

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA  
MESTRADO PROFISSIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
CAMPUS RIO PARANAÍBA**

**Assimetria financeira e econômica na capacidade de investimento dos municípios  
brasileiros**

Mestrando: Clarindo Silva

Orientadora: Rosiane Maria Lima Gonçalves

**RIO PARANAÍBA - MINAS GERAIS  
2024**

## RESUMO

Este documento aborda a capacidade de investimento dos municípios brasileiros no contexto do federalismo brasileiro. Como sistema político-administrativo, ele estabelece a distribuição de competências e recursos entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Embora tenham ocorrido avanços na descentralização de competências e recursos desde a redemocratização do país em 1988, ainda persistem desafios relacionados à capacidade de investimento dos municípios. Alguns dos desafios identificados incluem desigualdades regionais, baixa participação nas receitas tributárias e dependência de transferências de recursos da União e dos estados. A capacidade de investimento dos municípios é relevante para o desenvolvimento econômico e social, pois eles são responsáveis pela prestação direta de serviços essenciais à população. O objetivo geral foi verificar a relação entre a capacidade de investimentos dos municípios brasileiros e sua capacidade operacional, financeira e econômica no período de 2015 a 2022. Especificamente, buscou-se: i) identificar as dimensões relacionadas ao tamanho populacional e à densidade demográfica; ii) analisar o esforço arrecadatório dos municípios; iii) examinar a capacidade operacional, financeira e econômica dos municípios em relação aos investimentos realizados, considerando cada unidade federativa e região; e, por fim, iv) avaliar os resultados à luz da Teoria Institucional, visando compreender as ações estratégicas que pudessem tornar mais eficientes as políticas públicas, dado o cenário de disponibilidade de recursos financeiros. A justificativa reside na necessidade compreender a capacidade financeira de realizar investimento municipal no contexto do federalismo, a fim de oferecer subsídios de dados fiscais e financeiros para o aperfeiçoamento dos serviços oferecidos aos cidadãos. A pesquisa pode contribuir na compreensão da tributação municipal com base em informações de desempenho, auxiliar municípios e entidades municipalistas na consolidação do índice de investimento como ferramenta de controle para tomada de decisões municipais.

**Palavras-chave:** Federalismo; Capacidade de investimento; Autonomia; Municípios.

## ABSTRACT

This document addresses the investment capacity of Brazilian municipalities within the context of Brazilian federalism. As a political-administrative system, it establishes the distribution of competencies and resources among the Union, states, Federal District, and municipalities. Despite advances in decentralizing competencies and resources since the country's re-democratization in 1988, challenges remain, such as regional inequalities, low participation in tax revenues, and dependence on transfers from the Union and states. Municipal investment capacity is crucial for economic and social development, as municipalities are directly responsible for providing essential services to the population. The general objective is to examine the relationship between the investment capacity of Brazilian municipalities and their operational, financial, and economic capabilities from 2015 to 2022. Specifically, the study aims to i) identify dimensions based on population size and demographic density; ii) analyze municipal revenue efforts; iii) assess the operational, financial, and economic capacity of municipalities in relation to investments made by federal unit and region; and iv) analyze the results within the context of Institutional Theory to understand strategic actions that can make political actions more efficient, given the availability of financial resources. The justification lies in understanding the financial capacity to undertake municipal investments within the federalism context, providing fiscal and financial data to improve the services offered to citizens. The research may also contribute to understanding municipal taxation based on performance data, assisting municipal entities, and consolidating the investment index as a control tool for municipal decision-making.

**Keywords:** Federalism; Investment capacity; Autonomy; Municipalities.

## SUMÁRIO

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO .....                                              | 5  |
| 1.1 Contextualização do tema .....                              | 5  |
| 1.2 Problema de pesquisa .....                                  | 7  |
| 1.2.1 Objetivo geral .....                                      | 8  |
| 1.3 Justificativa .....                                         | 8  |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO .....                                     | 9  |
| 2.1 Federalismo e Federalismo Fiscal .....                      | 9  |
| 2.2 Teoria Institucional .....                                  | 14 |
| 2.3 Teoria Constitucional e Características Orçamentárias ..... | 18 |
| 2.4. Despesas com investimentos municipais.....                 | 21 |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....                              | 23 |
| 3.1 População e amostra.....                                    | 23 |
| 3.2 Variáveis utilizadas .....                                  | 24 |
| 4 ANÁLISE DE RESULTADOS.....                                    | 29 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                                     | 46 |
| REFERÊNCIAS.....                                                | 50 |
| ANEXOS .....                                                    | 55 |

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Contextualização do tema

A capacidade de investimento dos municípios brasileiros dentro do pacto federativo desempenha um papel crucial no desenvolvimento econômico e social do país. O pacto federativo é um sistema de organização político-administrativa que estabelece as relações e a distribuição de competências e recursos entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Nesse contexto, os municípios desempenham um papel fundamental, uma vez que são responsáveis pela prestação de serviços essenciais à população, como saúde, educação, transporte, saneamento básico, entre outros.

Historicamente, o pacto federativo no Brasil passou por diversas transformações. Durante o regime militar (1964-1985), houve um processo de centralização política e fiscal, no qual a União concentrava a maior parte dos recursos e competências, deixando os municípios em uma posição de dependência e com pouca autonomia financeira. Com o processo de redemocratização e a Constituição Federal de 1988, houve uma descentralização de competências e recursos, conferindo maior autonomia aos municípios.

No entanto, mesmo com avanços no pacto federativo, ainda persistem desafios relacionados à capacidade de investimento dos municípios. A ausência de consideração aos pontos essenciais pode acarretar alguns problemas, tais como: (1) desigualdades estaduais decorrentes da distribuição desigual de recursos que impede que municípios com menor capacidade ofereçam serviços públicos de qualidade, perpetuando a exclusão social; (2) baixa capacidade institucional de municípios, com dificuldades em gerir e alocar adequadamente os recursos disponíveis para investimento, o que pode resultar em desvios de verbas e falta de planejamento estratégico (Fernandes; 2016); (3) dependência de transferências de recursos da União e dos estados para realizarem investimentos, as quais podem ser instáveis e insuficientes para atender às demandas locais, limitando a capacidade de investimento dos municípios.

Francisco Neto (2009) e Prado (2006) destacam que a gestão eficiente dos recursos municipais e a alocação estratégica de investimentos contribuem para o desenvolvimento local, melhorando a qualidade de vida da população. Além disso, a criação de políticas públicas voltadas para fortalecer a capacidade de investimento dos municípios, como o estímulo à arrecadação própria, a capacitação dos servidores e o apoio à elaboração de projetos podem promover solidez ao pacto federativo.

Investigar a capacidade de investimento dos municípios dentro do pacto federativo é uma questão central para o fortalecimento da Administração Pública e para o desenvolvimento socioeconômico do país como um todo. Naturalmente, é fundamental que os municípios tenham condições adequadas para investir em infraestrutura, serviços públicos e desenvolvimento local, visando garantir o bem-estar da população e a redução das desigualdades nos estados.

Os investimentos ou despesas de capital ao concorrerem com uma série de demandas ou situações financeiras serão objetos de comparações para suas implementações ou recusas. E algumas questões poderão surgir nesse bojo, como a competição de recursos como aqueles destinados às áreas da saúde e educação, frente a recursos disponíveis para investimentos.

Nesse sentido, a promoção de uma visão integrada e cooperativa entre os entes federativos, em busca de uma distribuição mais equitativa de recursos e competências, é essencial para fortalecer a capacidade institucional dos municípios, por meio de capacitação dos gestores públicos, melhoria dos processos de gestão financeira e investimentos em tecnologia e inovação (Giroldo; Kempfer, 2012).

A Teoria Institucional ajuda a entender como as regras e arranjos estabelecidos pelo Pacto Federativo moldam as práticas dos governos municipais, estaduais, distrital e federal, promovendo conformidade com as diretrizes fiscais, regulatórias e administrativas. No contexto da administração pública local, as decisões de investimento são frequentemente moldadas por pressões institucionais, como a conformidade com regulamentos legais e normativos, além das expectativas sociais e a observação das práticas adotadas por outros municípios, assim, a Teoria Institucional auxilia na explicação de como as normas e pressões sociais influenciam as escolhas de investimento, moldando o desenvolvimento econômico e social dos municípios.

A capacidade de investimento dos municípios também é impactada pelo tamanho populacional, visto que é uma prática recorrente que os municípios de menor porte recebam uma proporção maior dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em comparação aos municípios de maior porte. Esta dinâmica decorre do fato de que os municípios menores frequentemente possuem uma dependência mais acentuada desses recursos para sustentar suas atividades e promover seu desenvolvimento.

Essa disparidade na distribuição dos recursos acarreta desequilíbrios significativos tanto no âmbito político quanto fiscal, contribuindo para um cenário em que os municípios menos favorecidos se veem excessivamente dependentes de fontes externas de financiamento para cumprir suas responsabilidades básicas e fomentar seu progresso. Em muitos casos, isso se traduz na necessidade de canalizar os recursos recebidos do FPM para garantir a prestação dos serviços públicos essenciais à população local (Giroldo; Kempfer, 2012).

Dessa forma, os municípios menores podem investir mais proporcionalmente em despesas de capital do que os maiores em razão de transferências recebidas dos governos supranacionais.

Para além do seu porte, a abertura de espaço orçamentário na receita estimada na Lei Orçamentária Anual (LOA) demanda análises mais profundas. Entre elas, é importante compreender qual é o nível atual de endividamento no município em relação à previsão de receitas orçamentárias.

Nessa conjuntura, a capacidade de investimento dos municípios no âmbito do pacto federativo desempenha um papel fundamental no desenvolvimento e na qualidade de vida dos cidadãos. Ao considerar esse aspecto, a Administração Pública pode promover um ambiente propício para a implementação de políticas eficientes e eficazes, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, inclusiva e sustentável.

## **1.2 Problema de pesquisa**

Nesse contexto, esse estudo traz como pergunta de pesquisa: A assimetria financeira e econômica na capacidade de investimento dos municípios brasileiros está relacionada ao efeito vinculante do pacto federativo?

No caso do Brasil, o processo de descentralização foi implementado sem comprometer a relevância estratégica do poder central no que tange ao seu papel distributivo. O país é caracterizado por uma significativa heterogeneidade, onde a descentralização apresenta resultados contraditórios e acentua tensões pré-existentes, como as diversas desigualdades regionais. As condições financeiras, sociais, políticas e técnico-administrativas influenciam diretamente a capacidade do governo de responder às necessidades da população local. Estudos sobre o tema indicam que os municípios menores dependem integralmente dos governos Federal e Estadual. A Constituição de 1988, mesmo promovendo a descentralização, atribuiu aos estados e municípios a execução das políticas públicas, enquanto o governo federal manteve seu poder de padronizar e financiar a maior parte dessas políticas (Arretche, 2012).

Alguns dos desafios identificados incluem desigualdades regionais, baixa participação nas receitas tributárias e dependência de transferências de recursos da União e dos estados. A capacidade de investimento dos municípios é relevante para o desenvolvimento econômico e social, pois eles são responsáveis pela prestação direta de serviços essenciais à população.

### 1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral foi verificar a relação entre a capacidade de investimentos dos municípios brasileiros em relação à sua capacidade operacional, financeira e econômica.

Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa buscou i) identificar as dimensões por tamanho populacional e densidade demográfica; ii) identificar o esforço arrecadatório dos municípios; iii) analisar a capacidade operacional, financeira e econômica dos municípios em relação aos investimentos efetuados por unidade federativa e região; e por fim, iv) analisar os resultados no contexto da Teoria Institucional para compreender ações estratégicas que tornem mais eficientes as ações políticas, dada a disponibilidade de recursos financeiros.

## 1.3 Justificativa

A justificativa para a pesquisa reside na necessidade de estudar a capacidade financeira de realizar investimento municipal no contexto do federalismo, a fim de oferecer alternativas de análises estratégicas administrativas mais eficientes para aperfeiçoar os serviços oferecidos aos cidadãos. A pesquisa ainda pode contribuir para compreender a tributação municipal com base em informações de desempenho, auxiliar entidades municipalistas e consolidar o índice de investimento como ferramenta de controle para tomada de decisões municipais.

Poderá trazer luz sobre o aperfeiçoamento da tributação municipal fundamentada em informações de desempenho, reduzindo o peso político que recai sobre o chefe do poder executivo local. A segregação de municípios em blocos de informações poderá subsidiar demandas com entidades municipalistas de representação institucional como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), até mesmo com as associações estaduais de municípios.

A pesquisa também poderá ainda ajudar a consolidar o índice de investimento como ferramenta de controle no município para a tomada de decisão.

Conforme o IBGE (2023), o número de municípios totalizava 3.991 em 1980 e vem crescendo a cada década. Desde então, foram acrescentados 1.579 municípios (4.491 em 1991, 5.507 em 2000, 5.565 em 2010 e 5.570 em 2023), um crescimento de 39,56% de municípios com baixa capacidade econômica e financeira para atender às políticas públicas.

A proposta de Emenda à Constituição Federal nº 188, de 2019, conhecida como PEC do Pacto Federativo, foi apresentada com o objetivo de modificar dispositivos constitucionais e promover uma reforma administrativa na estrutura da República Federativa do Brasil. Entre as medidas previstas, incluía-se a extinção de municípios, visando uma maior eficiência na



distribuição de responsabilidades entre as esferas de governo, e uma adequação da estrutura federativa às demandas administrativas e financeiras do país.

Art. 115. Os Municípios de até cinco mil habitantes deverão comprovar, até o dia 30 de junho de 2023, sua sustentabilidade financeira.

§ 1º A sustentabilidade financeira do Município é atestada mediante a comprovação de que o respectivo produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 da Constituição Federal corresponde a, no mínimo, dez por cento da sua receita.

§ 2º O Município que não comprovar sua sustentabilidade financeira deverá ser incorporado a algum dos municípios limítrofes, a partir de 1º de janeiro de 2025.

§ 3º O Município com melhor índice de sustentabilidade financeira será o incorporador.

§ 4º Poderão ser incorporados até três Municípios por um único Município incorporador.

§ 5º Não se aplica à incorporação de que trata este artigo o disposto no § 4º do art. 18 da Constituição Federal.

§ 6º Para efeito de apuração da quantidade de habitantes de que trata o caput, serão considerados exclusivamente os dados do censo populacional do ano de 2020. (BRASIL, 2019, p. 16).

Contudo, a PEC já havia recebido 66 emendas de diversos senadores e a decisão no Senado Federal foi pelo arquivamento ao final da Legislatura em 22 de dezembro de 2022, conforme art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal - RISF.

Outro ponto que justifica esse estudo é a comparação entre as regiões brasileiras para ressaltar suas insistentes desigualdades no pacto federativo.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Federalismo e Federalismo Fiscal**

O federalismo é uma forma de organização política e administrativa que se estrutura na distribuição de poder entre diferentes níveis de governo, geralmente divididos entre um governo central e governos locais. Tanto o Brasil quanto os Estados Unidos adotam o federalismo como forma de organização política. Corroboram também Girollo e Kempfer (2012), que há diferenças significativas entre os dois modelos de federalismo, repercutindo no papel dos municípios para a tomada de decisões políticas e administrativas.

No Brasil, o federalismo é definido pela Constituição de 1988 e estabelece três níveis de governo: União, Estados/Distrito Federal e Municípios, com o objetivo de promover a autonomia e a descentralização do poder. Na estrutura do pacto é estabelecida uma divisão de poderes entre os entes federativos. A União é responsável por questões de interesse nacional, como a defesa, a segurança pública, a política econômica e o comércio exterior. Já os Estados e o Distrito Federal têm competência para legislar sobre temas de interesse regional, como

transporte, habitação, meio ambiente e educação. Os municípios, por sua vez, têm autonomia para tratar de assuntos de interesse local, como a organização do espaço urbano, o transporte coletivo e o saneamento básico (Brasil, 1988).

Essa divisão de poderes é essencial para garantir a autonomia dos entes federativos e evitar a concentração excessiva de poder nas mãos da União. No entanto, ela também pode gerar conflitos entre os diferentes níveis de governo, especialmente quando se trata de questões que afetam mais de um ente federativo.

Além da divisão de poderes, a Constituição Federal estabelece as competências exclusivas e concorrentes de cada ente federativo. As competências exclusivas são aquelas em que somente um ente federativo pode atuar, como a política externa que é de competência exclusiva da União ou a criação de impostos sobre propriedade territorial urbano de competência exclusiva dos municípios (Brasil, 1988).

As competências concorrentes, por sua vez, são aquelas em que mais de um ente federativo pode atuar, desde que respeitadas as regras estabelecidas pela Constituição. Por exemplo, a política de saúde é uma competência concorrente da União, dos Estados e dos municípios. Nesse caso, a União é responsável por estabelecer as diretrizes gerais da política de saúde, enquanto os Estados e municípios têm autonomia para implementá-las de acordo com as suas realidades locais (Brasil, 1988).

Essa divisão de competências é importante para evitar a sobreposição de atividades entre os diferentes entes federativos e garantir a efetividade das políticas públicas, mas isso não resolve o problema do crescente papel dos municípios na elaboração e implementação de políticas públicas não acompanhado pelo aumento de sua autonomia. Segundo Carraza (1994), os municípios não têm influência, e muito menos poder de decisão, no Estado Federal. Em outras palavras, eles não desempenham qualquer papel na formação da vontade jurídica nacional, dado que não possuem representantes, nem no Senado, nem na Câmara dos Deputados (Pacheco et al., 2018).

A implementação do federalismo fiscal no Brasil envolve a distribuição de competências fiscais constitucionais entre os diferentes níveis de governo. Essa estrutura permite que cada nível de governo, atuando de maneira autônoma e conforme suas competências e capacidades financeiras, desenvolva arranjos institucionais específicos. Esses arranjos são essenciais para regulamentar os procedimentos de arrecadação e gestão tributária, as transferências fiscais, assim como a composição e a dimensão das despesas públicas. Este modelo visa assegurar que cada ente federativo possua os mecanismos necessários para exercer

suas funções de forma eficiente e eficaz, dentro do contexto de um sistema federativo descentralizado (Silva, 2005).

Embora com todo esse suporte, ao passar pelas 132 emendas constitucionais nesses 35 anos de Constituição da República Federativa do Brasil, é possível perceber seus impactos nos municípios. Para Santos (2012), parte dessas emendas impactou a autonomia dos municípios, as quais podem ser organizadas em quatro tipos: “i) as que alteram o sistema tributário; ii) as que diminuem as transferências aos municípios; iii) as que criam políticas sociais com participação dos municípios no seu financiamento; e iv) as afetam a autonomia política municipal”.

