Master em Liderança e Gestão Pública

Trabalho de Conclusão de Curso – Centro de Liderança Pública

GESTÃO FISCAL: dos pequenos municípios baianos a um caso aplicado à Prefeitura de Una/BA

Orientação:

Humberto Dantas

Rodrigo Estramanho

Alunos:

Bruno Leonardo Passeli

Tarcísio Galvão de Campos Cintra

Tiago Birschner

São Paulo

2022

Bruno Leonardo Passeli
Tarcísio Galvão de Campos Cintra
Tiago Birschner

GESTÃO FISCAL: dos pequenos municípios baianos a um caso aplicado à Prefeitura de Una/BA

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro de Liderança Pública, como parte das exigências para a obtenção do título de Pós-Graduação no Master em Liderança e Gestão Pública.

Orientadores: Prof. Dr. Humberto Dantas e Prof. Dr. Rodrigo Estramanho

São Paulo
2022

RESUMO

Este trabalho, inicialmente, destaca as dificuldades existentes para os municípios de pequeno porte populacional se manterem equilibrados no aspecto fiscal, tendo como pano de fundo o atual pacto federativo. Buscando focar sua análise, este trabalho segmentou o universo dos municípios brasileiros, recortando apenas as cidades da Bahia com população entre 15 e 25 mil habitantes, o que representa 28,5% do total de municípios do Estado. A partir disso, avalia a dependência desses entes das transferências do Governo Federal e Estadual e discute experiências nacionais de políticas de estímulo à arrecadação própria. Pelo lado das despesas, analisa sua estrutura, apresentando seus maiores componentes a partir da realidade dos municípios selecionados. Avalia-se aí o engessamento existente para atender despesas com alto nível de rigidez. Por fim, faz uma análise direcionada a realidade de um dos municípios tratados, tendo sido escolhida a cidade de Una, comparando-a às demais, sob o aspecto da estrutura das receitas, despesas, e desenvolve um plano de ação para enfrentar as fragilidades encontradas na arrecadação tributária própria, bem como nas políticas de gestão e controle da despesa municipal. O objetivo é melhorar o resultado fiscal da Prefeitura, garantindo o equilíbrio necessário para sustentar o desenvolvimento de longo prazo e gerar recursos para investimento.

PALAVRAS-CHAVE: Receita Tributária, Transferências Intergovernamentais, Despesas Municipais, Responsabilidade Fiscal e Endividamento Público.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....4
2. IMPORTÂNCIA DO EQUILÍBRIO FISCAL.....7
3. RECEITAS DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....11
4. DESPESA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS.....21
5. PLANO DE AÇÃO PARA O MUNICÍPIO DE UNA.....31
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....42
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....44

1. INTRODUÇÃO

O atual pacto federativo é matéria de forte discussão no cenário político brasileiro, dada a autonomia de auto-organização, autogoverno e autoadministração conferida aos entes federativos pela Constituição Federal de 1988. Por principal característica, o pacto federativo tem em seu escopo definir competências entre a União, os estados e os municípios, e, de modo geral, é um conjunto de regras constitucionais que determina as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos e os campos de atuação das partes.

Em face dos diversos conflitos de ordem política, social, econômica, tributária e de finanças, corroborado pelas reivindicações dos entes-membros para revisão das dívidas destes com a União, enfatizada por Camargo (1999 *apud* Vieira 2017), entre outros aspectos, como por exemplo a responsabilidade das prefeituras sobre a execução da maior parte da política pública, tal como de saúde – modelo do Sistema Único de Saúde (SUS) – de educação básica e de assistência social, apesar da alta concentração de recursos na União, faz-se necessário breve reflexão sobre o atual modelo federalista.

Para Almeida (2004), o Estado Federal brasileiro é o modelo em que se preconiza a descentralização política (repartição de competências). A autora argumenta que na prática, inúmeras distorções geram conflitos entre seus participantes: o excesso de competência legislativa e tributária exclusiva da União; a falta de regras claras para o exercício das competências administrativas para todos os entes federados; a indefinição dos marcos de atuação para assegurar a seguridade social, a educação e a segurança pública para a população, bem como a inexistência de uma regulação clara e objetiva dos encargos públicos que competem a cada ente federado não somente no tocante às políticas públicas de promoção das questões sociais como da organização institucional e política do país.

Graef (2017 *apud* Vieira, 2017) destaca que a ausência de uma divisão clara e objetiva dos encargos públicos na prestação de serviços públicos e execução de políticas públicas atinentes às diversas esferas governamentais gera duplicação de esforços e, ao mesmo tempo, lacunas na prestação destes serviços, causando desperdícios e ineficiências na ação governamental,

gerando assim dois tipos básicos de disfunções: (i) a dificuldade de responsabilização dos órgãos governamentais e seus dirigentes pela falta ou inadequação dos serviços públicos prestados e a consequente dificuldade de realização de controle social sobre a ação governamental, e; (ii) conflitos institucionais entre órgãos governamentais de diferentes esferas de governo.

Segundo Teixeira e Carneiro (2012), as mudanças na Constituição Federal em 1988 fortaleceram a posição dos municípios, porém, muitos desafios ainda persistem, entre eles os aspectos econômicos e financeiros da arrecadação tributária para fazer frente à crescente demanda por recursos necessários para implantação de políticas públicas de responsabilidade local. As cidades pequenas e médias, na atual estrutura tributária nacional dependem essencialmente dos repasses estaduais e federais para custear as despesas. Gomes e MacDowell (1997) estimaram que a participação das receitas de transferência na receita total, considerando apenas os municípios de menos de 5.000 habitantes, chega a 91%.

Compreendendo que o principal problema aqui tratado é a alta concentração de arrecadação na União, em virtude do modelo de pacto federativo adotado desde o ano de 1988, ao passo que há obrigatoriedade na execução das políticas públicas por parte dos outros entes federativos, sobretudo dos municípios, as principais soluções encontradas nos debates recentes são baseadas na extinção dos municípios de pequeno porte populacional, unificando-os com outras cidades vizinhas, ou na revisão do pacto federativo.

Diante dessa primeira abordagem, é importante conhecer a Proposta de Emenda à Constituição n° 188 de 2019, que impõe aspectos financeiros como condição para criação de novos municípios. Esta PEC propõe um novo modelo fiscal buscando o fortalecimento das finanças públicas, no intuito de trazer incentivos a uma boa gestão pública, de forma que os municípios ganhem autonomia, e para distribuição e alocação de seus recursos, de forma a descentralizar, desindexar e desvincular o engessamento orçamentário do poder público. Os aspectos políticos e culturais dessa proposta e seus reflexos

práticos, também importantes e de grandes impactos, não foram aqui avaliados, pois não tratam do escopo deste trabalho.

Ainda sobre a PEC, em outra avaliação, realizada pela Frente Nacional de Prefeitos – FNP e disponibilizada em seu sítio eletrônico, a proposta é considerada mais centralizadora que descentralizadora, pois “não atua no sentido do ‘mais Brasil menos Brasília’, porque os instrumentos que oferecem para melhorar a gestão são limitados e ao mesmo tempo impõem mecanismos punitivos sobre estados e municípios”, e em suas considerações a FNP propõe que o Pacto Federativo deve ser trabalhado com equilíbrio e harmonia da federação, abrangendo três dimensões: transferências, despesas e tributos.

Outro aspecto a ser acompanhado pelos gestores municipais são as propostas de reforma tributária em andamento no Congresso Nacional, dentre as quais estão as PEC´s 45 e 110/2019, o PL 3887/2020, do Governo Federal, e o Simplifica Já (Emenda 144 à PEC 110), pois afetarão em menor ou maior escala os entes federados, podendo gerar muito impacto nas receitas do município.

No entanto, este trabalho não pretende se alongar nesse debate, ou mesmo, construir uma análise técnica acerca dessas propostas, por mais importante e rica que seja essa discussão. Considerando o atual cenário político que sinaliza baixa probabilidade de grandes mudanças estruturais, ele objetiva diagnosticar a situação das finanças públicas municipais e propor instrumentos de gestão que possam melhorar a saúde fiscal desses entes, a partir da premissa de continuidade do arranjo institucional supracitado, dada a urgência desse tema.

2. IMPORTÂNCIA DO EQUILÍBRIO FISCAL

De acordo com as expectativas estabelecidas nos trabalhos de Musgrave (1959) e Tiebout (1956), a descentralização das responsabilidades de prestação de serviços públicos garantiria ganhos substanciais na eficiência alocativa dos gastos públicos. Em outras palavras, como os governos locais conhecem melhor a demanda da localidade, considerando as necessidades e preferências, são os mais competentes por definir a melhor alocação dos recursos.

Esse resultado não foi observado no Brasil, conforme tratado de maneira sucinta na introdução deste trabalho. Na verdade, ao se descentralizar apenas a despesa, o que se criou foi um desequilíbrio nas contas dos governos locais, que se espelha e transborda para os números consolidados do setor público como um todo, uma vez que não se alcançou qualquer ganho de eficiência e/ou economia.

Terrezan e Paiva (2021) explicam que arranjos frágeis de estruturação de relação entre entes federados ou níveis de governo, mesmo em países diversos ao Brasil, combinados com dificuldades de se impor regras fiscais rigorosas para conter o crescimento da despesa e da dívida, resultam em déficits fiscais crônicos e em instabilidade macroeconômica.

O tema equilíbrio fiscal é central no debate econômico recente, segundo Magalhães e Costa (2018). De acordo com esse trabalho, as despesas correntes vêm demonstrando uma trajetória de crescimento insustentável no tempo, muito em virtude da pressão exercida pelo déficit previdenciário e pelas garantias sociais também previstas na Constituição da República.

Nessa mesma linha de raciocínio, Holland (2016) demonstra que a combinação recente de estagnação econômica, falta de controle do resultado primário e alto custo de gestão da dívida pública, considerando seus juros e demais encargos, fez com que o debate sobre responsabilidade fiscal ganhasse outro nível de importância, já que a dívida bruta do setor público brasileiro saltou de 53% do PIB em 2013 para 66% em 2015. De acordo com os dados atualizados do Banco Central, em setembro de 2020 ela chegou ao seu ponto máximo, tendo alcançado a proporção de 90% e, desde então, tem demonstrado

trajetória declinante, atingindo aproximadamente 80% no fim do ano de 2021 – patamar ainda alto comparado com o histórico dessa variável.

Parte da explicação dessa trajetória explosiva durante o exercício de 2020 deve-se a pandemia de COVID-19, que realçou a crise fiscal brasileira, aflorando a fragilidade das contas públicas. Neste contexto, os municípios que já apresentavam uma situação de descompasso entre receita e despesa tiveram um expressivo impacto na arrecadação própria, em virtude da redução da atividade econômica, ainda que bem inferior às previsões[1] orçamentárias iniciais, ao mesmo tempo em que cresceu a necessidade de ampliação das suas políticas públicas, principalmente de saúde e assistência social, expandindo, dessa forma, seus gastos de maneira não antecipada e, por consequência, planejada.

