectivamente, em comparação ao ano anterior. O que essas fontes de receita têm em comum entre si é ligação direta de sua arrecadação a atividade econômica. Isso consolida a lógica de que a pandemia e seus desdobramentos impactariam nas finanças municipais.

O que também é corroborado, em parte, pelo trabalho de Chieza, Demarco e Mascarello (2021), que analisaram as receitas municipais do Rio Grande do Sul para o ano de 2020 com base nos dados do Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS), enquanto as duas pesquisas verificaram comportamento de queda para ISS, ITBI e FPM, os resultados para as transferências do FUNDEB e ICMS foram diferentes, visto que eles aferiram um aumento dos valores, enquanto este trabalho auferiu queda real no repasse. Todavia, ambos os trabalhos concordam que a LC nº 173/2020 exerceu papel relevante em minorar a crise de arrecadação municipal.

Tanto que, ao se desconsiderar o valor repassado via PFEC da receita total de 2020, este ano teria uma queda de -1,39% em relação a 2019, ao invés de um aumento de 1,74% em relação ao ano anterior, como ocorreu. Ou seja, a LC nº 173/2020 ajudou a compensar parte da queda de arrecadação.

5 CONCLUSÃO

A pandemia de Covid-19 foi devastadora, só em 2020, houve 513.216 pessoas infectadas e 2.105 óbitos no Rio Grande do Sul em decorrência do vírus (RIO GRANDE DO SUL, 2021).

Uma crise sanitária deste tamanho afetou o nível de atividade econômica, o que contribuiu para a acirrar o conflito federativo, o qual se agravam em momentos de crise e se flexibilizam em momentos de crescimento, conforme aponta Arretche (2012). Além disso, o quadro federativo se exasperou pelo fato de o Governo Central não ter assumido o papel adequado de coordenação nacional ao combate ao Coronavírus, e ter entrado em embate direto com estados e municípios a respeito das providências que deveriam ser tomadas, inclusive com ação no Supremo Tribunal Federal.

As medidas adotadas para tentar conter a disseminação do vírus, como fechamento, redução de horário e suspensão de atividades, como comércio e serviços não essenciais, turismo, escolas e universidades, promoveram queda no consumo, e aumento do desemprego, que segundo a PNAD Contínua¹⁶, chegou a 9,1% no Rio Grande do Sul em 2020.

A preocupação que se abatia sobre os municípios em relação aos efeitos da crise sanitária e social sobre as finanças municipais, se confirmou segundo os dados analisados neste trabalho. Com o aumento do desemprego, e as medidas de distanciamento social, ao comparar o ano de 2020 com 2019, observou-se uma queda das receitas oriundas de impostos, as receitas próprias municipais caíram -3,40%, com arrecadação de -8,13% no ISS. Dentre as Transferências Correntes, os repasses de FPM e da cota-parte do ICMS as quedas foram de -9,67% e -3,52%, respectivamente. Cabe salientar que o FPM é a receita de transferência de maior peso para os municípios menores, segundo Souza e Grin (2021), nos municípios com população de até 5.000 habitantes, o FPM é responsável por 57,3% da receita, e o Rio Grande do Sul tem 231 municípios nessa faixa populacional, segundo estimativa do IBGE¹⁷ para 2020. Já o ICMS costuma responder por pelo menos 25% da Transferências Correntes.

Se a provável frustração nas receitas próprias e no repasse de FPM se confirmou, o aumento dos gastos em saúde e assistência social igualmente ocorreram, a despesa em saúde

¹⁶ AGÊNCIA IBGE. Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020. 2021. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30235-com-pandemia-20-estados-tem-taxa-media-de-desemprego-recorde-em-2020>. Acesso em: 5 nov. 2021.

