O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano VI | Volume 19 | Nº 56 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.13922348

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

IMPACTOS DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DOS MAIORES MUNÍCIPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Hendrick Pinheiro da Silva[1]

Dilo Sergio de Carvalho Vianna[2]

Diego dos Santos Reimol[3]

Maira Nascimento de Sena Alves[4]

Resumo

A pandemia da COVID-19, iniciada em março de 2020, impactou amplamente diversos setores da sociedade, incluindo a gestão de receitas públicas municipais. Este estudo teve como objetivo analisar os efeitos da pandemia sobre a arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) nos cinco municípios com maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Maricá e São Gonçalo, no período de 2017 a 2022. Para tanto, foi utilizada uma abordagem quantitativa, com levantamento de dados secundários extraídos dos Portais da Transparência dos respectivos municípios, a fim de comparar as receitas arrecadadas antes, durante e após a pandemia. A metodologia incluiu o uso de estatística descritiva para realizar uma análise comparativa da evolução da arrecadação do ISS, tanto de forma agregada quanto individualmente por município. Os resultados demonstraram que a arrecadação de ISS sofreu uma queda significativa durante o período pandêmico na maioria dos municípios, seguida de uma recuperação acelerada nos anos posteriores. Em termos de participação percentual do ISS na receita orçamentária total, houve variações consideráveis, com destaque para o aumento dessa participação em 2022, apesar da diminuição das receitas globais. Concluiu-se que a pandemia afetou de maneira distinta os municípios analisados, sendo que alguns experimentaram rápida recuperação de suas receitas de ISS, enquanto outros apresentaram maior volatilidade, refletindo os diferentes contextos econômicos e fiscais de cada localidade.

Palavras-chave: Arrecadação Municipal; Imposto Sobre Serviços; Pandemia; Receita Pública.

Abstract

The COVID-19 pandemic, which began in March 2020, has widely impacted several sectors of society, including the management of municipal public revenues. This study aimed to analyze the effects of the pandemic on the collection of Service Tax (ISS) in the five municipalities with the highest Gross Domestic Product (GDP) in the state of Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Maricá and São Gonçalo, from 2017 to 2022. To this end, a quantitative approach was used, collecting secondary data extracted from the Transparency Portals of the respective municipalities, in order to compare revenues collected before, during and after the pandemic. The methodology included the use of descriptive statistics to carry out a comparative analysis of the evolution of ISS collection, both in aggregate and individually by municipality. The results demonstrated that ISS collection suffered a significant drop during the pandemic period in most municipalities, followed by an accelerated recovery in subsequent years. In terms of the percentage share of the ISS in total budget revenue, there were considerable variations, with emphasis on the increase in this share in 2022, despite the decrease in global revenues. It was concluded that the pandemic affected the analyzed municipalities differently, with some experiencing rapid recovery of their ISS revenues, while others showed greater volatility, reflecting the different economic and fiscal contexts of each location.

Keywords: Municipal Collection; Pandemic; Public Revenue; Tax Over Services.

[1] Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor Direito Econômico, Financeiro e Tributário. E-mail: h_pinheiro@facc.ufrj.br

[2] Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento. E-mail: dilo@facc.ufrj.br

[3] Doutorando em Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: diegoreimoldsr@gmail.com

[4] Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: maira.alves@facc.ufrj.br

INTRODUÇÃO

As pandemias são eventos que desencadeiam grandes crises sanitárias, sociais e econômicas, afetando extensas regiões geográficas e gerando consequências severas, como o aumento da mortalidade e a interrupção de atividades econômicas. A pandemia da COVID-19, devido à sua rápida disseminação, resultou na adoção de medidas de isolamento em diversos países, impactando significativamente a produção industrial, o comércio e o emprego. A economia global sofreu grandes abalos, com a retração do Produto Interno Bruto (PIB) em várias nações e a paralisação de setores não essenciais.

No Brasil, o cenário foi igualmente desafiador, com o PIB registrando uma queda acentuada em 2020 e com os municípios enfrentando severas dificuldades fiscais. Os tributos municipais, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), tiveram queda expressiva na arrecadação devido à diminuição das atividades econômicas. Esses impostos, que são cruciais para o financiamento das responsabilidades municipais, tiveram suas receitas diretamente afetadas pela redução do consumo e dos serviços prestados.

Assim, a presente investigação científica visou responder ao seguinte problema de pesquisa: De que maneira a pandemia da COVID-19 afetou a arrecadação do Imposto sobre Serviços nos principais municípios do estado do Rio de Janeiro, e quais foram os impactos observados nas receitas municipais?

Desse modo, dada a importância de entender os efeitos econômicos da pandemia em nível municipal, este estudo tem como objetivo analisar o comportamento da arrecadação do ISS nos municípios fluminenses de Duque de Caxias, São Gonçalo, Maricá e Niterói antes, durante e após o período da pandemia. A pesquisa busca investigar como a crise sanitária afetou a arrecadação desses tributos e fornecer uma análise detalhada das receitas previstas e arrecadadas de 2018 a 2022. Nesse sentido, o presente estudo perpassa pela temática do impacto da pandemia da COVID-19 na arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) nos principais municípios do estado do Rio de Janeiro.

Adicionalmente, justificativa -se o período da pandemia da COVID-19 por ter gerado uma crise fiscal em muitos municípios brasileiros. Desse modo, compreender como a arrecadação do ISS foi impactada pode fornecer insights valiosos para gestores públicos e legisladores sobre a resiliência fiscal dos municípios diante de crises econômicas e sanitárias.

Para tal, no que se refere ao marco conceitual, cabe salientar que o estudo se apoia na teoria econômica tributária, analisando o comportamento das receitas municipais, com foco no ISS, e na relação entre crises sanitárias e o desempenho econômico. A análise considera as influências da pandemia no consumo de serviços, nas atividades econômicas municipais e nas medidas governamentais adotadas para mitigar os efeitos da crise. Ademais, em relação ao marco metodológico destaca-se que a

pesquisa utiliza uma abordagem quantitativa de caráter descritivo, tendo como coleta de dados um enfoque nos demonstrativos fiscais de arrecadação de ISS dos municípios analisados entre os anos de 2018 e 2022. A análise considera a variação das receitas ao longo desse período e compara a arrecadação real com as previsões orçamentárias, utilizando ferramentas estatísticas descritivas para identificação de padrões e variações.

Cabe destacar que a presente pesquisa está estruturada em seções, sendo iniciada pela seção de introdução a qual apresenta o contexto da pandemia da COVID-19 e seus impactos na economia global e municipal, com foco na arrecadação de tributos como o ISS. Em seguida, a seção de fundamentação teórica divide-se em três subseções, a primeira subseção é a de Tributação sobre serviços no Brasil, que aborda as características e o papel e a importância do ISS na arrecadação municipal. A segunda subseção é a de Receita Orçamentária, que explica a relação entre as receitas previstas e arrecadadas e a importância do planejamento orçamentário. A terceira subseção é a do Estado da Arte, a qual apresenta uma revisão de estudos anteriores que investigam os impactos econômicos da pandemia na arrecadação de tributos municipais. Posteriormente, a seção de metodologia detalha a abordagem quantitativa descritiva utilizada para analisar os dados de arrecadação de ISS nos municípios selecionados, incluindo os critérios de seleção da amostra, métodos de coleta de dados e técnicas estatísticas empregadas. Mais adiante, tem-se a seção de resultados que apresenta e discute os resultados da pesquisa, comparando a arrecadação de ISS dos municípios antes, durante e após a pandemia, explorando também as variações entre as receitas previstas e efetivamente arrecadadas. Por fim, a seção de conclusão, fecha o estudo destacando as principais conclusões da investigação científica, apresentando os impactos observados na arrecadação do ISS durante a pandemia e oferecendo recomendações para gestores públicos e demais interessado no tema no que tange à resiliência fiscal e ao planejamento tributário em tempos de crise.