No exercício de 2020, o desequilíbrio fiscal somente não foi catastrófico para os municípios devido ao socorro do Governo Federal por meio da Lei Complementar 173/2020 - Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2, que garantiu a entrega de recursos da União, na forma de auxílio financeiro aos Municípios, bem como possibilitou a suspensão de pagamentos de empréstimos e parcelamentos previdenciário, garantindo um último ano de mandato equilibrado. Porém, essa ação foi pontual e não ocorreu nos anos seguintes, até mesmo em virtude das limitações do próprio Governo Central de ampliar sua arrecadação ou ainda mais seu nível de endividamento, devendo o ano de 2020 ser uma exceção, não deve ser base para a execução de políticas fiscais dos anos seguintes.

A importância de se manter as finanças públicas equilibradas no longo prazo está evidenciada em Santos, Ferreira, Lima e Santos (2015). Segundo esse trabalho, há uma correlação negativa entre endividamento público e crescimento econômico. Em outras palavras, é necessário controlar o desequilíbrio da política fiscal, contendo assim o crescimento do estoque da dívida, para não se criar barreiras à ampliação da renda e do emprego.

[1] Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2020: metade das cidades (total de 320) registrou arrecadação inferior ao previsto para o período.

Neste contexto, este trabalho foca sua análise nas finanças públicas das cidades de pequeno porte da Bahia, a partir de uma amostra composta por 119 municípios do Estado da Bahia, com população entre 15 e 25 mil habitantes, de acordo com pesquisa em fontes de dados oficiais disponibilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o que representam 28,5% do total de municípios do Estado. Os dados do Município de Una, integrante do universo analisado, serão destacados dos demais e, posteriormente, serão analisados para a construção de um plano de ação. Para expurgar os efeitos da pandemia nas finanças públicas, utilizou-se os dados de receita e despesas do exercício de 2019.

Esses dados foram extraídos a partir de consultas ao Finbra – Finanças do Brasil, que é banco de dados formado pelas informações contábeis e fiscais enviadas pelos entes da Federação sobre a sua execução orçamentária e financeira e recebidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

O objetivo inicial é conhecer a situação fiscal desse conjunto de entes, começando a abordagem pelo: (i) arcabouço legal e operacional que define a receita pública municipal, tendo como base a Constituição Federal e as demais legislações federais e estaduais da Bahia pertinente à repartição tributária e às transferências intergovernamentais, e; (ii) análise dos dados da arrecadação própria, das transferências intergovernamentais e das receitas vinculadas.

Nesse ponto é indispensável compreender as regras de repartição do “bolo tributário” já que, segundo Afonso e Castro (I2019), o Brasil tem uma alta carga tributária (35,17% em 2019) e apresenta uma grande complexidade na sua legislação que trata sobre o tema. São três tributos sobre o consumo [IPI, ICMS (com 27 legislações estaduais) e ISS (com 5.570 legislações municipais)], contribuições com legislação complexa (PIS e COFINS), bem como a desproporção da divisão de tributos (União com 54,3%, estados com 25,1% e municípios 20,6%), dados do Anuário Multi Cidades (Ano 16 – 2021) da FNP, com a alta arrecadação concentrada na União.

Uma primeira análise indica que a maior parte desses municípios não possuem receita própria suficiente para fazer frente às despesas essenciais e, como resultado desse arranjo visto acima, a transferência do FPM – Fundo de

Participação do Municípios se tornou a principal fonte de recursos para financiar o orçamento das cidades desse porte. Como esse repasse está vinculado à arrecadação federal de Imposto de Renda – IR e de Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, depende pouco do esforço local e, por isso, há necessidade de conhecer e discutir as demais fontes de arrecadação, própria ou externa, para avaliar políticas que possam garantir a ampliação de receitas.

Por outro lado, como o objetivo aqui é de analisar a questão fiscal, torna-se imprescindível avaliar também o comportamento da despesa pública. Em avaliação preliminar, a estrutura dos gastos municipais apresenta alta rigidez dos seus componentes, com destaque para a despesa de pessoal ativo e previdência, além da obrigatoriedade de aplicação mínima constitucional em ensino e saúde. Isso torna ainda mais desafiador a gestão das finanças públicas, pois o ajuste das contas pelo simples lado das despesas não é tarefa trivial como poderia inicialmente parecer.

Por fim, será proposto no último tópico deste trabalho um plano de ação, tomando o Município de Una como referência, com o propósito de fortalecer todos esses aspectos até aqui abordados, tanto pelo lado das receitas quanto das despesas, principalmente aqueles que forem detectados como os mais frágeis, observando a necessidade de defesa da melhoria da qualidade do gasto aliado à promoção do equilíbrio das finanças públicas local. A intenção é que, dada a similaridade entre os municípios tratados, este estudo possa ser replicado ou facilmente adaptado para as outras cidades. O objetivo final é construir um instrumento que possa contribuir para a melhoria do resultado fiscal do setor público brasileiro, garantindo o equilíbrio necessário para sustentar o desenvolvimento de longo prazo.

3. RECEITA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

A Constituição Federal, em seu Título VI, aborda os aspectos de tributação e orçamento, que em seu Capítulo I trata do sistema tributário nacional, e o art. 145 define que:

> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:
> I - impostos;
> II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;
> III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.

A repartição constitucional dos tributos arrecadados pela União e pelo Estado com o Município está prevista nos arts. 158 e 159, e estes tributos são considerados como receita corrente, contabilizados como transferências correntes, e de natureza obrigatória.

> Art. 158. Pertencem aos Municípios:
> I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;
> II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III;
> III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;
> IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
>
> Art. 159. A União entregará:
> I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 50% (cinquenta por cento), da seguinte forma:
> b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;
> d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;
> e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano;
> f) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de setembro de cada ano;

> II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados,
> dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das
> respectivas exportações de produtos industrializados
> III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo.
> § 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.
> § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso.

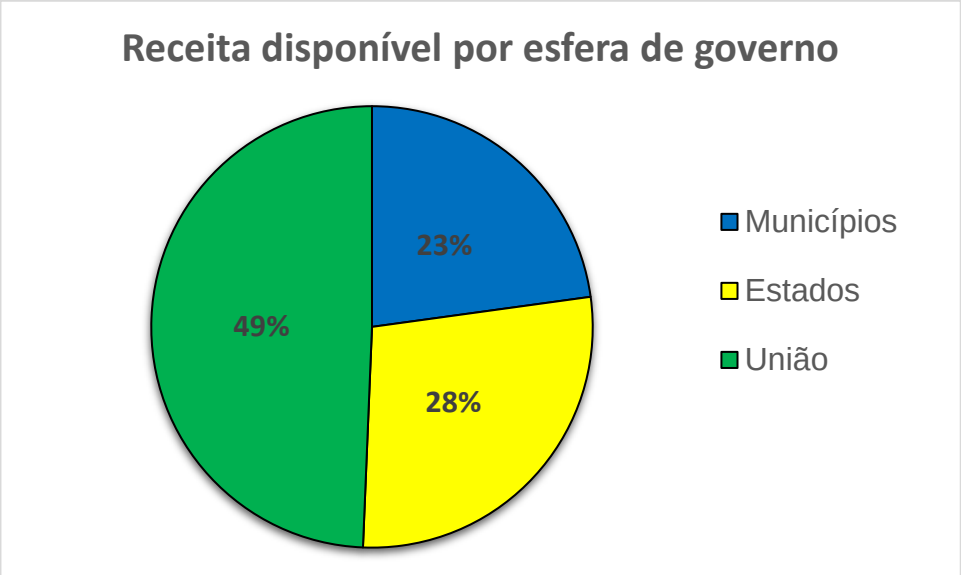
A mesma Constituição estabelece os tributos municipais na Seção V do Título VI, que são considerados como receita tributária própria, sendo de responsabilidade do município o lançamento, arrecadação e cobrança:

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

Esta estrutura tributária, considerando as transferências para os estados e municípios, conforme a FNP[2] (2022), é apresentada no gráfico a seguir:

[2] A receita disponível para os entes considera as transferências recebidas como receita do ente, razão pela qual os percentuais são diferentes dos percentuais de carga tributária das esferas de governo.

Figura 1 – Receita disponível por esfera de governo



Fonte: Elaboração própria a partir dos do Anuário Multi Cidades 2022 da FNP

A análise das receitas do município considera em primeiro ponto o aspecto legal, preconizado pela Lei 4.320/1964 de direito econômico, que as separa em duas categorias econômicas: 1. receitas correntes e 2. receitas de capital.

A tabela a seguir apresenta o percentual da receita por categoria econômica, distribuindo em 4 grupos de municípios: Brasil total, Bahia total, Bahia universo de 119 municípios analisados do estado e o município de Una:

Tabela 1 – Receita municipal por categoria econômica – exercício de 2019

	Municípios do Brasil	**Municípios da Bahia**	**Municípios analisados**	**Município de Uma**
1. Receita corrente	97%	97%	98%	99%
2. Receita de capital	3%	3%	2%	1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

Analisando esta tabela, concluímos que a alta concentração na receita corrente em detrimento da receita de capital é comum em todos os municípios, em que pese os municípios analisados terem a receita corrente em cerca de 66% dos demais municípios, e o município de Una apenas 33% do total do Brasil e da Bahia.

Para análise da receita corrente, estas foram separadas em 3 grupos: própria, aquelas que o município arrecada; transferências, recebidas da União, estado ou entidades de outras esferas de governo; outras, e, considerando o ementário da Natureza da Receita da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia para o ano fiscal de 2019, ora em análise, juntando as naturezas de receita – NR de 1.1. a 1.6. receita própria, 1.7. transferências, e 1.9. outras; mantendo as despesas de capital 2.0 para efeito comparativo, segregadas pelos mesmos grupos de municípios.

Tabela 2 – Receita municipal com detalhe na categoria econômica – exercício de 2019

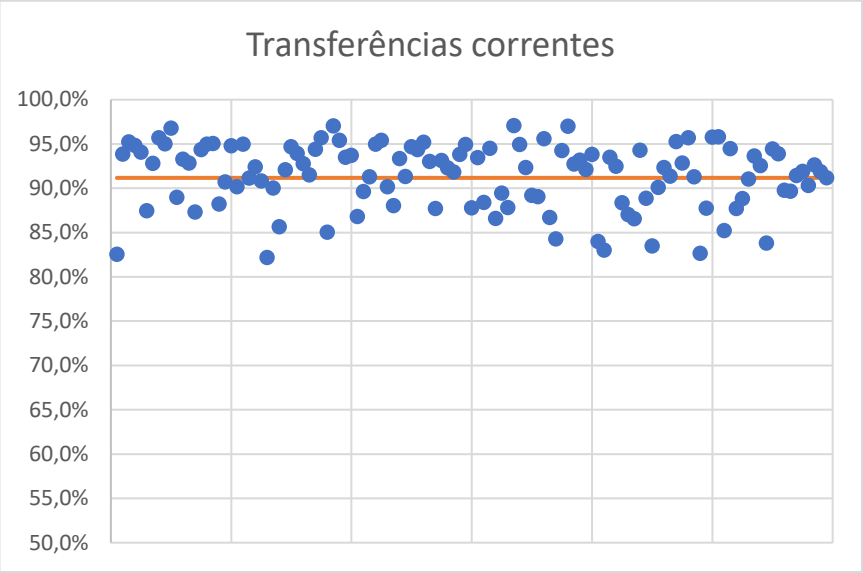
	Municípios do Brasil	**Municípios da Bahia**	**Municípios analisados**	**Município de Una**
Receita própria corrente	29,3%	18,2%	6,4%	16,3%
Transferências corrente[3]	65,7%	77,9%	91,3%	82,6%
Outras receitas correntes	1,9%	0,9%	0,3%	0,1%
Receita de capital	3,2%	3,0%	2,0%	1,1%
	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

A tabela demonstra a forte dependência dos municípios das transferências correntes, aumentando consideravelmente no estado da Bahia, e com alta concentração no universo de municípios analisados, em mais de 90%, e uma baixa arrecadação própria, de cerca de 6,4% do total da receita, representando pouco mais de 20% da arrecadação própria dos municípios do Brasil (29,3%). O município de Una tem uma situação de dependência menor que os municípios baianos analisados, mas ainda assim constata-se o alto grau de dependência das transferências, superior aos municípios da Bahia e do Brasil.