O município, pessoa jurídica de direito público interno, dotada de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira, garantida pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, que estabelecem as competências do município em relação às demais esferas de governo, tem como objetivo principal promover o bem-estar de sua população, por meio da prestação de serviços públicos e da promoção do desenvolvimento local, o que demanda uma estrutura administrativa eficiente e uma gestão transparente e participativa, capaz de atender às demandas da sociedade (Meirelles, 2021). Embora os municípios tenham autonomia política e administrativa, muitas vezes eles são dependentes de recursos financeiros provenientes do governo federal e estadual. Essa disfunção de receitas compromete suas decisões locais (Medauar, 2018).

Apesar dos benefícios do pacto federativo, a sua implementação efetiva ainda enfrenta diversos desafios no Brasil. Um dos principais problemas é a falta de recursos financeiros para os estados e municípios, que muitas vezes dependem de repasses da União para manter serviços básicos como saúde e educação (Giambiagi; Além, 2011).

Além disso, a concentração de poder na União pode levar a uma homogeneização das políticas públicas, sem levar em conta as particularidades de cada unidade federativa. Por outro lado, a autonomia excessiva dos estados e municípios pode gerar desigualdades entre as diferentes regiões do país, especialmente em relação ao acesso a serviços públicos.

O federalismo fiscal é um tema complexo e importante para a compreensão da organização financeira e política dos países e a descentralização fiscal é o objeto de interesse das teorias sobre o federalismo fiscal, pois refere-se à delegação das responsabilidades fiscais e dos encargos de despesas do governo central para os governos subnacionais, visando aprimorar a gestão pública descentralizada, como estados, províncias e municípios. Essa transferência de responsabilidades pode ocorrer por meio de diversas formas de transferências

intergovernamentais, como transferências fiscais diretas, transferências de impostos e taxas, entre outras (Oates, 1972).

A organização financeira e política com viés *top down* leva à descentralização fiscal, que pode trazer muitos benefícios para o país, como o aumento da eficiência na prestação de serviços públicos, a maior participação da sociedade na gestão dos recursos públicos e a promoção do desenvolvimento econômico local. No entanto, o risco de uma descentralização fiscal excessiva pode levar a desigualdades regionais, ao aumento da carga tributária e à ineficiência na gestão dos recursos públicos (Sabatier, 1986).

Como consequência, é importante a coordenação entre os diferentes níveis de governo na gestão fiscal e na definição de políticas públicas, para evitar conflitos entre os diferentes níveis de governo, garantir a eficiência na alocação de recursos e promover a equidade fiscal.

Independentemente do tipo de transferência, a literatura sobre federalismo fiscal, de acordo com Oates (2005), destaca que a descentralização é o objeto de interesse das teorias sobre o federalismo fiscal. A descentralização fiscal, principalmente através das transferências entre governos, pode aumentar a eficiência dos governos subnacionais ao fornecerem bens públicos adaptados às necessidades locais, especialmente nos casos em que as economias de escala são menos impactantes (Suzart; Zuccolotto; Rocha, 2018).

A descentralização fiscal é uma das estratégias amplamente adotadas em países como Canadá, Estados Unidos, Dinamarca, Austrália e Suíça (Rodden; Wibbels, 2002) para melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos e na gestão dos recursos públicos. Por meio dela, a responsabilidade pela arrecadação e gestão dos tributos é compartilhada entre diferentes níveis de governo, possibilitando maior proximidade entre o poder público e a população e uma gestão mais adequada e eficiente dos recursos.

No entanto, a descentralização fiscal também pode gerar uma série de implicações, principalmente quando se trata da complexidade do sistema tributário. Em muitos casos, a descentralização fiscal vem acompanhada de uma fragmentação da legislação tributária, com a criação de tributos municipais e estaduais que se somam aos tributos federais já existentes. A predominância da descentralização fiscal no Brasil, em comparação com outros sistemas presidencialistas e federativos na América Latina, pode ser atribuída à configuração descentralizada do sistema partidário. Tal configuração está diretamente vinculada ao poder exercido pelos líderes políticos locais, como governadores e prefeitos, sobre a viabilidade eleitoral dos congressistas, conforme Willis, Garman e Haggard (1999).

Essa complexidade tributária pode gerar dificuldades para o contribuinte, que muitas vezes precisa lidar com diferentes obrigações fiscais em cada nível de governo, além de

aumentar os custos de conformidade para as empresas. Além disso, a fragmentação tributária pode gerar uma concorrência fiscal prejudicial entre os diferentes entes federativos, com incentivos para que os Estados e municípios reduzam as alíquotas de impostos para atrair empresas e investimentos, prejudicando a arrecadação e a distribuição dos recursos (Afonso; Serra, 1999).

Diante desse cenário, diversos estudos têm buscado avaliar as implicações da descentralização fiscal e da complexidade tributária. O estudo de Figueiredo e Monteiro (2014) destaca que a fragmentação tributária pode gerar problemas de coordenação entre os diferentes entes federativos, com possíveis efeitos negativos sobre a eficiência alocativa dos recursos públicos. O estudo destaca ainda que a descentralização fiscal pode gerar efeitos positivos sobre a arrecadação e a gestão dos recursos públicos, mas que é necessário buscar um equilíbrio entre a autonomia dos entes federativos e a necessidade de coordenação entre eles.

Nesse arcabouço, está o sistema tributário brasileiro que frequentemente é descrito como uma estrutura desarmônica. De fato, é difícil identificar uma coerência lógica embasada em fundamentos teóricos que justifique a configuração atual desse sistema tributário. A alteração desse cenário não é uma tarefa simples e requer acordos políticos e federativos que vão além da técnica para se efetivar uma reforma tributária sólida. No entanto, um ponto de partida relevante consiste em atualizar o diagnóstico dos problemas enfrentados e considerar alternativas de solução à luz da teoria econômica e das experiências internacionais (Orair; Gobetti, 2018).

Fica evidente essa assimetria ao consultar as estatísticas econômicas do IBGE, em que a União retém 60% do total arrecadado, seguida pelos estados e o Distrito Federal com 32% do total e os municípios somente com 8% do total das receitas fiscais, considerando a receita tributária arrecadada no país (IBGE, 2022).

O rol de atribuições que os entes subnacionais desempenham é raramente administrado plenamente com fonte de recursos próprios, dado terem uma arrecadação menor comparativamente com sua atribuição na federação. A redistribuição de receitas evocada pelos entes hipossuficientes revela suas distantes autonomias financeiras (Paula; Pinho, 2023).

A União com competência assimétrica de regulamentação e no comando do desenvolvimento econômico e social tem em seu poder a distribuição dos recursos arrecadados, pois os estados, atados pela rolagem da dívida pública, são reféns na participação e execução das políticas do governo central e os municípios com menos força política acompanham o cortejo. Permanece assim a manutenção da carga tributária e a centralização arrecadatória nas mãos do Governo Federal (Lopreato, 2022).

Sob a ótica da Teoria Institucional, essa estrutura de poder e dependência pode ser interpretada como uma manifestação do isomorfismo coercitivo, onde estados e municípios são compelidos a conformar-se às normas e políticas impostas pela União devido à sua posição de controle sobre os recursos financeiros.

## 2.2 Teoria Institucional

O estudo conduzido por Lessik e Michener (2000) intitulado *Measuring institutional capacity* delineia uma série de abordagens para a avaliação da capacidade institucional. O escopo da pesquisa está centrado na mensuração da habilidade de uma organização, bem como de suas entidades constituintes ou funções individuais.

De acordo com a Teoria Institucional, as instituições são estruturas sociais e normativas que estabelecem regras, valores, crenças e práticas compartilhadas por um determinado grupo ou sociedade. Elas são criadas para fornecer ordem, estabilidade e coordenação nas relações sociais, e exercem uma influência significativa nas ações e decisões individuais e coletivas.

A Teoria Institucional baseia-se em três pilares principais (Dimaggio; Powell, 2005):

- **Institucionalização:** Refere-se ao processo pelo qual as práticas e normas estabelecidas pelas instituições se tornam rotineiras e internalizadas pelos indivíduos e organizações. Através da institucionalização, as regras e valores sociais são perpetuados e influenciam o comportamento das pessoas.

- **Isomorfismo:** Refere-se à tendência das organizações de se tornarem mais semelhantes umas às outras em termos de estruturas, práticas e comportamentos, devido à pressão institucional. Existem três tipos de isomorfismo: coercitivo (quando as organizações são influenciadas por forças externas e regulamentações), mimético (quando as organizações imitam as melhores práticas de outras organizações) e normativo (quando as organizações seguem normas e valores culturais estabelecidos).

- **Lógica institucional:** Refere-se ao conjunto de pressupostos, crenças e valores subjacentes que orientam as ações das organizações e dos indivíduos. As lógicas institucionais podem variar de acordo com diferentes contextos e setores, e podem influenciar as estratégias organizacionais, as práticas de gestão e a tomada de decisões.

A Teoria Institucional sugere que as instituições têm um papel fundamental na sociedade, moldando e restringindo o comportamento humano e organizacional. Ela destaca a importância da conformidade com as normas e práticas institucionais para a legitimação e sobrevivência das organizações. Na área da Administração Pública, a Teoria Institucional é

frequentemente utilizada para analisar as políticas, as práticas e as reformas institucionais. Ela ajuda a compreender como as instituições governamentais moldam o comportamento dos funcionários públicos, influenciam a implementação de políticas públicas e afetam o desempenho das organizações públicas (Meyer; Höllerer, 2014).

Em suma, a Teoria Institucional enfatiza a importância das instituições na conformação do comportamento humano e organizacional. Ela fornece uma estrutura teórica útil para compreender como as instituições influenciam as práticas, as normas e as ações das organizações, contribuindo assim para o entendimento dos processos sociais e organizacionais.

A criação de políticas públicas direcionadas à capacidade de investimento dos municípios tem uma relevância singular. Essas políticas devem considerar as particularidades e necessidades específicas de cada Estado, incentivando a arrecadação própria, a diversificação da economia local, o desenvolvimento de parcerias público-privadas e a captação de recursos externos. Além disso, fomentar a transparência e a participação cidadã, permitindo que a população acompanhe e fiscalize a aplicação dos recursos públicos, tornarão mais robustos seus resultados.

A teoria institucional desempenha um papel crucial em duas fases distintas da análise da relação entre gestão pública e desenvolvimento. Primeiramente, ela oferece uma base teórica para compreender a estrutura e o funcionamento das organizações, levando em conta normas, procedimentos e valores específicos que definem uma determinada realidade organizacional. Sem essa base, as interpretações das interações entre gestão pública e desenvolvimento seriam inadequadas e potencialmente falhas. Em um segundo momento, a teoria institucional contribui para a compreensão do ambiente institucional, fornecendo diretrizes para o processo de tomada de decisão. Isso se dá por meio da análise da relação entre a capacidade de gestão municipal e o desenvolvimento local, oferecendo, assim, subsídios fundamentais para a adequação às normas sociais de comportamento institucional. Dessa forma, a teoria institucional é essencial para apoiar o estudo e a prática da gestão pública, garantindo que esta se alinhe às exigências normativas e contribua efetivamente para o desenvolvimento municipal (Borges; Borges, 2021).

A gestão pública orientada por resultados está consolidada como uma estratégia que articula o planejamento estratégico com mecanismos de avaliação contínua das políticas públicas. Este modelo reflete os princípios de governança eficiente, ancorada na alocação racional dos recursos públicos e na responsabilização dos atores envolvidos, oferecendo um arcabouço institucional que prioriza a transparência e a prestação de contas ao longo de todo o ciclo das políticas (Corrêa, 2007). Acertadamente a construção do planejamento das ações públicas, entrelaçado com a análise compulsória dos resultados encontrados, possibilita a

melhoria contínua dos serviços e o amadurecimento da função de planejar, desenvolvendo novos arranjos para uma espiral ascendente no alcance de seus propósitos institucionais.

Investigações sobre os efeitos da implementação das políticas públicas na expansão ou limitação do acesso a serviços públicos enfatizam a relevância da comunidade de profissionais envolvida no processo de implementação e as interações entre diferentes níveis de governo. Esses aspectos condicionam significativamente o processo de implementação, resultando em uma variabilidade expressiva na adoção de programas sociais (Hill, 2005; Coburn e Stein, 2007; Datnow, 2007). A implementação nos municípios pode ocorrer de forma distorcida em relação ao idealizado no âmbito federal, por uma série de motivos, inclusive o seu contexto cultural e limitação institucional.

Wu, Howlett e Ramesh (2018) abordam a questão fundamental da competência e capacidade governamental, explorando como os governos podem desenvolver as habilidades necessárias para lidar com os desafios complexos das políticas públicas contemporâneas. Os autores adotam uma perspectiva multidimensional, examinando a capacidade em diferentes níveis - individual, organizacional e sistêmico.

Em nível individual, a capacidade refere-se aos conhecimentos, habilidades e atitudes dos formuladores de políticas e burocratas. Fatores como educação, treinamento e experiência são cruciais para o desenvolvimento dessa competência individual. No nível organizacional, a capacidade está relacionada à estrutura, processos e recursos das agências governamentais. Questões como coordenação intersetorial, gestão de informações e alocação de recursos impactam diretamente a capacidade organizacional. Já em nível sistêmico, a capacidade envolve o contexto político, institucional e socioeconômico mais amplo que molda a ação governamental. Fatores como o sistema político, cultura burocrática e relações entre atores influenciam a capacidade sistêmica. Os autores argumentam que uma compreensão holística da capacidade, abrangendo esses diferentes níveis, é essencial para avaliar e fortalecer a competência governamental. Apenas uma abordagem integrada pode garantir que os governos estejam preparados para enfrentar os desafios complexos das políticas públicas contemporâneas (Wu, Howlett e Ramesh; 2018).

Na Constituição Federal de 1988 foi escolhido o modelo de competências concorrentes para a maioria das políticas sociais no Brasil. Isso significa que qualquer ente federativo (União, Distrito Federal, estados ou municípios) estava legalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Por outro lado, nenhum ente federativo era obrigado por lei a implementar programas nessas áreas. Como resultado, avalia-se que a Constituição de 1988 descentralizou a receita, mas não



necessariamente os encargos (Almeida, 1995; Affonso; Silva, 1996; Affonso, 1999; Willis *et al.*, 1999). Essa distribuição de competências tem implicações importantes, incluindo superposição de ações, desigualdades regionais na prestação de serviços e a busca por padrões mínimos nas políticas nacionais (Arretche, 2003).

A implementação de políticas públicas no Brasil é um processo complexo que envolve múltiplos níveis de governo e uma variedade de atores. De acordo com Lotta e Pavez (2010), o papel dos agentes implementadores, especialmente em áreas de alta concentração de pobreza, é crucial para o sucesso dessas políticas. A literatura destaca a importância da mediação desses agentes entre a população e o poder público, enfatizando suas práticas e relações que conectam as políticas públicas ao cotidiano das comunidades locais.

Desse modo, os agentes comunitários de saúde (ACS) são exemplos claros de implementadores que desempenham um papel fundamental na mediação entre o Estado e a comunidade. Esses agentes utilizam uma variedade de mecanismos interativos para facilitar o acesso da população aos serviços públicos. A pesquisa de Lotta e Pavez (2010) mostra que os ACS empregam práticas que vão além do prescrito pela legislação, adaptando-se às necessidades locais e promovendo a inclusão social. A implementação local das políticas públicas muitas vezes revela disparidades significativas entre o planejado e o realizado. Essas disparidades são influenciadas pela discricionariedade dos agentes implementadores, que ajustam as políticas às realidades locais. Os autores argumentam que essa flexibilidade pode tanto mitigar quanto exacerbar desigualdades sociais, dependendo de como as políticas são adaptadas e implementadas.

As redes sociais dos agentes implementadores desempenham um papel crítico na eficácia das políticas públicas. Por isso, agentes que pertencem à comunidade local são mais eficazes na criação de laços e na disseminação de informações, o que facilita a implementação das políticas. As conexões sociais são fundamentais para a construção de pontes entre o poder público e a população, promovendo uma maior permeabilidade das políticas públicas.

A análise da implementação de políticas públicas no nível local revela a complexidade e a importância das dinâmicas de mediação realizadas pelos agentes implementadores. A pesquisa contribui para a compreensão das variáveis que influenciam a eficácia das políticas públicas, destacando a necessidade de considerar as especificidades locais e as práticas adaptativas dos agentes na avaliação das políticas públicas. Esses *insights* são fundamentais para o desenvolvimento de estratégias mais eficazes de implementação, que possam atender às necessidades específicas das comunidades e reduzir as desigualdades sociais (Lotta; Pavez, 2010).

A implementação das políticas públicas deve alinhar as diretrizes constitucionais e institucionais com as especificidades regionais. Enquanto a Teoria Institucional destaca a influência das normas formais e informais no comportamento dos agentes, a Teoria Constitucional oferece o arcabouço normativo e os princípios que orientam as políticas.

### **2.3 Teoria Constitucional e Características Orçamentárias**

A Teoria Constitucional (TC) é um campo de estudo no direito que se concentra na análise e interpretação das constituições. Trata-se de uma disciplina que examina os princípios fundamentais que regem a organização do Estado, a distribuição e o exercício do poder político, bem como os direitos e garantias dos cidadãos. A Teoria Constitucional busca compreender como as constituições são elaboradas, interpretadas e aplicadas, explorando as relações entre os diversos poderes e entre o Estado e os indivíduos.

Entre as características da Teoria Constitucional destacam-se a Normatividade, pois as constituições possuem um caráter normativo, ou seja, estabelecem normas jurídicas superiores que devem orientar todo o ordenamento jurídico de um país. A normatividade implica que as disposições constitucionais são vinculantes e devem ser respeitadas por todos, incluindo os poderes constituídos (Barroso, 2005).

Conforme Ferreira Filho (2001), um dos princípios fundamentais da TC é a supremacia da constituição, que significa que nenhuma lei ou ato normativo pode contrariar as disposições constitucionais. Este princípio assegura que a constituição é a lei máxima do Estado e que todas as outras normas devem estar em conformidade com ela. Outra característica é a Rigidez Constitucional, pois muitas constituições possuem um processo de alteração mais rigoroso do que o processo legislativo ordinário. Essa rigidez tem o objetivo de proteger as disposições fundamentais contra mudanças impulsivas ou temporárias, garantindo estabilidade e continuidade às normas constitucionais (Silva, 2010).

Quanto aos Direitos Fundamentais, a TC enfatiza a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos. Esses direitos, que incluem liberdades civis, políticas, sociais e econômicas, são considerados essenciais para a dignidade humana e são frequentemente protegidos por cláusulas pétreas que impedem sua abolição (Canotilho, 2003). A Separação dos Poderes é um conceito central, que divide o governo em diferentes ramos (executivo, legislativo e judiciário) com o objetivo de evitar a concentração de poder e assegurar um sistema de freios e contrapesos (Montesquieu, 1748).