TRIBUTAÇÃO SOBRE OS SERVIÇOS NO BRASIL

No campo da tributação sobre o consumo, os países que integram o mercado comum europeu e Israel adotam o Imposto sobre o Valor Adicionado (IVA). Os Estados Unidos aplicam um imposto sobre vendas (*sales taxes*), que consiste na cobrança de uma alíquota sobre o valor da venda de bens e serviços. O Canadá utiliza um sistema híbrido, que se vale dos dois modelos (IVA e *sales taxes*) (RICE *et. al.*, 2024). A China implementou, em 1994, um sistema IVA exclusivamente para o setor de manufaturados, cuja arrecadação é destinada ao governo central, passo que os serviços são tributados por uma taxa de negócios que é arrecadada pelas comunidades locais (WANG; HUANG; ANWAR, 2024).

No Brasil, atualmente, a Constituição Federal (CF) partilha a competência para tributar o consumo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A União tem competência para tributar a industrialização pelo Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) (art. 153, inciso IV) e a receita bruta das atividades comerciais por meio das contribuições ao PIS e Cofins (art. 195, inciso I, da CF). Os Estados e o Distrito Federal podem instituir o Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior (ICMS) (art. 155, inciso II). Os Municípios podem instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) (art. 156, inciso III) (BRASIL, 1988).

A competência para instituir impostos sobre os serviços, de maneira geral, pertence aos municípios no Brasil (GARSON, S.; CASTRO, K, 2024). Para o ano de 2023, os dados agregados de arrecadação de todos os municípios brasileiros estimam que a arrecadação de ISS foi superior a R$ 120 bilhões de reais, o que representaria 48% das receitas municipais próprias arrecadadas para aquele ano (que totalizaram mais de R$ 258 bilhões) (PIRES, 2024). Tais dados demonstram a relevância da arrecadação dessa modalidade de receitas para o orçamento municipal.

Devido à concentração predominante do setor de serviços nos grandes centros metropolitanos, a oportunidade de explorar o Imposto sobre Serviços (ISS) fica limitada a um número reduzido de municípios (TRISTÃO, 2003). Um estudo clássico toma como hipótese que, nas grandes cidades o crescimento é impulsionado pela modernização dos sistemas fiscais juntamente com o aumento dos serviços, superando a indústria e o comércio. No que se refere a cidades de pequeno porte e em regiões com baixo desenvolvimento econômico, o aumento na arrecadação geralmente está ligado à simples regulamentação e início da cobrança de impostos e taxas, uma vez que, há uma década, muitos municípios não cobravam nada nesse sentido (AFONSO; ARAÚJO, 2000).

Mesmo no caso das grandes cidades, ainda há espaço para aumento da arrecadação de ISS. Um estudo recente que analisou ou potencial de arrecadação de ISS nas capitais brasileiras demonstrou que pelo menos 1/3 delas explora mais de 70% de sua capacidade de arrecadação desse imposto, ao passo que 2/3 das capitais ainda tem um espaço para melhorar sua arrecadação tributária, por meio da estruturação das administrações, capacitação de recursos humanos, técnicos e tecnológicos (BATISTA, 2020).

No caso brasileiro é importante destacar que o ISS é um tributo em extinção. A reforma da tributação sobre o consumo no Brasil, implementada pela Emenda Constitucional 132/2023, prevê a substituição gradual do ICMS, de competência estadual, e do ISS, de competência municipal, por um Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) (Art. 156-A) partilhado entre essas duas esferas de governo

(BRASIL, 1988). Contudo, a reforma somente será aplicada para o ISS a partir de 2027, ao que não afeta o período objeto deste estudo (2017-2022).

RECEITA ORÇAMENTÁRIA PREVISTA E ARRECADADA

O fenômeno das receitas públicas pode ser apreendido em dois momentos: a previsão orçamentária, no qual o ente federado estima a receita que será a base para a elaboração da proposta orçamentária, e; a execução da receita, que representa a arrecadação dos recursos.

A previsão indica a expectativa da receita por parte da Fazenda Pública, delineando o montante que se almeja arrecadar no próximo exercício financeiro, com o propósito de financiar os serviços públicos planejados para esse período, desempenhando um papel fundamental na elaboração do orçamento.

As receitas estimadas no orçamento público devem ser realizadas em conformidade com as disposições contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a efetiva arrecadação advém dos recursos devidos ao Tesouro pelo contribuinte ou devedores por meio de agentes arrecadadores ou instituições financeiras autorizadas pelos entes (BRASIL, 2023).

A arrecadação tributária compreende todas as fontes de receita provenientes da cobrança estatal de tributos, incluindo impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais (IMB, 2022). Portanto, no campo das receitas tributárias "a arrecadação ocorre no momento em que os contribuintes comparecem perante os agentes arrecadadores a fim de liquidarem suas obrigações para com o Estado" (TRISTÃO, 2003).

O ISS é um tributo integrante da competência tributária municipal e, nessa condição, as receitas provenientes desse tributo devem ser estimadas, para fins de elaboração da proposta de Lei Orçamentária Municipal. Como se trata de imposto, o produto da arrecadação do ISS é, como regra, desvinculado (art. 167, inciso IV, da CF), podendo servir como fonte de financiamento para um amplo leque de despesas do orçamento municipal (BRASIL, 1988).

IMPACTOS DA PANDEMIA NA ARRECADAÇÃO DA TRIBUTAÇÃO SOBRE O CONSUMO

O estado da arte, tanto no contexto internacional quanto no nacional, sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS), revela transformações profundas nas receitas tributárias de diversas jurisdições ao redor do mundo. A pandemia, ao impor severas restrições às atividades econômicas, principalmente no setor de serviços, acarretou desafios sem

precedentes para a gestão fiscal dos governos, especialmente em nível subnacional ou de prefeituras. A arrecadação do ISS, dada sua estreita vinculação às atividades do setor de serviços, foi particularmente afetada, expondo vulnerabilidades fiscais de diversas localidades. Com isso, propõe-se uma análise detalhada e cronológica dos principais estudos que investigaram os impactos desse fenômeno na arrecadação do ISS em diferentes contextos.

Em primeiro lugar, a revisão dos estudos internacionais, abrangendo o período de 2020 a 2023, aponta para uma gama de desafios enfrentados por países de diferentes níveis de desenvolvimento econômico. O estudo de Bachas *et al.* (2020) sobre o impacto global da pandemia em países de baixa e média renda, com ênfase na Etiópia, revelou que a pandemia causou grandes interrupções nas atividades de pequenas e médias empresas, sobretudo nos setores de turismo e varejo. Essas interrupções resultaram em quedas significativas nas receitas fiscais, incluindo impostos semelhantes ao ISS. O estudo destacou ainda que setores como a agricultura e a saúde foram menos impactados, permitindo uma certa estabilidade fiscal em áreas onde essas atividades predominavam.