¹⁷ Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2020/. Acesso em: 14 out. 2021.

aumentou 12,29% em 2020 em comparação com 2019, e a assistência social se elevou em 5,35%. Esses aumentos contribuíram para a variação de 2,57% na despesa total no ano da pandemia em relação ao ano anterior, que poderia ter sido maior, caso não houvesse também a suspensão do pagamento da dívida dos entes com a União, além da queda do valor dispendido com a educação. Queda no gasto com educação que decorreu em parte pela não manutenção de escolas, menor consumo de energia elétrica e água, e professores temporário e prestadores de serviços com contratos encerrados em função do não atividade presencial escolar. Esses valores que podem terem sido considerados como economia pelos gestores, mas que na verdade parece contrariar o discurso de que a educação é prioridade, pois seria possível utilizar esse dinheiro para investir em recursos como internet para alunos carentes, ou reformas de escolas, uma vez que existe um valor mínimo constitucional que os municípios devem despender nessa área.

Como forma de amenizar esses efeitos da crise, em 27 de maio de 2020, foi aprovada a LC nº 173/2020, chamada de Programa Federativo de Enfrentamento a Pandemia da Covid 19. Essa lei definiu a transferências de recursos aos Estados, município e Distrito Federal para financiar políticas nas áreas de saúde e assistência social, bem como para mitigar as perdas de arrecadação decorrente da diminuição do nível de atividade econômica.

Logo, o valor total de R\$1.482.046.186 distribuídos aos municípios gaúchos via LC nº 173/2020, foi suficiente para compensar as perdas de arrecadação, e o Total das Receitas inclusive cresceu 1,89% em 2020.

Ainda não está totalmente conhecido o impacto da crise do coronavírus no ano de 2021 e nos anos que virão. A economia deve melhorar com a retomada progressiva da atividade econômica em 2021, o que traria de volta receitas oriundas de tributos sobre o consumo de bens e serviços. Todavia, novos desafios devem apresentar-se, em 2022 os valores não pagos pelos refinanciamentos com a União em 2020 e em 2021 se juntaram ao saldo devedor de 1º de janeiro de 2022, e é provável que ocorram reajustes de remuneração e a contratação de novos servidores, o que elevaria a despesa com pessoal que está “congelada” até 31 de dezembro de 2021 pela LC nº 173/2020. Não obstante, a saúde ainda continuará sendo exigida pela pandemia que ainda não terminou – em 2021, o Rio Grande do Sul teve 958.498 casos até o mês de outubro (RIO GRANDE DO SUL, 2021). Logo, as demandas de exames e procedimentos médicos que ficaram represados em 2020 e 2021, se juntaram a nova demanda originadas pelas sequelas decorrentes da Covid 19, o que pressionará a busca por atendimento no sistema de saúde. A educação terá que lidar com os problemas pedagógicos de nivelamento e recuperação de conteúdo perdidos entre os alunos. E a assistência social terá que cuidar do aumento da fome e da pobreza.

Portanto, o acirramento do conflito federativo foi amenizado pela LC nº 173/2020, uma vez que ela realmente serviu para mitigar os problemas financeiros que os entes subnacionais, em especial aqui os municípios do Rio Grande do Sul, haveriam de enfrentar durante o ano de 2020. Assim, agindo de acordo com o princípio do federalismo cooperativo de que as esferas de poder devem colaborar entre si para garantir a estabilidade federativa. Ainda assim, é importante que federação fique atenta aos novos desafios que sucederão a pandemia.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. et al. Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul./ago. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>. Acesso em: 20 ago. 2021.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007.

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **A reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1998.

ALVERGA, C. F. R. P. **O significado do pacto federativo**. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25427/o-significado-do-pacto-federativo>. Acesso em: 08 jul. 2021.

ARRETCHE, M. Quando Instituições Federativas Fortalecem o Governo Central? **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 95, mar. 2013.

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

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista brasileira de Ciências Sociais Brasileiras**, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/publicacoes-sp-2056165036/rbcs/206-rbcs-31#3>. Acesso em: 05 jun. 2021.

BERNARDES, W. L. M. O Federalismo dualista e competitivo: a concepção Norte-Americana e suas possíveis influências no modelo brasileiro. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 98, p. 159-173, jul./dez. 2008.

BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOVO, J. M. **Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

BRASIL. **Lei Complementar nº173, de 27 de maio de 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-complementar-n-173-de-27-de-maio-de-2020-258915168>. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Ementário da Classificação por Natureza de Receita – Tabela de Códigos**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/ementario-da-classificacao-por-natureza-de-receita-tabela-de-codigos/2021/26>. Acesso em: 29 set. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **FINBRA - Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/>. Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Cartilha para extração de dados: FINBRA/SICONFI**. Brasília, 2019. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/arquivo/conteudo/Cartilha_FINBRA.pdf. Acesso em: 13 set. 2021.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 set. 2021.

BRASIL. Planalto. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 02 set. 2021.

CONTI, J. M. **Federalismo fiscal e fundos de participação**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

CORRÊA, V. P.; DWECK, E. Impactos do Teto de Gastos nos municípios. In: DWECK, E.; ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico**. São Paulo: Autonomia Literária, 2020, p. 128-141.

CHIEZA, R. A.; DEMARCO, D.; MASCARELO, M. Pandemia, Federalismo Fiscal e Reforma tributária: o caso dos municípios do RS. Encontro de Economia da Região Sul, 24., 2021. **Anais...** ANPECSUL - Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, Florianópolis, 2021. Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2021/submissao/files_I/i6-602c76dd0027a394b280f383472c6610.pdf. Acesso em: 30 set. 2021.

CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R.; CESARE, C. M. (Orgs.). **Educação Fiscal e Cidadania: reflexões da prática educativa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018.

CHIEZA, R. A. **O ajuste das finanças públicas municipais à Lei de Responsabilidade Fiscal: os municípios do RS**. 2008. 200 p. Tese (Doutorado em Economia do Desenvolvimento) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

FRAGELLI, R. Pacto federativo: saiba o que é, conheça propostas e o que especialistas dizem sobre o tema. [Entrevista concedida a] Vitor Matos, Guilherme Mazui e Gustavo Garcia. **G1**, Brasília, 20 out. 2019.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do estado. In: LINHARES, P. T. F.; MENDES, C. C.; LASSANCE, A. (Orgs.). **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012, p. 23-36.

MENDES, M. Os conflitos federativos na democracia brasileira. In: SALTO, F.; ALMEIDA, M. (Orgs.). **Finanças públicas: da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade**. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016.

MOHN, P. A repartição de competências na Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, p. 215-244, jul./set. 2010.

MORAES, M. R. **As relações intergovernamentais na República Federativa da Alemanha: uma análise econômico-institucional**. São Paulo: Konrad Adenauer -Stiftung, 2001.

MUSGRAVE, R. **The theory of public finance a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo no Brasil: a necessidade de uma reforma tributária justa e solidária.** São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, F. A.; CHIEZA, R. A. Auge e declínio da federação brasileira: 1988-2017. In: FAGNANI, E. (Org.). **A Reforma Tributária necessária: diagnóstico e premissas.** Brasília: ANFIP; FENAFISCO; São Paulo: Plataforma Política Social, 2018.

OLIVEIRA, F. A. **A evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-2009.** Texto para discussão nº 1469. Brasília: Ipea, 2010.

OLIVEIRA, F. A. **Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro.** Texto para discussão nº 43. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

OLIVEIRA, P. T. P. O.; AGUIAR, A.; ROCHA, R. F. C. R. Análise Crítica do Federalismo fiscal brasileiro: problemas e perspectivas. **Cadernos de Finanças Públicas**, Brasília, n. 13, dez. 2013.

ORTIZ, M.; FUNCIA, F. **Desfinanciamento federal do SUS e o impacto nas finanças municipais.** São Paulo, 2021. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/desfinanciamento-federal-do-sus-e-o-impacto-nas-financas-municipais/>. Acesso em: 29 set. 2021.

PREDIGER, C. O município brasileiro e seu papel até 1988. **Interesse Público**, Belo Horizonte, n. 20, jul./ago. 2003.