Destacam-se ainda o Controle de Constitucionalidade, que inclui o estudo dos mecanismos de controle de constitucionalidade, que são os procedimentos utilizados para garantir que as leis e atos normativos estejam em conformidade com a constituição. Esses mecanismos podem incluir a revisão judicial, onde tribunais têm o poder de invalidar leis que contrariam a constituição (Barroso, 2012). E a Interpretação Constitucional, que é uma característica crucial da TC. Ela envolve métodos e técnicas para esclarecer o significado das normas constitucionais e aplicar esses significados a casos específicos, garantindo a efetividade dos princípios constitucionais (Alexy, 1986).

A Constituição Federal de 1988 trouxe os conceitos orçamentários e sua obrigatoriedade para todos os entes federados. Destaca-se que a mencionada hipossuficiência municipal está registrada nos orçamentos publicados em portais de transparência, onde as receitas tributárias formam um montante inferior ao total das receitas estimadas para a grande maioria dos municípios brasileiros.

No contexto do planejamento orçamentário são utilizadas legislações integradoras para a melhor gestão dos recursos. Essa tríade orçamentária brasileira é composta pelo Plano Plurianual (PPA), elaborado para o período de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que formam a estrutura de planejamento da administração pública em cada esfera.

Os desafios enfrentados na gestão orçamentária municipal vão além do simples entendimento da estrutura organizacional do orçamento municipal. Portanto, é crucial conhecer o perfil orçamentário, especialmente dos pequenos municípios, identificando suas principais fontes de receitas e despesas, a fim de alcançar o equilíbrio das finanças públicas. Ter um entendimento completo do perfil orçamentário do município pode tornar o processo de identificação de problemas locais e a busca de soluções mais eficazes, integrando as ações dos poderes municipal, estadual e federal. Além disso, esse conhecimento fornecerá subsídios para conscientização fiscal e controle social, promovendo o exercício da cidadania através da participação da população no planejamento e controle da gestão municipal (Silva; Quintela; Vieira, 2018).

No passado, o orçamento era entendido como uma peça simples, envolvendo a previsão de receitas e a alocação de despesas (Leite, 2016). Nesse sentido, sua abordagem era predominantemente contábil e financeira, priorizando o equilíbrio entre entradas e saídas, sem considerar os investimentos e o potencial de crescimento que eventuais desequilíbrios orçamentários pudessem proporcionar.

O orçamento está sujeito a um sistema jurídico complexo e pode ser influenciado por pressões de diversos grupos de interesse. Isso resulta em uma crescente necessidade de gastos obrigatórios e limita cada vez mais a discricionariedade dos tomadores de decisão no setor público. Essa situação muitas vezes levanta questionamentos sobre a autonomia prática administrativa e financeira das entidades federativas, especialmente dos municípios (Paula; Pinho, 2023).

Integrantes da LOA, as receitas referem-se aos recursos financeiros que entram durante o período contábil e contribuem para o aumento do saldo financeiro da entidade. Elas representam um meio essencial para a implementação de políticas públicas, sendo fontes de recursos empregadas pela Estado em programa e iniciativas destinados a suprir as necessidades e demandas da sociedade (MCASP, 2022).

Nas classificações da receita orçamentária, a categoria econômica entre corrente e de capital é basilar para a estruturação da pesquisa sobre a capacidade de financiamento dos municípios brasileiros. Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público em sua 10ª edição, a receita corrente é aquela gerada pela arrecadação de tributos, contribuições, transferências correntes, além de outras receitas que não comprometam o patrimônio público e que não estejam vinculadas à realização de investimentos. Por outro lado, a receita de capital é proveniente de operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos concedidos, transferências de capital entre outras fontes que implicam em aumento do patrimônio líquido e/ou oneração de recursos públicos.

Os tributos são uma das fontes de receita corrente. Essa receita é derivada, ou seja, decorre da imposição legal de obrigações pecuniárias compulsórias sobre os contribuintes, com finalidade de prover recursos financeiros para o Estado custear suas atividades correlatas. Os tributos estão sujeitos aos princípios da reserva legal e da anterioridade da lei, exceto em situações específicas (MCASP, 2022).

Naturalmente, após o reconhecimento das receitas orçamentárias, podem surgir eventos posteriores que demandem reembolsos. Esses eventos devem ser contabilizados como redução da receita orçamentária (restituições), visando aprimorar a transparência das informações sobre a receita total e ajustada. Além das receitas arrecadadas pertencem também ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, conforme art. 35 da Lei nº 4.320/1964.

As despesas recebem classificação institucional (órgão e unidade orçamentária), funcional (função e subfunção), por estrutura programática (programa e ação), e por natureza (categoria econômica, grupo de natureza da despesa e elemento de despesa).

A execução da despesa orçamentária, conforme prevista na Lei nº 4.320/1964, tem três fases: empenho, liquidação e pagamento. O artigo 58 da lei em questão estabelece que o empenho corresponde ao ato formal da autoridade competente que gera para o Estado a obrigação de pagamento, seja essa pendente de condição ou não. Já o artigo 63 define a liquidação como o procedimento de verificação do direito do credor, baseado em documentos e títulos que comprovam o crédito correspondente. A última fase, tratada no art. 64, deixa claro que a ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, incluiu a fase “em liquidação”, que aborda como registrar os gastos conforme eles acontecem, não apenas quando são comprometidos. Isso significa que os registros são feitos com base na ocorrência do evento que gerou o gasto, não exclusivamente quando o dinheiro é reservado para isso. Essa abordagem ajuda a diferenciar entre gastos comprometidos e não realizados, evitando assim a contagem dupla ao calcular as dívidas financeiras (MCASP, 2022).

Outro ponto relevante para o desenvolvimento da capacidade de investimento dos municípios está relacionado ao conceito de Dívida Pública Consolidada. É o valor total consolidado das obrigações financeiras do ente federativo, apurado sem duplicações. Essas obrigações incluem títulos emitidos em conformidade com legislações, contratos, convênios ou tratados, bem como operações de crédito destinadas à amortização com prazo superior a 12 meses. Incluem-se também os precatórios judiciais emitidos após 5 de maio de 2000, que não foram quitados no exercício orçamentário previsto, e operações de crédito de prazo inferior a 12 meses que foram contabilizadas como receitas no orçamento. Em relação aos municípios representa as obrigações do ente público com terceiros e é reconhecida contabilmente no passivo. (MCASP, 2022).

## **2.4. Despesas com investimentos municipais**

O estudo de Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) aponta que a despesa com investimento emerge como um elemento de natureza altamente discricionária, caracterizado pela ausência de vínculos rígidos entre os dispêndios e as receitas governamentais. Este componente demonstra uma notável variação ao longo do processo orçamentário, moldando-se em resposta às demandas emergentes e aos ciclos políticos vigentes. Ao contrário de outras categorias de

gastos, a despesa com investimento reflete não apenas a visão estratégica do governo, mas também suas prioridades em termos de desenvolvimento econômico, social e infraestrutural. Sua flexibilidade e adaptabilidade tornam-na uma ferramenta crucial para a promoção do crescimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

É basilar lembrar a relevância das despesas com investimento no crescimento econômico municipal (gasto público e crescimento econômico) para um desenvolvimento sustentável na busca do bem-estar social.

Na realidade brasileira, Ferreira (1996) evidenciou um impacto positivo do investimento em infraestrutura no crescimento econômico entre 1970 e 1993. Posteriormente, Ferreira e Malliagros (1998) estenderam o conceito de infraestrutura para incorporar o setor rodoviário, corroborando a relação positiva entre os investimentos em infraestrutura e o crescimento em prazos mais extensos.

Em um estudo abordando o período de 1986 a 2002, Rocha e Giuberti (2005) investigaram o efeito da estrutura dos gastos públicos no crescimento da renda per capita em nível estadual. Sem considerar o nível de renda estadual, seus achados sugerem que os gastos correntes tendem a diminuir, ao passo que os gastos de capital promovem o crescimento econômico.

Quanto aos municípios o investimento de capital é uma realidade inevitável em razão de melhorias com asfaltamento de ruas, construção de pontes e passarelas, canalização de córregos, serviços de drenagem e tantos outros que sobrecarregam as agendas dos gestores públicos, além de considerar a expansão do atendimento com novos centros municipais de educação infantil, escolas e unidades básicas de saúde, entre outras demandas nas áreas sociais, culturais e esportivas.

As reivindicações sobre o endividamento estadual, por exemplo, têm suas raízes em questões profundas e intrincadas, que remontam à promulgação da Constituição de 1988. O desafio de não ter um modelo de financiamento alinhado aos direitos e deveres estabelecidos resultou em uma descentralização caótica, muitas vezes denominada por diversos estudiosos como "Operação Desmonte". Posteriormente, testemunhou-se uma mudança para uma estrutura mais institucionalizada das relações federativas, impulsionada pelo financiamento compartilhado do Fundef e pela Emenda Constitucional nº 29, que versa sobre o financiamento da saúde, em um contexto de austeridade fiscal promovida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pelo Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. Essas medidas, embora tenham facilitado uma coordenação centralizada por parte do governo federal, também impuseram significativas restrições ao orçamento estadual (Mora; Giambiagi, 2007).

Embora essas mudanças representem um avanço em direção a uma abordagem mais sistêmica das políticas públicas, suscitam debates acalorados sobre o atual modelo de financiamento. A definição das funções de cada entidade governamental, especialmente a municipal, deve ser seguida por uma cuidadosa identificação das fontes de financiamento correspondentes. No entanto, segundo Mora e Giambiagi (2007), é crucial distinguir entre a redefinição dos papéis de cada esfera de poder e a revisão dos princípios subjacentes à LRF e ao Programa de Reestruturação Fiscal e Financeira. O federalismo ideal deveria evitar oscilações e buscar progresso contínuo, incorporando os avanços alcançados até o momento.

Ao se depararem com suas limitações financeiras os municípios podem empreender um intrincado jogo de escolhas pautado, muitas vezes, naquilo que é urgente para o momento e que impacte positivamente a população. E numa situação de escassez limitante prolifera o sentimento de fazer mais com o mesmo recurso, inovar e multiplicar.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A abordagem metodológica adotada nesta investigação poder ser categorizada como quantitativa, com classificação descritiva, visando descrever as características de uma determinada população ou fenômeno e estabelecer relações entre as variáveis envolvidas. De acordo com Oliveira (1999), a pesquisa descritiva possibilita uma compreensão mais aprofundada do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam a análise. Os dados levantados foram de natureza secundária.

#### **3.1 População e amostra**

Nosso país com área territorial de 8.510.417,771 km<sup>2</sup> abriga 203.080.756 pessoas em 5.570 municípios de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diante desses números expressivos, a pesquisa procura avaliar a situação de cada um dos municípios brasileiros que enviam dados para o Siconfi e o SISTN. Nesse contexto, os “municípios” do Distrito Federal não são incluídos, pois o DF é único por não possuir municípios em sua composição. Em vez disso, ele é dividido em 35 regiões administrativas, totalizando uma área de 5.779,784 km<sup>2</sup>.

O local da pesquisa está relacionado a todos os municípios brasileiros que enviam regularmente os dados contábeis para a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que são consolidados pelo Siconfi - FINBRA - Demonstrativos de Contas Anuais.

A STN, como órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, editou tanto o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), quanto o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), com abrangência nacional, que ao registrar a execução orçamentária dos entes públicos possibilita diversas análises com base nos dados recebidos e disponibilizados em seu portal na *internet*. Essa condição é estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 101/2000, ao exigir a consolidação nacional das contas públicas (MCASP, 2022).

Este trabalho é uma pesquisa quantitativa com a abordagem em pesquisa documental de dados secundários do FINBRA. Os dados contábeis relativos aos estados, municípios e Distrito Federal foram obtidos pela STN por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Essas informações são essenciais para a análise e monitoramento da situação financeira e fiscal dessas entidades governamentais.

Os dados foram coletados de forma virtual no sítio institucional da Secretaria do Tesouro Nacional. O banco de dados FINBRA, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional, é constituído a partir das informações contábeis e fiscais fornecidas pelos entes federativos, conforme determinações da Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Esse sistema reúne dados detalhados sobre a execução orçamentária e financeira, permitindo o monitoramento da gestão fiscal em âmbito nacional.

### **3.2 Variáveis utilizadas**

Os dados foram extraídos em formato CSV (*comma separated values*) referentes ao período de 2015 a 2022, contendo informações das contas anuais sobre Receitas Orçamentárias (Anexo I-C) e Despesas Orçamentárias (Anexo I-D) referentes a dois ciclos eleitorais presidenciais, para comporem a base de análise.

As receitas foram estratificadas por natureza (corrente e de capital) para calcular o índice da arrecadação própria (tributária) em relação ao total, estratificadas por tamanho populacional e por estado. As despesas também foram estratificadas por natureza para calcular o índice de gastos correntes e de capital, inclusive com relação às despesas municipais com a dívida fundada (juros e amortizações).

A análise da capacidade de investimento dos municípios brasileiros foi realizada por índices de investimento, ou seja, a despesa de capital (4.4) e inversões financeiras (4.5) em relação ao total das despesas. Destacadamente foi avaliado o índice de endividamento nos grupos juros da dívida pública (3.2) e amortizações da dívida pública (4.6).



No contexto orçamentário, os investimentos classificados como "4.4" referem-se a despesas de capital que envolvem a alocação de recursos para aquisição de softwares, planejamento e execução de obras, além da compra de imóveis necessários para a realização dessas atividades. Também são incluídas despesas relacionadas à aquisição de instalações, equipamentos e materiais permanentes. Por sua vez, as inversões financeiras, classificadas como "4.5", correspondem a despesas de capital destinadas à compra de imóveis ou bens de capital já em uso, à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades preexistentes, desde que não envolvam a ampliação de capital. Incluem-se ainda operações para constituição ou aumento de capital em empresas, além de outras despesas enquadradas nessa categoria (MCASP, 2023).

Os juros e encargos da dívida, classificados como "3.2", correspondem a despesas correntes alocadas para o pagamento de juros, comissões e outros custos financeiros relacionados a operações de crédito, tanto internas quanto externas, além de despesas com a dívida pública mobiliária. Por outro lado, a amortização da dívida, categorizada como "4.6", refere-se a despesas de capital destinadas ao pagamento ou refinanciamento do principal da dívida, bem como à atualização monetária ou cambial de obrigações contraídas internamente ou externamente, sejam elas contratuais ou mobiliárias (MCASP, 2023).

No Quadro 1 estão elencados os principais grupos de natureza da despesa onde estão inseridos os objetos da presente pesquisa.

Quadro 1 - Natureza da despesa corrente e de capital (não exaustivas)

| Categoria Econômica   | Grupo                        | Modalidade                                                                                                                           | Elemento                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 Despesas Correntes  | 2 Juros e Encargos da Dívida | 30 Transferências a Estados e ao Distrito Federal                                                                                    | 21 Juros sobre a Dívida por Contrato<br>22 Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato<br>23 Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária                                                                 |
| 4 Despesas de Capital | 4 Investimentos              | 50 Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos                                                                        | 24 Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária<br>39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica<br>40 Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica                                  |
|                       | 5 Inversões Financeiras      | 67 – Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP                                                                          | 41 Contribuições / 42 Auxílios<br>51 Obras e Instalações<br>52 Equipamentos e Material Permanente                                                                                                             |
|                       | 6 Amortização da Dívida      | 70 Transferências a Instituições Multigovernamentais                                                                                 | 61 Aquisição de Imóveis<br>66 Concessão de Empréstimos e Financiamentos<br>67 Depósitos Compulsórios                                                                                                          |
|                       |                              | 71 – Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio                                                                | 70 Rateio pela participação em Consórcio Público<br>71 Principal da Dívida Contratual Resgatado<br>72 Principal da Dívida Mobiliária Resgatado                                                                |
|                       |                              | 90 – Aplicações Diretas                                                                                                              | 73 Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada<br>74 Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada                                                                            |
|                       |                              | 91 Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social | 75 Correção Monetária da Dívida de Oper.; Crédito por Antecipação de Receita<br>76 Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado<br>77 Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado          |
|                       |                              |                                                                                                                                      | 82 Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de PPP<br>83 Despesas Decorrentes de Contrato de PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor |
|                       |                              |                                                                                                                                      | 91 Sentenças Judiciais<br>92 Despesas de Exercícios Anteriores<br>93 Indenizações e Restituições                                                                                                              |

Fonte: elaborado pelo autor com base no MCASP, 10ª edição.

Também foi calculado o índice de receitas próprias (tributárias) em relação à receita total arrecadada para apontar o nível de dependência municipal e o esforço arrecadatório. Conforme o MCASP (2023), os tributos, classificados como Receita Corrente na categoria econômica orçamentária, são receitas derivadas com o objetivo de prover recursos financeiros necessários para o Estado custear suas atividades correlatas. Estes recursos estão sujeitos aos princípios da reserva legal e da anterioridade da lei, exceto em casos de exceções previstas. São tributos os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria.

As receitas orçamentárias por categoria econômica, origem, espécie e código, estão apresentadas, de forma resumida no Quadro 2.

Quadro 2 - Categoria das receitas orçamentárias correntes (não exaustiva)

| Categoria Econômica                      | Origem                                         | Espécie                      |
|------------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------|
| 1. Receitas Correntes                    | 1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | 1. Impostos                  |
| 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias |                                                | 2. Taxas                     |
|                                          |                                                | 3. Contribuições de Melhoria |

Fonte: elaborado pelo autor com base no MCASP, 10ª edição.

O Quadro 2 ao tratar das origens e espécies de receitas orçamentárias na ótica da Portaria Conjunta STN/SOF/ME nº 163/2001, são válidos a partir do exercício de 2022 de forma facultativa e obrigatória a partir do exercício de 2023 para todos os entes federativos. É possível conferir mais detalhes destes quadros das receitas e despesas nos Anexos A, B e C.

A população dos municípios está assim estratificada: até 10.000, acima de 10.000 até 50.000, acima de 50.000 até 100.000, acima de 100.000 até 500.000, e acima de 500.000. Essa segregação foi escolhida por apresentar um quantitativo de municípios quase similar nas duas primeiras e entre a terceira e quarta, além da simples quantidade populacional, conforme utilizado pelo IBGE; bem como foram consideradas as unidades federativas brasileiras.

Em relação às fases da despesa, foi escolhida a liquidação por trazer de forma mais consistente a aplicação do gasto no período de execução orçamentária.

O Quadro 3 relaciona as variáveis e suas estruturas utilizadas para estratificação das informações tanto das despesas quanto das receitas.