Nos Estados Unidos, o estudo conduzido por McDonald e Larson (2020) focou nos condados da Carolina do Norte, demonstrando uma queda substancial na arrecadação de impostos sobre vendas. As simulações realizadas pelos autores previram déficits severos para os governos locais, especialmente em decorrência da redução das atividades comerciais. Esse impacto foi particularmente sentido em impostos equivalentes ao ISS, visto que a prestação de serviços foi significativamente interrompida ou limitada pelas medidas restritivas impostas pela pandemia. O estudo sugere que os governos locais, fortemente dependentes da arrecadação vinculada ao setor de serviços, enfrentaram grandes dificuldades em manter suas receitas durante o período pandêmico.

A União Europeia também enfrentou desafios semelhantes, conforme apresentado no estudo de Țibulcă (2021). O autor abordou os impactos fiscais da pandemia na arrecadação de impostos sobre o consumo de serviços, sugerindo que a digitalização dos sistemas fiscais tornou-se uma necessidade urgente para mitigar perdas tributárias durante crises futuras. A digitalização permitiria uma maior eficiência na coleta de impostos, adaptando o sistema fiscal às novas realidades econômicas impostas pela pandemia.

Seguindo essa linha de análise, a pesquisa de Desdiani *et al.* (2022) investigou como os governos locais na Indonésia enfrentaram os desafios fiscais decorrentes da pandemia. O estudo mostrou que a realocação de despesas e o aumento de gastos produtivos foram estratégias cruciais para compensar as perdas na arrecadação de impostos sobre serviços, como o ISS local. Essa estratégia de resiliência fiscal foi observada também em alguns municípios brasileiros, que buscaram alternativas criativas para manter a arrecadação do ISS durante a crise sanitária.

Por outro lado, o estudo de Malkina (2022) se concentrou em uma análise das receitas orçamentárias "não pandêmicas" na Federação Russa, utilizando dados de dezembro de 2015 a março de 2020. Ao projetar as receitas que seriam obtidas na ausência da pandemia, o estudo permitiu decompor as variações nas receitas reais durante o período pandêmico, proporcionando uma compreensão mais profunda sobre o impacto das medidas restritivas nas finanças públicas russas.

Na Espanha, Menguy (2022) discutiu como a pandemia gerou um choque negativo de oferta em diversos setores econômicos, resultando em um aumento do déficit orçamentário e no fechamento de pequenas e médias empresas. A análise destacou o impacto desigual da crise em diferentes setores da economia, com alguns enfrentando interrupções severas enquanto outros conseguiram se adaptar, ressaltando a complexidade do cenário fiscal durante o período pandêmico.

Já em Ruanda, Mascagni e Lees (2023) realizaram uma comparação entre os impactos econômicos da pandemia em países de baixa renda e em economias mais avançadas. O estudo revelou que Ruanda, apesar da redução nas atividades de serviços, demonstrou uma recuperação mais rápida em comparação com países de alta renda, como resultado de uma resposta governamental ágil às restrições impostas pela pandemia. Isso contribuiu para uma recuperação acelerada na arrecadação fiscal, incluindo impostos semelhantes ao ISS.

Dean *et al*. (2023) ao analisarem os dados tributários do estado de Utah, nos Estados Unidos, identificaram fatores específicos que contribuíram para o aumento das receitas de impostos sobre vendas durante a pandemia. O estudo destacou a mudança nos padrões de consumo, com uma migração de gastos de serviços para bens, bem como o crescimento do comércio eletrônico, impulsionado por mudanças legais recentes que facilitaram a coleta de impostos sobre vendas em compras online. Esses fatores contribuíram para uma arrecadação mais robusta, apesar dos desafios econômicos impostos pela pandemia.

No contexto latino-americano e nacional, os estudos realizados entre 2020 e 2024 oferecem uma visão abrangente dos impactos da pandemia na arrecadação do ISS no Brasil e em outros países da região. O estudo de Dweck *et al*. (2020) examinou os efeitos macroeconômicos da pandemia no Brasil, evidenciando uma queda significativa no PIB e o aumento do desemprego, fatores que impactaram diretamente a arrecadação do ISS. Setores como serviços, construção civil e manufatura foram duramente atingidos, resultando em uma queda acentuada na demanda por serviços tributáveis.

No que se refere ao Brasil, Fujiwara *et al*. (2020) identificaram reduções significativas na arrecadação do ISS em diversos municípios brasileiros, com quedas que variaram entre -4,8% e -54,8%. O estudo revelou que quase 90% dos fiscais e auditores municipais entrevistados relataram problemas de

arrecadação durante a pandemia, destacando a gravidade da crise fiscal enfrentada por muitos municípios.

Por outro lado, o estudo de Mury (2021) sobre os municípios do Rio Grande do Sul revelou que, apesar de uma rápida recuperação do estado como um todo, os municípios enfrentaram desafios significativos, com uma queda acentuada na arrecadação do ISS durante a pandemia.

Vieira *et al.* (2022) concentraram sua análise nos pequenos municípios dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri, em Minas Gerais, mostrando que esses municípios foram particularmente vulneráveis aos impactos da pandemia, com quedas significativas tanto nas receitas quanto nas despesas orçamentárias.

Orth (2022), ao examinar o comportamento da arrecadação do ISS nas cidades do Paraná, encontrou uma frustração generalizada na arrecadação, com valores inferiores em relação às projeções iniciais, reforçando a vulnerabilidade das finanças municipais durante a pandemia.

No contexto de Honduras, Bachas *et al*. (2021) evidenciaram que as pequenas empresas foram as mais afetadas pela pandemia, resultando em uma queda acentuada na arrecadação de impostos. Esse cenário é comparável ao observado no Brasil, onde o setor de serviços, composto majoritariamente por pequenas empresas, enfrentou grandes dificuldades de sobrevivência durante a pandemia.

Por fim, o estudo de Ribeiro *et al.* (2024) sobre o município de Maringá trouxe uma perspectiva interessante ao mostrar que, apesar da crise, a arrecadação do ISS permaneceu estável em alguns municípios brasileiros, sugerindo que estratégias locais eficazes puderam mitigar os impactos da pandemia.

Assim, a partir dos estudos apresentados, os impactos da pandemia da COVID-19 na arrecadação tributária, particularmente no Imposto sobre Serviços (ISS), evidenciam uma complexa interação entre as diferentes economias e contextos subnacionais. Conforme exposto, vários autores discutem como as restrições impostas pela pandemia afetaram diretamente a capacidade dos governos de manter suas receitas, sendo o setor de serviços um dos mais prejudicados (BACHAS *et al.* 2020).

A discussão entre os autores dessa subseção revela que, embora o impacto da pandemia na arrecadação tributária tenha sido global e profundo, a resposta das diferentes economias variou conforme suas estruturas econômicas, políticas fiscais e capacidade de adaptação. No Brasil, Fujiwara *et al.* (2020) e Vieira *et al.* (2022) destacaram a vulnerabilidade de pequenos municípios, enquanto autores como Ribeiro *et al*. (2024) observam que algumas localidades conseguiram manter uma relativa estabilidade fiscal, sugerindo que estratégias locais eficazes podem mitigar os efeitos de crises como a pandemia.