REZENDE, F. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações – em busca de novos caminhos para a solução.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. **Estudo sobre a Lei Complementar nº 173/2020.** Porto Alegre: 2020. Disponível em: https://camaracz.rs.gov.br/system/filemanager/files/projetos_anexos_3612_7520_1610476612.pdf. Acesso em: 16 fev. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Painel Coronavírus RS.** [202?]. Disponível em: <https://ti.saude.rs.gov.br/covid19/>. Acesso em: 20 out. 2021.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia - Revista**

brasileira de geografia econômica, v. 9, n. 18, 2020. Disponível em:
<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>. Acesso em: 10 set. 2021.

ROMANELLI, F. P. **O federalismo assimétrico e a falta de autonomia dos municípios**. 2016. 80 p. Monografia (Curso de Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

ROSSI, S. C. **Breves considerações sobre a Lei Complementar nº 173, de 2020**. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em:
https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/20200603%20-%20ARTIGO-%20Lei%20173-2020%20-%20Se%CC%81rgioRossi_TCESP.pdf. Acesso em: 20 fev. 2021.

SANTOS, D.R.P.; DUARTE, M. R. Sistema Tributário Brasileiro. In: CHIEZA, R. A.; DUARTE, M. R.; CESARE, C. M. (Orgs.). **Educação Fiscal e Cidadania: reflexões da prática educativa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2018, p. 21-50.

SOUZA, C.; GRIN, E.J. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. In: GRIN, E.J.; DEMARCO, D.J.; ABRUCIO, L.F.(Orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021, p. 86-124.

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

VARGAS, N. C. A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011.

APÊNDICE A – RESUMO DA CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS

Quadro 1 - Resumo da Classificação das Receitas Orçamentárias Municipais

1 – RECEITAS CORRENTES:

1.1 – Receita Tributária:

1.1.1 Impostos

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Impostos sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis

1.1.2 Taxas

1.1.3 Contribuições de Melhoria

1.2 – Receita de Contribuições

1.3 – Receita Patrimonial

1.4 – Receita Agropecuária

1.5 – Receita Industrial

1.6 – Receita de Serviços

1.7 – Transferências Correntes

1.7.1 Transferências da União e de suas Entidades

FPM – Cota-Parte do fundo de Participação dos Municípios

1% do FPM – Cota entregue no mês de dezembro

1% do FPM – Cota entregue no mês de julho

Cota-Parte do ITR – Imposto Territorial Rural

Cota-Parte do IOF-Ouro

Transf. da Compensação Finan. Pela Exploração de Recursos Naturais

Transf. de Recursos do SUS – Repasse Fundo a Fundo

Transf. de Recursos fundo Nacional do Desenv. da Educação – FNDE

Transf. Financeira do ICMS – Desoneração – L.C. Nº 87/96

Transf. da União a Consórcios Públicos

Transf. Recursos União para complementação do FUNDEB

Transf. de Recursos do fundo Nacional de Assist. Social – FNAS

Outras Transferências da União

1.7.2 Transferências dos Estados – Específicas de Estados, DF e Municípios

	Cota-Parte do ICMS – Imp. sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
	Cota-Parte do IPVA
	Cota-Parte do IPI
	Cota-Parte CIDE
	Outras Transferências do Estados
1.7.3	Transferências dos Municípios e de suas Entidades
1.7.4	Transferências Instituições Privadas
1.7.5	Transferências de Outras Instituições Públicas
1.7.6	Transferências do Exterior
1.7.7	Transferências de Pessoas Físicas
1.7.8	Transferências Provenientes de Depósitos Não Identificados
1.9	– Outras Receitas Correntes
2	– RECEITAS DE CAPITAL:
2.1	– Operações de Crédito
2.2	– Alienação de Bens
2.3	– Amortização de Empréstimos
2.4	– Transferência de Capital
2.9	– Outras Receitas de Capital

Fonte: Tesouro Nacional (2021)

**APÊNDICE B - CLASSIFICAÇÃO DO GASTO POR FUNÇÃO E SUBFUNÇÃO NOS
ORÇAMENTOS DA UNIÃO, ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS**