Quadro 3 - Descrição e estrutura das variáveis

| Sigla da variável | Descrição              | Estrutura                                                                                                                                                         |
|-------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IINV              | Índice de Investimento | Calcula o valor referente à soma das despesas liquidadas com investimentos (4.4) mais as inversões financeiras (4.5) em relação ao total das despesas liquidadas. |

|         |                                       |                                                                                                                                                                    |
|---------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IDP     | Índice de Dívida Pública              | Calcula o valor referente à soma das despesas liquidadas com juros da dívida (3.2) mais a amortização da dívida (4.6) em relação ao total das despesas liquidadas. |
| IRP     | Índice de Receitas Próprias           | Corresponde ao total arrecadado com receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria), código (1.1) em relação ao total das receitas arrecadadas.  |
| Logpop  | População residente de cada município | Valor logaritmo da população do município.                                                                                                                         |
| Logdens | Densidade populacional                | Valor logaritmo da densidade populacional                                                                                                                          |
| Logpib  | PIB                                   | Valor logaritmo do PIB                                                                                                                                             |
| Dyereg  | Região                                | <i>Dummy</i> de região                                                                                                                                             |

Fonte: elaborado pelo autor.

Essas variáveis podem auxiliar na elucidação quanto à assimetria na capacidade de investimento dos municípios brasileiros dada sua participação no pacto federativo, relacionados ao porte populacional, às unidades federativas e regiões.

Os valores para as receitas foram considerados em termos absolutos para mitigar possíveis dados negativos, nem foram reduzidos em relação às deduções correntes e de transferências, conforme contemplado no FINBRA, nem as deduções para a formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Além disso, não havia publicação consolidada disponível do PIB municipal para o ano de 2022.

O software R tem se destacado como uma ferramenta essencial para o tratamento de grandes volumes de dados, principalmente no contexto de análises estatísticas avançadas, como regressões e dados em painel. Como um ambiente gratuito e de código aberto para computação estatística e gráficos, R oferece uma ampla gama de pacotes especializados que facilitam a manipulação e análise de grandes conjuntos de dados. Isso inclui funções poderosas para ajustar modelos de regressão, lidar com dados em painel e realizar uma análise robusta de variáveis dependentes e independentes, mesmo em cenários com alto volume de dados (R CORE TEAM, 2024).

Após a coleta de dados em arquivos anuais, estes foram organizados e preparados no *software R* para consolidar os índices conforme estratificações. Considerando o total de 5.570 municípios brasileiros, nos dados extraídos de 2015 a 2022 foram encontrados os seguintes números de municípios: 5.441, 5.447, 5.556, 5.539, 5.556, 5.535, 5.499 e 5.543, por ano, respectivamente.

Para identificar as variáveis relacionadas ao investimento, foi aplicada modelagem de dados em painel com emprego do *software* estatístico R, que combinam séries temporais e unidades de seção cruzada. De acordo com Hsiao (2002), no modelo de dados em painel a principal vantagem em relação a outros modelos é o fato de permitir maior número de observações, o que aumenta os graus de liberdade e reduz a correlação entre as variáveis explicativas, tornando as estimativas mais eficientes.

Considere  $i$  como os municípios a serem analisados ( $i = 1, \dots, N$ ) e  $t$  o número de anos ( $t = 1, \dots, T$ ). A equação do Modelo de Dados em Painel aplicada a essa pesquisa pode ser assim apresentada:

$$\text{IINV}_{it} = \alpha_i + \beta_1 \text{IDP}_{it} + \beta_2 \text{IRP}_{it} + \beta_3 \text{Logpop}_{it} + \beta_4 \text{Logdens}_{it} + \beta_5 \text{Logpib}_{it} + \beta_6 \text{Dyereg}_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

em que  $\text{IINV}_{it}$  é o índice de investimento;  $\alpha_i$  representa os efeitos específicos por município;  $\text{IDP}_{it}$  é o índice de dívida pública;  $\text{IRP}_{it}$  é o índice de receitas próprias;  $\text{Logpop}_{it}$  é o logaritmo da população;  $\text{Logdens}_{it}$  é o logaritmo da densidade populacional;  $\text{Logpib}_{it}$  é o logaritmo do PIB;  $\text{Dyereg}_{it}$  é a variável *dummy* para as regiões; e  $\varepsilon_{it}$  é o termo de erro.

De acordo com Greene (2003), os modelos de dados em painel podem ser estimados por meio de dados empilhados (*pooled*), modelo de efeitos fixos (EF) ou modelo de efeitos aleatórios (EA), o que requer testes estatísticos para identificar o modelo mais adequado, como o teste de Hausman que testa se os EF e os EA são significativamente diferentes. Também foi aplicado o teste F que permite verificar se o modelo de EF é mais adequado do que o modelo *pooled*.

A transformação logarítmica é frequentemente usada em análise de dados para reduzir sua variabilidade, transformando dados que cobrem várias ordens de magnitude em uma escala mais manejável. Quanto à variável *dummy* ela é uma variável categórica que assume valores binários (geralmente 0 ou 1). Seu objetivo é incluir informações qualitativas em modelos quantitativos. No contexto de dados em painel, uma variável *dummy* pode ser usada para capturar o efeito de uma característica específica que não é medida diretamente pelos dados numéricos disponíveis.

Nessa etapa, a flexibilidade do R permite a personalização de *scripts* para atender a requisitos específicos de análise, o que o torna altamente eficiente em termos de processamento e visualização de resultados. Sua integração com diversas bibliotecas e sua capacidade de

manipulação de dados tornam o R uma escolha amplamente recomendada para pesquisadores, cientistas de dados e economistas (R CORE TEAM, 2024).

4 ANÁLISE DE RESULTADOS

Inicialmente foi levantado o quantitativo de municípios por população nas unidades da federação (Estados) para entender melhor as disparidades entre municípios dentro do mesmo estado. Isso é relevante para enfrentar desigualdades regionais e promover desenvolvimento equilibrado. As maiores médias apresentadas estão nos municípios dos estados do Rio de Janeiro e de São Paulo, cerca de 197 mil e 72 mil habitantes respectivamente, conforme Tabela 1.

| Tabela 1 - Média da população por unidade da federação em 2022 |            |         |         |
|----------------------------------------------------------------|------------|---------|---------|
| UF                                                             | População  | Média   | Mediana |
| RJ                                                             | 17.394.884 | 197.669 | 40.482  |
| SP                                                             | 46.640.874 | 72.424  | 14.303  |
| AM                                                             | 4.269.995  | 68.871  | 26.505  |
| AP                                                             | 841.686    | 64.745  | 17.625  |
| ES                                                             | 4.108.508  | 52.673  | 20.588  |
| PE                                                             | 9.671.653  | 52.563  | 23.361  |
| PA                                                             | 7.080.457  | 50.939  | 32.325  |
| RR                                                             | 652.713    | 43.514  | 13.561  |
| AC                                                             | 894.596    | 42.600  | 19.727  |
| BA                                                             | 14.972.681 | 36.079  | 17.096  |
| MS                                                             | 2.839.188  | 35.939  | 16.025  |
| CE                                                             | 6.537.189  | 35.722  | 22.223  |
| RO                                                             | 1.815.278  | 34.909  | 14.802  |
| AL                                                             | 3.309.702  | 33.772  | 17.704  |
| MA                                                             | 7.119.268  | 33.113  | 18.746  |
| SE                                                             | 2.338.474  | 31.180  | 14.650  |
| GO                                                             | 7.165.021  | 29.486  | 7.663   |
| PR                                                             | 11.578.101 | 29.238  | 9.618   |
| MT                                                             | 3.559.989  | 25.428  | 11.208  |
| MG                                                             | 21.071.646 | 24.732  | 8.287   |
| SC                                                             | 7.052.591  | 24.659  | 8.174   |
| RS                                                             | 11.416.623 | 23.347  | 5.573   |
| RN                                                             | 3.450.826  | 20.914  | 8.297   |
| PB                                                             | 4.054.496  | 18.263  | 7.315   |
| PI                                                             | 3.274.519  | 14.817  | 6.256   |
| TO                                                             | 1.607.363  | 11.564  | 5.136   |

Fonte: elaborada pelo autor.

Em destaque a média populacional do Estado do Rio de Janeiro, em primeiro lugar, se justifica pela alta quantidade, proporcionalmente, de municípios acima de 500 mil habitantes se comparada ao total de municípios fluminenses. Os Estados apresentam diversidades quanto

à quantidade de municípios bem como de tamanho populacional, conforme pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2 - Quantidade de municípios segregados por população e UF em 2022

| UF    | Até 10 mil | 10 mil — 50 mil | 50 mil — 100 mil | 100 mil — 500 mil | Maior que 500 mil |
|-------|------------|-----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| AC    | 4          | 15              | 1                | 1                 | 0                 |
| AL    | 26         | 61              | 9                | 1                 | 1                 |
| AM    | 4          | 48              | 7                | 2                 | 1                 |
| AP    | 5          | 5               | 1                | 1                 | 1                 |
| BA    | 77         | 291             | 30               | 15                | 2                 |
| CE    | 20         | 127             | 28               | 8                 | 0                 |
| ES    | 11         | 55              | 2                | 8                 | 2                 |
| GO    | 146        | 73              | 10               | 12                | 2                 |
| MA    | 37         | 153             | 16               | 8                 | 1                 |
| MG    | 477        | 304             | 39               | 28                | 4                 |
| MS    | 26         | 45              | 4                | 3                 | 1                 |
| MT    | 65         | 64              | 6                | 4                 | 1                 |
| PA    | 12         | 84              | 26               | 16                | 1                 |
| PB    | 134        | 78              | 6                | 3                 | 1                 |
| PE    | 17         | 131             | 22               | 12                | 2                 |
| PI    | 157        | 59              | 3                | 1                 | 1                 |
| PR    | 201        | 159             | 15               | 19                | 2                 |
| RJ    | 6          | 44              | 8                | 23                | 7                 |
| RN    | 92         | 66              | 4                | 2                 | 1                 |
| RO    | 16         | 29              | 3                | 3                 | 1                 |
| RR    | 2          | 12              | 0                | 1                 | 0                 |
| RS    | 324        | 120             | 26               | 17                | 2                 |
| SC    | 159        | 98              | 17               | 10                | 2                 |
| SE    | 27         | 41              | 4                | 2                 | 1                 |
| SP    | 263        | 238             | 62               | 72                | 9                 |
| TO    | 110        | 24              | 3                | 2                 | 0                 |
| Total | 2418       | 2424            | 352              | 274               | 46                |

Fonte: elaborada pelo autor.

O total de municípios por categoria populacional tem um quantitativo muito próximo nas duas primeiras categorias e entre a terceira e quarta. O Estado do CE não apresentou município maior que 500 mil habitantes porque na consolidação dos dados no período não havia informações disponíveis no Anexo I-C do FINBRA sobre receitas até a data da pesquisa.

A partir dessas informações preliminares procedeu-se o cálculo e análise dos índices para a avaliação da capacidade de investimento municipal.

O índice IINV calcula o valor referente à soma das despesas liquidadas de investimentos somadas às inversões financeiras (categorias 4.4 e 4.5) em relação ao total das despesas liquidadas. Na Tabela 3, é possível constatar que os municípios com populações menores (até 50 mil habitantes) têm médias maiores de despesas com investimentos em 10,92%. A média

desse índice para os maiores é de 6,75% em relação ao total das despesas liquidadas. O Estado do PA apresentou média destoada para os acima de 500 mil em razão da presença apenas do município de Ananindeua no Anexo I-C do FINBRA.

Tabela 3 - Média do IINV segregado por população e UF em 2022

| UF | Até 10 mil | 10 mil  — 50 mil | 50 mil  — 100 mil | 100 mil  — 500 mil | Maior que 500 mil |
|----|------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| AC | 7,59       | 7,99             | 5,67              | 4,54               | 0,00              |
| AL | 10,09      | 6,47             | 6,13              | 6,75               | 5,46              |
| AM | 8,98       | 9,74             | 10,64             | 7,64               | 11,48             |
| AP | 21,62      | 23,40            | 19,81             | 8,35               | 19,76             |
| BA | 8,79       | 7,58             | 7,91              | 6,18               | 7,96              |
| CE | 9,16       | 9,44             | 9,26              | 8,90               | 0,00              |
| ES | 11,78      | 9,19             | 11,84             | 7,52               | 12,12             |
| GO | 7,66       | 7,40             | 6,58              | 7,40               | 4,08              |
| MA | 8,91       | 7,65             | 9,34              | 9,82               | 1,43              |
| MG | 12,58      | 10,28            | 7,35              | 7,47               | 5,63              |
| MS | 11,01      | 8,99             | 8,65              | 6,45               | 5,91              |
| MT | 13,44      | 13,12            | 10,54             | 15,38              | 5,66              |
| PA | 10,61      | 9,41             | 7,20              | 11,61              | 24,71             |
| PB | 8,41       | 6,70             | 5,13              | 6,66               | 4,06              |
| PE | 5,38       | 5,68             | 5,43              | 8,17               | 7,93              |
| PI | 7,81       | 7,07             | 6,50              | 6,96               | 5,64              |
| PR | 12,43      | 10,38            | 7,83              | 5,81               | 3,66              |
| RJ | 4,79       | 5,68             | 6,53              | 5,39               | 9,04              |
| RN | 5,92       | 5,88             | 4,66              | 8,02               | 2,48              |
| RO | 9,85       | 12,08            | 9,83              | 6,60               | 5,90              |
| RR | 29,11      | 20,99            | 0,00              | 8,39               | 0,00              |
| RS | 12,48      | 8,60             | 6,33              | 6,18               | 4,47              |
| SC | 17,91      | 14,87            | 10,84             | 10,14              | 6,75              |
| SE | 4,71       | 3,79             | 5,22              | 3,42               | 9,14              |
| SP | 9,33       | 7,58             | 5,70              | 5,75               | 5,08              |
| TO | 13,63      | 11,48            | 8,08              | 7,62               | 0,00              |

Fonte: elaborada pelo autor.

A Tabela 4 mostra dados relevantes para o índice IDP, que calcula o valor referente à soma das despesas liquidadas de juros da dívida com a amortização da dívida (categorias 3.2 e 4.6) em relação ao total das despesas liquidadas. Há uma acentuação de endividamento nos municípios de maior porte populacional em razão de suas despesas necessárias para atenderem as demandas por serviços e infraestruturas alienadas do pacto federativo fiscal, que transfere receita dos entes supranacionais sob a ótica apenas do tamanho populacional de cada município, não levando em conta as necessárias obras estruturantes do trânsito como viadutos, passarelas, estrutura semaforica, transporte coletivo urbano, além da concentração de saúde regional nesses grandes centros, saneamento, limpeza, coleta de lixo e recapeamentos frequentes de seus

logradouros, para citar apenas algumas à revelia da economia de escala; de modo que alguns desses exemplos são muito menos intensos ou até inexistentes em municípios menores.

Tabela 4 - Média do IDP segregado por população e UF em 2022

| UF | Até 10 mil | 10 mil  — 50 mil | 50 mil  — 100 mil | 100 mil  — 500 mil | Maior que 500 mil |
|----|------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
| AC | 1,81       | 1,77             | 2,77              | 3,30               | 0,00              |
| AL | 1,02       | 0,85             | 1,65              | 0,82               | 1,48              |
| AM | 0,95       | 0,97             | 4,40              | 2,42               | 7,62              |
| AP | 0,62       | 0,00             | 0,97              | 0,00               | 3,38              |
| BA | 2,15       | 2,13             | 2,47              | 3,79               | 2,42              |
| CE | 1,42       | 1,44             | 1,69              | 1,36               | 0,00              |
| ES | 0,48       | 0,96             | 2,44              | 2,53               | 2,54              |
| GO | 1,38       | 1,83             | 1,77              | 1,83               | 3,71              |
| MA | 0,58       | 0,74             | 0,99              | 1,38               | 4,39              |
| MG | 1,22       | 1,48             | 1,70              | 2,92               | 3,40              |
| MS | 0,82       | 1,63             | 3,02              | 2,19               | 2,38              |
| MT | 0,85       | 1,06             | 1,41              | 3,00               | 2,42              |
| PA | 0,92       | 1,03             | 1,21              | 1,19               | 2,79              |
| PB | 1,36       | 1,92             | 1,82              | 4,03               | 2,05              |
| PE | 1,40       | 1,45             | 1,66              | 2,15               | 3,80              |
| PI | 1,00       | 1,40             | 2,53              | 1,11               | 3,87              |
| PR | 1,89       | 2,61             | 2,74              | 3,65               | 3,04              |
| RJ | 1,91       | 2,13             | 2,05              | 2,40               | 4,59              |
| RN | 1,49       | 1,81             | 1,82              | 4,38               | 1,49              |
| RO | 0,81       | 1,29             | 2,25              | 1,53               | 3,15              |
| RR | 1,35       | 1,45             | 0,00              | 1,60               | 0,00              |
| RS | 1,71       | 3,02             | 3,29              | 4,43               | 2,75              |
| SC | 1,59       | 2,35             | 3,09              | 3,92               | 5,96              |
| SE | 1,98       | 2,79             | 1,37              | 2,14               | 1,66              |
| SP | 1,05       | 1,69             | 2,46              | 3,04               | 3,73              |
| TO | 1,05       | 2,12             | 4,40              | 3,21               | 0,00              |

Fonte: elaborada pelo autor.

O índice IRP que corresponde ao total arrecadado com receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria) em relação ao total das receitas arrecadadas, conforme Tabela 5, revela que os municípios maiores conseguem apresentar índice de arrecadação própria que se distancia dos demais. Municípios maiores têm uma economia diversificada e robusta, que inclui setores industriais, comerciais e de serviços bem desenvolvidos. Essa diversificação econômica proporciona uma base tributária mais ampla, permitindo maior arrecadação de impostos como o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Em contraste, muitos municípios menores têm uma economia menos diversificada, o que limita sua capacidade de gerar receitas próprias (Afonso, 1999).