Desse modo, os estudos apresentados revelam padrões comuns entre diferentes jurisdições, destacando a vulnerabilidade de setores como turismo e hospitalidade, e a dependência das receitas

fiscais de pequenas e médias empresas. A resposta dos governos, com medidas como a digitalização dos sistemas fiscais e a adoção de políticas contracíclicas, mostrou-se crucial para a mitigação dos impactos fiscais da pandemia. No Brasil, as variações significativas entre estados e municípios reforçam a importância de políticas públicas adaptadas às realidades locais, com estratégias fiscais flexíveis capazes de sustentar as receitas tributárias em momentos de crise global. Dessa forma, a análise dessas pesquisas oferece lições valiosas sobre a resiliência fiscal em contextos de crises.

METODOLOGIA

O presente estudo adotou uma abordagem quantitativa de natureza descritiva para analisar o impacto da pandemia da COVID-19 na arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) nos municípios selecionados. A escolha por uma pesquisa descritiva se fundamenta na definição de Vergara (2000), que descreve este tipo de estudo como aquele que revela as características de uma população ou fenômeno e estabelece correlações entre variáveis sem o compromisso de explicar as causas dos fenômenos, servindo de base para futuras explicações. Este método é amplamente utilizado em estudos econômicos e fiscais recentes, como sugerido por Miyamoto (2024), ao examinar a evolução das receitas públicas em cenários de crise.

Ademais, os procedimentos de levantamento de dados envolveram a coleta de dados secundários oriundos dos Portais da Transparência dos municípios de Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Maricá e São Gonçalo, referentes ao período de 2017 a 2022. Além disso, a escolha por dados secundários se alinha com a literatura recente, conforme Miyamoto (2024), que destaca a importância de dados governamentais públicos para a análise de impactos econômicos em tempos de crise. Ressalta-se que os dados extraídos incluíram o valor arrecadado de ISS e a receita orçamentária anual total dos municípios, possibilitando a comparação entre os períodos antes, durante e após a pandemia.

Em adição, os procedimentos de análise de dados foram conduzidos por meio de estatística descritiva, um método amplamente validado na literatura científica (DONG, 2023), que permite organizar, sumarizar e descrever grandes volumes de dados de forma simplificada e informativa. A análise comparou as receitas de ISS entre os anos, identificando variações percentuais, tendências e possíveis discrepâncias. Além disso, uma análise individual foi realizada para cada município, permitindo identificar particularidades em seus comportamentos fiscais. Este procedimento segue as recomendações de Feng *et al*. (2023) sobre a necessidade de análises detalhadas em contextos de incerteza econômica.

No que tange ao perfil dos dados, a pesquisa se concentrou em informações previamente publicadas por órgãos oficiais. Os dados secundários, por sua vez, são caracterizados por sua

confiabilidade, uma vez que provêm de fontes governamentais certificadas, garantindo precisão e autenticidade nos resultados, conforme observado em estudos recentes sobre arrecadação tributária em crises (MIYAMOTO, 2024).

Finalmente, as análises buscaram isolar o impacto da pandemia, não considerando fatores econômicos externos, como o PIB e as variações inflacionárias, focando exclusivamente nas receitas de ISS. Para uma apresentação mais clara, os valores foram ajustados para milhares de reais, atendendo à recomendação de precisão em estatísticas fiscais (DONG, 2023).

Procedimentos de coleta

A primeira parte deste estudo contou com a seleção da amostra utilizando como critério os cinco municípios com maior PIB dentro do Estado do Rio de Janeiro. Utilizou-se uma análise quantitativa da média do Produto Interno Bruto a preços correntes dos últimos quatros anos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Assim, foram ordenados de acordo com o *ranking* os municípios do Rio de Janeiro, Duque de Caxias, Niterói, Maricá, Campos dos Goytacazes e São Gonçalo.

Tabela 1 - Produto interno bruto a preços correntes utilizados no *ranking*

Municipio	2017 (R$)	2018 (R$)	2019 (R$)	2020 (R$)
Rio de Janeiro	337.675	363.403	354.933	331.279
Duque de Caxias	40.905	41.582	45.374	47.154
Niterói	27.489	40.377	46.549	40.949
Maricá	11.456	26.983	37.525	35.618
Campos dos Goytacazes	21.110	32.338	29.137	23.842
São Gonçalo	17.229	18.555	18.368	19.003

Fonte: IBGE (2023).

Devido à falta de dados disponíveis sobre as receitas tributárias no município de Campos dos Goytacazes dos anos de 2020 a 2022, considerou-se para a quinta posição a cidade de São Gonçalo que seguindo o critério escolhido ocupa a sexta posição do ranking.

Para a coleta de dados do ISS foram utilizados os dados abertos de todas as receitas auferidas pelos municípios no Portal Transparência de cada entidade no período de 2017 a 2022 (MARICÁ, 2023; RESENDE, 2023; SÃO GONÇALO, 2023; RIO DE JANEIRO, 2023; NITEROI, 2023). Em todos os casos consideraram-se apenas os valores referentes à arrecadação do Imposto sobre Serviço incluindo as deduções, multas e juros a fim de padronizar as informações.

Durante a extração da amostra de Duque de Caxias não foram encontrados os valores arrecadados e previstos do tributo para o ano de 2017 e 2018 no portal transparência no campo destinado às receitas. As informações do ano de 2018 foram identificadas nos documentos escaneados em PDF e disponibilizados em Drive direcionado através de link no campo de prestação de contas. Ele não foi possível para o ano anterior, impossibilitando a padronização de período para este município, segundo maior no *ranking* de PIB no Estado.

Ao realizar o cruzamento dos dados obtidos no campo de orçamento e finanças de São Gonçalo com o relatório de prestação de contas foi identificado diferença de alguns valores publicados. Sendo assim, foi considerado o Parecer do TCE/RJ informados na tabela 8, destinada às Receitas de Competência do Município, e a receita anual da tabela 6, destinada a Arrecadação no Exercício, para os casos de divergência.

Desta forma, os dados foram analisados em duas etapas. A primeira parte contou com uma análise conjunta de todas as receitas do ISS de cada ente governamental em pauta nos anos de 2018 a 2019 observando os valores médios, medianos, maiores, menores e amplitude. Na sequência, verificou o desempenho individual de cada ente de forma mais detalhada. Examinou- se assim, a variação entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada do imposto e sua participação na receita tributária anual.

Ferramentas usadas

Para a criação da tabela com os dados da arrecadação do imposto sobre serviço e dos cálculos próprios à análise, foi utilizado o Microsoft Office Excel 2007. As Médias, Desvio Padrão e a Mediana Total foram calculados com as fórmulas "Média", “DESV.MÉDIO” e “MED”, respectivamente. A variação percentual foi obtida através da divisão do valor arrecadado sobre o valor previsto subtraído de 100%. Para a participação percentual do ISS na receita anual foi dividido o valor arrecadado do ISS sobre a receita orçamentária do período. A diferença entre o menor valor e o maior valor gerou os dados referentes à amplitude.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

O Imposto sobre Serviço é uma das principais fontes de receitas dos municípios. Direito instituído aos entes através da Constituição Federal e regulamentado por Lei Complementar. Contudo,

devido a autonomia arrecadatória de cada município, existe diferença quanto à capacidade de geração de receita através do ISS.

A Tabela 2 disponibiliza os valores anuais das cidades antes, durante e após a pandemia. Para identificar se houve interferência da crise sanitária nas receitas municipais, observou-se o histórico dos valores arrecadados dos anos anteriores a 2020. Em todos os casos, notou-se um crescimento progressivo do imposto até 2019.