[3] Por decisão judicial, alguns municípios analisados receberam, a título de transferência para a educação, crédito de precatórios do FUNDEB, havendo a necessidade de se fazer um ajuste nas transferências correntes de forma a desconsiderar este crédito, pois alguns valores significativos distorcem a análise pretendida.

Figura 2 – Transferências correntes – exercício 2019 – municípios analisados



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

Dando um enfoque ao universo de municípios analisados e de forma a comparar com o município de Una, para uma visão mais clara da origem dos recursos de transferência corrente, estas foram agrupadas em 7 tópicos, considerando a origem do tributo ou a destinação do uso, pela relevância no total das transferências, conforme Ementário de Natureza da Receita da STN do exercício de 2019:

> **ICMS**: Cota-Parte do ICMS - Registra o valor da arrecadação de receita de transferência da participação de municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, pelo estado.
> **IPVA**: Cota-Parte do IPVA - Registra o valor da arrecadação de receita de transferência da participação de municípios na arrecadação do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA, pelo estado.
> **FPM**: Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios - Cota Mensal - Registra o valor total das receitas recebidas por meio de cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), referente à alínea “b” do inciso I do art. 159 da Constituição Federal.
> **Saúde**: consolida o registro de todos os recursos transferidos pela União, Estado e outras entidades para custear as despesas com saúde

Educação: consolida o registro de todos os recursos transferidos pela União, Estado e outras entidades para custear as despesas com educação
Assistência: consolida o registro de todos os recursos transferidos pela União, Estado e outras entidades para custear as despesas com assistência social
Outras transferências: consolida o registro de todos os demais recursos transferidos pela União, Estado e outras entidades

Tabela 3 – Transferência correntes agrupadas – exercício 2019

Transferências corrente	Municípios analisados	Una
ICMS	10,9%	9,5%
IPVA	0,7%	0,6%
FPM	35,4%	30,3%
Saúde	9,4%	10,6%
Educação	27,6%	26,5%
Assistência	1,0%	1,5%
Outras transferências	6,3%	3,5%
Total de transferências	91,3%	82,6%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

O alto grau de concentração das transferências, no universo de municípios analisados, incluindo Una nesta análise comparativa, propõe distribuição das transferências correntes com forte dependência da União, por meio do FPM e do FUNDEB, que representam juntos 63% do total da receita dos municípios e 56,8% em Una, e numa escala inferior demonstra recursos oriundos da saúde e do ICMS por volta de 10% em ambos os casos.

Como estes recursos têm baixo grau de ação do gestor público municipal para aumentar estas maiores fontes de receita do município, iniciamos a análise da receita própria, mesmo que esta represente apenas 6,4% nos municípios analisados.

As receitas correntes cuja arrecadação é feita pelo município, consideradas receita própria, NR de 1.1. a 1.6. do ementário da Natureza da Receita da STN, foram agrupadas pela sua especificação, tanto do lançado no exercício como da dívida ativa, considerando a origem e relevância no total da receita corrente, conforme Ementário de Natureza da Receita da STN do exercício de 2019:

IPTU: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana: Registra o valor total da arrecadação de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, de competência dos municípios. Tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município.
ITBI: Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis: Registra o valor total da arrecadação de imposto sobre transmissão “inter-vivos” de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis de competência municipal, incide sobre o valor venal dos bens ou direitos transmitidos ou cedidos. Tem o fato gerador no momento da lavratura do instrumento ou ato que servir de título às transmissões ou às cessões.
ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, Registra o valor total da arrecadação de imposto sobre serviços de qualquer natureza de competência dos Municípios. Tem como fato gerador a prestação, por empresa ou profissional autônomo, com ou sem estabelecimento fixo, de serviços constantes em lista própria.
IRRF: Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza, Agrega as receitas originadas de Impostos sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. É receita do município o imposto de renda retido na fonte pelo município pagos a pessoa física (servidores ou terceiros) e pessoa jurídica (terceiros)
Taxa: Agrega as receitas que relacionadas às taxas decorrentes do exercício do poder de polícia ou decorrentes da utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. Ex. taxa de lixo.
Contribuição: Contribuição de Melhoria - Agrega as receitas relacionadas à contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas; e Contribuições - Agrega as receitas originadas de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico, de interesse das categorias profissionais ou econômicas, assim como de contribuições destinadas a entidades privadas de serviço social e de formação profissional.
Patrimonial: Agrega recursos decorrentes da fruição do patrimônio mobiliário e imobiliário do ente público. Ex. aluguel, permissão, concessão; valores mobiliários: remuneração e juros sobre aplicações financeiras, dividendos,
Serviços: Agrega as receitas características da prestação de serviços nas diversas áreas de atividade econômica.
Outros impostos: Receita Agropecuária - Agrega as receitas decorrentes de atividades de exploração ordenada dos recursos naturais vegetais em ambiente natural e protegido; Receita Industrial - Agrega as receitas decorrentes das atividades industriais; e outras receitas de baixa arrecadação.

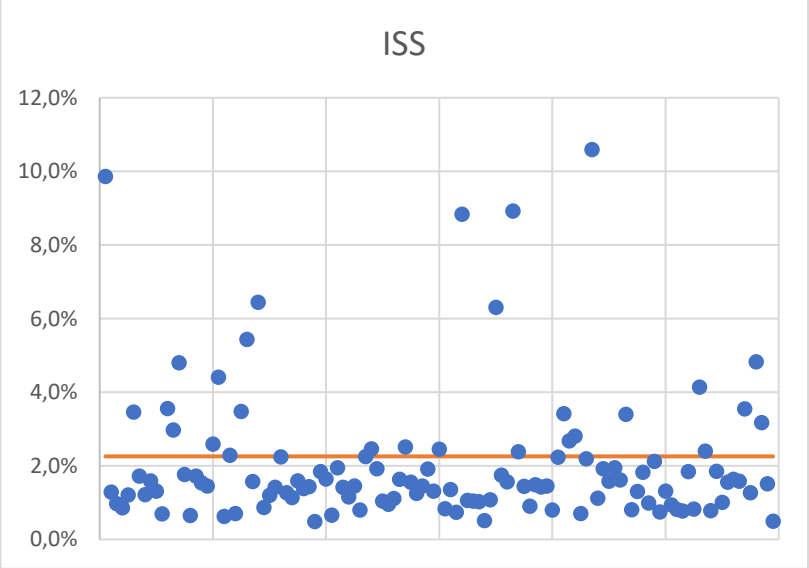
Tabela 4 – Receita própria corrente – exercício 2019

1.1 a 1.6. Receita própria corrente	Municípios analisados	Una
IPTU	0,3%	0,5%
ITBI	0,2%	0,4%
ISS	2,3%	9,9%
IRRF	1,4%	2,5%
Taxa	0,4%	0,4%
Contribuição	0,4%	0,0%
Patrimonial	0,6%	0,7%
Serviços	0,6%	1,2%
Outros impostos	0,0%	0,8%
Total de impostos, taxas e outras RT própria	6,4%	16,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

A análise da tabela demonstra que a maior diferença entre o universo de municípios analisados e o município de Una, em termos absolutos, refere-se ao ISS, demonstrado no gráfico a seguir:

Figura 3 – Arrecadação do ISS no exercício de 2019.

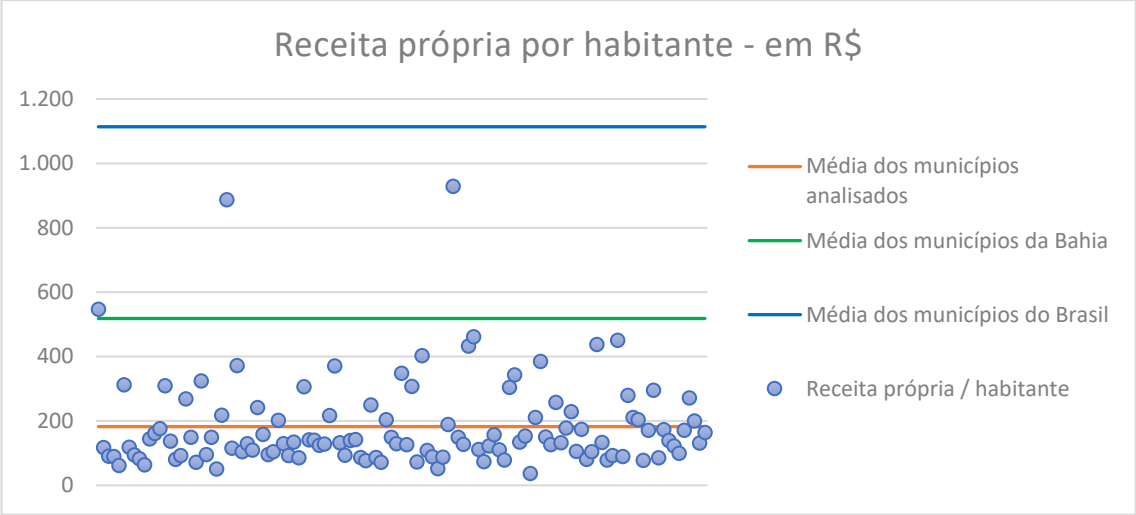


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

O município de Una, primeiro município representado à esquerda no gráfico, é o terceiro em arrecadação do ISS, tendo como base de arrecadação o turismo local que o coloca bem acima da média. O município com maior arrecadação é Madre de Deus, tanto no ISS como no ICMS, onde está localizado um terminal marítimo da Petrobrás, grande gerador de tributos, que o fazem sobressair na arrecadação.

E por fim, uma comparação geral é a receita por habitante, conforme apresentado no gráfico a seguir. O município de Una apresentou arrecadação própria de R$ 547 por habitante, muito superior à média dos municípios analisados, R$ 182, pouco acima da média dos municípios da Bahia, R$ 518, mas bem inferior à média dos municípios do Brasil, R$ 1.114.

Figura 4 – Receita própria por habitante



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

A receita dos municípios brasileiros, é fortemente concentrada nas transferências correntes (65,7%), aumentando no estado da Bahia (77,9%), e extremamente elevada nos municípios analisados (91,3%).