Tabela 5 - Média do IRP segregado por população e UF em 2022

| UF | Até 10 mil | 10 mil  — 50 mil | 50 mil  — 100 mil | 100 mil  — 500 mil | Maior que 500 mil |
|----|------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|
|----|------------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|



|    |       |       |       |       |       |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|
| AC | 11,54 | 4,57  | 7,53  | 13,51 | 0,00  |
| AL | 3,59  | 3,01  | 5,83  | 10,76 | 24,62 |
| AM | 3,79  | 2,77  | 5,46  | 7,62  | 21,31 |
| AP | 4,45  | 6,76  | 5,64  | 7,67  | 14,16 |
| BA | 3,53  | 5,60  | 9,75  | 18,33 | 27,67 |
| CE | 3,13  | 4,28  | 7,96  | 10,24 | 0,00  |
| ES | 3,82  | 6,32  | 9,60  | 17,89 | 27,43 |
| GO | 6,75  | 11,61 | 14,68 | 18,98 | 30,34 |
| MA | 2,91  | 3,46  | 6,31  | 8,74  | 23,43 |
| MG | 4,05  | 7,26  | 15,31 | 15,50 | 26,80 |
| MS | 8,42  | 12,47 | 13,88 | 19,38 | 27,65 |
| MT | 8,21  | 11,97 | 19,86 | 20,58 | 27,96 |
| PA | 3,09  | 5,17  | 7,68  | 11,90 | 10,82 |
| PB | 2,57  | 4,01  | 8,92  | 11,04 | 24,76 |
| PE | 2,81  | 3,74  | 8,09  | 12,91 | 26,25 |
| PI | 3,64  | 4,37  | 8,11  | 9,03  | 16,60 |
| PR | 5,96  | 10,35 | 17,31 | 22,42 | 34,22 |
| RJ | 3,97  | 7,72  | 9,81  | 16,99 | 19,04 |
| RN | 3,54  | 6,40  | 11,45 | 21,98 | 27,73 |
| RO | 5,68  | 6,93  | 16,17 | 16,64 | 16,32 |
| RR | 5,26  | 4,80  | 0,00  | 11,92 | 0,00  |
| RS | 5,86  | 14,21 | 17,56 | 20,69 | 26,57 |
| SC | 6,15  | 14,46 | 20,22 | 23,66 | 33,81 |
| SE | 3,75  | 7,57  | 10,58 | 12,36 | 27,81 |
| SP | 7,85  | 12,44 | 20,32 | 24,23 | 36,62 |
| TO | 5,37  | 6,67  | 14,78 | 23,02 | 0,00  |

Fonte: elaborada pelo autor.

Ao investigar a média do IRP do Estado do AP para os entes até 10 mil habitantes foi possível constatar que um dos 4 municípios apresentou arrecadação de receitas em tributos (1.1) no FINBRA acima do apontado no portal da transparência para o mesmo ano, impactando para cima o referido índice. Frisa-se que, diante de inconsistências encaminhadas pelos municípios ao FINBRA, foram expurgados os dados de municípios que apresentaram IRP maiores do que do município de São Paulo e que apresentaram receita total menor ou igual a zero.

A infraestrutura administrativa mais desenvolvida dos municípios maiores permite a implementação de sistemas mais eficazes de cobrança e fiscalização tributária. Esses municípios possuem recursos técnicos e humanos para otimizar sua arrecadação. Já os municípios menores frequentemente carecem dos recursos necessários para desenvolver essas capacidades, tornando-se mais dependentes de transferências intergovernamentais.

A concentração de renda e riqueza nos municípios maiores também contribui para a disparidade na arrecadação. Regiões urbanas ricas têm uma base tributária mais ampla e uma maior capacidade de contribuição dos cidadãos e empresas locais. Em contraste, municípios

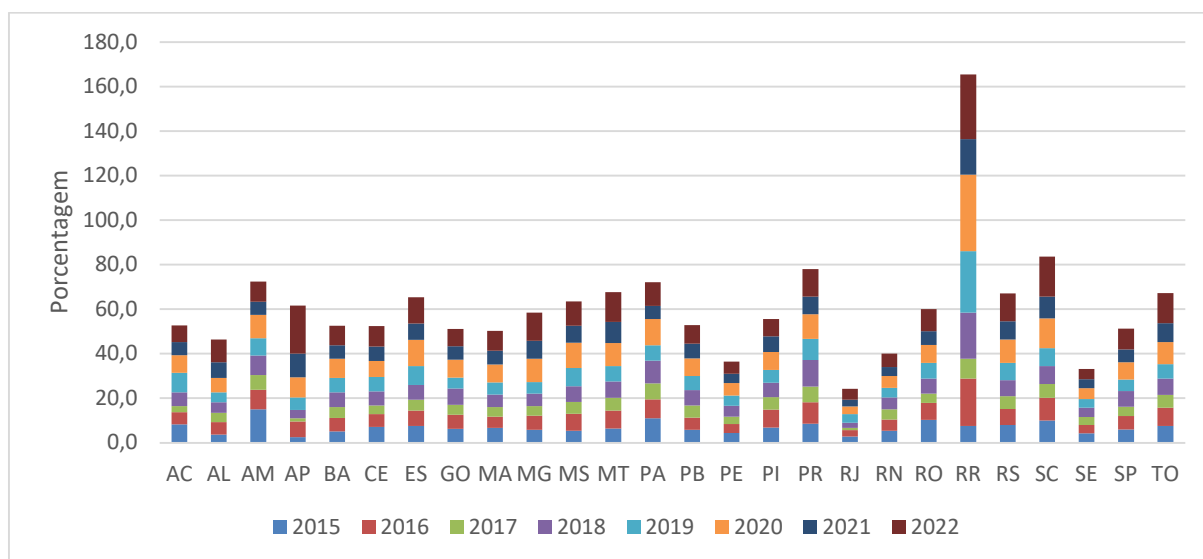
menores, muitas vezes mais pobres e rurais, enfrentam grandes dificuldades para ampliar sua base tributária (Prud'homme, 1985).

Diante dos primeiros achados foi possível perceber que quanto maior o município maior também é o percentual das despesas liquidadas com juros e amortizações, isso pode significar que para atender aos desafios mais complexos em razão de suas dimensões populacionais é utilizado o instrumento de captação de recursos no mercado financeiro por meio de operações de crédito.

Por outro lado, de acordo com as tabelas, quanto maior o município em termos populacionais menor é o percentual das despesas liquidadas com investimentos e inversões financeiras, o que pode significar que há comprometimento menor com despesas de capital para atender aos desafios mais complexos em razão de suas dimensões populacionais. Os governos subnacionais estariam criando dívidas de longo prazo que comprometem a manutenção dos serviços públicos ou a criação de novos serviços.

Foi realizado o comparativo acumulado desses índices no período de 2015 a 2022 para análise sobre seus comportamentos nos municípios e a verificação da existência de assimetria na capacidade de investimento no contexto do pacto federativo.

Gráfico 1 – Média acumulada do IINV de municípios até 10 mil habitantes por estados



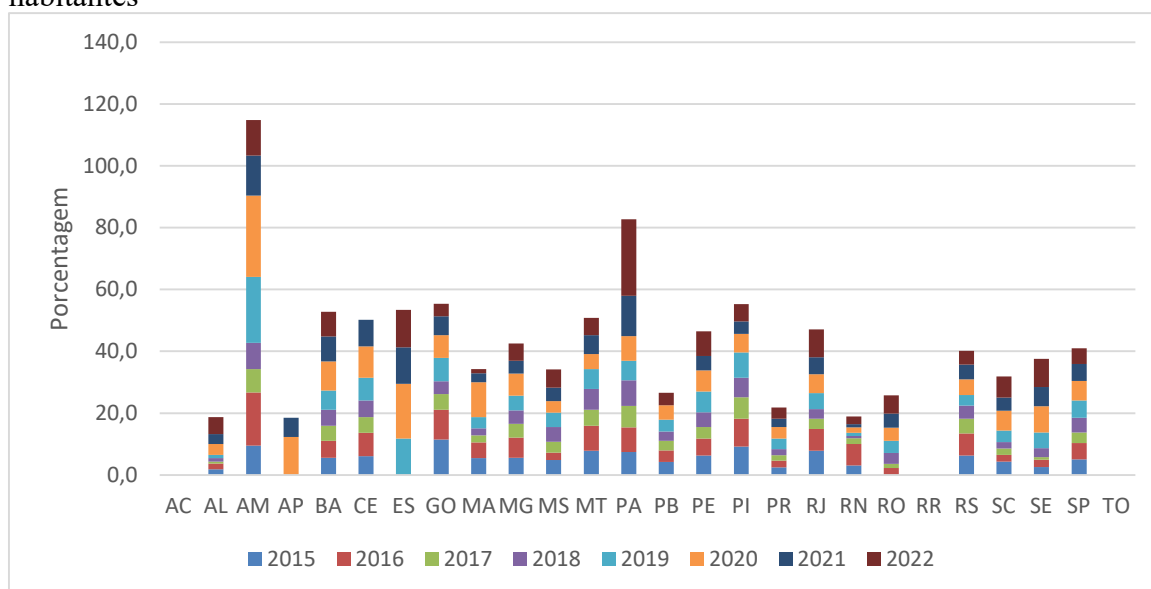
Fonte: elaborado pelo autor.

O Gráfico 1 aponta que a grande maioria dos municípios nessa faixa populacional tem comprometido suas despesas com investimentos (índice IINV) em montante acumulado próximo de 55,0% e nos Estados de AM, PA, PR, SC e RR, superando os 70,0%; sendo que

este último descolou dos demais chegando acima de 160,0%, possivelmente em virtude de investimentos nos municípios para o acolhimento de cidadãos venezuelanos.

Em posição diversa, o Gráfico 2 aponta que os municípios acima de 500 mil habitantes atingiram no acumulado próximo de 40,0% com investimentos nesse período, com destaque para o AM em razão provável de maiores investimentos nos anos de 2019 e 2020, em parte influenciados pelas despesas no combate aos efeitos acentuados do coronavírus nesse último ano, e o PA que descolou da média no ano de 2022.

Gráfico 2 – Média acumulada do IINV para estados com municípios acima de 500 mil habitantes



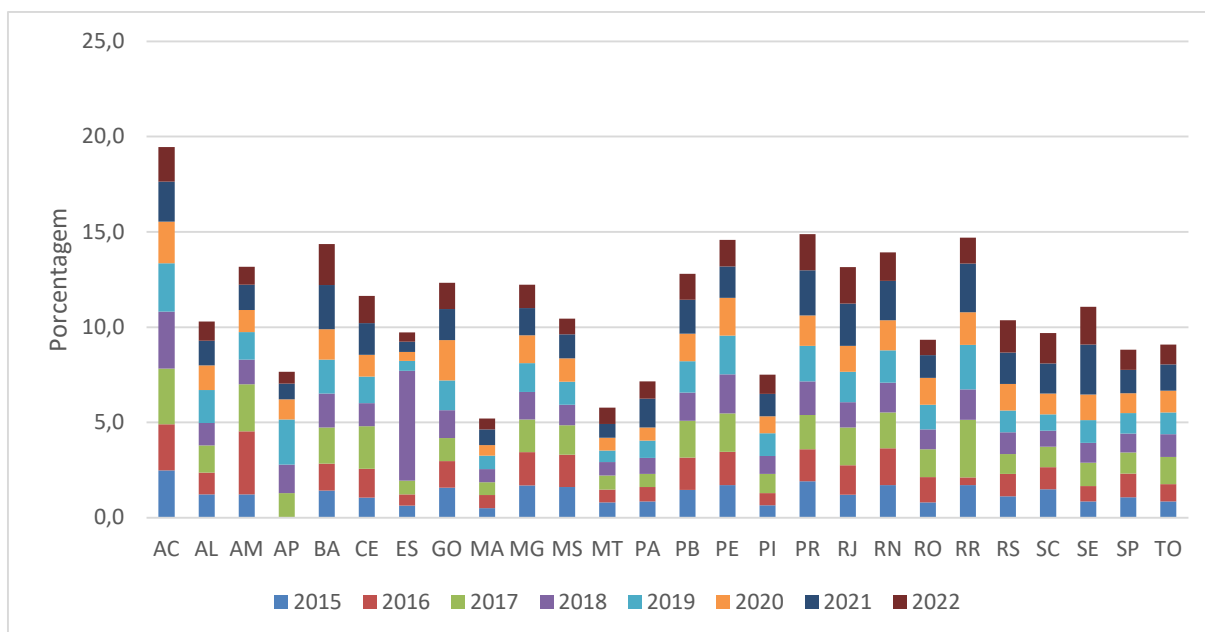
Fonte: elaborado pelo autor.

Nesse estudo o índice de investimento (IINV) tende a ter a inclinação descendente quando é superada cada faixa populacional dos acima de 10 mil e menores que 500 mil habitantes, para alcançar os extremos apresentados nos Gráficos 1 e 2.

A média do IINV nacional, no período de 2015 a 2022, para cada uma das 5 categorias populacionais (até 10 mil, acima de 10 mil a 50 mil, acima de 50 mil a 100 mil, acima de 100 mil a 500 mil, e maior que 500 mil) foram 7,5%, 6,4%, 5,4%, 5,7% e 5,7%, respectivamente.

Além das despesas com investimentos é oportuno avaliar o quanto os municípios têm comprometido suas finanças com dívidas de longo prazo, Gráfico 3, pois esse índice (IDP) revela suas capacidades ou não de implementar e manter os serviços públicos dado o nível de engessamento em prazo mais dilatado.

Gráfico 3 – Média acumulada do IDP para estados com municípios até 10 mil habitantes

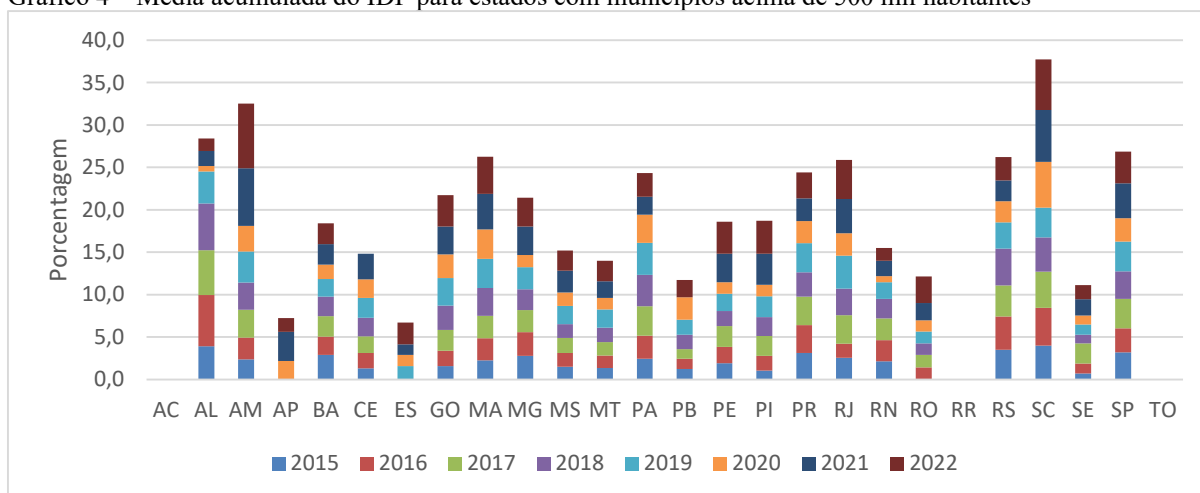


Fonte: elaborado pelo autor.

Em sua maioria há um comprometimento acima de 10,0% acumulado das despesas totais liquidadas neste período, em que os Estados do AC, BA, PE, PR, RN e RR margeiam os 15,0%.

É observado no Gráfico 4 que os municípios com a maior faixa populacional em apenas dois estados (AP e ES) tiveram resultados discrepantes, com média das despesas com dívida pública no acumulado abaixo de 10,0%, enquanto no restante dos estados o índice foi superado, chegando acima de 35,0% em SC. Os estados de AC, RR e TO não possuíam esse porte de município no período analisado.

Gráfico 4 – Média acumulada do IDP para estados com municípios acima de 500 mil habitantes



Fonte: elaborado pelo autor.

Inversamente ao apontado nos índices de investimento (IINV), o índice de dívida pública (IDP) tende a ter a inclinação ascendente quando é alcançada cada faixa populacional

dos acima de 10 mil e menores que 500 mil habitantes, para destacar os extremos apresentados nos Gráficos 3 e 4.

A média do índice de dívida pública (IDP) nacional de 2015 a 2022 para cada uma das 5 categorias populacionais, partindo da categoria de até 10 mil seguindo até acima de 500 mil, foram 1,4%, 1,7%, 2,0%, 2,4% e 2,9%, respectivamente.

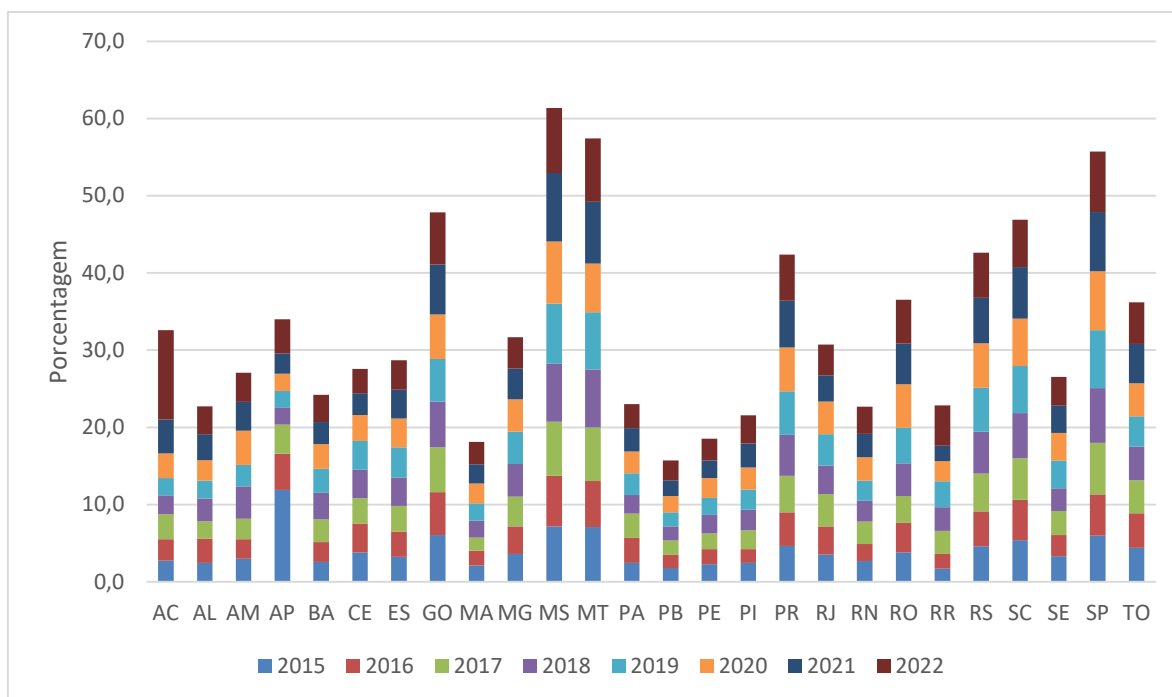
Posto que preliminarmente ao cruzar o IINV com o IDP é visível que os municípios maiores não têm realizado maiores investimentos proporcionais às suas despesas totais do que os menores e, com viés negativo, têm feito dívidas para atendimento à máquina administrativa e às demandas de seus munícipes, motivada também pela migração populacional e deseconomia de escala pela questão da estrutura administrativa dos pequenos municípios.

Mesmo que os municípios maiores apresentem uma receita própria (IRP) muito superior à dos municípios menores (Tabela 5) este fato não afasta o risco do endividamento, conforme apontado no Gráfico 4. Significa ainda dizer que, temerariamente, a dívida pública, tomada mediante empréstimos bancários por meio de operações de crédito, no período analisado, estaria provavelmente pulverizada nas despesas correntes para a manutenção dos serviços públicos desses entes subnacionais.

Embora a gestão local não possua domínio absoluto sobre certos aspectos, como o Produto Interno Bruto (PIB), a composição demográfica, as transferências financeiras e os ciclos eleitorais, é imprescindível que esses fatores sejam contemplados no processo de planejamento orçamentário municipal. Mesmo que sejam tidos como exógenos, esses indicadores devem ser utilizados como parâmetros orientadores para a tomada de decisões, constituindo, assim, elementos cruciais na administração da dívida pública local (Costa; Morais, 2021).

Para verificar o comportamento do índice de receitas próprias (IRP) para os extremos populacionais analisados até aqui, até 10 mil e acima de 500 mil, foram elaborados os Gráficos 5 e 6, que ajudam a vislumbrar esse desempenho.

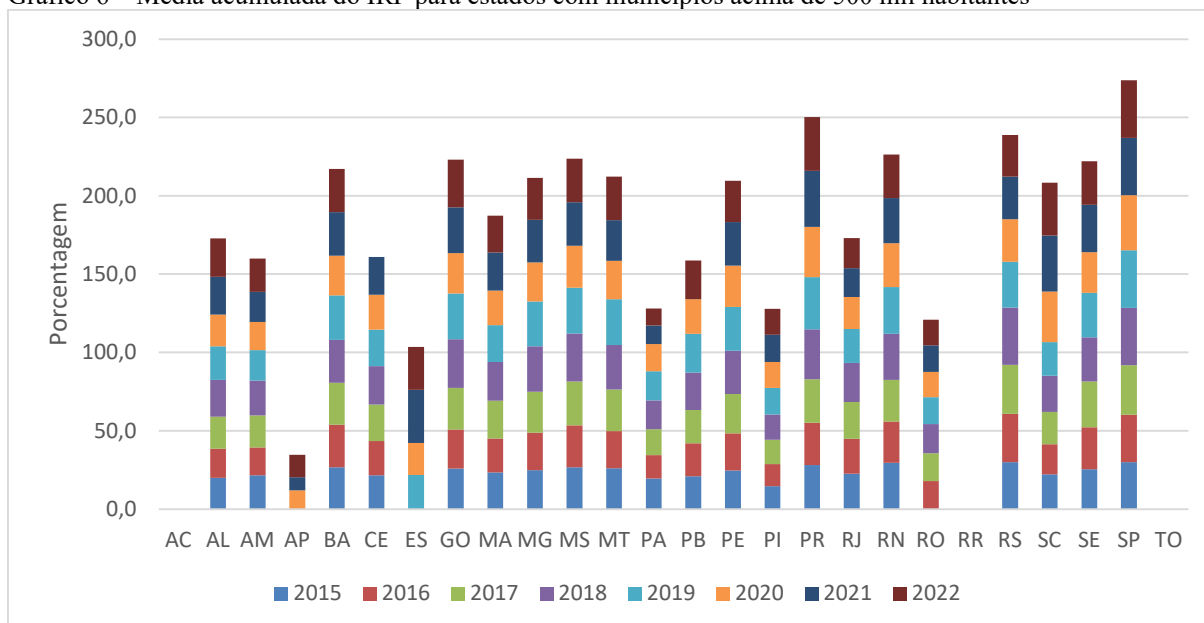
Gráfico 5 – Média acumulada do IRP para estados com municípios até 10 mil habitantes



Fonte: elaborado pelo autor.

As médias acumuladas no período para essa categoria aproximam-se de 30,0% com exceções para os Estados de GO, MS, MT, SC e SP que se distanciam para a faixa de 50,0% a 60,0% (Gráfico 5).

Gráfico 6 – Média acumulada do IRP para estados com municípios acima de 500 mil habitantes



Fonte: elaborado pelo autor.

Entre os municípios com mais de 500 mil habitantes, os de SP e PR, seguidos de perto pelos do RS, destacam-se com um índice acumulado de 250,0% no período de 2015 a 2022, enquanto a maioria dos outros estados permanece em torno de 160,0%. O Estado de AP parece

destoar, mas sua série histórica entre os maiores iniciou somente em 2020 quando a capital, Macapá, alcançou os 503.327 habitantes, conforme os dados do FINBRA.

A média do índice de receitas próprias (IRP) nacional, no período de 2015 a 2022, para cada uma das 5 categorias populacionais, partindo da categoria de até 10 mil seguindo até acima de 500 mil, foram 4,7%, 7,0%, 12,3%, 17,9% e 26,5%, respectivamente.

Os estados da federação com suas peculiaridades desenham uma conjuntura que pode ser mais bem percebida na composição de cada uma das cinco regiões geográficas do Centro-Oeste (CO), Norte (N), Nordeste (NE), Sul (S) e Sudeste (SE). As Tabelas 6, 7 e 8 apresentam a segregação por essas regiões no ano de 2022 para o índice de investimento, de dívida pública e de receita própria.

Tabela 6 - Média do IINV segregado por população e região em 2022

| Região | Até 10 mil | 10 mil — 50 mil | 50 mil — 100 mil | 100 mil — 500 mil | Acima de 500 mil |
|--------|------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|
| CO     | 9,62       | 9,81            | 8,18             | 8,93              | 4,93             |
| N      | 13,18      | 10,93           | 8,31             | 9,90              | 8,42             |
| NE     | 7,78       | 7,15            | 7,46             | 7,64              | 6,00             |
| S      | 13,73      | 10,98           | 8,04             | 6,89              | 4,96             |
| SE     | 11,38      | 8,87            | 6,45             | 6,16              | 7,08             |

Fonte: elaborada pelo autor.

As regiões N, S e SE apresentam maiores IINV para municípios até 10 mil habitantes e curiosamente o NE substitui o S nas três regiões com maiores investimentos nos acima de 500 mil, com valores inferiores na última segregação populacional em relação à primeira.

Tabela 7 - Média do IDP segregado por população e região em 2022

| Região | Até 10 mil | 10 mil — 50 mil | 50 mil — 100 mil | 100 mil — 500 mil | Acima de 500 mil |
|--------|------------|-----------------|------------------|-------------------|------------------|
| CO     | 1,17       | 1,51            | 1,91             | 2,13              | 3,05             |
| N      | 1,02       | 1,22            | 2,10             | 1,53              | 3,36             |
| NE     | 1,35       | 1,61            | 1,80             | 2,53              | 2,74             |
| S      | 1,74       | 2,67            | 3,09             | 4,00              | 3,92             |
| SE     | 1,16       | 1,55            | 2,16             | 2,87              | 3,83             |

Fonte: elaborada pelo autor.

O IDP não revela variações substanciais entre as regiões no grupo populacional inicial e no final. Contudo, é evidente que o último grupo (acima de 500 mil habitantes) concentra um índice de dívida pública aproximadamente três vezes superior ao primeiro, indicando uma intensificação significativa do endividamento público à medida que a população cresce.

Tabela 8 - Média do IRP segregado por população e região em 2022

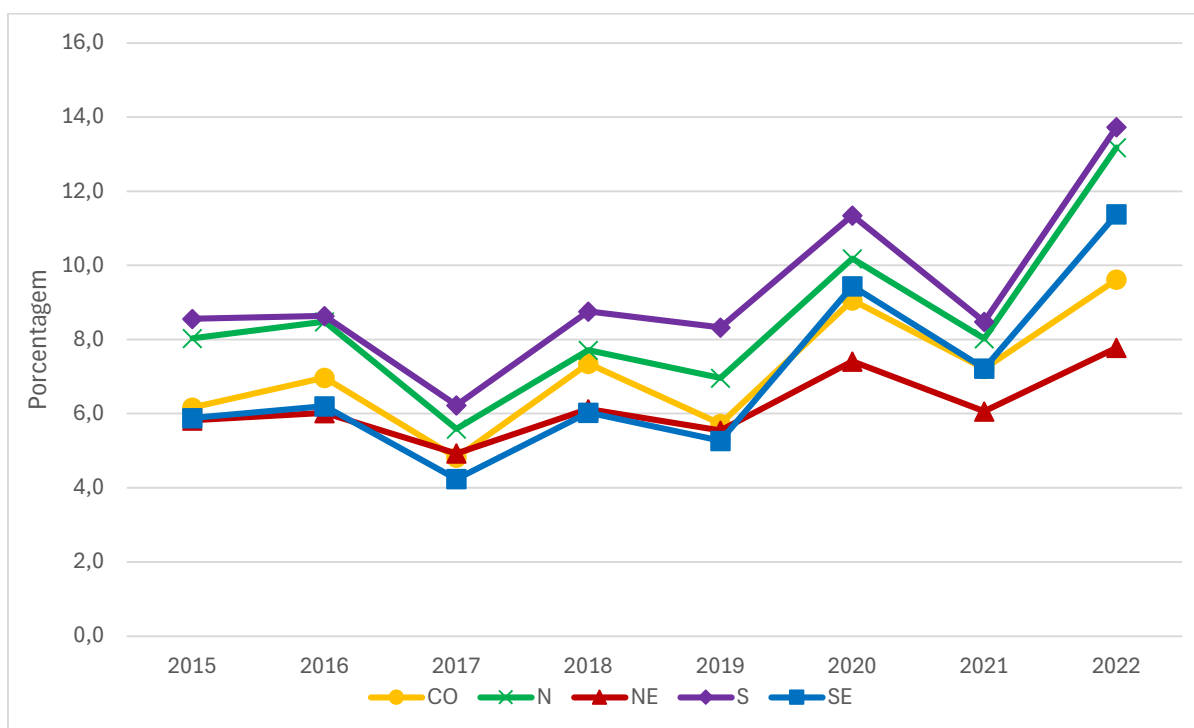
| Região | Até 10 mil | 10 mil  — 50 mil | 50 mil  — 100 mil | 100 mil  — 500 mil | Acima de 500 mil |
|--------|------------|------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| CO     | 7,33       | 11,95            | 16,07             | 19,38              | 29,07            |
| N      | 5,32       | 5,01             | 8,39              | 12,87              | 15,35            |
| NE     | 3,28       | 4,65             | 8,30              | 13,53              | 25,28            |
| S      | 5,96       | 12,65            | 18,27             | 22,05              | 31,53            |
| SE     | 5,36       | 9,13             | 17,61             | 20,70              | 28,40            |

Fonte: elaborada pelo autor.

Destaca-se a CO no índice de receitas próprias de municípios até 10 mil habitantes, sendo o menor índice no NE. Já para municípios acima de 500 mil, as regiões S e N se destacaram por apresentarem o maior e o menor índice, respectivamente.

O histórico do período completo de 2015 a 2022 ajuda a revelar as tendências desses índices para o recorte temporal, bem como comparar o desempenho das regiões brasileiras. O Gráfico 7 apresenta o indicador de endividamento para municípios de até 10 mil habitantes, estratificados por região.

Gráfico 7 - Média acumulada do IINV de municípios até 10 mil habitantes por região

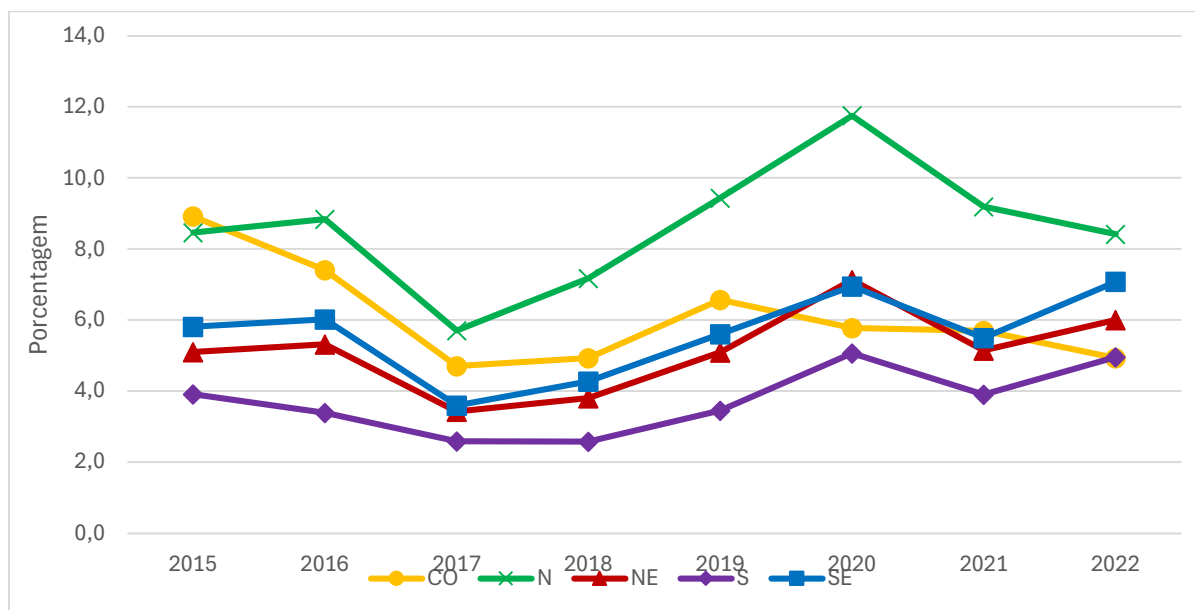


Fonte: elaborado pelo autor.

No gráfico 7 as regiões S e N têm os melhores IINV nessa faixa populacional, enquanto a NE e a SE seguem próximos até 2019 para apresentar o descolamento ascendente da SE nos anos finais.



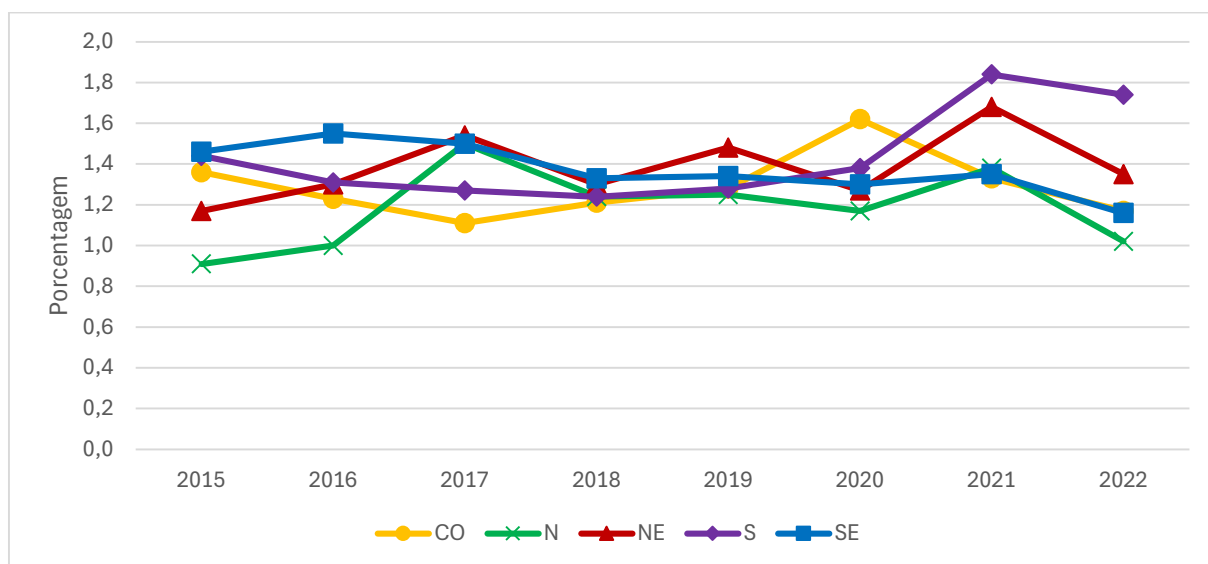
Gráfico 8 - Média acumulada do IINV de municípios acima de 500 mil habitantes por região



Fonte: elaborado pelo autor.

Ocorre uma inversão, conforme apontado no Gráfico 8, pois a região N continua despontando, porém, a S apresenta os menores índices IINV, abaixo da NE.

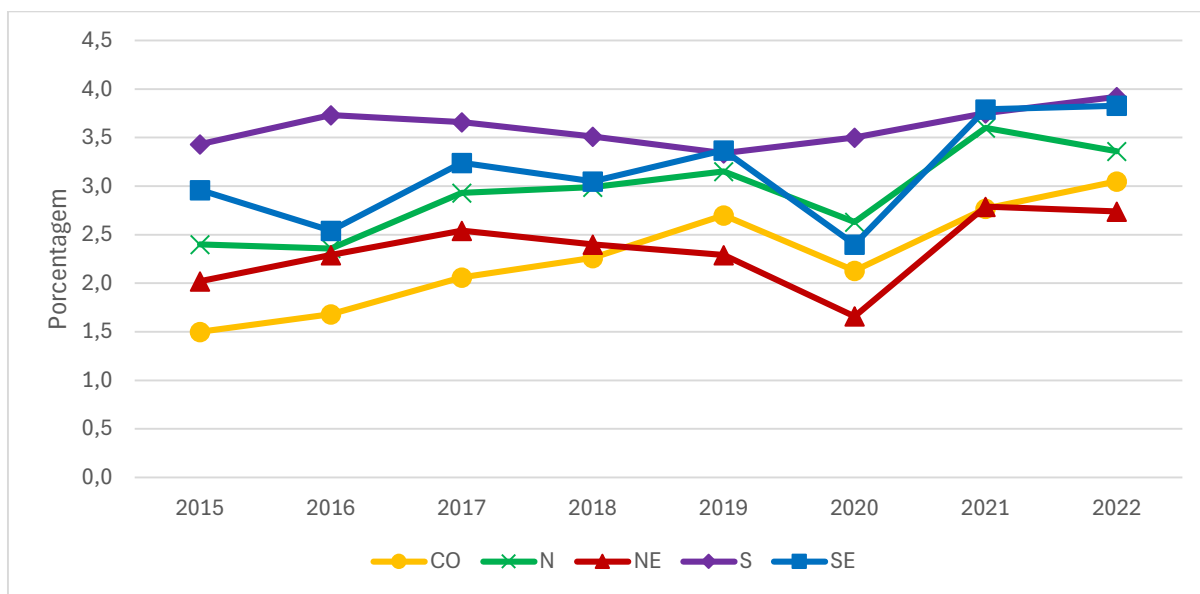
Gráfico 9 - Média acumulada do IDP de municípios até 10 mil habitantes por região



Fonte: elaborado pelo autor.