Tabela 2 - Arrecadação anual de ISS de 2017 a 2022 (Milhares)

Município	2017 (R$)	2018 (R$)	2019 (R$)	2020 (R$)	2021 (R$)	2022 (R$)
Rio de Janeiro	5.105	5.605	6.245	5.891	6.718	7.174
Duque de Caxias	-	257	1.770	1.578	2.157	2.549
Niterói	268	278	305	277	364	464
Maricá	27	35	52	55	62	86
São Gonçalo	59	86	111	80	104	135

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Duque de Caxias (2023); Maricá (2023); Resende (2023); São Gonçalo (2023); Rio de Janeiro (2023); Niterói (2023).

A partir de 2020, excetuando Maricá, os municípios apresentaram uma queda na arrecadação do ISS, se comparado ao ano anterior.

Nos anos seguintes, notou-se uma recuperação das receitas de ISS em todas as localidades. Rio de Janeiro, Duque de Caxias e Niterói apresentaram recolhimentos, em 2021, maiores do que os valores recolhidos antes da pandemia em 2019. Em São Gonçalo, essa retomada ocorre somente em 2022.

Com base nos dados coletados, agruparam-se todas as receitas recolhidas de Imposto sobre Serviço. Os elementos foram segregados de acordo com poder municipal, sendo extraídos os valores médios, medianos, maiores e menores para uma análise conjunta, vide Tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Análise descritiva dos valores de ISS arrecadados entre 2018 a 2022 (em R$ Milhares)

Município	Média (R$)	Mediana (R$)	Maior (R$)	Menor (R$)	Amplitude (R$)
Rio de Janeiro	6.327	6.245	7.174	5.605	1.568
Duque de Caxias	1.662	1.770	2.549	257	2.292
Niterói	337	305	464	277	187
Maricá	58	55	85	35	51
São Gonçalo	103	104	135	80	55

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Duque de Caxias (2023); Maricá (2023); Resende (2023); São Gonçalo (2023); Rio de Janeiro (2023); Niterói (2023).

Verifica-se na Tabela 3 o conjunto das informações sobre o comportamento da arrecadação do ISS entre 2018 e 2022. O município do Rio de Janeiro apresenta os maiores valores médios e

medianos se comparado aos demais. Em todos os casos o valor médio é próximo do valor mediano. Sendo assim, de forma geral, é possível deduzir constantes montantes arrecadados com baixa variação dos valores entre os anos.

Na coluna contendo os maiores valores arrecadados (maior) de cada cidade, a capital do estado apresenta os maiores valores. Em segundo lugar, está Duque de Caxias com pouco mais de dois milhões e meio. A diferença entre os dois maiores contribuintes é de mais de quatro milhões e meio, o que demonstra uma diferença entre os municípios fluminenses quanto ao potencial arrecadatório do ISS. Enquanto isso, as demais localidades apresentaram menor captação com recolhimentos anuais bem abaixo da casa do milhão.

Apesar de Maricá ocupar uma posição acima de São Gonçalo quanto ao PIB municipal (observar Tabela 1), a arrecadação do ISS se mostrou superior no segundo ente. Nos outros casos, a posição dos municípios em relação ao PIB acompanhou o ranking de arrecadação (observar Tabela 1 em conjunto com a Tabela 3).

Outro ponto verificado se trata dos menores valores de ISS arrecadados. No Rio de Janeiro, o menor valor auferido representa mais que o dobro do maior valor arrecadado no Estado, em Duque de Caxias. O município com o menor valor do imposto sobre serviço foi Maricá, que possui particularidades quanto à participação do tributo em suas receitas, vista em sua análise individual.

Observando-se de forma conjunta as Tabelas 2 e 3, verifica-se que todos os entes obtiveram aumento na arrecadação de ISS, visto as amplitudes positivas evidenciadas, em todos os casos a maior arrecadação se deu em 2022. Embora a cidade carioca apresente os melhores resultados em todas as variáveis analisadas na Tabela 3, Duque de Caxias foi a cidade com maior avanço com o ganho dessa receita tributária. O município da baixada fluminense superou, em 2022, oito vezes seu menor valor recolhido em 2018.

Como descrito na metodologia, a segunda etapa do estudo conta com a análise dos municípios de forma individual. Os anos anteriores à pandemia, de 2017 a 2019, expuseram o histórico econômico dos municípios com o intuito de verificar as arrecadações sem a interferência de uma crise sanitária. Os demais períodos, de 2020 a 2022, retrataram os valores arrecadados do imposto durante e após o evento descrito.

A Tabela 4 apresenta os valores arrecadados e previstos do ISS do município no Rio de Janeiro dos anos de 2017 a 2022. Nota-se que a arrecadação anterior à pandemia (antes de 2020) estava abaixo do previsto. Esta foi agravada pela crise sanitária em 2020, houve um impacto negativo de 15,83% entre o valor previsto e o arrecadado, retomando novamente o decréscimo da receita efetiva. No ano seguinte, 2021, verifica-se uma variação positiva de quase 8% entre a receita prevista de ISS e o montante

efetivamente arrecadado em 2021. Tal crescimento não se repetiu em 2022, a arrecadação acompanhou de perto a previsão orçamentária, obtendo uma variação positiva de 0,34%. Apesar do advento da pandemia em 2020, deve-se destacar que houve uma redução da previsão da arrecadação do imposto apenas para 2021, mantendo-se uma previsão de expansão para 2022.

Tabela 4 - Rio de Janeiro (Milhares)

Período	Valor arrecadado de ISS (R$)	Arrecadação Prevista de ISS (R$)	Receita anual do município (R$)	ISS Arrecadado /Previsto ISS	Participação % do ISS na receita anual
2017	5.105	6.223	25.144	-17,95%	20,31%
2018	5.605	6.701	27.673	-16,35%	20,26%
2019	6.245	6.295	28.753	-0,79%	21,72%
2020	5.891	6.999	29.495	-15,83%	19,97%
2021	6.718	6.223	37.475	7,96%	17,93%
2022	7.174	7.149	37.828	0,34%	18,96%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Rio de Janeiro (2023).

Analisou-se também a participação do tributo no valor das receitas anuais arrecadas. No período analisado a média foi de 19,86%, demonstrando certa estabilidade na participação do tributo dentro da receita orçamentária do município. Todavia, para o período analisado a participação do ISS na receita anual apresenta tendência de queda.

Sendo assim, dispensando-se a previsão, verifica-se que a pandemia afetou a arrecadação, houve uma queda, do ISS no município do Rio de Janeiro apenas no primeiro ano. Quanto a receita anual do município não parece ter sido afetada dadas as variações verificadas nos anos anteriores.

Evidenciam-se na Tabela 5 os dados de Duque de Caxias. A extração da amostra limitou-se às informações disponibilizadas no Portal Transparência, cujo período importado foi 2018 até 2022, diferenciando-se das demais cidades que possuem dados de 2017. É possível observar que as receitas tributárias efetivas do Imposto sobre Serviço foram maiores que as orçadas em sua previsão em todos os anos, com exceção de 2018, com uma variação de negativa de 50,75%.

Tabela 5 - Duque de Caxias (Milhares)

Período	Valor arrecadado de ISS (R$)	Arrecadação Prevista de ISS (R$)	Receita anual do município (R$)	ISS Arrecadado /Previsto ISS	Participação % do ISS na receita anual
2018	257	522	2.579	-50,76%	9,97%
2019	1.769	491	13.890	260,36%	12,74%
2020	1.578	546	13.688	189,01%	11,53%
2021	2.157	434	20.192	397,25%	10,68%
2022	2.549	513	18.565	396,70%	13,73%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Duque de Caxias (2023).