Quadro 1 – Funções e Subfunções de Governo

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 – Legislativa	031 – Ação Legislativa 032 – Controle Externo
02 – Judiciária	061 – Ação Judiciária 062 – Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 – Essencial à Justiça	091 – Defesa da Ordem Jurídica 092 – Representação Judicial e Extrajudicial
04 – Administração	121 – Planejamento e Orçamento 122 – Administração Geral 123 – Administração Financeira 124 – Controle Interno 125 – Normatização e Fiscalização 126 – Tecnologia da Informação 127 – Ordenamento Territorial 128 – Formação de Recursos Humanos 129 – Administração de Receitas 130 – Administração de Concessões 131 – Comunicação Social
05 – Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 – Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional
08 – Assistência Social	241 – Assistência ao Idoso 242 – Assistência ao Portador de Deficiência 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente 244 – Assistência Comunitária
09 – Previdência Social	271 – Previdência Básica 272 – Previdência do Regime Estatutário 273 – Previdência Complementar 274 – Previdência Especial
10 – Saúde	301 – Atenção Básica 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 – Suporte Profilático e Terapêutico 304 – Vigilância Sanitária 305 – Vigilância Epidemiológica 306 – Alimentação e Nutrição
11 – Trabalho	331 – Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 – Relações de Trabalho 333 – Empregabilidade 334 – Fomento ao Trabalho
12 – Educação	361 – Ensino Fundamental 362 – Ensino Médio 363 – Ensino Profissional 364 – Ensino Superior

	365 – Educação Infantil 366 – Educação de Jovens e Adultos 367 – Educação Especial 368 – Educação Básica (4)
13 – Cultura	391 – Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 – Difusão Cultural
14 – Direitos da Cidadania	421 – Custódia e Reintegração Social 422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 – Assistência aos Povos Indígenas
15 – Urbanismo	451 – Infra-Estrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 – Transportes Coletivos Urbanos
16 – Habitação	481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
17 – Saneamento	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 – Preservação e Conservação Ambiental 542 – Controle Ambiental 543 – Recuperação de Áreas Degradadas 544 – Recursos Hídricos 545 – Meteorologia
19 – Ciência e Tecnologia	571 – Desenvolvimento Científico 572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 – Agricultura	601 – Promoção da Produção Vegetal 602 – Promoção da Produção Animal 603 – Defesa Sanitária Vegetal 604 – Defesa Sanitária Animal 605 – Abastecimento 606 – Extensão Rural 607 – Irrigação
21 – Organização Agrária	631 – Reforma Agrária 632 – Colonização
22 – Indústria	661 – Promoção Industrial 662 – Produção Industrial 663 – Mineração 664 – Propriedade Industrial 665 – Normalização e Qualidade
23 – Comércio e Serviços	691 – Promoção Comercial 692 – Comercialização 693 – Comércio Exterior 694 – Serviços Financeiros 695 – Turismo
24 – Comunicações	721 – Comunicações Postais 722 – Telecomunicações
25 – Energia	751 – Conservação de Energia 752 – Energia Elétrica 753 – Combustíveis Minerais (3) 754 – Biocombustíveis (3)
26 – Transporte	781 – Transporte Aéreo 782 – Transporte Rodoviário 783 – Transporte Ferroviário 784 – Transporte Hidroviário 785 – Transportes Especiais

27 – Desporto e Lazer	811 – Desporto de Rendimento 812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
28 – Encargos Especiais	841 – Refinanciamento da Dívida Interna 842 – Refinanciamento da Dívida Externa 843 – Serviço da Dívida Interna 844 – Serviço da Dívida Externa 845 – Outras Transferências (1) 846 – Outros Encargos Especiais 847 ? Transferências para a Educação Básica (2)

Fonte: PORTARIA No 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999 (ATUALIZADA)

- (1) Denominação alterada pela Portaria SOF n o 37, de 16 de agosto de 2007 (D.O.U. de 17.08.2007);
(2) Incluída pela Portaria SOF n o 37, de 16 de agosto de 2007 (D.O.U. de 17.08.2007)
(3) Denominações alteradas pela Portaria SOF n o 41, de 18 de agosto de 2008 (D.O.U. de 19.08.2008)
(4) Incluída pela Portaria SOF n o 54, de 4 de julho de 2011 (D.O.U. de 05.07.2011)