No Gráfico 9 o IDP apresenta rica similaridade entre todas as regiões com destaque apenas para os dois anos iniciais e finais. Neste último a S apresenta maior endividamento, seguida pela NE.

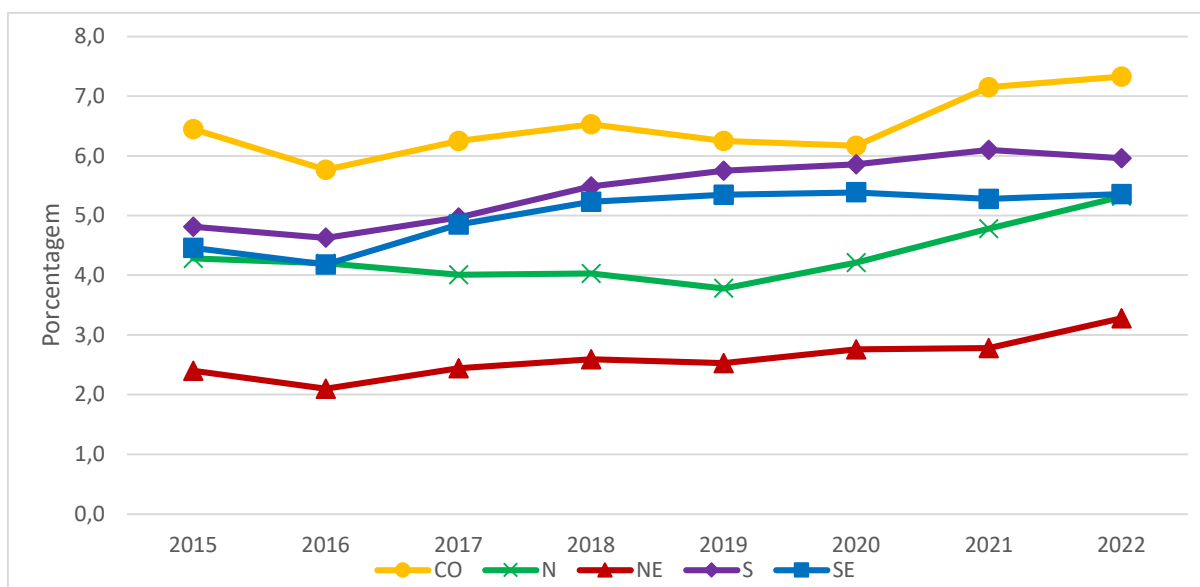
Gráfico 10 - Média acumulada do IDP de municípios acima de 500 mil habitantes por região



Fonte: elaborado pelo autor.

A região S também está mais endividada, paralelamente à SE, enquanto a NE se mantém nos menores IDP, conforme o Gráfico 10. Mas o conjunto inteiro está acima dos patamares para municípios até 10 mil habitantes do Gráfico 9.

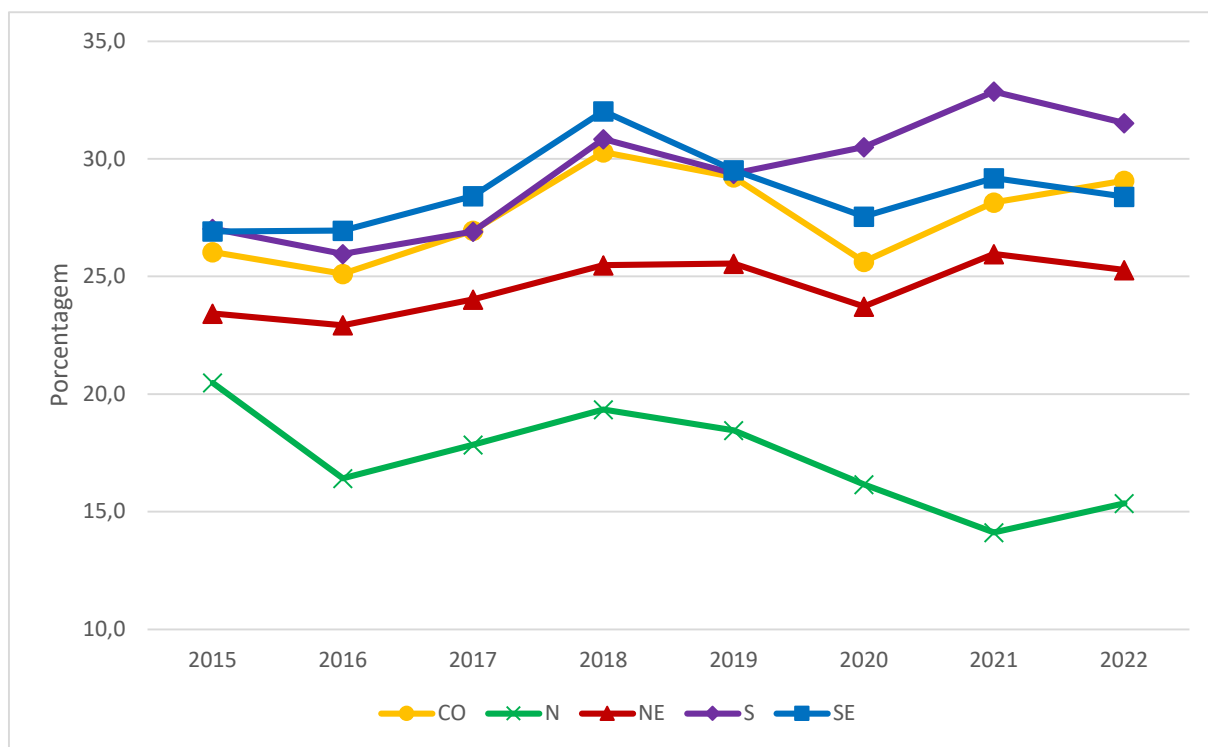
Gráfico 11 - Média acumulada do IRP de municípios até 10 mil habitantes por região



Fonte: elaborado pelo autor

No Gráfico 11 há bastante simetria ao longo dos anos, mantendo a CO no topo do IRP para essa faixa populacional. A NE figura com os menores índices, tendo superado os 3,0% somente em 2022.

Gráfico 12 - Média acumulada do IRP de municípios acima de 500 mil habitantes por região



Fonte: elaborado pelo autor.

Há simetria também para as regiões no Gráfico 12 com destaque para S e SE margeando os 30%, sendo esta última superada pela CO em 2022, entretanto a N está isolada próxima dos 15,0%.

Além do desempenho dos indicadores de IINV, IDP e IRP apontados nos gráficos e tabelas com suas tendências, é relevante verificar a robustez da equação (1) estimada por meio do modelo de dados em painel para os municípios brasileiros. Foram executados os modelos de efeitos fixos (ef), efeitos aleatórios (ea) e modelo *Pooled* (mp).

Após realizar os testes (Hausman, F e Breusch-Pagan) comparativos do modelo, foi identificado que o modelo que mais se adapta aos dados é o modelo *within model*, efeitos fixos individuais (*oneway*), o que significa que o modelo controla por efeitos não observáveis que são constantes ao longo do tempo para cada unidade (região, no caso).

O painel é não balanceado com 5.563 municípios ( $n = 5563$ ), 7 períodos ( $T = 7$ ), e um total de 38.478 observações ( $N = 38478$ ). A ausência de PIB para o ano de 2022 explica ter

apenas 7 períodos. Os resíduos fornecem uma medida da diferença entre os valores observados e os valores previstos pelo modelo. A distribuição dos resíduos é bastante ampla, com valores mínimos em torno de -21,74 e máximos em torno de 41,98. Isso sugere que, embora o modelo capture alguns padrões, há uma variação significativa que não está sendo explicada. O 1º quartil, a Mediana e o 3º quartil foram -1,96, -0.34 e 1,57, respectivamente.

Os resultados do modelo de regressão e o nível de significância encontrado para as variáveis consideradas nesse estudo estão apresentados na Tabela 9.

Tabela 9 - Coeficientes estimados dos dados em painel

| Variável   | Estimativa | Erro Padrão | Valor-t  | Pr(> t )      |
|------------|------------|-------------|----------|---------------|
| IDP        | -0,3712    | 0,0170      | -21,8132 | < 2,0e-16 *** |
| IRP        | 0,0062     | 0,0102      | 0,6076   | 0,5434        |
| Logpop_it  | 0,7911     | 1,2794      | 0,6183   | 0,5363        |
| Logdens_it | -0,8502    | 1,1454      | -0,7423  | 0,4579        |
| Logpib_it  | 2,2271     | 0,0955      | 23,3085  | < 2,0e-16 *** |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: \*\*\*, significância estatística a 1%.

Na Tabela 9, duas das variáveis (IDP e Logpib\_it) incluídas no modelo são significativas a 1, o que indica que essas variáveis explicativas têm um impacto estatisticamente significativo sobre a variável dependente (IINV).

Quadro 4 – Explicação dos coeficientes e dados estatísticos

|            |                                                                                                                                                                                                                                                                |
|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| IDP        | O coeficiente de -0,3712 indica que, para cada unidade de aumento em IDP, espera-se que IINV diminua em aproximadamente 0,37 unidades, assumindo que todas as outras variáveis permaneçam constantes.                                                          |
| IRP        | Um efeito muito pequeno e não significativo. Assim, mudanças em IRP provavelmente não têm um impacto relevante em IINV.                                                                                                                                        |
| Logpop_it  | Sugere um efeito positivo, mas dado que o efeito não é significativo, não podemos confiar que este seja um impacto real.                                                                                                                                       |
| Logdens_it | Indica um efeito negativo, mas dado que o efeito não é significativo, este impacto não é considerado confiável.                                                                                                                                                |
| Logpib_it  | Significa que há uma forte evidência de que o PIB tem um impacto significativo em IINV. Para cada unidade de aumento em Logpib_it, espera-se que IINV aumente em aproximadamente 2,23 unidades, assumindo que todas as outras variáveis permaneçam constantes. |
| R-Squared  | O $R^2$ é 0,0291. Isso significa que aproximadamente 2,91% da variação na variável dependente é explicada pelas variáveis independentes do modelo.                                                                                                             |

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Adjusted R-Squared | O R <sup>2</sup> ajustado é -0,1351. Um valor de R <sup>2</sup> ajustado negativo é bastante incomum e indica que o modelo está mal ajustado. Isso acontece geralmente quando o modelo inclui muitas variáveis irrelevantes, que não estão ajudando a explicar a variação na variável dependente. |
| F-statistic        | O valor F (197.369) com um P-valor < 2,22e-16 indica que o modelo é significativo no geral, ou seja, as variáveis explicativas, como um todo, têm uma relação estatisticamente significativa com a variável dependente.                                                                           |

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora todas as variáveis sejam estatisticamente significativas (Quadro 4), o baixo R<sup>2</sup> sugere que o modelo pode não ser muito útil para previsões precisas, já que grande parte da variação em IINV não está sendo explicada.

A alta significância de todas as variáveis pode ser um sinal de multicolinearidade. Por isso, foram calculados os VIFs (*Variance Inflation Factors*) para verificar se esse problema está presente.

No software R, o comando utilizado foi `plm()` para estimar o modelo e `vif()` para calcular os VIFs, permitindo a detecção de possíveis colinearidades entre as variáveis explicativas. O resultado está apresentado na Tabela 10.

Tabela 10 - Fator de multicolinearidade

| Estrutura  | GVIF   | Df | GVIF <sup>1/(2*Df)</sup> |
|------------|--------|----|--------------------------|
| IDP        | 1,0452 | 1  | 1,0223                   |
| IRP        | 2,4074 | 1  | 1,5516                   |
| Logpop_it  | 7,5191 | 1  | 2,7421                   |
| Logdens_it | 2,1135 | 1  | 1,4538                   |
| Logpib_it  | 8,3600 | 1  | 2,8914                   |
| regiaoN    | 1,4549 | 1  | 1,2062                   |
| regiaoSE   | 1,8291 | 1  | 1,3524                   |
| regiaoS    | 2,2471 | 1  | 1,4990                   |
| regiaoCO   | 1,6768 | 1  | 1,2949                   |

Fonte: Elaborada pelo autor.

GVIF ideal abaixo de 5.

Conforme Tabela 10, o modelo apresentou multicolinearidade identificada: as variáveis Logpop\_it (VIF = 7,52) e Logpib\_it (VIF = 8,36) apresentam multicolinearidade significativa. Isso pode levar a coeficientes instáveis, onde pequenas alterações nos dados ou na especificação do modelo podem resultar em grandes mudanças nos coeficientes estimados para essas variáveis. A multicolinearidade elevada pode inflar os erros padrão dos coeficientes das

variáveis correlacionadas, tornando difícil determinar quais variáveis têm um impacto significativo na variável dependente. Isso pode explicar por que Logpop\_it e Logpib\_it são significativas em alguns casos, mas não em outros. A variável Logdens\_it ( $VIF = 2,11$ ) abaixo de 5 apresenta uma correlação moderada com outras variáveis, mas não é suficiente para causar preocupações graves de multicolinearidade. Ainda é uma variável segura de manter no modelo.

O modelo foi executado novamente sem uma das duas variáveis que apresentaram colinearidade para verificar como a remoção afetava o ajuste e a significância das outras variáveis. Com a ausência de Logpop\_it o resultado se manteve praticamente inalterado para as variáveis da Tabela 9, porém com a remoção de Logpib\_it o resultado destacou a variável IRP como altamente significativa, além de Logpop\_it, conforme a Tabela 11.

Tabela 11 - Coeficientes ajustados dos dados em painel

| Variável   | Estimativa<br>(Estimate) | Erro Padrão (Std.<br>Error) | Valor-t (t-value) | Pr(> t )      |
|------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------|
| IDP        | -0,3309                  | 0,0170                      | -19,4204          | < 2,2e-16 *** |
| IRP        | 0,1031                   | 0,0098                      | 10,4788           | < 2,2e-16 *** |
| Logpop_it  | 4,6233                   | 1,2813                      | 3,6082            | 0,0003 ***    |
| Logdens_it | -0,8965                  | 1,1739                      | -0,7637           | 0,4450        |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Nota: \*\*\*, significância estatística a 1%.

Os sinais das variáveis indicaram que o aumento das dívidas públicas reduz o nível de investimento e que o aumento nas receitas próprias e na população aumenta o nível de despesas com investimentos. No entanto, os resíduos continuam variando de -26,44 a 42,84, com uma mediana de -0,43. Essa ampla faixa de valores de resíduos indica que há variabilidade significativa nos dados que o modelo não está explicando.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo analisa a existência de assimetrias financeiras e econômicas na capacidade de investimento dos municípios brasileiros entre 2015 e 2022. Utilizando dados em painel e adotando um modelo de efeitos fixos (EF), foi conduzida uma regressão que incorporou variáveis relacionadas aos investimentos municipais, dívidas públicas, receitas próprias, além de indicadores populacionais e de produto interno bruto.

Ao se retomar alguns achados de que um aumento de uma unidade em IDP está associado a uma redução de aproximadamente 0,33 unidades em IINV, controlando para outras

variáveis, é possível explicar que o comprometimento com dívida pública implica na redução dos investimentos, especialmente quando essa dívida pública é proporcionalmente maior à medida que subimos de faixa populacional. Esse dado reforça a necessidade de políticas fiscais que evitem o endividamento excessivo e incentivem práticas mais responsáveis de gestão financeira nos níveis subnacionais.

A presente estrutura fiscal federativa ainda revela contornos do passado que mantêm estados e municípios sob uma assisada “dependência” financeira, apesar de terem autonomia político-administrativa nos termos da Constituição Federal. A liberdade para deliberar e agir possui fator limitante se analisada no contexto do alcance de suas receitas tributárias comparadas ao Governo Central, como mencionadas na introdução.

Apesar dos municípios de maior porte apresentarem receitas próprias mais robustas, conforme indicado pelas variáveis analisadas, o impacto dessas receitas sobre a capacidade de investimento ainda é limitado. O estudo sugere que uma reavaliação do pacto federativo seria essencial para aumentar a participação dos municípios na arrecadação tributária, especialmente considerando que municípios menores têm maior dificuldade em aumentar suas receitas próprias.

As versões de reformas tributárias criadas para atendimento aos diversos interesses da federação dão a dimensão do desafio para costurar acordos com todas as partes. Entretanto, manter o país estável, capaz de promover as oportunidades de crescimento e o bem-estar social, em todas as esferas, naturalmente, poderá exigir um controle central, porém sem sufocar as pontas de lanças na prestação do serviço público condizente.

A partir desse ponto é possível retomar os conceitos de capacidade institucional do município para executar com eficiência seus recursos disponíveis. Os atores individuais e as estruturas institucionais da Teoria Institucional descortinam a acentuada relação entre esses dois. Isso implica uma análise que considera tanto os fatores micro, como as escolhas individuais dos atores, quanto os fatores macro, como as regras e normas que regem o sistema político. Essa abordagem multifacetada é particularmente útil para compreender fenômenos complexos, como a implementação de políticas públicas, onde a interação entre diferentes atores e instituições pode resultar em resultados inesperados nos diferentes municípios.

A atual política de redistribuição de receitas no Brasil, que segue uma lógica centrífuga, mostra-se insuficiente para equilibrar as desigualdades regionais. Um modelo que considere mais fortemente as características demográficas e econômicas de cada município poderia melhorar a eficiência na alocação de recursos, permitindo um maior desenvolvimento em áreas historicamente desfavorecidas.

Ainda que os municípios, com população nas duas maiores faixas, invistam na ampliação da arrecadação própria sua repercussão para o aumento dos investimentos não é tão sensível, por outro lado, o aumento da densidade populacional, recorrente nessas faixas, tem efeito negativo sobre a capacidade de investimentos dos municípios, pontuando para uma revisão fiscal e financeira do pacto federativo vigente.

Ao analisar dados de quase a totalidade dos 5.570 municípios brasileiros, foi possível compará-los por tamanho populacional, unidade federativa e região, sem entrar nos meandros de processos eleitorais neste período. Um destaque para os indicadores é o IDP de municípios mais populosos, pois a dívida pública tem mantido um ritmo de crescimento constante que merece maiores investigações.

Novos estudos poderão ainda lançar luz sobre os motivos pelos quais os investimentos em despesas de capital (categorias 4.4 e 4.5) são, proporcionalmente às despesas totais, mais acentuados em municípios menores e vão declinando à medida que se tornam mais populosos. Um possível caminho seria que a dívida pública (despesas de categoria 3.2 e 4.6), crescente nestes, reduz ou limita tal avanço. Poderia ser interessante realizar a análise espacial do índice de investimento, bem como explorar outras variáveis explicativas, interações entre variáveis, ou até mesmo modelos alternativos (modelos dinâmicos) para melhorar o ajuste do modelo.

Para além da insuficiência financeira da maioria dos municípios está a sua capacidade de planejar, aplicar e avaliar os resultados alcançados com base em indicadores transparentes. Então, com um diagnóstico frequente, será possível aferir o tamanho da assimetria de sua capacidade de investimentos no contexto do pacto federativo.

Em síntese, o atual pacto federativo brasileiro apresenta desafios intrínsecos que requerem não apenas uma reforma estrutural das finanças públicas, mas também uma redefinição do papel de cada ente federativo na promoção do desenvolvimento econômico e social. A centralização da arrecadação pela União e a subsequente redistribuição de recursos, embora necessárias para garantir um certo grau de equidade, frequentemente resultam em dependências crônicas que limitam a autonomia dos municípios. A capacidade de investimento dos municípios, assim, não está apenas em função de sua arrecadação própria ou de sua dívida pública, mas também de como esses recursos são geridos e aplicados, refletindo a eficácia das políticas públicas locais e a qualidade da governança.

A partir dos dados analisados, fica evidente que uma maior articulação entre as esferas de governo é fundamental para enfrentar as desigualdades regionais que persistem no Brasil. Isso implica em uma maior clareza e estabilidade nas regras fiscais, evitando a volatilidade induzida por políticas centralizadoras de curto prazo. Ademais, a promoção de uma cultura de



planejamento e transparência nos municípios, com base em dados de qualidade, pode contribuir significativamente para mitigar as assimetrias existentes. Com uma abordagem integrada e coordenada será possível alcançar um pacto federativo mais robusto, que permita a todos os municípios, independentemente de seu tamanho, investir em despesas de capital para o desenvolvimento sustentável do país.

## REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R.; ARAÚJO, E. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. *In*: NEVES, Gleisi *et al.* (Org.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000. p. 35-56.
- AFONSO, J. R. R.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999.
- ALEXY, R. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros. 1986.
- ARAUJO, J. M.; SIQUEIRA, R. B. Demanda por gastos públicos locais: evidências dos efeitos de ilusão fiscal no Brasil. **Estud. Econ.**, São Paulo, vol. 46, n. 1, p. 189-219, jan./mar. 2016.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Fórum das Federações**. Brasília. 17 e 18 set. 2003.
- ARRETCHE, M. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas; Fiocruz, 2012. **América Latina Hoje**, 64, 203–204. <https://doi.org/10.14201/alh.10254>
- BARROSO, L. R. **Interpretação e Aplicação da Constituição**. São Paulo: Saraiva. 2005.
- BARROSO, L. R. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. São Paulo: Saraiva. 2012.
- BERTOLUCCI, A. V.; NASCIMENTO, D. T. Quanto Custa Pagar Tributos? **Revista Contabilidade & Finanças**. São Paulo, p. 55-67, maio/ago. 2002.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 abr. 2023.
- CAMARGO, A. Desigualdades regionais e federalismo assimétrico. **Rev. C&Trópico**, v. 44, n. 2, p. 81-129, 2020. DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2\(2020\)art4](https://doi.org/10.33148/cetropicov44n2(2020)art4).
- CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina. 2003.
- CORREIA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, 41, 487-504, maio/jun. 2007.
- COSTA, R. F. R. da; MORAIS, G. K. O. de. Determinantes da dívida pública municipal no Brasil. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Estadual de Maringá. Vol. 40, número 2, páginas 85-97, maio/ago., 2021. DOI: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i2.50505>.

- CRISTÓVAM, J. S. S.; MACHADO, R. C. R.; SOUSA, T. P. Constitucionalismo e administração pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 178-196, 2022.
- DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**, Vol. 45, n. 2, 2005.
- FERNANDES, F. S. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 14, p. 695-704, 2016.
- FERREIRA, S. Federalismo fiscal, municípios: despesa com saúde e transferências federais. **Informe-se**, Banco Federativo do BNDES, n. 38, 2002.
- FERREIRA, P. C. Investimento em infra-estrutura no Brasil: Fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 26:231–252. 1996.
- FERREIRA, P. C.; MALLIAGROS, T. G. Impactos produtivos da infra-estrutura no Brasil – 1950/95. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 28:315–338. 1998.
- FERREIRA FILHO, M. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva. 2001.
- FRANCISCO NETO, J. **Responsabilidade fiscal e gasto público no contexto federativo**. 2009. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-08072011-133248/pt-br.php>. Acesso em: 17 abr. 2024.
- GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 3, p. 3-20, set./dez. 2012.
- GREENE, W. **Econometric analysis**. 5. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003. 1.026p.
- HILL, M. **The public policy process**. 4th ed. England: Pearson Education Limited, 2005. 308p.
- HSIAO, C. **Analysis of Panel Data**. 2. ed. Cambridge University Press, 2002. 382p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2019). Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/>. Acesso em: 26 jun. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE (2022). Estatísticas de finanças públicas e conta intermediária de governo. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/financas-publicas/9083-estatisticas-de-financas-publicas-e-conta-intermediaria-de-governo.html?edicao=29209&t=downloads>. Acesso em: 16 abr. 2024.

JÚNIOR, A. F. D.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. de. A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v.12, n. 3, p. 62-78, set./dez. 2019.

LEITE, H. **Manual de direito financeiro**. 5. ed. JusPodivm, 2016.

LIPARIZI, F. B. **Descentralização fiscal no Brasil**: evolução e tendências recentes. 2006. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Brasília. 2006. Disponível em: [http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/4896/1/2006\\_fabricio%20bacelar%20liparizi.pdf](http://icts.unb.br/jspui/bitstream/10482/4896/1/2006_fabricio%20bacelar%20liparizi.pdf). Acesso em: 19 abr. 2024.

LOPREATO, F. L. C.: Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 1 (74), p. 1-41, jan./abr. 2022.

LOTTA, G.; PAVEZ, T. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. v. 15, n. 56. São Paulo: 2010, p109.

MACHADO, C. H.; BALTHAZAR, U. C. A reforma tributária como instrumento de efetivação da justiça distributiva: uma abordagem histórica. **Sequência Florianópolis** 77. Sep.-Dec. 2017. DOI: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n77p221>.

MEDAUAR, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Fórum, 2018.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal brasileiro**. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

MEYER, R. E.; HÖLLERER, M. A. Does institutional theory need redirecting? **Journal of Management Studies**, v. 51, n. 7, p. 1221-1233, 2014.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Manual de contabilidade pública aplicada ao setor público**. 10ª edição. Brasília, 2023.

MONTESQUIEU, C. de S. **Do espírito das leis**: Montesquieu; introdução e notas de Gonzague Truc; tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. 2. ed. São Paulo, SP: Abril Cultural, 1979. 539 [21] p. (Os pensadores).

MORA, M.; GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Brazilian Journal of Political Economy**. v. 27, n. 3. Set. 2007.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, S. L. de. **Tratado de metodologia científica**: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1999.

ORAIR, R. O.; GOBETTI, S. W. Reforma tributária no Brasil: Princípios norteadores e propostas em debate. **Novos estudos**. CEBRAP, São Paulo. v37, n. 2, pág. 213-244, maio/ago. 2018.

PACHECO, M. J. J. *et al.* Emendas constitucionais e descentralização fiscal: Evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios. **Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 16, n. 42, jan./mar. 2018.

PAULA, H. C. de; PINHO, M. M. The efficiency of public policies and the autonomy cost in Brazilian municipalities. **Revista de Administração Mackenzie**, 24 (2), 1–26. 2023. <https://doi.org/10.1590/1678-6971/eRAMF230196.en>.

PISCITELLI, R. B. A reforma tributária e o fisco do século XXI. *In* **Direito Tributário Internacional**. São Paulo: Quartier Latin. 2003.

PRADO, S. **Equalização e Federalismo Fiscal**: uma análise comparada. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRUD'HOMME, R. The dangers of decentralization. **Research Observer**. Washington: The WorldBank, v. 10, n. 2, Aug. 1985, p. 201-220.

QUINTELA, G. C. A necessária re-significação do federalismo brasileiro na modernidade líquida. *In*: **Estado federal e guerra fiscal: uma perspectiva jurídico-filosófica**. 2. ed. vol. 4, p. 3–20, Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

R CORE TEAM. R: a free software environment for statistical computing and graphics. Disponível em: <https://www.r-project.org/#:~:text=R%20is%20a%20free%20software%20environment%20for%20statistica%20computing%20and>. Acesso em: 28 set. 2024.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: uma visão crítica. **Revista de Economia Política**, 17(4), 122-137. 1997.

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. Composição do gasto público e crescimento econômico: Um estudo em painel para os estados brasileiros. *In*: **Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia**. 2005.

RODDEN, J. & WIBBELS, E. Beyond the Fiction of Federalism. **World Politics**, Washington, D. C., v. 4, p. 494-531, July. 2002.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, vol. 6, n. 1, pp. 21-48. Jan./Mar., 1986.

SANTOLIN, R.; JAYME JR, F. G.; REIS, J. C. dos. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 39, p. 895-923, 2009.

SANTOS, A. M. S. P. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. **Geo UERJ** - Ano 14, n. 23, v. 2, p. 825-852, 2º semestre de 2012.

SERRA, J.; AFFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v.6, n.12, p. 3-30, 1999.

SILVA, F. A. G. H.; QUINTELA, M. C. A.; VIEIRA, N. S. Perfil orçamentário de pequenos municípios: o caso do município de Ladainha –MG. **RASI**, Volta Redonda/RJ, v. 4, n. 2, p. 160-182, jul./dez. 2018.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros. 2010.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**. Belo Horizonte, 15 (1), pág. 117-137, jan.-abr., 2005.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 27-41, 2004.

SUZART, J.; ZUCCOLOTTO, R.; ROCHA, D. G. Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais: um estudo exploratório com os municípios brasileiros. **Advances in scientific and applied accounting**, v. 11, p. 127-145, 2018.

TANZI, V. **Government versus market: the changing economic role of the state**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

WILLIS, E.; GARMAN, C. da C.B; HAGGARD, S. The politics of decentralization in Latin America. **Latin American Research Review**, v.34, n.1, p.7-56, 1999.

Wu, X., Howlett, M., Ramesh, M. **Policy capacity and governance: assessing governmental competences and capabilities in theory and practice**. Gewerbestrasse: Palgrave Macmillan, 2018, 445p.

## ANEXOS

## ANEXO A

## Quadro resumo das receitas orçamentárias correntes

| Categoria Econômica                                               | Origem                                         | Espécie                                                                 | Código                     |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 1. Receitas Correntes<br>7. Receitas Correntes Intraorçamentárias | 1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | 1. Impostos                                                             | A partir de 1.1.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Taxas                                                                | A partir de 1.1.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Contribuições de Melhoria                                            | A partir de 1.1.3.0.00.0.0 |
|                                                                   | 2. Receita de Contribuições                    | 1. Sociais                                                              | A partir de 1.2.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Econômicas                                                           | A partir de 1.2.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação              | A partir de 1.2.3.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 4. Para Custeio de Iluminação Pública                                   | A partir de 1.2.4.0.00.0.0 |
|                                                                   | 3. Receita Patrimonial                         | 1. Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado                       | A partir de 1.3.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Valores Mobiliários                                                  | A partir de 1.3.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Concessões/Permissões/ Autorização ou Licença                        | A partir de 1.3.3.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 4. Exploração de Recursos Naturais                                      | A partir de 1.3.4.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 5. Exploração do Patrimônio Intangível                                  | A partir de 1.3.5.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 6. Cessão de Direitos                                                   | A partir de 1.3.6.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 9. Demais Receitas Patrimoniais                                         | A partir de 1.3.9.0.00.0.0 |
|                                                                   | 4. Receita Agropecuária                        | 1. Agropecuária                                                         | A partir de 1.4.1.0.00.0.0 |
|                                                                   | 5. Receita Indústria                           | 1. Industrial                                                           | A partir de 1.5.1.0.00.0.0 |
|                                                                   | 6. Receita de Serviços                         | 1. Serviços Administrativos e Comerciais Gerais                         | A partir de 1.6.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Serviços e Atividades referentes à Navegação e ao Transporte         | A partir de 1.6.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Serviços e Atividades referentes à Saúde                             | A partir de 1.6.3.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 4. Serviços e Atividades Financeiras                                    | A partir de 1.6.4.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 9. Outros Serviços                                                      | A partir de 1.6.9.0.00.0.0 |
|                                                                   | 7. Transferências Correntes                    | 1. Transferências da União e de suas Entidades                          | A partir de 1.7.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades | A partir de 1.7.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Transferências dos Municípios e suas Entidades                       | A partir de 1.7.3.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 4. Transferências de Instituições Privadas                              | A partir de 1.7.4.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 5. Transferências de Outras Instituições Públicas                       | A partir de 1.7.5.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 6. Transferências do Exterior                                           | A partir de 1.7.6.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 9. Demais Transferências Correntes                                      | A partir de 1.7.9.0.00.0.0 |
|                                                                   | 9. Outras Receitas Correntes                   | 1. Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais                      | A partir de 1.9.1.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 2. Indenizações, Restituições e Ressarcimentos                          | A partir de 1.9.2.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 3. Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público          | A partir de 1.9.3.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 4. Multas e Juros de Mora das Receitas de Capital                       | A partir de 1.9.4.0.00.0.0 |
|                                                                   |                                                | 9. Demais Receitas Correntes                                            | A partir de 1.9.9.0.00.0.0 |

Fonte: MCASP, 10ª edição.



## ANEXO B

## Quadro resumo das receitas orçamentárias de capital

| Categoria Econômica                                                    | Origem                        | Espécie                                                                 | Código                     |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| 2. Receitas de Capital<br>8. Receitas de Capital<br>Intraorçamentárias | 1. Operações de Crédito       | 1. Internas                                                             | A partir de 2.1.1.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 2. Externas                                                             | A partir de 2.1.2.0.00.0.0 |
|                                                                        | 2. Alienação de Bens          | 1. Bens Móveis                                                          | A partir de 2.2.1.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 2. Bens Imóveis                                                         | A partir de 2.2.2.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 3. Bens Intangíveis                                                     | A partir de 2.2.3.0.00.0.0 |
|                                                                        | 3. Amortização de Empréstimos | 0. Amortizações                                                         | A partir de 2.3.0.0.00.0.0 |
|                                                                        | 4. Transferências de Capital  | 1. Transferências da União e de suas Entidades                          | A partir de 2.4.1.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 2. Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades | A partir de 2.4.2.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 3. Transferências dos Municípios e suas Entidades                       | A partir de 2.4.3.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 4. Transferências de Instituições Privadas                              | A partir de 2.4.4.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 5. Transferências de Outras Instituições Públicas                       | A partir de 2.4.5.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 6. Transferências do Exterior                                           | A partir de 2.4.6.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 7. Transferências de Pessoas Físicas                                    | A partir de 2.4.7.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 8. Transferências de Depósitos não Identificados                        | A partir de 2.4.8.0.00.0.0 |
|                                                                        | 9. Outras Receitas de Capital | 1. Integralização do Capital Social                                     | A partir de 2.9.1.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 2. Resultado do Banco Central                                           | A partir de 2.9.2.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 3. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro                          | A partir de 2.9.3.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 4. Resgate de Títulos do Tesouro                                        | A partir de 2.9.4.0.00.0.0 |
|                                                                        |                               | 9. Demais Receitas de Capital                                           | A partir de 2.9.9.0.00.0.0 |

Fonte: MCASP, 10ª edição.

## ANEXO C

Quadro resumo da despesa corrente e de capital (não exaustiva)

| Categoria Econômica   | Grupo                                                                                                                                | Modalidade                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Elemento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3 Despesas Correntes  | 1 Pessoal e Encargos Sociais                                                                                                         | 20 Transferências à União<br>22 Execução Orçamentária Delegada à União                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 01 Aposentadorias, Reserva Remunerada e Reformas<br>03 Pensões<br>04 Contratação por Tempo Determinado<br>06 Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso<br>07 Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência<br>08 Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar<br>10 Seguro Desemprego e Abono Salarial<br>11 Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil<br>13 Obrigações Patronais<br>14 Diárias – Civil<br>16 Outras Despesas Variáveis – Pessoal Civil<br>20 Auxílio Financeiro a Pesquisadores<br>21 Juros sobre a Dívida por Contrato<br>22 Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato<br>23 Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária<br>24 Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária<br>26 Obrigações decorrentes de Política Monetária<br>27 Encargos Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares<br>30 Material de Consumo<br>31 Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras<br>32 Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita<br>33 Passagens e Despesas com Locomoção<br>34 Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização<br>35 Serviços de Consultoria<br>36 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física<br>37 Locação de Mão-de-Obra<br>39 Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica<br>40 Serviços Tecnologia Informação e Comunicação – P.J.<br>41 Contribuições<br>42 Auxílios<br>43 Subvenções Sociais<br>45 Subvenções Econômicas<br>46 Auxílio-Alimentação<br>47 Obrigações Tributárias e Contributivas<br>48 Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas<br>49 Auxílio-Transporte<br>51 Obras e Instalações<br>52 Equipamentos e Material Permanente<br>61 Aquisição de Imóveis<br>66 Concessão de Empréstimos e Financiamentos<br>67 Depósitos Compulsórios<br>70 Rateio pela participação em Consórcio Público<br>71 Principal da Dívida Contratual Resgatado<br>72 Principal da Dívida Mobiliária Resgatado<br>73 Correção Monet. ou Cambial Div. Contratual Resgatada<br>74 Correção Monetária ou Cambial da Div. Mobiliária Resgatada<br>75 Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita<br>76 Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado<br>77 Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado<br>82 Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de PPP<br>83 Despesas Decorrentes de Contrato de PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor<br>85 Contrato de Gestão<br>86 Compensações a Regimes de Previdência<br>91 Sentenças Judiciais<br>92 Despesas de Exercícios Anteriores<br>93 Indenizações e Restituições<br>94 Indenizações e Restituições Trabalhistas<br>97 Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS<br>98 Despesas do Orçamento de Investimento<br>99 A Classificar |
| 4 Despesas de Capital | 2 Juros e Encargos da Dívida<br>3 Outras Despesas Correntes<br>4 Investimentos<br>5 Inversões Financeiras<br>6 Amortização da Dívida | 30 Transferências a Estados e ao Distrito Federal<br>31 Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo<br>32 Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal<br>35 Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012<br>36 Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012<br>40 Transferências a Municípios<br>41 Transferências a Municípios - Fundo a Fundo<br>42 Execução Orçamentária Delegada a Municípios<br>45 Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012<br>46 Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 76 Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012<br>80 Transferências ao Exterior<br>90 Aplicações Diretas<br>91 Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social<br>92 Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização<br>93 Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe<br>94 Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe<br>95 Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012<br>99 A definir |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Fonte: elaborada pelo autor com base no MCASP, 10ª edição.