Diferentemente do Rio de Janeiro, destaca-se em Duque de Caxias, a grande variação positiva no percentual do valor previsto para o valor arrecadado a partir de 2019, alcançando 260,36%. Desse

ano em diante, os montantes realizados se mantiveram incrivelmente acima do inicialmente orçado, com a variação máxima de 397,25% em 2021.

O expressivo aumento de ISS foi proporcional ao crescimento da receita anual do município. De 2018 para 2019 a cidade arrecadou mais de onze bilhões de reais a mais. A participação do imposto na receita anual não chegava a 10% e saltou para 12,74% em 2019.

Uma explicação possível para esse evento seria paralisação das atividades da Refinaria Duque de Caxias (REDUC). Segundo G1 (2018), em 2017 a cidade perdeu mais de oito mil postos de trabalho, sendo o setor de serviços o maior afetado. A recuperação dos anos seguintes pode ser decorrente do aumento de exportações, onde a cidade da baixada fluminense ficou em primeiro lugar no ranking de exportações do país (O DIA, 2020). Contudo seria necessária uma análise mais profunda sobre os eventos ocorridos no município para melhor compreensão da correlação que tais episódios teriam sobre a arrecadação do ISS nos anos observados.

Portanto, assim como o município do Rio de Janeiro, Duque de Caxias apresentou queda de arrecadação do ISS apenas no primeiro ano de pandemia, 2020. Todavia, verifica-se uma pequena queda na receita anual com um aumento da participação do ISS em 2022.

Na Tabela 6, contendo os dados do município de Niterói, observa-se que os valores do ISS arrecadado foram inferiores aos previstos nos anos de 2017 e 2020. As variações percentuais dos valores efetivamente arrecadados de ISS foram de -8,84% e -21,53% respectivamente. Seguindo ainda a análise desses elementos, nota-se que os resultados anteriores à pandemia retratam uma crescente interrompida por uma queda em 2020, onde não foi possível superar a receita prevista. Os anos posteriores à pandemia apresentaram resultados consideravelmente maiores que os esperados para a arrecadação do tributo. Em 2022 a variação entre o valor arrecadado e o previsto foi positiva em 44,10%.

Tabela 6 - Niterói (Milhares)

Período	Valor arrecadado de ISS (R$)	Arrecadação Prevista de ISS (R$)	Receita anual do município (R$)	ISS Arrecadado /Previsto ISS	Participação % do ISS na receita anual
2017	268	294	2.079	-8,84%	12,89%
2018	278	258	2.839	7,75%	9,79%
2019	305	275	3.026	10,91%	10,08%
2020	277	353	2.978	-21,53%	9,30%
2021	364	278	4.163	30,94%	8,75%
2022	464	322	5.311	44,10%	8,74%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Niterói (2023).

Contudo, apesar do aumento de ISS nos últimos anos, sua participação na receita orçamentária anual diminuiu no mesmo período. Em 2020 o percentual era de 9,30% e passou para 8,74% em 2022.

Assim como os municípios analisados anteriormente, o valor arrecadado de ISS apresentou retração apenas no primeiro ano da pandemia, 2020. Além disso, verifica-se como no município do Rio de Janeiro, que a participação do ISS na arrecadação total ao longo do período apresenta tendencia de queda.

A Tabela 7 reúne os dados relacionados à prefeitura de Maricá. Através de sua observação nota-se que a arrecadação de ISS se manteve acima do previsto, exceto no ano de 2017. Em 2019 houve um aumento expressivo da receita efetiva sobre a prevista de quase 80%, valor que se difere dos anos anteriores e posteriores à pandemia. É possível verificar que a cidade manteve resultados positivos no período da COVID-19 com valores arrecadados acima do previsto.

Tabela 7 - Maricá (Milhares)

Período	Valor arrecadado de ISS (R$)	Arrecadação Prevista de ISS (R$)	Receita anual do município (R$)	ISS Arrecadado /Previsto ISS	Participação % do ISS na receita anual
2017	27	32	941	-15,62%	2,87%
2018	35	28	1.550	25,00%	2,26%
2019	52	29	2.544	79,31%	2,04%
2020	55	43	2.981	27,90%	1,85%
2021	62	56	3.075	10,71%	2,02%
2022	86	59	4.291	45,76%	2,00%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Maricá (2023).

A receita anual obteve crescimentos constantes até o último ano verificado. No entanto, tal constância não foi observada na contribuição do imposto para arrecadação anual do ente. Verifica-se uma queda acentuada em 2019 da participação do imposto na receita orçamentária anual. E, assim como nos outros municípios analisados, apresenta uma tendencia de queda na sua participação.

Sendo assim, não se verificou uma diminuição na arrecadação de ISS no ano da pandemia. Além disso, percebe-se que o tributo não possui grande participação nas finanças públicas do município. Percebe-se também que Maricá possui o menor percentual de participação do ISS entre todos os entes analisados, não alcançando 3% em nenhum dos anos da amostra. Em vista disso, conclui-se que o município conta com outros recursos para compor sua receita orçamentária total e pouco com os recursos advindos da prestação de serviços.

Na Tabela 8, de São Gonçalo, verifica-se que a arrecadação do Imposto sobre Serviço esteve acima do previsto nos anos anteriores à pandemia, exceto em 2017. No auge do período pandêmico, entre 2020 e 2021, esse desempenho mostrou-se negativo com percentuais de -18,36% e -8,77%, respectivamente. Em 2022 houve uma recuperação do valor arrecadado diante do previsto. Similarmente, a participação do ISS na receita orçamentária foi a menor no mesmo período, reduzida a 4,10% em 2021.

Tabela 8 - São Gonçalo (Milhares)

Período	Valor arrecadado de ISS (R$)	Arrecadação Prevista de ISS (R$)	Receita anual do município (R$)	ISS Arrecadado /Previsto ISS	Participação % do ISS na receita anual
2017	60	66	728	-9,09%	8,24%
2018	86	70	835	22,85%	10,29%
2019	111	94	1.415	18,09%	7,84%
2020	80	98	1.670	-18,36%	4,79%
2021	104	114	2.535	-8,77%	4,10%
2022	135	118	1.349	14,41%	10,00%

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: São Gonçalo (2023).

Nota-se que os índices oscilam bastante quanto à variação percentual da participação do ISS na receita anual, não havendo constância durante os anos. Há um crescimento contínuo das receitas anuais do município de 2017 a 2021, entretanto houve a diminuição da contribuição do tributo nesse montante. Em 2022, último ano analisado no trabalho, a receita orçamentária total diminuiu em relação ao ano anterior, mas foi possível ver que a participação do imposto obteve um aumento de quase 6% de 2021 para 2022.

Diante do exposto, conclui-se que São Gonçalo teve sua arrecadação de ISS impactada durante o período da pandemia com o pior índice sobre a receita prevista em 2020. Comparada com as demais prefeituras analisadas neste trabalho, cujas receitas foram acometidas, São Gonçalo apresentou a recuperação mais tardia. Também se verificou que apesar dos recursos financeiros de Maricá serem superiores, São Gonçalo possui maior valor de imposto arrecadado.