Esta dependência decorre da estrutura tributária nacional, que concentra a arrecadação na União e nos estados, restando muito pouco aos municípios, de acordo com o boletim Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de março de 2021, representado na tabela a seguir:

Tabela 5 – Carga tributária brasileira (2019 e 2020)

Esfera de governo	**Milhões (R$)**			**% PIB**	
	2019	**2020**	**%**	**2019**	**2020**
Governo Central	1.619.104	1.563.542	66,3%	21,86%	20,99%
Governos Estaduais	622.477	635.111	26,9%	8,40%	8,53%
Governos Municipais	166.771	158.188	6,7%	2,25%	2,12%
Governo Geral	2.408.353	2.356.842	100,0%	32,51%	31,64%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da STN

Esta concentração de arrecadação pelo Governo Central e Governos Estaduais, aliado à distribuição tributária prevista na Constituição Federal, base das transferências, deixou pouco espaço para a arrecadação dos municípios, que ficaram com 3 impostos sob sua responsabilidade, além do imposto de renda retido na fonte.

E a arrecadação dos tributos locais, por mais ações que os municípios realizem, tem um caráter arrecadatório que alcança diretamente os seus munícipes, gerando impacto negativo na avaliação do gestor público municipal, em especial nos pequenos municípios, que conhecem tanto o prefeito como os vereadores, canal de diálogo direto com os eleitores, sendo um obstáculo para as alterações legais por pressões locais, o que, por diversas vezes, inviabilizam os trabalhos de aumento de receita.

Estas ações serão tratadas no plano de ação proposto, mas uma alternativa para que o legislativo seja sensibilizado para o aumento da arrecadação própria é a alteração do art. 29-A da Constituição Federal, definindo que o percentual da despesa do Poder Legislativo Municipal seja sobre a receita tributária, excluindo as transferências, de tal forma que a receita da Câmara esteja vinculada somente à receita própria.

Esta análise da receita demonstrou que dentro do universo de municípios analisados, Una se situa relativamente confortável na comparação com seus pares, porém ações podem ser tomadas para o aumento da arrecadação, gerando superávits que possam se reverter em despesas de capital, ou seja, investimento, beneficiando à população do município.

4. DESPESA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

A despesa pública conquistou protagonismo dentro do debate acadêmico desde a obra “A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, do economista inglês John Maynard Keynes, em 1936. Apesar do Presidente Franklin Roosevelt ter assumido a ampliação do gasto público como principal mola propulsora do crescimento da renda nos Estados Unidos da América mesmo antes da referida publicação, o modelo Keynesiano ganhou notoriedade e passou a ser prática disseminada entre os diversos países a partir da década de 1940, principalmente no pós-guerra.

Anos mais tarde, mais especificamente após a década de 1970, a despesa pública passou de “mocinho” para o papel de “vilão”. Enquanto antes era vista pelos governantes como variável de ajuste para aquecer a economia, gerando mais empregos e produção, foi a responsável para explicar a crise global iniciada com a primeira “quebra” do preço do petróleo em 1973, que demonstrou que as grandes economias se encontravam altamente endividadas.

Explicando melhor, era conhecido que a economia de um país naturalmente apresenta ciclos que intercalam períodos de crescimento e de recessão. A teoria de Keynes diz que governos devem taxar e acumular poupança para financiar o aumento de seus gastos no início de uma trajetória recessiva, ampliando a demanda, evitando sua continuidade e aprofundamento. Com isso, os ciclos ficariam mais suaves, não tendo grandes picos ou baixas. No entanto, gestores se sentiram incentivados a colocar em prática apenas uma parte dessa “receita”: gastar para ter bons resultados econômicos e, consequentemente, políticos. Dessa forma, quando a poupança acabou, passaram a se endividar para manter o nível de gastos e quando a taxa de juros dessa dívida subiu durante os anos setenta, reflexo da crise do petróleo, as economias entraram numa situação de bancarrota.

Com esse fato a nível mundial, governos passaram a dedicar mais tempo e atenção ao controle da despesa pública e do nível de endividamento. “Ajuste fiscal” passou a ser o termo da vez e, desde então, esse cuidado foi ampliado, o que resultou na criação de diversos dispositivos de controle, como no Brasil, por

exemplo, da LC 101/200 – Lei de Responsabilidade Fiscal, ou o alto rigor atual para aprovação de novos contratos de operação de crédito que ampliam o endividamento de estados e municípios.

Uma preocupação que motivou debates dentro deste grande tema foi a composição da despesa pública, que se muito concentrada em grupos com características de alta rigidez, pode inviabilizar ou, no mínimo, dificultar um possível ajuste de contas necessário. Assim, quanto mais engessada for a estrutura de gastos de um governo, menos “saudável” são consideradas suas finanças.

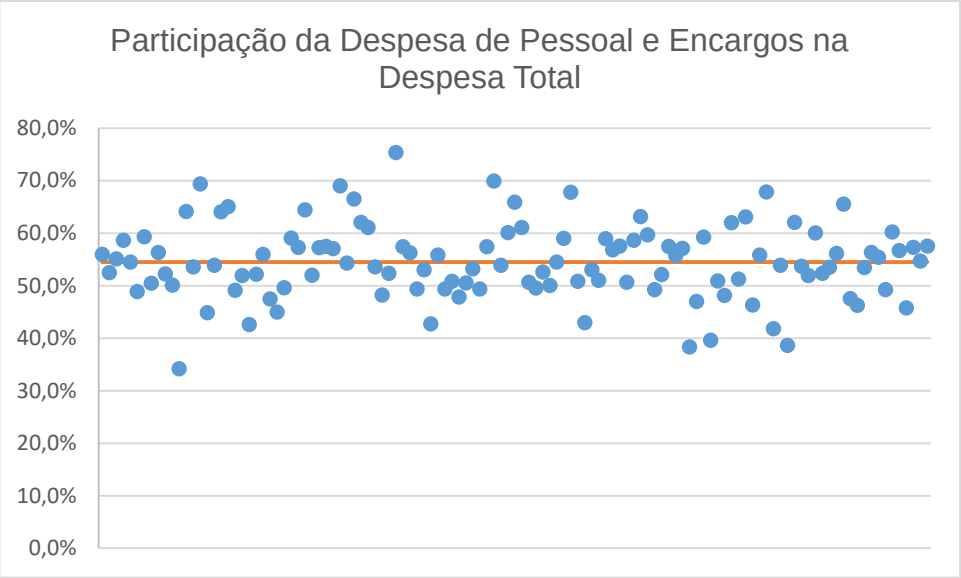
Analisando a estrutura da despesa pública no Brasil, observa-se que na média o pagamento de Pessoal e Encargos representa a maior parte da despesa total, com uma participação de 50,9%. Em segundo lugar, a fatia referente ao custeio da máquina, tecnicamente classificado como Outras Despesas Correntes soma 39,4%. A Despesa de Capital, que é formada em grande parte pelos investimentos, monta os 9%. Por fim, a menor parcela é representada pelos gastos com juros e encargos da dívida, com 0,7%.

Avaliando também o Estado da Bahia, verifica-se que a estrutura é muito parecida com a média brasileira. No entanto, o que importa para este trabalho é a composição da despesa dos 119 municípios selecionados. Nesse grupo, observa-se, em linha com os anteriores, que a maior parte se refere à conta de Pessoal e Encargos. Na média, essa fatia dos desembolsos representa 54,5% do total, número superior à média do Brasil e da Bahia. Da mesma forma, a segunda maior refere-se ao custeio, que representa, na média dessa amostra, 38,3%. Por fim, destaca-se que a Despesa de Capital ficou com 7,2% do total, enquanto o pagamento de Juros e Encargos da Dívida se mostrou inexpressivo para análise, estando presente na estrutura de apenas 16 cidades e com valores absolutos ou proporcionais muito baixos.

Avaliando com um pouco mais de detalhe cada uma dessas fatias que compõem a despesa, nota-se que 57,1% dos municípios comprometem com Pessoal entre 50% e 60% do total, o que demonstra uma alta rigidez da estrutura de gastos, já que ela é naturalmente crescente e de difícil contingenciamento. Apenas 23,5% deles, o que representa 28 cidades, tem uma participação dessa

despesa no total em menos de 50%, conforme pode se visualizar no gráfico de dispersão abaixo, que apresenta a média da amostra com a linha em vermelho. Além disso, 19,3% deles, ou 23 cidades, apresentam esse indicador com valor superior a 60%. O Município de Una está acima da média desse conjunto, com 56,7%.

Figura 5 – Participação da Despesa de Pessoal e Encargos na Despesa Total



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

Essa característica da composição da despesa do conjunto aqui tratado não se difere do resto do país. Inclusive, o fato de Pessoal e Encargos ser o maior grupo de despesas, independente se a análise é feita no nível municipal ou estadual, e apresentar uma alta rigidez, fez com que a administração pública criasse indicadores, inclusive em lei – tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando controlar seu crescimento.

Explicando um pouco melhor a rigidez mencionada, grande parte dos servidores públicos no Brasil, independentemente do nível de governo (municipal, estadual e federal) ou do Poder (executivo, legislativo e judiciário), é formada por profissionais que foram admitidos por meio de concurso público e passaram por estágio probatório, o que torna o vínculo deles efetivo com estabilidade – conforme previsto na Constituição da República. A possibilidade de demissão de um servidor com esse tipo de vínculo é prevista em casos muito

excepcionais, porém, poucas vezes observada na prática. Inclusive, há previsão legal de se demitir servidores efetivos em casos extremos de inviabilidade de pagamento da folha de pessoal, crises econômicas e fiscais, mas isso nunca foi implementado na prática devido à falta de clareza jurídica e aos possíveis impactos políticos da medida.

Na prática, considerando a dificuldade legal de se reduzir o quantitativo de servidores de maneira representativa, essa despesa cresce anualmente, resultado da combinação de: (i) reajustes salariais para recompor a perda do poder de compra ou para propiciar ganhos reais; (ii) desenvolvimento dentro de planos de carreira, e; (iii) benefícios garantidos por lei, tais como adicionais por tempo de serviço, a exemplo de “biênios” ou “quinquênios”. Quando essa ampliação é maior que o crescimento da receita municipal, estamos diante de um cenário onde “sobra” menos recursos para outros tipos de gastos, tais como o custeio e o investimento.

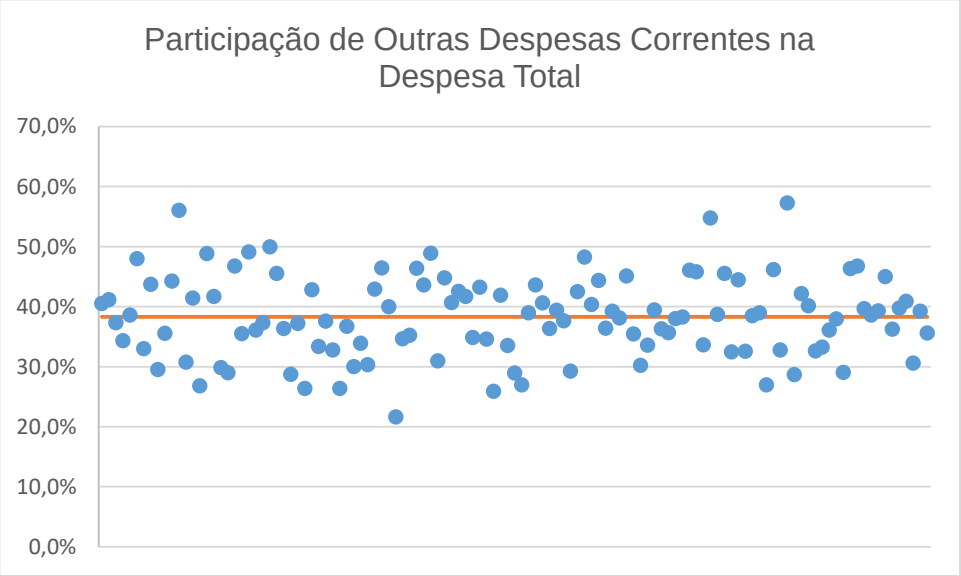
Além disso, segundo Marconato, Parré e Coelho (2021), tal gasto, inclusive, cresceu após a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Ao colocar limites para a despesa nos artigos 19 e 20, o que se criou foi um parâmetro para que ela crescesse, tendo sido observado em vários municípios brasileiros que estavam abaixo desse limite uma aproximação gradual. Na verdade, o referido “teto” passou a ser o objetivo dos sindicatos durante as negociações salariais, independente da condição financeira do governo local.

Concluindo, municípios que possuem um maior percentual de participação de Pessoal e Encargos tendem a apresentar maior rigidez na sua estrutura da despesa e, como consequência, têm maiores dificuldades em fazer gestão da aplicação dos seus recursos. Não é uma possibilidade contingenciar essa parcela para financiar um programa de investimento, por exemplo, ou mesmo para enfrentar períodos de queda na arrecadação tributária, como é observado em ciclos de baixo crescimento ou declínio do PIB. Por isso, avalia-se que a saúde financeira de uma cidade está altamente correlacionada com a variável em questão.

Passando a análise para o grupo Outras Despesas Correntes, comumente chamado de custeio, verifica-se uma dispersão um pouco menor em

relação à média, quando comparado ao gráfico apresentado na Figura 5, comprovado pelo desvio padrão que, neste caso, é de 6,8%, enquanto o anterior era 7,1%. A grande parte dos municípios, cerca de 70% ou 83 cidades, demonstrou que sua fatia do custeio representa entre 30% e 45% da despesa total. Apenas 12,6% da amostra está abaixo desse intervalo e 17,6% acima dele. Esse gasto representa 39,8% do total no Município de Una, valor também superior à média da amostra.

Figura 6 – Participação de Outras Despesas Correntes na Despesa Total



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

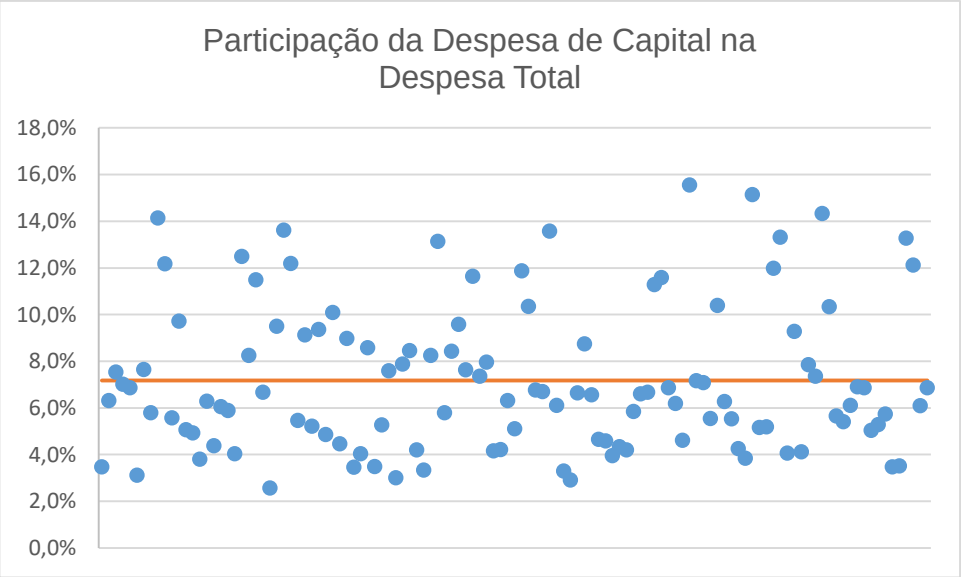
O custeio é formado pelos gastos que estão diretamente relacionados à prestação do serviço público, com exceção da despesa de pessoal, tendo como exemplo a aquisição de bens de consumo, os serviços de terceiros, os aluguéis, a manutenção de equipamentos, e as despesas com água, energia e telefone. Sendo mais claro, ele tende a variar de acordo com o atendimento no centro de saúde, o número de alunos nas escolas, a quantidade de varrição das ruas etc. Cabe destacar que ele também engloba custos das “áreas meio”, que não estão diretamente ligados a prestação de um serviço público na “ponta”. Isso quer dizer que o aluguel da sede da prefeitura, se existente, compõe o custeio da mesma forma que aquele do prédio da escola ou do centro de saúde.

Tendo isso posto, cabe registrar que se deve ter cuidado ao se comparar o nível de custeio entre municípios distintos construindo correlação com a qualidade ou a quantidade de serviço público prestado. Mesmo que sejam do mesmo porte ou apresentem outras formas de similaridades, não se pode interpretar que uma cidade com maior custeio presta mais atendimento do que outro de menor gasto. Isso porque, um aluno ou uma consulta médica tende a ter custos diversos, que depende por exemplo da distância de uma cidade, principalmente se for de pequeno porte, de centro urbanos maiores ou dos preços dos imóveis, por exemplo. Isso quer dizer que o preço de insumos em geral para a administração pública pode ser mais caro devido a sua distância em relação aos centros de produção e/ou de distribuição. Uma cidade histórica ou de grande potencial turístico tende a ter um mercado imobiliário mais aquecido e, por consequência, ter imóveis e aluguéis mais caros. Em última instância, o custo da prestação de serviços públicos depende da capacidade do gestor em realizar boas compras.

Esse assunto é de extrema importância para as finanças públicas. Inclusive há um crescente debate que tem sido intitulado de “qualidade do gasto” ou “qualidade do custeio público” pelos acadêmicos que pesquisam o tema, mas, por extrapolar o escopo deste trabalho, não será aprofundada a análise nesse sentido. Considerar-se-á simplesmente o valor do grupo de despesa Outras Despesas Correntes sem considerar o detalhamento da aplicação desse recurso e o retorno que ele traz para a qualidade de vida dos munícipes em questão.

Um importante ponto a se analisar neste trabalho é a margem que esses municípios possuem para realizar investimentos e, além de ampliar seus ativos fixos, incrementar de maneira substancial a infraestrutura da cidade e, por consequência, a capacidade de atuação do Estado. Somando o gasto com pessoal e custeio, percebe-se uma pequena fatia restante dos desembolsos destinada à Despesa de Capital. O gráfico abaixo demonstra que a amostra selecionada possui um percentual médio de 7,2%, sendo que 96 cidades ou 80,7% delas apresentaram esse indicador com valor inferior a 10%. O desvio padrão é de 3,1%, o que indica menor dispersão em relação à média. Por fim, destacando o Município de Una, esse percentual foi de 3,1%.

Figura 7 – Participação da Despesa de Capital na Despesa Total



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados Finbra/STN

O debate acerca da importância do investimento público é muito rico dentro das diversas escolas do pensamento econômico, pensando em um contexto mais amplo, abarcando os três níveis de governo. Há uma divergência de entendimento sobre a causalidade existente na correlação entre investimento e outras variáveis, tais como nível de emprego e PIB, em uma economia no seu nível de equilíbrio de longo prazo, mas é muito próximo de um consenso que a despesa de capital exerce um efeito mais amplo que os demais componentes da despesa, uma vez que impacta positivamente na oferta e na demanda – os demais se restringem a efeitos sobre a demanda. Na oferta, ao ampliar a infraestrutura, agrega capacidade produtiva de bens e serviços, enquanto na demanda está associado a expansão da renda e do emprego.

Inclusive, segundo Orair e Siqueira (2016), o investimento público tem a capacidade de contribuir para estabilidade das flutuações cíclicas do produto, uma vez que, em períodos de oscilação econômica e grande incertezas, o capital privado tende a migrar para ativos de baixo risco, tal como títulos públicos. Em oposição a esse movimento, desde que haja margem fiscal para isso, governos tendem a elevar seus níveis de investimento, já que não buscam ganhos financeiros como lucros, objetivando estabilizar ao induzir o crescimento.

> Sob tal perspectiva, a manutenção da taxa de investimento público em níveis estáveis e elevados pode reduzir a vulnerabilidade da economia às crises e atuar como um indutor do crescimento econômico. (ORAIR e SIQUEIRA, 2016, p. 940)

Outros estudos demonstram, a partir de modelos econométricos, que a ampliação do investimento público no Brasil gera impacto positivo no crescimento do produto, considerando o curto, o médio e o longo prazo. Isso quer dizer que a cada real gasto em investimento agrega mais que um real no PIB, independente do horizonte de tempo. Moura (2015) demonstra que a expansão do gasto com custeio, mesmo que exerça esse efeito na renda de curto prazo, gera um multiplicador menor que um para o médio e longo prazo, podendo chegar a ser inclusive negativo, em virtude da necessidade de ajustes futuros no sentido de se reduzir despesas públicas. Porém, quando o estudo considera o gasto com investimento, o resultado é coerente com o exposto acima, incrementando o PIB em valor superior ao despendido mesmo no longo prazo.

> Um maior estoque de capital público gera ganhos de produtividade privados, ampliando os investimentos e a capacidade produtiva da economia apontando para as vantagens de uma política fiscal baseada em investimento em infraestrutura em detrimento de gastos em consumo. (MOURA, 2015, p. 76)

Pires (2014) contribui para esse entendimento demonstrando que o multiplicador da renda a partir do aumento do custeio não foi significativo, ao passo que seus resultados indicaram que o valor despendido em investimento gera crescimento na renda entre 1,4 e 1,7 vezes.

Cabe reforçar mais uma vez que esses trabalhos foram construídos a partir de dados do gasto público considerando todas as esferas de governo, não se atendo apenas aos municípios, como é o foco deste trabalho. Mas de qualquer forma, é um importante indicativo empírico, que os gastos com despesa de capital exercem um impacto positivo na atividade econômica. Dessa forma, é preferível que os gestores tenham atenção a esse ponto e busquem ampliar a fatia dessa despesa em detrimento ao gasto de pessoal e custeio.

Além do exposto, a presença de uma parcela expressiva de despesa de capital na despesa total pode contribuir muito na gestão financeira e

orçamentária dos municípios em períodos de redução da arrecadação ou necessidade de aumento de gastos extraordinários, como vivemos durante o período de enfrentamento da pandemia de COVID-19, uma vez que, diferentemente da despesa de pessoal e do custeio, já explicados, a despesa de capital não tem rigidez e, portanto, pode ser mais facilmente contingenciada a partir do adiamento dos investimentos. Assim, tradicionalmente os cortes orçamentários recaem sobre as despesas de capital.

Isso pode, depois da apresentação desses últimos trabalhos acadêmicos, parecer um contrassenso, mas como os estados e municípios não têm formas alternativas de financiamento, tal qual o Governo Central tem a partir do uso da política monetária caso tenha desequilíbrios orçamentários e financeiros, tais entes acabam tendo que realizar o ajuste pelo lado da despesa, contingenciando-a, por simples falta de opção. Neste ponto cabe lembrar que a garantia de equilíbrio fiscal, muitas vezes, não é uma simples decisão do gestor. Após a publicação da LRF, todo governante tem que finalizar seu mandato com recursos em caixa suficientes para arcar com os compromissos contratuais assumidos ao logo da gestão, conforme artigo 42.

Gobetti e Klering (2007 *apud* Afonso et al., 2017) comprovaram que municípios com melhores indicadores fiscais apresentaram superávit maiores associados a menores despesas de Capital, o que reforça a ideia de que os ajustes fiscais necessários acabam por reduzir os investimentos.

Concluindo, o que se pode verificar da despesa pública relativa aos municípios selecionados é que, assim como no Brasil ou mesmo na Bahia, o grupo Pessoal e Encargos tem a maior participação na despesa total. A parcela das Outras Despesas Correntes também apresentou tamanho destacado. O fato é que, tanto a despesa de pessoal quanto a de custeio apresentaram valores maiores para amostra, superiores aos números médios do País e do Estado. Enquanto a média nacional para a soma desses dois grupos de despesa está em 90,3%, no conjunto dos municípios selecionados está em 92,9%, o que quer dizer que sobra menos espaço para as despesas de capital. Focando na cidade de Una, observa-se uma situação ainda pior, chegando a representar 96,5%.

Assim, avaliando a qualidade da composição das despesas a partir do seu nível de flexibilidade e condições para ajustes e contingenciamentos, bem como pela participação da Despesa de Capital, dada sua importância para o crescimento do produto, pode-se afirmar que a composição das despesas dos municípios baianos entre 15 e 25 mil habitantes apresenta pior qualidade na sua formação em relação à média do Brasil e da Bahia, pois demonstra maior rigidez e menor gasto com investimentos. Una teve números ainda piores que a amostra selecionada. Sendo assim, cabe a este trabalho desenvolver um plano de ação objetivando melhorar a situação apresentada para o município em destaque, e, tendo em vista a similaridade entre as cidades tratadas, este estudo possa ser replicado ou facilmente adaptado para os demais entes.

5. PLANO DE AÇÃO PARA O MUNICÍPIO DE UNA

No período compreendido entre os anos de 2015 e 2019, conforme parecer prévio das contas anuais, elaborado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, o município de Una vem alternando resultados financeiros entre déficit e superávit, demonstrando fragilidade na manutenção de um equilíbrio orçamentário e no cumprimento das diretrizes impostas pela LRF. A rigidez de algumas despesas, sobretudo decorrente dos gastos com pessoal, que em alguns anos ultrapassou o limite de 60% da Receita Corrente Líquida – RCL, fixada pela lei mencionada, compromete o potencial de investimento na Cidade. Destaca-se também que, considerando as obrigações constitucionais, onde 25% de parte da arrecadação deve compor os gastos com a educação e 15% com a saúde, o município nesse período de análise destinou percentuais acima dos mínimos legais, em detrimento a execução de políticas públicas em outras áreas.

A dívida consolidada sobre a RCL ultrapassa 100%, abaixo do limite legal de 120% – conforme estabelecido pela Resolução do Senado Federal n° 40, de 2001 –, mas sublimando o desajuste entre receitas e despesas. O município possui baixo percentual de arrecadação própria frente às receitas, possui cadastro de registro de contribuintes desatualizado, dificultando as ações para implemento de receitas, além de baixa arrecadação decorrente da cobrança da dívida ativa. Cumpre-se ressaltar ainda que o município de Una vem perdendo população, como indica projeção realizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Censo 2010: 24.110 hab.; projeção 2020: 18.544 hab.), dados que podem implicar numa redução de FPM (Fundo de participação dos municípios), principal receita municipal.

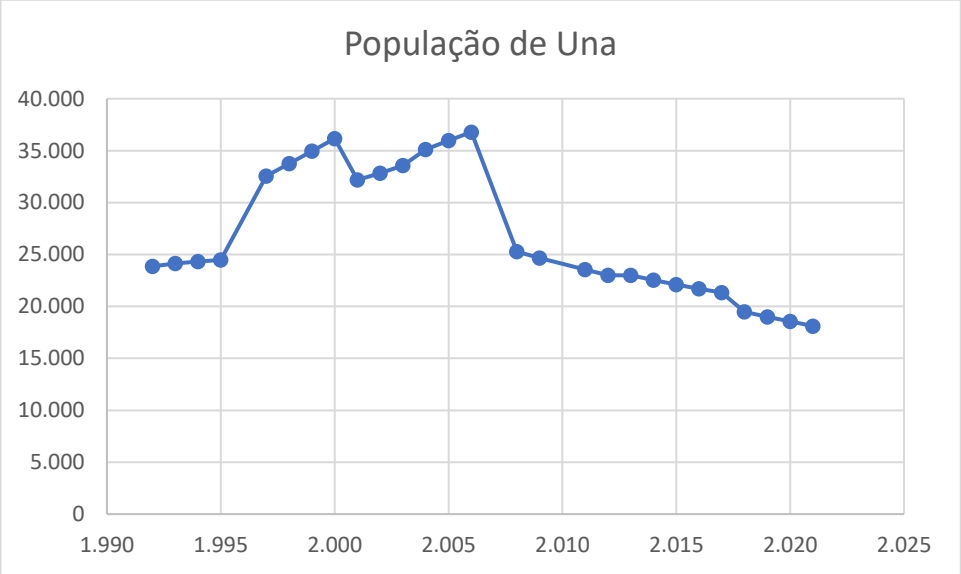
Num cenário cada vez mais desafiador, onde a imprevisibilidade dos diversos segmentos que influenciam a gestão pública municipal dificultam tomadas de decisões assertivas, a população cada vez mais envolvida nas decisões do setor público, seja pela força das mídias sociais ou por modelos de gestão mais participativos, o equilíbrio nas contas públicas configura-se como o primeiro passo para uma gestão pública municipal eficiente, eficaz e efetiva,

onde se faz necessário um plano para uma gestão fiscal mais equilibrada, evidenciado pela análise de alguns indicadores financeiros do município de Una.

Dessa forma, trabalhando inicialmente com as transferências correntes aos municípios, destaca-se que elas têm características próprias definidas na legislação, que demandam algumas ações do gestor municipal para gerar aumento de receita.

A maior fonte de receita do município, o FPM, representando 30,3% da receita total, tem como base de cálculo principal a localização do município e sua população, variáveis que independem do gestor. Porém, no caso de Una, há um agravante em relação a sua população, que vem diminuindo ao longo dos últimos anos, o que pode resultar numa perda da participação do FPM, bem como do FUNDEB caso haja diminuição no número de alunos, e cuja queda pode, a médio e longo prazo, comprometer significativamente a receita do município.

Figura 8 – Variação populacional no município de Una (1992-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE

Uma ação na busca do aumento das transferências deve ter foco nas receitas não obrigatórias, também chamadas voluntárias, podendo ser aplicadas tanto para as correntes como as de capital, na busca de recursos junto à União, estado ou órgãos e agências de fomento, para aplicação nas áreas fins, como

educação, saúde, assistência, esportes, turismo, segurança, infraestrutura urbana e viária, entre outros.

Esta ação pode ser realizada por meio da criação de um escritório de projetos, para estudar as demandas do município nas suas mais diversas áreas e, ao mesmo tempo monitorar nas demais esferas de governos oportunidades de recursos oferecidas aos municípios, de forma a que se possa conciliar a demanda e oferta, e desenvolver o projeto adequado para a captação de tais recursos, que podem ter características de fundo perdido, participação do município, ou por meio de operações de crédito.

A situação local do município deve ser considerada na criação do escritório, levando-se em conta a disponibilidade de recursos humanos com formação e conhecimento para executar a tarefa. Em geral, este recurso é escasso no município deste porte, podendo o gestor optar por contratar serviços de terceiros para a execução da tarefa.

Estas transferências têm um forte componente político entre os governos municipal, estadual e federal, conforme apresentado por Rezende (2012), demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1 – Relações políticas e acesso dos municípios a recursos

		Relação do estado com o governo federal	
		Alinhada	Não alinhada
Relação do município com o governo federal	Alinhada	Muito favorável	Favorável
	Não alinhada	Muito desfavorável	Desfavorável

* As combinações possíveis referentes ao alinhamento político com o governo federal incluem a coalizão que tem o poder no Congresso sobre o orçamento federal.
Fonte: Rezende (2012).

Em relação aos dois tributos estaduais que o município tem participação direta na arrecadação, IPVA com 50% e ICMS com 25%, as ações têm suas características próprias.

No caso do IPVA, a participação é relacionada aos veículos emplacados no município, com poucas possibilidades de mudança, exceto pelo incentivo aos proprietários que tenham domicílio no município licenciarem no local, e fiscalização para que não se licencie em outro município.

Uma gestão de incentivo para o aumento do ICMS pode ser feita, mas o retorno é a longo prazo, pois a definição da instalação de empreendimentos que gerem recurso depende de muitas variáveis, e o poder do gestor acaba se restringindo a benefícios de outra natureza, tais como isenção ou redução dos tributos municipais (IPTU, ITBI, ISS e taxas), que no cômputo geral dos empreendimentos tem baixo impacto.

Partindo para as receitas correntes próprias, em que pese ter uma participação pequena na arrecadação total, é onde há mais espaço para crescimento, pois ações efetivas dependem apenas do gestor público municipal, que pode adequar a legislação, bem como sua estrutura de dados e de fiscalização, possibilitando aumentos significativos.

O **IPTU** é o tributo em que o gestor tem mais opções para um aumento de arrecadação, pois depende exclusivamente do município, podendo realizar diversas ações, isoladamente, concomitante, de forma contínua, ou um misto delas, dependendo da situação do município, da disponibilidade de recursos e da concordância legislativa.

a) Atualização da base cartográfica, podendo ser efetuada por voo e reconstituição digital e/ou por fiscalização no local, de forma que a base de dados reflita a realidade, considerando todos os imóveis do município, suas construções e destinação de uso;

b) Revisão da planta genérica de valores (PGV), base de cálculo do IPTU. A PGV consiste na apuração, a preço de mercado, do valor do metro quadrado de terreno, separado por regiões homogêneas, sem calcular o valor da construção. Com base neste preço do metro quadrado, multiplica-se pela área do terreno e obtém-se o valor total do terreno;

c) Atualização dos valores de metro quadrado de construção, utilizado para calcular o valor da construção, pela multiplicação da quantidade de metros quadrados de área construída pelo valor do metro quadrado;

d) Revisão das alíquotas aplicadas para cálculo do valor do imposto, tendo como base o valor venal do imóvel, somatório do valor venal do terreno acrescido ao valor venal da construção, que multiplicado pela alíquota obtém-se o valor do imposto;

e) Melhoria nos índices de cobrança de dívida ativa, com rotinas de cobrança administrativa, inclusive com call center de resultados, seguido de protesto e cobrança judicial.

O **ISSQN,** maior receita própria do município, e muito superior à média dos municípios analisados, tem este volume decorrente do complexo turístico da Ilha de Comandatuba. Destacamos algumas ações que possibilitam aumentar a arrecadação:

a) Atualização cadastral de todos os contribuintes sediados ou que prestem serviços no município, garantindo que recolham o imposto devido na local correto;

b) Revisão de alíquotas no espectro de 2% como valor mínimo para os contribuintes que recolhem na sede da empresa e podem escolher onde estar sediado, e de 5% como valor máximo para os contribuintes que tem que recolher seus tributos no município ou que a sede tenha que ser no município;

c) Ações de fiscalização para combater e evitar a sonegação;

d) Melhoria nos índices de cobrança de dívida ativa, com rotinas de cobrança administrativa, inclusive com call center de resultados, seguido de protesto e cobrança judicial.

O **ITBI** também pode gerar ganhos na sua arrecadação com a utilização dos valores apurados na revisão da planta genérica como base de cálculo, bem como a revisão de alíquotas, comparando com os municípios referenciais e, se for o caso, definir a nova alíquota.

Algumas decisões recentes possibilitam que a base de cálculo do **IRRF** seja ampliada, além daquelas tradicionais, os servidores municipais, podendo o município estabelecer uma rotina para ampliação da base arrecadatória para todos os fornecedores da administração.

A implantação da Lei 14.026 de 2020, que atualizou o marco legal do saneamento básico, estabeleceu que os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada por meio de remuneração pela cobrança dos serviços, obrigando a que os municípios cobrem a taxa de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos na forma de **TAXAS**,

tarifas e outros preços públicos, conforme o regime de prestação do serviço ou das suas atividades. E esta remuneração deve custear todo o serviço prestado.

E, por fim, um tema muito controverso, questionado e discutido, mas que pode e deve ser desenvolvido é o de incentivos fiscais, que num primeiro momento aparenta uma renúncia de receita, contudo no curto e médio prazo pode gerar um incremento significativo na arrecadação municipal.

No caso de Una, tendo em vista suas características litorâneas e de grande diversidade e preservação ambiental, com forte apelo turístico e a disponibilidade de um aeroporto no município, uma política de incentivos tributários e investimento em infraestrutura que possibilite a implantação e ampliação do turismo local aumentará a arrecadação direta e indireta com a geração de novos empregos e fomento à economia.

Passando para o lado das despesas, a proposta deste trabalho é conter a despesa de pessoal, melhorar a qualidade do gasto de custeio, ampliar a participação da despesa de capital e, por fim, criar uma estrutura de acompanhamento fiscal, ampliando a governança fiscal na Cidade.

Primeiramente, para tratar da maior despesa – a de pessoal –, deve-se iniciar o mais rápido possível uma análise de adequação da força de trabalho. Explicando melhor, é muito comum haver falta de mão de obra em uma secretaria ou área específica, enquanto outros locais têm excesso de servidores. Assim, um trabalho bem feito, que pode ser feito paulatinamente, avaliando cada órgão de uma vez, vai trazer um diagnóstico bem aferido da distribuição de servidores pela estrutura da Prefeitura. A ideia de se fazer por partes tem o objetivo de tornar o trabalho mais barato, demandando um gasto mensal menor.

Esse trabalho irá auxiliar na realocação dos servidores e na definição da abertura de novos concursos públicos de seleção de pessoal. Nunca se deve abrir um concurso dessa natureza sem antes conhecer a verdadeira demanda existente, ou mesmo colocar um número de vagas maior no edital – por desconhecimento ou outro motivo qualquer. Inúmeras decisões judiciais dão ganho de causa aos indivíduos que foram aprovados em concurso e não foram nomeados, quando se comprova que o quantitativo mínimo de cargos previsto

no edital não foi atingido, mesmo que o Município não precise mais daquele novo servidor, que termina por ser nomeado via decisão judicial.

Além disso, é imprescindível para municípios de pequeno porte, evitar a estruturação de diversas carreiras com atribuições específicas. O esforço deve ser sempre na organização em planos de carreiras genéricos, onde um servidor pode desempenhar diferentes funções dentro da Prefeitura. Um exemplo específico é a existência da carreira de professor de ensino infantil e de professor de ensino fundamental, observada na maioria do país. Por mais que pareça lógico que as especificidades de cada uma sejam claras, tendo apenas uma carreira, pode-se, por exemplo, alocar um professor que está com pouca dedicação no ensino fundamental para atender uma nova demanda de uma turma do infantil e vice-versa. Caso contrário, ter-se-ia que ampliar o quadro de pessoal para atender à necessidade mencionada. Portanto, planos de carreiras com atribuições mais genéricas facilitam a realocação da mão de obra existente, diminuindo a necessidade de ampliação do número de servidores.

Outro ponto, no que diz respeito a contratação de pessoal, é a avaliação criteriosa da demanda antes de se publicar um novo concurso público. Muitas vezes a demanda que se quer atender é por um período determinado. Sendo mais claro, um prefeito, ao decidir executar um novo plano de projetos, faz um concurso público para contratar técnicos especialistas para esse fim. No entanto, como se trata de projetos que, por natureza, têm início, meio e fim, após sua conclusão a prefeitura terá um quantitativo de servidores desnecessário, que acabará sendo alocado em locais muitas vezes sem a devida necessidade.

Diante disso, deve-se avaliar a contratação temporária realizada por meio de processo seletivo simplificado – PSS. Esse recrutamento permite, por exemplo, um contrato de trabalho de 24 meses, prorrogável por igual período. Sempre deve-se seguir uma máxima: quanto menos servidores efetivos, mantendo-se as demais variáveis constantes, melhor. A explicação disso é muito intuitiva depois do exposto no Item 4 deste trabalho. Ademais, quanto maior o quantitativo de servidores efetivos, maior também será, no médio e no longo prazo, os dispêndios com o plano de previdência.

Em se tratando de previdência social, esse tema deve ser um dos mais cuidados por um governante, dada a situação que se encontram os estados e municípios brasileiros, onde os aportes financeiros aos falidos planos de repartição simples drenam parte significativa dos recursos próprios de livre utilização. Uma vez que o Governo Federal fez sua reforma e não a estendeu para os demais entes, sugere-se aos municípios que possuem Regime Próprio de Previdência Social (não é o caso de Una), verificar todo seu regramento em comparação ao que foi feito na União e em alguns estados. Basicamente a questão é ampliar o tempo de contribuição e a idade mínima como requisito da aposentadoria, bem como regras de concessão de pensão por morte. Essas mudanças reduzem o déficit existente no modelo brasileiro até então, onde a contribuição do servidor e a patronal não são suficientes para bancar os benefícios quando aposentado.

Outro ponto de atenção é relativo aos reajustes e aumentos anuais. Como já foi citado neste trabalho, com a criação da LRF, a despesa de pessoal passou a ter um parâmetro que fez com que municípios que tinham uma boa relação “despesa de pessoal/RCL” se aproximassem do limite da lei, mesmo, muitas vezes, tendo que sacrificar o investimento planejado. O erro é que diversos atores compreenderam que se há espaço entre o indicador apresentado por uma prefeitura e o teto estabelecido pela regra, existe dinheiro para pagar, portanto, pode-se ampliar essa despesa, concedendo reajustes acima da inflação. O que se deve fazer é calcular qual é a receita que pode ser utilizada para pagamento de folha de pessoal, excluindo-se por exemplo, receita de convênio e outras vinculadas. A partir disso, o que crescer esse “bolo” pode ser repassado no máximo na mesma proporção. Com essa regra, ao longo dos anos, o município vai reduzindo seu comprometimento com a folha de pagamentos. Em síntese é simplesmente fazer o inverso que foi feito nos últimos anos.

Ainda tratando da despesa de pessoal, sugere-se ainda rever os benefícios estabelecidos em lei que não mais fazem tanto sentido nos dias atuais. Por exemplo, há em diversos estados e municípios leis que concedem gratificações pecuniárias por tempo de serviço, sem nenhuma avaliação de mérito ou produtividade do servidor. Isso quer dizer que indiferentemente daquilo

que ele produz ou dedica ao serviço público, receberá gratificações adicionais com o tempo que permanecer no cargo. Sugere-se rever essa legislação, caso exista, alterando essa lógica para uma metodologia que garanta ao servidor maior salário de acordo com seu desempenho e/ou formação. Tal mudança já foi implementada em diversos entes da federação e possui rico debate na academia.

A primeira coisa a ser feita na análise do custeio de um ente é um diagnóstico que responda a uma pergunta central: “para onde o dinheiro está indo?” Parece, no primeiro momento, que se trata de uma pergunta simples que qualquer gestor sabe responder, mas na prática, não é. Mesmo considerando um prefeito que já esteja no meio do seu mandato, as alterações que ocorrem ao longo dos meses, tais como novos projetos, reajustes contratuais com índices distintos, ampliações de serviços, podem alterar completamente a composição do custeio. Tendo essa informação, deve-se avaliar se essa despesa está coerentemente alocada das prioridades estabelecidas pelo prefeito.

O segundo passo é analisar a gestão do processo de realização da despesa e seus impactos. Para isso, sugere-se algumas reflexões:

- Quais são os maiores gastos de custeio da Prefeitura?
- Quem autoriza uma nova despesa?
- Essa prerrogativa é clara e controlável?
- Qual a base para se tomar essa decisão?
- Há pessoas responsáveis por negociar os reajustes contratuais?
- Alguém compara o custo de um contrato com o mesmo fornecimento na prefeitura vizinha?
- Qual é o custo aluno na cidade e no entorno?
- Busca-se aluguéis mais baratos que os praticados atualmente para substituí-lo ou para usar como contraponto no próximo aditivo?

As perguntas podem ser infinitas, mas o objetivo deste trabalho é demonstrar que é imprescindível entrar a fundo na composição do custeio e questionar se não há nada a ser feito para melhorar a aplicação do recurso público, pensando sempre na ampliação da eficiência do gasto. Para isso, alguns governos partem para a criação de uma estrutura de acompanhamento e gestão

desses gastos, podendo inclusive estender para o controle dos demais grupos de despesas.

Para tanto, indica-se a formalização dos processos para garantir o gerenciamento permanente e a criação de uma lei que estabeleça uma estrutura responsável por exercer essa governança. Na sequência, faz-se necessário um decreto para atribuir as competências a essa nova estrutura de governança fiscal, além de definir sua estrutura, atribuições e funcionamento.

Na avaliação deste estudo, deve-se conter como competência, no mínimo, o apoio ao prefeito no alinhamento entre execução da política pública e as prioridades definidas pela estratégia adotada, bem como na garantia da melhoria da saúde fiscal do município.

A composição deve ser feita, pelo menos, pelo secretário de fazenda ou finanças, secretário de planejamento e secretário de governo. Desta forma, garante-se um debate que avaliará a disponibilidade orçamentária e financeira, o alinhamento com as prioridades definidas na Lei Orçamentária Anual – LOA e no Plano Plurianual – PPA, assim como as demandas de caráter político, que não podem ser desprezadas, mesmo que não estejam constando dos instrumentos oficiais de planejamento. Vale ressaltar, ainda, que um grupo muito grande não é produtivo para essa finalidade, embora seja necessária a participação das pessoas de confiança do prefeito. Sugere-se aproximadamente 4 membros e o acompanhamento, na medida do possível, do próprio prefeito.

Claramente é imprescindível que o referido grupo seja apoiado por uma instância mais operacional que organizará as pautas e as atas das reuniões periódicas, que podem ser semanais ou quinzenais, procedendo com os devidos comunicados. Esse grupo também deve liderar estudos que objetivem conhecer e implementar medidas de sucesso de outros locais no sentido de redução da despesa pública.

Sugere-se definir que esse grupo seja o responsável por aprovar: (i) a proposta orçamentária encaminhada ao Poder Legislativo, garantindo a estratégia, e; (ii) a programação orçamentária anual, compatibilizando-a com a disponibilidade de recurso, sem prejuízo da possibilidade de revisões extraordinárias ao longo do exercício financeiro. A partir delas, tem-se que

construir mensalmente as projeções orçamentárias e financeiras para o exercício vigente, fornecendo informação qualificada para a tomada de decisão. A partir disso, analisa e aprova:

- cada processo licitatório, celebração de contratos e aditamentos;
- despesas de investimento;
- celebração de convênios e aditamentos;
- patrocínio, eventos e despesas com serviços de publicidade e propaganda;
- contratação de operação de crédito;
- criação, revisão e modificação de planos de carreira;
- negociações salariais;
- concessão de benefícios a servidores públicos;
- concursos públicos;
- o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e os planos anuais de investimentos, e;
- quaisquer ações de qualquer natureza cujo objetivo seja a garantia do equilíbrio fiscal e financeiro do município.

Dessa forma, toda e qualquer despesa, seja ela nova ou de simples continuidade de uma rotina, será avaliada criteriosamente por esse grupo formado pelo “núcleo duro” do governo e, certamente, resultará em uma economia de despesas de pessoal e custeio, que ampliará a margem de investimento do município.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O equilíbrio fiscal do Estado brasileiro é peça fundamental para que haja desenvolvimento econômico, com as finanças públicas estruturadas, dívida pública controlada e um orçamento com receitas suficientes para arcar com as despesas e atender as demandas sociais.

Esta premissa é válida para as três esferas de governo, federal, estadual e municipal, e a partir da edição da Lei Complementar 101/2000 que regulamentou a Lei 4.320 de 1064, estabeleceu critérios para a busca do equilíbrio fiscal e estabeleceu punições ao gestor na esfera penal às infrações cometidas nos dispositivos da lei.

A gestão orçamentária e financeira, lastreada no equilíbrio fiscal, está centrada na busca de ações que persigam o aumento consistente das receitas e a ampliação da eficiência e da eficácia na gestão do gasto público.

O ambiente analisado neste trabalho, 119 municípios do estado da Bahia, com população entre 15 e 25 mil habitantes, apresentou uma forte dependência das transferências de receita recebidas do estado e da União, representando 91,3% da receita total, ao passo que as receitas próprias representam 6,4%. Esta enorme desproporção entre as fontes de receita, geram pouco espaço de crescimento na arrecadação total, mas que o município tem que atuar para que possa manter o serviço prestado à população e ampliar sua capacidade de investimento. O município de Una, foco desta análise, está numa situação melhor que o universo de 119, com uma receita própria de 16,3%, mas eventuais ações de esforço de aumento da arrecadação, que possibilitem duplicar a receita de IPTU, aumentaria a receita total em apenas 0,5%, além e claro de todo o desgaste político que esta ação geraria.

Pelo lado da despesa, o maior gasto, 54,5%, é com pessoal e encargos, seguido por despesas de custeio, 38,3%, referente principalmente a serviços de terceiros e material de consumo, e pelas despesas de capital, corresponde a 7,2%, o que demonstra o alto gasto com a folha de pagamento, despesa praticamente incomprimível, gerando um percentual de investimentos abaixo da média nacional (9%) e do estado da Bahia (8,8%). Destacando o município de

Una do universo de 119 municípios analisados, a situação requer mais foco, pois o gasto com pessoal representa 56,7% e as despesas de capital 3,5%.

Diante deste quadro de forte dependência das transferências de receita e do alto percentual de gasto com pessoal e encargos, o plano de ação proposto para o município de Una, que pode ser replicado a outros municípios, apresenta alternativas para o aumento da receita própria, com ações no IPTU, ISS, ITBI, IRRF e taxas, bem como na gestão da despesa, com foco em pessoal, e nas despesas de custeio, pois o superávit orçamentário e financeiro, é obtido por ações de aumento de arrecadação e controle dos gastos.

Este plano de ação proposto, objetiva a melhoria do resultado fiscal de forma a que os recursos obtidos possam ser utilizados para novos investimentos, por meio de despesas de capital, que beneficiam diretamente o cidadão, atende suas demandas sociais, e não tem caráter de despesas continuada, não impactando exercícios financeiros futuros, possibilitando que os novos gestores possam realizar novos investimentos no município.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. A. Federação na encruzilhada. **Revista Rumos: Os caminhos do Brasil em debate,** v. 1, n. 2, p. 29-38, 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil)

AFONSO, J. R. R. et al. **Indicadores de Gestão Fiscal e de Qualidade do Gasto nos Municípios Brasileiros: Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nas Prefeituras.** Cambridge, MA, EUA: Lincoln Institute of Land Policy, 2017. 61 p. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/rodrigues_afonso_wp17jr1po.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2022.

AFONSO, J. R. R.; CASTRO, K. P. de. Carga Tributária Bruta de 2019: Recorde Histórico e Evidências Federativas. **Portal de Economia do José Roberto Afonso,** 2020. Disponível em <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>. Acesso em: 8 fev. 2022.

ALMEIDA, D.C. O Pacto Federativo brasileiro. **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a. 1, nº 61. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/direito-constitucional/182/o-pacto-federativo-brasileiro.> Acesso em: 8 fev. 2022.

ARAUJO, W. F. G.; CORREA, I. M.; SILVA, F. A. R. e. Descentralização e federalismo fiscal: algumas considerações sobre o âmbito intramunicipal. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 2003, Atibaia, São Paulo. **Anais [...].** [S.l.:s.n.], 2003. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/7/enanpad2003-gpg-1346.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Estatísticas Fiscais.** Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasfiscais>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.** Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Ementário de Natureza da Receita - 2019.** Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/ementario-da-classificacao-por-natureza-de-receita-tabela-de-codigos/2018/26>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020.** Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp173.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm>. Acesso em: 4 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim: Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral.** Brasília: STN; SEF; ME, 2021. <Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_ PUBLICAÇÃO:38233>. Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. **Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, Finbra – Finanças do Brasil.** Contas anuais. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf > Acesso em: 1 fev. 2022.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **77ª Reunião Geral - Secretários de Finanças debatem Pacto Federativo e novo Fundeb.** Disponível em: <https://fnp.org.br/noticias/item/2231-77-reuniao-geral-secretarios-de-financas-debatem-pacto-federativo-e-novo-fundeb> Acesso em: 4 fev. 2022.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário Multi cidades – Finanças dos Municípios do Brasil, ano 16/2021**. Disponível em: <https://fnp.org.br/publicacoes>. Acesso em: 1 fev. 2022.

FRENTE NACIONAL DE PREFEITOS. **Anuário Multi cidades – Finanças dos Municípios do Brasil, ano 17/2022**. Disponível em: <https://fnp.org.br/publicacoes>. Acesso em: 1 fev. 2022.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, C, M. Os elos frágeis da descentralização: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, 25., 1997, Recife. **Anais [...].** [S.l.;s.n.], 1997.

HOLLAND, M. **A economia do ajuste fiscal:** por que o Brasil quebrou? 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população.** Disponível em:
<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 4 fev. 2022.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Editora Nova Cultural Ltda. São Paulo: 1996.

MAGALHÃES, L. C. G. de.; COSTA, C. R. **Arranjos institucionais, custo da dívida pública e equilíbrio fiscal:** a despesa “ausente” e os limites do ajuste estrutural. Rio de Janeiro: IPEA, 2018 <Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34019&Itemid=433#:~:text=TD%202403%20%2D%20Arranjos%20Institucionais%2C%20Custo,os%20limites%20do%20ajuste%20estrutural&text=A%20quest%C3%A3o%20do%20desequil%C3%ADbrio%20fiscal,no%20debate%20econ%C3%B4mico%20da%20atualidade> Acesso em: 11 fev. 2022.
Acesso em 11 de fevereiro de 2022

MARCONATO, M.; PARRÉ, J. L.; COELHO, M. H. Dinâmica financeira dos munícipios brasileiros. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 55, n. 2, p. 378-394, mar./abr. 2021.

MOURA, G. V. Multiplicadores Fiscais e Investimento em Infraestrutura. **Revista Brasileira de Economia,** Rio de Janeiro, v. 69, n. 1, p. 75-104, jan./mar 2015.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. Nova Iorque, NY, EUA: McGraw Hill, 1959.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. de F. Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal. **Economia e sociedade,** Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969, set./dez. 2018.

PIRES, M. C. de C. Política Fiscal e Ciclos Econômicos no Brasil. **Economia Aplicada,** Ribeirão Preto, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 69-90, mar./2014.

PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil.** Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. (Relatório de Pesquisa). Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

REZENDE, F. Sistema Tributário e necessidades locais: disparidades, distorções e desafios. In: **Parceria Social Público-Privada. 1. ed.** São Paulo: Oficina Municipal, 2012. cap. 5.

SANTOS, E. C. dos et al.; Análise da relação de curto e longo prazos entre as políticas monetária e fiscal com crescimento econômico no Brasil: Aplicação de modelos VEC. **Revista de Economia Contemporânea,** Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 503-523, set./dez. 2015.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188 de 2019** (Pacto Federativo). Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8035501&ts=1631882267016&disposition=inline>. Acesso em: 4 fev. 2022

TEIXEIRA, M. A. C.; CARNEIRO, J. M. B. Descentralização de políticas públicas no Brasil pós-1988. In: **Parceria Social Público-Privada. 1. ed.** São Paulo: Oficina Municipal, 2012. cap. 4.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy,** v. 64, nº 5, p. 416-424, out. 1956. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0022-3808%28195610%2964%3A5%3C416%3APTOLE%3E2.0.CO%3B2-P>. Acesso em: 10 fev. 2022.

TORREZAN, R. G. A.; PAIVA, C. C. de. A crise fiscal dos estados e o regime de recuperação fiscal: o déjà vu federativo. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 716-735, mai./jun. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA. **Contas anuais.** Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/decisoes/contas-anuais/>. Acesso em: 4 fev. 2022.

VIEIRA, A. B. O pacto federativo brasileiro atual e seus problemas político-partidários: o fomento da corrupção e da ineficiência na alocação dos recursos

públicos no presidencialismo de coalizão. **Boletim de Orçamento e Finanças da Revista Governet,** [s. l.], ano 13, nº 152, p. 1112-1127, dez. 2017. Disponível em: <https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/12991/1/ESP_GP_TCC_Artigo-4%C2%AA%20vers%C3%A3o_final_p%C3%B3s_defesa_06-04-2021_24p.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2022.