Finalmente, as análises apontam que São Gonçalo foi o único município a não retomar os valores arrecadados de ISS no segundo ano da pandemia, de 2020 para 2021.

A partir dos achados do presente estudo sobre o impacto da pandemia da COVID-19 na arrecadação do ISS nos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro corroboram a literatura nacional e internacional sobre os efeitos da crise sanitária nas receitas tributárias de governos subnacionais. Estudos realizados em diferentes contextos reforçam a observação de que a pandemia teve um efeito significativo sobre a arrecadação de tributos, mas também evidenciam uma recuperação em muitos casos nos anos subsequentes.

A análise realizada neste estudo constatou que, exceto Maricá, todos os municípios fluminenses apresentaram queda na arrecadação de ISS no primeiro ano da pandemia, o que está em consonância com achados de outros países em desenvolvimento, como Honduras e Etiópia. Bachas *et al*. (2020, 2021) evidenciaram que as firmas formais nesses países sofreram impactos significativos em suas receitas, o que resultou em uma queda na arrecadação tributária, especialmente no início da pandemia.

A recuperação da arrecadação nos anos subsequentes à pandemia também foi uma tendência global, observada em diferentes países. No Brasil, por exemplo, Ribeiro *et al*. (2024) destacam que Maringá, assim como os municípios analisados neste estudo, experimentou uma queda inicial em 2020,

seguida de uma recuperação parcial em 2021. Já estudos como o de McDonald e Larson (2020) apontaram que nos Estados Unidos, muitos governos locais também enfrentaram uma queda acentuada nas receitas de impostos sobre vendas no primeiro ano da pandemia, mas, em alguns casos, observaram um aumento nos anos subsequentes devido à recuperação econômica.

Essa recuperação pode estar relacionada à capacidade de adaptação dos sistemas tributários e ao estímulo econômico. Menguy (2022) enfatiza o papel dos estímulos fiscais na União Europeia para estabilizar o choque econômico causado pela COVID-19, o que permitiu a recuperação de receitas fiscais nos anos subsequentes. No contexto fluminense, verificou-se uma tendência de recuperação da arrecadação de ISS em 2021 e 2022, especialmente em municípios como Duque de Caxias, que apresentou um aumento expressivo na arrecadação de ISS em relação ao previsto, corroborando a análise de que políticas fiscais de estímulo e a retomada das atividades econômicas contribuíram para a recuperação fiscal.

Por outro lado, municípios com economias fortemente impactadas pela pandemia, como São Gonçalo, mostraram uma recuperação mais tardia. Essa recuperação desigual reflete as variações setoriais e territoriais observadas em estudos como os de Dweck *et al.* (2020) no Brasil e de Malkina (2022) na Rússia, que destacam como economias locais e setoriais foram afetadas de forma diversa, dependendo de sua estrutura econômica e da resiliência fiscal.

Ainda que a recuperação econômica tenha contribuído para a retomada das receitas, estudos indicam que a participação dos tributos locais na receita total dos municípios sofreu variações ao longo do período da pandemia. No presente estudo, verificou-se que, apesar do aumento na arrecadação de ISS em muitos municípios, a participação deste tributo na receita total dos entes analisados mostrou uma tendência de queda. Resultados semelhantes foram observados por Fujiwara *et al.* (2020), que destacam como as receitas tributárias municipais no Brasil foram impactadas pela pandemia, resultando em mudanças na composição das receitas orçamentárias.

Por fim, os resultados sugerem que, apesar da recuperação das receitas de ISS nos anos seguintes à pandemia, o impacto da COVID-19 variou significativamente entre os municípios, assim como em outros contextos internacionais. Desdiani *et al.* (2022) relatam uma resiliência orçamentária local em tempos de crise na Indonésia, o que reflete a capacidade de adaptação fiscal e recuperação financeira observada em alguns dos municípios fluminenses. Contudo, a pandemia expôs vulnerabilidades fiscais, especialmente em municípios com maior dependência de certos setores econômicos, como observado no caso de São Gonçalo e em outras localidades estudadas por Bachas *et al*. (2020, 2021) e Mascagni e Lees (2023) em seus trabalhos sobre o impacto da pandemia em países de baixa e média renda.

Em síntese, os resultados deste estudo dialogam diretamente com a literatura existente, tanto no Brasil quanto em outros países, revelando a complexidade dos impactos da pandemia nas finanças públicas e a importância de considerar fatores locais e setoriais na análise da recuperação fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do estudo foi analisar o impacto da arrecadação do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza nos municípios do Estado do Rio de Janeiro no período de 2017 a 2022. Utilizando uma análise estatística descritiva, verificou-se os reflexos do período de crise econômica e sanitária em razão do COVID-19 no fato gerador do imposto municipal.

Para tanto, utilizou-se dos dados de ISS municipais, tais como a arrecadação prevista e o valor efetivamente arrecadado e sua participação na receita anual.

Foi possível concluir que a pandemia afetou a arrecadação dos municípios de formas diferentes. Alguns entes como Maricá e Duque de Caxias não apresentaram queda quanto ao recolhimento do Imposto sobre Serviços nos anos de 2020 a 2022. Os demais entes, como Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo tiveram resultados negativos dos valores previstos no primeiro ano efetivo da crise sanitária, 2020, entretanto todos esses apresentaram uma recuperação quanto ao recolhimento de ISS em níveis diferentes.

Em alguns casos foi observada uma diminuição da contribuição do tributo em suas receitas orçamentárias anuais, como em Niterói e Maricá. Para esses casos, pode-se deduzir uma maior diversificação quanto às fontes de recursos que esses municípios adquiriram ao longo dos anos, não limitando suas economias à prestação de serviço.

Esperava-se uma diminuição do valor previsto do ISS para os anos subsequentes ao início da pandemia, contudo em nenhuma das localidades houve uma queda na expectativa de arrecadação do tributo.

Este estudo contribui com a continuidade de pesquisas anteriores que examinaram se houve interferência da pandemia nas receitas municipais em outros estados.

Desta forma, este trabalho obteve a mesma percepção que a pesquisa de Orth, Mattiello, Neumann, Cremoneze e Peixe (2022), onde não foi possível apontar uma relação significativa da COVID-19 nas receitas de ISS das cidades paranaenses. Contudo diferentemente, o presente exame não considerou o número de habitantes das regiões.

Além disso, após analisar as arrecadações nos períodos posteriores à pandemia, este trabalho chegou à mesma conclusão do estudo realizado por Mury (2021). Segundo o pesquisador, houve uma

recuperação em curto período dos valores de tributos municipais arrecadados na pré-pandemia dos municípios gaúchos. Entretanto, destaca-se que para este trabalho não se avaliou as receitas de ICMS.

Devido à autonomia dos entes federativos, esta pesquisa identificou certas limitações quanto aos dados públicos. Notou-se a falta de padronização e detalhamento das receitas referente ao imposto analisado no tocante aos valores principais, multas e juros, que não foram segregados em algumas prefeituras. Identificou-se também a ausência da publicidade de dados públicos no Portal transparência da cidade de Campos dos Goytacazes e na segurança do site para a coleta de dados como no portal da prefeitura de Duque de Caxias.

Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se a expansão da amostra para demais municípios do Estado, bem como uma análise considerando o PIB e outras possíveis interferências nas receitas ocorridas no mesmo período. Sugere-se ainda uma análise histórica da participação do Imposto sobre Serviço ao longo dos anos na receita orçamentária municipal.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. "A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível". *In*: NEVES, G. H. *et al.* (orgs.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2000.

BACHAS, P. *et al*. "The Impact of COVID-19 on Formal Firms: Evidence from Ethiopia". **MTI Practice Notes**, n. 9, 2020.

BACHAS, P.; BROCKMEYER, A.; SEMELET, C. "The impact of COVID-19 on formal firms in Honduras: Evidence from monthly tax returns". **MTI Practice Notes**, n. 9, 2021.

BATISTA. J. G. **O potencial de arrecadação do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) nas capitais brasileiras no período de 2013 a 2017** (Dissertação de Mestrado em Economia). Fortaleza: UFC, 2020.

BRASIL, C. I. "Rio foi o estado mais afetado no mercado de trabalho na pandemia". **Agência Brasil** [2021]. Disponível em: <www.agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em 17/04/2023.

BRASIL, F. "1 ano de medidas restritivas no Rio: quantos dias cada setor ficou fechado e os impactos na cidade". **G1** [2021]. Disponível em: <www.g1.com>. Acesso em: 08/07/ 2023.

BRASIL. "Ministério da Economia divulga lista dos setores mais afetados pela pandemia da Covid-19 no Brasil". **Gov.br** [2020]. Disponível em: <www.gov.br>. Acesso em: 25/05/2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 15/05/2023.

BRASIL. **Estimativa da carga tributária bruta do governo geral**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: <www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 25/05/2024.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. Brasília: Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: <www.tesouro.gov.br>. Acesso em: 25/05/2024.

DEAN, P. *et al*. "The COVID-19 state sales tax windfall". **International Tax and Public Finance**, vol. 30, n. 5, 2023.

DESDIANI, N. A. *et al*. "Local budget resilience in times of Covid-19 crisis: Evidence from Indonesia". **Economies**, vol. 10, n. 5, 2022.

DONG, Y. "Descriptive Statistics and its applications". **Highlights in Science, Engineering and Technology**, vol. 47, 2023.

DWECK, E. *et al*. **Impactos macroeconômicos e setoriais da Covid-19 no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

EXAME. "Pandemia provoca recessão recorde e derruba PIB de ao menos 28 países". **Exame** [2020]. Disponível em: <www.exame.com>. Acesso em: 08/07/2024.

FENG, X. *et al*. "Economic policy uncertainty and firm performance: evidence from China". **Journal of the Asia Pacific Economy**, vol. 28, n. 4, 2023.

FUJIWARA, R. S. *et al*. "Administração Tributária Municipal e a Covid-19: Um estudo do impacto nas receitas tributárias e nos serviços públicos". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 3, n. 8, 2020.

G1. "ENTENDA os impactos da pandemia de coronavírus nas economias global e brasileira". **G1** [2020]. Disponível em: <www.g1.com>. Acesso em: 08/07/2024.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **PIB 2020**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25/05/2024.

IMB - Instituto Mauro Borges. "Arrecadação Tributária 2022". **IMB** [2022]. Disponível em: <www.go.gov.br>. Acesso em: 07/07/2023.

MALKINA, M. Y. "Revenues of Russian subfederal budgets under the pandemic: A spatial reversal". **Regional Research of Russia**, vol. 12, n. 4, 2022.

MARICÁ. "Transparência Maricá: receitas". **Portal da Transparência - Maracá** [2023]. Disponível em: <www.marica.rj.gov.br>. Acesso em: 19/04/2024.

MASCAGNI, G.; LEES, A. "The economic impact of the pandemic in Rwanda: an analysis of firm-level VAT data". **Journal of African Economies**, vol. 32, n. 3, 2023.

MCDONALD, B.; LARSON, S. "Implications of the coronavirus on sales tax revenue and local government fiscal health". **Journal of Public and Nonprofit Affairs**, vol. 6, n. 3, 2020.

MENGUY, S. "Fiscal Stimulus in the European Union to Stabilize the COVID Shock". **Journal of Economic Integration**, vol. 37, n. 4, 2022.

MIYAMOTO, H. "Fiscal policy in the post pandemic". **International Journal of EcoMedical and Public Sciences**, vol. 18, 2024.

MURY, L. G. M. “Os efeitos da pandemia na atividade econômica dos municípios gaúchos”. **Anais do VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública**. Brasília: SBAP, 2021.

NITEROI. “Portal Transparência: receitas”. **Portal da Transparência - Niterói** [2023]. Disponível em: <www.niteroi.rj.gov.br>. Acesso em: 19/04/2024.

O DIA. “Duque de Caxias atinge o primeiro lugar no ranking das cidades que mais exportam no Brasil”. **O Dia** [2020]. Disponível em: <www.odia.com.br>. Acesso em: 11/06/2024.

ORTH, M. **Arrecadação tributária municipal em tempos da pandemia da COVID-19**: uma análise do imposto sobre serviços de qualquer natureza os municípios paranaenses à luz da teoria da contingência (Tese de Doutorado em Ciências Contábeis). Maringá: UEM, 2022.

PIRES, M. “Carga tributária bruta”. **Observatório de Política Fiscal** [2024]. Disponível em <www.observatorio-politica-fiscal.ibre.fgv.br>. Acesso em: 08/07/2024.

RESENDE. “Portal Transparência de Resende: ingresso de receitas”. **Portal Transparência - Resende** [2023]. Disponível em: <www.resende.rj.gov.br>. Acesso em: 19/04/2024.

RIBEIRO, R. R. M. *et al*. "Pandemia de COVID-19 e arrecadação municipal: um estudo das implicações no orçamento do município de Maringá". **Brazilian Journal of Business**, vol. 6, n. 1, 2024.

RICE, T. *et al.* “Can revenue collection for public funding in health care be progressive? An assessment of 29 Countries”. **Health Policy**, vol. 148, 2024.

RIO DE JANEIRO. “Portal Transparência: dados abertos”. **Portal Transparência – Rio de Janeiro** [2023]. Disponível em: <www.rj.gov.br>. Acesso em: 19/04/2024.

SÃO GONÇALO. “Portal Transparência: orçamentos e finanças”. **Portal Transparência – São Gonçalo** [2023]. Disponível em: <www.pmsg.rj.gov.br>. Acesso em: 19/04/2024.

ȚIBULCĂ, I. L. "The impact of the COVID-19 pandemic on tax revenues in the EU". **Economic Research-Ekonomska Istraživanja**, vol. 35, n. 1, 2022.

TRISTÃO, M. A. J. **A administração tributária dos municípios Brasileiros**: uma avaliação do desempenho da arrecadação (Tese de Doutorado em Organização, Recursos Humanos e Planejamento). São Paulo: FGV, 2003.

UOL. “Com pandemia, PIB do Brasil cai 4,1% em 2020, pior queda em 24 anos”. **UOL** [2021]. Disponível em: <www.uol.com.br>. Acesso em: 08/06/ 2023.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2000.

VIEIRA, N. S. *et al*. “Reflexos da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas de pequenos municípios dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, Estado de Minas Gerais”. **Gestão Contemporânea**, vol. 12, n. 1, 2022.

WANG, Y.; HUANG, W.; ANWAR, S. “Value-added tax expansion reform and specialization in China: evidence from textual analysis”. **Journal of the Asia Pacific Economy** [2024]. Disponível em: <www.tandfonline.com>. Acesso em: 19/04/2024.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 19 | Nº 56 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima