

# Componente Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

Captação de Recursos  
Onerosos e Não Onerosos  
para o Financiamento do  
Desenvolvimento Urbano

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

BRASÍLIA – MAIO/2023

**COMPONENTE FINANCIAMENTO DA NOVA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: CAPTAÇÃO DE RECURSOS ONEROSOS E NÃO ONEROSOS PARA O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO**

LUIS GUSTAVO VIEIRA MARTINS<sup>1</sup>

MARCO AURÉLIO COSTA<sup>2</sup>

LIZANDRO LUI<sup>3</sup>

RODRIGO CURI<sup>4</sup>

YURIÊ BAPTISTA CÉSAR<sup>5</sup>

Este documento consiste num dos produtos elaborados pela equipe do Ipea, no âmbito do TED nº 71/2019, que tem como objeto “realizar ações de cooperação técnico-científica, intercâmbio de conhecimentos, informações e experiências entre o Ipea e a SMDRU/MDR, compreendendo a produção e a sistematização de insumos preliminares para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)”.

versão pré print para subsidiar os debates da PNDU

---

<sup>1</sup> Analista de planejamento e orçamento, pesquisador da Dirur/Ipea. E-mail: gustavo.martins@ipea.gov.br.

<sup>2</sup> Coordenador nacional do INCT em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INPuT), técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur/Ipea). E-mail: marco.costa@ipea.gov.br.

<sup>3</sup> Doutor em Sociologia pela UFRGS, Assistente de Pesquisa (Codur/Ipea). E-mail: lizandrolui@gmail.com.

<sup>4</sup> Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. E-mail: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

<sup>5</sup> Geógrafo, Mestre em Engenharia Urbana (UFSCar), foi pesquisador associado na Codur/Ipea. E-mail: ciclabilidade@gmail.com.

## APRESENTAÇÃO

A presente nota constitui o segundo produto da pactuação institucional realizada entre o IPEA e o MDR visando o apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, como contribuição para o componente de financiamento do desenvolvimento urbano da política.

Conforme previsto no âmbito do ACT (Termo de Execução Descentralizada nº 71/2019) com o MDR, as três notas preliminares 2.1, 2.2 e 2.3 compõem um relatório síntese-final. O primeiro documento, Nota Técnica 2.1, tratou de identificar, analisar e sistematizar os mecanismos fiscais e extrafiscais disponíveis no arcabouço jurídico nacional para utilização em ações de desenvolvimento urbano com vistas a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (impostos e taxas de competências municipal, instrumentos do Estatuto da Cidade e da Metrópole etc.). As concessões e parcerias público-privadas serão abordadas na terceira nota (2.3), que procurará identificar, analisar e sistematizar arranjos e formas de parceria entre os governos municipais e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento urbano.

Este documento, Nota Técnica 2.2, aborda o acesso municipal às fontes de recursos onerosos e não onerosos disponíveis para captação pelos entes federados, em âmbito nacional e internacional, com aderência à agenda de desenvolvimento urbano. O foco central desta análise recai sobre a capacidade de endividamento e entraves institucionais, legais e operacionais à captação de recursos pelos municípios e entidades supramunicipais.

De início cabe ressaltar que esta é uma Nota preliminar para debates, portanto sujeita à incompletude e às reflexões iniciais sobre o tema, em relação às quais sugestões e críticas serão sempre bem acolhidas. Outra ressalva fundamental, de praxe, é que a visão aqui apresentada não representa uma visão da instituição sobre o tema, tampouco do governo federal, sendo produto apenas da visão de seus autores e assim deverá ser referenciada.

Este Texto para Discussão está estruturado em 2 partes. Uma seção inicial introduz o tema do financiamento urbano no contexto do processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. A primeira parte se concentra mais nos requisitos e no estado da arte da situação do financiamento oneroso e não oneroso sob a ótica da União, enquanto a segunda se dedica à visão sobre a situação dos municípios no contexto do acesso a tais recursos.

Assim, o segundo capítulo trata do Perfil das Finanças Municipais no Brasil e do acesso a recursos não onerosos e onerosos, considerando a matriz do Federalismo brasileiro e o sistema de transferências intergovernamentais. Em sequência, trata do acesso aos recursos não onerosos, especialmente das transferências da União direcionadas ao desenvolvimento urbano. Segue-se uma breve avaliação sobre os desafios na execução dos contratos realizados em parceria com os entes nacionais no âmbito do Ministério das Cidades e do Desenvolvimento Regional. Em sequência, trata dos Recursos Onerosos relacionados ao financiamento público subnacional, com especial destaque para as condições de acesso às operações de crédito e a situação de endividamento dos municípios, incluindo os financiamentos internacionais.

No Capítulo 2 é abordado o perfil das finanças municipais no Brasil e o acesso a recursos não onerosos e onerosos, com destaque para o papel das transferências e operações de crédito. Em

sequência, são tratadas as despesas municipais em investimentos e por função, com o objetivo de destacar a evolução recente das despesas municipais com desenvolvimento urbano.

A questão do financiamento está diretamente conectada aos demais esforços empreendidos na elaboração de subsídios de suporte à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, motivo pelo qual os elementos desta nota poderão ser revisados futuramente tendo em vista os avanços a serem alcançados nas demais frentes de pesquisa. Também serão incorporados na nota final, os comentários e sugestões apresentados nos debates, assim como novos dados que vierem a se tornar disponíveis. Considerando a complexidade e extensão do tema, certamente o esforço ora dispendido irá originar novas frentes de pesquisas, dada a grande diversidade de aspectos levantados que podem vir a requerer maior aprofundamento analítico para suportar o processo decisório.

Cabe ressaltar a importância do esforço ora empreendido pelo MDR no sentido de recolocar na agenda de debates do estado e da sociedade brasileira o tema do desenvolvimento urbano numa ampla perspectiva, buscando um olhar mais atento ao território e sua rede de cidades, produto histórico de nosso processo de desenvolvimento e ao mesmo tempo carente como objeto de uma nova política nacional. Compreender o contexto histórico de sua formação, os elementos estruturais que constituem o pano de fundo de sua evolução e os desafios atualmente presentes são elementos que permitem a criação de novos olhares e abordagens sobre o tema. Esta nota, em complemento aos demais produtos previstos no acordo, visam trazer elementos para subsidiar a reflexão sobre a criação de novas estratégias e instrumentos que poderão fazer emergir uma nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

## Sumário

APRESENTAÇÃO .....	3
1. INTRODUÇÃO.....	6
2.1. O federalismo e o sistema de transferências intergovernamentais .....	10
2.2. Recursos não onerosos.....	21
2.3. Recursos onerosos: endividamento público e financiamento subnacional .....	61
2.3.1. Condições e limites no acesso às operações de crédito para os entes subnacionais .....	65
2.3.2. Sobre a situação de endividamento dos municípios .....	71
2.3.3. Financiamento internacional para os municípios brasileiros: mecanismos de acesso a recursos de financiamento internacionais .....	84
3. O PERFIL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO BRASIL E O ACESSO A RECURSOS NÃO ONEROSOS E ONEROSOS: O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO .....	97
3.1. O acesso aos recursos não onerosos: receitas municipais provenientes de transferências .....	99
3.2. Os recursos onerosos e sua importância nas receitas municipais .....	134
3.3. Despesas orçamentárias municipais em investimentos .....	143
3.4. Despesas municipais orçamentárias por função .....	153
3.5. Evolução recente das despesas municipais com desenvolvimento urbano (2013 – 2018) .....	176
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	181
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	189

# 1. INTRODUÇÃO

No caso do Brasil, e da maior parte dos países do terceiro mundo, o desafio de financiar o desenvolvimento urbano se coloca sob o prisma de dois desafios: como superar os significativos déficits de bens e serviços urbanos acumulados no passado e no presente, e como fazê-lo a partir das novas exigências e parâmetros do que significa qualidade de vida urbana com vistas à construção de cidades menos desiguais, mais resilientes e sustentáveis.

Desde a edição do Estatuto da Cidade e da criação do Ministério das Cidades, houve uma mobilização significativa de vários atores com vistas a reforçar a capacidade de financiamento municipal por meio de instrumentos fiscais e urbanísticos, considerando o momento pós-constitucional de reforço ao municipalismo e à regulamentação dos instrumentos estabelecidos naquela lei. Muita esperança foi depositada nesta direção, tendo sido alcançados diversos avanços nesta direção. Entretanto, este modelo, ainda recente, se mostrou insuficiente para enfrentar os déficits seculares nas grandes cidades num ritmo adequado, e expôs os seus limites nos municípios de menor dinâmica imobiliária.

Esta nota, elaborada em num momento de severa restrição fiscal, tentativas de enfrentamento à pandemia e seus impactos, em meio a mudanças ainda incompletas na matriz macroeconômica, alterações nas leis previdenciárias e trabalhistas, de profundas reformas constitucionais, de crise sistêmica internacional, entre outras, não poderia deixar de ser fortemente influenciada pelas incertezas e pelas mudanças em curso presentes neste contexto.

Devido à atipicidade do ano de 2020 derivada das consequências da pandemia local e das respostas do governo aos seus impactos econômicos, muitas ressalvas haverão de ser feitas aos dados referentes a este exercício. Uma série de medidas de enfrentamento tiveram que ser adotadas no sentido da ampliação de certos gastos, não somente frente à necessidade de alocação de maiores recursos à saúde, mas também, no socorro aos efeitos econômicos da pandemia, por meio do aumento das transferências às famílias, de compensações pela perda de receitas de estados e municípios, maior permissividade nos resgates de fundos de titularidade dos trabalhadores, concessão de empréstimos às empresas, entre outros. Do lado da receita, a menor atividade econômica também impacta negativamente a arrecadação, colaborando na ampliação dos déficits fiscais. No intuito de evitar este viés, quando possível esta Nota buscou se amparar em elementos concretos que pudessem fornecer alguns parâmetros mais estruturantes ou de tendências que se apresentem com algum grau de permanência de médio prazo, que possam trazer elementos mais palpáveis para a construção de uma nova política de desenvolvimento urbano.

O pano de fundo recente do cenário das políticas federais deve considerar a forte reversão no tocante a visão assumida pelo governo federal sobre o papel do estado no desenvolvimento do país, notadamente pautado pela crença da capacidade do mercado em prover as melhores soluções. Tal visão tem movido todo o aparato institucional do setor público federal nesta mesma direção, o que representa uma ruptura bastante acentuada em relação ao período que a precedeu, sobretudo no tocante ao campo das políticas de desenvolvimento urbano.

Neste sentido, buscou-se um duplo olhar, de um lado focando a situação dos entes municipais, responsáveis últimos pela implementação de ações de desenvolvimento urbano e, de outro, o papel da União como ente planejador, coordenador, financiador e viabilizador da política. Convergem para a situação atual processos estruturais de caráter mais permanente, como os presentes no modelo federativo adotado pelo país, seu sistema tributário e fiscal, as relações entre os três poderes da república, a diversidade e a desigualdade do país em todos os seus aspectos sociais e econômicos, assim como elementos importantes da conjuntura, como as respostas às crises e as políticas governamentais construídas para seu enfrentamento.

O tema da captação de recursos onerosos e não onerosos implica necessariamente em passar o estágio atual das relações interinstitucionais e federativas, visto que, neste campo, o papel da União é central, seja do ponto de vista da disponibilidade de recursos orçamentários para transferências aos demais entes, seja no campo da viabilização de fontes de financiamento oneroso disponibilizadas. Entram em jogo uma quantidade significativa de elementos que se encontram para além do debate sobre desenvolvimento urbano, notadamente nas políticas macroeconômicas e na situação fiscal. Assim, não há sentido em apresentar apenas as linhas de recursos disponíveis à fundo perdido e para financiamento, pois é necessário compreender o contexto em que a formulação de uma política de desenvolvimento urbano está inserida, o que permite melhor compreender seus limites e possibilidades, até porque o cenário atual é completamente diferente daquele presenciado no ciclo anterior de fortes investimentos públicos neste campo.

Um dos elementos centrais presentes e que se configuram como um fator de enorme complexidade da análise, são as disputas em torno do novo modelo federativo e republicano, pautado por uma mudança no equilíbrio de forças entre os três poderes de estado e entre os entes da federação. O marco parte do entendimento de que, nos últimos anos, os pactos que sustentaram o modelo federativo e republicano brasileiro foram alvo de disputas crescentes, cujo acirramento não são apenas fruto de uma crise, elas também a produziram e atualmente sustentam o processo de indefinição e disputa de agendas ainda não consolidado. Tudo isto faz parte do processo democrático, são projetos em disputa, mas que obviamente retroalimentam um cenário de incertezas.

No plano geral, verifica-se que a incerteza decorrente da crise econômica, fiscal e política, do embate federativo e da disputa mais acirrada entre os poderes da república podem impactar fortemente várias políticas. Neste sentido, tão importante quanto se buscar identificar as consequências destas crises, é fundamental compreender o tipo de resposta adotado para combatê-las e seus impactos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Uma evidência central do federalismo brasileiro é a concentração das receitas públicas na União e a baixa capacidade de arrecadação própria municipal, o que torna os municípios mais dependentes de transferências federais e dos estados. Não obstante a importância das transferências no sistema federativo brasileiro, destaca-se que é necessário repensar o discurso a respeito da dependência excessiva dos municípios frente às receitas de transferências como sendo algo nocivo e não natural numa federação. Assim, a distinção entre transferências voluntárias e as constitucionais se mostra um recorte fundamental para demonstrar que tal visão pode estar trazendo um viés inadequado na formulação de certas políticas, sendo até certo

ponto discriminatória de certos perfis municipais dentro da federação, revelando uma falta de compreensão sobre o funcionamento de um sistema fiscal-tributário dentro de um regime federativo.

Neste contexto se faz necessária a reflexão sobre a situação macroeconômica e fiscal, que produz uma série de efeitos na economia e nas finanças dos três entes da federação, cenário este severamente agravado pela crise gerada pela pandemia da Covid-19 e suas consequências. O fraco desempenho da economia e da arrecadação durante este período produziram um forte impacto também na capacidade de atuação dos ministérios, que veem decrescer ainda mais o volume de recursos disponíveis para execução de suas políticas, sobretudo diante de uma visão que demanda forte contração dos gastos, num processo de autoimposição de amarras normativas severas e inéditas.

Outro elemento que tende a afetar as transferências é a alteração na configuração do equilíbrio entre os três poderes da república em favor do poder legislativo, que crescentemente tem assumido maior peso em várias matérias, especialmente no tocante às finanças públicas e ao orçamento federal. Tais mudanças afetam diretamente o debate sobre as transferências voluntárias ao considerarmos a ampliação crescente no valor das emendas parlamentares e devido ao fato do legislativo ter conquistado a obrigatoriedade na execução de parte significativa das emendas. Para além das negociações políticas naturais entre legislativo e executivo em torno da liberação de emendas parlamentares ao orçamento, ressalta-se que o crescimento da influência do legislativo se faz sobretudo sobre as despesas discricionárias da União, reduzindo a capacidade do poder executivo em propor e implementar políticas nacionais que busquem universalizar direitos e equalizar o acesso da população aos bens e serviços públicos. Este movimento se reflete especialmente no caso das políticas urbanas, tendo em vista que a implementação das políticas federais se faz prioritariamente por intermédio das transferências a estados e municípios.

No tocante aos recursos onerosos, a crise fiscal que atinge os três entes, aliadas à visão mais restritiva quanto ao papel dos bancos e fundos públicos no desenvolvimento irá trazer consequências visíveis no campo do desenvolvimento urbano. A visão pró-mercado, acompanhada da redução drástica dos subsídios, tende a ter grande efeito sobre um país tão diverso e desigual, o que poderá limitar em muito o acesso dos mais pobres aos já limitados bens e serviços urbanos postos à sua disposição. A crise fiscal tende também a acirrar um outro elemento estruturante no campo do financiamento oneroso estatal, que é o acesso dos entes subnacionais às operações de crédito, dada a necessidade crescente em se manter o controle sobre o conjunto do endividamento do setor público brasileiro. Este tema possui um rebatimento no debate federativo no tocante ao grau de independência desejável dos entes subnacionais em relação à União. Neste sentido é importante avaliar o desempenho das principais fontes de financiamento nacionais e internacionais e entender as possibilidades e limitações existentes.

Na atualidade, o desafio que se coloca é a construção de uma política nacional de desenvolvimento urbano em novas bases, bastante diferentes das situações que a precederam, especialmente no que se refere ao seu financiamento, demandando novos arranjos políticos

para sua concretização e um outro tipo de esforço para repor o tema na agenda central do desenvolvimento do país.

Esta é uma Nota preliminar para debates, portanto sujeita à incompletude e às reflexões iniciais sobre o tema, em relação às quais sugestões e críticas serão sempre bem acolhidas. Está pautada sobretudo pela análise da legislação aplicável e de bases de dados fiscais focados na situação dos municípios, em relação às quais optou-se por preservar um volume significativo de informações para que os mesmos possam ser livremente consultados e analisados, logo não se trata de um documento-síntese.

Todos os dados apresentados são de livre acesso ao público e encontram-se referenciados no texto. O cuidado na interpretação dos dados é fundamental, pois cabe atenção quanto à limitação de certas bases utilizadas e às escolhas metodológicas e conceitos adotados, que nem sempre poderão se prestar adequadamente a atender a outras finalidades analíticas, de forma que a leitura de rodapés e das referências às metodologias citadas são fundamentais. Este também não é um documento propositivo em relação à nova política nacional de desenvolvimento urbano, uma vez que seu objetivo é reunir elementos de fundo para embasar a reflexão sobre a dimensão do financiamento na construção de uma nova política. Outra ressalva fundamental de praxe é que a visão aqui apresentada não representa uma visão da instituição sobre o tema, tampouco do governo federal, sendo produto apenas da visão de seus autores e assim deverá ser referenciada.

## 2. A CAPTAÇÃO DE RECURSOS ONEROSOS E NÃO ONEROSOS PARA FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Quando se trata do tema do financiamento de políticas públicas dentro de um regime federativo é inevitável que se reporte às relações interfederativas, uma vez que estas são determinantes na explicação sobre os limites e possibilidades de atuação de cada ente deste sistema.

### 2.1. O federalismo e o sistema de transferências intergovernamentais

Conforme exposto na Nota 2.1 deste termo de cooperação, o regime político-administrativo brasileiro está centrado no seu componente federativo e na divisão de competências estabelecidas pela Constituição Federal, que delimita o escopo de atuação de cada ente federado, visando a colaboração e complementaridade entre os entes. Assim, a dimensão federativa, seus limites e possibilidades devem ser colocados no centro de qualquer debate sobre políticas públicas nacionais, em especial daquelas que dialogam com o território e com as relações intergovernamentais.

De forma análoga, a divisão de competências entre os três poderes da república, que igualmente pressupõe uma dimensão de equilíbrio e complementaridade, também está sujeita a disputas, demandando gestão e negociação permanentes, especialmente entre os poderes executivo e legislativo. Neste sentido, a legislação que con. Estes são os elementos de fundo que dão contorno institucional ao processo decisório de acesso aos fundos públicos por parte dos entes da federação.

Weaver & Rockman (1993) e Tsebelis (1997) destacam que países federativos naturalmente possuem maior dificuldade na coordenação das políticas públicas, dado que sempre haverá algum grau de superposição de competências e de competição entre as diferentes escalas de governo e mesmo entre os participantes de cada nível. A multiplicidade de atores envolvidos, dotados de diferentes graus de poder e de carências, com relativa independência administrativa e financeira, leva à maior dificuldade de pactuação e atuação coordenada e colaborativa, quando comparados com a dinâmica de regimes unitários.

Longe de termos alcançado algum patamar de equilíbrio ou estabilidade consensual no âmbito federativo, este está sempre submetido às tensões normais da democracia nas disputas pelos fundos públicos, seja entre os diferentes entes da federação (União, estados e municípios), seja entre os próprios componentes de cada nível, que lutam entre si, passando também pelas diferentes demandas regionais e interesses privados setoriais.

No seu aspecto fiscal, o modelo de federação pressupõe a fragmentação do poder político em diferentes níveis do governo, com atribuições de arrecadação de tributos diferenciada e não concorrente entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Por razões de eficiência arrecadatória, determinados tributos são arrecadados em determinadas esferas, e, no caso brasileiro, historicamente foi concentrada a maior parcela da arrecadação tributária no âmbito da União e dos estados.

Como cada nível federativo deve cumprir suas respectivas atribuições, estas se traduzem em gastos públicos, e para garantir o acesso de todos os entes às receitas públicas, se sobrepõe ao sistema tributário um sistema de transferências intergovernamentais de recursos. O modelo centralizador de receitas adotado em países como o Brasil pode ter o benefício de facilitar a busca por maior equilíbrio no acesso às receitas públicas por parte da União, estados e municípios e também horizontalmente (Weaver; Rockman, 1993), em função da necessidade de enfrentamento das desigualdades locais e regionais entre os estados e entre os municípios.

Como nos alerta Arretche (2002; 2004), a concentração de poderes no governo federal vai além da dimensão arrecadatória e da sua maior capacidade redistributiva fiscal, pois a União também é responsável pelas políticas de crédito. Mas esta não só se utiliza de seu papel de principal financiador, como, por estar num nível hierárquico superior, também é dotada de atribuições legais para normatizar, coordenar e atuar fortemente na definição de prioridades, por meio da formulação, planejamento, regulação e gestão das políticas públicas de caráter nacional, exercendo um papel de proeminência nas relações intergovernamentais. O governo federal não apenas financia, ele se utiliza da sua capacidade de financiamento no intuito de forçar os demais a entes a seguir suas políticas e prioridades, estimulando ou contendo determinadas atuações.

Naquelas políticas em que a União tem maior poder normativo e mecanismos de financiamento mais relevantes, as políticas implementadas pelos governos locais tendem a ser mais dependentes das transferências federais e das regras definidas pela pasta ministerial responsável pela política, ou para as instâncias de regulação de operações de crédito, perdendo, neste caso, parte da sua autonomia para a instância federal.

No caso brasileiro, onde a responsabilidade pela gestão urbana é municipal, mas os mecanismos de crédito e disponibilidade de recursos se concentra na União, o debate sobre o financiamento do desenvolvimento urbano não poderia prescindir de uma análise sobre o papel que estas dimensões assumem na disponibilidade e disputa pelos fundos públicos.

O financiamento municipal se faz basicamente por meio de três formas: pela arrecadação própria, por meio do recebimento de recursos de outros entes e recorrendo ao endividamento. Já havendo tratado da questão das receitas próprias municipais na nota anterior, suas possibilidades e limites, cabe agora explorar os mecanismos de captação de recursos intergovernamentais e de financiamentos.

Na nota 2.1 destacamos que, no federalismo brasileiro, não obstante haja espaço para as prefeituras ampliarem suas receitas próprias por meio do aperfeiçoamento da sua gestão arrecadatória, este esforço encontra limites na estrutura do próprio sistema tributário, devido à natureza dos tributos colocados sob a responsabilidade do ente municipal e da eventual falta de aderência do perfil socioeconômico de certas municipalidades aos fatos geradores destes tributos.

Mais do que isto, os aspectos normativos mais estruturais relativos à arrecadação local encontram-se fora de sua governança, no âmbito federal, dado que a competência regulatória se dá nesta instância. Claro, os municípios podem e fazem gestões políticas para defender seus interesses junto ao executivo federal e ao congresso nacional, mas se encontram formalmente ausentes da arena decisória.

Os dados apresentados demonstram que apenas uma parcela muito pequena dos municípios possui condições de se autofinanciar primordialmente por meio das receitas próprias, sendo a maioria bastante dependente dos mecanismos de transferências intergovernamentais. Entretanto, ressalta-se que as transferências constitucionais e legais têm natureza obrigatória e fazem parte do sistema de repartição de receitas. Tais transferências representam direitos dos entes subnacionais sobre a arrecadação dos entes hierarquicamente superiores, de forma que se caracterizam por serem estáveis, garantidos e previsíveis, e não podem ser contingenciados pelas instâncias transferidoras. As transferências intergovernamentais apresentam dois tipos bastante distintos, o grupo de transferências garantidas e o universo daquelas de natureza discricionária, isto é, daquelas que dependem da vontade e interesse do ente repassador em fazê-lo.

Esta questão é importante pois é preciso rever o discurso a respeito da dependência excessiva dos municípios frente às receitas de transferências, uma vez que a distinção entre transferências voluntárias e as constitucionais se mostra um recorte fundamental para demonstrar que tal visão pode estar trazendo uma confusão para o adequado entendimento desta situação e provocante até certo ponto posições discriminatórias em relação a certos perfis municipais dentro da federação.

Quando a constituição determina que parcela das receitas da União e dos estados pertencem aos municípios, se está reconhecendo uma situação concreta muito relevante do ponto de vista tributário e federativo. Trata-se de assumir explicitamente o fato de que os tributos destinados à arrecadação própria municipal não encontrarão fatos geradores em todas as localidades e que, portanto, torna-se necessário contornar esta debilidade fiscal natural por meio de um sistema de transferências que garanta a sustentação econômica e financeira de cada municipalidade.

A contradição discursiva apontada resulta em parte da necessidade real em pressionar os municípios a se esforçarem no sentido de aumentarem suas arrecadações próprias. É verdade que muitas prefeituras não realizam este esforço e assumem uma postura de total dependência das transferências. Mas em grande medida isto se deve à expectativa de baixos retornos dos esforços arrecadatários, uma vez que certas localidades apresentam uma estrutura econômica menos diversificada ou de natureza predominantemente rural, com relevante percentual de populações de baixa renda, ou perfis pouco aderentes à estrutura de tributação local. Evidentemente há exceções a estes casos, havendo municípios que recebem receitas substanciais de compensações minerais ou de petróleo e politicamente não se esforçam em ampliar a tributação local, casos aonde há isenções, negligência ou muita defasagem na arrecadação de IPTU, por exemplo, mas são casos bastante esporádicos neste universo.

A alegação para a adoção de tais parâmetros se assenta na noção de que os municípios deveriam se financiar por esforço próprio de arrecadação e de que as transferências seriam instáveis. Mas é evidente que certas bases econômicas locais não respondem bem aos tributos colocados sob responsabilidade arrecadatária dos municípios, tornando impossível que certos perfis sobrevivam às suas próprias expensas. Foi por esta razão que, para contornar o problema, foi criado o sistema de transferências. Resta ainda demonstrado que as transferências obrigatórias não são instáveis como supõe o discurso, e, em certos aspectos, nem menos garantidas do que as receitas próprias dos municípios.

Tal argumento não encontra abrigo em grande parte da legislação. Por exemplo, a própria LRF estabelece como parâmetro de referência limite para execução de despesas de pessoal a receita corrente líquida (Art. 19), e não apenas a arrecadação própria, isto é, considera neste cômputo também as transferências obrigatórias<sup>6</sup>, assim como ocorre em vários outros critérios legais sobre restrições de gasto aos entes. A adoção de parâmetros lastreados apenas na arrecadação própria dificultaria que certos municípios assumissem dívidas e pressionaria excessivamente os limites de contratação de pessoal, por exemplo, tornando muito difícil a criação de um quadro permanente de servidores que permita uma melhor estruturação e qualificação das prefeituras, o que contribui para aumentar a precariedade dos serviços prestados à população.

Conforme apontado, devido à especificidade e debilidade natural das bases fiscais de arrecadação da esfera local, o sistema fiscal-tributário brasileiro possui fortes componentes redistributivos, pautados essencialmente em dois tipos: as transferências legais e as voluntárias.

As transferências legais/constitucionais, por serem mais seguras do que as transferências voluntárias, foram objeto de grande disputa durante a constituinte de 1988. A estabilidade democrática, a ascensão do papel institucional do município como ente federativo e também o desengajamento da União e dos estados na execução de várias políticas públicas abriram espaço para que a descentralização política viesse acompanhada da descentralização fiscal e financeira. Não só os municípios passaram a ter mais instrumentos para alavancar as receitas próprias como também viram crescer o aumento de sua participação na receita da União e dos estados.

A questão ganhou ainda maior relevância pelo fato da década de 1980 ter sido fortemente marcada por crise fiscal e inflacionária, tendo a União buscado reduzir os efeitos da crise mediante um forte aumento das transferências voluntárias. Isto induziu a que a Constituição promovesse uma mudança no perfil das receitas municipais, muito dependentes das transferências negociadas intergovernamentais, substituindo-as por uma maior participação na receita tributária dos estados e da União, mais garantidas e mais constantes no tempo, através de critérios objetivos e transparentes, assim como de maior capacidade de arrecadação própria e autonomia.

Ao longo dos anos ocorreram diversas mudanças no sistema fiscal e tributário, havendo mudanças importantes no sentido de ampliar o acesso dos municípios a transferências asseguradas, como ocorreu nos casos da ampliação da alíquota de participação dos municípios no FPM<sup>7</sup>, que passou de 22,5% para 24,5%, nas mudanças em relação aos royalties do petróleo e contribuições sobre a extração mineral, assim como em outras contribuições.

---

<sup>6</sup> Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

<sup>7</sup> O FPM foi criado pelo artigo 21 da Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, à Constituição de 1946 formado por 10% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). Este percentual foi elevado na nova Constituição para 22,5%, tendo-se posteriormente sido ampliado para 24,5%, por meio da Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007 e pela Emenda Constitucional nº 84 de 2 de dezembro de 2014.

O importante neste debate é compreender que houve uma descentralização financeira efetiva que foi ampliada após a Constituição e que este movimento se processou por meio de uma mudança qualitativa em favor de maior independência local. Ocorre que, ao se destinar maiores somas de recursos em transferências obrigatórias, reduziu-se o espaço e também o compromisso da União em manter elevados níveis de transferências voluntárias, o que foi positivo para os municípios, em virtude de poderem acessar um volume maior de recursos, mais seguros e mais previsíveis, e, que permitiam ampliar sua liberdade alocativa.

Entretanto, conforme apontado em nossa primeira nota<sup>8</sup>, e reforçado nos capítulos subsequentes, o sistema fiscal-tributário brasileiro é extremamente desigual, produzindo grande disparidade na capacidade de gasto *per capita* das prefeituras. As transferências intergovernamentais de base constitucional e infraconstitucional cumprem o papel de buscar amenizar os grandes diferenciais de arrecadação *per capita* entre os municípios, mas se mostram insuficientes para promover uma maior equalização no acesso as receitas públicas e evitar situações-limite de diferenciação nas capacidades de gasto.

As transferências voluntárias poderiam contribuir com um reforço adicional para amenizar esta situação, entretanto, tais transferências são realizadas a partir de parâmetros específicos estabelecidos em cada ministério para atender a necessidades e políticas específicas, tendo cada uma um critério particular de alocação. O resultado final é que estas transferências pouco contribuem para a equalização das capacidades de gasto entre os municípios. Mesmo as emendas parlamentares, que também são transferências voluntárias, pouco cumprem este papel, uma vez que cada parlamentar ou comissão legislativa possuem critérios particulares para definir os repasses de recursos.

Este quadro de iniquidade financeira entre os municípios se reflete também em suas capacidades de endividamento, uma vez que municípios não saudáveis do ponto de vista fiscal têm maiores dificuldades para obter graus mínimos de capacidade de pagamento e endividamento que lhe permitam acessar recursos disponíveis de financiamento oneroso, o que representa uma espécie de dupla punição a estas municipalidades.

Evidentemente que muito poderá ser debatido sobre o que representa a instância municipal no Brasil, cuja criação atendeu a diversos critérios ao longo do tempo, com diferentes níveis de rigidez quanto às exigências de auto-sustentabilidade financeira que lhe permitissem sua existência político-administrativa.

A federação brasileira é formada pela união de 26 estados federados, 5.569 municípios e do Distrito Federal. O estado brasileiro com o maior número de municípios é Minas Gerais, no Sudeste, com 853, enquanto Roraima, na região Norte, tem apenas 15. O Nordeste é a região com o maior número de estados (9), é a que tem mais municípios (1.793), enquanto o Sul é

---

<sup>8</sup> Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local. Documento preliminar para construção das notas técnicas sobre financiamento do desenvolvimento urbano/ TED 71/2019. Ver em: [https://drive.google.com/file/d/1y04KMlg\\_KV41GpEvxetR6500Mw65qJk9/view](https://drive.google.com/file/d/1y04KMlg_KV41GpEvxetR6500Mw65qJk9/view)Cidades.

formado por apenas 3 estados, mas com 1.191 municípios. Em termos de área, a maior região do país, a Norte, é a que tem o menor número de municípios, 450<sup>9</sup>.

Alguns municípios brasileiros têm uma população maior do que alguns países do mundo, como é o caso de São Paulo (12,4 milhões) e Rio de Janeiro (6,8 milhões), enquanto há 4 municípios com menos de 1 mil habitantes (Serra da Saudade/MG com 771 habitantes, Borá/SP com 839 habitantes, Araguinha/MT com 909 habitantes e Engenho Velho/RS, com 932 habitantes). Outros têm áreas relativamente grandes (como é o caso dos municípios do Amazonas), chegando às vezes a ter áreas maiores que vários países do mundo (Altamira, no Pará, por exemplo, tem uma área quase duas vezes maior que a de Portugal e cobre mais de 1% do território nacional, sendo considerado o maior município do mundo). A região metropolitana de São Paulo é a mais populosa do País, com 21,9 milhões de habitantes, seguida pelas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro (13,1 milhões) e Belo Horizonte (6,0 milhões), além da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) do Distrito Federal e Entorno (4,7 milhões).

O perfil de cada município, da economia local, da população, das carências e potencialidades, do grau de urbanização, da disponibilidade de bens, infraestrutura e serviços urbanos, acesso a recursos, capacidade de gestão, etc., seja qual for o critério utilizado, a maior marca da federação brasileira é a grande diversidade de situações. E grande parte desta diversidade é profundamente marcada pela desigualdade. Mas, em grande parte, a legislação coloca praticamente as mesmas atribuições e responsabilidades para municípios com situações muito diversas, o que nos traz um problema estrutural para a redução das desigualdades. Do ponto de vista das finanças públicas, existem alguns instrumentos importantes de redistribuição das receitas públicas entre os municípios, entretanto, é um sistema que se mostra insuficiente para enfrentar o problema do acesso aos recursos.

O fato é que estas municipalidades existem e é necessário que tenham condições mínimas para que realizem a prestação de bens e serviços públicos. A figura abaixo busca situar o município no sistema fiscal federativo brasileiro, apontando as instâncias onde se produzem as desigualdades fiscais.

---

<sup>9</sup> Estimativas do IBGE para julho de 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>.

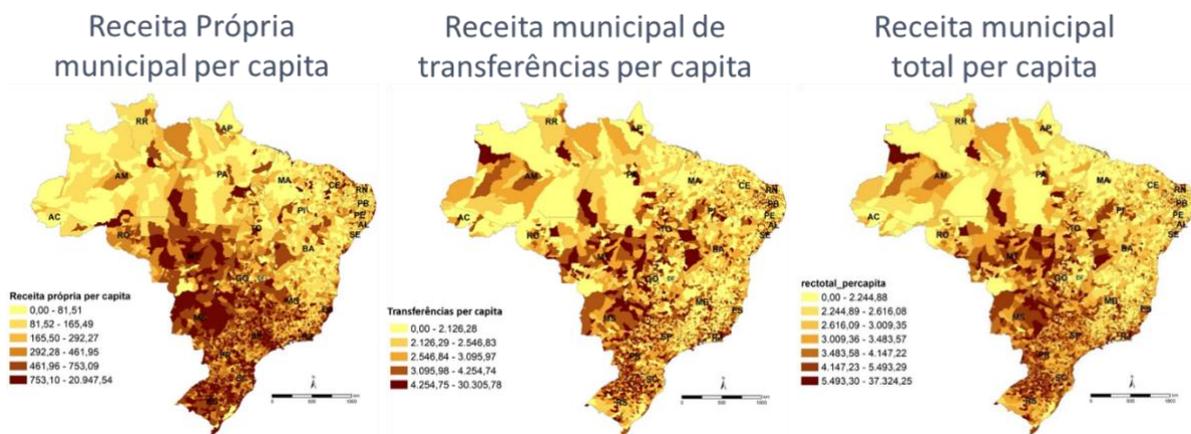
**Figura 1 - O Município no Sistema Fiscal-Tributário Federativo**



Fonte: elaboração própria.

Assim, o Sistema Tributário gera muita desigualdade na arrecadação própria, uma vez que a arrecadação local depende da aderência do perfil econômico local aos fatos geradores dos tributos municipais e da capacidade administrativa em arrecadar. As transferências melhoram esta desigualdade da arrecadação própria, mas são insuficientes para promover maior equidade fiscal. O primeiro mapa da figura abaixo expõe visualmente o diferencial produzido pelo sistema tributário em termos de arrecadação própria per capita, entre as municipalidades. O segundo mapa representa a distribuição *per capita* do conjunto das transferências (obrigatórias e voluntárias). O terceiro mapa ilustra o resultado final do processo ao somarmos as receitas próprias, transferidas e aquelas oriundas de operações de crédito realizadas pelas prefeituras.

**Figura 2 - O Município no Sistema Fiscal-Tributário Federativo**



Fonte: elaboração própria. Em Reais *per capita* – 2018.

Uma das principais fontes de distorções no acesso a recursos deriva de outros tipos de transferências constitucionais. Por exemplo, todos os municípios do país recebem royalties do petróleo, mas apenas sete municípios recebem mais de R\$ 500 milhões por ano. Enquanto Maricá/RJ recebe R\$ 2,6 bilhões por ano e Niterói/RJ R\$ 1,9 bilhão, no outro extremo há municípios que recebem apenas R\$ 83,6 mil (São João da Baliza e São Luiz, ambos em Roraima).

No tocante a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, 763 municípios recebem mais do que R\$ 100 mil reais por ano, sendo que apenas 249 municípios recebem mais de 1 milhão de reais/ano. Mas Parauapebas/PA (R\$ 1,5) e Canaã dos Carajás/PA (R\$ 1,1) estão na faixa superior a 1 bilhão/ano.

Apenas 238 municípios recebem mais de 1 milhão de reais por ano a título de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Hídricos e de Geração de Energia Elétrica. Santa Helena/MA, recebeu em 2021 R\$ 146,1 milhões, Foz do Iguaçu/PR R\$ 111,8 milhões e Porto Velho/RO R\$ 101,8 milhões.

A exploração de recursos minerais também gera um conjunto de municípios com arrecadações que destoam de suas condições normais, e não obstante algumas alterações realizadas nos últimos anos para equalizar melhor estas receitas, a disparidade continua elevada, dando a estes municípios uma capacidade de implantação de políticas públicas extremamente diferenciada. Alguns destes municípios tem buscado realizar investimentos mais estruturantes, fomentar a implantação de outras atividades econômicas ou mesmo realizar alguma poupança para o futuro (algumas vezes na forma de um fundo soberano), visto que em algum momento tais receitas se mostraram declinantes.

Como exemplos mais extremos, podemos destacar que Presidente Kenedy/ES (R\$ 30.334/hab.) tem uma receita *per capita* quase 30 vezes superior ao município metropolitano de São Gonçalo/RJ (R\$ 1.107/hab.), enquanto São Paulo/SP, o “motor” da economia nacional, possuía R\$ 4.276/habitante. Assim, o problema é que o produto final do sistema tributário e fiscal gera muita desigualdade entre os municípios, sendo possível encontrar prefeituras “ricas”, com grande acesso a recursos públicos, ao mesmo tempo em que traz impossibilidades insuperáveis para certos perfis de municípios executarem suas políticas, reproduzindo iniquidades de toda a ordem, em todas as escalas. Evidentemente que este diferencial de gasto também se reflete na capacidade de financiar iniciativas de desenvolvimento urbano.

Uma lacuna central no debate sobre financiamento em desenvolvimento urbano no país é a dificuldade em apontar com grande grau de acurácia o montante de recursos aplicados na área, o que ocorre por uma série de motivos. Para este fato concorrem a complexidade do tema, os contornos conceituais a serem assumidos, a diversidade de programas e instrumentos existentes, sua mutação no tempo, a atuação dos três entes federativos no tema, a composição de fontes públicas, privadas e parafiscais, a utilização de subsídios, deficiência dos registros contábeis, entre outros.

Um exemplo típico desta situação deriva da ocorrência de privatizações, concessões e parcerias público-privadas no campo dos serviços urbanos. No caso das privatizações e das concessões, as tarifas pagas pelos usuários sustentam a operação e parte dos investimentos realizados, de forma que receitas e despesas não perpassam os orçamentos públicos. No caso das PPPs, apenas

a contrapartida ou o subsídio estatal, quando existem, estão presentes nos orçamentos públicos. Estes dados se mostram muito relevantes em algumas áreas, como no âmbito da mobilidade urbana, considerando que parte significativa dos sistemas de transportes coletivos são prestados por concessionárias, assim como ocorre com parte da malha ferroviária e metroviária urbana, que opera sob o regime de concessão ou foi privatizada. Esta condição afeta também o saneamento, especialmente no que se refere ao abastecimento de água, tratamento de esgotos e resíduos sólidos, ainda que em proporção inferior ao da mobilidade. No caso da habitação a situação é de outra natureza, pois as rendas familiares, os recursos da poupança e outros fundos privados ou parafiscais concorrem para a provisão de moradia e não se configuram diretamente como gasto público, ainda que a União exerça forte poder normativo sobre estes instrumentos. Mesmo bancos públicos financiam atores públicos e privados, a partir de fundos próprios ou captados no segmento privado interno e externo, e em fontes de financiamento em fundos parafiscais, o que contribui para complexificar este dimensionamento.

No tocante especificamente aos gastos públicos, a primeira limitação decorre do fato de que, não obstante os avanços alcançados nos últimos anos em termos da contabilização e identificação de gastos e investimentos realizados a partir dos orçamentos públicos dos três entes, ainda ocorrem uma série de limitações no tocante à qualidade ou ausência de informações. Outra questão a equacionar é um problema de difícil tratamento em países federativos, que é o risco de dupla contagem quando se considera que a União, os estados e os municípios realizam despesas nas mesmas áreas. Ainda não é possível evitar completamente o problema da dupla contagem para certos tipos de gasto que envolvem transferências entre os entes, como é comum na área urbana, especialmente no tocante à União, que sempre operou majoritariamente por meio de transferências a estados e municípios, mas que também executa diretamente parte das suas dotações e realiza transferências para segmentos do setor privado.

A identificação de investimentos em desenvolvimento urbano, no seu sentido econômico e orçamentário também resta prejudicado pela dificuldade de contabilização cruzada entre despesas por função e a classificação por elementos de despesa nas bases nacionais atualmente existentes. Evidentemente que esta contabilização é passível de ser realizada individualmente, para a União ou para um estado ou um município em particular, mas este processo complexo teria que ser multiplicado pelos 27 estados, 5.570 municípios e para a União, uma vez que atualmente as estatísticas fiscais nacionais não permitem este tipo recorte.<sup>10</sup>

Uma outra frente complexa trata dos financiamentos e transferências. Quando um ente assume um financiamento ou recebe uma transferência, este é contabilizado (pelo ente), nesta receita específica e seu gasto é identificado de forma vinculada a este tipo de receita. Entretanto, estes vínculos desaparecem nas estatísticas nacionais, tornando difícil identificar se o gasto em desenvolvimento urbano teve como lastro uma transferência, um financiamento ou uma receita

---

<sup>10</sup> Este quadro poderá melhorar sensivelmente a partir da introdução do novo padrão de qualidade do sistema único e integrado de execução orçamentária, administração financeira e controle, que deverá ser adotado por todos os entes envolvidos no Orçamento Fiscal (da União, estados, municípios, inclusive poderes judiciário e legislativo, além da administração indireta, como autarquias, fundações, empresas públicas, sistema previdenciário, etc.). Todos os sistemas de controle contábil terão que ser unificados em um sistema contábil único – SIAFIC - no prazo de 2 anos, conforme determinação prevista no Decreto 10.540/2020, nos termos do disposto no parágrafo 2º do art.48 da Lei Complementar 101/2020.

própria. Tal fato impossibilita explicitar, por exemplo, quanto do investimento da esfera municipal se deve aos programas de transferência realizadas pelo ministério responsável pela pasta do desenvolvimento urbano (antes, MCidades, agora, MDR), se a origem são financiamentos ou próprias, e assim mensurar a contribuição de cada uma das origens de recursos.

Tratar os gastos da União em desenvolvimento urbano como originários apenas da pasta ministerial responsável pelo desenvolvimento urbano também apresenta limitações, pois ações de outros ministérios também concorrem para este objetivo. As despesas por função sofrem com a limitação da qualidade da informação prestada. A utilização de dados sobre as despesas por subfunções ou por funções orçamentárias apresentam diversos limitadores, havendo ganhos e perdas informacionais ao se assumir uma ou outra como representativas da situação concreta dos gastos no setor. Não pretendemos ser exaustivos neste debate listando todas as limitações existentes, mas apenas procuramos chamar atenção para que se adote o cuidado necessário ao interpretar informações de natureza financeira-orçamentária, buscando compreender melhor o que cada fonte de informações é passível de revelar. Por este motivo, a ideia adotada neste trabalho foi a de apresentar um mosaico de informações sobre o tema, e que não se mostram adequados a sustentar uma consolidação de dados.

Uma indicação aproximada do gasto público com desenvolvimento urbano realizada pelas três esferas da federação pode ser extraída, com várias limitações, da publicação anual dos Balanços do Setor Público Nacional, disponibilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional<sup>11</sup>. Considerando as despesas orçamentárias empenhadas por função mais associáveis ao campo do desenvolvimento urbano<sup>12</sup> no biênio 2019-2020, realizadas pelas três esferas da federação, é possível identificar que o gasto público consolidado no tema teria alcançado algo em torno de R\$ 111,8 bilhões em 2020 e R\$ 90,8 bilhões em 2019<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> MINISTÉRIO DA ECONOMIA/SECRETARIA ESPECIAL DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço do Setor Público Nacional 2021 – Ano base 2020 (p.31).

<sup>12</sup> O consolidado da despesa dos entes só é encontrado no nível de função, de forma que despesas classificadas nas subfunções Habitação Rural e Saneamento Básico Rural podem, ou não, estar incorporadas nas rubricas mais agregadas das funções habitação e saneamento. Por exemplo, a FUNASA (Fundação Nacional de Saúde), opera seus programas de saneamento urbano com a classificação na função 10 - Saúde, e subfunção 512 - Saneamento Básico Urbano. Deste modo, quando se soma os gastos da União nas subfunções de saneamento urbano e rural, não são iguais ao total dispendido na função 17 - Saneamento. O olhar sobre a função poderá produzir uma superestimação ou uma subestimação das despesas urbanas nestes campos, razão pela qual utilizamos aqui a expressão “despesas orçamentárias por função mais associáveis ao campo do desenvolvimento urbano”.

<sup>13</sup> É importante considerar que o valor contabilizado pelo Tesouro Nacional referente ao consolidado não evita a ocorrência de dupla contagem, de forma que o gasto efetivo agregado dos três entes é, em realidade, inferior ao montante apresentado nesta coluna da tabela, que se apresenta com algum nível de superdimensionamento.

**Quadro 1 – Demonstrativo da Execução Orçamentária – Despesa Orçamentária  
Empenhada por Função (Consolidado Nacional e por esfera de governo)**

Em milhões de reais

Ente	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		CONSOLIDADO	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Urbanismo	8.355	7.409	5.879	4.715	73.660	56.892	87.894	69.016
Habitação	77	22	1.669	1.574	2.415	2.483	4.161	4.079
Saneamento	890	515	2.260	2.132	16.610	15.099	19.760	17.746
<b>Total funções assoc. Des. Urbano</b>	<b>9.322</b>	<b>7.946</b>	<b>9.808</b>	<b>8.421</b>	<b>92.685</b>	<b>74.474</b>	<b>111.815</b>	<b>90.841</b>
<b>Total da Despesa exceto intraorç. e enc. esp.</b>	<b>1.762.416</b>	<b>1.357.793</b>	<b>702.337</b>	<b>665.851</b>	<b>657.529</b>	<b>569.704</b>	<b>3.122.282</b>	<b>2.593.348</b>

Fonte: MINISTÉRIO DA ECONOMIA/SECRETARIA ESPECIAL DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço do Setor Público Nacional 2021 – Ano base 2020 (p.31).

Obs.: excluídas as despesas intraorçamentárias dentro de cada ente e os encargos gerais da dívida pública<sup>14</sup>.

Nota-se que o conjunto do gasto com as funções mais associadas ao Desenvolvimento Urbano alcança uma parcela muito pequena do orçamento da União, em torno de 0,5% (quando excluídas as despesas com a dívida). Nos estados o comprometimento do orçamento com a temática também é pequeno, cerca de 1,4%, enquanto os municípios comprometem uma maior parcela de seus recursos, em torno de 14%. Ao somarmos os orçamentos de todas as esferas, o montante totalizaria cerca de 3,5% do total da despesa. Nota-se que os gastos orçamentários com habitação possuem um peso bem menor, sobretudo na esfera da União, em torno de 0,003%, tendo em vista que o sistema privilegia a aquisição da moradia individual e conta com um sistema complexo de financiamento direto ao beneficiário, alicerçado no Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

<sup>14</sup> Os encargos gerais da dívida pública distorcem certas abordagens sobre o gasto público pois envolvem também a rolagem das dívidas, sendo importante, neste caso, destacá-las dos demais gastos. No âmbito da União estas atingem 52% da despesa total, cerca de 20% nos estados e 4% nos municípios, alcançando 4% do valor consolidado das três esferas. Se computássemos o gasto com a dívida, o peso relativo das despesas das demais funções seria significativamente menor, especialmente no caso da União.

**Quadro 2 – Peso da Despesa Orçamentária Empenhada por Função no total da despesa de cada esfera**

Ente	UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS		CONSOLIDADO	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019
Urbanismo	0,5%	0,5%	0,8%	0,7%	11,2%	10,0%	2,8%	2,7%
Habitação	0,004%	0,002%	0,2%	0,2%	0,4%	0,4%	0,1%	0,2%
Saneamento	0,1%	0,04%	0,3%	0,3%	2,5%	2,7%	0,6%	0,7%
<b>Total funções assoc. Des. Urbano</b>	0,5%	0,6%	1,4%	1,3%	14,1%	13,1%	3,6%	3,5%
<b>Total da Despesa exceto intraorç. e enc. esp.</b>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: MINISTÉRIO DA ECONOMIA/SECRETARIA ESPECIAL DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Balanço do Setor Público Nacional 2021 – Ano base 2020 (p.31).

Obs.: excluídas as despesas intraorçamentárias dentro de cada ente e os encargos gerais da dívida pública

## 2.2. Recursos não onerosos

Para os fins deste estudo, estamos considerando como recursos não onerosos aqueles que podem ser acessados pelos municípios por meio de transferências intergovernamentais. Também existem outros bens economicamente mensuráveis recebidos pelos municípios, como doações de bens, doações internacionais para projetos, cessões de imóveis, etc., mas não há estatísticas confiáveis a este respeito, nem tampouco estas se mostram de relevância no conjunto dos recursos disponibilizados. Assim, os estados e a União repassam voluntariamente recursos ao ente municipal por meio de programas em diversas áreas, entretanto, o objetivo deste trabalho é focar nas ações de desenvolvimento urbano, de forma que estamos descartando, no momento, as informações referentes às demais áreas, que serão tratadas quando da análise dos orçamentos municipais, mais à frente.

O sistema de transferências intergovernamentais é o mecanismo pelo qual os entes federativos compartilham suas receitas entre si. A noção de captação de recursos não onerosos por parte dos entes governamentais de um sistema federativo está basicamente relacionada ao sistema de transferências. Como no ordenamento jurídico brasileiro os entes públicos de mesma hierarquia normalmente não realizam repasses financeiros entre si, salvo no caso de consorciamentos ou outras parcerias, o que se convencionou chamar de recursos não onerosos se restringe especialmente às transferências intergovernamentais.

Entre os entes também existem outros fluxos não monetários, como cessões, permissões e concessões de uso gratuitas, doação de imóveis, bens móveis, equipamentos, veículos, etc., mas que em geral são de pequena expressão e praticamente impossíveis de mensurar, exceto no tocante aos imóveis, e mesmo assim, sujeitos a grande imprecisão valorativa. Também ocorrem doações do setor privado ao setor público, especialmente relacionadas às áreas sociais e meio ambiente, assim como de bens imóveis, mas são receitas insignificantes. Igualmente de pequena monta, algumas instituições financeiras e de fomento internacionais realizam doações financeiras ao setor público dos três entes para apoiar projetos experimentais, preparação de projetos, estudos, entre outros.

As transferências fiscais da União para estados, Distrito Federal e municípios podem ser classificadas de diversas formas, interessando-nos mais para os fins deste trabalho a classificação quanto aos requisitos legais que fornecem maior ou menor estabilidade no acesso aos recursos. Podemos dividi-la em dois grandes grupos: as transferências obrigatórias e as discricionárias. As transferências obrigatórias podem ser subdivididas em constitucionais e legais, uma vez que obedecem a regras bastante estáveis e representam essencialmente direitos dos entes inferiores sobre as arrecadações dos entes superiores. No caso, a constitucionalidade imprime menor risco de alterações, dado que as exigências para aprovação de matéria constitucional obedecem a um rito mais complexo do que as leis hierarquicamente inferiores.

Os recursos das transferências constitucionais não podem ser contingenciados nas leis orçamentárias da União e dos estados, e se caracterizam por serem incondicionais, ou seja, os entes beneficiários não precisam cumprir qualquer formalidade para recebê-las. Também não demandam contrapartida do beneficiário, e, de forma geral, seus recursos não podem ser retidos, à exceção de determinados débitos do ente federativo com a instância superior<sup>15</sup>. Seu fundamento remete aos princípios do modelo federativo brasileiro, cuja centralidade da arrecadação e a unicidade da esfera federal permite destinar volumes de receitas para compensar desigualdades nas capacidades arrecadatórias dos diversos estados e municípios, buscando promover um desenvolvimento territorial e interpessoal mais equilibrado e homogeneizante em escala nacional, fazendo frente às características díspares presentes nas diversas escalas do território e extratos da sociedade.

É importante registrar que de forma diferente do que acontece com a educação e saúde, por exemplo, no caso da área de desenvolvimento urbano não há um percentual obrigatório de despesas a serem realizadas neste setor com recursos oriundos das transferências constitucionais ou legais. Em parte, pode-se dizer que os recursos da CIDE podem ser utilizados em ações no campo da mobilidade urbana, uma vez que é possível aplicar tais recursos também nas vias urbanas, o que pode ter reflexos no custo e na qualidade do transporte coletivo municipal.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> A única exceção a este princípio ocorre na transferência da CIDE-Combustíveis aos estados, uma vez que o artigo 1º-A, § 7º da Lei nº 10.366/2001, que regulamenta a cobrança e a repartição deste tributo, determina que *“Os Estados e o Distrito Federal deverão encaminhar ao Ministério dos Transportes, até o último dia útil de outubro, proposta de programa de trabalho para utilização dos recursos mencionados no caput deste artigo, a serem recebidos no exercício subsequente, contendo a descrição dos projetos de infraestrutura de transportes, os respectivos custos unitários e totais e os cronogramas financeiros correlatos.”* Esta condicionante não é extensiva aos municípios.

<sup>16</sup> A Lei n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001, posteriormente alterada pela Lei nº 10.866, de 2004, institui a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide). O Art. 1º-B dispõe que, do montante dos recursos que cabe a cada Estado, 25% serão destinados aos seus municípios para serem aplicados no financiamento de programas de infraestrutura de transportes. Este artigo também estabelece como será realizada a repartição entre os municípios:

*§ 1º Enquanto não for sancionada a lei federal a que se refere o art. 159, § 4º, da Constituição Federal, a distribuição entre os Municípios observará os seguintes critérios:*

*I – 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente aos mesmos critérios previstos na regulamentação da distribuição dos recursos do Fundo de que tratam os arts. 159, I, b, e 161, II, da Constituição Federal; e*

As transferências discricionárias são aquelas em que a autoridade pública decide, por vontade própria, alocar recursos próprios e livres da União para serem transferidos a outros entes, ao invés de executar diretamente estes valores. Um caso típico é o do desenvolvimento urbano, onde a responsabilidade pela execução da política é descentralizada aos municípios, na qual a União atua prioritariamente por meio de repassamentos financeiros aos demais entes.

Estas se concretizam por meio de convênios, contratos de repasse, termos de cooperação ou congêneres, e, em geral, requerem contrapartida financeira do beneficiário. Quando a decisão parte do executivo, este reserva uma parcela dos seus recursos orçamentários livres (discricionários) para destinação a outros entes da federação, consórcios e entidades para que estes executem políticas públicas de interesse do ente repassador. No caso da decisão se originar do legislativo, tratam-se das chamadas emendas parlamentares, destinadas a estes mesmos parceiros.

Estas transferências devem observar a regulamentação da matéria, estando condicionadas à celebração de instrumento jurídico próprio entre as partes, situação completamente diversa das transferências obrigatórias, que são realizadas automaticamente, sem nenhum instrumento contratual. As transferências discricionárias também estão sujeitas à diversas normas legais de regulamentação, de várias hierarquias, desde leis, portarias, decretos, resoluções, instruções normativas, dentre outras. A discricionariedade é do ente repassador, que pode destinar maior ou menor parcela de recursos para esta finalidade a cada exercício, assim como definir as áreas que serão mais ou menos priorizadas.

Existem duas formas de movimentação de recursos entre entes da federação ou para entidades privadas e consórcios públicos: as transferências e as delegações de execução orçamentária. No plano normativo, conforme prevê o art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000<sup>17</sup>, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS).

A designação “transferência”, nos termos do art. 12 da Lei no 4.320/1964, corresponde à entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a consórcios públicos ou a entidades privadas, com e sem fins lucrativos, que não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços ao transferidor. Os bens ou serviços gerados ou adquiridos com a aplicação desses recursos passam a pertencer ou são incorporados automaticamente ao patrimônio do ente ou entidade recebedora. No campo orçamentário, a transferência voluntária da União ou dos estados deve estar prevista tanto no orçamento do ente repassador como do recebedor,

---

*II – 50% (cinquenta por cento) proporcionalmente à população, conforme apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.*

<sup>17</sup> Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

conforme o disposto no art. 35 da Lei nº 10.180/2001<sup>18</sup>.<sup>19</sup>

Ressalta-se que existe uma outra institucionalidade passível de receber transferências voluntárias, que não é um ente da federação, como estados e municípios, tampouco se trata de entidade privada. É o caso dos consórcios públicos, introduzido no direito administrativo brasileiro a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, que alterou o art. 241 da Constituição Federal Brasileira. A matéria foi regulamentada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a chamada “Lei dos Consórcios Públicos”. Esta dispõe sobre normas gerais relativas à contratação de consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e estabelece que a execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às mesmas normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas. Os consórcios públicos são utilizados quando se visa a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Conforme o Decreto nº 6.012/2007, o consórcio público é determinado como pessoa jurídica constituído exclusivamente por entes da Federação para instituir relações de cooperação federativa, estabelecido como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Até a promulgação da Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos se assemelhavam a convênios, o que trazia uma série de limitações ao seu funcionamento. Com a lei, os consórcios públicos tornaram-se uma nova modalidade de negócio jurídico com regulamentação própria, no entanto, por tratar-se de legislação relativamente recente, ainda persistem algumas dúvidas quanto à aplicação das normas, sobretudo no que tange a autonomia dos entes envolvidos e a contabilização e transparência na movimentação dos seus recursos. Inclusive existe um projeto de lei (PL 5.519/2019) tramitando na Câmara de Deputados que propõe a instituição do Sistema Integrado Nacional de Indicadores dos Consórcios Públicos - SINACON, para dispor sobre os indicadores de eficiência, eficácia, capacidade, produtividade e qualidade dos consórcios públicos intermunicipais, visando conferir maior transparência e controle social.

O tema será objeto de outra nota técnica no âmbito deste acordo de cooperação, entretanto, as transferências para consórcios foram incorporadas ao levantamento realizado a partir da base Finbra/STN no capítulo seguinte, que trata dos orçamentos municipais. Considerando que em certos casos estas transferências perpassam os orçamentos dos municípios, o intuito é o de permitir identificar a entrada destes recursos como receita de transferência no ente recebedor, no caso do consórcio público ser municipal<sup>20</sup>. Esta informação permite visualizar o grau de

---

<sup>18</sup> Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001: Art. 35. *Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.*

<sup>19</sup> STN. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

<sup>20</sup> Neste caso, as modalidades de aplicação definidas pelo MCASP para o transferidor dos recursos são as seguintes:

70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais - Utilizada para a entrega de recursos a consórcios públicos que não seja decorrente de delegação ou de rateio pela participação do ente no consórcio.

relevância atual deste tipo de receita no âmbito municipal, o que evidenciaria a penetração deste tipo de institucionalidade no universo dos municípios brasileiros e seu peso relativo. Evidentemente, os montantes são ainda muito incipientes, dado que o número e escala de atuação dos consórcios ainda é relativamente pequena no país, em função da novidade e complexidade que envolve.

Cabe destacar que seria importante para a PNDU explorar mais as possibilidades de aplicação deste tipo de instrumento numa pesquisa mais detalhada, pois apesar de muitas intervenções urbanas terem caráter intramunicipal, esta institucionalidade poderá ser útil em projetos de cunho metropolitano e em áreas mais conturbadas.

É importante destacar que vários programas importantes de desenvolvimento, urbanos, sobretudo na área de habitação, não envolvem transferências voluntárias nem financiamentos aos estados e municípios, por esta razão não são tratados nesta nota. Normalmente se trata de subsídios ou financiamentos concedidos diretamente aos beneficiários finais como pessoas físicas, como ocorre nos Programas Minha Casa Minha Vida, Programa Casa Verde e Amarela ou Carta de Crédito individual.

A distinção em relação às transferências remete à questão da sua classificação como condicionadas ou não condicionadas a gastos específicos. As não condicionadas são aquelas que não estão sujeitas a nenhum tipo de restrição por parte da esfera cedente, e, uma vez recebidas, são de livre aplicação para o ente que a recebe. É o caso das transferências do FPM e ICMS, por exemplo, que são praticamente de livre destinação pelas prefeituras. Não são totalmente livres pois parte dos repasses possuem aplicação vinculada, isto é, a esfera que recebe as verbas terá que gastar uma parte em determinada função ou programa governamental, como é o caso da saúde e da educação, em que parte destas transferências tem destinação específica nestas áreas, ainda que o município tenha certo grau de liberdade em definir as despesas prioritárias em cada tema a partir das suas necessidades particulares.<sup>21</sup>

Este também é o caso da maioria das transferências voluntárias, que são realizadas sobretudo por meio de convênios e contratos de repasse, incluindo-se neste universo, a maioria das emendas parlamentares. Tanto uma quanto a outra só podem ser gastas para a execução do objeto pactuado pelo instrumento de contratação da parceria. Apenas recentemente foi criado um outro tipo de emenda de livre aplicação, tema que será objeto de discussão mais adiante.

---

71 - Transferências a Consórcios Públicos - Utilizada para entrega de recursos aos consórcios públicos dos quais o ente transferidor faça parte, correspondente ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente no respectivo consórcio, conforme previsto no correspondente contrato de rateio.

72 – Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos - Utilizada, exclusivamente, no caso de delegação da execução de ações de competência ou responsabilidade do ente delegante (ente transferidor), seja para consórcio do qual participe como consorciado ou não.

<sup>21</sup> Os percentuais de investimento financeiro dos municípios, estados e União no SUS são definidos pela Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, resultante da Emenda Constitucional n. 29. Por esta lei, municípios e Distrito Federal devem aplicar anualmente, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde cabendo aos estados 12%, e este montante envolve tanto a arrecadação de tributos próprios como de transferências constitucionais. O mesmo vale para a educação, Uma vez que o Art. 212 determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entre as condicionadas voluntárias existem aquelas em que está presente a exigência de contrapartidas financeiras para projetos ou programas específicos e aquelas que dispensam a contrapartida, como os programas executados pelos ministérios que possuem transferências para o ente local, caso típico das transferências realizados pelo extinto Ministério das Cidades – MCidades - e pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR.

Ao analisarmos o peso das transferências interfederativas da União<sup>22</sup> em direção aos demais entes, instituições sem fins lucrativos e consórcios, verificamos que nos últimos 20 anos o peso destas vem se ampliando no Orçamento Geral da União, passando da média de 11% do total no início do período para o patamar médio de 13% ao final. Esse movimento foi impulsionado pela evolução das transferências aos municípios, que passaram do patamar médio de 5,3% para o de 6,5%, ao passo que as direcionadas aos estados se mantiveram praticamente constantes. As transferências aos consórcios públicos são de pequena monta, não alcançando em média 0,2% do total e a destinada às transferências a instituições privadas sem fins lucrativos ainda é infinitamente menor, 0,01%, o que demonstra o quão incipiente ainda é o papel deste tipo de organização no federalismo brasileiro.

---

<sup>22</sup> Foram utilizadas as seguintes modalidades de transferências no cômputo do total das transferências selecionadas:

30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal

31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo

32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal

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 n. 141

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

40 - Transferências a Municípios

41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo

42 - Execução Orçamentária Delegada a Municípios

45 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei Complementar n. 141

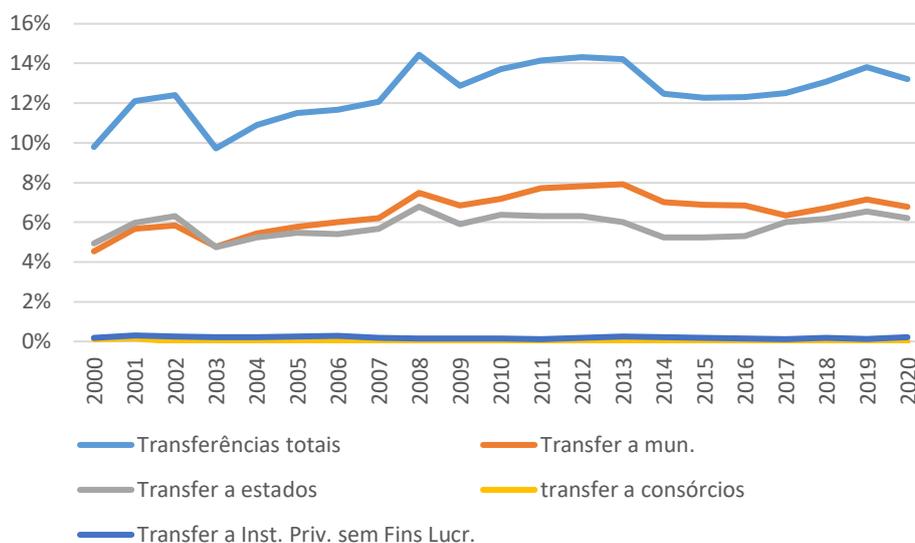
50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio

72 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos

73 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1o e 2o do art. 24 da Lei

**Gráfico 1 - Peso das Transferências interfederativas no Orçamento da União, valores liquidados entre 2000 e 2020**

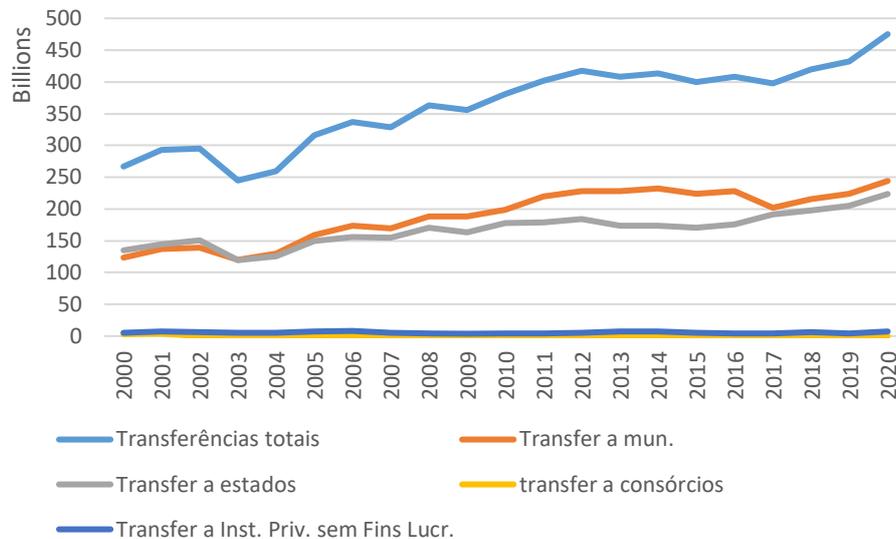


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – Ministério da Economia.

No gráfico abaixo é possível verificar que o conjunto das transferências evoluiu significativamente em termos reais ao longo das duas últimas décadas e demonstram o elevado montante envolvido, que parte de um patamar em torno dos R\$ 300 bilhões ao ano para alcançar o patamar de R\$ 475 bilhões em 2020, um crescimento real de cerca de 78% entre os extremos.

Os municípios foram largamente favorecidos neste processo, cujas transferências passaram de R\$ 123,6 bilhões em 2000 para alcançar R\$ 244,1 bilhões em 2020, quase duplicando seu montante em termos reais, 97%. Os estados passaram de R\$ 134,7 para R\$ 223,6 bilhões, o que representa um crescimento real significativo de 66%, particularmente considerando que as disponibilidades da União evoluíram 32% em termos reais no período.

**Gráfico 2 – Evolução real das Transferências interfederativas no Orçamento da União entre 2000 e 2020 (valor liquidado a preços de 2020)**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – Ministério da Economia.

Obs.: considera o valor liquidado em cada exercício, em termos reais do exercício de 2020, atualizados pelo IGP-DI.

Uma vez configurado o quadro mais geral, cabe considerar como se comportaram as transferências da União no campo do desenvolvimento urbano.

### 2.2.1. Mecanismos de acesso a recursos a fundo perdido nacionais na área urbana

Na área de desenvolvimento urbano as transferências voluntárias dos estados aos municípios alcançam menor relevância. Quando atuam nesta temática, os governos estaduais normalmente preferem fazê-lo diretamente, executando eles próprios as intervenções. Considerando a maior proximidade do ente estadual junto à população, por razões político-eleitorais se torna mais interessante fazê-lo desta forma, o que traz maior visibilidade à este nível de gestão. Evidentemente, a União não teria como fazê-lo diretamente tendo em vista as dimensões do país, motivo pelo qual repassa recursos aos demais entes para execução das ações de desenvolvimento urbano.

Assim, os principais mecanismos de acesso dos municípios a recursos a fundo perdido se originam essencialmente do Orçamento Geral da União. No campo do desenvolvimento urbano, desde 2003 este acesso se concentra especialmente nas ações à cargo do Ministério das Cidades - MCidades<sup>23</sup>, e, a partir de junho de 2019<sup>24</sup>, no Ministério do Desenvolvimento Regional -

<sup>23</sup> A Fundação Nacional de Saúde também é uma fonte relevante de recursos para os pequenos municípios, notadamente daqueles com população inferior a 50 mil habitantes, na área de saneamento. Em geral se trata de pequenos sistemas em aglomerações de natureza urbana locais, normalmente em municípios situados em áreas rurais.

<sup>24</sup> Órgão extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019. As funções do antigo Ministério foram atribuídas ao Ministério do Desenvolvimento Regional.

MDR<sup>25</sup>. Desde a criação do MCidades, em 2003, foram remodelados ou criados diversos programas e ações com dotações específicas no orçamento geral da União visando a implementação de várias políticas setoriais e intersetoriais de desenvolvimento urbano. Em seu primeiro ano de existência, o ministério herdou o orçamento da antiga Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, que durante aquele exercício obteve novas dotações orçamentárias. Tendo incorporado pastas e órgãos originários de outros ministérios, como transporte urbano, Companhia Nacional de Trens Urbanos – CBTU, Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre - Trensurb e o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, já desde o início os recursos disponíveis se ampliaram em relação ao antigo órgão, mas as atribuições também se alargaram bastante.

No que diz respeito às Políticas Urbanas, atualmente a cargo do MDR, que sucedeu ao Ministério das Cidades, existiam basicamente três formas de apoio no que se refere ao acesso aos recursos de programas e ações constantes do Orçamento Geral da União (OGU): projetos vinculados ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), repassados aos interessados mediante transferências obrigatórias, as transferências voluntárias, realizadas por meio da seleção de projetos com recursos livres do ministério e as emendas parlamentares definidas pelo Congresso Nacional.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), instituído pelo Decreto nº 6.025/071<sup>26</sup> e pela Medida Provisória nº 387, de 31 de agosto de 2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.578, de 2007<sup>27</sup>, constituiu-se na estratégia adotada pelo governo federal no enfrentamento à crise econômica internacional que começava a impactar negativamente o país. O PAC se pautava pelos investimentos públicos em infraestrutura, fundamentada em um modelo de desenvolvimento econômico e social, buscando combinar crescimento da economia com distribuição de renda, redução da pobreza e inclusão no mercado formal de trabalho.

Dentre as ações instituídas no PAC para viabilizar a implementação de projetos com maior celeridade, destacam-se:

---

<sup>25</sup> Considerando a complexidade no tratamento dos dados em consequência de uma série de mudanças institucionais e nos programas existentes na área de desenvolvimento urbanos, esta primeira versão da nota irá se concentrar mais no período que vai até 2018. Destaca-se que apesar das estatísticas orçamentárias terem se sofisticado bastante nos últimos anos, o mesmo não ocorreu em relação às informações disponibilizadas pelo MDR, que ainda enfrenta dificuldades para desenvolver uma estrutura de informações integrada entre suas diversas áreas, especialmente em relação àquelas oriundas de outros órgãos extintos, o que dificulta a realização de pesquisas e a recuperação de informações históricas.

<sup>26</sup> Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. Alterado pelos decretos: Decreto nº 6.394, de 2008, Decreto nº 6.459, de 2008, Decreto nº 7.462, de 2011, Decreto nº 7.470, de 2011 e Decreto nº 9.784, de 2019. <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac/medidas>.

<sup>27</sup> Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007. Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH nos exercícios de 2007 e 2008. Resulta da conversão da MPv nº 387, de 2007. Alterada pela Medida Provisória nº 561, de 2012, Medida Provisória nº 580, de 2012, Lei nº 12.693, de 2012, Lei nº 12.745, de 2012, Medida Provisória nº 786, de 2017, Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 e Lei nº 13.529, de 2017.

- a. Definição como obrigatória a transferência de recursos financeiros pelos órgãos e entidades da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações do PAC, cuja execução pelos entes federados seja de interesse da União.
- b. Modernização do processo de licitação, por intermédio do Regime Diferenciado de Contratação (RDC).
- c. Dispensa de Contrapartida para as obras com recursos do Orçamento da União.
- d. Dispensa do CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Fazenda.
- e. Racionalização de Procedimentos de acompanhamento de execução de obra.
- f. Possibilidade de aferição de medições por parcelas, quando a obra atingir 40%, 60%, 90% e 100% de execução;
- g. Possibilidade de pronto desembolso mediante solicitação de desbloqueio pelo ente federado;
- h. Possibilidade de, em sendo área pública, a comprovação da titularidade da área ser suprida por uma declaração do Chefe do Executivo de que é área pública, podendo a regularização ser comprovada até o fim do Termo de Compromisso.

Os programas e ações do PAC têm prioridade de execução visto que eram essenciais à retomada do crescimento de forma acelerada, o que justifica a natureza jurídica de obrigatoriedade do repasse dos recursos. Por esta razão, este tipo de repasse não se submete às regras gerais de transferências, discricionariedade do gestor de cada órgão ou de natureza econômica. O gerenciamento das ações do PAC conta com o Comitê Gestor (CGPAC)<sup>28</sup>, instância responsável pela coordenação das ações de implementação e execução, que possui, dentre outras atribuições, a discriminação das ações do PAC a serem executadas por meio de transferências obrigatórias. O Grupo Executivo do Programa de Aceleração do Crescimento - GEPAC, vinculado ao CGPAC, responde de forma complementar pela consolidação das ações, estabelecimento de metas e acompanhamento dos resultados de execução do PAC.

As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento de determinados requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, quais sejam:

- a. cumprimento dos requisitos exigidos formalizado mediante termo de compromisso, aprovado pela União, como condição prévia para a efetivação da transferência obrigatória<sup>29</sup>.
- b. identificação do objeto a ser executado;
- c. metas a serem atingidas;
- d. etapas ou fases de execução;
- e. plano de aplicação dos recursos financeiros;

---

<sup>28</sup> O CGPAC foi instituído pela Lei nº 11.578/07 e regulamentado pelo Decreto nº 6.025/07. O GEPAC foi criado pelo Decreto nº 6.025/07.

<sup>29</sup> Art. 3o da Lei nº 11.578/2007.

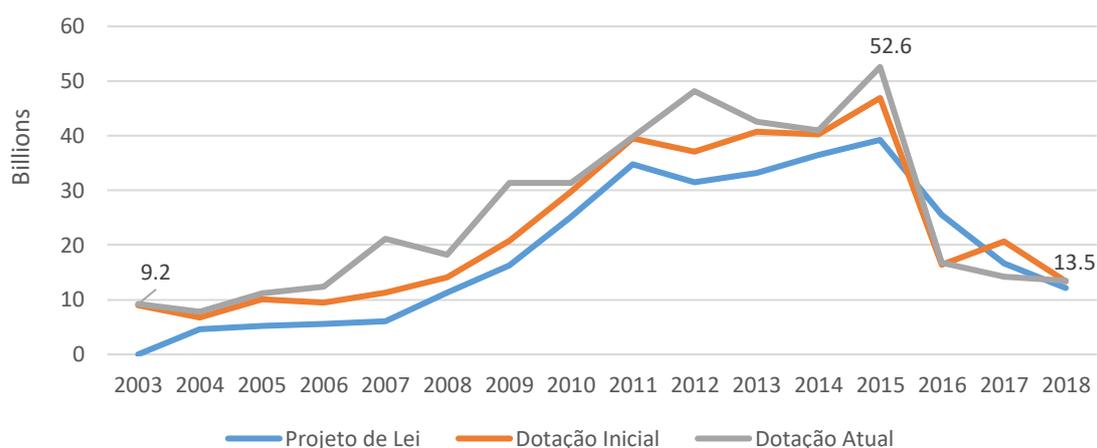
- f. cronograma de desembolso;
- g. previsão de início e fim da execução do objeto, bem como da conclusão das etapas ou fases programadas; e
- h. comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador, quando a ação compreender obra ou serviço de engenharia.

Os recursos financeiros são liberados aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios conforme o cronograma de desembolso estabelecido no termo de compromisso, mediante depósito em conta vinculada mantida em instituição financeira oficial.

Acompanhando a evolução da arrecadação e o crescimento econômico, as dotações do Ministério foram crescentes até 2015, quando alcança a cifra de orçamentária de R\$ 52,6 bilhões, apresentando crescimento de 5,7 vezes em termos reais no período). Impulsionado pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, no qual o ministério viria desempenhar importante papel, sobretudo a partir de 2009, passou a apresentar queda substancial nas suas disponibilidades após o impeachment presidencial e a crise econômica que então se instalara.

No gráfico abaixo é possível visualizar esta evolução, destacando-se que o conceito de dotação inicial adotado equivale ao valor da lei sancionada (LOA), e a chamada dotação atual, à LOA adicionada dos créditos obtidos ao longo de cada exercício. A diferença entre as dotações do Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) e a LOA são atribuídas às emendas parlamentares realizadas na tramitação do projeto pelo Congresso Nacional. A diferença ente a dotação atual e a LOA, se devem aos créditos adicionais utilizados para reforçar os programas do ministério, sobretudo em função da criação do PAC e para complementação do Programa Minha Casa Minha Vida.

**Gráfico 3 - Evolução do Orçamento do Ministério das Cidades, em valores reais, 2003-2018**

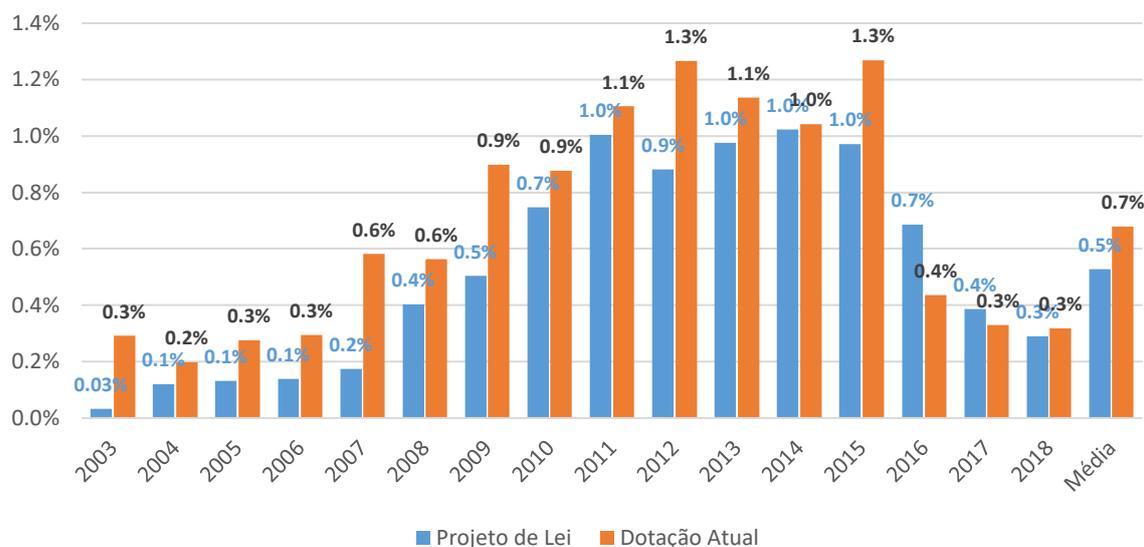


Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – Ministério da Economia.

Obs.: considera o valor pago em cada exercício, em termos reais do exercício de 2020, atualizados pelo IGP-DI.

O gráfico abaixo demonstra que não ocorreu apenas o crescimento real dos recursos aplicados no MCidades, mais do que isto, o que ocorreu foi o ganho de importância relativa do tema na agenda do governo federal entre 2007 e 2015. Durante o PAC o peso do ministério cresceu entre 3 e 4 vezes o apresentado na fase anterior. Nitidamente, em contraponto, a partir de 2016 essa agenda entrou em forte declínio no governo federal, passando a ocupar patamares semelhantes aos do início dos anos 2000.

**Gráfico 4 - Participação do Orçamento do MCidades no Total do OGU (%), em valores reais, 2003-2018**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – Ministério da Economia.

O MCidades, assim como as áreas herdadas que atuam no desenvolvimento urbano do MDR, também executam diretamente os recursos destinados à sua manutenção e gestão, assim como realizam alguns investimentos diretos em obras, mas apenas em situações muito particulares ou relativas aos sistemas ferroviários que ainda se encontram sob sua gestão ou aos compromissos assumidos no passado com a sua descentralização. No campo da habitação, especialmente, as políticas de subsídio direto à aquisição de moradias também envolvem repasses relevantes que não são direcionados aos entes subnacionais. Estas assumiram proporções relevantes especialmente após a criação do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV<sup>30</sup>, no qual se operam repasses diretamente para subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas, rurais e em pequenos

<sup>30</sup> Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Os recursos orçamentários destinados ao MCMV não se constituem em transferências voluntárias e são operados por meio das seguintes dotações: 00AF Integralização de cotas ao fundo de arrendamento residencial - FAR; 00CW - Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas urbanas (lei nº 11.977, de 2009); 00CX - Subvenção econômica destinada a implementação de projetos de interesse social em áreas rurais (lei nº 11.977, de 2009); 00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS (lei nº 11.977, de 2009); 0E64 -Subvenção econômica destinada à habitação de interesse social em cidades com menos de 50.000 habitantes (lei n 11.977, de 2009).

municípios, e transferências e integralização de cotas para o Fundo de Arrendamento Residencial – FAR – e o Fundo de Desenvolvimento Social – FDS<sup>31</sup>.

Esta questão é importante pois, a depender do enfoque analítico dos dados orçamentários, pode se incorrer em avaliações equivocadas. Por exemplo, analisar as despesas por função típicas de desenvolvimento urbano no âmbito da União, como urbanismo, habitação e saneamento, pode deixar de fora as despesas de grande parte do orçamento de habitação, que se encontram alocadas na função 28 - Encargos Especiais. Também é importante considerar que parte significativa dos recursos aplicados pelo ministério decorrem de despesas relacionadas ao seu próprio funcionamento, sendo que parte delas está classificada na função urbanismo, o que pode distorcer certos tipos de análise.

Como o foco do trabalho recai sobre as fontes não onerosas disponíveis para os municípios, se faz necessário o recorte por modalidade de gasto, classificação mais adequada para esta finalidade.

Considerando as atribuições constitucionais dos municípios para tratar de políticas urbanas, é comum se imaginar que o MCidades atuasse quase que exclusivamente no repasse de recursos às prefeituras. Entretanto, se isto se mostra verdadeiro para alguns programas, cabe destacar que no cômputo geral a situação se mostra bem diferente. Ao destacarmos as transferências intergovernamentais efetivamente pagas pelo Ministério das Cidades segundo as modalidades de gasto<sup>32</sup>, verificamos que durante a sua existência (2003-2018), as transferências a Estados e ao Distrito Federal alcançaram 47,2% do montante repassado, enquanto os municípios, ainda majoritários, receberam 52,6% do total.

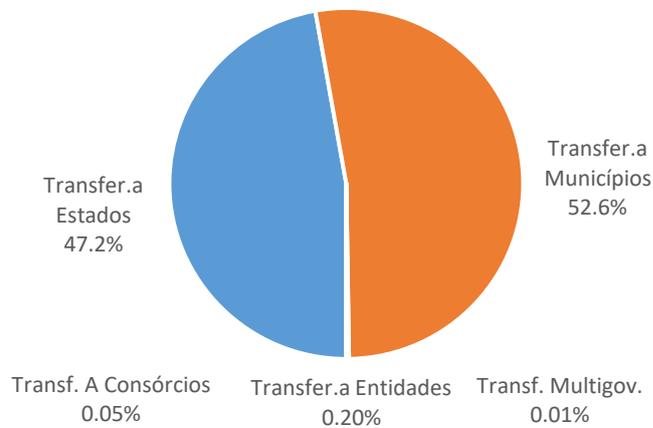
Chama a atenção o pequeno espaço destinado a outros tipos de parcerias, onde as transferências para instituições privadas sem fins lucrativos envolvem apenas 0,2% do total, ficando as transferências a consórcios públicos mediante contrato de rateio com 0,05% e as transferências a instituições multigovernamentais nacionais com 0,01%. As transferências para consórcios ocorreram apenas em 2016, no montante de R\$ 4,98 milhões, destinados à ações de mobilidade urbana. As transferências multigovernamentais ocorrem em situações muito pontuais e alcançaram um montante ínfimo no período, R\$ 622 mil. As transferências para entidades ocorriam primordialmente na área de habitação e regularização fundiária, tendo sido extintas a partir de 2016.

---

<sup>31</sup> As transferências de recursos ao FAR e ao FDS, datam, respectivamente das suas leis de criação, a Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, posteriormente incorporadas ao MCMV.

<sup>32</sup> De acordo com o Manual Técnico de Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, são as seguintes as modalidades de gasto: 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal; 40 - Transferências a Municípios; 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos; 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais Nacionais; 71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio. <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020>.

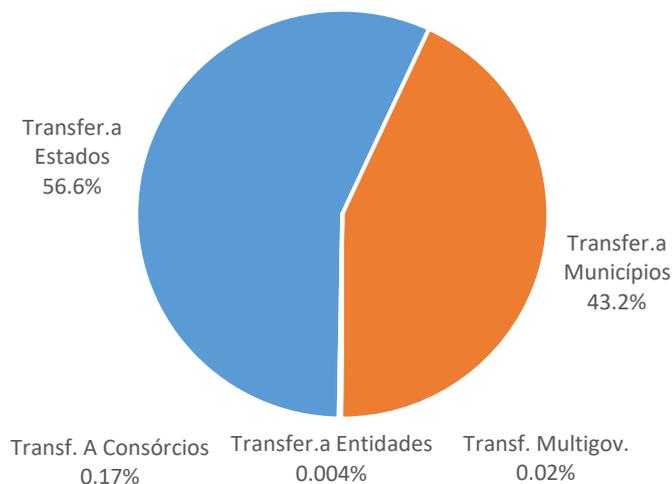
**Gráfico 5 - Distribuição das Transferências Intergovernamentais do Ministério das Cidades – média 2003-2018**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF – Ministério da Economia.

Quando consideramos o período mais recente, esta configuração se altera sensivelmente, com as transferências aos Estados e ao Distrito Federal alcançando 56,6% do montante repassado, enquanto os municípios, agora minoritários, receberam 43,2% do total. Assim, destaca-se que o ministério repassa também muitos recursos para os estados, especialmente em função das ações de mobilidade, saneamento e trens urbanos, que muitas vezes estão a cargo destes entes, mas, também, em certos projetos de urbanização de assentamentos precários, especialmente durante o PAC.

**Gráfico 6 - Distribuição das Transferências Intergovernamentais do Ministério das Cidades – média 2015-2018**



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOF – Ministério da Economia.

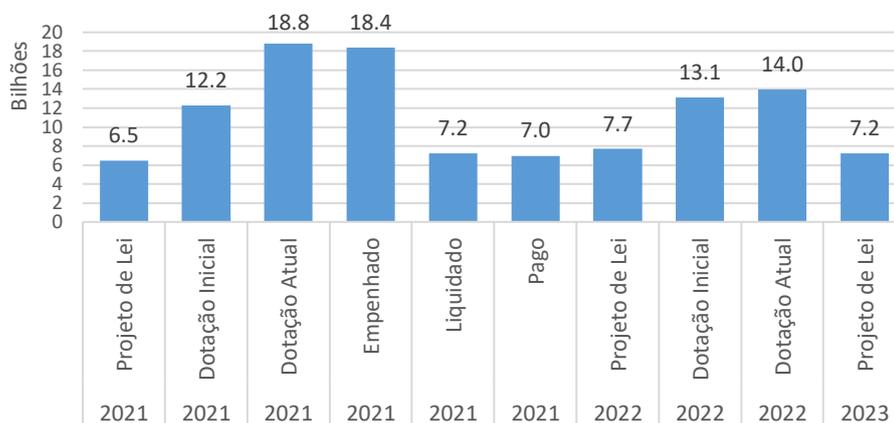
## 2.2.2. O quadro recente do orçamento do MDR

As dificuldades em termos de disponibilidades orçamentárias do governo federal afetam os diversos ministérios, porém, de forma diferente. O cotejamento entre as dotações orçamentárias alocadas a cada ministério durante a elaboração do projeto de lei orçamentária anual pelo executivo (PLOA), aponta para a prioridade conferida ao tema pelo governo. A dotação inicial equivale à Lei orçamentária aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Presidente da República (LOA), que incorpora as alterações no PLOA realizadas pelo legislativo, por meio de emendas parlamentares. A dotação atual equivale aos ajustes realizados no orçamento, ao longo do exercício de vigência, podendo a LOA ser objeto de remanejamentos, cortes ou da incorporação de novos recursos, notadamente em virtude de excesso de arrecadação e receitas não previstas originariamente na proposta apresentada.

Ao longo do exercício o poder executivo edita decretos com limitações para a execução orçamentária e financeira, de acordo com a evolução das receitas, reajustando também as prioridades de despesa, o que se reflete nos valores empenhados ao orçamento (reservados para realização de despesas), do valor liquidado (quando um bem ou serviço é entregue à administração pública, gerando compromisso de pagamento, e o valor efetivamente pago aos credores).

Os gráficos a seguir demonstram a evolução mais recente das disponibilidades de recursos do MDR e das ações de desenvolvimento urbano, o que permite visualizar sua dinâmica, marcada pelo agravamento da perda de importância da agenda urbana e regional no orçamento federal.

**Gráfico 7 - Evolução do Orçamento do MDR (em R\$ bilhões)**



Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

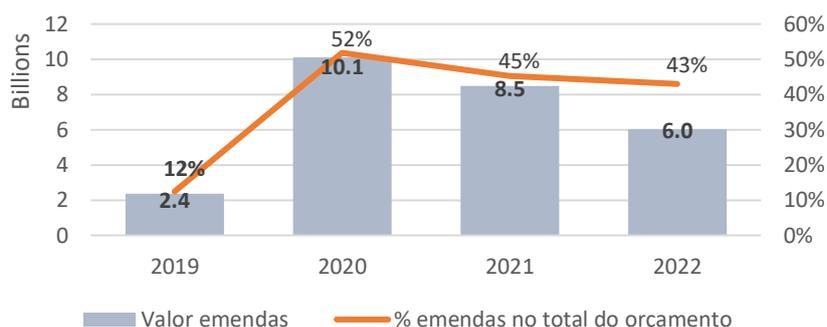
Em 2021, o executivo destinou R\$ 6,5 bilhões para o MDR no projeto de lei orçamentária. As emendas parlamentares no Congresso fizeram o orçamento quase dobrar (crescimento de 89%), alcançando R\$ 12,2 bilhões. Em função da melhoria da arrecadação, abriu-se espaço ao longo do exercício para a realização de diversos ajustes e aportes de créditos especiais e extraordinários negociados junto ao Congresso (R\$ 1,95 bilhão), que fizeram o orçamento da pasta saltar para 2,9 vezes o valor da proposta original, chegando a R\$ 18,8 bilhões.

Em relação a estes últimos, destaca-se as seguintes alterações: Medida Provisória Nº 1.030/2021, que abre crédito extraordinário de R\$ 450 milhões para atender a ações de Defesa Civil para fazer frente às consequências das chuvas intensas. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 34, de 2021, abre crédito especial no valor de R\$ 763,6 milhões, com vistas a retomada de obras paralisadas e novas contratações voltadas à produção habitacional subsidiada pelo Programa Casa Verde e Amarela. Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 5, de 2021, que abre crédito especial no valor de R\$ 543,68 milhões para Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR e para outras obras.

De um lado, estes números expõem a relevância do relacionamento entre executivo e legislativo na busca da convergência de interesses, visto que as disponibilidades do órgão quase triplicam em função das negociações realizadas com o Congresso. O aspecto positivo é que o algum grau de entendimento é possível, e, considerando o perfil dos créditos especiais e complementares ao longo do exercício, nota-se que estes atenderam em certa medida às necessidades do ministério em termos de conclusão de obras paralisadas por falta de recursos e a seus programas estratégicos, como o Programa Casa Verde e Amarela. Evidentemente que parte destas ações também eram relevantes para os congressistas, e também foram acompanhadas de outros projetos e remanejamentos internos de dotações para áreas de interesse parlamentar, num processo de barganha política.

Por outro lado, os números também evidenciam a forte dependência do ministério em relação ao legislativo no tocante às emendas parlamentares, conforme é possível visualizar abaixo. Esta dependência das emendas, que alcançaram entre 52% e 43% dos orçamentos entre 2020 e 2022, denotam esta relevância, sobretudo em se considerarmos o patamar de 2019, quando atingia a apenas 12% do total<sup>33</sup>.

**Gráfico 8 - Emendas Parlamentares ao Orçamento do MDR, 2019-2022 (em R\$ bilhões e em proporção ao orçamento total do órgão)**



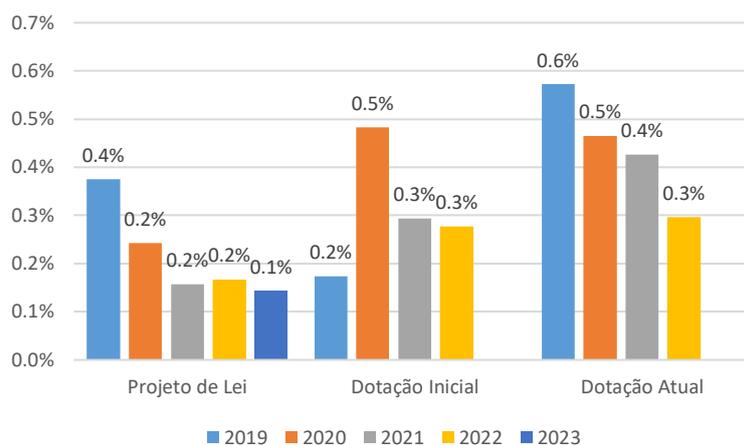
Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

<sup>33</sup> Os dados sobre emendas extraídos do SIOP por meio da análise do resultado primário (RP) se referem aos aportes líquidos em cada ação orçamentária, e consideram os seguintes RPs: 6 - Primária discricionária, decorrente de emendas individuais, considerada no cálculo do RP; 7 - Primária discricionária, decorrente de emendas de bancada estadual, considerada no cálculo do RP; 8 - Primária discricionária, decorrente de emendas de comissão permanente do SF, da CD e de comissão mista permanente do CN, considerada no cálculo do RP e 9 - Primária discricionária, decorrente de emendas de relator-geral do PLOA, excluídas as de ordem técnica, considerada no cálculo do RP. Não incluem emendas especiais, pois estas são transferidas diretamente aos entes, sem indicação de programas, ações, áreas ou regionalização, constando apenas em ação genérica a cargo do Ministério da Economia, OEC2 - Transferências Especiais.

Estes percentuais de dependência do orçamento frente ao legislativo seriam ainda mais significativos se considerássemos também os créditos especiais e extraordinários negociados junto ao Congresso ao longo de cada exercício. Ambas as situações de dependência indicam que o espaço disponível para que o ministério implemente e oriente políticas públicas estruturantes, diminuiu significativamente, especialmente devido às emendas, que em grande medida, dependem dos interesses específicos de cada parlamentar no processo de alocação de recursos.

Além disto, cabe registrar o desprivilegiamento da pasta de desenvolvimento regional na matriz orçamentária federal, visto que entre 2019, quando órgãos foram fundidos para dar origem ao atual ministério, e 2023, nota-se que a proposta orçamentária encaminhada pelo executivo vem decaindo a cada ano em termos de sua relevância. Enquanto no PLOA 2019 a pasta ocupava 0,4% do total do orçamento, esta participação passou para 0,1% em 2023. À exceção do exercício de 2020, o conjunto das emendas não devolveu o orçamento do ministério para a relevância que tinha em 2019. O orçamento foi então recomposto apenas durante a execução anual, graças ao aumento da arrecadação, mas mesmo assim, com peso declinante ao longo dos anos.

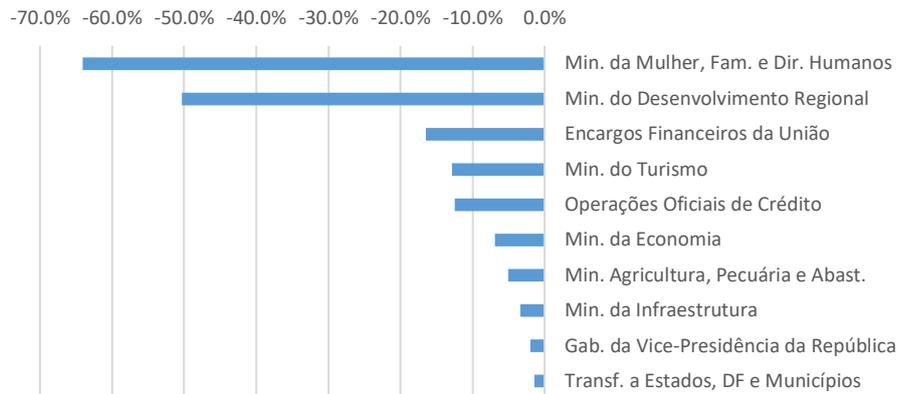
**Gráfico 9 – Importância relativa do MDR no Orçamento Federal**



Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

Em relação a proposta orçamentária de 2023, ao compararmos com a dotação atual de 2022, é possível verificar que o MDR recebeu o segundo maior corte orçamentário dentre todos os órgãos federais (queda de -50,3%), perdendo apenas para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, que apresentou uma redução de 64%.

**Gráfico 10 – Comparativo do Orçamento por órgão do governo - variação em % entre a PLOA de 2023 e a dotação atual do orçamento de 2022**



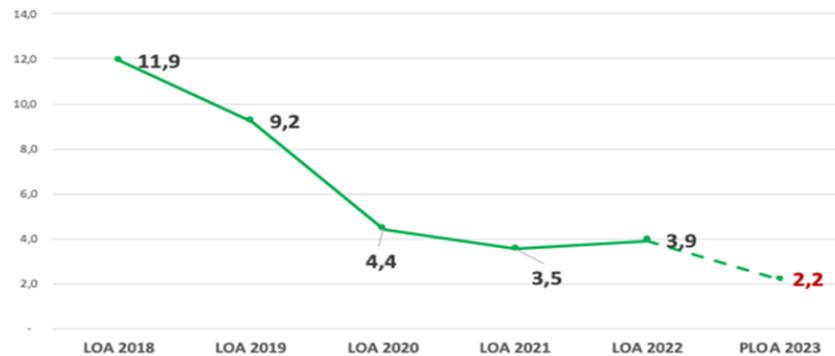
Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

Do ponto de vista orçamentário, um dos recortes possíveis de serem adotados para análise das despesas é separá-las em dois grandes grupos, de acordo com a liberdade que o governo tem para executá-las: as obrigatórias e as discricionárias. As despesas obrigatórias são aquelas que o governo não pode deixar de fazer, seja por determinação constitucional ou legal. É o caso, por exemplo, do pagamento de salários e aposentadorias, dos encargos da dívida pública e das transferências a estados e municípios. A despesa discricionária corresponde ao que sobra do orçamento, quando descontadas as despesas obrigatórias, em relação as quais o governo possui liberdade para decidir sua alocação em diversas políticas públicas. O orçamento de cada ministério é definido em função da quantidade recursos obrigatórios associados a cada pasta, e a parcela discricionária é distribuída entre os diversos programas e ações de acordo com suas necessidades ou prioridades estabelecidas.

O MDR, que opera muitos recursos que envolvem repasses não obrigatórios para estados e municípios, é fortemente impactado tanto pela redução do montante global de recursos discricionários disponíveis, quanto pela eventual falta de prioridade na distribuição dos recursos federais.

Como pode ser visualizado no gráfico, verifica-se uma queda nominal elevada de recursos discricionários ao longo dos anos, partindo-se do patamar de R\$ 11,9 bilhões em 2018, até alcançar R\$ 3,9 bilhões em 2022. Quando comparado ao exercício de 2018, nota-se um significativo decréscimo das dotações discricionárias do MDR na LOA aprovada em 2022, de 67% (3 vezes menor). Ao compararmos 2018 com o PLOA 2023, a redução é ainda maior, alcançando 82% (é 5,4 vezes menor). As principais áreas afetadas neste período foram: Habitação, Saneamento, Segurança Hídrica e Defesa Civil (contenção de encostas)

**Gráfico 11 - Evolução da despesa orçamentária discricionária em valores correntes (em R\$ bilhões)**

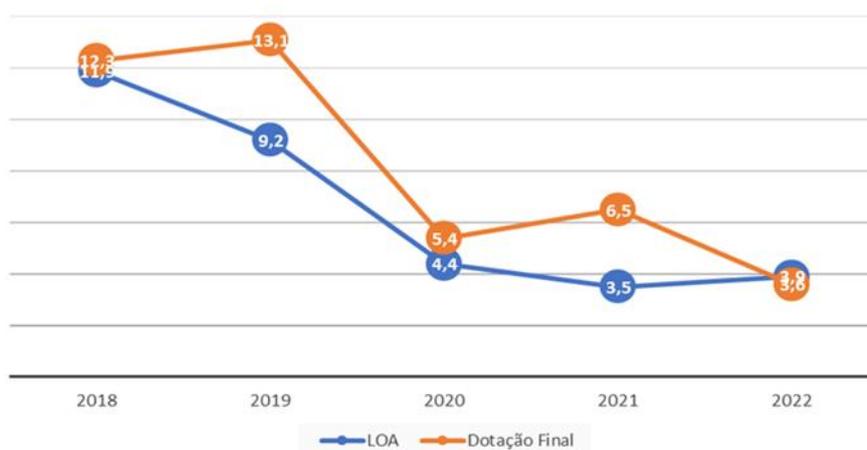


Fonte: MDR.

Ao se comparar a LOA aprovada do Ministério e a situação do orçamento ao final dos exercícios, nota-se que houveram várias suplementações e adições entre 2018 e 2021. Em 2021, por exemplo, a LOA aprovada foi suplementada em 91% e a dotação empenhada final foi de R\$ 6,5 bi. Estas suplementações realizadas ao longo dos exercícios foram fundamentais para evitar prejuízos ainda maiores na execução das obras. Seja por meio de negociações com a área econômica, seja via entendimentos com o legislativo, a pressão dos estados e municípios, do setor construtivo e de parlamentares contribuíram para direcionar parte das receitas extras obtidas pelo governo ao longo do ano, para o MDR.

Entretanto, em 2022 ao longo do exercício houve redução em relação à LOA aprovada. Caso não haja abertura de crédito suplementar ainda em 2022, o risco de paralisação de obras é elevado e pode ocorrer pontualmente ainda neste ano ou no início do próximo exercício. O exercício atual ainda sequer terminou e podem ser realizados outros cortes no orçamento até o final do ano.

**Gráfico 12 - Evolução comparativa entre a lei orçamentária aprovada e as dotações ao final de cada exercício referente ao MDR – discricionário (em R\$ bilhões)**



Fonte: MDR.

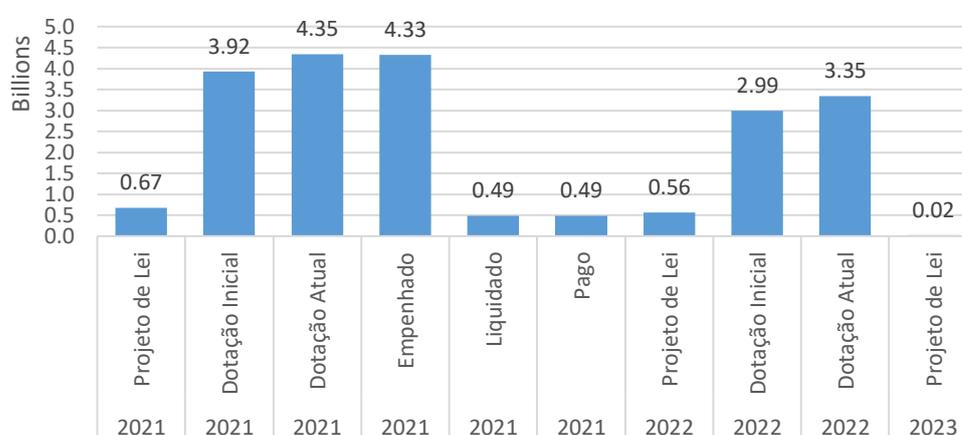
O ministério tem realizado esforços junto ao congresso e ao relator do orçamento no intuito de solicitar que os parlamentares reforcem dotações que permitam a continuidade ou retomada de obras paralisadas ou em execução.

A queda na disponibilidade de recursos livres para implementação de programas tem impacto generalizado no órgão, mas possui um efeito significativo na área de desenvolvimento urbano, onde a situação se torna cada vez mais difícil de ser enfrentada, limitando sobremaneira sua capacidade de indução de políticas e de apoio aos demais entes da federação.

Esta situação se torna especialmente sensível no tocante ao apoio da União aos estados, municípios e entidades, para realização de suas ações. O gráfico a seguir demonstra que os recursos destinados às ações descentralizadas de desenvolvimento urbano no PLOA do MDR se reduziram significativamente nos últimos anos, passando de R\$ 674,6 milhões em 2020, a R\$ 559,3 milhões em 2022 e alcançando apenas R\$ 24,27 milhões em 2023, o que praticamente inviabiliza qualquer apoio financeiro aos entes subnacionais. Se repartidos igualmente para os 5.565 municípios brasileiros, cada um teria à sua disposição cerca de R\$ 4,36 mil reais para ações de desenvolvimento urbano ao longo do ano. As emendas até poderiam mudar este quadro, no entanto, por serem majoritariamente direcionadas a municípios e áreas temáticas específicas, há muito pouco espaço para o ministério alterar este quadro.

A relação de dependência política em relação ao legislativo neste novo formato de relacionamento com o Congresso produziu um impacto positivo na execução orçamentária, uma vez que as emendas e a reprogramação entre áreas ao longo do exercício garantiram o empenho de quase 100% da dotação do órgão. Os valores liquidados e pagos se mostram bastante inferiores, seja em função de limitações financeiras, seja porque o estoque de obras paralisadas, e a pandemia contribuíram para produzir ainda maior lentidão nos processos de contratação, início, execução e conclusão de obras, e, também, devido ao fato de que muitos entes beneficiários destes recursos sequer possuem projetos elaborados para poder iniciar processos licitatórios.

**Gráfico 13 - Evolução do Orçamento das Ações descentralizadas de Desenvolvimento Urbano no MDR, 2021-2023 (em R\$ bilhões)**



Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

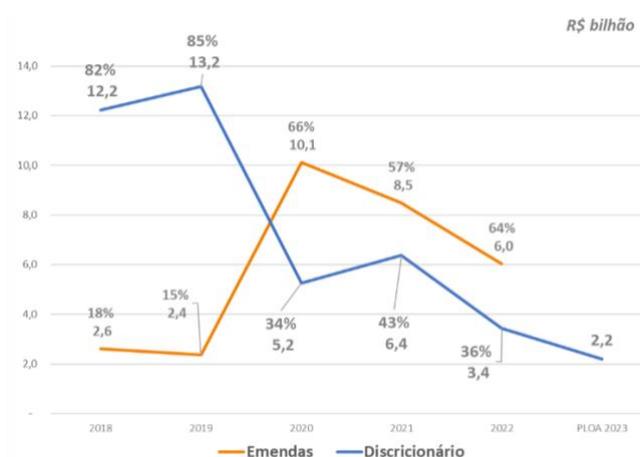
A grande dependência do legislativo em termos orçamentários indica que o espaço disponível para que o executivo implemente, induza, oriente e financie políticas de desenvolvimento urbano estruturantes e direcionadas a prioridades, se restringiu significativamente, seja devido à redução do espaço orçamentário, seja devido às emendas parlamentares. A indisponibilidade de recursos livres a fundo perdido se mostra um dos principais entraves à implementação de um plano desta natureza, visto que muitos municípios, especialmente os menores, mas também as prefeituras de municípios mais urbanizados em situação financeira precária, também não conseguem acessar recursos onerosos por falta de capacidade de endividamento.

Neste sentido, por mais que se melhorem as condições para empréstimos, a taxas mais baixas, processos mais ágeis e menos complexos, entre outros aperfeiçoamentos, propor a adesão a uma política nacional de desenvolvimento urbano assentada essencialmente no endividamento de outros entes públicos certamente se mostrará pouco atraente para os governos estaduais e municipais.

Assim, o cenário de curto prazo não apresenta elementos que autonomamente viabilizem a ampliação significativa de recursos discricionários que pudessem naturalmente favorecer a reposição dos recursos do MDR, tornando necessárias outras mudanças de ordem fiscal, financeira e tributária, e política, no sentido de recolocar os investimentos urbanos e regionais na agenda de crescimento e desenvolvimento social e econômico do país.

É importante destacar que a redução anual da dotação orçamentária discricionária do MDR foi acompanhada de uma significativa ampliação da dotação proveniente de emendas parlamentares. Isto promoveu uma total inversão na composição do Orçamento, onde nos anos de 2018 e 2019 as disponibilidades discricionárias passaram do patamar de R\$ 12,2 e R\$ 13,2 bilhões (82% e 85% do total do orçamento do órgão, respectivamente) para R\$ 3,4 bilhões em 2022 e provavelmente se manterá no mesmo patamar do PLOA em 2023, de R\$ 2,2 bilhões.

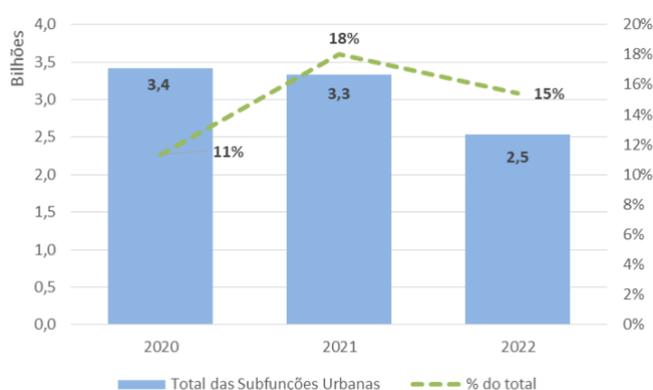
**Gráfico 14 – Evolução do Valor das Emendas e dos recursos discricionários**



Fonte: MDR.

Assim, a participação das emendas parlamentares sobre a dotação total final do MDR cresceu de 18% em 2018, para 64% em 2022, o que reduz significativamente a capacidade de fazer frente às diversas ações já em curso. As dotações de emendas parlamentares em 2020, ano do surgimento das emendas de relator (RP9), já correspondia a quase duas vezes o orçamento discricionário (RP2) do MDR. Por exemplo, especificamente no recorte sobre as subfunções urbanas, no gráfico abaixo é possível identificar que o peso das emendas de relator se mostra bastante significativo em relação ao total das despesas realizadas nesta temática. Apenas um parlamentar controla 18% dos gastos neste tema.

**Gráfico 15 – Evolução do valor das Emendas de Relator do Orçamento para as subfunções de desenvolvimento urbano, em todos os órgãos federais - 2020 a 2022 (em R\$ bilhões)**



Fonte: SIOP.

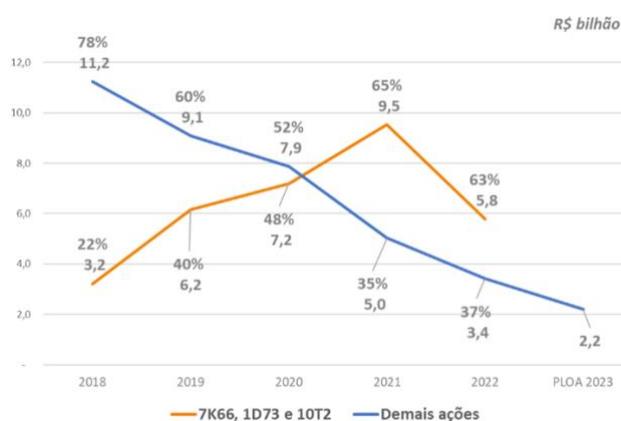
Considerando que o Projeto de lei orçamentária ainda se encontra em tramitação no Congresso Nacional, não é possível estimar qual o valor das emendas que poderá ser destinado ao MDR e tampouco as áreas a serem beneficiadas. No PLOA 2023, a reserva para emendas individuais é de R\$ 11,7 bilhões e para as emendas de bancada estadual é de R\$ 7,7 bilhões. Em consequência, de acordo com as regras da LDO vigente, a reserva para emendas de relator-geral seria de R\$ 19,4 bilhões. O valor global dessas reservas (R\$ 38,8 bilhões) representa 2,2% das despesas primárias sujeitas ao teto de gastos e é 140% superior ao valor reservado para emendas no PLOA 2022 (R\$ 16,2 bilhões), que contemplava apenas emendas individuais e de bancada estadual.

A respeito da reserva para emendas de relator-geral, destaca-se que o Poder Executivo não usou apenas fontes livres em sua composição, havendo também fontes vinculadas. Além disso, as reservas foram distribuídas por diversas Unidades Orçamentárias, sendo R\$ 1,5 bi referentes ao MDR. Assim, a depender das decisões sobre o uso dessa reserva, o relator-geral poderá enfrentar dificuldades na realocação dos recursos, de forma que todo o processo de realocação e de emendas ao orçamento se mostra bastante imprevisível. Fato é, que, em decorrência de todos estes elementos, o valor enviado ao Congresso apresenta redução acumulada de 80% entre 2018 e 2023 no orçamento da pasta.

Um desafio adicional nesta questão se refere ao perfil temático das emendas parlamentares, que em muitos casos destoa das prioridades elencadas pelo órgão e, em alguns casos das atribuições institucionais de cada área. A alocação orçamentária das emendas parlamentares ocorrem majoritariamente em 3 ações (7K66, 1D73 e 10T2), sendo que, em 2020, ano de criação das emendas de relator (RP9), o orçamento dessas 3 ações ultrapassou o valor alocado em todas as demais ações do MDR. Em 2022, 96% das emendas estão alocadas nessas três ações.

Nota-se, assim, a dificuldade em se negociar com o Congresso a destinação de emendas para garantir a continuidade de obras já iniciadas ou paralisadas e que precisam ser retomadas sob risco de se perder os investimentos iniciais já realizados, basicamente porque o interesse é alavancar novas obras.

**Gráfico 16 - Emendas para Pavimentação e aquisição de máquinas em relação às demais ações orçamentárias (em R\$ bilhões)**

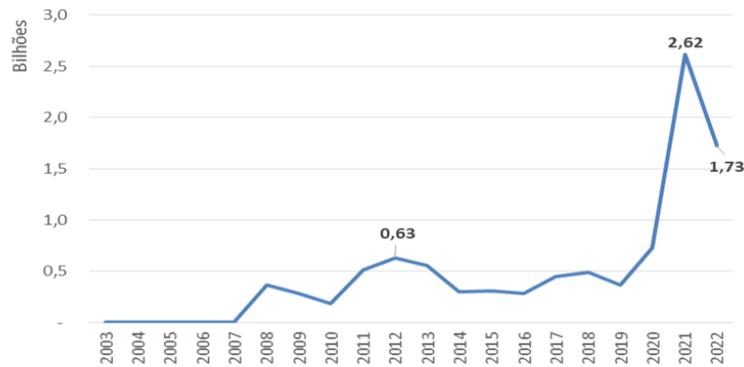


Fonte: MDR.

O resultado é que as demais ações orçamentárias (mais de 150), que financiam diversos projetos e obras, acumulam uma redução de valores de 69% entre 2019 e 2022 (mesmo quando consideradas as dotações discricionárias RP2 e emendas).

Outro componente recente de impacto para o tema do desenvolvimento urbano no MDR tem sido a destinação de recursos tipicamente urbanos para outra unidade do órgão, a CODEVASF, deslocando parte das funções das secretarias da temática urbana para a Companhia. Este movimento parece ficar mais nítido a partir de 2020, e mais notadamente, em 2021. As dotações orçamentárias da CODEVASF na função Urbanismo cresceram exponencialmente em anos recentes, partindo de um patamar médio inferior a R\$ 500 milhões anuais, para alcançar R\$ 2,62 bilhões em 2021, e, em 2002, R\$ 1,73 bilhão. Grande parte destes recursos se referem a emendas ao orçamento, especialmente em 2022, quando foi responsável por 88% do montante ali alocado.

**Gráfico 17 - Evolução das dotações orçamentárias da CODEVASF na função Urbanismo (em R\$ bilhões)**

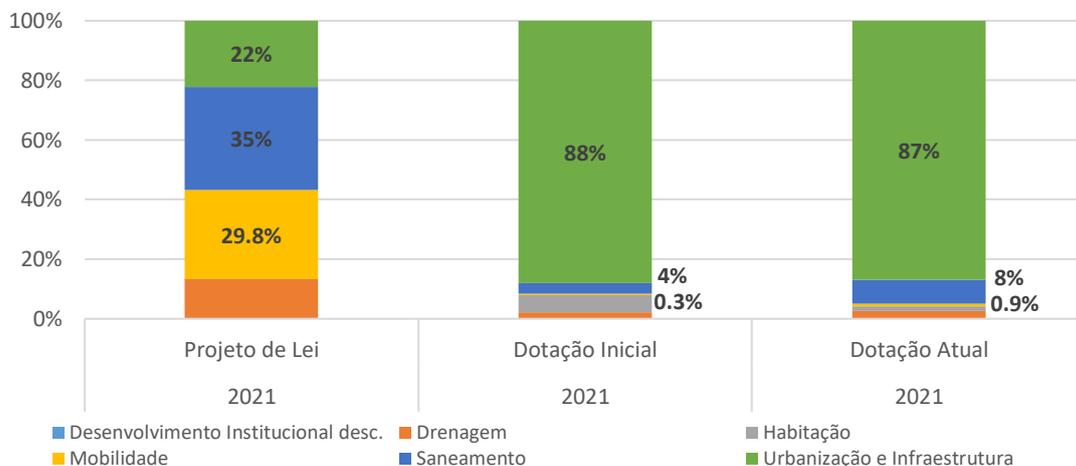


Fonte: SIOP. Dados se referem a LOA + créditos, Dotação Atual, deflacionados pelo IPCA a valores constantes de dez 2021. Considera alterações no orçamento de 2022 até agosto.

É importante compreender os motivos que levam os parlamentares a dar preferência de execução de projetos urbanos na CODEVASF, considerando que há expertise nas secretarias historicamente responsáveis pelo tema. O fato a destacar para a gestão das políticas do ministério é que este direcionamento dos recursos para outra unidade descentralizada, retira das áreas de gestão dos programas urbanos a capacidade de definição de parâmetros, regras e prioridades para o acesso aos recursos, fragmentando a integração e a capacidade de formulação e implementação de políticas. É um processo político de difícil reversão uma vez que se tratam de emendas parlamentares, sendo que, grande parte destas, são emendas de relator.

A incompatibilidade de visões entre as políticas do ministério e as demandas parlamentares fica evidente no campo do desenvolvimento urbano. O gráfico abaixo, referente à evolução do orçamento de 2021, permite verificar a mudança no perfil do orçamento da área de desenvolvimento urbano ao longo de sua tramitação e execução, comparando-se o peso de cada área na proposta encaminhada ao legislativo (PLOA) e sua dotação inicial na LOA.

**Gráfico 18 – Orçamento de 2021 das Ações com Recursos Descentralizados para Desenvolvimento Urbano no MDR, por área, em % do orçamento total**



Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

Esta mudança de perfil decorre das emendas parlamentares se concentrarem fortemente nas ações de escopo mais abrangente, relacionadas à urbanização e à infraestrutura urbana, uma vez que isto permite uma flexibilidade maior no escopo e no enquadramento das intervenções propostas. O quadro abaixo ilustra esta situação, apresentando as ações orçamentárias de transferências voluntárias do MDR que foram mais contempladas por emendas em 2021 e 2022, por área.

**Quadro 3 - Áreas do MDR mais beneficiadas por emendas de transferências voluntárias, em 2021 e 2022 (em R\$)**

Áreas	2021	%	2022	%
Urbaniz/Infraestrutura	3.351.716.776,00	93%	2.455.175.845,00	96%
Habitação	225.836.737,00	6%	43.570.000,00	2%
Mobilidade	13.177.710,00	0%	14.130.000,00	1%
Saneamento	12.380.191,00	0%	30.430.214,00	1%
Drenagem	5.600.106,00	0%	1.230.114,00	0%
<b>Total Geral</b>	<b>3.608.711.520,00</b>	<b>100%</b>	<b>2.544.536.173,00</b>	<b>100%</b>

Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

A ação de Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária recebeu aportes no montante de R\$ 5,03 bilhões em 2021 e 2022, somados, dotação superior a maioria das ações do ministério. Neste caso, há que se ressaltar que, em termos de classificação orçamentária, nem sempre é possível distinguir as despesas de infraestrutura daquelas referentes à mobilidade, então cabe considerar que grande parte destas emendas são para pavimentação de vias, que poderiam estar enquadradas alternativamente na área de mobilidade, não obstante formalmente estejam classificadas como de infraestrutura.

A ação de Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas também recebeu aportes significativos, de cerca de R\$ 750,4 milhões, também destinada a obras de infraestrutura urbana. O terceiro eixo priorizado pelas emendas foi a de Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social, com R\$ 221 milhões, Apoio à Regularização Fundiária e Urbanização de Assentamentos Precários, seguidos de mobilidade e saneamento.

**Quadro 4 - Ações Orçamentárias de transferências voluntárias do MDR mais beneficiadas por emendas em 2021 e 2022 (em R\$)**

<b>Ações</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
1D73/00T1 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Voltado à Implantação e Qualificação Viária	2.794.883.100,00	2.239.566.702,00
10T2/00SY - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	534.937.751,00	215.469.302,00
10SJ/00TI - Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social	198.086.737,00	23.000.000,00
8866/00SW - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas	27.750.000,00	20.570.000,00
10S6 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	18.985.425,00	
10SS/00T3 - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	12.427.710,00	13.750.000,00
10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de RMs ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	10.580.191,00	10.000.000,00
00TQ - Apoio a Sistemas Públicos de Manejo de Resíduos Sólidos em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento		10.430.214,00
00TM - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento		10.000.000,00

Fonte: SIOP/Ministério da Economia.

Obs: apenas ações que receberam montantes de emendas superiores a R\$ 10 milhões.

O impacto mais evidente da limitação orçamentária de recursos para livre alocação, é o fato de nos últimos anos não ter se mostrado possível lançar seleções de propostas com recursos a fundo perdido para desenvolvimento urbano, tal como ocorria no período que antecedeu à união entre as pastas de Cidades e do Desenvolvimento Regional.

### 2.2.3. A carteira de projetos do MDR

A Carteira Ativa de Investimentos do MDR (TCI Ativa)<sup>34</sup> possui, **25.179 contratos, sendo 24.280 custeados pelo Orçamento Geral da União – OGU (96%) e 895 contratados por meio de financiamento oneroso**, computando-se neste último número apenas os recursos do FGTS e BNDES destinados a projetos urbanos de estados, municípios e setor privado.

O conjunto destes contratos resultam em um valor de investimento total (repasses mais contrapartidas) de **R\$ 183,06 bilhões**. Desses, 84,9%, ou seja, **R\$ 155,36 bilhões, referem-se à participação do governo federal, sendo R\$ 133,4 bilhões referentes a repasses do OGU e R\$ 41,81 bilhões em contratos de financiamento** (ver tabela a seguir).

<sup>34</sup> Dados extraídos em 11/11/2022.

O valor médio individual do investimento contratado por meio de operações de crédito (R\$ 55,7 milhões) é dez vezes maior do que o custeado via OGU (R\$ 5,5 milhões). Cabe ressaltar que neste cômputo estamos desconsiderando todas as intervenções que foram concluídas ou distratadas anteriormente à data citada. Estes dados não incluem financiamentos habitacionais a construtoras ou pessoas físicas.

#### Quadro 5 – Quantidade e Valor dos Contratos Ativos do MDR, por tipo

Em R\$ bilhões

Item	OGU	Financiamento	Total	%
Recursos aportados pela União	113,54	41,81	155,36	85%
Contrapartidas	19,69	8,02	27,7	15%
<b>Valor de investimento</b>	<b>133,23</b>	<b>49,83</b>	<b>183,06</b>	<b>100%</b>
<b>Número de contratos</b>	<b>24.280</b>	<b>895</b>	<b>25.179</b>	-
%	96%	4%	100%	-

Fonte: MDR. Informações datadas de 11/11/2022.

O quadro abaixo aponta para as necessidades orçamentárias e financeiras futuras, não necessariamente envolvendo apenas o final do exercício de 2022 e o de 2023, uma vez que vários destes contratos podem perpassar vários anos durante sua execução, de forma que grande parte dos montantes apresentados não são de caráter urgente. Do ponto de vista dos contratos do OGU, restaria **pendente o empenho de R\$ 26,19 bilhões** (23% do montante), entretanto grande parte destes empenhos pode nem vir a se concretizar devido à ocorrência de cancelamentos, inexecução, desistências e distratos.

#### Quadro 6 – Valores a Empenhar e Desembolsar dos Contratos Ativos do MDR, por tipo

Em R\$ bilhões

Item	Valor da União	Empenhado	%	À Empenhar	%	Desembolsado	%	A Desembolsar	%
OGU	113,54	87,35	77%	26,19	23%	63,72	56%	49,82	44%
Financiamento	41,81	-		-		21,46	51%	20,35	49%
<b>Total</b>	<b>155,35</b>	<b>87,35</b>		<b>26,19</b>		<b>85,18</b>	<b>55%</b>	<b>70,17</b>	<b>45%</b>

Fonte: MDR. Informações datadas de 11/11/2022.

Os montantes do **OGU ainda a desembolsar** são da ordem de **R\$ 49,8 bilhões**, que representam 44% dos valores previstos pela União e a 57% do montante já empenhado. Caso se avance em

todos os compromissos de empenho e contratação, estas seriam as necessidades para os próximos anos, apenas para fazer frente ao que já foi selecionado pelo ministério ou definido por emendas. No caso dos financiamentos do FGTS e BNDES, resta desembolsar R\$ 20,35 bilhões. Importa destacar que, no tocante aos financiamentos, há recursos suficientes nas instituições financeiras e no FGTS para aportar os recursos que ainda precisam ser desembolsados.

**Quadro 7 – Quantidades e Valores dos Contratos Ativos do MDR por Situação e Ano de Contratação (OGU e financiamento), em Reais**

Ano de Contratação	Não Paralisada	Paralisada	Percentual Paralisado	Desembolsado (R\$)	A Desembolsar (R\$)	Percentual Desembolsado
2022	1.458	1	0%	317.876.347,75	3.032.769.259,67	9%
2021	6.046	102	2%	1.117.967.589,07	11.191.722.112,85	9%
2020	2.888	469	14%	2.582.453.976,75	6.192.396.821,87	29%
2019	2.643	814	24%	3.463.796.218,22	3.307.372.301,81	51%
2018	1.770	642	27%	4.422.061.030,85	3.864.131.468,32	53%
2017	1.255	458	27%	2.587.731.779,76	3.861.750.881,80	40%
2016	531	195	27%	3.240.968.065,67	1.169.509.332,80	73%
2015	314	136	30%	1.908.702.867,96	4.922.034.744,92	28%
2014	534	201	27%	9.246.175.294,64	7.269.547.375,32	56%
2013	1.653	177	10%	13.930.655.110,67	10.041.532.448,72	58%
2012	532	143	21%	6.740.562.153,22	4.145.152.596,19	62%
2011	315	213	40%	9.078.937.731,02	3.596.027.745,30	72%
2010	794	52	6%	4.053.231.002,41	1.541.187.758,85	72%
2009	218	67	24%	4.534.089.995,67	1.867.295.539,10	71%
2008	73	55	43%	5.614.121.348,56	917.194.054,09	86%
2007	30	128	81%	10.726.293.905,62	2.271.508.943,78	83%
2006	13	17	57%	281.634.063,04	117.148.536,20	71%
2005	3	4	57%	11.909.033,58	47.278.156,99	20%
2004	3	11	79%	164.866.587,94	41.256.280,08	80%
2002	-	2	100%	369.300.000,00	85.272.626,80	81%
2001	3	1	25%	8.571.399,05	250.146.086,77	3%
2000	1	1	50%	11.353.962,16	8.779.810,85	56%
1999	1	1	50%	1.855.483,87	-	100%
1998	6	2	25%	947.608,72	4.582.328,04	17%
1997	2	-	0%	-	57.967,10	0%
1996	1	-	0%	-	16.621,65	0%
S/I	200	-	0%	771.667.842,55	428.367.140,87	64%
<b>Total</b>	<b>21.287</b>	<b>3.892</b>	<b>15%</b>	<b>85.187.730.398,75</b>	<b>70.174.038.940,74</b>	<b>45%</b>

Fonte: MDR. Informações datadas de 11/11/2022.

O quadro 7 demonstra os valores desembolsados e a desembolsar segundo o ano de contratação, assim como as obras em andamento ou paralisadas. Aponta ainda para a longevidade da execução de certas obras, que em alguns poucos casos remontam a décadas de existência. A porcentagem média de contratos paralisados é de 15% da carteira ativa, que conta com 21.287 contratos em execução e 3.892 com objetos paralisados. Há um padrão aleatório de desempenho devido à grande diversidade de situações, visto que algumas obras podem não estar paralisadas, mas podem estar em atraso e ritmo lento.

Chama a atenção a elevada proporção de obras paralisadas na área de saneamento (523) que representam 49,3% do total das operações ativas do setor (Quadro 5), questão que parece ter

motivações mais estruturais e demanda atuação urgente no intuito de se buscar sanar a situação.

### **Quadro 8 – Quantidades e Valores dos Contratos Ativos do MDR por Área de Investimento**

Área de Investimento	Não Paralisada	Paralisada	Percentual Paralisado	Desembolsado (R\$)	A Desembolsar (R\$)	Percentual Desembolsado
Transporte e Mobilidade	1.569	171	9,8%	11.083.123.389,15	7.937.739.124,95	58,3%
Segurança Hídrica	454	88	16,2%	20.384.963.033,10	8.070.666.082,79	71,6%
Saneamento	537	523	49,3%	18.431.493.503,10	22.485.284.911,22	45,0%
Pavimentação	10.208	2.143	17,4%	6.824.334.580,31	10.156.890.455,26	40,2%
Máquinas e equipamentos	1.350	103	7,1%	627.485.268,54	838.504.197,73	42,8%
Habitação	3.862	277	6,7%	19.012.722.797,41	11.067.009.723,89	63,2%
Desenvolvimento Regional e Urbano	2.604	539	17,1%	7.660.953.494,57	7.964.530.283,34	49,0%
Defesa Civil	703	48	6,4%	1.162.654.332,57	1.653.414.161,56	41,3%

Fonte: MDR. Informações datadas de 11/11/2022.

Atualmente, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Regional há várias ações que permitem transferências voluntárias a municípios, tanto na administração direta quanto nas demais unidades do órgão. Desta forma, torna-se fundamental a definição sobre a abrangência e o recorte desejados para o debate sobre as transferências que visam apoiar ações de desenvolvimento urbano. Podemos dividi-las em ações típicas de apoio ao desenvolvimento urbano nos municípios e ações complementares. O critério adotado foi o de considerar como tipicamente urbanas as ações de habitação, mobilidade e transporte, incluindo-se também parte das ações da defesa civil que tratam de prevenção e obras contra inundações e deslizamento de encostas.

Há algumas ações que preveem este tipo de transferência no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO e Agência Nacional de Águas – ANA. Entretanto, uma análise da execução orçamentária nos permite verificar que apesar de haverem ações que permitam repasses aos municípios, em várias delas suas dotações não foram executadas em 2019 e 2020, sendo que no caso da SUDENE, DNOCS e ANA não se detectaram transferências.

**Quadro 9 - Ministério do Desenvolvimento Regional – Execução das Ações Típicas de Desenvolvimento Urbano com Dotações disponíveis para Transferências aos Municípios, 2020**

Em Reais

Programa	Ação	Orçamento e Execução				Liq/LOA
		Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	
2217 – Desenvol. Regional, Territorial e Urbano	10T2 - Apoio a Projetos e Obras de Reabilitação, de Acessibilidade e Modernização Tecnológica em Áreas Urbanas	108.566.163	103.253.052	-	-	0%
	1D73 - Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	2.219.867.898	2.196.131.925	35.787.195	35.029.481	2%
2218 - Gestão de Riscos e de Desastres	22B0 - Ações de Proteção e Defesa Civil	402.676.817	400.482.133	171.252.158	170.295.909	43%
	10SG - Apoio a Sistemas de Drenagem Urbana Sustentável e de Manejo de Águas Pluviais em Municípios Críticos sujeitos a eventos recorrentes de inundações, enxurradas e alagamentos	167.569.303	167.569.299	167.569.299	167.569.299	100%
	14RL - Realização de Estudos, Projetos e Obras para Contenção ou Amortecimento de Cheias e Inundações e para Contenção de Erosões Marinhas e Fluviais	75.403.714	75.009.964	-	-	0%
	8348 - Apoio a Obras Emergenciais de Mitigação para Redução de Desastres	3.770.497	3.507.751	900.000	900.000	24%
	8865 - Apoio à Execução de Projetos e Obras de Contenção de Encostas em Áreas Urbanas	62.760.249	62.760.245	23.125.574	23.125.574	37%
2219 - Mobilidade Urbana	10SR - Estudos e Projetos Relativos à Mobilidade Urbana	1.504.583	1.441.714	-	-	0%
	10SS - Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano	72.734.792	70.513.617	62.766.477	62.368.601	86%
	10ST - Transporte Não Motorizado	1.149.222	1.149.222	-	-	0%
2220 - Moradia Digna	10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	113.975.727	113.975.726	16.031.981	16.031.981	14%
	8866 - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas	1.007.266	1.007.266	-	-	0%
2222 - Saneamento Básico	10S5 - Apoio a Empreendimentos de Saneamento Integrado em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	119.359.878	119.259.879	119.259.878	96.455.358	100%
	10SC - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias em Sistemas de Abastecimento de Água em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	52.315.967	52.315.967	45.526.708	45.005.521	87%
	1N08 - Apoio à Implantação, Ampliação ou Melhorias de Sistemas de Esgotamento Sanitário em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Municípios Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	188.940.071	188.940.074	187.788.938	180.597.715	99%
	1P95 - Apoio à Elaboração de Planos e Projetos de Saneamento em Municípios com População Superior a 50 mil Habitantes ou Integrantes de Regiões Metropolitanas ou de Regiões Integradas de Desenvolvimento	19.939.640	19.939.639	19.939.639	18.629.583	100%
<b>Total das Ações Típicas de Desenvolvimento Urbano</b>		<b>3.611.541.787</b>	<b>3.577.257.474</b>	<b>849.947.847</b>	<b>816.009.024</b>	<b>24%</b>

Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP – Ministério da Economia.



Com o intuito de apoiar uma visão mais ampla sobre as oportunidades de convergência e colaboração interna na construção de estratégias de desenvolvimento urbano, elencamos abaixo as ações disponíveis no próprio MDR que permitem realizar transferências voluntárias a municípios, e podem servir a uma reflexão sobre ações complementares. Estas estão concentradas no Programa 2217 - Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano:

- 214S - Estruturação e Dinamização de Atividades Produtivas - Rotas de Integração Nacional
- 7K66 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Sustentável Local Integrado
- 6553 - Apoio a Implantação de Infraestrutura Complementar, Social e Produtiva na Faixa de Fronteira
- 4542 - Fomento a Projetos de Transformação da Biodiversidade Amazônica
- 20WQ - Gestão de Políticas de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial
- 8340 - Desenvolvimento da Rede Regional de Inovação

#### 2.2.4. As Dificuldades na Execução

O perfil das administrações municipais no Brasil é muito diferenciado em termos de capacidade de planejamento, gestão, execução e controle de políticas públicas. Em 2018 a Controladoria-Geral da União realizou um relevante estudo<sup>35</sup> sobre os instrumentos de transferências voluntárias por meio de convênios e contratos de repasse, firmados com os estados, Distrito Federal, municípios e organizações da sociedade civil. Os montantes envolvidos são representativos e significativos, somando cerca de R\$ 80 bilhões entre 2008-2016, correspondendo a 98.780 instrumentos assinados.

Considerando que existe uma média anual de quase 11 mil convênios assinados, vê-se que o processo de seleção, análise, assinatura e o monitoramento da execução também não são um desafio apenas para os entes recebedores, mas também para os órgãos transferidores, o que pode acarretar em atrasos nas diversas fases, assim como na análise das prestações de contas, tornando-se um dificultador na vida das prefeituras, uma vez que a inadimplência com a União bloqueia o repasse de novos recursos.

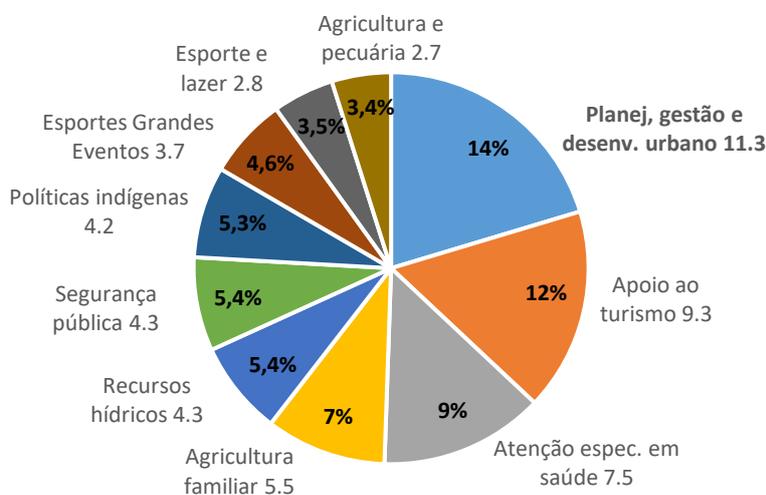
Em termos de quantidade de instrumentos, verifica-se um pico de assinaturas nos exercícios de 2009 e 2010. No exercício de 2013 houve o maior volume de recursos pactuados por meio de transferências voluntárias (CGU, 2018).

O universo de temas em relação aos quais se realizam transferências é vasto, sendo que cerca de 30 deles são responsáveis por mais de 88% dos recursos. Os dez temas principais em termos de valor (R\$ 55,6 bilhões) representam 70% do total e estão apresentados no gráfico abaixo, onde se pode verificar a relevância do campo do planejamento, gestão e desenvolvimento urbano, responsável por transferências voluntárias no montante de R\$ 11,3 bilhões, 14% do total.

---

<sup>35</sup> Controladoria-Geral da União. Relatório nº 201700374: Avaliação da Gestão das Transferências Voluntárias da União. Exercícios 2008-2016. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Abril, 2018. <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>.

**Gráfico 19 – Principais temas objeto de transferências voluntárias da União entre 2008 e 2016 (em % de relevância e valores em bilhões de reais)**



Fonte: CGU, 2018.

Em termos de quantidade e valor dos acordos, os municípios são os mais beneficiados, respectivamente com 84% e 51% do total. As organizações da sociedade civil ocupam o segundo lugar em termos de quantidade de acordos (11%), com 24% do valor total. O valor médio dos acordos com os estados é significativamente maior, alcançando em termos de valor (35%), frente a um menor número de convênios, um pouco superior a 10 mil (18%).

Ao longo dos anos é possível verificar que os montantes de transferências voluntárias originadas de recursos livres dos ministérios vêm caindo gradativamente, tanto em quantidade de instrumentos acordados quanto em termo dos valores envolvidos, em favor das emendas parlamentares. Após a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que instituiu o orçamento impositivo<sup>36</sup>, e frente a crise fiscal, que reduziu a capacidade financeira do Governo Federal, as transferências oriundas de emendas parlamentares individuais obrigatórias passaram a representar importante parcela desses instrumentos. Em 2016, quase 82% dos instrumentos firmados foram originados de emendas parlamentares, sendo 80% derivados de emendas impositivas, o que representava cerca de 64% do valor total das transferências.

Um aspecto fundamental para a execução de qualquer política é o tempo demandado para a conclusão das transferências. Não é possível imaginar que de uma hora para outra, todos os processos serão agilizados, pois há diversas questões estruturais que corroboram para esta demora. No caso do PAC, mesmo ao aperfeiçoar certas regras e transformar suas transferências em obrigatórias, não foi possível promover uma mudança substancial na velocidade de execução. Certamente surtiu algum efeito em certos aspectos, pois um dos maiores problemas apontados pelos municípios era a demora no empenho e na contratação, e a irregularidade do

<sup>36</sup> A citada emenda passou a destinar 1,2% da receita corrente líquida do orçamento da União às emendas parlamentares de execução obrigatória.

fluxo de pagamentos. Mas não seria possível imaginar que ao publicar um edital de transferências por meio de seleção de propostas, os recursos transferidos seriam executados num horizonte de 3 ou 4 anos, quando à época a média de tempo de execução era muito maior.

Muito se avançou desde então, tanto do ponto de vista da norma quanto dos sistemas de apoio, entretanto há uma série de fatores intervenientes na celeridade do processo de contratação e execução, que perpassam desde a mudança nas prioridades políticas locais, seja pela emergência de outra questão que demande maior atuação da prefeitura, dificuldades nas licitações de obras e contratações, lentidão da medição do avanço das obras e serviços, com atraso no pagamento, complexidade normativa, pouca capacidade em análise e fiscalização de contratos, entre outros.

A Controladoria Geral da União realizou um estudo<sup>37</sup> bastante interessante avaliando diversos aspectos referentes às transferências voluntárias da União adotando uma metodologia para mensurar o tempo de execução histórico das transferências voluntárias registradas no Siconv entre 2008 e 2016. Para análise do tempo médio envolvido, separou-se o ciclo de vida dos processos analisados em duas fases: execução e prestação de contas. A primeira fase inicia-se na data de início de vigência do instrumento e finaliza na data de término de vigência. A fase de prestação de contas se inicia a partir do término da vigência contratual e termina no encerramento do instrumento, seja com a aprovação ou rejeição da prestação de contas, ou mesmo a inscrição da inadimplência do conveniente.

O estudo envolveu os instrumentos de transferências voluntárias por meio de convênios e contratos de repasse<sup>38</sup>, firmados com os estados, Distrito Federal, municípios e organizações da sociedade civil entre 2008-2016.

#### Quadro 10 – Tempo de execução de Convênios realizados pela União, 2008-2016

Médias	Geral	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Execução e Atos Preparatórios</b>	<b>2,53</b>	<b>4,21</b>	<b>3,39</b>	<b>2,78</b>	<b>2,62</b>	<b>2,52</b>	<b>2,55</b>	<b>2,11</b>	<b>1,86</b>	<b>0,99</b>
% existente na fase em fev/2017	36,5%	11,0%	10,4%	11,4%	14,2%	24,1%	41,3%	56,7%	91,8%	97,9%
Quantidade de Contratos	40.074	253	2.155	2.256	1.619	2.353	6.100	6.222	7.507	11.568
<b>Prestação de Contas</b>	<b>2,64</b>	<b>4,25</b>	<b>3,32</b>	<b>2,98</b>	<b>2,45</b>	<b>2,29</b>	<b>1,90</b>	<b>1,81</b>	<b>1,67</b>	<b>1,08</b>
% existente na fase em fev/2017	20,9%	51,5%	26,1%	21,1%	21,3%	26,0%	26,8%	24,7%	5,2%	0,7%
Quantidade de Contratos	22.930	1.180	5.398	4.196	2.427	2.539	3.961	2.717	429	83
<b>Soma Execução e Prest Contas</b>	<b>5,16</b>	<b>8,46</b>	<b>6,71</b>	<b>5,76</b>	<b>5,06</b>	<b>4,81</b>	<b>4,44</b>	<b>3,92</b>	<b>3,53</b>	<b>2,08</b>
% existente na fase em fev/2017	57,4%	62,6%	36,5%	32,5%	35,5%	50,1%	68,1%	81,4%	97,0%	98,6%
Quantidade de Contratos	63.004	1.433	7.553	6.452	4.046	4.892	10.061	8.939	7.936	11.651
<b>Concluídos</b>	<b>3,74</b>	<b>5,93</b>	<b>4,68</b>	<b>3,87</b>	<b>3,46</b>	<b>2,99</b>	<b>2,55</b>	<b>1,90</b>	<b>1,33</b>	<b>0,79</b>
% existente na fase em fev/2017	32,7%	30,5%	49,7%	48,9%	50,3%	41,7%	25,1%	14,0%	1,9%	0,1%
Quantidade de Contratos	35.909	699	10.282	9.702	5.736	4.070	3.705	1.542	159	14
<b>Desconsiderado</b>	<b>5,64</b>	<b>3,62</b>	<b>4,58</b>	<b>5,06</b>	<b>5,75</b>	<b>6,52</b>	<b>7,67</b>	<b>7,92</b>	<b>8,01</b>	<b>8,29</b>
Finalizado c/Problemas	5,87	5,59	5,77	5,73	6,11	6,78	7,69	7,50	8,33	-
% existente na fase em fev/2017	9,9%	6,9%	13,8%	18,6%	14,2%	8,2%	6,8%	4,6%	1,0%	1,3%
Quantidade de Contratos	10.869	158	2.852	3.699	1.615	803	1.006	502	83	151

Fonte: CGU, 2018.

<sup>37</sup> <https://auditoria.cgu.gov.br/download/11014.pdf>.

<sup>38</sup> O Relatório faz referência aos convênios e contratos de repasse, visto que os termos de parceria ocorrem em número significativamente inferior.

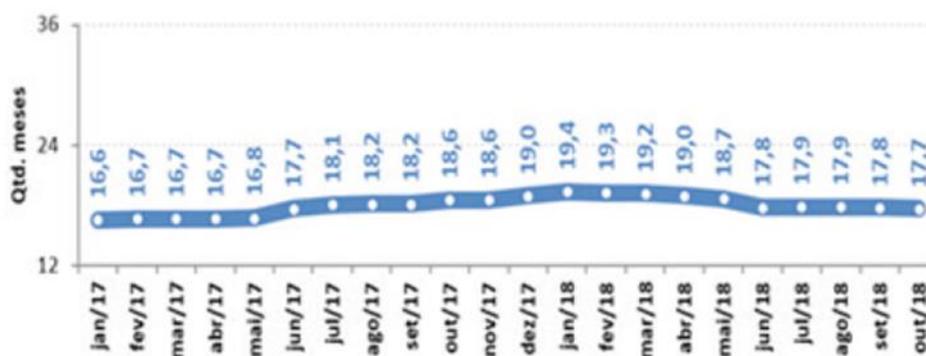
Os números do orçamento pouco podem dizer sobre a efetividade, eficácia e eficiência da aplicação dos mesmos e, tampouco, a respeito dos impactos, tarefas que nos escapam devido a indisponibilidade de informações.

O Ministério das Cidades e MDR acompanham a execução dos contratos da sua carteira com vistas a colaborar para a agilidade da sua execução, entretanto, trata-se de projetos de grande heterogeneidade, executados por estados e municípios que enfrentam diferentes graus de dificuldade. O federalismo fiscal brasileiro ainda não alcançou um patamar que promovesse uma equalização mínima nas receitas das prefeituras, e, em consequência, na sua capacidade de gasto, criando enorme dificuldade para se desenvolver e sustentar um nível adequado de capacidade técnica e de servidores e equipes preparados para enfrentar os desafios que se apresentam, incluindo-se aí todo um conjunto de ações e atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Apesar de não existir um conjunto mais abrangente de indicadores sistematizados que permita que se avalie processos, resultados e impactos, alguns elementos podem ser considerados nesta análise de forma a refletir sobre os problemas presentes e alternativas de solução.

A partir do monitoramento da execução dos contratos, o MCidades produzia algumas informações relevantes. Por exemplo, o indicador referente ao tempo médio para início da execução dos objetos contratuais, que pode revelar as dificuldades das prefeituras em reunir as informações necessárias, estar adimplente junto à União, realizar projetos básicos, entre outros.

**Gráfico 20 – Tempo Médio para início de execução de objeto contratual**



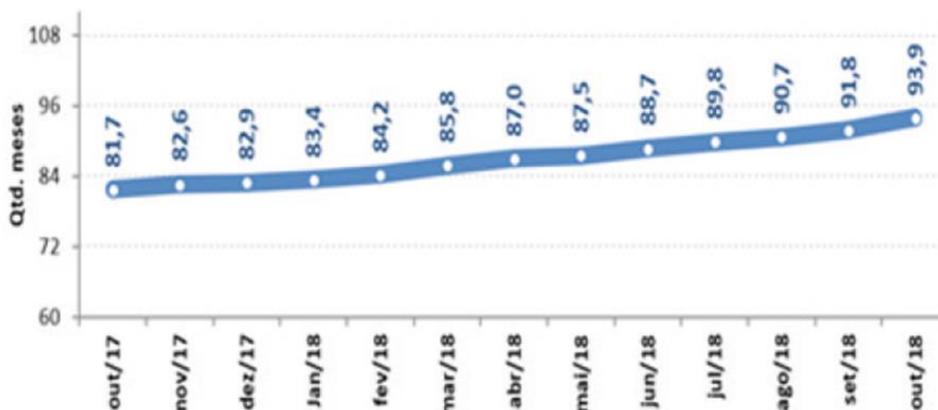
Fonte: SACI/Power BI/MCidades. Contratos PAC OGU e financiamento e OGU não PAC.

No período considerado pelo levantamento, entre 2017 e 2018, o tempo médio se situava em torno de 18 meses para o início efetivo de execução, após a assinatura do contrato (tempo gasto entre a data de assinatura do contrato e a data de “início de obra” dos objetos iniciados nos últimos doze meses). Detalhe importante, este número se refere apenas aos contratos que tiveram execução iniciada e, portanto, não inclui os que sequer foram iniciados num período de 12 meses a partir da assinatura.

O tempo médio para conclusão da execução dos contratos a partir da data de sua assinatura se situava, em outubro de 2018, em 93,9 meses, o equivalente a 7 anos e 10 meses de execução.

Evidentemente que neste rol há obras de grande complexidade, que naturalmente demandam maior tempo de execução, no entanto, a maior quantidade de projetos são as de menor valor, de forma que se pode considerar que, em geral, a maioria tem menor complexidade.

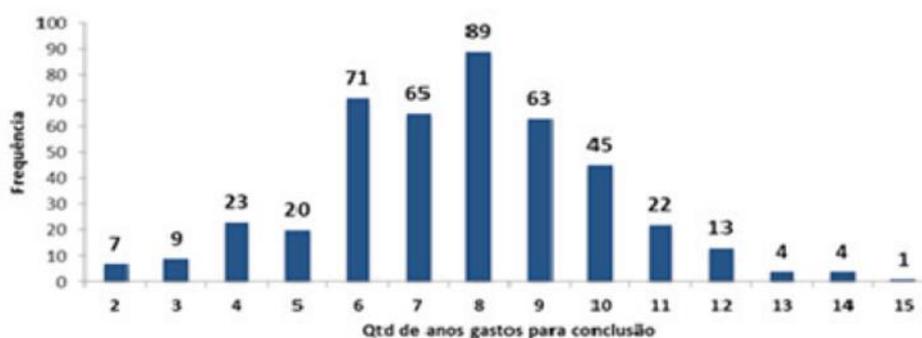
**Gráfico 21 – Tempo Médio para conclusão de objeto contratual**



Fonte: SACI/Power BI/MCidades. Contratos PAC OGU e financiamento e OGU não PAC.

No gráfico abaixo é possível verificar que esta média não apresenta grandes distorções e apresenta um comportamento próximo ao de uma curva normal, com a frequência convergindo para a média e situações raras aonde há execução extremamente ágeis ou com demoras excessivas.

**Gráfico 22 – Frequência de contratos por quantidade de anos gastos para conclusão do objeto**

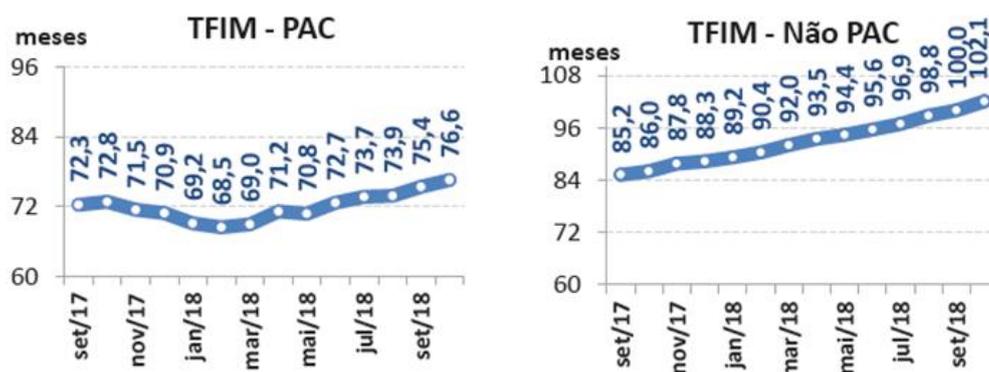


Fonte: Power BI/MCidades.

Outra questão relevante diz respeito à questão da garantia dos recursos, isto é, se a reserva de recursos para garantir as liberações financeiras pari passu com o andamento das obras altera a velocidade da execução, ou lido de outra forma, se a demora na execução se deve a atrasos em pagamentos ou à desconfiança de que a União não honrará seus compromissos junto aos executores das obras. Uma das formas possíveis de mensuração é comparar as intervenções

custeadas pelo PAC, que são de pagamento obrigatório, com as obras que não estão no PAC. Nota-se que há uma significativa vantagem em termos de velocidade de execução para as obras do PAC (73 meses em média), que são executadas 30% mais rápido do que as não PAC (entre 80 e 102 meses), de forma que esta questão parece ser relevante para a agilização da conclusão dos empreendimentos.

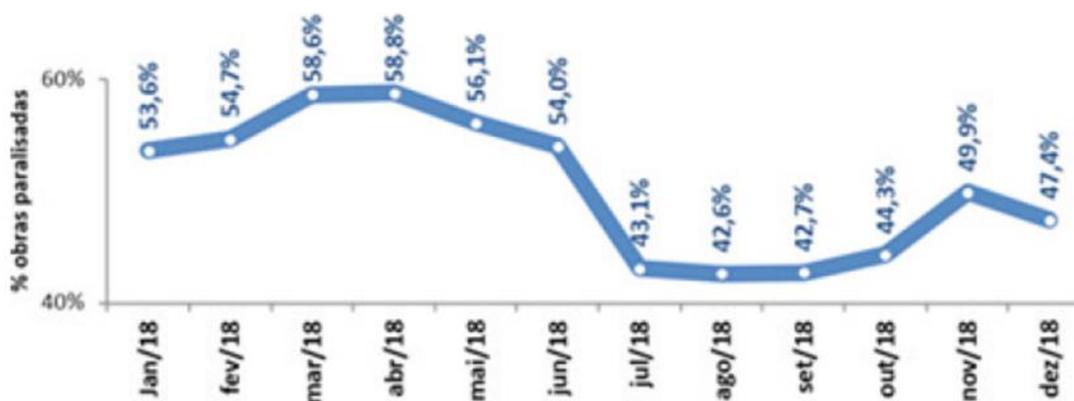
**Gráfico 23 – Frequência de contratos por quantidade de anos gastos para conclusão do objeto entre as obras do PAC e as demais intervenções**



Fonte: SACI/Power BI/MCidades. Contratos PAC e não PAC.

De fato, as dificuldades de execução acarretam em paralisações<sup>39</sup> de obras por diversas razões, fazendo com que o peso dos contratos paralisados alcance entre 42,6% e 58,8% do total da carteira. Note-se que este indicador se refere a obras paralisadas há mais de 3 meses, de forma que apresentam também dificuldade para sua retomada.

**Gráfico 24 – Peso da Carteira de Contratos em Estágio Paralisado<sup>40</sup>**



Fonte: SACI/Power BI/MCidades. Contratos PAC OGU e financiamento e OGU não PAC.

<sup>39</sup> São consideradas obras paralisadas aquelas que não apresentaram evolução da execução física por pelo menos 3 meses.

<sup>40</sup> Somatório de obras paralisadas em relação ao total da carteira de contratos.

Os motivos que levam à demora na contratação e na execução, ou à paralisações são diversos, de forma que não é possível elencar todos. Um dos mais relevantes se refere à inadimplência em relação ao CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias<sup>41</sup>). A inadimplência municipal em relação aos requisitos do CAUC é um problema recorrente. Levantamento realizado pela Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>42</sup> aponta que o número de entes inadimplentes com ao menos um item a comprovar em abril de 2019 chegava a 5.452, aproximadamente 98% do total, um recorde histórico. Sendo assim, apenas 116 municípios estariam aptos e adimplentes com todas as obrigações do CAUC. A pesquisa demonstrou que o número expressivo de Municípios “negativados” foi puxado pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), o qual inclui o envio dos demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como os relatórios auxiliares da Educação (Siopre) e da Saúde (Siops) ao Tesouro Nacional (STN). Neste item, 5.410 municípios não haviam encaminhado as informações.

O CAUC é um serviço que disponibiliza informações acerca da situação de cumprimento de requisitos fiscais por parte dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e de organizações da sociedade civil (OSC), necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos do governo federal. A União só pode transferir recursos financeiros de modo voluntário (transferências voluntárias na forma de convênios, contratos de repasse e Termos de Parceria), se os gestores tiverem satisfeito aquelas exigências. A negativa impede os municípios não apenas de receberem transferências voluntárias, mas de realizar operação de crédito para financiamento.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN desde 2001<sup>43</sup>, reúne uma série de informações encaminhadas diretamente pelos entes e outros órgãos federais, como a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (acerca da emissão de certidão em tributos federais), da Caixa Econômica Federal (sobre a emissão do certificado de regularidade no FGTS), etc., a respeito da regularidade ou existência de pendências em relação às exigências legais.

O número de exigências do CAUC subiu de 13 para 15 a partir de 2019, complexificando ainda mais a pactuação de convênios (inclusões da Matriz de Saldo Contábeis (MSC) e do Cadastro da Dívida Pública (CDP) como itens de atendimento obrigatório). Por outro lado, o CAUC passou a reunir estas informações num só lugar, permitindo ampliar a transparência sobre a movimentação destes recursos para a sociedade; facilitar a análise dos pleitos pelos gestores federais, que agora não necessitam acessar diversas bases para checar a regularidade dos pleiteantes; e facilitar que os gestores municipais, estaduais e de entidades privadas conheçam e monitorem sua situação fiscal periodicamente, o que lhes permite antecipar problemas e melhor se atentar a prazos legais. Atualmente estas informações podem ser prestadas eletronicamente, o que reduz custos e agiliza o processo num país de grandes dimensões. Os

---

<sup>41</sup> <https://www.tesourotransparente.gov.br/ckan/dataset/cauc/resource/07af297a-5e59-494a-a88a-55ddfd2f4b01>.

<sup>42</sup> Confederação Nacional de Municípios. Abril começa com mais de 5,4 mil Municípios negativados no Cauç. PortAl CNM Notícias, de 03/04/2019. <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/abril-comeca-com-mais-de-5-400-municipios-negativados-no-cauc>. Acessado em 24/09/2020.

<sup>43</sup> Criado pela Instrução Normativa (IN) nº 1, de 4 de maio de 2001, sucedida pela Instrução Normativa nº 1, de 17 de outubro de 2005

serviços de acesso à internet também melhoraram, permitindo que um maior número de prefeituras do interior e mais isoladas possam ter acesso ao serviço, ainda que a qualidade do acesso ainda se mostre um problema em certas localidades.

Os itens exigidos, a legislação pertinente e o órgão responsável pela informação podem ser visualizados no quadro abaixo, e demonstram o grau de exigências do cadastro.

**Quadro 11 – Itens verificados pelo CAUC, legislação pertinente e origem das informações**

Grupo	Item do CAUC	Legislação de Referência	Fonte
Grupo I Obrigações de Adimplência Financeira	Item 1.1 – Regularidade quanto a Tributos, a Contribuições Previdenciárias Federais e à Dívida Ativa da União	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Parágrafo 3º do art. 195 da CF/88</li> <li>✓ Letra “a” do § 1º do inciso IV do art. 25 da LRF</li> <li>✓ Inciso III do art. 22 da P424</li> </ul>	PGFN/Receita Federal – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional - Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União <a href="http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidao/CndConjuntaInter/InformaNICertidao.asp?Tipo=1">http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/certidao/CndConjuntaInter/InformaNICertidao.asp?Tipo=1</a>
	Item 1.3 – Regularidade quanto a Contribuições para o FGTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Inciso IV do art. 29 e art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993</li> <li>✓ Inciso V do art. 22 da P424</li> </ul>	CAIXA - Consulta Regularidade do Empregador - <a href="https://consulta-crf.caixa.gov.br/consultacrf/pages/consultaEmpregador.jsf">https://consulta-crf.caixa.gov.br/consultacrf/pages/consultaEmpregador.jsf</a>
	Item 1.4 – Regularidade em relação à Adimplência Financeira em Empréstimos e Financiamentos concedidos pela União	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Letra “a” do inciso IV do § 1º do art. 25 da LRF</li> <li>✓ Inciso VII do art. 22 da P424</li> </ul>	SAHEM - Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros junto a Estados e Municípios <a href="https://sahem.tesouro.gov.br/sahem/public/verificacao_adimplencia.jsf">https://sahem.tesouro.gov.br/sahem/public/verificacao_adimplencia.jsf</a>
	Item 1.5 – Regularidade perante o Poder Público Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Arts. 2º e 6º da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002</li> <li>✓ Inciso IV do art. 22 da P424</li> </ul>	Cadin - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - <a href="https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_cadin">https://www.bcb.gov.br/acesoinformacao/perguntasfrequentes-respostas/faq_cadin</a>
Grupo II Adimplemento na Prestação de Contas de Convênios	Item 2.1 – Regularidade quanto à Prestação de Contas de Recursos Federais recebidos anteriormente	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Letra “a” do § 1º do inciso IV do art. 25 da LRF</li> <li>✓ Inciso VI do art. 22 da P424</li> </ul>	SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Subsistema Transferências)  Plataforma +Brasil - Cadastro de Registro de Adimplência - <a href="http://plataformamaisbrasil.gov.br/aceso-livre">http://plataformamaisbrasil.gov.br/aceso-livre</a>
Grupo III Obrigações de Transparência	Item 3.1 – Publicação do Relatório de Gestão Fiscal – RGF	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Parágrafo 2º do art. 51, art. 54 e § 3º do art. 55 da LRF</li> <li>✓ Item 1 do Inciso XIX do art. 22 da P424</li> <li>✓ Alínea b) do Inciso II do art. 3º e inciso I e § 1º do art. 17 da P549</li> </ul>	Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - <a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>
	Item 3.2 – Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO Legislação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Parágrafo III do art. 165 da CF/88, § 2º do art. 51 e art. 52 da LRF</li> <li>✓ Item 2 do Inciso XIX do art. 22 da P424</li> <li>✓ Alínea a) do Inciso II do art. 3º e inciso II e § 2º do art. 17, da P549</li> </ul>	Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - <a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>  SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - <a href="https://www.fnnde.gov.br/fnde_sistemas/siope">https://www.fnnde.gov.br/fnde_sistemas/siope</a>



	Item 3.3 – Encaminhamento das Contas Anuais	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 51 da LRF</li> <li>✓ Item 3 do Inciso XIX do art. 22 da P424</li> <li>✓ Inciso I do art. 3º e inciso III e § 3º do art. 17, da P549</li> </ul>	Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - <a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>
	Item 3.4 – Encaminhamento da Matriz de Saldos Contábeis	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Parágrafo 2º do Art. 48 da LRF</li> <li>✓ Item 4 do Inciso XIX do art. 22 da P424</li> <li>✓ Inciso IV do art. 3º e inciso IV e § 4º do art. 17, todos da P549</li> </ul>	Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - <a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>
	Item 3.5 – Encaminhamento de Informações para o Cadastro da Dívida Pública - CDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Parágrafo 4º do Art. 32 e Parágrafos 2º e 3º do Art. 48, ambos da LRF</li> <li>✓ Inciso XX do art. 22 da P424</li> <li>✓ Parágrafo 1º do Art. 1º da P569</li> </ul>	SADIPEM - Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios- Tesouro Nacional. <a href="https://sadipem.tesouro.gov.br/">https://sadipem.tesouro.gov.br/</a>
Grupo IV  Adimplemento de Obrigações Constitucionais ou Legais	Item 4.1 – Exercício da Plena Competência Tributária	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 11 da LRF</li> <li>✓ Inciso I do art. 22 da P424</li> <li>✓ Inciso III do art. 3º e inciso V e § 5º do art. 17, todos da P549</li> </ul>	Siconfi - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - <a href="https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf">https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf</a>
	Item 4.2 – Aplicação mínima de recursos em Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 212 da CF/88 e letra “b” do § 1º do inciso IV do art. 25 da LRF</li> <li>✓ Inciso VIII do art. 22 da P424</li> </ul>	SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - <a href="https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope">https://www.fnde.gov.br/fnde_sistemas/siope</a>
	Item 4.3 – Aplicação Mínima de Recursos em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Incisos II e III do § 2º do Art. 198 da CF/88</li> <li>✓ Arts. 6 a 8 da Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012</li> <li>✓ Alínea “b” do § 1º do inciso IV do art. 25 da LRF</li> <li>✓ Inciso IX do art. 22 da P424</li> </ul>	SIOPS - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - <a href="https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-extrato-do-servico-auxiliar-de-informacoes-para-transferencias-voluntarias">https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-extrato-do-servico-auxiliar-de-informacoes-para-transferencias-voluntarias</a>
	Item 4.4 – Regularidade Previdenciária	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 7º da Lei nº 9.717, de 27/11/1998</li> <li>✓ Inciso II do art. 22 da P424</li> </ul>	CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - <a href="https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml">https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/pesquisarEnteCrp.xhtml</a>
	Item 4.5 – Regularidade quanto à Concessão de Incentivos Fiscais	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Art. 6º da Lei Complementar nº 160, de 07/09/2017</li> <li>✓ Inciso XXI do art. 22 da P424</li> <li>✓ Art. 8º da Portaria ME nº 76, 26/02/2019</li> </ul>	Conselho Nacional de Política Fazendária do Ministério da Economia (estados)



É importante destacar que não há como comparar dificuldades pontuais em relação às obrigações de transparência, como apresentar um Relatório de Gestão Fiscal - RGF, Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO ou o encaminhamento das contas anuais, com problemas que as vezes são mais estruturais no tocante a regularidade das contribuições previdenciárias federais e para o FGTS, ou em relação à dívida ativa com a União. Quando se deve um relatório, o município concentra esforços e atende rapidamente. Quando há algum problema na prestação de contas de convênios, muitas vezes a prefeitura prefere ressarcir os recursos levantados na tomada de contas especial do que argumentar com a União, pois demora mais tempo.

A exigência de cumprimento do CAUC também se constituía num grande entrave para a viabilização dos consórcios intermunicipais e que envolvessem os estados, pois caso algum dos membros de um consórcio público não cumprisse todas as exigências legais de regularidade, este não poderia assinar nenhum tipo de convênio ou contrato de repasse com a União. Esta situação praticamente inviabilizava a recepção destes recursos pois qualquer um dos participantes poderia apresentar alguma pendência no momento da assinatura do convênio ou durante sua execução, trazendo enorme insegurança à viabilização financeira deste tipo de arranjo institucional. A aprovação do Projeto de Lei do Senado 2.542/2015<sup>44</sup>, transformado na Lei Ordinária 13.821/2019, passou a limitar as exigências legais de regularidade do Cadastro Único de Convênios (Cauc) apenas ao próprio consórcio público, isto é, passou a atingir apenas a figura jurídica do consórcio, e não mais seus membros componentes, um avanço considerável na política de viabilização de parcerias interfederativas.

### 2.3. Recursos onerosos: endividamento público e financiamento subnacional

Quando nos referimos ao termo recursos onerosos, estamos tratando do tema da capacidade de assunção de dívidas por parte dos entes públicos por meio de operações de crédito. Estas operações são, basicamente, empréstimos realizados com o fim de complementar os recursos necessários para atender às despesas públicas e redundam no chamado endividamento do setor público. Há várias normas que regem o tema, destacando-se o disposto na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/1964, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001. A depender do tipo de operação a ser realizada podem se aplicar diferentes dispositivos, pois o conceito de operação de crédito da LRF é bastante amplo.

Uma primeira distinção importante é que, no Brasil, ao contrário de outros países, as prefeituras não podem emitir títulos de dívida, como a União. A emissão de títulos por municípios é vedada por uma resolução do Senado Federal de 2001 e pela lei complementar 148/2014. Estas

---

<sup>44</sup> O Projeto de Lei do Senado 2542/2015, transformado na Lei nº 13.821, de 3 de maio de 2019, acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, quando da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados. DOU 06/05/19, pág. 01. A Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

medidas foram tomadas após a comissão parlamentar de inquérito sobre Títulos Públicos<sup>45</sup>, também conhecida como CPI dos Precatórios, de 1997, que investigou irregularidades relacionadas à autorização, emissão e negociação de títulos públicos, estaduais e municipais, nos exercícios de 1995 e 1996, dos governos de Alagoas, Pernambuco e Santa Catarina e de prefeituras como São Paulo, Campinas e Osasco. A acusação recaía sobre a simulação de dívidas judiciais para suportar a emissão de títulos e usar o recurso para pagar outras contas.

Por exemplo, nos Estados Unidos da América os governos locais podem emitir dívida de longo prazo (Títulos Municipais), os *Long-term Debt* (Municipal Bonds ou Munis). Um título municipal é uma obrigação de dívida que um governo local emite para arrecadar dinheiro para um projeto de capital (por exemplo, infraestrutura, educação, saúde pública ou ativos duráveis). Estes títulos podem ser vendidos publicamente nos mercados de capitais ou diretamente a um banco (ou outra grande instituição) como se fosse um processo de colocação privada. O mercado de títulos municipais é muito diverso e fragmentado e movimenta cerca de US\$ 400 bilhões em emissões por ano (US\$ 481,8 bilhões em 2021<sup>46</sup>), e estima-se que estes títulos financiem quase três quartos das principais infraestruturas do país. Segundo a *Securities Industry and Financial Markets Association* (SIFMA), a dívida total dos governos municipais dos EUA era de aproximadamente US\$ 4,01 trilhões em 2022<sup>47</sup>. Essa dívida inclui títulos municipais emitidos por estados, cidades, condados e outras entidades governamentais locais para financiar uma variedade de projetos.

É vedado aos municípios brasileiros se financiarem desta forma. Para evitar confusões conceituais, um ponto importante a ser ressaltado é a distinção entre o endividamento para execução de novos projetos, os mecanismos de rolagem e renegociação de dívidas, operações que compõem a dívida fundada ou consolidada e as chamadas Operação de Crédito por Antecipação da Receita (ARO), operações que integram a dívida flutuante.

Operações de crédito por antecipação de receita são empréstimos destinados a suprir momentaneamente o caixa dos governos, especialmente no início dos exercícios, quando se verifica a escassez de recursos disponíveis para custear as despesas iniciais. A maioria das receitas oriundas da arrecadação própria e de transferências só irão se concretizar ao longo do ano, entretanto, uma série de despesas precisam ser pagas antes mesmo destes valores entrarem no caixa. Assim, a prefeitura procura uma instituição financeira para realizar o empréstimo e apresenta como garantia o fato de que irá receber receitas tributárias no futuro para quitar a dívida.

Por esta razão são tratadas como antecipações de receitas orçamentárias, isto é, não são exatamente receitas. O empréstimo deverá ser liquidado, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano<sup>48</sup>. A realização dos AROs prescinde de

---

<sup>45</sup> Requerimento n° 1101, de 1996. Ver <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/39728>.

<sup>46</sup> Ver em: <https://www.sifma.org/wp-content/uploads/2022/07/CM-Fact-Book-2022-SIFMA.pdf>.

<sup>47</sup> Ver em: <https://www.sifma.org/resources/research/fixed-income-chart/>.

<sup>48</sup> Trata-se de um ingresso de recursos momentâneo de natureza extraorçamentária, de caráter devolutivo, financeiro e temporário, que não pode ser transferido a outro exercício. O instrumento do ARO e o conceito de antecipação de receita se encontram no artigo 38 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

autorização legislativa e a realização desta receita não se vincula a execução do orçamento<sup>49</sup>. Este tipo de operação não será tratado aqui pois não produz efeito sobre a capacidade de acesso a outros tipos de empréstimos. Evidentemente, a precariedade sistêmica do conjunto da situação financeira do município impacta tal acesso, mas não a operação de antecipação de receita per se.

As demais operações de crédito são aquelas decorrentes de empréstimos amortizações, financiamentos e outras receitas afins, destinadas a refinarciamentar dívidas, empréstimos e outras modalidades de financiamentos. São viabilizadas por meio de contratos de empréstimos ou emissão de títulos da dívida pública. São consideradas receitas orçamentárias de capital e, portanto, dependem de autorização legislativa e de uma série de condicionantes e normas operacionais para sua viabilização e execução.

Enquanto determinadas operações visam ampliar serviços e prover infraestruturas (que são as que nos interessam tratar aqui), as outras objetivam equilibrar as finanças locais para fazer frente à déficits ou renegociação de dívidas. Ocorre que a necessidade de refinanciamento das dívidas passadas e daquelas que visam o equilíbrio das contas podem inviabilizar a assunção de novos financiamentos para investimentos, de forma que, do ponto de vista fiscal, é fundamental verificar a situação das dívidas no seu conjunto, ou seja, o seu nível de endividamento total.

Os financiamentos também podem ser classificados segundo a origem dos recursos, como operação de crédito interno, quando contratada com credores situados no país, ou externo, quando contratado com agências, organismos internacionais ou instituições financeiras estrangeiras. Esta distinção é fundamental devido à diferença existente entre os ritos de contratação e execução.

Muitas destas dívidas, internas e externas, foram geradas no passado, algumas ainda na virada para o século XX, numa gênese muito complexa para ser tratada neste parco espaço. Em certas épocas se estabeleceram fortes restrições e em outros momentos uma grande liberalidade para o endividamento por parte dos estados e municípios. Ao longo do tempo certas dívidas foram canceladas, outras perdoadas, ocorreram calotes, outras foram oneradas com taxas e obrigações excessivas ou, ainda, sofreram com alterações cambiais abruptas. Em certos momentos parte das dívidas foram assumidas pela União ou envolveram complexas equações e vieses políticos de renegociação, com um atendimento político diferenciado para certos atores e para outros não, etc.

Historicamente, os principais responsáveis pelo endividamento municipal são as capitais. Já na década de 1980 as dificuldades financeiras obrigaram os municípios a entrar em um processo

---

<sup>49</sup> O tema gera alguma confusão pois apesar de ser um fluxo financeiro, os recursos transitam pelo orçamento, havendo um certo conflito entre o exposto na Constituição e na Lei 4.320/64:

O Art. 3º da Lei 4.320/64 informa que a Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, entretanto em seu Parágrafo único prevê que *“não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.”*

Já o Art.165. § 5º, da Constituição Federal prevê que a lei orçamentária anual compreenderá:

*“§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.”*

de endividamento, o que era facilitado pela menor dificuldade para obtenção de crédito naquela época, devido à maior permissividade da legislação e pela existência de fontes de financiamento. Ao longo da década de 1980 o endividamento em moeda nacional das capitais cresceu 341% em termos reais, e a oriunda de fontes externas aumentou 258% no mesmo período.

Em 1988 os encargos das dívidas comprometiam cerca de 17% das receitas correntes das capitais mais endividadas, ao passo que no início da década montava em apenas 5%. São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Salvador foram responsáveis por quase 80% desta dívida, sendo a capital paulista responsável pela metade deste montante. Após as restrições ao endividamento introduzidas pela constituição e a redução das fontes de financiamento na virada da década de 90, houve uma queda substancial para menos da metade em 1993, cerca de 55% menor em relação a 1987 e 25% inferior à de 1980 (Martins, 1999). As novas regras estabelecidas pela constituição de 1988, as regulamentações complementares e o aumento nas transferências legais promoveram uma redução na importância das operações de crédito para o financiamento do conjunto dos municípios brasileiros, cujo peso caiu de 10% do total da receita em 1987, para 4% em 1993.

Uma mudança no art. 167, introduzido pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993, visou aperfeiçoar a regulação conferindo maior segurança às relações entre os entes subnacionais, a União e os credores. Esta emenda tornou constitucional a possibilidade de os municípios vincularem suas receitas próprias e de transferências obrigatórias para servirem como garantia ou contragarantia à União no caso da realização de operações de crédito e para pagamento de débitos para com esta, o que permitia viabilizar novas operações.

À época, para além de recorrer ao endividamento, muitos entes sobreviviam dos retornos inflacionários, seja devido aos ganhos financeiros relativos à indexação de tributos, seja pela postergação de pagamentos, que rapidamente se tornavam desvalorizados na moeda corrente. Com o advento do Plano Real em 1994, este tipo de gestão de caixa se tornou inviável, explicitando a situação crítica das contas públicas dos três entes.

A situação financeira dos estados e de muitos municípios se tornou insustentável, forçando um processo de renegociação com o governo federal, que assumiria estas dívidas e as renegociaria em situação mais favorável. Centrado no período entre 1997 e 1999, 25 estados (exceto AP e TO) e 180 cidades participaram da renegociação, que viabilizava condições e custos mais favoráveis do que o das dívidas formadas anteriormente com diversas instituições financeiras. Esta nova dívida com a União seria então diluída para ser paga por um prazo de até 30 anos, situação bem menos desconfortável para os entes devedores, em prejuízo do governo federal.

Importa reter que estes problemas foram sendo tratados de diferentes formas ao longo do tempo até a chegada da década de 1990, que significou um ponto de inflexão no tema. À esta época os mecanismos da globalização financeira, a ocorrência de várias crises econômicas internacionais, entre outras razões produziram um esforço de forte organização e pressão internacional para a adesão ao chamado Consenso de Washington (WILLIAMSON, J., 1993). No aspecto econômico o consenso se pautava por agendas liberais e de internacionalização das economias, e, no tocante à agenda macro governamental de política econômica, foi pautada pelo ajuste fiscal e cortes de gastos. Os vários choques externos internacionais iniciados com as

crises do petróleo nos anos 1970 e as crises das dívidas governamentais internacionais na década de 1980 se constituíram em processos cumulativos que se agravaram com as políticas liberalizantes adotadas nos países periféricos nos anos 1990. Foram épocas em que o Fundo Monetário Internacional assumia grande proeminência devido à sua capacidade em fornecer empréstimos às combalidas economias, mas que exigia, em contrapartida, uma série de medidas de ajuste de viés liberal.

A crise financeira internacional de 1998 e a crise das dívidas da União, dos estados e municípios acirraram este debate também no Brasil, consolidando-se a visão da necessidade do ajuste fiscal do setor público brasileiro.

Nesse contexto, o Congresso aprovou a proposta do executivo que estabelecia uma série de condicionantes e parâmetros para a gestão de recursos e limites para os gastos públicos de todos os entes. Tratava-se da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar 101/2000, que fixou limites para o endividamento de União, dos estados e municípios, obrigando os governantes a definirem metas fiscais anuais e a indicarem a fonte de receita para cada despesa permanente. Foi introduzida a obrigação dos executivos publicarem uma série de relatórios e demonstrativos dos gastos no sentido de evidenciar sua situação financeira no tocante ao perfil e tamanho da despesa, gastos com pessoal, dívidas e desempenho por meio de vários indicadores, promovendo maior transparência na gestão orçamentária e financeira.

De fato, os estados, Distrito Federal e municípios estão proibidos de emitir títulos da dívida pública desde 1993, salvo raras exceções. No Brasil, a emissão de títulos por municípios é vedada por uma resolução do Senado Federal de 2001 e pela lei complementar 148/2014<sup>50</sup>.

### 2.3.1. Condições e limites no acesso às operações de crédito para os entes subnacionais

Muitas críticas podem ser feitas à LRF, sobretudo em relação à determinados excessos, entretanto, à época em que foi criada, a situação fiscal se mostrava de difícil solução. A LRF permitiu disciplinar os gastos públicos e evitar abusos ao ampliar os níveis de controle sobre a matéria, ensejando um aperfeiçoamento do planejamento financeiro que se tornou cada vez mais complexo, integrado e transparente ao longo do tempo, mas, trazendo maiores dificuldades para os gestores, especialmente em municípios menores. A fragilidade fiscal tinha no seu centro a questão do endividamento público, visto que este era o último recurso para o equilíbrio das contas, de forma que foram criadas uma série de restrições à sua consecução, no sentido de se evitar ao máximo a busca deste meio de financiamento (SLOMSKI, 2008).

A observância às regras seria garantida por meio de uma série de dispositivos punitivos estabelecidos por meio desta lei<sup>51</sup>, visando impor sanções que atingem tanto o ente público quanto os gestores, que podem sofrer penalidades pessoais. O não cumprimento das regras

---

<sup>50</sup> Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências.

<sup>51</sup> A LRF alterou várias legislações, inclusive penais, prevendo diversos tipos de sanção, inclusive as privativas de liberdade.

estabelecidas na LRF sujeita o ente da federação a restrições que vão desde o impedimento em receber transferências voluntárias, proibição de contratação de operações de crédito e de obtenção de garantias para a sua contratação. Já o titular do poder ou órgão estará sujeito a sanções de pagamento de multa com recursos próprios do agente que lhe der causa, inabilitação para o exercício da função pública por um período de até cinco anos, perda do cargo público, perda de mandato e até detenção ou reclusão.

Tornou-se infração administrativa contra as leis de finanças públicas deixar de divulgar ou de enviar ao poder legislativo e ao tribunal de contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei, propor lei de diretrizes orçamentárias anuais que não contenham as metas fiscais na forma da lei, deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira nos casos e condições estabelecidos, deixar de ordenar ou de promover a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido seu limite, entre várias outras.

No caso específico da contratação indevida de operação de crédito, o art. 359-A do Decreto-Lei nº 2.848/1940 estabelece que ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa tem pena de reclusão, de um a dois anos, assim como quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo. O art. 359-E prevê pena de detenção, de três meses a um ano caso se preste garantia em operação de crédito sem que tenha sido constituída contragarantia em valor igual ou superior ao valor da garantia prestada. Ordenar, autorizar ou promover a oferta pública ou a colocação no mercado financeiro de títulos da dívida pública sem que tenham sido criados por lei ou sem que estejam registrados em sistema centralizado de liquidação e de custódia dá pena de reclusão de um a quatro anos (Art. 359-H).

O Decreto-Lei nº 201/1967 dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores e tipifica os crimes de responsabilidade, puníveis com pena de detenção de três meses a três anos. A condenação definitiva nestes crimes resulta na perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Não cabe aqui elencar a extensa lista de punições a que estão sujeitos os gestores públicos nesta matéria, cabendo apenas exemplificá-las no intuito de demonstrar que, para além das dificuldades técnicas presentes, muitos gestores veem como um risco adicional buscar o financiamento por meio de operações de crédito, sobretudo porque já estão sujeitos a uma série de penalidades ao operacionalizar as receitas próprias e transferências recebidas. São punidos tanto quem recebe como quem concede o financiamento, de forma que o temor da punição sempre torna mais morosos tais processos e demandam grande conhecimento e capacidade operacional por parte das prefeituras e instituições financeiras. Nunca é demais lembrar que o processo de impeachment contra a Presidenta Dilma Rousseff foi lastreada por uma acusação de descumprimento de regras da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950<sup>52</sup>, justamente a partir dos artigos introduzidos pela LRF.

---

<sup>52</sup> Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Junto com a LRF começaram a ser debatidas várias normas complementares, sendo a mais importante delas a regulamentação dos trâmites por meio da Resolução do Senado Federal nº 43/2001. Desde então foram promovidos uma série de avanços, de forma que a legislação envolvida na assunção de endividamento tornou-se mais ampla, regulada e, portanto, complexa, o que passou a demandar maior conhecimento técnico por parte das prefeituras. Trata-se de um conjunto de normas que começam na Constituição Federal, passam por diversas Resoluções do Senado Federal, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Decretos, Medidas Provisórias, Julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), Portarias do Ministério da Economia, Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Resoluções do Comitê de Garantias (CGR), Pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), Pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), Manuais da STN, até Notas técnicas e orientações da STN<sup>53</sup>.

As exigências ao proponente vão desde a elaboração de informações técnicas e formais específicas sobre a operação, a análise de contragarantias e da capacidade de endividamento e pagamento, e a regular prestação de informações sobre o desempenho fiscal do ente.

Além dos aspectos contratuais normais, a instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da federação também assume diversas responsabilidades complementares, como exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos (exceto quando se tratar de dívida mobiliária ou externa). A operação realizada sem cumprimento do rito exigido será considerada nula e cancelada mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros (LRF, Art. 33).

Para tratar da complexidade da matéria foi criado o “Manual para Instrução de Pleitos (MIP)”, regulamentado pela Portaria STN nº 9, de 5 de janeiro de 2017, que estabelece os procedimentos de instrução dos pedidos de análise dirigidos ao Ministério da Economia – ME para verificação de limites e condições e análise da concessão de garantia. Este manual elenca os procedimentos para contratação, as condições ou vedações aplicáveis, os limites de endividamento a que estão submetidos, bem como os documentos exigidos e a sua forma de apresentação.

O Fluxo resumido para concessão de operação de crédito interno aos entes, com garantia perpassa as seguintes fases:

- 1) Ente e instituição financeira credora definem as condições da operação de crédito.
- 2) Pedido de Verificação de Limites e Condições (PVL) no SADIPEM (Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios) com informações e documentos solicitados e o encaminham à STN.

---

<sup>53</sup> A legislação completa poderá ser consultada na página [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:40167](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:40167).

3) STN realiza a análise do PVL em relação à contratação de operação de crédito e garantia da União, para a qual concorrem várias áreas, com os seguintes objetivos:

- a) verificação de limites e condições;
- b) análise da suficiência das contragarantias do ente;
- c) análise da capacidade de pagamento do ente;
- d) análise do custo efetivo máximo da operação de crédito.

4) A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) promove a análise jurídica dos termos relativos à concessão de garantia da União.

5) Despacho no Diário Oficial da União do Ministro da Economia ou do Secretário Especial da Fazenda autorizando a garantia da União para a operação de crédito.

6) Assinatura do contrato de financiamento pelos representantes do Ente e do banco credor.

7) Assinatura do contrato de garantia pelos representantes do Ente, do banco credor e da PGFN.

8) Assinatura do contrato de contragarantia pelos representantes do Ente, dos bancos depositários, do Banco do Brasil e da PGFN.

Considerando que é um fluxo com muitos passos e exigências, independentemente da agilidade de cada área envolvida, o resultado final é que se trata de um processo demorado. A falta, inadequação ou defasagem documental atrasam ainda mais esta tramitação, pois certidões possuem prazo de validade e os relatórios utilizados devem obedecer aos cronogramas legais. Uma demora para apresentação de determinada exigência poderá levar à caducidade de outro tipo de informação, num efeito em cascata. A contratação de uma operação demandará vários meses, mas são mais ágeis do que a contratação de financiamentos internacionais, que poderão levar vários anos para se concretizarem.

Na fase de análise da STN, para além de todos os relatórios e documentos exigidos, o ente deve comprovar essencialmente:

- a) capacidade de pagamento calculada e classificada como A ou B;
- b) suficiência das contragarantias oferecidas à União;
- c) manifestação favorável quanto ao custo efetivo da operação de crédito.

A Capacidade de Pagamento se refere à classificação da situação financeira do Ente com o intuito de verificar se um novo endividamento representa risco de crédito para a União. É calculada com base em três indicadores: 1 – endividamento; 2 – poupança corrente; 3 - índice de liquidez, que poderão receber notas: “A”, “B” ou “C”. A Capacidade de Pagamento será classificada como “A”, “B” ou “C” ou “D”, só podendo prosseguir para contratação aquelas com nota A ou B.

O indicador “nota final” corresponde à uma média de três indicadores, sendo um de endividamento (dívida consolidada sobre receita corrente líquida), outro de poupança corrente (despesa corrente sobre receita corrente ajustada) e o terceiro, de liquidez (obrigações financeiras sobre disponibilidade de caixa). O primeiro mensura o grau de solvência, o segundo a margem fiscal para bancar despesas de capital, inclusive investimentos, enquanto o terceiro é um indicador de liquidez. Cada um desses três indicadores são classificados com notas “A”, “B” e “C”, e a nota final, pode ir de “A” a “D”. A nota final “D” ocorre quando o ente recebe a nota “C” nos três indicadores.

A garantia da União consiste no aval do Tesouro Nacional à operação de crédito por meio do compromisso de adimplência de obrigação financeira contratual junto à instituição financeira credora, por ela assumida. As operações garantidas pela União possuem obviamente um risco de crédito menor, uma vez que o credor aciona diretamente a União em caso de inadimplência do ente. Neste caso, a União buscará ser ressarcida por meio do acesso às contragarantias oferecidas pelo ente, compostas por receitas do Ente que são vinculadas ao contrato, como “garantia” para os casos de honras de aval executadas pela União (LRF, Art. 40). As contragarantias podem ser receitas tributárias diretamente arrecadadas e/ou provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida e não paga.

Deverão ser ainda observados os seguintes limites para a contratação de operação de crédito:

- a) Cumprimento da Regra de Ouro<sup>54</sup> nos exercícios anterior e corrente, em que as receitas de operações de crédito devem ser menores ou iguais às despesas de capital;
- b) Liberações devem ser menores ou iguais a 16% da RCL (Receita Corrente Líquida) em cada exercício;
- c) Serviço da dívida (média) menor ou igual a 11,5% da RCL;
- d) Estoque da DCL (Dívida Consolidada Líquida): menor ou igual a 200% da RCL (estados) e menor ou igual a 120% da RCL (municípios).<sup>55</sup>

Além do exposto, existem condições adicionais para contratação de operação de crédito:

- a) Inexistência de operações irregulares/vedadas;
- b) Atendimento ao CAUC<sup>56</sup>;

---

<sup>54</sup> Art. 167, III, da Constituição, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. O objetivo seria impedir o endividamento para sustentar despesas correntes, o que seria um indício de descontrole das contas públicas.

<sup>55</sup> Art. 20 da LRF: no caso dos municípios 60% da RCL, sendo 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver e 54% para o Executivo. No caso de descumprimento do limite é necessário encaminhar informações sobre os quadrimestres anteriores, desde o primeiro descumprimento. O objetivo é verificar se o ente está ou não na trajetória de reenquadramento de 2 quadrimestres, tendo que reduzir 1/3 no primeiro, ou de 4 quadrimestres, tendo que reduzir 1/3 no segundo (Art. 66 da LRF).

<sup>56</sup> O CAUC é um serviço de informações que consolida os dados recebidos de cadastros de adimplência e sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos por diversos órgãos federais, a respeito

- c) Adimplência com a União (SAHEM<sup>57</sup>);
- d) Atendimento aos acordos de refinanciamento com a União (inciso IV do art. 5º da RSF nº 43/2001); PAF para Estados e MP 2.185-35 para grupo de municípios);
- e) Autorização Legislativa (Lei Ordinária/Complementar, Decreto Legislativo) contendo indicação das contragarantias à garantia da União;
- f) Parecer Jurídico e Declaração do Chefe do Poder Executivo atestando a inclusão no orçamento (LOA/PLOA) ou em créditos adicionais e no PPA;
- g) Parecer Técnico constando o custo-benefício, fontes alternativas e interesse econômico e social da operação;
- h) Certidão do Tribunal de Contas atestando o cumprimento dos artigos: 12 §2º, 23, 33, 37, 52 e 55 § 2º da LRF (último exercício analisado, não analisados e em curso até o último RGF exigível). Se as despesas com pessoal não estiverem enquadradas nos limites previstos no art. 20 da LRF, com ressalva prevista no inciso III do § 3º do art. 23 da mesma Lei;
- i) Verificação sobre contratação de operações que se equiparem a operação de crédito cujos limites e condições não tenham sido objeto de análise e de parecer favorável pela STN, e não seja objeto de aplicação do disposto no §6º, art. 21 da RSF nº 43/2001;
- j) Publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RERE) até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 52 da LRF);
- k) Publicação do Relatório de Gestão Fiscal até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre. Tal vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 3º do art. 55 da LRF, com ressalva prevista na letra “b” do art. 63 da mesma Lei);
- l) Encaminhamento de contas ao Poder Executivo da União até 31 de maio e 30 de abril, respectivamente. A vedação persistirá até a regularização dessa pendência (§ 2º do art. 51 da LRF);
- m) Verificação da garantia por instituição financeira por ele controlada (art. 17 da RSF nº 43/2001); e
- n) Verificação quanto ao Ente ter dívida honrada pela União ou pelo Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, sem pagamento posterior por parte do município. Tal vedação persistirá até a total liquidação da mencionada dívida (§ 10 do art. 40 da LRF e § 4º do art. 18 da RSF nº 43/2001).

Um problema muito comum e que limita a realização de novas operações de financiamento decorre do fato de que muitos entes da federação realizam operações que são equiparadas a operações de crédito sem submetê-las à prévia análise da STN<sup>58</sup>, especialmente dívidas com

---

da situação de cumprimento de requisitos fiscais necessários à celebração de instrumentos para transferência de recursos da União para os entes federativos e Organizações da Sociedade Civil.

<sup>57</sup> Sistema de Acompanhamento de Haveres Financeiros Junto a Estados e Municípios (Sahem). Vigente desde dezembro de 2016, tem como principal função fazer o acompanhamento das obrigações financeiras dos entes federativos junto ao governo federal. O Sahem administra dívidas dos estados e municípios mantidas junto à união e oriundas da década de 90.

<sup>58</sup> Art. 37 da Lei Complementar nº 101/2000 estabelece que se equiparam a operações de crédito e estão vedados:

fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços. As operações mais comuns referem-se a parcelamentos de dívidas de energia elétrica e de água e esgoto. Enquanto estas não forem registradas e regularizadas, permanecem vedadas as contratações de novas operações de crédito.

Por fim, o Art. 15 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001 veda a contratação de operação de crédito nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do chefe do poder executivo do estado, do Distrito Federal ou do município, excetuam-se da vedação as operações de crédito autorizadas pelo Senado Federal ou pelo Ministério da Fazenda, em nome do Senado Federal, no âmbito desta Resolução, até 120 (cento e vinte) dias antes do final do mandato.

Trata-se de uma extensa lista de obrigações e limitações, entretanto, a maior parte destas se referem às exigências normais e cotidianas da LRF para todos os entes a cada exercício. Desta forma, parte do processo de análise recai sobre a ausência ou inconformidade na prestação das informações obrigatórias de publicação periódica por parte dos entes. Neste caso, o que ocorre é a sanção de inviabilização da operação de crédito por parte da União, pelo não cumprimento dos requisitos legais de transparência fiscal. Outro eixo de avaliação recai sobre a adequação da documentação técnica exigida, autorização legislativa e certidões. E, por fim, nos demais casos de indeferimento, a causa efetiva é a precariedade da situação fiscal do município.

O cenário que se avizinha irá depender da evolução das condições da economia e da arrecadação, assim como da trajetória de gastos dos municípios. Um cenário de forte recuperação econômica pode abrir maior espaço para o endividamento, entretanto, será algo difícil de ocorrer no curto prazo.

### 2.3.2. Sobre a situação de endividamento dos municípios

Houve um grande avanço nos últimos anos em relação à disponibilidade de informações no campo do financiamento e do endividamento dos entes, especialmente no âmbito federal, seja por parte da STN, da COFEX ou do Banco Central, para atender aos dispositivos de transparência previstos especialmente no art. 10 da LC nº 148/2014, nos incisos II, III e IV do art. 41 da RSF nº 43/2001 e ao § 2º do art. 24 da RSF nº 43/2001. Trata-se de um esforço em cumprir as determinações dos arts. 35 e 37 da LRF, com vistas à prestação de informações a respeito de operações contratadas.

A STN passou a divulgar mensalmente uma série de informações, como por exemplo, pedidos dos entes para contratação de operações de crédito e concessões de garantias, o resultado das análises dos pedidos, do cumprimento ou descumprimento por estados e municípios do limite

---

“I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a posteriori de bens e serviços.”

legal para o estoque da dívida e as irregularidades constatadas. Também é publicada a relação de endividamento dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas respectivas autarquias e fundações, com indicação se o ente cumpriu ou descumpriu o limite da dívida consolidada líquida estabelecido no art. 3º da RSF nº 40/2001. Esta relação visa atender ao § 4º do art. 31 da LRF e ao inciso I do art. 41 da RSF nº 43/2001.

Nesta análise será necessário operar diversas fontes de informação para permitir um melhor entendimento deste universo, uma vez que cada base possui objetivos, focos, estruturas e recortes específicos, não sendo possível uni-las num único conjunto informacional. A fonte dos dados da relação de pedidos para contratação de operações de crédito e da relação de irregularidades constatadas é o SADIPEM<sup>59</sup>. A fonte dos dados da relação de endividamento é o Finbra/Siconfi. Dados recentes sobre o endividamento dos entes subnacionais também podem ser verificados no painel de endividamento dos entes subnacionais, disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-de-credito-de-estados-e-municipios>.

A análise sobre a situação dos municípios no CAUC, que também consiste num fator de impedimento para a realização de operações de crédito, já foi analisada no capítulo anterior, uma vez que também afeta a possibilidade da realização de transferências voluntárias aos entes subnacionais.

Um indicador importante são os resultados das análises dos Pedidos de Verificação de Limites e Condições (VPL) para a contratação de operações de crédito, realizadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Como este passo é condição para o acesso ao financiamento, para cada solicitação é emitido um parecer de deferimento, apontando se o ente se enquadra ou não nos limites e condições legais. Os gráficos e figuras apresentados a seguir relatam o resultado destas avaliações para os anos disponíveis, entre 2002 e 2020.

No entanto, cabe destacar uma limitação na análise deste tipo de dado, pois a aprovação da operação não significa que tais operações serão efetivamente contratadas, logo, devem ser entendidas apenas como “operações aptas à contratação”. A contratação de uma operação pode tramitar em outras instâncias que podem não conceder a autorização e, além disso, o próprio solicitante poderá vir a desistir futuramente da operação. A vantagem desta informação é permitir identificar o perfil, a quantidade e o grau de deferimento dos pleitos concretamente efetuados, assim como as instituições financeiras demandadas para a realização do financiamento. Ela se diferencia da análise da capacidade de pagamento, que realizaremos mais adiante, uma vez que esta é realizada a partir de uma simulação prévia a partir de determinados dados fiscais disponibilizados pelos municípios. Ambas são válidas, mas devem ser consideradas a partir de seus potenciais e limitações.

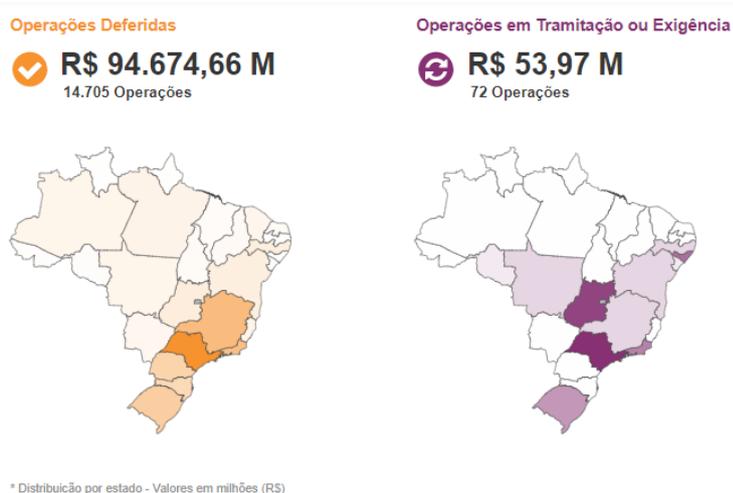
Dos pedidos de verificação analisados, 16% foram arquivados por falta de informações, cancelamento, desistência e descumprimento de regras, 8,8% permanecem com pendências a serem sanadas e 2% encontram-se em tramitação. Mas na grande maioria das situações o pleito é deferido pelo ministério (55,8%) ou diretamente pela instituição financeira, quando cabível

---

<sup>59</sup> <https://sadipem.tesouro.gov.br/>.

(13%), ou se trata da regularização de operações que por qualquer motivo tenham se tornado irregulares no decorrer do tempo (4%).

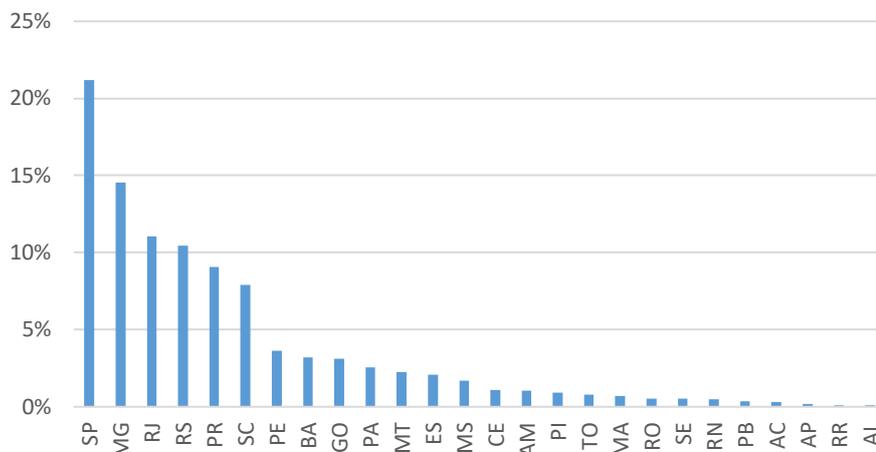
**Figura 1 – Total dos valores deferidos, em tramitação ou exigência para operações de crédito internas para municípios, por unidade da federação, entre 2002 e 2020 (em milhões de reais)**



Fonte: STN. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-de-credito-de-estados-e-municipios>. Consultado em 07/03/2021.

Em termos dos valores envolvidos, os municípios de seis estados concentram 74% das operações de crédito internas deferidas pelo Ministério da Economia. São os municípios dos estados de São Paulo (21%), Minas Gerais (15%), Rio de Janeiro (11%), Rio Grande do Sul (10%), Paraná (9%) e Santa Catarina (8%), todos das regiões sul e sudeste. O conjunto das capitais do país foi responsável por 34% das solicitações deferidas, denotando que ainda possuem relevância, mas que o acesso a esta forma de financiamento está mais democratizada do que no passado.

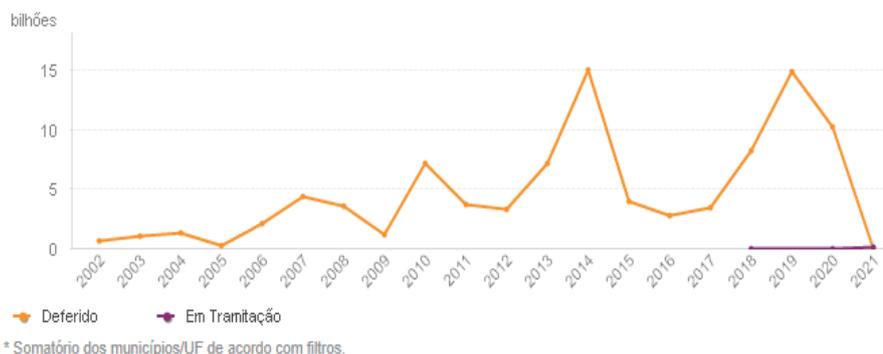
**Gráfico 25 – Peso relativo de cada UF no valor das operações de crédito internas deferidas para municípios, entre 2002 e 2020**



Fonte: STN. <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-de-credito-de-estados-e-municipios>. Consultado em 07/03/2021.

Como pode ser visualizado no gráfico acima, há operações que se encontram em tramitação há mais de três anos, mas o prazo médio costuma ser inferior, entretanto esta informação não é disponibilizada. Nota-se que ao longo do tempo o volume contratado se ampliou substancialmente em virtude da melhoria da situação financeira dos municípios durante a fase de crescimento econômico, à progressiva liberação de fontes de financiamento e devido ao aprendizado acumulado, tendo-se passado do patamar de R\$ 1 bilhão por ano no início da década de 2000 para uma faixa próxima aos R\$ 15 bilhões/ano, como em 2014 e 2019. Este patamar pode revelar a magnitude de alcance potencial de uma política de financiamento, caso a situação econômica venha a melhorar e alcance níveis semelhantes aos anos citados.

**Gráfico 26 – Evolução dos valores deferidos e em tramitação para operações de crédito internas para municípios entre 2002 e 2020 (em reais)**



Consultado em 07/03/2021 Fonte: STN.  
<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-e-credito-de-estados-e-municipios>.

Uma questão importante no tocante ao financiamento municipal por meio de operações de crédito se refere às instituições financeiras que costumam ser acessadas para este fim. Em termos da quantidade de análises deferidas entre 2002 e 2020, nota-se a importância das agências e bancos de fomento estaduais como sendo as instituições financeiras mais acessadas pelos municípios, que envolvem 58% das operações. Em geral se tratam de operações de menor montante, mas do ponto de vista da construção de uma política urbana nacional caberia melhor explorar se tais agências poderiam estar cumprindo funções mais proeminentes ou mesmo complementares à uma política de financiamento oneroso, onde normalmente se coloca um maior foco sobre os bancos públicos federais. Esta prevalência é um tanto óbvia na medida em que as políticas são operadas pela União, havendo maior poder de influência do executivo federal sobre as suas instituições federais de crédito.

Ainda que apresente uma carteira diversificada, o Banco do Brasil se destaca principalmente pelo crédito rural e por operar vários tipos de repasses e recolhimentos da União, assim como por operar alguns programas de governo, tendo alguma capilaridade no interior do país. Também importa ressaltar que na área urbana a Caixa é responsável pela maioria das operações lastreadas no FGTS, além de operar vários programas sociais federais, apresentando grande capilaridade territorial, o que lhe garante uma maior proximidade no relacionamento com as prefeituras. O BNDES possui um padrão diferente de atuação, realizando preferencialmente operações mais estruturadas, mas com a vantagem de também se capitalizar por meio do FAT, tornando acessível o crédito aos entes locais.

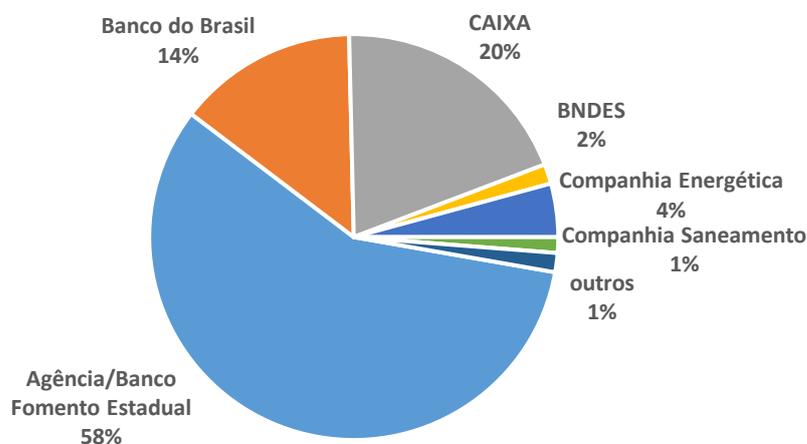
No tocante aos bancos públicos federais, a CAIXA é responsável por 20%, o Banco do Brasil por 14% e o BNDES por 2% do total das operações deferidas. Apesar de não serem operações de crédito propriamente ditas, ocorre que a falta de pagamento de contas do poder municipal junto às companhias energéticas e de saneamento pode se transformar em dívidas, o que passa a ser equiparado a uma operação de crédito<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Nos termos do § 1º do art. 29 da LC nº 101/2000, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação equipara-se à operação de crédito, conforme definição do inciso III, art. 29 da LRF, que devem ser regularizadas perante o Ministério da Economia. A Resolução do Senado Federal nº 43/2001, com alteração dada pela Resolução nº 10, de 29/04/2010, traz um caso particular de regularização em seu art. 21, § 6º:

“§ 6º As operações equiparadas a operações de crédito nos termos do art. 29, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, realizadas mediante reconhecimento ou confissão de dívidas perante instituição não financeira, bem como a assunção de obrigações que sejam decorrentes de sucessão de entidade extinta ou liquidada, seja com instituição financeira ou não financeira, desde que tenham sido autorizadas por lei específica, não se sujeitam ao processo de verificação de limites e condições de que trata esta Resolução.”

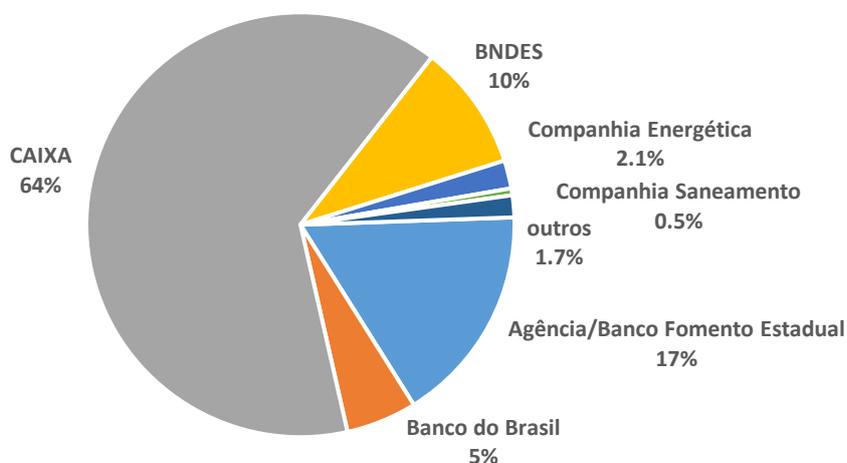
**Gráfico 27 - Instituições Financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo a quantidade de análises deferidas - 2002-2020**



Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Quando se analisa o montante envolvido nestas operações, nota-se o peso dos bancos federais, onde a CAIXA assume total preponderância, sendo responsável por 64% do valor das operações deferidas, devido à diversidade das linhas e o perfil da instituição. O BNDES empresta 10% e o Banco do Brasil 5% do valor total das operações. A importância das agências e bancos de fomento estaduais torna-se menos relevante dado a natureza dos empréstimos de menor valor, emprestando 17% do volume total.

**Gráfico 28 - Instituições Financeiras objeto de demanda de crédito pelos municípios, segundo o Valor das operações deferidas - 2002-2020**



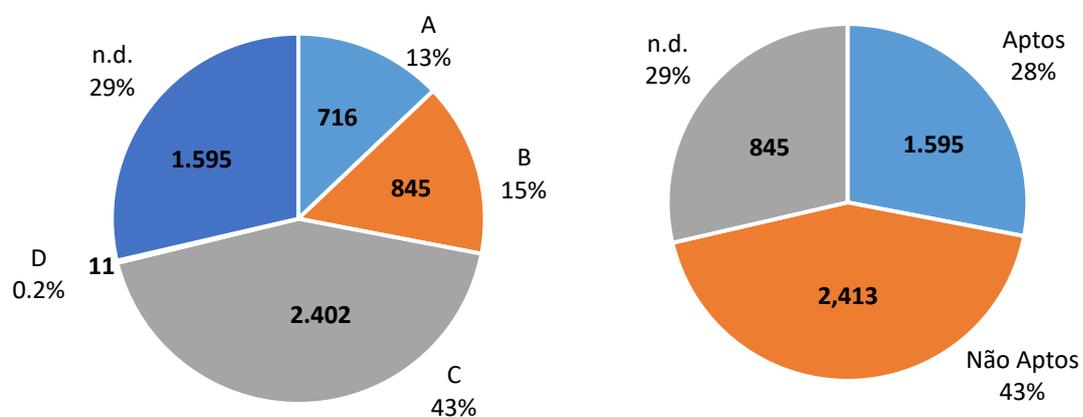
Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

A análise da capacidade de pagamento (CAPAG) dos municípios é realizada pelo Tesouro Nacional com o intuito de apurar a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União e se um novo endividamento pode representar risco de crédito para o Tesouro Nacional. Conforme estabelecido na Portaria MF nº 501/2017 e na Portaria STN nº 882/2018, a metodologia de cálculo é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Estes indicadores permitem medir o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, que, em conjunto, produzem uma nota sintética, conhecida como CAPAG, ou capacidade de pagamento.

É importante frisar que se trata de uma análise prévia, isto é, de uma simulação da situação fiscal dos entes subnacionais a respeito de sua elegibilidade para obtenção de operação de crédito. A análise não abrange todos os limites legais, visto que utiliza apenas os dados disponibilizados pelo Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro) e pelo CAUC (Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias. Assim, os limites divulgados são preliminares, e só serão apurados de forma precisa por ocasião da verificação do cumprimento de limites e condições no momento da apresentação de cada solicitação de operação de crédito. Muitas vezes esta análise se faz impossibilitada pela indisponibilidade total ou parcial das informações exigidas aos municípios, tornando impossível a realização da análise prévia. Estes casos estão identificados como “n.d.”, informação não disponível.

Com frequência, muitos municípios não cumprem as regras para disponibilização obrigatória destas informações, até porque as sanções mais graves se referem à impossibilidade de contratar operações de crédito e de receber certas transferências voluntárias. Muitas vezes, quando as prefeituras precisam realizar uma operação de crédito ou estão em vias de receber tais transferências, há uma mobilização para produzir as informações no sentido de sanar as pendências. Logo, do ponto de vista real, a situação geral da situação fiscal dos municípios é melhor do que aquela aqui apresentada, sendo difícil prever em que grau esta se mostraria mais adequada aos parâmetros de capacidade de pagamento.

**Gráfico 29 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios (CAPAG), em número de casos e frequência, 2020**



Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Como temos ressaltado, a diversidade de situações nos municípios brasileiros é muito grande, de forma que diferentes tipologias podem ajudar a identificar os perfis de municípios que tendem a ter melhores ou piores capacidade de pagamento e de assunção de dívidas. Assim, iremos utilizar recortes sobre o porte populacional dos municípios em 2020 e os parâmetros da REGIC, ambos disponibilizados pelo IBGE. Evidentemente, estes dados podem sofrer algum viés, sobretudo porque os menores municípios tendem a ter menos estrutura para prestar informações na frequência exigida pelas normas, de forma que a quantidade daqueles sem informação, pode nos dar uma excelente pista.

Como é possível visualizar nas tabelas abaixo, apenas 28% do universo das prefeituras brasileiras teriam capacidade de assumir novos empréstimos atualmente (1.561). Este é quase o mesmo número dos municípios não informantes, 1.591 (29%). Uma parcela ínfima dos municípios possui nota de capacidade de pagamento “D”, apenas 11 prefeituras, todas situadas na faixa populacional entre 5 mil e 50 mil habitantes, 10 no nordeste e 1 no Centro-Oeste.<sup>61</sup> Entretanto, ao adicionarmos as notas “C”, com 2.402 municípios a este conjunto, verificamos que 2.413 prefeituras atualmente não teriam condições de endividamento (43%). Este conjunto apresenta uma distribuição bastante proporcional em termos de faixas de população, oscilando entre 50% e 39% dos seus respectivos universos, sendo que os pequenos municípios, de até 2 mil habitantes, atingem um percentual menor, de 24%, em função de nesta faixa praticamente metade das prefeituras não terem apresentado informações (49%, o patamar mais alto).

Os municípios com população acima de 100 mil habitantes são aqueles que possuem as melhores notas “A” e “B”, representando entre 46% e 56% dos seus respectivos universos. São apenas 325 os municípios com população acima de 100 mil habitantes, 5,8% do universo total. Dentre os municípios com mais de 5 milhões de habitantes, São Paulo apresenta nota B, com capacidade de endividamento, mas o Rio de Janeiro possui nota C, estando atualmente impedido de assumir novas dívidas.

No universo entre 1 milhão a 5 milhões de habitantes, destacam-se 6 municípios com CAPAG (43%): Curitiba – PR, com nota A, e as capitais Manaus – AM, Salvador – BA, Belo Horizonte – MG, Goiânia – GO e o município de Guarulhos – SP, com Nota B. São Gonçalo – RJ não disponibilizou informações. Os demais 50% desta faixa hoje não possuiriam capacidade de endividamento: Belém – PA, São Luís – MA, Fortaleza – CE, Recife – PE, Maceió – AL, Porto Alegre – RS e Campinas – SP. Dos municípios na faixa entre 500 mil a 1 milhão de habitantes, 56% teriam capacidade (18) e 41% não teriam (13).

Assim, uma política nacional de financiamento encontraria uma série de limites em todas as faixas populacionais, com maiores chances de afetar aqueles municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais quase metade deles estariam aptos a assumir operações de crédito.

---

<sup>61</sup> Cuité de Mamanguape – PB, Nossa Senhora das Dores – SE, Coaraci – BA, Dário Meira – BA, Gongogi – BA, Ibicaraí – BA, Itamari – BA, Itapebi – BA, Rafael Jambeiro – BA, Santa Cruz da Vitória – BA, Niquelândia – GO.

**Quadro 12 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, em número de casos, segundo o porte populacional, 2020**

Porte populacional	A	B	Aptos	C	D	Não Aptos	n.d.	Total
até 2 mil	15	20	<b>35</b>	32		<b>32</b>	<b>64</b>	<b>131</b>
2 mil a 5 mil	128	162	<b>290</b>	441		<b>441</b>	<b>387</b>	<b>1.118</b>
5 mil a 10 mil	137	177	<b>314</b>	546	4	<b>550</b>	<b>336</b>	<b>1.200</b>
10 mil a 20 mil	137	200	<b>337</b>	595	3	<b>598</b>	<b>398</b>	<b>1.333</b>
20 mil a 50 mil	150	162	<b>312</b>	492	4	<b>496</b>	<b>303</b>	<b>1.111</b>
50 mil a 100 mil	68	55	<b>123</b>	159		<b>159</b>	<b>69</b>	<b>351</b>
100 mil a 200 mil	48	30	<b>78</b>	65		<b>65</b>	<b>28</b>	<b>171</b>
200 mil a 500 mil	25	22	<b>47</b>	51		<b>51</b>	<b>8</b>	<b>106</b>
500 mil a 1 milhão	7	11	<b>18</b>	13		<b>13</b>	<b>1</b>	<b>32</b>
1 milhão a 5 milhões	1	5	<b>6</b>	7		<b>7</b>	<b>1</b>	<b>14</b>
5 milhões ou mais		1	<b>1</b>	1		<b>1</b>		<b>2</b>
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>845</b>	<b>1.561</b>	<b>2.402</b>	<b>11</b>	<b>2.413</b>	<b>1.595</b>	<b>5.569</b>

Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

**Quadro 13 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, em segundo o peso de cada porte populacional, 2020**

Porte populacional	A	B	Aptos	C	D	Não Aptos	n.d.	Total
até 2 mil	11%	15%	<b>27%</b>	24%	0,0%	<b>24%</b>	<b>49%</b>	100%
2 mil a 5 mil	11%	14%	<b>26%</b>	39%	0,0%	<b>39%</b>	<b>35%</b>	100%
5 mil a 10 mil	11%	15%	<b>26%</b>	46%	0,3%	<b>46%</b>	<b>28%</b>	100%
10 mil a 20 mil	10%	15%	<b>25%</b>	45%	0,2%	<b>45%</b>	<b>30%</b>	100%
20 mil a 50 mil	14%	15%	<b>28%</b>	44%	0,4%	<b>45%</b>	<b>27%</b>	100%
50 mil a 100 mil	19%	16%	<b>35%</b>	45%	0,0%	<b>45%</b>	<b>20%</b>	100%
100 mil a 200 mil	28%	18%	<b>46%</b>	38%	0,0%	<b>38%</b>	<b>16%</b>	100%
200 mil a 500 mil	24%	21%	<b>44%</b>	48%	0,0%	<b>48%</b>	<b>8%</b>	100%
500 mil a 1 milhão	22%	34%	<b>56%</b>	41%	0,0%	<b>41%</b>	<b>3%</b>	100%
1 milhão a 5 milhões	7%	36%	<b>43%</b>	50%	0,0%	<b>50%</b>	<b>7%</b>	100%
5 milhões ou mais	0%	50%	<b>50%</b>	50%	0,0%	<b>50%</b>	<b>0%</b>	100%
<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>	<b>28%</b>	<b>43%</b>	<b>0,2%</b>	<b>43%</b>	<b>29%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Em relação à posição na rede de cidades, os mais relevantes quantitativamente são os centros locais, uma vez que 1.016 municípios teriam capacidade para tomar financiamentos. Evidentemente por corresponderem a um universo de municípios também muito maior (4.115) do que as demais regionalizações.

**Quadro 14 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, em número de casos, segundo a REGIC, 2020**

Regic	A	B	Aptos	C	D	Não Aptos	n.d.	Total
Centro local	441	575	<b>1.016</b>	1.779	10	<b>1.789</b>	<b>1.310</b>	4.115
Centro de zona	58	77	<b>135</b>	201	1	<b>202</b>	<b>100</b>	437
Centro subregional	113	89	<b>202</b>	207		<b>207</b>	<b>87</b>	496
Capital regional	50	63	<b>113</b>	129		<b>129</b>	<b>66</b>	308
Metrópole	54	41	<b>95</b>	86		<b>86</b>	<b>32</b>	213
<b>Total</b>	<b>716</b>	<b>845</b>	<b>1.561</b>	<b>2.402</b>	<b>11</b>	<b>2.413</b>	<b>1.595</b>	<b>5.569</b>

Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Do ponto de vista da proporcionalidade, as metrópoles, os centros sub-regionais e as capitais regionais são os grupamentos com maior possibilidade de endividamento. Assim, uma política de financiamento deveria não apenas considerar os grandes municípios, capitais e áreas metropolitanas, aqueles de maior centralidade, como sempre foi feito, mas considerar também que quantitativamente os centros locais podem se constituir numa frente adicional de sustentação da estratégia, dado que apresentam um bom equilíbrio nas suas contas e possuem margem para contratação de operações de crédito.

**Quadro 15 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, em segundo o peso de cada tipologia da REGIC, 2020**

Regic	A	B	Aptos	C	D	Não Aptos	n.d.	Total
Centro local	11%	14%	<b>25%</b>	43%	0%	<b>43%</b>	<b>32%</b>	100%
Centro de zona	13%	18%	<b>31%</b>	46%	0%	<b>46%</b>	<b>23%</b>	100%
Centro subregional	23%	18%	<b>41%</b>	42%	0%	<b>42%</b>	<b>18%</b>	100%
Capital regional	16%	20%	<b>37%</b>	42%	0%	<b>42%</b>	<b>21%</b>	100%
Metrópole	25%	19%	<b>45%</b>	40%	0%	<b>40%</b>	<b>15%</b>	100%
<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>	<b>28%</b>	<b>43%</b>	<b>0%</b>	<b>43%</b>	<b>29%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

No tocante à dimensão regional, é importante considerar que em alguns estados o nível de prestação de informações é muito baixo, o que em parte compromete as análises, ainda que, o fato de não disponibilizar os dados pode ser um sinal de dificuldade financeira ou operacional do ente. Como pode ser visualizado na tabela e no gráfico a seguir, os municípios dos estados do Norte (43%) e Nordeste (36%) são os que menos apresentam informações atualizadas. Apenas 6% dos municípios do Amapá, 25% do Maranhão, 32% do Pará, 33% de Alagoas e 48% do Ceará apresentaram informações suficientes para a análise. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, 79%, 78% e 71% dos municípios, respectivamente, disponibilizaram informações.

Os municípios da região Sul são os que apresentam maior capacidade de pagamento (notas A+B), onde atualmente 48% dos municípios estariam aptos a acessar empréstimos, enquanto os do sudeste e centro-oeste estão na faixa dos 32%. Apenas 20% dos municípios do norte e

12% do nordeste poderiam realizar operações de crédito. Esta é uma reflexão importante para a PNDU, uma vez que mesmo um esforço em democratizar o acesso ao crédito para os municípios encontraria limites na falta de capacidade de pagamento em vários estados, o que traria limitações ao seu alcance.

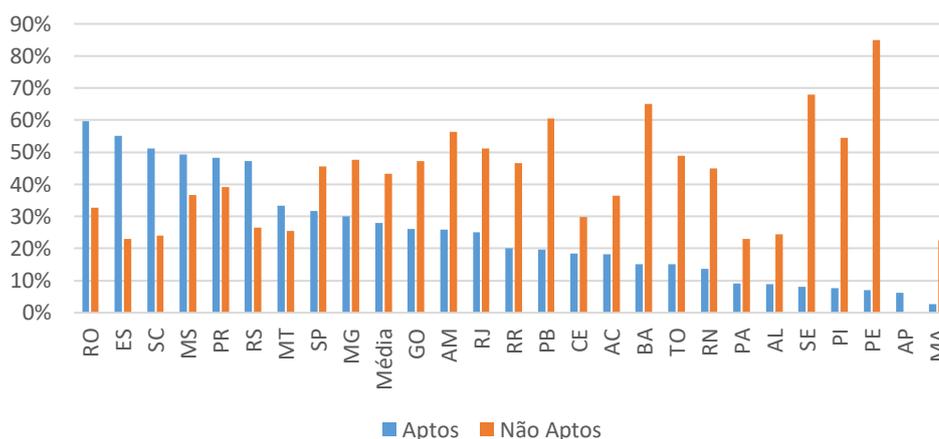
**Quadro 16 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, por região, 2020**

Região	A	B	C	D	n.d.
Norte	9%	11%	37%	0,0%	43%
Nordeste	3%	9%	52%	0,6%	36%
Centro-Oeste	13%	19%	39%	0,2%	29%
Sudeste	12%	19%	46%	0,0%	22%
Sul	29%	19%	30%	0,0%	21%
<b>Total</b>	<b>13%</b>	<b>15%</b>	<b>43%</b>	<b>0,2%</b>	<b>29%</b>

Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Os destaques ficam com os municípios de Rondônia, Espírito Santo e Santa Catarina, aonde mais de 50% destes possuem CAPAG, e com os de Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, que se encontram um pouco abaixo deste perfil, com cerca de 48%. A situação se mostra mais preocupante nos estados do Pará, Alagoas, Sergipe, Piauí, Pernambuco, Amapá e Maranhão.

**Gráfico 30 - Nota Final Prévia sobre a Capacidade de Pagamento dos Municípios, por Estado da Federação, 2020**



Fonte: Tesouro Nacional. Tabulações próprias.

Tendo em vista que os pequenos municípios apresentam maior dificuldade em acessar fontes onerosas, uma alteração recentemente trazida para os consórcios públicos pode vir a contribuir

para abrir esta possibilidade para estas prefeituras. A Resolução do Senado Federal nº 15/2018<sup>62</sup> possibilitou o acesso às operações de crédito aos consórcios públicos estabelecidos nos moldes do Decreto nº 6.017, de 17/01/2007.

Os consórcios públicos, devem observar os limites e condições estabelecidos na RSF nº 43/2001<sup>63</sup> para contratação de operação de crédito. O art. 20-A e o art. 35-A estabelecem que, para os consórcios públicos, os limites e as condições para a realização de operação de crédito, bem como os requisitos para instruir os pedidos de autorização para a realização das operações deverão ser atendidos, individualmente, por cada um dos entes consorciados que farão parte da operação. Assim, ainda que seja possível realizar empréstimos, esta exigência se mostra um grande obstáculo à assunção de operações de crédito por meio dos consórcios públicos.

No caso dos consórcios públicos, as dificuldades estão presentes não somente durante a contratação, mas durante toda a vigência do contrato, especialmente se considerarmos a possibilidade da retirada ou a exclusão de um ou mais entes neste acordo. A saída de um membro implica, dependendo do caso, na execução imediata de garantias e contragarantias daquele ente da federação, com proporcional redução das obrigações do consórcio junto ao credor ou na manutenção dos respectivos pagamentos ao consórcio. A extinção do contrato de consórcio público não altera as responsabilidades financeiras, os limites, as garantias e as contragarantias previstas no contrato do consórcio com a instituição financeira, sendo que, em última análise, tal responsabilidade recai sobre os demais membros do consórcio.<sup>64</sup>

Note-se que, apesar de possível, o acesso via consórcios ainda apresenta muitos percalços. Assim, ainda que as garantias e contragarantias possam vir a cumprir o papel de fornecer maior segurança aos ofertantes do crédito especialmente na fase de estruturação e de contratação da operação, sua execução está sujeita a uma série de condicionantes particulares de cada municipalidade envolvida, que muitas vezes escapa à governabilidade da gestão consorciada.

### **Considerações Finais**

Em síntese, conforme demonstrado, os municípios com população superior a 50 mil habitantes, especialmente aqueles a partir dos 100 mil habitantes, possuem maior capacidade em acessar estas fontes, especialmente as metrópoles, centros sub-regionais e capitais regionais. Outro dado já esperado é que praticamente a metade dos municípios menores, com menos de 2 mil habitantes, não haviam incluído informações no sistema, situação em que se encontra 30% dos municípios com população inferior a 50 mil habitantes.

Do ponto de vista regional, os municípios da região Sul são os que apresentam maior capacidade de pagamento (48%), enquanto os do Sudeste e Centro-Oeste estão na faixa dos 32%. Apenas 20% dos municípios do Norte e 12% do Nordeste poderiam realizar operações de crédito. Os destaques ficam com os municípios de Rondônia, Espírito Santo e Santa Catarina, aonde mais de 50% destes possuem CAPAG, e com os de Mato Grosso do Sul, Paraná e Rio Grande do Sul, que se encontram um pouco abaixo deste perfil, com cerca de 48%. A situação é pior nos estados

---

<sup>62</sup> Resolução do Senado Federal nº 15, de 4 de julho de 2018, introduz nova redação à Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, o § 2º do art. 2º e os artigos 20-A, 20-B, 20-C e 35-A.

<sup>63</sup> Resolução do Senado Federal nº 43, de 21 de dezembro de 2001.

<sup>64</sup> Incluído pela Resolução n.º 15, de 2018.

do Pará, Alagoas, Sergipe, Piauí, Pernambuco, Amapá e Maranhão. Entretanto, em termos de volume de recursos contratados, os municípios das regiões Sudeste e Sul concentram o montante de empréstimos. Os municípios de SP, MG e RJ juntos, são os tomadores de 47% de todos os créditos concedidos.

Cabe considerar que ao final de 2020 apenas 28% dos municípios do país estariam aptos a captar recursos, destacando-se que para 29% do universo não havia dados disponíveis. Informações agregadas mais recentes sobre o tema (outubro de 2021) indicam que o aumento das receitas originárias de repasses federais para a saúde, o impacto inflacionário nas receitas próprias e de transferências, assim como a limitação de gastos, teriam elevado este patamar para 46% de aptidão ao final de 2021, abrindo maior espaço para contratações.

A concentração de demandas de crédito junto à CAIXA (64%) tem a vantagem de facilitar e homogeneizar os critérios de aplicação de recursos, em uma instituição com capilaridade e que operacionaliza programas federais há várias décadas. Entretanto, caberia refletir sobre o potencial de atuação de outros atores no sentido de viabilizar uma maior desconcentração da oferta, sendo importante refletir se as agências de fomento e bancos de desenvolvimento estaduais poderiam atuar de forma mais expressiva no financiamento local.

Ao final de 2020, apenas 28% do universo das prefeituras brasileiras teriam capacidade de assumir novos empréstimos, sendo importante considerar que esta dificuldade não está restrita apenas aos pequenos municípios: apenas 43% dos municípios com população entre 1 milhão a 5 milhões de habitantes, 56% da faixa entre 500 mil a 1 milhão de habitantes se encontravam nesta mesma situação. Do ponto de vista regional o destaque são os municípios da região Sul, seguidos do Centro-Oeste e Sudeste.

Os dados apresentados apontam para a limitação em se adotar uma estratégia de se utilizar apenas recursos onerosos para o financiamento das infraestruturas de responsabilidade dos municípios, inclusive as relacionadas ao desenvolvimento urbano, uma vez que a proporção de municípios com limitações financeiras é bastante significativa e não se restringe apenas aos municípios muito pequenos. Quase metade dos municípios com população acima de 200 mil habitantes não possui CAPAG.

Se é verdade que em alguns casos esta situação poderia decorrer de algum grau de irresponsabilidade fiscal que leve à redução de suas margens de endividamento, de outro o sistema tributário e de transferências se mostram ineficazes para garantir receitas municipais suficientes para atender às necessidades locais, especialmente para determinadas tipologias de municípios. Tal situação também irá se refletir na sua falta de capacidade fiscal para poder acessar recursos onerosos (de endividamento e pagamento), de forma que, especialmente, a União, mas também os estados, continuarão a ter um papel relevante no tocante às transferências a fundo perdido para estas localidades. Ignorar esta situação significa alijar parte significativa dos municípios brasileiros do acesso ao financiamento oneroso.

Assim, ao mesmo tempo em que se torna necessário cobrar maior responsabilidade e aperfeiçoar as gestões fiscal e financeira das prefeituras, cabe avaliar que o padrão de acesso destes ao bolo fiscal é muito desigual, o que demanda ajustes não somente no sistema de transferências constitucionais e legais, como daquelas voluntárias, no sentido de assumirem um

caráter mais redistributivo e compensatório. De outro lado, o quadro apresentado aponta para a necessidade de aperfeiçoamento das regras atuais no sentido de tornar o acesso ao crédito oneroso mais inclusivo para as prefeituras.

### 2.3.3. Financiamento internacional para os municípios brasileiros: mecanismos de acesso a recursos de financiamento internacionais

A paradiplomacia se define como as relações internacionais conduzidas por governos subnacionais ou regionais por conta própria, com o objetivo de promover seus próprios interesses (Keating, 1999). Autores como Bessa Maia (2012) afirmam que as regiões buscam investimentos, mercados para seus produtos e tecnologia para se modernizar. Além disso, dentro de um padrão de globalização aprofundado, as regiões também podem procurar investimentos para aprimorar seu potencial turístico. Assim, estas relações podem assumir distintas modalidades, tais como a voltada à promoção de exportações, à promoção do turismo, para a captação de recursos externos, para a atração de investimentos diretos e, por fim, com vistas à absorção e transmissão de conhecimentos e tecnologia pela via da cooperação técnica.

Bessa Maia e Saraiva (2016) destacam que a paradiplomacia financeira assume a forma de doações ou operações de crédito externo nos países emergentes, oferecidos, sobretudo por organismos internacionais ou agências de cooperação de governos estrangeiros, tendo por objetivos: a) assegurar recursos externos para financiar obras e projetos de investimento público e, b) obter recursos a custos menores do que no mercado interno, com prazos maiores para o pagamento.

Ademais, Bessa Maia e Saraiva (2016) apontam que as restrições orçamentárias vividas pelos entes subnacionais no Brasil – leia-se estados e municípios – também constam como um fator importante para a busca de investimento estrangeiro. Como demonstrado anteriormente nessa Nota Técnica, a maioria dos municípios apresentam uma profunda dependência financeira da União e baixa arrecadação de recursos próprios. Desse modo, uma solução viável para a obtenção de financiamento é a negociação com os órgãos de desenvolvimento internacionais.

Outra vantagem na busca de financiamento nesses organismos internacionais dialoga com a oportunidade do aprendizado e qualificação técnica às práticas inovadoras de formulação e implementação de políticas e de gestão de projetos. Esse conhecimento de gestão e governança é obtido a partir da cooperação técnica e financeira dos organismos internacionais. De fato, dada a fragilidade técnica e administrativa na gestão municipal da maioria dos municípios brasileiros (Lima et al, 2020), a cooperação técnica para a execução dos projetos é, sem dúvida, uma vantagem adicional nada desprezível.

Conforme aponta Abrúcio (2005), a volta à democracia na década de 1980 foi um rompimento na tradição centralista de distribuição de poder político pelo território brasileiro. A descentralização das políticas públicas, acompanhada pela elevação do município à categoria de ente federado autônomo fez com que os entes subnacionais ganhassem força e protagonismo no cenário nacional. Dessa mesma forma, os estados recuperaram força e influência para advogar pelos seus interesses no jogo político nacional.

Contudo, a crise econômica que marcou os anos 1980 e início dos anos 1990, foi marcada pelo descontrole da inflação e baixo crescimento econômico, o que gerou um quadro de debilidade das contas públicas. Assim, embora fortalecidos politicamente, os entes subnacionais estavam presos a um sistema financeiramente frágil e, além disso, a situação financeira dos estados também passava por uma profunda crise, principalmente atrelada à gestão dos bancos estaduais. Conforme aponta Bessa Maia e Saraiva (2016, p. 139), a estabilidade financeira foi apenas conquistada no início da década de 2000:

*No entanto, após superada a fase de crise e ajuste, e diante da geração continuada de superávits primários pelos governos estaduais desde 1997, a maioria deles acabou recuperando, no início da década 2001-2010, a capacidade de endividamento, voltando a captar volumes expressivos e crescentes de recursos externos junto aos organismos multilaterais. Assim, no caso específico do Brasil, com a democracia, um sistema federativo descentralizado e o estabelecimento de um padrão adequado de gestão pública, os governos estaduais, ao terem acesso a financiamento externo, passam a assumir um papel importante no plano subnacional, podendo reforçar e dar maior abrangência e profundidade às ações no campo fiscal e nas relações financeiras internacionais do País.*

Conforme apontado, a estabilização financeira na década de 2000 propiciou o acesso a novas linhas de crédito por parte dos entes subnacionais. Assim, os governos subnacionais passaram a pôr em prática a sua autonomia para a captação de recursos externos. Contudo, o processo se tornou deveras regulamentado pelo governo federal, processo iniciado já no final da década de 1980.

O primeiro ponto a ser mencionado quando se fala das relações entre a União e governos subnacionais no processo de obtenção do financiamento externo é a necessidade de autorização via Senado Federal e garantia da União para o acesso a recursos de instituições internacionais. Essa normativa exclui a possibilidade de um ente subnacional tomar empréstimo de organismos internacionais autonomamente, sem o aval do governo central.

Conforme destacado por Bessa Maia e Saraiva (2016), através da análise dos documentos da Comissão de Financiamento Externo (COFIE)<sup>65</sup>, o primeiro passo para a obtenção de financiamento externo é a submissão do projeto, através de uma carta consulta, a ser encaminhada pelo ente subnacional à referida COFIE. A partir da agenda particular de cada órgão financiador, este realiza a análise junto ao ente subnacional para avaliar e detalhar a proposta. Após essa etapa, são preparados os contratos e este encaminha para os órgãos responsáveis no Ministério da Economia e na Secretaria do Tesouro Nacional. Somente depois de cumpridas as formalidades e autorizado pelo Senado Federal, é então assinado em âmbito

---

<sup>65</sup> A COFIE (Comissão de Financiamento Externo) é composta por diferentes órgãos da administração pública federal, entre eles a Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério da Economia - SAIN/MF. A partir do Decreto nº 9.075, de 6 de junho de 2017, a referida Comissão tem a tarefa de avaliar projetos cujo mote de financiamento possua recursos externos oriundos de Organismos Financeiros Internacionais de Desenvolvimento Multilaterais ou Bilaterais.

do Ministério da Economia o aval da União para a contratação do financiamento externo pelo ente subnacional. Depois disso, o órgão externo e o ente subnacional realizam a operação.

Na prática, há também uma longa negociação entre o órgão externo que provê o financiamento e o ente subnacional, interessado no recurso. Nesse sentido, o diálogo e a concertação se dão sem a interferência da União, o que demonstra relativa autonomia dos entes subnacionais para buscar seus interesses. Analistas consideram que essas relações estabelecidas marcam o que se considera a paradiplomacia financeira. Considera-se também que o acúmulo de experiência e capacidade técnica são fatores fundamentais nesse processo, ou seja, o estado ou o município que já executou um projeto com financiamento externo possui conhecimento de como operar essas relações e, em tese, teria condições de firmar mais acordos.

Diferente da lógica de acesso dos municípios a recursos oriundos de Transferências Voluntárias da União, processo marcado muitas vezes pela negociação política dos entes subnacionais com deputados, partidos políticos e líderes partidários (MEIRELES, 2019), a lógica de acesso aos recursos externos é baseada na negociação direta entre o município e o órgão financiador e na habilidade do município em formular projetos de desenvolvimento que sejam interessantes ao olhar do órgão.

Bessa Maia e Saraiva (2016) observam que o setor público brasileiro, no período de 1980-2009, contratou no exterior 204 operações de crédito, totalizando uma cifra de US\$ 20,97 milhões. Desse montante, 51% foram provenientes do Banco Mundial e 34% do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Ao todo, esses dois órgãos foram responsáveis por mais de 85% das operações nas três décadas apontadas.

### **Instituições e linhas de financiamento**

Cada instituição de crédito internacional possui regras próprias para a concessão de empréstimos e doações, que obedecem a princípios, objetivos e políticas corporativas específicas, assim como a aspectos legais, operacionais e administrativos, especialmente regras e procedimentos de aquisições particulares. O detalhamento das políticas, das estratégias dos setores de atuação, dos ritos operacionais e das condições financeiras dos organismos internacionais poderá ser obtido nas respectivas páginas da internet. Destacamos abaixo os principais entes financiadores internacionais que destinam recursos externos para operações de crédito no Brasil.

A Secretaria Especial de Comércio Exterior e Assuntos Internacionais e a Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais, vinculadas ao Ministério da Economia, publicaram o Manual de Financiamentos Externos<sup>66</sup>, no ano de 2019, que contém todos os ritos necessários à tramitação dos pleitos de empréstimos internacionais. Abaixo seguem listados os principais agentes financeiros que destinam recursos externos para operações de crédito no Brasil. As informações contidas no quadro foram extraídas do referido Manual e dos sites oficiais das respectivas instituições.

---

<sup>66</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/manual-de-financiamento-externos.pdf>.

## **Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID**

O Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, com sede em Washington D.C. (EUA), fundado em 1959, é uma das principais fontes de financiamento multilateral para o desenvolvimento econômico, social e institucional da América Latina e do Caribe. Desempenha também um papel fundamental na integração regional. Os dois principais objetivos do BID, como parte de sua estratégia institucional, são a redução da pobreza buscando a equidade social e o crescimento sustentável do ponto de vista ambiental.

O Grupo BID é composto por três instituições, a saber:

a) Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que apoia o desenvolvimento socioeconômico e a integração regional da América Latina e do Caribe, principalmente mediante empréstimos a instituições públicas, com garantia soberana. Financia também projetos do setor privado, especialmente em infraestrutura e desenvolvimento de mercados de capitais. As grandes áreas prioritárias apoiadas pelo BID incluem as que promovem equidade social e redução da pobreza; reforma econômica e modernização do Estado; e integração regional.

b) Corporação Interamericana de Investimentos (CII) tem por objetivo promover o desenvolvimento econômico da América Latina e do Caribe, estimulando o estabelecimento, a ampliação e a modernização das empresas privadas, particularmente das pequenas e médias empresas. A instituição atua por meio de empréstimos e participação acionária; e

c) Fundo Multilateral de Investimentos (FUMIN) é um fundo autônomo administrado pelo BID que possui a missão de atuar como um laboratório para o desenvolvimento – experimentando, empreendendo e assumindo riscos, com o objetivo de construir e apoiar modelos de sucesso de micro e pequenas empresas. Para tornar os projetos efetivos, o FUMIN utiliza indicadores de resultado e impacto e compartilhamento de conhecimento.

Sítio de internet: <http://www.iadb.org>

## **Banco Mundial**

O Banco Mundial (BM) é uma instituição financeira de caráter multilateral, criada em 1944, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), por ocasião da Conferência Monetária e Financeira de Bretton Woods, visando criar um arcabouço de regras econômico-financeiras para o pós-guerra.

O Banco Mundial é composto de 4 (quatro) agências:

a) Banco Internacional Para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD que realiza empréstimos e cooperação técnica não reembolsável para países-membros elegíveis;

b) Associação Internacional de Desenvolvimento - IDA que concede empréstimos em termos altamente concessionais e doações para os países menos desenvolvidos;

c) Corporação Internacional de Financiamento – IFC que realiza empréstimos, participação acionária e assistência técnica para o setor privado dos países em desenvolvimento;

d) Agência Multilateral de Garantias de Investimento – MIGA que concede garantias para investidores de países em desenvolvimento contra perdas causadas por riscos não comerciais.

O BIRD apoia uma vasta gama de investimentos em áreas como educação, saúde, administração pública, infraestrutura, desenvolvimento financeiro e do setor privado, agricultura, meio ambiente e recursos naturais.

Sítio de internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

#### **Corporação Andina de Fomento – CAF**

A CAF, com sede em Caracas, na Venezuela, é uma instituição financeira multilateral fundada em 1970 que apoia, entre outras, atividades relacionadas com o crescimento econômico e a integração regional. Além disso, a CAF coloca à disposição dos setores público e privado de seus países-membros uma variedade de produtos e serviços financeiros, tais como: empréstimos, financiamento estruturado, empréstimos sindicalizados, assessoria financeira, garantias e avais, participação acionária, cooperação técnica e linhas de crédito.

A CAF financia o setor de infraestrutura, tais como rodovias, transporte, telecomunicações, geração e transmissão de energia, água e saneamento ambiental, além de apoiar ações relacionadas ao desenvolvimento fronteiriço e à integração física entre os países acionistas.

Sítio de internet: <http://www.caf.com>

#### **Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA**

O Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, com sede em Santa Cruz de La Sierra, na Bolívia, foi criado em 1977 pelo Brasil, Argentina, Bolívia, Paraguai e Uruguai, em decorrência do Tratado da Bacia do Prata, assinado em 1969.

O objetivo do FONPLATA é contribuir para redução das disparidades socioeconômicas e promover a complementariedade e a sinergia dos esforços das instituições de desenvolvimento nacional, assim como de outras agências de desenvolvimento. As principais áreas de atuação do FONPLATA são: transporte e logística, desenvolvimento produtivo, meio ambiente, água e saneamento, desenvolvimento urbano, além de saúde e educação.

Sítio de internet: [www.fonplata.org](http://www.fonplata.org)

#### **Kreditanstalt Für Wiederaufbau – KFW**

O KFW, criado em 1948, é uma agência oficial do Governo Alemão, com sede em Frankfurt, Alemanha. Constitui-se em banco de fomento para a economia alemã e para apoio aos países em desenvolvimento. A cooperação bilateral, financiada com recursos do Governo Alemão, consiste na concessão de empréstimos e contribuições financeiras a fundo perdido para países em desenvolvimento.

Os recursos destinam-se principalmente a:

- a) programas de infraestrutura econômica e social;
- b) investimentos nos setores agropecuário e industrial;
- c) projetos de conservação do meio ambiente e dos recursos naturais;
- d) projetos de pequenas e médias empresas; e
- e) financiamento de estudos e serviços.

Sítio de internet: <http://www.kfw.de/EN>

### **Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD**

A Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD é uma instituição financeira pública, com sede em Paris, França, que financia programas/projetos, visando melhorar as condições de vida das populações, promover o crescimento econômico e proteger o meio ambiente.

Os principais produtos financeiros oferecidos pela AFD são:

- a) empréstimos a governos e entidades públicas ou privadas;
- b) subvenções a programas/projetos de alto impacto sem rentabilidade imediata que possibilitem captação de empréstimo;
- c) garantias para incentivar instituições bancárias a conceder empréstimos a empresas pequenas e médias; e
- d) participações em fundos próprios geridos pela PROPARCO (sociedade para promoção e participação na cooperação econômica), subsidiária da AFD, responsável pelo financiamento do setor privado.

A AFD também oferece assistência técnica, visando a um melhor desempenho dos programas/projetos financiados.

Sítio de internet: <http://www.afd.fr>

### **Banco Europeu de Investimentos – BEI**

O Banco Europeu de Investimentos – BEI, vinculado aos países da União Europeia, tem como objetivos: (i) melhorar o potencial da Europa em termos de empregos e crescimento; (ii) apoiar ações para atenuar as alterações climáticas; e (iii) promover as políticas europeias no exterior.

O BEI disponibiliza as seguintes modalidades de produtos e serviços:

- a) empréstimos: o Banco empresta a clientes grandes e pequenos para apoiar o crescimento e o emprego; e

b) financiamento misto: permite aos clientes combinar financiamentos do BEI com investimentos adicionais.

Sítio na internet: <http://www.eib.org>

### **Global Environment Facility – GEF**

O Fundo Global para o Meio Ambiente – GEF, com sede em Washington DC, Estados Unidos da América, criado em 1991, é uma organização financeira independente, formada por 183 países, que desempenha o papel de agente catalisador para atuar na melhoria do meio ambiente mundial. Nesse sentido, o GEF apoia atividades relacionadas principalmente à biodiversidade, a mudanças climáticas e à degradação do solo.

Sítio de internet: <https://www.thegef.org>

### **New Development Bank – NDB**

O NDB, com sede em Shanghai, China, é um banco multilateral de desenvolvimento criado em 2014 pelo Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul (BRICS), com o objetivo de financiar projetos de infraestrutura e de desenvolvimento sustentável nos BRICS, e em países em desenvolvimento. Fornece, também, assistência técnica para programas/projetos a serem apoiados pelo NDB, com o objetivo de contribuir para a obtenção de sustentabilidade ambiental e social.

Os principais objetivos das operações do NDB são:

- a) promoção do desenvolvimento dos países-membros;
- b) apoio ao crescimento econômico e promoção da competitividade; e
- c) apoio à criação de empregos por meio da construção de uma plataforma de compartilhamento de conhecimento entre países em desenvolvimento.

Sítio de internet: <https://www.ndb.int/>

### **Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA**

A JICA é o órgão do Governo Japonês, com sede em Tóquio, Japão, responsável pela implementação da Assistência Oficial para o Desenvolvimento (ODA) que apoia o crescimento e a estabilidade socioeconômica dos países em desenvolvimento, com o objetivo de contribuir para a paz e para o desenvolvimento da sociedade internacional. A JICA atua por meio de empréstimos e cooperação técnica em áreas, tais como: saneamento, mobilidade e infraestrutura urbana, meio ambiente e prevenção de desastres.

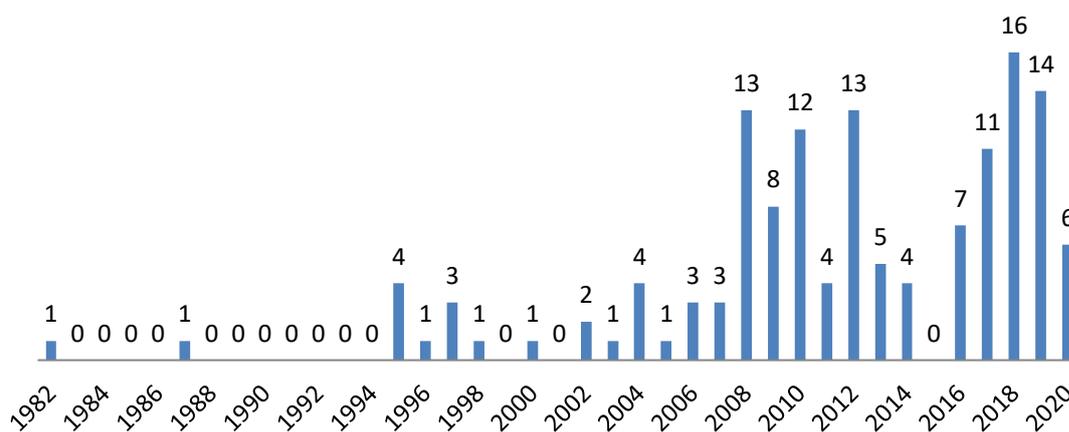
Sítio de internet: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/>

## Perfil dos contratos de Empréstimo Internacionais

Para aprofundar a discussão sobre o financiamento dos entes subnacionais, acessamos os dados pertinentes junto ao COFIEIX<sup>67</sup>, órgão responsável no Ministério da Economia por esse tema. A base registra operações datadas desde 1949, inicialmente envolvendo operações com o Distrito Federal, estados e a União e suas empresas. identifica 139 acordos firmados entre os municípios e os órgãos internacionais.

Em relação a evolução temporal, identifica-se que a década de 2010-2020 é a que mais concentra acordos celebrados (66% do total) e que, antes do ano 2000 eram escassos os projetos pactuados entre os municípios e os órgãos internacionais.

**Gráfico 31– Número de projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional 1982-2020<sup>68</sup>**



Fonte: COFIEIX, Ministério da Economia, 2020.

Para análise mais detalhada dos acordos, dos temas e das regiões que receberam mais recursos, operaremos um recorte temporal de 2010-2020. Em relação à distribuição dos recursos pelo território, os municípios da Região Nordeste abrangeram 29,3% dos recursos, seguidos pelos municípios do Sudeste, Sul, Norte e Centro Oeste (34,8%, 22,8%, 7,5% e 5,4%, respectivamente, no período de 2010-2020). Verifica-se que foram realizadas 92 operações de créditos no período apontado. É importante observar que não levamos em consideração as operações realizadas pelos estados.

Em relação à tipologia dos municípios que celebraram acordos com órgãos de financiamento internacional, destaca-se que a própria regra instituída pela COFIEIX restringe a participação de municípios com menos de 100 mil habitantes. Mesmo que as tipologias da REGIC não levem

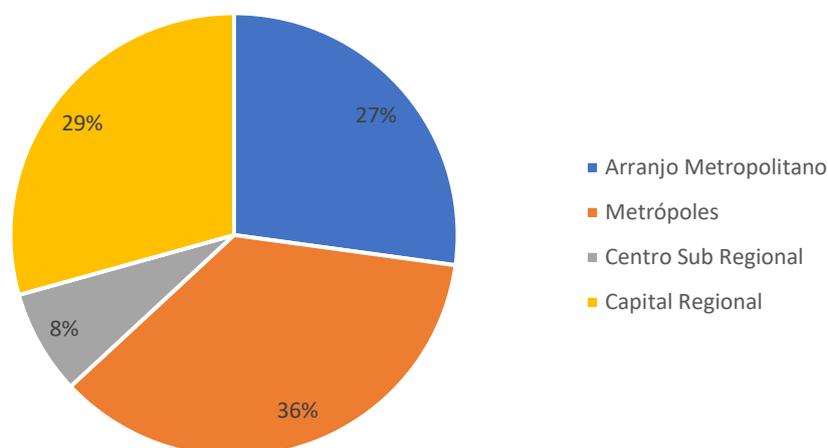
<sup>67</sup>Disponível em: <http://painel-cofiex.economia.gov.br/painel-cofiex>.

<sup>68</sup> A primeira operação foi realizada por Brasília, em 1982, com o Banco Mundial.

diretamente em consideração a questão da população, o princípio que guia o estudo do IBGE é a influência do município na rede de cidades. Nesse caso, os municípios que concentram as oportunidades de trabalho e estudo (variável que o instituto leva em consideração) culminam por ser, também, os que concentram maior população.

Identifica-se que os municípios que exercem a função de capital de estado ou os situados nas principais regiões metropolitanas brasileiras são os que, recorrentemente, acessaram tais recursos. Dos municípios que celebraram acordos com os organismos internacionais, 27,2% fazem parte de algum arranjo metropolitano, 29,3% são metrópoles regionais e, 35,9% são Metrôpoles.

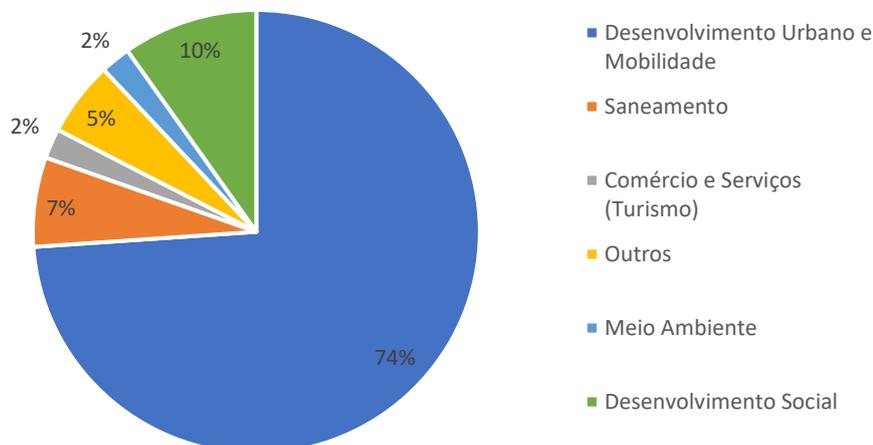
**Gráfico 32 - Tipologia dos municípios brasileiros que celebraram acordos com organismos internacionais, 2010-2020.**



Fonte: Ministério da Economia, 2020.

Em relação à área de atuação dos contratos celebrados entre 2010-2020, identifica-se que o desenvolvimento urbano tem sido pauta majoritária nos acordos de cooperação financeira entre os municípios brasileiros e os organismos internacionais (74%). Além disso, 7% dos convênios se destinaram à área do saneamento básico e 10% ao desenvolvimento social. Esses dados mostram que não apenas há uma necessidade sempre presente de financiamento deste tipo de investimento, como existe um importante potencial de disponibilidade de recursos nas instituições financeiras para essa área e um histórico de cooperação relevante. As experiências recentes de negociação, implementação e efetividade dos projetos oriundos de um acordo de financiamento com órgãos internacionais deveriam ser sistematizadas e organizadas a fim de estimular que outros municípios também se beneficiem a partir desse aprendizado institucional.

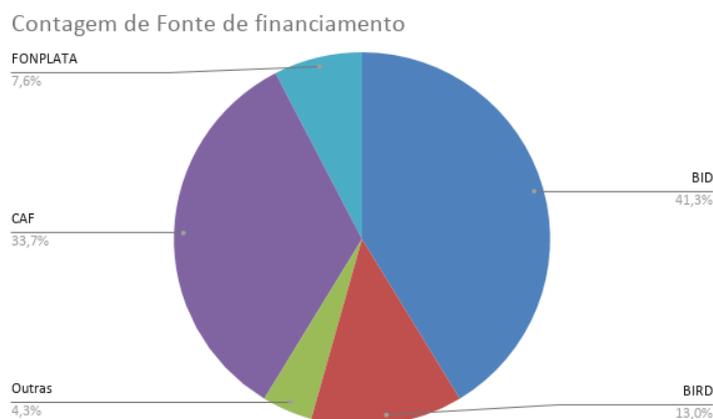
**Gráfico 13 – Área de atuação dos acordos celebrados entre os entes municipais brasileiros e os organismos internacionais de financiamento, por percentual, 2010-2020**



Fonte: Ministério da Economia, 2020.

Em relação aos órgãos de financiamento, verifica-se que o BID concentra 41% dos acordos de cooperação firmados, sendo o principal financiador dos municípios. A Cooperação Andina de Fomento (CAF) foi responsável por 33,7% e o Banco Mundial (BIRD) foi responsável por 13% dos acordos e o FONPLATA por 7%. Conforme apontado pelo estudo de Bessa Maia e Saraiva, o BID é um importante órgão de financiamento, contudo, conforme verificado, sua ação não é voltada prioritariamente aos municípios. Uma hipótese é que ele seja um player importante junto aos estados brasileiros.

**Gráfico 34 – Órgãos de financiamento internacional que celebraram acordos com municípios brasileiros, 2010-2020**



Fonte: Ministério da Economia, 2020.

- **Questões normativas pertinentes**

A Resolução nº 2, de 5 de setembro de 2017, listou os novos critérios a serem adotados pela Comissão de Financiamentos Externos - Cofix - em relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de Estados, Distrito Federal e Municípios, com garantia da União.

Segundo a norma, dentre os novos critérios adotados pelo órgão, é importante ressaltar a exigência de contrapartida local aos municípios de pelo menos 20% do custo total do projeto a ser financiado, e não mais 50%, como estava estabelecido anteriormente. A regra anterior tendia a reforçar a participação de cidades com grande potencial econômico e de arrecadação, o que tornava o acesso menos viável às municipalidades que são mais dependentes dos recursos da União. A nova regra aumenta a possibilidade dos municípios de médio porte buscarem recursos. Outro ponto importante da referida Lei é o critério populacional, visto que apenas municípios com mais de 100 mil habitantes poderão pleitear recursos.

A referida Lei também reitera que não será exigida contrapartida para as seguintes operações: de caráter comercial para contratação de bens e serviços; de reestruturação e recomposição do principal de dívidas; de financiamento de projetos e investimentos para melhoria da administração das receitas e gestão fiscal, orçamentária e patrimonial; na modalidade de empréstimos de ajuste setorial; e na modalidade de empréstimos com desembolsos condicionados ao cumprimento de metas e de execução financeira previamente estabelecidas.

A Resolução N.1, publicada no DOU no dia 29 de janeiro de 2020 versa sobre os pleitos de operação de crédito externo de interesse dos consórcios públicos. Segundo a normativa, a demanda será examinada pela COFEX e, no caso de consórcio público municipal, pelo menos um dos municípios do consórcio pleiteante da operação deverá possuir população igual ou superior a 100.000 (cem mil) habitantes. Nesse sentido, a regra segue o mesmo princípio das normativas precedentes, de exigência de municípios de porte maior. Além disso, o consórcio pleiteante não deve ter como objetivo único a contratação de operações de crédito, ou seja, o consórcio não deve ser criado exclusivamente para esse fim. Por fim, é vedada a participação da União no consórcio.

Outros requisitos constam na referida normativa, publicada em janeiro de 2020. Dentre eles, aponta-se que a proposta de projeto relacionada à operação de crédito que deverá apresentar os objetivos que reflitam a intenção de estabelecer relações de cooperação entre os consorciados visando a ações de desenvolvimento ou à solução de um problema de interesse comum. Assim, o próprio espírito do associativismo e do consorciamento devem plasmar a proposta apresentada. Outro ponto importante é que a normativa aponta que não será exigida a participação de todos os entes consorciados na operação de crédito.

Nessa Nota abordamos as principais questões pertinentes aos aspectos legais a serem observados nos processos de cooperação entre os entes subnacionais e as instituições externas de financiamento. Assume-se que seria impossível nessa Nota detalhar todas as normas e regras

existentes, sendo que o Ministério da Economia organizou uma listagem com toda a legislação pertinente<sup>69</sup>.

Para além da matéria constitucional, devem ser observadas oito Resoluções do Senado Federal (RSF) vigentes, seis Leis Complementares, treze Leis Ordinárias, sete Decretos e Decretos-Lei, três Medidas Provisórias, quatro Resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), onze Portarias do Ministério da Economia e dos ministérios que o antecederam, seis Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), várias resoluções do Comitê de Garantias (CGR), pareceres da Advocacia-Geral da União (AGU), pareceres da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), notas técnicas e demais documentos da STN, como o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), Anexo de Riscos Fiscais (ARF), Anexo de Metas Fiscais (AMF), Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF), regras contábeis do Cadastro da Dívida Pública (CDP), além da jurisprudência envolvida, como os Julgamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), com destaque para a Decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238/2000.

Assim, para além da capacidade de financiamento e endividamento, nota-se que a matéria é bastante complexa e envolve grande conhecimento técnico especializado, não apenas em projetos, mas no cumprimento das exigências dos financiadores e, sobretudo, da obediência estrita e extensa das regras contábeis e financeiras vigentes, o que contribui para desestimular a tomada de financiamentos desta natureza. Não se trata de criticar um eventual excesso de normas, mas destacar que há um grande rigor, justificável em grande medida, e que poucos entes municipais reúnem as condições para levar adiante tais processos.

### **Considerações sobre o financiamento internacional**

É importante apontar que, para acessar financiamentos internacionais, os entes precisam não apenas ter capacidade de pagamento e endividamento, mas estes dependerão também dos limites globais de endividamento do setor público e da disposição da União em facilitar ou dificultar a assunção de dívidas em moeda estrangeira, em função das prioridades, necessidades e visões da política macroeconômica, dada a necessidade em controlar o nível global de endividamento de todo o setor público, sobretudo daquelas dívidas contraídas em divisas estrangeiras, assim como pela necessidade de controlar os fluxos de moedas e a taxa de câmbio.

Para além de considerar as taxas de juros internacionais, que podem ser mais ou menos atrativas, dependendo da época, e das demais condições de pagamento, como períodos de carência, prazos, etc., ao se endividar em moeda estrangeira os entes precisam se preocupar com a assunção dos riscos de variações cambiais no custo das operações, o que pode trazer dificuldades adicionais do ponto de vista da sustentabilidade financeira do tomador no médio e longo prazos. O câmbio flutua em função de uma série de fatores de natureza macroeconômica internos e externos ao país, como o fluxo internacional de capitais, da contribuição para os bancos de fomento, atratividade do país, etc., de forma que esse tipo de endividamento

---

<sup>69</sup> Conteúdo disponível em:

[https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3097&catid=63&Itemid=274](https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=3097&catid=63&Itemid=274)

depende em grande medida não só da política macroeconômica da União, como das condições internacionais, elementos fora da governabilidade de estados e municípios.

Na época em que se assume uma dívida em dólares, a taxa de câmbio indicará, quanto, em reais, será o custo da dívida em moeda nacional, mostrando que a operação poderá ser viável em função da arrecadação daquele ente. O município irá internalizar estes recursos em etapas, e converterá os dólares em cada momento em função da taxa de câmbio da época, o que lhe disponibilizará uma soma de recursos em reais. Estes recursos serão utilizados em investimentos de um determinado valor, em reais.

Ocorre que, à época de iniciar o pagamento desta dívida, prazo este que pode ser estendido por alguns anos em virtude do período de carência estabelecido no contrato, pode haver alguma desvalorização do real frente ao dólar, elevando o comprometimento das receitas do tomador com este custo cambial adicional, uma vez que ele deverá dispor de mais reais arrecadados para adquirir cada dólar a ser pago para quitar a dívida. Evidentemente que a situação inversa também poderá ocorrer, com o município internalizando um montante em reais superior ao que deverá pagar futuramente. Portanto, ao contrário da União, que dispõe de uma série de mecanismos monetários para restringir seus impactos, a este respeito pouco podem fazer os entes subnacionais.

Um outro aspecto a ser considerado é que assumir financiamentos internacionais demanda uma capacidade institucional significativa e de caráter mais permanente, seja pelo nível de exigências das instituições financeiras em termos de qualidade de projeto e produção de informações, pela necessidade de iteração constante e consistente nas negociações, assim como pela necessidade de cumprimento das complexas exigências e prazos existentes nos trâmites da União para acesso a este tipo de endividamento.

Além disto, as negociações entre o ente, a instituição financeira e a União poderão demorar vários anos, fazendo com que a aprovação da operação ultrapasse em muitos casos um mandato eleitoral de quatro anos. Além disto, a realização dos investimentos poderá se dar num horizonte de três, quatro ou mais anos, como nos casos da implantação de grandes sistemas de saneamento, transportes urbanos e até intervenções em favelas, de forma que os resultados visíveis das obras, por exemplo, poderão começar a aparecer apenas após seis, sete anos após o início do processo, o que demanda também certa maturidade, estabilidade e vontade política do grupo governante.

Por esta razão, a assunção de dívidas internacionais, devido à necessidade de reunião de uma série de condições políticas e institucionais, sobretudo técnicas, podem também servir como uma proxy da capacidade institucional dos municípios, pois atravessar todo o processo é algo que demanda uma capacidade persistente ao longo do tempo.

### 3. O PERFIL DAS FINANÇAS MUNICIPAIS NO BRASIL E O ACESSO A RECURSOS NÃO ONEROSOS E ONEROSOS: O PAPEL DAS TRANSFERÊNCIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO

No âmbito do conjunto de pesquisas sobre as características fiscais e orçamentárias dos municípios brasileiros como suporte ao debate sobre a dinâmica de financiamento do desenvolvimento urbano no país e à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), esse trabalho apresenta um quadro das receitas municipais para além de suas receitas próprias e das despesas pagas pelos municípios. O foco é fornecer insumos para uma melhor compreensão da capacidade municipal de financiamento a partir da análise da relevância de cada tipo de transferências intergovernamentais e do endividamento, jogando luz sobre o padrão de financiamento local e sobre a importância relativa alcançada pelas transferências voluntárias. Considerando que as políticas federais de desenvolvimento urbano se apoiam majoritariamente no uso das transferências voluntárias e em financiamentos aos municípios, compreender o contexto em que este tipo de ação se realiza, nos parece fundamental, sobretudo por abordar a questão a partir de diferentes recortes e escalas úteis para a construção de uma política nacional.

A seção se divide, portanto, em duas partes descritivas. A primeira apresenta um quadro sintético das transferências e operações de crédito realizadas pelos municípios brasileiros em 2018<sup>70</sup>. No que tange às transferências recebidas pelos municípios, o foco da análise se dá no balanço entre as transferências legais/constitucionais aos municípios e as transferências voluntárias ou discricionárias.

As transferências constitucionais e legais dos municípios representam um direito desse ente da federação ao recebimento periódico desses recursos, e, conseqüentemente, carregam consigo um elemento de previsibilidade para as prefeituras municipais. Quando consideramos os prazos para investimentos em desenvolvimento urbano, muitos deles ultrapassam o ano de exercício do município, e possuir algum grau de certeza quanto ao montante de transferências que serão recebidas no futuro se torna valiosa no âmbito de projetos urbanos. Na maioria das situações em que o município recebe estes recursos, ele terá discricionariedade sobre a alocação destes recursos, salvo no caso das receitas vinculadas ao FUNDEB e outras limitações de aplicações mais específicas.

Por outro lado, por mais que as transferências voluntárias signifiquem recursos disponíveis aos municípios, elas carregam consigo um elemento de grande incerteza temporal. Isso pois, por sua natureza voluntária, não é garantida ano a ano e seu montante pode ser muito mais sensível às flutuações políticas e econômicas do que as transferências legais e constitucionais. Além disso, carregam um elemento de dependência, pois, diferente das transferências definidas por leis e pela constituição, as transferências voluntárias não representam um direito adquirido

---

<sup>70</sup> Ano em que o número de respondentes da pesquisa foi significativo e que possui dados suficientemente consolidados. Como se trata de uma análise de caráter mais estrutural e menos mutável, as conclusões não variam significativamente de ano para ano na escala em que os dados são apresentados.

pelos municípios frente aos entes da federação brasileira ou dos estados, e geralmente estão vinculadas a um determinado objeto de gasto definido pelo instrumento de transferência. Por esses motivos, entendemos que esse recorte pode contribuir para a análise de possíveis fragilidades e desigualdades em termos de financiamento do desenvolvimento urbano nos municípios brasileiros.

Em sequência, ainda na primeira parte do trabalho, apresentamos um quadro sintético das operações de crédito realizadas pelos municípios em 2108, no âmbito dos recursos onerosos municipais. Devido à baixa porcentagem que essa fonte representa em termos de receitas totais arrecadadas, o foco se aterá menos ao peso desses recursos nas receitas totais arrecadadas e mais nas diferenças em termos de realização dessas operações pelos municípios, de forma a investigar as desigualdades no acesso a esse tipo de fonte para a arrecadação de receitas. Para isso, tomamos alguns recortes de agrupamento de municípios.

A segunda parte do trabalho trata da análise de forma como esses recursos são despendidos pelos municípios, com o foco nas despesas em áreas que afetam diretamente o bem-estar de seus habitantes, e em especial ligadas a funções tipicamente de desenvolvimento urbano, bem como nos recursos direcionados aos investimentos municipais. O objetivo dessa análise é fornecer uma visão macro do quanto das despesas totais são alocadas para essas funções e qual a diferença entre municípios em termos de alocação. Novamente, tomamos como referência algumas características para dividir os municípios em grupos, ou perfis, para apresentar diferentes olhares com relação ao quadro de despesas.

Para esse trabalho, utilizamos as informações da base de dados *Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios* (Finbra), presentes na plataforma Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SINCOFI), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Apesar de não ser uma base completa em termos de preenchimentos de todas as contas por todos os municípios ano a ano, devido a sua natureza voluntária de preenchimento, ela se mostra representativa ao nível macro para o conjunto de municípios do país<sup>71</sup>. Apesar de conter alguns vieses em termos de possíveis erros de preenchimento pelos municípios ou ausências de declaração em campos específicos, a base Finbra representa uma das fontes mais abrangentes em termos de despesas e receitas municipais, sendo, portanto, a fonte escolhida para os objetivos propostos para esse trabalho.

Quando consideramos os desafios e oportunidades para o financiamento do desenvolvimento urbano municipal, um elemento central de investigação se dá no questionamento de quais fontes de receitas foram direcionadas para os investimentos em desenvolvimento urbano no município. Em outras palavras, de onde vem o dinheiro que está sendo aplicado ou direcionado

---

<sup>71</sup> No apêndice da primeira nota da série de trabalhos sobre financiamento do desenvolvimento, intitulada *“Componente Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local”*, elaborada pelo IPEA como parte do grupo de pesquisas para apoio à elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), mostramos alguns dados sobre a representatividade dos municípios que forneceram informações no âmbito da Declaração de Contas Anuais (DCA) para a STN, informações que compõem o Finbra. Apesar de uma representatividade alta, esse fato não exclui a possibilidade de alguns municípios terem declarado apenas parte das suas contas, ou, ainda, da ocorrência de possíveis erros no preenchimento dessas informações, vieses que diluímos a partir da análise em escalas mais agregadas do quadro brasileiro.

para o desenvolvimento urbano? Ele está diluído em diversas fontes ou existem canais mais consolidados e concentrados para esse fim? Quais os canais disponíveis para a alocação em investimentos no meio urbano?

Apesar desse trabalho abordar os dois lados desta questão, não existe na base Finbra uma vinculação entre fontes de recursos e sua destinação, não sendo possível determinar qual fonte de recursos está financiando que tipo de gastos. Dessa forma, frente à complexidade de se responder de forma clara e precisa as questões acima levantadas, esse trabalho se debruça mais sobre uma análise macro das receitas e despesas municipais, de forma a contribuir para o propósito de se enxergar as desigualdades, potenciais recursos e espaços em aberto para o financiamento dos municípios e, por extensão, do financiamento do desenvolvimento urbano no Brasil.

### 3.1. O acesso aos recursos não onerosos: receitas municipais provenientes de transferências

A primeira subseção do trabalho se debruça sobre o quadro geral de transferências recebidas pelos municípios em 2018, com base dos dados presentes nas receitas declaradas pelas prefeituras municipais do Finbra<sup>72</sup>. Conforme apontado anteriormente, o foco dessa subseção se dá na divisão entre as receitas constitucionais/legais e voluntárias recebidas pelos municípios, em especial as advindas da União e dos Estados.

A partir desse foco, o desafio inicial se coloca na separação entre as contas que representam transferências constitucionais/legais e as que são de natureza voluntária, uma vez que a base Finbra não discrimina de forma clara esses dois grupos de transferências. Segundo o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP 2018)<sup>73</sup>, as transferências são “...recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas com manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, porém que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência” (MCASP 2018, p. 40). Dessa forma, incluem, de forma não exaustiva, os recursos provenientes de subsídios, perdão de dívidas, multas, heranças, presentes e doações (MCASP 2018, p. 234).

As transferências constitucionais ou legais são aqueles recursos transferidos de um ente a outro por disposição constitucional ou legal, representando assim para o ente receptor um direito a receber aquele recurso. Já as transferências voluntárias estão definidas de acordo com a Lei Complementar n. 101/2000, entendidas como a entrega de recursos correntes e de capital de um ente federativo a outro a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de uma determinação constitucional, legal ou de recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (MCASP 2018, p. 66). Sendo assim, não há garantias para o ente de destino do

---

<sup>72</sup> Dados de receitas brutas anuais municipais presentes na plataforma SINCOFI/STN (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>)

<sup>73</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª Edição, elaborado pela STN (<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>).

recebimento real do recurso, sendo, portanto, portador de uma maior fragilidade quando tratamos de planejamento e investimentos em desenvolvimento urbano.

Importante notar que transferências constitucionais e legais não necessariamente representam um montante constante de recursos para os municípios. Por representarem cota-parte de impostos ou porcentagens de fundos que dependem da dinâmica de crescimento econômico do país, podem apresentar variações em termos reais e até nominais a cada exercício, ainda que de menor expressão. O aspecto relevante é a distinção entre recursos que estão completamente fora da governabilidade das prefeituras, dado que são discricionários para a União e estados, e os que possuem um arcabouço legal/constitucional de direito do município.

A partir das definições acima, no que tange às contas de transferências da União, Estados e Municípios presentes no Finbra de 2018, consideramos como voluntárias as transferências provenientes de emendas parlamentares individuais, de transferências a consórcios públicos e de convênios. Fora do âmbito dos entes federativos, consideramos as transferências de município a município, de instituições privadas, do exterior, de pessoas físicas e de depósitos não identificados, bem como recursos não identificados de transferências da União e dos Estados em um grupo denominado de “outras transferências”. Cabe notar que esse grupo representa uma pequena porcentagem do total de receitas arrecadadas pelos municípios.

O recorte entre transferências constitucionais e legais foi construído a partir de seu arcabouço na Constituição Federal ou em leis específicas de destinação, tais como o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), as Compensações Financeiras pela Exploração de Recursos Naturais, as transferências diretas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), as transferências para o Sistema Único de Saúde (SUS), as cota-partes de impostos, tais como do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto Territorial Rural (ITR), entre outros. Consideramos também as arrecadações do ITR e do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) como transferências correntes da União<sup>74</sup>.

- **O quadro geral das receitas municipais e as transferências**

Os Gráficos 1 e 2 apresentam os valores agregados de receitas municipais em 2018, com base nos dados apresentados no Finbra, em termos nominais e em porcentagem da receita total, respectivamente. Ao se considerar o total de municípios presentes no Finbra em 2018, cerca de 30% da receita total arrecadada correspondeu às receitas próprias municipais<sup>75</sup>, 69% foram transferências recebidas, e menos de 1% do total representaram Operações de Crédito.

No balanço de transferências, a maior parte são provenientes de fontes constitucionais ou legais. Dos 69% que representam as transferências no total de receitas totais, 65,28% representam transferências constitucionais e legais, 2,2% são de fontes voluntárias, e 1,53% de

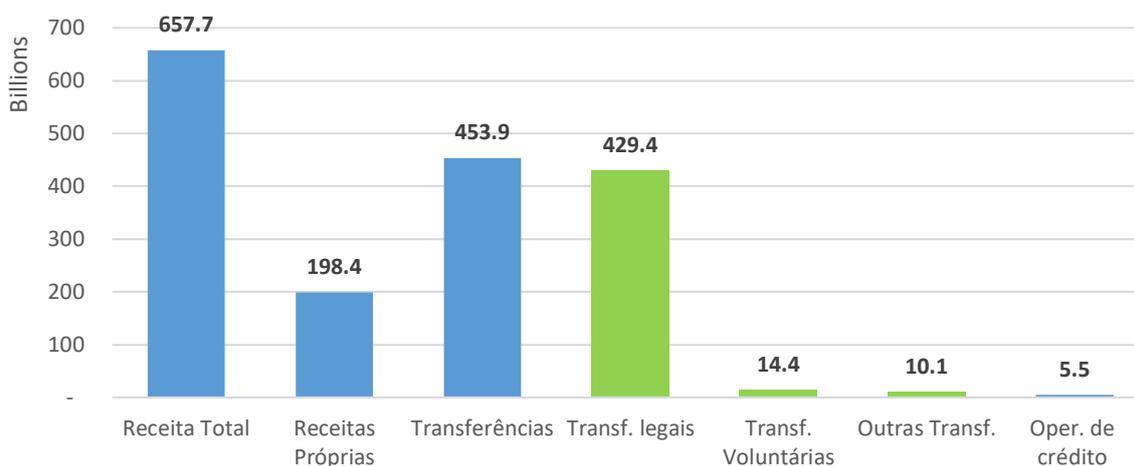
---

<sup>74</sup> Importante notar que não fizemos distinção aqui entre transferências correntes e transferências de capital, sendo as contas desses dois grupos consideradas e agrupadas a partir de sua natureza constitucional/legal ou discricionária/voluntária.

<sup>75</sup> Receitas totais foram consideradas sem contabilizar as receitas intraorçamentárias. Como Receitas Próprias, contabilizamos as Receitas Totais menos as Transferências e Operações de Crédito.

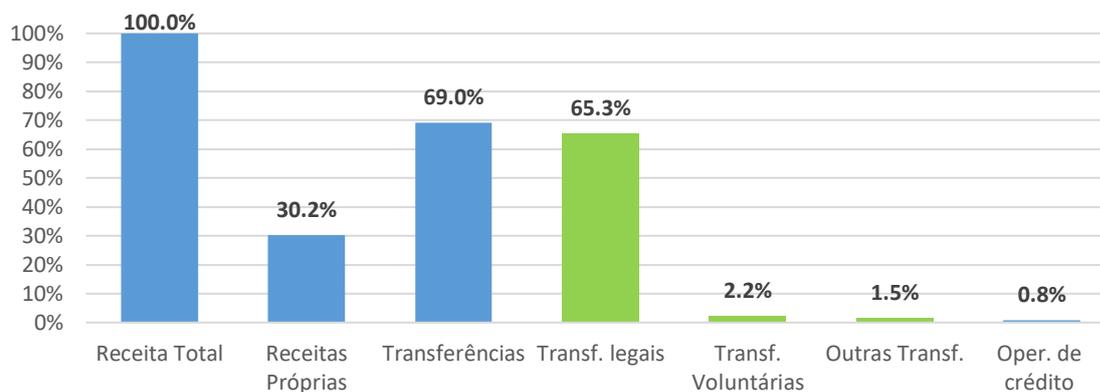
outras transferências sem identificação da origem. Apesar de representarem uma porcentagem baixa das receitas totais arrecadadas pelos municípios em 2018, o montante recebido pelos municípios por essa fonte foi de quase 14,5 bilhões de reais.

**Gráfico 1: Balanço dos agregados de contas em 2018, em valores nominais (bilhões de reais)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Gráfico 2: Balanço dos agregados de contas em 2018, em porcentagem da receita total municipal (%)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

Algumas conclusões centrais podem ser aqui extraídas. Um ponto relevante é o papel pouco representativo das operações de crédito no conjunto das receitas das prefeituras, que alcança apenas 0,8% do total. Esta informação sugere que há um espaço para ampliação dos investimentos por meio da contratação de um volume maior de projetos de investimento, entretanto esta informação não permite identificar o estoque da dívida já acumulada pelos

municípios, nem tampouco o peso das despesas com pagamentos de juros e do principal dos empréstimos já realizados.

O que mais salta aos olhos nestas informações é o fato de que, em geral os municípios são muito dependentes de transferências, que atingem quase 70% das receitas. Entretanto, esta é uma dependência relativa, pois a maior parcela das transferências é de fonte segura, assentada em direitos exercidos sobre a arrecadação da União e dos estados. Cerca de 94,6% das transferências recebidas pelos municípios são garantidas pela legislação. Em grande medida estas transferências são direitos praticamente tão estáveis quanto as receitas próprias municipais. Se somarmos as receitas próprias municipais às transferências legais, veremos que 95% tem origem nestas fontes. Evidentemente, mudanças na legislação podem afetar os parâmetros de distribuição, entretanto, o mesmo argumento também é válido no que toca às receitas próprias municipais.

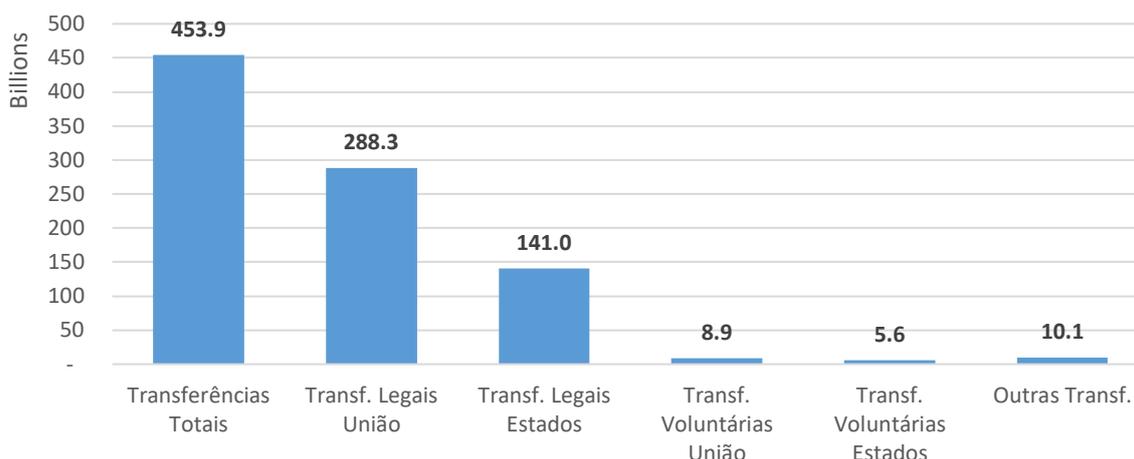
A discricionariedade e a insegurança no acesso aos recursos transferidos recai sobre apenas 2,2% das receitas municipais. Isto é, somando as transferências voluntárias de todos os programas federais e estaduais, seu peso no conjunto das receitas é pequeno, entretanto, diante do rol extenso de ações realizadas em nível local e do pequeno espaço para a realização de investimentos, as transferências de recursos discricionários podem ter um papel relevante na construção de infraestruturas em determinados segmentos da ação, por exemplo, viabilizando projetos de investimentos em infraestrutura urbana nas municipalidades.

Conforme salientado na primeira nota da série de trabalhos sobre financiamento do desenvolvimento, intitulada *“Componente Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Mecanismos Fiscais e Extrafiscais de Âmbito Local”*, o argumento de que os municípios são prejudicados por dependerem demais de recursos de transferências não se sustenta na prática. Evidentemente, a parcela de recursos arrecadados diretamente pelos municípios poderia ter um papel mais preponderante se no arranjo federativo brasileiro lhes fosse oferecido responsabilizar-se por outros tributos que apresentam maior potencial de receita. Entretanto, estes tributos estão sob a responsabilidade da União e dos estados. Nesse aspecto, a discussão sobre a mudança neste padrão de funcionamento do sistema recai sobre uma reforma tributária.

Este debate se difere daquele que remete ao eventual grau de justiça ou efetividade dos critérios aplicados para a distribuição destas transferências obrigatórias, isto é, se as regras de transferências seriam mais ou menos justas em função de determinados parâmetros avaliativos. Estas transferências devem ser prioritariamente redistributivas buscando maior equidade no acesso dos municípios aos recursos públicos? As transferências legais ampliam ou reduzem desigualdades? Deveriam ser mais redistributivos do que já o são? Deveriam premiar os municípios que realizam maiores esforços arrecadatórios ou de gestão? Estas são questões valorativas, que escapam ao debate aqui apresentado no momento, destacando-se que, certamente, há muitas distorções no atual modelo, que produzem municípios excessivamente penalizados ou beneficiados. Neste sentido, trata-se de buscar uma reforma no sistema de transferências intergovernamentais que leve a uma distribuição mais equânime das receitas públicas.

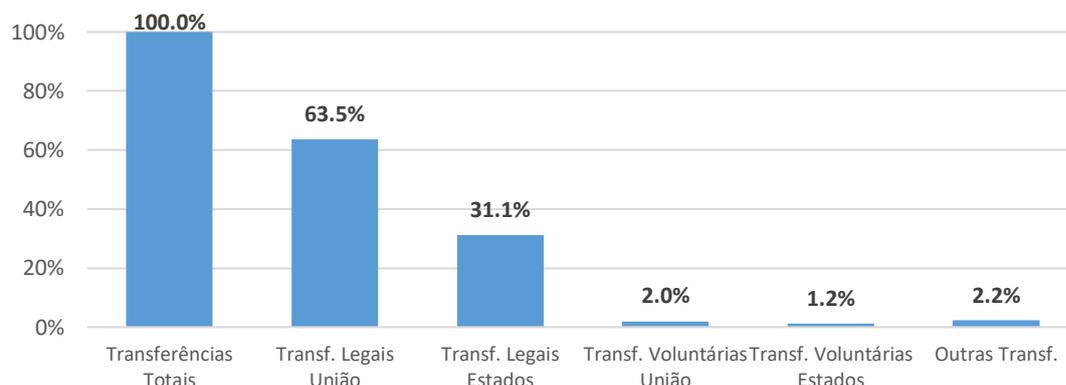
A título de ilustração, os Gráficos 3 e 4 apresentam o peso das transferências da União e dos Estados para os municípios em 2018, em valores nominais e em percentual das receitas totais, respectivamente.

**Gráfico 3 – Balanço das transferências da União e dos Estados para os municípios em 2018, em valores nominais (bilhões de R\$)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Gráfico 4 – Balanço das transferências da União e dos Estados para os municípios em 2018, em porcentagem das transferências (%)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

Os gráficos mostram que 63,5% do que os municípios recebem por meio de transferências provém de direitos constitucionais ou legais da União, e 31,1% dos Estados. Tal situação reflete dois aspectos: o grau de concentração dos recursos arrecadados pela União na federação e, que neste desenho federativo, o governo federal assume posição preponderante no papel redistributivo das receitas públicas. Esta situação fica configurada no fato de que as

transferências da União para os municípios se mostram duas vezes mais relevantes do que as promovidas pela esfera estadual.

No caso das transferências voluntárias para os municípios ocorre situação semelhante, uma vez que aquelas originadas da União tem uma relevância maior (2%) do que os repasses dos estados (1,2%). Este dado expressa que duas situações: de um lado, que, em média, os estados podem ter menor margem orçamentária para realizar transferências voluntárias para as prefeituras, se atendo mais ao cumprimento dos repasses obrigatórios estabelecidos na legislação. De outro, pode revelar um menor esforço de cooperação por meio de transferências, ou, ainda, algum grau de competição com os municípios na provisão de bens e serviços, uma vez que os governadores, por estarem relativamente mais próximos do cidadão, pretendem extrair da execução direta de ações, maior retorno político-eleitoral.

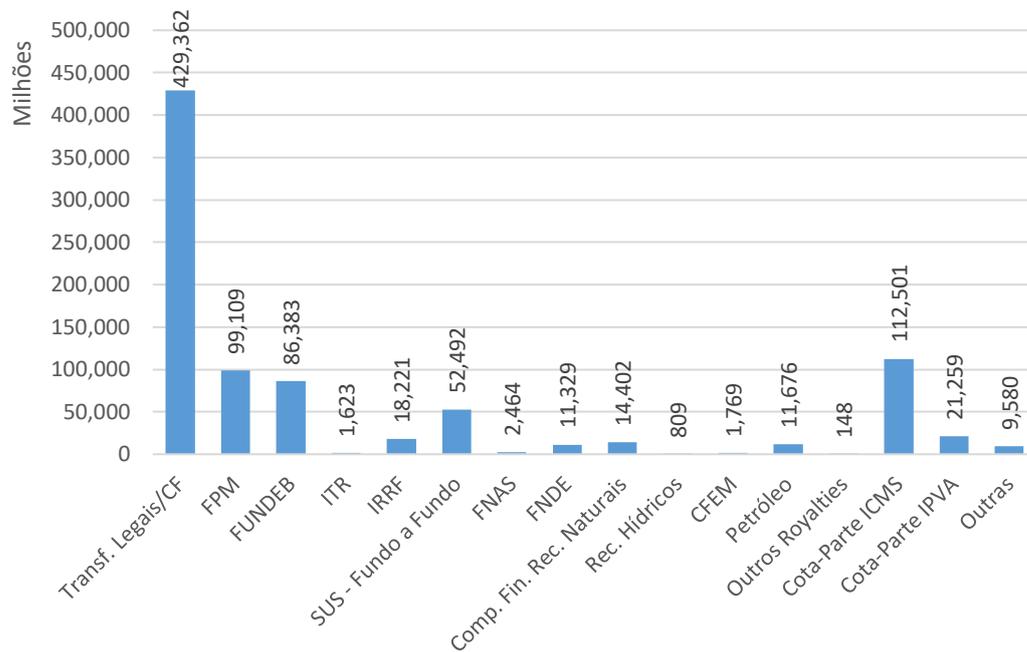
Ao se refletir sobre o papel da União, entender que o conjunto de programas de apoio voluntário do governo federal representa apenas 2% das transferências recebidas pelos entes locais demonstra que tais programas têm um potencial de impacto muito inferior ao que se imagina no universo dos municípios brasileiros. Em verdade, as transferências voluntárias são especialmente importantes no que diz respeito à realização de investimentos, dado que a maioria dos municípios têm uma receita própria baixa e que, mesmo somadas às transferências constitucionais, estas se mostram insuficientes para financiar o conjunto de atribuições assumidas pelos municípios, quanto mais a realização de novas obras. Assim, como o montante global transferido é relativamente pequeno considerando tamanho do país e a magnitude das necessidades, as transferências voluntárias parecem atuar mais como uma ampliação momentânea de receitas destinadas à gastos previamente definidos e acordados, normalmente destinados à projetos e novas intervenções.

Os Gráficos 5 e 6 apresentam os valores nominais e os percentuais das principais fontes no total de transferências legais/constitucionais<sup>76</sup>. A partir dos gráficos percebe-se uma concentração de recursos recebidos como direito dos municípios advindos da cota-parte do ICMS repassados pelos Estados (26%), do FPM (23%), FUNDEB (20%) e das transferências do SUS - fundo a fundo, pela União (12%). Do total de transferências legais/constitucionais recebidas pelos municípios, 81% se concentra nestes quatro tipos de transferências. Tendo o ICMS alcançado uma relevância maior do que o FPM, refletir sobre os critérios de transferência deste tributo se torna tão importante quanto debater os parâmetros de repartição do FPM, tema que deveria ser tratado numa futura reforma tributária. Destacamos como relevantes, porém com menor participação no total, a cota-parte do IPVA transferidas pelos Estados (5%), o IRRF (4%), as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, da União e dos Estados (3%), e as transferências da União referentes ao FNDE (3%), FNAS (1%) e o ITR (1%).

---

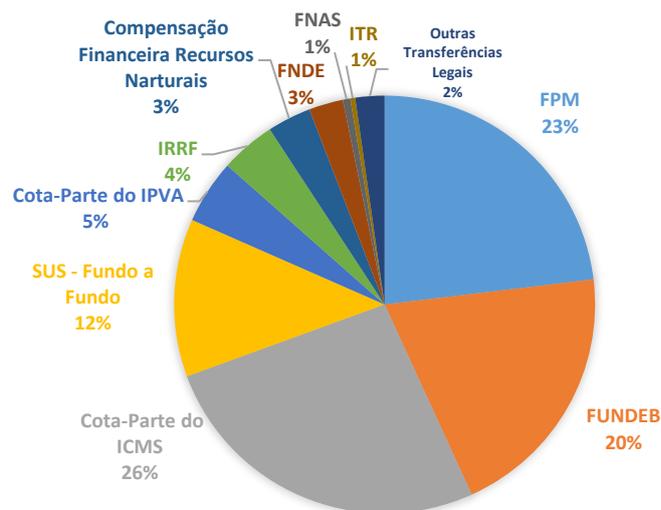
<sup>76</sup> Como o objetivo da seção é a investigação da distribuição de transferências aos municípios a partir de sua natureza legal/constitucional ou voluntária, não fizemos a separação em contas da União e Estados, somando os valores quando a origem/natureza da conta foi similar aos dois entes. Ex: transferências de convênios da União e dos Estados consideramos como convênios.

**Gráfico 5 – Valor nominal das principais transferências legais/constitucionais recebidas pelos municípios em 2018 (milhões de reais)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

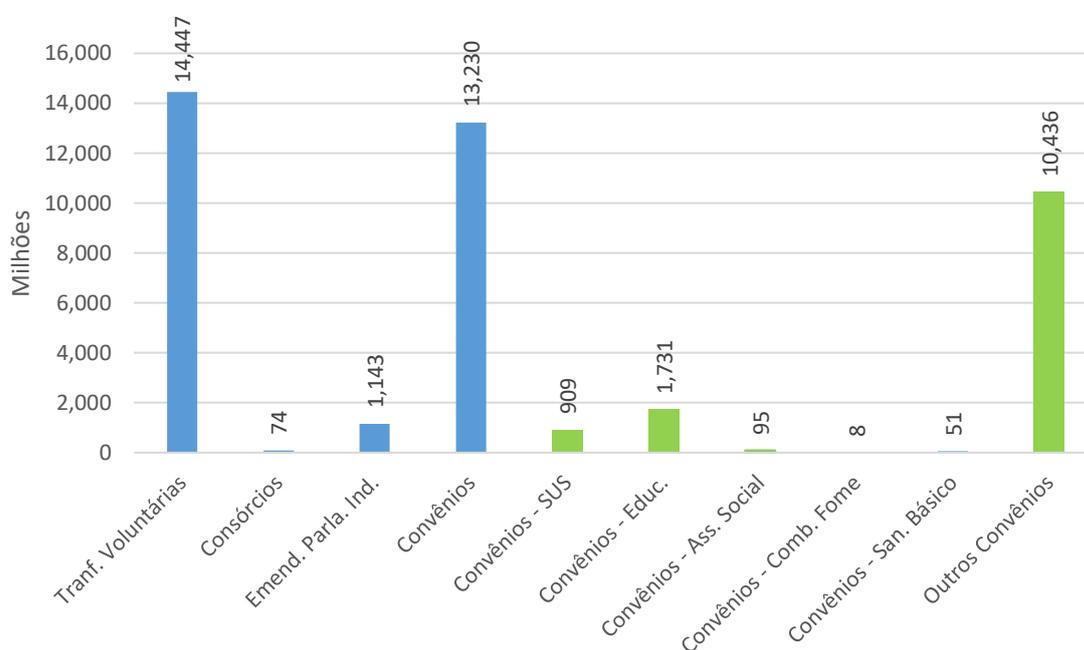
**Gráfico 6 – Principais transferências legais/constitucionais recebidas pelos municípios em 2018 em porcentagem do total de transferências legais/constitucionais (%)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

Outra questão relevante é que as transferências voluntárias envolvem tanto os repasses propostos pelos executivos federal e estaduais quanto as emendas decididas por parlamentares destas casas legislativas. Portanto, um outro ponto de atenção crescente remete ao avanço do espaço das emendas parlamentares no conjunto destas transferências, tema que trataremos mais à frente. A partir das contas presentes no Finbra identificamos neste conjunto as transferências provenientes de consórcios públicos, de emendas parlamentares individuais e de convênios, tanto de origem da União quanto dos Estados<sup>77</sup>. Os Gráficos 7 e 8 apresentam o balanço dessas contas no total de transferências voluntárias, em termos nominais e percentuais, respectivamente.

**Gráfico 7 – Valor nominal das transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (milhões de reais)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018

Os gráficos mostram que 91,58% do total de transferências voluntárias de 2018 se deram por meio de convênios<sup>78</sup>, de acordo com os dados do Finbra. Uma porcentagem menor de recursos chegou aos municípios por meio de emendas parlamentares individuais (7,9% do total, ou R\$ 1,14 bilhões). Uma parcela ainda menor foi transferida para os consórcios (0,5% do total ou R\$ 73,6 milhões), que ainda assumem pouco peso no âmbito da ação das prefeituras.

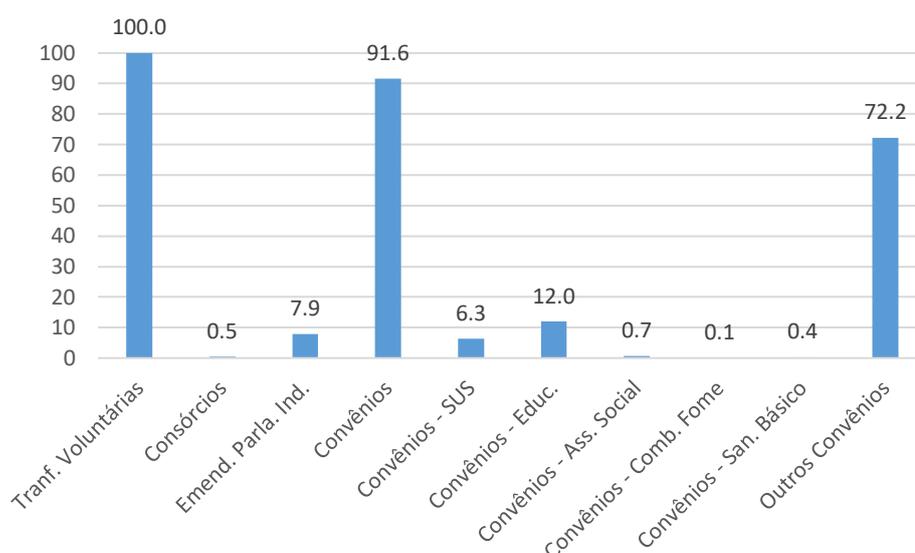
Consideramos como convênios as somas dos convênios da União e dos Estados, por meio de transferências correntes e de capital (um subconjunto do total dos convênios). No entanto,

<sup>77</sup> De forma análoga aos gráficos anteriores, aqui consideramos ambas as transferências voluntárias correntes quanto de capital.

<sup>78</sup> Categoria genérica que inclui também os contratos de repasse.

conforme mostra o gráfico, apenas uma pequena porcentagem do total de convênios está especificada no Finbra: 6,3% (R\$ 909,1 milhões) para o SUS; 11,98% (R\$ 1,73 bilhões) para programas de educação; 0,7% (R\$ 95,08 milhões) destinados à programas de assistência social; 0,05% (R\$ 7,7 milhões) para programas de combate à fome; 0,36% (R\$ 51,4 milhões) direcionados para programas de saneamento básico; e 72,24% (R\$ 10,43 bilhões) fazem parte de convênios, mas cuja destinação não é identificável na base.

**Gráfico 8 – Transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 em porcentagens do total de transferências voluntárias (%)**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

Com base nesse quadro inicial sobre as transferências municipais em 2018, o trabalho se debruça agora sobre a distribuição desses recursos para os municípios brasileiros, ainda com o foco na divisão de transferências constitucionais/legais e voluntárias. Para isso, agrupamos os municípios tomando como base algumas tipologias municipais: a região geográfica do município, seu pertencimento à alguma região metropolitana, e sua posição hierárquica na Região de Influência das Cidades (REGIC – IBGE)<sup>79</sup>.

Com isso, pretendemos fornecer diferentes visões sobre a distribuição das transferências, sobre o balanço entre os recursos constitucionais/legais e voluntários, e sobre o peso desses recursos nas receitas totais municipais em 2018. Devido ao volume de informações nas tabelas, apresentaremos os resultados de maior destaque no âmbito das desigualdades entre grupos de municípios.

<sup>79</sup> Para acesso ao estudo sobre a REGIC, ver IBGE (2020).

- **Distribuição dos Recursos de Transferências segundo a Macrorregião dos Municípios**

A primeira seção se debruça sobre a distribuição das transferências municipais nas diferentes macrorregiões brasileiras. Esse primeiro recorte busca apresentar um cenário mais amplo, uma visão geral sobre as desigualdades regionais de arrecadação de transferências em 2018. As tabelas 1, 2 e 3 mostram as contas de transferências constitucionais/legais de 2018 em valores nominais (mil reais), em participação de cada região geográfica em cada conta, e em porcentagem das receitas totais municipais, respectivamente.

A partir da tabela 2, observamos que aproximadamente 43% das transferências constitucionais/legais se concentraram no Sudeste no Brasil. Quanto às demais regiões, 26% dessas transferências foram para o Nordeste, 17% no Sul, 7,6% para o Norte e 6,8% para o Centro-Oeste. Apesar dessa maior concentração do Sudeste, o Nordeste acabou tendo uma participação maior nos recursos do FPM (35,5%), frente ao Sudeste (31,6%). Essas duas regiões mostraram também porcentagens próximas para o FUNDEB.

Em termos de concentração de recursos, se destaca a compensação financeira pela extração de recursos naturais (ou royalties). O Sudeste concentrou 71% das transferências dessas fontes, especialmente devido à exploração do petróleo, e, em menor medida, da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), em que os municípios do Norte também tiveram participação expressiva. As cotas-parte do ICMS e do IPVA, outras duas fontes de recursos importantes transferidas pelos Estados, tiveram mais de 50% de seus recursos transferidos para o Sudeste, tendo o Norte recebido a menor porcentagem.

Quando consideramos o peso dessas transferências nas receitas totais de cada região (Tabela 3), apesar da maior concentração de recursos do Sudeste, o Norte e o Nordeste mostraram que a maior parte de suas receitas em 2018 foram provenientes de transferências constitucionais/legais (74,9% e 77,8%, respectivamente). Para o Nordeste, 44,5% desses recursos provêm do FPM e do FUNDEB, sendo 39,7% para o Nordeste. Apesar de revelar uma participação mais próxima entre as regiões, as cota-partes do ICMS e do IPVA mostraram um peso maior das receitas para o Sudeste (18% e 4%, respectivamente) e Sul (18,9% e 3,6%). As compensações financeiras pela exploração de recursos naturais mostraram um peso maior nas receitas do Sudeste (3,3%) e do Norte (2,8%).

As tabelas 4 e 5 apresentam os valores nominais (em mil reais) e participação de cada região para as transferências voluntárias<sup>80</sup>. Novamente, vemos uma concentração do Sudeste, recebendo 42,4% do total de transferências voluntárias, seguido do Nordeste (20,3%), Sul (16,9%), Norte (11,5%) e Centro-Oeste com uma menor participação (5,6%). As maiores desigualdades do Sul-Sudeste com relação às demais regiões se mostrou para os recursos de emendas parlamentares individuais (68,7%), com 19,8% indo para o Nordeste, e o Norte (8,6%) e Centro-Oeste (2,9%) recebendo uma fatia menor desses recursos. Com relação à conta de Consórcios, as parcelas maiores se destinaram ao Sudeste (43,2%) e Nordeste (35,2%), com

---

<sup>80</sup> Conforme apresentamos na primeira parte da seção, a participação das transferências voluntárias nas receitas totais no agregado de municípios do país é pequena. Sendo assim, não produzimos as tabelas de porcentagens das transferências voluntárias nas receitas totais nas análises desagregadas dos municípios.

parcelas parecidas no Sul (10,8%) e Centro-Oeste (10,4%), e uma baixa porcentagem para o Norte (0,4%).

Com relação aos recursos de Convênios, como dito na primeira parte da seção não há uma identificação clara na base do Finbra sobre o propósito de todos os recursos recebidos pelos municípios por essas fontes. Mas em termos gerais 46,7% dos recursos de convênios foram direcionados ao Sudeste, 20,2% ao Nordeste, 15,3% ao Sul, e parcelas menores ao Norte (11,8%) e Centro-Oeste (5,8%). Dos convênios identificados, as maiores desigualdades se mostraram nos recursos para o combate à fome, com quase a totalidade direcionados para o Sudeste (93,9%), o resto sendo praticamente distribuído para o Sul (4,9%) e Norte (1,1%). Uma maior concentração também se mostrou para a educação, com 60,5% indo para o Sudeste, 13,9% para o Sul, e porcentagens menores para o Nordeste (9,7%), Norte (7,6%) e Centro-Oeste (5,7%).

**Tabela 1 – Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais)**

Região	Receitas Totais	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Norte	43.547.462,16	32.615.964,84	8.415.571,48	8.902.034,96	895.113,53	73.677,39	3.570.460,92	746.193,71
Nordeste	144.536.570,05	112.447.013,23	35.149.732,34	29.200.871,04	3.125.194,83	74.115,41	15.797.797,85	2.765.490,32
Sudeste	314.429.774,16	183.015.426,97	31.333.772,70	30.426.978,13	9.744.652,86	543.853,99	21.304.864,58	5.494.287,67
Sul	112.389.943,06	71.986.190,40	17.484.090,92	12.642.077,79	3.192.085,43	367.681,66	7.806.763,70	1.694.185,28
Centro-Oeste	42.829.681,79	29.297.901,59	6.726.104,03	5.211.222,20	1.263.654,98	563.424,19	4.011.981,01	629.000,97
Total	657.733.431,21	429.362.497,02	99.109.271,47	86.383.184,12	18.220.701,63	1.622.752,64	52.491.868,07	11.329.157,96

Região	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Norte	239.652,99	27.844,52	1.228.421,39	168.388,91	764.785,92	291.329,43	3.917,14	7.087.459,99	789.087,21	640.446,74
Nordeste	1.037.891,33	49.493,15	1.892.768,55	39.279,11	56.957,23	1.746.136,50	50.395,71	19.010.809,93	2.506.556,91	1.836.291,57
Sudeste	735.624,16	258.546,01	10.279.745,03	265.897,70	821.071,61	9.123.004,82	69.770,91	57.018.816,30	12.527.747,74	3.346.537,80
Sul	293.744,82	112.647,87	653.484,08	193.119,24	31.155,26	413.008,40	16.201,18	21.282.205,92	4.055.366,43	2.401.856,49
Centro-Oeste	157.109,06	25.364,46	347.552,62	141.851,95	95.504,93	102.799,78	7.395,96	8.101.578,08	1.380.038,13	880.871,86
Total	2.464.022,35	473.896,02	14.401.971,67	808.536,90	1.769.474,95	11.676.278,93	147.680,89	112.500.870,22	21.258.796,42	9.106.004,46

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Tabela 2 - Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% participação)**

Região	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Norte	7,60	8,49	10,31	4,91	4,54	6,80	6,59
Nordeste	26,19	35,47	33,80	17,15	4,57	30,10	24,41
Sudeste	42,62	31,62	35,22	53,48	33,51	40,59	48,50
Sul	16,77	17,64	14,63	17,52	22,66	14,87	14,95
Centro-Oeste	6,82	6,79	6,03	6,94	34,72	7,64	5,55
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Região	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Norte	9,73	5,88	8,53	20,83	43,22	2,50	2,65	6,30	3,71	7,03
Nordeste	42,12	10,44	13,14	4,86	3,22	14,95	34,12	16,90	11,79	20,17
Sudeste	29,85	54,56	71,38	32,89	46,40	78,13	47,24	50,68	58,93	36,75
Sul	11,92	23,77	4,54	23,89	1,76	3,54	10,97	18,92	19,08	26,38
Centro-Oeste	6,38	5,35	2,41	17,54	5,40	0,88	5,01	7,20	6,49	9,67
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Tabela 3 - Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% receita total)**

Região	Receitas Totais	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Norte	100,00	74,90	19,33	20,44	2,06	0,17	8,20	1,71
Nordeste	100,00	77,80	24,32	20,20	2,16	0,05	10,93	1,91
Sudeste	100,00	58,21	9,97	9,68	3,10	0,17	6,78	1,75
Sul	100,00	64,05	15,56	11,25	2,84	0,33	6,95	1,51
Centro-Oeste	100,00	68,41	15,70	12,17	2,95	1,32	9,37	1,47
Total	100,00	65,28	15,07	13,13	2,77	0,25	7,98	1,72

Região	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Norte	0,55	0,06	2,82	0,39	1,76	0,67	0,01	16,28	1,81	1,47
Nordeste	0,72	0,03	1,31	0,03	0,04	1,21	0,03	13,15	1,73	1,27
Sudeste	0,23	0,08	3,27	0,08	0,26	2,90	0,02	18,13	3,98	1,06
Sul	0,26	0,10	0,58	0,17	0,03	0,37	0,01	18,94	3,61	2,14
Centro-Oeste	0,37	0,06	0,81	0,33	0,22	0,24	0,02	18,92	3,22	2,06
Total	0,37	0,07	2,19	0,12	0,27	1,78	0,02	17,10	3,23	1,38

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Tabela 4 – Composição das transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais)**

Região	Receita Total	Transf. Voluntárias	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênios SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Norte	43.547.462,16	1.665.747,66	270,24	98.775,02	1.566.702,41	44.871,24	130.779,74	4.513,55	86,81	4.139,94	1.382.311,12
Nordeste	144.536.570,05	2.927.325,30	25.891,60	226.015,51	2.675.418,19	375.032,90	168.002,77	21.164,28	4,62	15.979,83	2.095.233,80
Sudeste	314.429.774,16	6.575.831,07	31.793,67	372.114,82	6.171.922,58	346.864,69	1.047.150,61	50.605,99	7.205,17	16.828,49	4.703.267,63
Sul	112.389.943,06	2.447.373,83	7.946,16	413.232,50	2.026.195,17	62.106,00	240.213,85	13.340,59	377,22	12.453,41	1.697.704,08
Centro-Oeste	42.829.681,79	830.647,36	7.703,81	32.968,09	789.975,46	80.214,58	144.517,20	5.455,51	0,00	2.027,48	557.760,70
Total	657.733.431,21	14.446.925,22	73.605,48	1.143.105,93	13.230.213,81	909.089,42	1.730.664,17	95.079,92	7.673,82	51.429,15	10.436.277,32

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

**Tabela 5 - Composição das transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (% participação)**

Região	Transf. Voluntárias	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênio SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Norte	11,53	0,37	8,64	11,84	4,94	7,56	4,75	1,13	8,05	13,25
Nordeste	20,26	35,18	19,77	20,22	41,25	9,71	22,26	0,06	31,07	20,08
Sudeste	45,52	43,19	32,55	46,65	38,16	60,51	53,22	93,89	32,72	45,07
Sul	16,94	10,80	36,15	15,31	6,83	13,88	14,03	4,92	24,21	16,27
Centro-Oeste	5,75	10,47	2,88	5,97	8,82	8,35	5,74	0,00	3,94	5,34
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

- **Distribuição dos Recursos de Transferências segundo a Posição na Região Metropolitana**

O segundo recorte apresentado se dá na divisão dos municípios segundo sua participação institucional em alguma Região Metropolitana (RM) brasileira. Para isso, utilizamos os dados do Atlas da Governança Metropolitana no Brasil<sup>81</sup>, desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do IPEA (DIRUR/IPEA). O objetivo dessa subseção foi separar os municípios em sedes de RM, outros municípios que fazem parte de uma RM mas não são sede, e os demais municípios do país, não pertencentes à uma RM. Com isso, podemos investigar um possível impacto do arranjo institucional metropolitano no acesso às transferências pelos municípios em 2018.

De forma análoga às regiões brasileiras, as tabelas 6, 7 e 8 apresentam as transferências constitucionais/legais recebidas por cada um desses grupos em 2018. Este tipo de transferência tem um peso bem maior para municípios não metropolitanos, que recebem 50,6% do total transferido, o que em parte é explicado pelo maior número de municípios nesses grupos e pelas regras de distribuição. As sedes metropolitanas detinham uma parcela significativa desses recursos (21,5%), e os demais municípios em RMs ficaram com 27,9% dessas transferências.

O peso maior dos recursos constitucionais/legais que foram transferidos para sedes metropolitanas vieram do IRRF<sup>82</sup> (43%), das transferências do SUS-Fundo a Fundo (31,5%), e da cota-parte do IPVA transferida pelos Estados (38,25%). Já quando consideramos municípios fora de RMs, os pesos maiores se mostram para o FPM (64%), FUNDEB (52,3%) ITR (85,9%), FNDE (50,4%) e FNAS (62%).

Também observamos uma participação importante das compensações pela extração de recursos naturais no caso dos municípios fora de RMs (59,2%), em especial para a exploração de recursos hídricos (78,49%), contra 12,3% de municípios que não sedes e 11,2% de sedes metropolitanas, e da CFEM (76,4%, frente a 22,9% de outros municípios metropolitanos e 0,7% nas sedes). Aproximadamente 55,4% dos royalties pagos pela exploração do petróleo foram para outros municípios, com uma parcela substancial (36,6%) para outros municípios metropolitanos e 8% para as sedes.

Considerando a participação desses recursos nas receitas totais (Tabela 8), aproximadamente 76% das receitas de municípios fora de RM em 2018 tiveram origem em transferências constitucionais/legais, mostrando a dependência dessas transferências para esses grupos de municípios. Já os outros municípios metropolitanos mostraram uma participação menor desses

---

<sup>81</sup> Dados presentes do site <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>.

<sup>82</sup> O Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, publicado pela Portaria Conjunta nº3/2008, da STN/SOF, à página 77, dispõe que, mesmo sendo tributo de competência da União, os recursos relativos ao IRRF dos servidores públicos de Estados e Municípios deverão ser contabilizados como Receita Tributária do ente e não como transferência da União, por força dos art. 157, inciso I, e 158, inciso I, da Constituição Federal - CF. Entretanto, não há distinção no FINBRA entre o imposto retido na fonte pelos municípios à título de pagamento dos vencimentos dos servidores e do imposto retido em virtude de outros tipos de pagamentos onde há a mesma incidência, de forma que não seria possível distinguir as situações. Em cada prefeitura esta proporção será diferente e a opção foi manter os mesmos conceitos adotados na Nota 2.1.

tipos de transferências nas receitas totais (66,6%) e as sedes com porcentagens ainda mais reduzidas (48,2%). Quando consideramos as contas específicas, as maiores diferenças se mostraram para o FPM (22,2% para outros municípios, 12,5% para outros municípios metropolitanos e 6% para sedes). O FUNDEB se mostrou também com um peso maior para outros municípios (15,8%), porém em menor grau, sendo a porcentagem para outros municípios metropolitanos de 13,4% e para sedes de 8,9%.

Por outro lado, as sedes mostraram um peso maior do IRRF em sua renda (4,1%) que os outros dois grupos. A cota-parte do ICMS transferida pelos Estados mostrou uma participação maior nas receitas de outros municípios metropolitanos (20,7%), próxima a dos outros municípios (17,2%) e as sedes tiveram uma participação menor (13,5%). O pagamento de royalties mostrou um peso de quase 3% para outros municípios, de 2,7% em outros municípios metropolitanos e de 0,6% para sedes. Apesar de uma menor participação nas receitas quando consideramos agregados municipais, é preciso notar também que no geral os royalties se concentram em poucos municípios, causando um impacto substancial nas finanças desses territórios e de municípios próximos, assunto que será abordado com maiores detalhes em trabalhos futuros.

Em síntese, as sedes metropolitanas são menos dependentes das transferências legais (menores do que 50% das receitas), em função da sua maior capacidade de arrecadação própria, sendo que o ICMS e as transferências do SUS e do FUNDEB se mostram mais relevantes. Os demais municípios metropolitanos apresentam maior dependência das transferências legais, sobretudo ICMS, FPM e FUNDEB. Os municípios não metropolitanos têm apresentam 3/4 das suas receitas originadas das regras de transferências legais, sobretudo do FPM, ICMS e FUNDEB.

As Tabelas 9 e 10 apresentam a distribuição das transferências voluntárias em 2018 nos grupos de municípios por posição metropolitana, em seus valores nominais (mil reais) e em participação de cada grupo no total de cada conta, respectivamente. Em comparação com as transferências constitucionais/legais, as sedes receberam uma porcentagem ainda menor do total de transferências voluntárias (15,3%). Praticamente metade desses recursos se direcionaram para municípios não metropolitanos (51,6%), e outros municípios metropolitanos receberam 33,1% desse total em 2018.

Os municípios pertencentes a uma RM receberam mais recursos de consórcios (30,64%) em comparação com os outros municípios metropolitanos (7,44%), enquanto esses mostraram uma participação maior nas emendas parlamentares individuais (24,6%) e convênios (34%). Em comparação com os outros dois grupos, os outros municípios apresentaram no seu agregado uma maior participação nos recursos direcionados de emendas parlamentares (63,3%) e consórcios (61,9%) do que de convênios (51,3%).

Quando consideramos as contas identificadas de convênios, os recursos direcionados ao combate à fome ficaram praticamente restritos aos municípios fora de RMs (97,3%). Também apresentaram uma parcela substancial de convênios para a educação (69,5%). Por outro lado, para as sedes metropolitanas a maior porcentagem de participação relativa aos outros grupos se mostrou para os convênios para saneamento básico (25,8%) e assistência social (21,7%).

**Tabela 6 – Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais), por posição metropolitana**

Posição Metropolitana	Receitas Totais	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Sede	191.542.569,54	92.304.539,24	11.307.748,17	17.038.631,16	7.827.042,64	24.419,26	16.524.345,10	2.157.275,05
Outros RM	179.869.782,41	119.708.806,47	24.359.196,04	24.161.117,47	4.652.590,36	204.396,54	12.109.734,27	3.468.083,18
Outros Mun.	286.321.079,26	217.349.151,31	63.442.327,26	45.183.435,48	5.741.068,62	1.393.936,84	23.857.788,70	5.703.799,72
Total	657.733.431,21	429.362.497,02	99.109.271,47	86.383.184,12	18.220.701,63	1.622.752,64	52.491.868,07	11.329.157,96

Posição Metropolitana	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Sede	393.295,81	99.227,57	1.070.551,44	90.430,86	11.930,08	938.337,46	29.853,03	25.844.229,10	8.132.344,18	1.885.429,74
Outros RM	542.519,39	158.243,04	4.804.402,63	99.625,97	405.090,70	4.269.637,00	30.048,96	37.294.352,03	5.566.713,48	2.387.458,05
Outros Mun.	1.528.207,15	216.425,40	8.527.017,61	618.480,08	1.352.454,17	6.468.304,46	87.778,90	49.362.289,09	7.559.738,77	4.833.116,68
Total	2.464.022,35	473.896,02	14.401.971,67	808.536,90	1.769.474,95	11.676.278,93	147.680,89	112.500.870,22	21.258.796,42	9.106.004,46

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

**Tabela 7 Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% participação), por posição metropolitana**

<b>Posição Metropolitana</b>	<b>Transferências CF/Legais</b>	<b>FPM</b>	<b>FUNDEB</b>	<b>IRRF</b>	<b>ITR</b>	<b>SUS – Fundo a Fundo</b>	<b>FNDE</b>
Sede	21,50	11,41	19,72	42,96	1,50	31,48	19,04
Outros RM	27,88	24,58	27,97	25,53	12,60	23,07	30,61
Outros Mun.	50,62	64,01	52,31	31,51	85,90	45,45	50,35
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

<b>Posição Metropolitana</b>	<b>FNAS</b>	<b>Lei Kandir</b>	<b>Comp. Finan. Rec. Naturais</b>	<b>Hídricos</b>	<b>CFEM</b>	<b>Petróleo</b>	<b>Outras Comp.</b>	<b>CP-ICMS</b>	<b>CP-IPVA</b>	<b>Outras</b>
Sede	15,96	20,94	7,43	11,18	0,67	8,04	20,21	22,97	38,25	20,71
Outros RM	22,02	33,39	33,36	12,32	22,89	36,57	20,35	33,15	26,19	26,22
Outros Mun.	62,02	45,67	59,21	76,49	76,43	55,40	59,44	43,88	35,56	53,08
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

**Tabela 8 - Composição das Transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% receita total), por posição metropolitana**

<b>Posição Metropolitana</b>	<b>Receitas Totais</b>	<b>Transferências CF/Legais</b>	<b>FPM</b>	<b>FUNDEB</b>	<b>IRRF</b>	<b>ITR</b>	<b>SUS – Fundo a Fundo</b>	<b>FNDE</b>
Sede	100,00	48,19	5,90	8,90	4,09	0,01	8,63	1,13
Outros RM	100,00	66,55	13,54	13,43	2,59	0,11	6,73	1,93
Outros Mun.	100,00	75,91	22,16	15,78	2,01	0,49	8,33	1,99
Total	100,00	65,28	15,07	13,13	2,77	0,25	7,98	1,72

<b>Posição Metropolitana</b>	<b>FNAS</b>	<b>Lei Kandir</b>	<b>Comp. Finan. Rec. Naturais</b>	<b>Hídricos</b>	<b>CFEM</b>	<b>Petróleo</b>	<b>Outras Comp.</b>	<b>CP-ICMS</b>	<b>CP-IPVA</b>	<b>Outras</b>
Sede	0,21	0,05	0,56	0,05	0,01	0,49	0,02	13,49	4,25	0,98
Outros RM	0,30	0,09	2,67	0,06	0,23	2,37	0,02	20,73	3,09	1,33
Outros Mun.	0,53	0,08	2,98	0,22	0,47	2,26	0,03	17,24	2,64	1,69
Total	0,37	0,07	2,19	0,12	0,27	1,78	0,02	17,10	3,23	1,38

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

**Tabela 9 – Composição das Transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais), por posição metropolitana**

Posição Metropolitana	Receita Total	Transf. Voluntária	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênio SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Sede	191.542.569,54	2.207.252,46	22.554,58	138.636,72	2.046.061,15	161.652,31	98.615,61	20.673,51	0,00	13.272,61	1.751.847,11
Outros RM	179.869.782,41	4.778.765,53	5.478,28	281.124,65	4.492.162,59	281.631,70	429.530,21	30.154,03	207,47	10.075,88	3.740.563,29
Outros Mun.	286.321.079,26	7.460.907,23	45.572,61	723.344,56	6.691.990,06	465.805,41	1.202.518,35	44.252,37	7.466,34	28.080,66	4.943.866,92
Total	657.733.431,21	14.446.925,22	73.605,48	1.143.105,93	13.230.213,81	909.089,42	1.730.664,17	95.079,92	7.673,82	51.429,15	10.436.277,32

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

**Tabela 10 – Composição das Transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (% participação), por posição metropolitana**

Posição Metropolitana	Transf. Voluntária	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênio SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Sede	15,28	30,64	12,13	15,47	17,78	5,70	21,74	0,00	25,81	16,79
Outros RM	33,08	7,44	24,59	33,95	30,98	24,82	31,71	2,70	19,59	35,84
Outros Mun.	51,64	61,91	63,28	50,58	51,24	69,48	46,54	97,30	54,60	47,37
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

- **Distribuição dos Recursos de Transferências segundo a Região de Influência das Cidades (REGIC)**

Por fim, seguindo a lógica das seções anteriores, apresentamos a distribuição das transferências em 2018 segundo os dados do Finbra para o recorte municipal de hierarquia das Regiões de Influência das Cidades (REGIC). A REGIC é um estudo realizado periodicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o objetivo de análise da rede urbana brasileira e do estabelecimento de hierarquias de centros urbanos e regiões de influência dos municípios. Sendo assim, considera na dinâmica de relações entre municípios brasileiros para a construção de uma “hierarquia de influência” a proximidade geográfica, o mercado de trabalho, movimentos pendulares no deslocamento para o emprego, trocas comerciais, localização de empresas privadas e instituições públicas, ocorrência de eventos culturais, entre outros fatores (IBGE 2020).

Consideramos esse recorte com o intuito de investigar se cidades com maior capacidade de influência e atração nos termos da classificação da REGIC possuem uma apropriação desigual das transferências quando comparadas com cidades menos influentes. Para isso, consideramos a distribuição das transferências para cada grupo hierárquico da REGIC, a saber, as **metrópoles**, principais centros urbanos, com ampla influência sobre o território nacional; **capitais regionais**, com menor alcance de influência comparadas com as metrópoles, mas com alta concentração de atividades de gestão; **centros sub-regionais**, com atividades de gestão menos complexas, menor região de influência e porte populacional; **centros de zona**, já com menores níveis de atividades de gestão e relações comerciais e de serviços baseadas na proximidade com outras regiões; e os **centros locais**, cidades que exercem influência restrita a seus próprios limites territoriais, podendo atrair populações de outros territórios mas não sendo o seu destino principal.

As Tabelas 11, 12 e 13 apresentam a distribuição das transferências constitucionais/legais para os diferentes grupos da REGIC, em termos nominais (mil reais), em participação de cada grupo do total de cada conta e em percentual das receitas totais para cada grupo, respectivamente. Na Tabela 12, para o total de transferências constitucionais/legais nos dois grupos extremos, os centros locais receberam em 2018 aproximadamente 30% desses recursos, porcentagem próxima das metrópoles (28,7%). As capitais regionais (19,8%), centros sub-regionais (15,2%) e centros de zona (6%) mostraram porcentagens menores de apropriação desses recursos.

Apesar de os centros locais e as metrópoles terem apresentado participações próximas do total para esse grupo de recursos, quando consideramos as diversas contas de transferências constitucionais/legais a participação desses dois grupos de municípios se mostrou diferente. Os centros locais receberam quase 50% do total de transferências da União por meio do FPM, enquanto as metrópoles tiveram uma participação de 14,2% para essa conta. Os centros locais também apresentaram participações mais expressivas para o ITR (49%) e o FNAS (45,4%). Já as metrópoles tiveram maior participação no IRRF (50,4%, seguidas das Capitais Regionais com 23,1%) e na cota-parte do IPVA transferida pelos Estados (44,5%). Os recursos do FUNDEB mostraram uma porcentagem próxima de direcionamento entre centros locais (32,6%) e metrópoles (27,1%). No geral, as capitais regionais apresentaram uma porcentagem maior que

os centros sub-regionais na participação de cada conta (com exceção do ITR) e os centros de zona apresentaram menores porcentagens de participação em todas as contas.

Quando consideramos as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais em 2018, os centros locais tiveram maior participação (30,5%) na distribuição desses recursos, seguidos das metrópoles (23,3%), capitais regionais (22,6%), centros sub-regionais (20,7%) e uma participação pequena dos centros de zona (2,9%). Percebe-se nos centros locais uma maior participação dos royalties recebidos pela exploração de recursos hídricos (57,3%) em relação aos demais grupos da REGIC. Destaca-se uma maior porcentagem recebida pelos centros sub-regionais quando consideramos a CFEM (44,6%), também dos centros locais (37,9%). Para os royalties de Petróleo, as participações se mostraram próximas entre centros locais (27,5%), metrópoles (27,1%) e capitais regionais (25,2%), com menor participação dos centros sub-regionais (17,6%).

Quando consideramos o peso de cada uma dessas transferências nas receitas totais dos municípios por grupo da REGIC, vemos um peso decrescente das transferências constitucionais/legais nos grupos da REGIC, representando aproximadamente 83% do total de receitas em 2018 dos centros locais, seguidos dos centros de zona (77,3%), centros sub-regionais (70,4%), capitais regionais (62,2%) e praticamente metade das receitas das metrópoles (51,7%).

Aproximadamente 30% das receitas totais dos centros locais em 2018 foram provenientes do FPM, porcentagem relevante também para os centros de zona (24%). Já o FUNDEB apresentou um peso mais próximo entre os grupos da REGIC, menor para as metrópoles (9,8%). Essas duas contas mostraram as maiores diferenças entre os grupos da REGIC em termos de participação das transferências legais/constitucionais nas receitas totais. O IRRF mostrou uma importância crescente para os grupos da REGIC, ainda que em menor proporção, representando 3,9% das receitas das metrópoles e 1,3% dos centros locais. Um comportamento parecido ocorreu para a cota-parte do IPVA dos Estados, com o peso de 1,5% das receitas de centros locais, 2,6% para centros de zona e porcentagens próximas para centros sub-regionais (3,53%), capitais regionais (3,9%) e metrópoles (4%). Já a cota-parte do ICMS mostrou um peso relevante e próximo nas receitas para todos os grupos da REGIC, entre 16,5% e 18%. As transferências do FNDE apresentaram importâncias decrescentes nas receitas na REGIC, com 2,2% para centros locais e 1,4% para metrópoles.

No que tange aos royalties, esses recursos mostraram um peso maior para centros sub-regionais (3,22% do total de receitas), centros locais (2,8%) e capitais regionais (2,4%). Para esses três grupos municipais, os recursos advindos da exploração de petróleo se mostraram com uma importância mais relevante para a composição de suas receitas em 2018.

Por fim, as Tabelas 14 e 15 apresentam a distribuição das transferências voluntárias em 2018 nos diferentes grupos da REGIC, em seus valores nominais (mil reais) e em participação percentual de cada grupo em cada conta, respectivamente. Novamente, os centros locais mostraram uma maior participação nas transferências voluntárias, de 36,3% do total. Aproximadamente 27% foram transferidos para as metrópoles, 15,3% para capitais regionais, 13,2% para centros sub-regionais e 7,8% para centros de zona.

Quando consideramos as contas dos recursos voluntários, houve uma concentração maior dos consórcios nos centros locais (41,1%) e metrópoles (32,4%), com participação menor das capitais regionais (14,2%). Quase metade das transferências provenientes de emendas parlamentares individuais se destinaram aos centros locais (48%), sendo o restante distribuído de forma não muito distinta entre os demais grupos da REGIC.

Quanto aos convênios, as porcentagens maiores se destinaram aos centros locais (35,31%) e metrópoles (28,7%). Quando consideramos as transferências de convênios identificadas no Finbra, percebemos uma participação maior dos centros locais nos convênios para programas de educação (45,6%), de saneamento básico (47,3%) e em certa medida do SUS (35%, frente a 23,6% das capitais regionais e 18,8% das metrópoles). De forma análoga aos recortes anteriores, os convênios para programas de combate à fome se concentraram em um grupo municipal específico, nesse caso as capitais regionais, recebendo em 2018 aproximadamente 87% do total desses recursos.

Após essa análise sintética do quadro distributivo de transferências municipais em 2018, a próxima seção apresenta os dados de operações de crédito realizadas pelos municípios em 2018, no âmbito dos recursos onerosos na arrecadação de receitas municipais.

**Tabela 11 – Composição das Transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais), por posição na REGIC**

REGIC	Receitas Totais	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Centro Local	156.513.506,11	129.875.438,28	47.287.687,59	28.131.504,76	2.093.418,72	794.089,61	11.324.587,54	3.451.360,89
Centro de Zona	34.123.039,72	26.365.905,62	8.200.972,29	6.013.203,03	579.257,29	156.183,04	2.856.580,18	741.512,20
Centro Sub-Regional	92.669.519,46	65.243.340,79	14.628.821,61	13.081.704,88	2.159.433,99	320.816,54	8.371.049,23	1.726.823,01
Capital Regional	136.404.118,68	84.828.149,51	14.926.991,89	15.724.354,47	4.202.576,57	283.935,66	12.749.361,02	2.041.706,96
Metrópole	238.023.247,25	123.049.662,83	14.064.798,10	23.432.416,98	9.186.015,06	67.727,79	17.190.290,10	3.367.754,90
Total	657.733.431,21	429.362.497,02	99.109.271,47	86.383.184,12	18.220.701,63	1.622.752,64	52.491.868,07	11.329.157,96

REGIC	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Centro Local	1.118.843,01	114.175,77	4.387.249,19	463.057,09	670.789,47	3.205.686,49	47.716,14	25.982.688,91	2.365.639,28	2.824.193,01
Centro de Zona	214.063,48	24.627,48	421.134,50	75.194,58	28.838,97	311.946,05	5.154,90	5.638.850,21	881.945,90	637.576,03
Centro Sub-Regional	331.969,31	76.298,06	2.982.518,58	117.828,92	789.927,93	2.057.832,14	16.929,59	16.848.045,81	3.271.157,56	1.444.702,22
Capital Regional	335.407,41	93.202,83	3.254.884,87	146.002,18	107.395,88	2.942.831,43	58.655,38	23.917.425,73	5.275.484,07	2.022.818,04
Metrópole	463.739,14	165.591,88	3.356.184,54	6.454,14	172.522,70	3.157.982,82	19.224,88	40.113.859,55	9.464.569,62	2.176.715,16
Total	2.464.022,35	473.896,02	14.401.971,67	808.536,90	1.769.474,95	11.676.278,93	147.680,89	112.500.870,22	21.258.796,42	9.106.004,46

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

**Tabela 12 - Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% participação), por posição na REGIC**

REGIC	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Centro Local	30,25	47,71	32,57	11,49	48,93	21,57	30,46
Centro de Zona	6,14	8,27	6,96	3,18	9,62	5,44	6,55
Centro Sub-Regional	15,20	14,76	15,14	11,85	19,77	15,95	15,24
Capital Regional	19,76	15,06	18,20	23,06	17,50	24,29	18,02
Metrópole	28,66	14,19	27,13	50,42	4,17	32,75	29,73
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

REGIC	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Centro Local	45,41	24,09	30,46	57,27	37,91	27,45	32,31	23,10	11,13	31,01
Centro de Zona	8,69	5,20	2,92	9,30	1,63	2,67	3,49	5,01	4,15	7,00
Centro Sub-Regional	13,47	16,10	20,71	14,57	44,64	17,62	11,46	14,98	15,39	15,87
Capital Regional	13,61	19,67	22,60	18,06	6,07	25,20	39,72	21,26	24,82	22,21
Metrópole	18,82	34,94	23,30	0,80	9,75	27,05	13,02	35,66	44,52	23,90
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

**Tabela 13 - Composição das transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios em 2018 (% receita total), por posição na REGIC**

REGIC	Receitas Totais	Transferências CF/Legais	FPM	FUNDEB	IRRF	ITR	SUS – Fundo a Fundo	FNDE
Centro Local	100,00	82,98	30,21	17,97	1,34	0,51	7,24	2,21
Centro de Zona	100,00	77,27	24,03	17,62	1,70	0,46	8,37	2,17
Centro Sub-Regional	100,00	70,40	15,79	14,12	2,33	0,35	9,03	1,86
Capital Regional	100,00	62,19	10,94	11,53	3,08	0,21	9,35	1,50
Metrópole	100,00	51,70	5,91	9,84	3,86	0,03	7,22	1,41
Total	100,00	65,28	15,07	13,13	2,77	0,25	7,98	1,72

REGIC	FNAS	Lei Kandir	Comp. Finan. Rec. Naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras Comp.	CP-ICMS	CP-IPVA	Outras
Centro Local	0,71	0,07	2,80	0,30	0,43	2,05	0,03	16,60	1,51	1,80
Centro de Zona	0,63	0,07	1,23	0,22	0,08	0,91	0,02	16,53	2,58	1,87
Centro Sub-Regional	0,36	0,08	3,22	0,13	0,85	2,22	0,02	18,18	3,53	1,56
Capital Regional	0,25	0,07	2,39	0,11	0,08	2,16	0,04	17,53	3,87	1,48
Metrópole	0,19	0,07	1,41	0,00	0,07	1,33	0,01	16,85	3,98	0,91
Total	0,37	0,07	2,19	0,12	0,27	1,78	0,02	17,10	3,23	1,38

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

**Tabela 14 – Composição das transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (mil reais), por posição na REGIC**

REGIC	Receita Total	Transf. Voluntária	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênio SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Centro Local	156.513.506,11	5.249.340,06	30.255,64	548.002,14	4.671.082,28	317.889,54	788.410,11	19.633,01	471,50	24.322,78	3.520.355,33
Centro de Zona	34.123.039,72	1.132.743,41	2.377,97	111.257,29	1.019.108,15	95.188,75	170.213,57	5.150,52	0,00	1.259,17	747.296,14
Centro Sub-Regional	92.669.519,46	1.906.278,90	6.631,65	172.993,00	1.726.654,25	111.214,74	331.877,15	20.013,03	490,01	3.069,75	1.259.989,57
Capital Regional	136.404.118,68	2.214.370,02	10.461,02	188.966,08	2.014.942,92	214.297,22	273.187,24	27.171,02	6.651,36	8.235,60	1.485.400,48
Metrópole	238.023.247,25	3.944.192,84	23.879,20	121.887,42	3.798.426,22	170.499,17	166.976,11	23.112,34	60,95	14.541,85	3.423.235,80
Total	657.733.431,21	14.446.925,22	73.605,48	1.143.105,93	13.230.213,81	909.089,42	1.730.664,17	95.079,92	7.673,82	51.429,15	10.436.277,32

**Tabela 15 – Composição das transferências voluntárias recebidas pelos municípios em 2018 (% participação), por posição na REGIC**

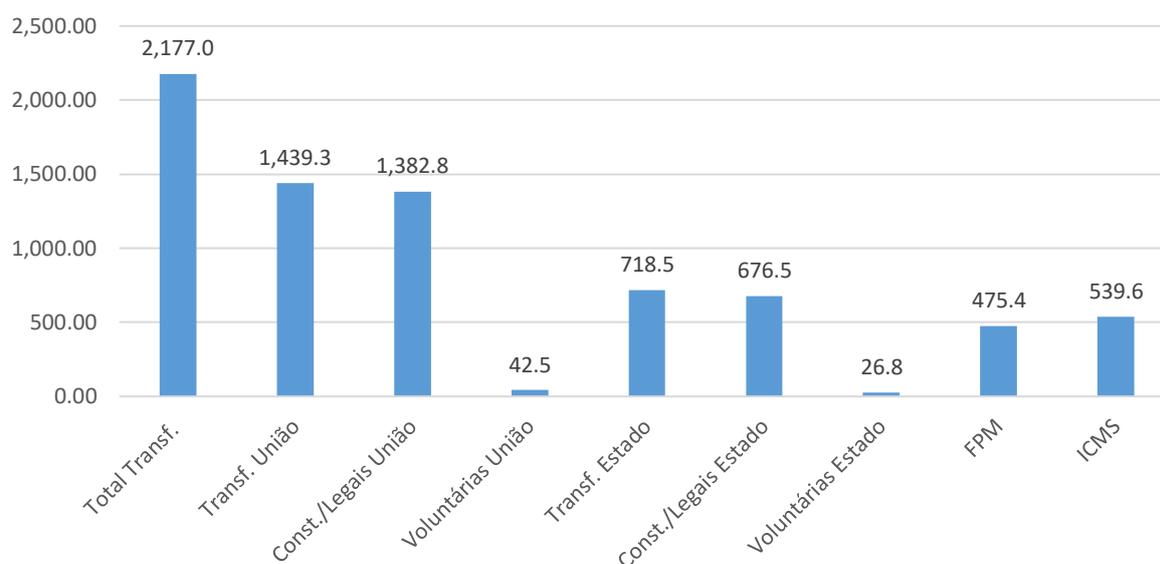
REGIC	Transf. Voluntária	Consórcios	Emendas Parlamentares	Convênios	Convênio SUS	Convênios Educação	Convênios Assistência Social	Convênios Combate à Fome	Convênios Saneamento Básico	Outros Convênios
Centro Local	36,34	41,11	47,94	35,31	34,97	45,56	20,65	6,14	47,29	33,73
Centro de Zona	7,84	3,23	9,73	7,70	10,47	9,84	5,42	0,00	2,45	7,16
Centro Sub-Regional	13,20	9,01	15,13	13,05	12,23	19,18	21,05	6,39	5,97	12,07
Capital Regional	15,33	14,21	16,53	15,23	23,57	15,79	28,58	86,68	16,01	14,23
Metrópole	27,30	32,44	10,66	28,71	18,75	9,65	24,31	0,79	28,28	32,80
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

## Transferências *per capita* nos municípios brasileiros

Por fim, a última seção das transferências apresenta um quadro sintético do montante *per capita* recebido pelos municípios, de modo a apresentar de forma analítica a importância das transferências ao se considerar a capacidade de gasto por pessoa em cada municipalidade. Para isso, consideramos também a análise em nível agregado, com recortes para o porte populacional, o PIB municipal e a posição do município na REGIC.

**Gráfico 9: Transferências *per capita* nos municípios brasileiros em 2018**



Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018.

O Gráfico 9 mostra uma visão agregada das transferências *per capita* dos municípios brasileiros, considerando o total de transferências, as transferências constitucionais/legais e voluntárias provenientes da União e dos Estados, e as contas de Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS. Considerando a população total do conjunto de municípios do estudo, as transferências *per capita* se mostraram de R\$ 2.177,00 sendo R\$ 1.439,33 provenientes de transferências da União, e R\$ 718,5 dos Estados. Tanto para a União quanto para os Estados, as transferências voluntárias se mostraram baixas frente às constitucionais/legais, na ordem de R\$ 42,5 por pessoa e R\$ 26,8 por pessoa, respectivamente. Já os recursos provenientes do FPM e do ICMS foram mais substantivos, de R\$ 475,4 por pessoa e R\$ 539,6 por pessoa, respectivamente, demonstrando a centralidade dessas duas fontes para a arrecadação dos municípios. Estes são os valores médios das transferências para o conjunto dos municípios, mas esta situação pode variar significativamente caso a caso, de forma que determinados recortes permitem identificar os efeitos nas diferentes tipologias adotadas.

As transferências segundo o porte populacional dos municípios apresentam um movimento decrescente do montante de transferências *per capita* à medida que cresce o tamanho da população. Municípios com até 2 mil habitantes recebem, em média, R\$ 8.388,99 por pessoa,

enquanto nos municípios entre 2 mil e 5 mil habitantes este valor cai para R\$ 4.783,7, seguindo trajetória declinante até chegar aqueles entre um e cinco milhões de habitantes (R\$ 1.464,25) e os com população superior a 5 milhões de habitantes (R\$ 1.623,69).

As transferências da União acompanham esse movimento, especialmente as constitucionais/legais, particularmente devido ao peso e aos critérios do FPM, cuja distribuição *per capita* tem uma importância substancialmente maior para municípios de menor porte demográfico (R\$ 4.626,7 para municípios com até 2 mil habitantes R\$ 215,5 para municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes, R\$ 32,5 para os de 5 milhões ou mais). Nota-se que as transferências *per capita* para as municipalidades menos populosas é 7 vezes maior do que para as que possuem maior população, podendo este fator representar, de um lado, um estímulo à criação de novos municípios, e, de outro, demonstrar que os de maior população não estejam recebendo a atenção devida no sistema de repartições, e que vejam fragilizada sua capacidade de universalização de serviços e de realização de investimentos, apontando para a necessidade em recalibrar o sistema.

No caso dos Estados, as transferências para os municípios com até 2 mil habitantes (R\$ 2.117,4) e de 2 mil a 5 mil habitantes (R\$ 1.298,7) apresentam um valor maior, porém não se observa um movimento claramente decrescente com relação aos municípios de maior porte, uma vez que o ICMS se mostrou um pouco menos desequilibrado na sua distribuição. Os municípios com até 2 mil habitantes se mostram os mais beneficiados (R\$ 1.670,6), sobretudo frente aos municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (R\$ 393,6), sendo este valor *per capita* 4 vezes inferior ao dos menos populosos. Isto se deve ao fato de que estes repasses dependem essencialmente do valor adicionado de cada municipalidade, respondendo mais a parâmetros econômicos do que populacionais.

**Tabela 15: Transferências *per capita* nos municípios brasileiros em 2018, por porte populacional**

<b>Porte populacional</b>	<b>Total Transf.</b>	<b>Transf. União</b>	<b>Const./Legais União</b>	<b>Voluntárias União</b>	<b>Transf. Estados</b>	<b>Const./Legais Estados</b>	<b>Voluntárias Estados</b>	<b>FPM</b>	<b>ICMS</b>
até 2 mil	8.388,99	6.165,47	5.903,38	211,23	2.117,42	1.844,51	113,88	4.626,74	1.670,59
2 a 5 mil	4.783,65	3.458,09	3.310,28	112,26	1.298,69	1.105,93	90,40	2.216,13	985,32
5 a 10 mil	3.150,05	2.219,99	2.106,51	82,26	906,30	789,50	59,91	1.117,37	689,71
10 a 20 mil	2.711,44	2.006,59	1.917,85	58,81	679,10	599,14	47,09	904,21	510,83
20 a 50 mil	2.424,54	1.760,41	1.694,70	43,71	642,98	588,86	33,38	666,42	493,76
50 a 100 mil	2.191,71	1.513,16	1.466,86	36,43	653,63	614,86	27,70	488,92	495,94
100 a 200 mil	2.182,83	1.415,30	1.299,01	97,20	745,48	713,06	22,23	406,96	571,47
200 a 500 mil	2.018,86	1.196,40	1.158,83	33,51	804,12	778,19	18,24	287,40	614,81
500 a 1000 mil	1.943,22	1.139,51	1.098,39	21,83	781,43	766,16	8,74	190,29	594,44
1000 a 5000 mil	1.464,25	896,34	884,06	11,05	556,50	545,13	10,25	215,53	393,57
5000 mil ou mais	1.623,69	879,65	865,75	13,90	741,05	714,49	25,89	32,52	517,65
Média	2.177,01	1.439,33	1.382,85	42,46	718,51	676,50	26,83	475,36	539,59

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Estimativas Populacionais (IBGE).

A Tabela 16 apresenta as transferências *per capita* na divisão dos municípios por grupos de PIB, a partir do PIB Municipal de 2018 divulgado pelo IBGE. De forma análoga ao recorte populacional, o total de transferências *per capita* seguiu uma linha decrescente com relação ao nível do PIB dos municípios, com um total de R\$ 4.033,8 por pessoa para municípios com até R\$ 50 milhões, e, no outro extremo, R\$ 1.874,1 por pessoa para os com acima de R\$ 10 bilhões.

As transferências da União acompanham o movimento do agregado de transferências, quanto menor o PIB *per capita*, maiores as transferências *per capita*, o que reforça seu aspecto redistributivo. O FPM mostrou uma tendência decrescente com maior variabilidade entre os grupos de PIB, em que municípios com até R\$ 50 milhões receberam em 2018 R\$ 2.109,7 por pessoa por meio dessa fonte, e municípios acima de R\$ 10 bilhões apresentaram um valor de R\$ 181,1 por pessoa.

Já para os Estados a tendência se mostra inversa, com um movimento crescente conforme se aumenta o nível do PIB *per capita*, a partir do grupo de R\$ 50 a 100 milhões. Os municípios que proporcionalmente mais receberam transferências dos Estados foram os com acima de R\$ 10 bilhões (R\$ 797,2). Esse comportamento das transferências dos estados é reflexo principalmente das transferências constitucionais/legais, que são distribuídas proporcionalmente ao valor adicionado municipal (caso do ICMS) e à arrecadação do IPVA, que depende das transações veiculares, portanto, essencialmente, de renda. Os valores *per capita* das transferências do ICMS variam bem menos do que os do FPM, com valores na faixa entre R\$ 470 e R\$ 600, conforme a relevância do PIB. No caso do FPM estes valores variam entre R\$ 181,09 e R\$ 2.109,74 *per capita*, crescendo inversamente em relação a faixa do PIB municipal.

As transferências voluntárias estaduais mostraram um comportamento inverso das obrigatórias, sendo mais redistributivas, com valores maiores para municípios com menor PIB, entretanto, estas são dezoito vezes menores do que as do ICMS, tendo, portanto, uma menor relevância nos orçamentos locais.

**Tabela 16 - Transferências *per capita* nos municípios brasileiros em 2018, por grupos de PIB**

<b>PIB 2018</b>	<b>Total Transf.</b>	<b>Transf. União</b>	<b>Const./Legais União</b>	<b>Voluntárias União</b>	<b>Transf. Estados</b>	<b>Const./Legais Estados</b>	<b>Voluntárias Estados</b>	<b>FPM</b>	<b>ICMS</b>
até 50 milhões	4.033,76	3.344,64	3.198,21	105,59	664,88	528,16	56,73	2.109,74	473,73
50 a 100 mi.	3.102,58	2.475,82	2.366,94	71,76	597,55	509,68	49,70	1.338,19	445,67
100 a 250 mi.	2.655,08	2.060,11	1.959,62	65,67	563,61	483,91	43,11	950,46	415,93
250 a 500 mi.	2.432,20	1.822,41	1.743,03	56,51	589,10	520,23	38,73	752,70	440,36
500 a 750 mi.	2.305,53	1.647,57	1.579,66	44,89	626,53	561,81	45,08	655,60	465,19
750 a 1000 mi.	2.341,27	1.633,46	1.584,76	38,24	680,44	616,71	34,63	609,84	508,36
1000 a 10.000 mi.	2.134,70	1.379,06	1.336,90	31,12	737,00	699,93	25,09	426,44	557,17
acima de 10.000 mi.	1.874,06	1.063,85	1.019,63	38,39	797,24	777,97	15,71	181,09	599,94
<b>Total</b>	<b>2.177,01</b>	<b>1.439,33</b>	<b>1.382,85</b>	<b>42,46</b>	<b>718,51</b>	<b>676,50</b>	<b>26,83</b>	<b>475,36</b>	<b>539,59</b>

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE).

Por fim, a Tabela 17 apresenta as transferências *per capita* em 2018 na separação dos municípios por grupos da REGIC. Com exceção das Metrôpoles (R\$ 1.735,16), todos os demais grupos mostraram um total de transferências *per capita* acima de R\$ 2.000, com valores decrescentes conforme o grupo de hierarquia. Os maiores valores *per capita* foram para Centros Locais (R\$ 2.749,8) e Centros de Zona (R\$ 2.315,5). As transferências da União apresentaram também valores decrescentes conforme o grupo da REGIC, porém com maior desigualdade entre os grupos, em que municípios Centros Locais apresentaram em 2018 R\$ 2.054,99 por pessoa provenientes da União, e, no outro extremo, as Metrôpoles receberam R\$ 1.003,01 por pessoa no período.

Das transferências provenientes dos Estados, as desigualdades foram menores, variando de R\$ 631,54 por pessoa nos Centros de Zona para R\$ 766,39 por pessoa nos Centros Subregionais. Para os Centros Subregionais, o peso maior foi nas transferências constitucionais/legais, sendo o menor grupo em termos de recebimento de transferências voluntárias dos Estados (R\$ 19,35 por pessoa). Os que mais receberam transferências voluntárias *per capita* foram os Centros Locais (R\$ 59,34 da União e R\$ 44,03 por pessoa dos Estados). As transferências *per capita* provenientes do FPM foram também desiguais entre os grupos da REGIC, com importância maior para os Centros Locais (R\$ 931,19) e Centros de Zona (R\$ 670,6), e menor nas Metrôpoles (R\$ 475,63). Já para o ICMS *per capita* houve um maior equilíbrio entre os grupos, variando de R\$ 461,11 nos Centros de Zona para R\$ 570,05 nos Centros Subregionais.

**Tabela 17 - Transferências *per capita* nos municípios brasileiros em 2018, por grupos da REGIC**

<b>Posição na REGIC</b>	<b>Total Transf.</b>	<b>Transf. União</b>	<b>Const./Legais União</b>	<b>Voluntárias União</b>	<b>Transf. Estados</b>	<b>Const./Legais Estados</b>	<b>Voluntárias Estados</b>	<b>FPM</b>	<b>ICMS</b>
Centro Local	2.749,83	2.054,99	1.967,01	59,34	668,33	590,50	44,03	931,19	511,65
Centro de Zona	2.315,53	1.660,73	1.588,00	55,69	631,54	568,03	36,93	670,62	461,11
Centro Sub-regional	2.319,60	1.531,57	1.486,73	33,79	766,43	720,75	30,70	494,96	570,05
Capital Regional	2.121,74	1.333,78	1.282,19	33,41	766,39	738,86	19,35	355,64	569,84
Metrópole	1.735,16	1.003,01	963,42	37,28	721,02	700,40	16,06	190,18	542,40
Média	2.177,01	1.439,33	1.382,85	42,46	718,51	676,50	26,83	475,36	539,59

Fonte: DCA SINCOFI/FINBRA 2018 e Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE).

### 3.2. Os recursos onerosos e sua importância nas receitas municipais

No tocante aos recursos onerosos, essa seção apresenta o quadro das receitas municipais de 2018 referentes às Operações de Crédito (OC) realizadas pelos municípios. Conforme apontado anteriormente, os municípios não podem emitir diretamente títulos de dívida no Brasil, mas apenas realizar contratos de financiamento por meio de operações de crédito junto às instituições financeiras. Nesta análise foram consideradas as subcontas das OC presentes na base Finbra de 2018, disponível na plataforma SINCOFI, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Segundo o MCASP (2018), as operações de crédito são contabilizadas como receitas orçamentárias, tendo sua origem na categoria de Receitas de Capital dos municípios. São recursos financeiros provenientes da contratação de empréstimos junto a entidades públicas e privadas, internas ou do exterior. Para mantermos as mesmas fontes de dados da seção anterior, novamente trabalharemos com os dados de receitas orçamentárias presentes no Finbra em 2018<sup>83</sup>.

As subcontas que compõem a conta de Operações de Crédito estão divididas em operações internas e externas. Na gama de operações internas, são levantadas as informações sobre os recursos provenientes de Títulos do Tesouro Nacional, Operações Contratuais, Empréstimos Compulsórios dos municípios, operações referentes aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e outras operações internas. No que tange ao mercado externo, as contas mostram os mesmos grupos de contas, com exceção dos Títulos do Tesouro Nacional.

Nessa seção, buscamos fornecer um quadro sintético dos recursos disponíveis aos municípios por meio do endividamento. Como denotado na primeira seção do trabalho, os recursos provenientes dessas operações compuseram uma porcentagem baixa do total de receitas municipais nesse ano, de menos de 1% de acordo com as informações disponíveis no Finbra, frente a um peso maior das receitas próprias e transferências municipais.

Estas operações montam a R\$ 5,5 bilhões, o que, em seu conjunto, não é uma escala desprezível, sobretudo porque remetem a recursos que se adicionam à arrecadação orçamentária ordinária. Evidentemente que os dados apresentados apontam apenas para a entrada destes recursos no orçamento a cada ano, como receitas, e não demonstram o fluxo de entradas ou o estoque destas dívidas. Cabe ressaltar que este dado reflete apenas o lado da receita, não abrangendo as despesas futuras relacionadas à contratação destas dívidas, como os pagamentos futuros dos juros e do principal da dívida contraída. Mas este tipo de receita pode ser importante no intuito de antecipar a execução de infraestruturas que, a depender do fluxo de disponibilidades orçamentárias anuais normais, poderiam levar muito mais tempo para serem executadas. Logo, como a maioria do endividamento ocorre para financiar projetos, estes têm o condão de antecipar a prestação de serviços ou disponibilização de bens e infraestruturas à população.

---

<sup>83</sup> Novamente, ressaltando que essa base não contempla a totalidade dos municípios brasileiros em 2018, porém fornece dados de uma parcela significativa destes.

De forma análoga à seção anterior, propomos alguns recortes para análise a partir da divisão municipal, por região geográfica, posição metropolitana, posição na REGIC, porte populacional e nível de Produto Interno Bruto (PIB)<sup>84</sup>.

- **Operações de crédito segundo a região geográfica dos municípios**

O primeiro recorte proposto se dá na divisão municipal por região geográfica, de modo a fornecer um quadro geral da distribuição desses recursos nos municípios brasileiros em 2018. As Tabelas 18 e 19 apresentam as contas de OC para os municípios a partir de suas regiões geográficas, em valores nominais de 2018 e em porcentagens das receitas totais arrecadadas pelos municípios nesse ano<sup>85</sup>.

Na distribuição de OC em 2018, o Sudeste concentrou 55,7% do total de operações. Frações menores foram observadas para o Sul (18,8%) e Nordeste (15%). O Norte (6,7%) e Centro-Oeste (4%). No balanço de empréstimos do mercado interno e externo, com exceção do Sudeste, os empréstimos internos se mostraram um pouco mais diluídos nas outras regiões, com 19,7% das operações localizadas no Sul, 11,7% no Nordeste, 7,8% no Norte e 4,3% no Centro-Oeste. Já as captadas em instituições internacionais se mostraram mais concentradas, com 52,7% no Sudeste e 26,6% no Nordeste, uma fração menor no Sul (17,4%) e participações pequenas do Norte (2,8%) e Centro-Oeste (2,7%).

**Tabela 18 - Valor nominal das operações de crédito dos municípios em 2018, por região geográfica (R\$)**

Região	Total de OC	Internas	Externas
Norte	363.094.930,41	330.321.645,11	32.773.285,30
Nordeste	819.623.117,48	501.813.985,55	317.809.131,93
Sudeste	3.048.625.151,92	2.419.611.540,93	629.013.610,99
Sul	1.027.312.755,68	844.605.740,64	182.707.015,04
Centro-Oeste	216.086.612,42	184.467.961,10	31.618.651,32
Total	5.474.742.567,91	4.280.820.873,33	1.193.921.694,58

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018.

<sup>84</sup> Foi considerado o PIB municipal de 2017, uma vez que valores para 2018 não estavam disponíveis no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).

<sup>85</sup> Excluímos das receitas totais as receitas intraorçamentárias municipais de 2018.

**Tabela 19 – Porcentagem das operações de crédito dos municípios em 2018 em relação as receitas totais, por região geográfica (%)**

Região	Total de OC	Internas	Externas
Norte	6,63	7,72	2,75
Nordeste	14,97	11,72	26,62
Sudeste	55,69	56,52	52,68
Sul	18,76	19,73	15,30
Centro-Oeste	3,95	4,31	2,65
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018.

- **Operações de crédito segundo a posição no contexto metropolitano**

As Tabelas 20 e 21 apresentam os valores das operações de crédito municipais no recorte municipal metropolitano, em valores nominais de 2018 e em porcentagens de participação de cada grupo metropolitano. Nota-se que mais da metade dos recursos oriundos das operações de crédito se concentra nas sedes metropolitanas (52,6%), tendo o restante se dividido nos outros dois grupos, outros municípios metropolitanos (25,7%) e outros municípios fora de RMs (21,7%).

Com relação ao mercado interno, percebemos um reflexo do total de OC, com aproximadamente metade se direcionando para as sedes e parcelas parecidas para os outros dois grupos (com uma participação levemente maior de outros municípios, de 25,2%). Já para o crédito externo, a tabela mostra uma concentração dessas fontes nos municípios de Regiões Metropolitanas (45,1% para sedes e 45,6% para outros metropolitanos), tendo o grupo de outros municípios arrecadado 9,3% do total dessas fontes de recursos.

**Tabela 20 - Valor nominal das operações de crédito dos municípios em 2018, por posição metropolitana (R\$)**

Posição Metropolitana	Total de OC	Internas	Externas
Sede	2.878.479.253,83	2.339.851.744,32	538.627.509,51
Outros RM	1.407.089.827,12	862.653.137,06	544.436.690,06
Outros Mun.	1.189.173.486,96	1.078.315.991,95	110.857.495,01
Total	5.474.742.567,91	4.280.820.873,33	1.193.921.694,58

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

**Tabela 21 - Porcentagem das operações de crédito dos municípios em 2018 em relação as receitas totais, por posição metropolitana (%)**

<b>Posição Metropolitana</b>	<b>Total de OC</b>	<b>Internas</b>	<b>Externas</b>
Sede	52,58	54,66	45,11
Outros RM	25,70	20,15	45,60
Outros Mun.	21,72	25,19	9,29
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Atlas da Governança Metropolitana no Brasil (IPEA).

- **Operações de crédito segundo a posição na REGIC**

O terceiro recorte municipal na análise das OCs de 2018 se dá na divisão dos municípios a partir de sua posição na REGIC, de modo a investigar possíveis desigualdades de arrecadação onerosa entre as cidades frente às suas diferentes posições de influência, especialmente no universo não metropolitano. As tabelas 22 e 23 apresentam a distribuição dos recursos advindos de OC em 2018 para os diferentes grupos da REGIC, em valores nominais e em participação de cada grupo em cada conta, respectivamente.

No total de recursos arrecadados pelos municípios em 2018, mais da metade se direcionou para as metrópoles (62,5%), com parcela relevante também das capitais regionais (22,9%), e participações menores de centros sub-regionais (6,6%), centros locais (6,3%) e centros de zona (1,7%). As operações de mercado externo ficaram mais restritas às metrópoles (79% do total, frente à 15% das capitais regionais e pequenas parcelas de outros grupos), enquanto as capitais regionais (25%) e os outros grupos tiveram uma parcela maior de operações no mercado interno, ainda que com maior concentração das metrópoles (57,9%).

**Tabela 22 - Valor nominal das operações de crédito dos municípios em 2018, por posição na Região de Influência das Cidades (R\$)**

<b>Posição na REGIC</b>	<b>Total de OC</b>	<b>Internas</b>	<b>Externas</b>
Centro Local	345.748.729,24	314.460.677,50	31.288.051,74
Centro de Zona	92.052.320,39	92.052.320,39	0,00
Centro Sub-regional	362.725.118,40	324.369.928,59	38.355.189,81
Capital Regional	1.251.163.205,99	1.071.091.537,42	180.071.668,57
Metrópole	3.423.053.193,89	2.478.846.409,43	944.206.784,46
<b>Total</b>	<b>5.474.742.567,91</b>	<b>4.280.820.873,33</b>	<b>1.193.921.694,58</b>

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Região de Influência das Cidades (REGIC/IBGE).

**Tabela 23 - Porcentagem das operações de crédito dos municípios em 2018 em relação as receitas totais, por posição na Região de Influência das Cidades (%)**

Posição na REGIC	Total de OC	Internas	Externas
Centro Local	6,32	7,35	2,62
Centro de Zona	1,68	2,15	0,00
Centro Sub-regional	6,63	7,58	3,21
Capital Regional	22,85	25,02	15,08
Metrópole	62,52	57,91	79,08
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Região de Influência das Cidades (REGIC/IBGE).

- **Operações de crédito segundo o porte populacional dos municípios**

Consideramos também o recorte demográfico para a análise das operações de crédito dos municípios em 2018, para a investigação das diferenças na arrecadação de recursos onerosos de municípios mais e menos populosos. No total de OC realizadas em 2018, observamos porcentagens baixas em todos os grupos populacionais de até 200 mil habitantes, abaixo de 5% de participação em cada um deles. Participações mais substantivas começam a aparecer para municípios de 200 a 500 mil habitantes (17,9%), de 500 a 1 milhão de habitantes (19,5%), de 1 a 5 milhões de habitantes (22,5%) e de mais de 5 milhões (21,7%).

Esse cenário se repete nas operações do mercado interno, e se torna ainda mais concentrado nas operações externas, especialmente para municípios entre 500 mil e 1 milhão de habitantes (46,7%) e entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (25,2%).

**Tabela 24 - Valor nominal das operações de crédito dos municípios em 2018, por porte populacional (R\$)**

Porte populacional	Total de OC	Internas	Externas
até 2 mil	2.771.029,96	2.667.243,42	103.786,54
2 a 5 mil	55.170.572,57	55.170.572,57	0,00
5 a 10 mil	73.291.518,82	72.612.463,82	679.055,00
10 a 20 mil	174.302.666,00	148.836.057,53	25.466.608,47
20 a 50 mil	220.680.570,96	215.641.969,23	5.038.601,73
50 a 100 mil	216.523.886,36	216.334.314,88	189.571,48
100 a 200 mil	269.916.031,80	227.000.414,14	42.915.617,66
200 a 500 mil	977.520.471,22	817.445.954,93	160.074.516,29
500 a 1000 mil	1.066.187.130,51	508.977.904,65	557.209.225,86
1000 a 5000 mil	1.230.813.561,25	929.538.640,12	301.274.921,13
5000 mil ou mais	1.187.565.128,46	1.086.595.338,04	100.969.790,42
Total	5.474.742.567,91	4.280.820.873,33	1.193.921.694,58

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Estimativas Populacionais (IBGE).

**Tabela 25 - Porcentagem das operações de crédito dos municípios em 2018 em relação as receitas totais, por porte populacional (%)**

<b>Porte populacional</b>	<b>Total de OC</b>	<b>Internas</b>	<b>Externas</b>
até 2 mil	0,05	0,06	0,01
2 a 5 mil	1,01	1,29	0,00
5 a 10 mil	1,34	1,70	0,06
10 a 20 mil	3,18	3,48	2,13
20 a 50 mil	4,03	5,04	0,42
50 a 100 mil	3,95	5,05	0,02
100 a 200 mil	4,93	5,30	3,59
200 a 500 mil	17,86	19,10	13,41
500 a 1.000 mil	19,47	11,89	46,67
1.000 a 5.000 mil	22,48	21,71	25,23
5.000 mil ou mais	21,69	25,38	8,46
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Estimativas Populacionais (IBGE)

- **Operações de crédito segundo o nível de Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios**

Por fim, trazemos nessa seção a análise da distribuição de OC pela divisão dos municípios em níveis de PIB, com base nos valores de 2018 divulgados pelo IBGE. A partir dessa investigação inicial, objetivamos analisar se municípios com PIB mais elevado possuíam um volume maior de recursos originários de operações de crédito em relação a municípios com menores níveis de produto. As Tabelas 26 e 27 apresentam a distribuição das OC por grupos de PIB, em valores nominais e em participação no total de cada conta, respectivamente.

A partir do recorte proposto, o total de operações de crédito se concentraram em municípios com maior PIB, acima de R\$ 10 bilhões de reais em 2018 (76,4%), seguidos de municípios entre R\$ 1,0 e R\$ 10,0 bilhões (15,8%). Os demais grupos de PIB tiveram participações substancialmente baixas, a maioria abaixo de 2% (com exceção de municípios com PIB entre R\$ 100 e R\$ 250 milhões, com participação de 2,5% do total). No total de operações no mercado interno, 73,5% dos recursos foram arrecadados por municípios com PIB acima de R\$ 10 bilhões, e 17,7% para municípios entre um e dez bilhões reais, com porcentagens menores para os outros grupos de PIB. Já para OC internacionais, a concentração se mostrou mais substancial, com 91,3% do total de recursos onerosos externos de 2018 sendo arrecadados por municípios com PIB acima de 10 bilhões, 6% com municípios de 1 a 10 bilhões de reais, 2,6% para municípios com PIB de 100 a 250 milhões, e os demais grupos com porcentagens próximas de zero ou sem receitas onerosas externas.

**Tabela 26 - Valor nominal das operações de crédito dos municípios em 2018, por PIB municipal (R\$)**

<b>PIB 2018</b>	<b>Total de OC</b>	<b>Internas</b>	<b>Externas</b>
até 50 milhões	8.076.221,16	7.972.434,62	103.786,54
50 a 100 mi.	39.656.145,28	39.270.090,28	386.055,00
100 a 250 mi.	135.673.204,98	104.874.994,78	30.798.210,20
250 a 500 mi.	93.128.186,16	93.128.186,16	0,00
500 a 750 mi.	70.193.891,79	70.193.891,79	0,00
750 a 1.000 mi.	58.193.665,77	58.193.665,77	0,00
1.000 a 10.000 mi.	831.943.318,75	759.382.879,61	72.560.439,14
> de 10.000 mi.	4.237.877.934,02	3.147.804.730,32	1.090.073.203,70
<b>Total</b>	<b>5.474.742.567,91</b>	<b>4.280.820.873,33</b>	<b>1.193.921.694,58</b>

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE).

**Tabela 27 - Porcentagem das operações de crédito dos municípios em 2018 em relação as receitas totais, por PIB municipal (%)**

<b>PIB 2017 (mil R\$)</b>	<b>Total de OC</b>	<b>Internas</b>	<b>Externas</b>
até 50 milhões	0,21	0,27	0,01
50 a 100 mi.	0,77	0,98	0,03
100 a 250 mi.	2,48	2,45	2,58
250 a 500 mi.	1,65	2,12	0,00
500 a 750 mi.	1,62	2,07	0,00
750 a 1.000 mi.	1,06	1,36	0,00
1.000 a 10.000 mi.	15,77	18,48	6,08
> de 10.000 mi.	76,43	72,28	91,30
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Declaração de Contas Anuais SINCOFI/Finbra 2018 e Produto Interno Bruto dos Municípios (IBGE).

- **Considerações complementares sobre os recursos onerosos e o financiamento urbano**

Resta avaliar em que medida estes dados podem colaborar na elaboração de uma PNDU. A partir dos dados apresentados é possível verificar que os municípios com menor população e os de menor centralidade, e também os de menor PIB, em média, recebem proporcionalmente mais recursos de transferência *per capita* do que os demais perfis, demonstrando que o sistema de transferências das receitas públicas tem um efeito redistributivo importante e, em alguma medida, compensatório, em relação a estes parâmetros referenciais. Mas esta é uma avaliação

que considera os perfis médios em cada tipologia de classificação. Ao analisarmos caso a caso, poderemos verificar que a desigualdade fiscal continua elevada segundo qualquer tipo de classificação adotada, e, também, dentro de cada faixa ou categoria utilizada.

É um sistema que não consegue minimizar a desigualdade no acesso às receitas fiscais, medidos em termos de receita *per capita*, o que implica diretamente em capacidades de gasto muito díspares. A questão a ser equacionada é a calibragem deste sistema, visto que municípios de maior porte populacional, com economias frágeis, como é o caso de vários municípios metropolitanos periféricos, apresentam condições financeiras mais precárias para implementar políticas sociais, acumulando problemas sem perspectivas de solução.

Outro ponto relevante é a constatação de que os estados transferem menos da metade do volume de recursos transferidos pela União. Isto ocorre particularmente devido à sistemática de transferências constitucionais e legais e ao maior volume arrecadado pelos tributos federais, mas também ocorre ao se considerar as transferências voluntárias. Deste modo, não se vislumbra uma margem robusta para que se possa contar com um maior apoio financeiro voluntário dos estados para reforçar o caixa dos municípios para que estes implementem suas políticas, elemento importante a considerar na elaboração da PNDU.

É importante entender que, diferentemente da União, do ponto de vista político-eleitoral os estados preferem atuar diretamente em certas políticas do que em fornecer suporte financeiro para que a execução seja municipal. Na verdade, há uma disputa local aonde os governos estaduais também competem com os municípios em determinados temas em termos de visibilidade política, como por exemplo, na implementação de projetos de infraestrutura urbana e de moradias. Sob o ponto de vista do beneficiário tanto faz se os investimentos gerados têm origem em recursos estaduais, municipais ou federais, mas sob o ponto de vista federativo, uma PNDU precisa lidar de forma mais explícita com as limitações e o potencial de atuação de cada ente no financiamento e na execução das políticas de desenvolvimento urbano, buscando encontrar formatos mais cooperativos entre eles.

As transferências voluntárias, fruto de múltiplos critérios individualizados de distribuição de recursos segundo as especificidades de cada política implementada, não é direcionada a reduzir os diferenciais criados pelas transferências legais, e acaba em certa medida reforçando este padrão, atendendo menos a Sede e os demais municípios metropolitanos, vis a vis os não metropolitanos. Este fato pode ser agravado pelo crescimento das transferências por meio de emendas parlamentares, que não atendem a nenhum critério de regionalização ou priorização, salvo apenas a reserva para aplicação na área de saúde, mas sem tampouco focar em políticas prioritárias específicas no setor.

O peso das transferências voluntárias nas receitas municipais é muito mais baixo do que se supõe, R\$ 42,46 *per capita*/ano, em média, sendo, no âmbito dos repasses da União, 32 vezes menor do que as transferências constitucionalmente definidas (R\$ 1.382,85 *per capita*/ano). A União repassa voluntariamente um volume maior *per capita* do que o dos estados, mas ambos, somados, mal alcançam R\$ 70 *per capita*/ano, o que denota a importância dos repasses de natureza obrigatória e do quanto é determinante discutir os critérios adotados para sua distribuição e seus efeitos.

Estes dados apontam indiretamente para o fato de que as políticas federais alicerçadas em transferências voluntárias possuem fortes limitações em termos de relevância e alcance, para reverter, com a velocidade necessária, o quadro de carências locais, e este é um ponto fundamental a ser considerado na elaboração de uma nova política federal ou nacional de desenvolvimento urbano. Ao considerarmos que várias políticas setoriais disputam estes recursos, pouco sobra para contemplar as demandas urbanas.

Em relação ao financiamento oneroso, realizado por meio de operações de crédito (endividamento), nota-se uma baixa contribuição no total das receitas municipais, inferior a 1%. A desigualdade do acesso fica evidente quando se constata que o Sudeste concentrou 55,7% do total de operações, com frações menores observadas para o Sul (18,8%) e Nordeste (15%) e pouca relevância no Norte e Centro-Oeste. Isto se explica também pelo fato de que mais da metade dos recursos oriundos das operações de crédito se concentrou nas sedes metropolitanas (52,6%) e nos demais municípios metropolitanos (25,7%), e, para os demais municípios, apenas 21,7%. O crédito se mostra mais relevante para os municípios com população superior a 500 mil habitantes, sendo que mais da metade se direcionou para as metrópoles (62,5%), com parcela relevante também para as capitais regionais (22,9%).

O volume dos recursos aportados se concentra nos municípios com PIBs superiores a um bilhão de reais/ano, especialmente naqueles superiores a R\$ 10 bilhões de reais (76,4%). O crédito externo é ainda mais concentrado nos municípios de Regiões Metropolitanas (45,1% para sedes e 45,6% para outros metropolitanos), o que explicita a complexidade envolvida neste tipo de concessão de crédito.

Outro ponto relevante para equalizar o acesso dos municípios ao crédito seria repensar o papel dos estados como captadores deste tipo de recurso, visto que estes possuem maior capacidade técnica para tanto. Estes estados poderiam repassar estes recursos onerosos sob a forma de concessão de financiamentos para os entes municipais, o que poderia simplificar e democratizar o acesso aos municípios de menor porte.

Logo, uma agenda de acesso a recursos onerosos na PNDU deve tratar não apenas da importância em se desenvolver capacidades institucionais para acessar estas fontes, mas também cabe uma reflexão sobre a necessidade de simplificação e agilização nos ritos de concessão, que certamente implicariam, inclusive, em alterações de normas legais de caráter mais geral, que estão mais para além do tema do desenvolvimento urbano e dialogam com o tema da responsabilidade fiscal e dos limites de endividamento impostos ao setor público.

### 3.3. Despesas orçamentárias municipais em investimentos

Os recortes tipológicos de acesso às receitas adotados na seção anterior permitem identificar os mecanismos que promovem desigualdades no acesso aos recursos públicos e seus impactos em determinados perfis de municípios, configurando um padrão de acesso e capacidade de gasto *per capita*, desiguais. Este capítulo se debruça sobre o perfil das despesas municipais, com base nos dados de Despesas Orçamentárias Municipais da base Finbra/Siconfi. Nessa seção, abordaremos as despesas municipais com investimentos, para, em sequência, apresentar um quadro das despesas considerando diferentes funções, com o foco nos gastos referentes ao desenvolvimento urbano.

Para medir a evolução dessas despesas, consideramos apenas os municípios que apresentaram informações em todos os anos estudados, com vistas a minimizar o possível viés de um aumento ou queda nos investimentos devido ao número diferente de municípios informantes em cada ano. Como as despesas em investimentos são sensíveis à fluxos econômicos e políticos, consequentemente podendo variar de forma substancial ao longo dos anos, incluímos todos os anos presentes na base para a análise, considerando a média de cada dois anos entre 2013 e 2018 para investigar a evolução dos investimentos, a saber, a média aritmética de gastos com investimentos entre 2013 e 2014, entre 2015 e 2016 e entre 2017 e 2018.

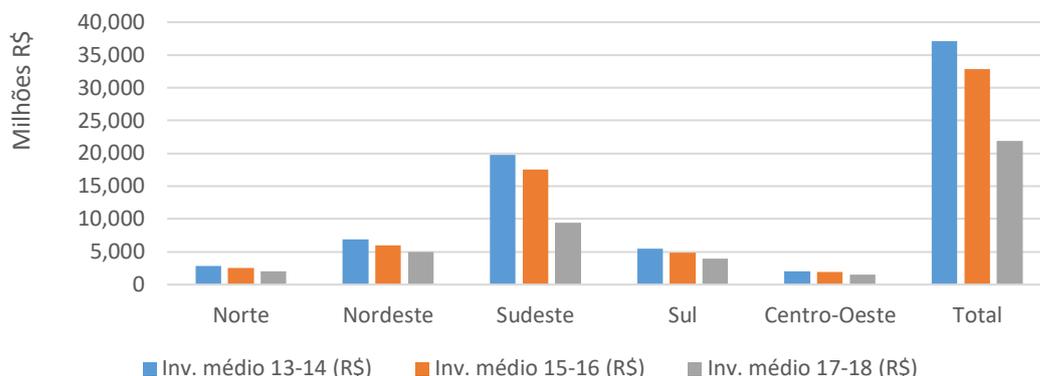
O Gráfico 9 e a Tabela 27 apresentam a evolução dos recursos gastos pelos municípios com investimentos, a preços de 2018. Em decorrência da crise econômica e também da redução dos repasses federais, os investimentos mostraram uma queda progressiva nesses anos, mais acentuada entre os períodos de 2015-2016 para 2017-2018, alcançando 59% do montante aplicado em 2012-2013. Considerando as diferentes regiões do país, o Sudeste observou uma queda real mais acentuada em seus investimentos, caindo em 2017-2018 para metade do volume investido em 2013-2014. Ainda assim, se manteve como a região com maior volume de recursos investidos, seguido do Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste.

**Tabela 27 - Evolução real das despesas municipais com investimento (2013 – 2018)  
por região, a preços de 2018**

Região	Inv. médio 13-14 (R\$)	Inv. médio 15-16 (R\$)	Inv. médio 17-18 (R\$)
Norte	2.871.144.151,03	2.534.452.899,81	2.034.728.456,18
Nordeste	6.893.238.624,43	5.996.169.345,60	4.924.256.879,26
Sudeste	19.817.023.576,90	17.518.226.498,36	9.440.873.559,38
Sul	5.464.010.435,26	4.872.174.073,10	3.960.904.296,97
Centro-Oeste	2.013.127.676,82	1.902.522.230,98	1.507.104.117,38
<b>Total</b>	<b>37.058.544.464,44</b>	<b>32.823.545.047,85</b>	<b>21.867.867.309,17</b>

Fonte: Siconfi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

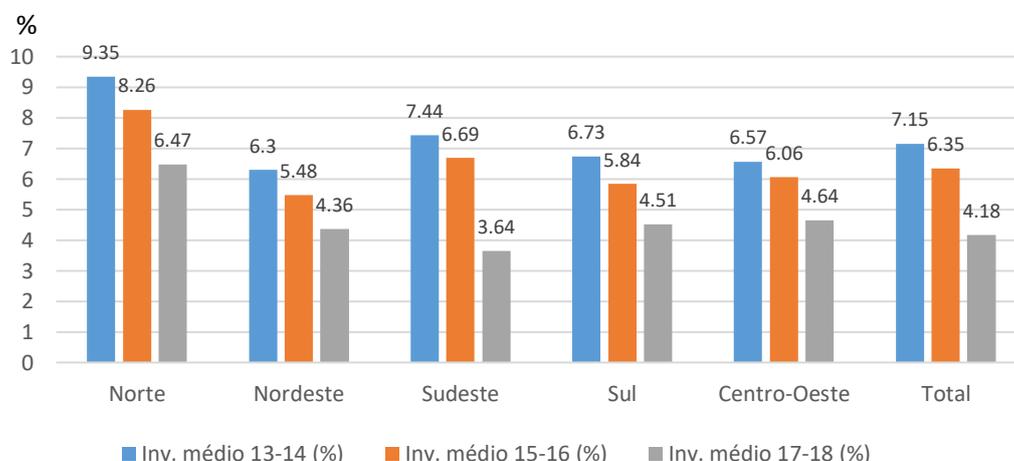
**Gráfico 9 - Evolução real das despesas municipais com investimento (2013 – 2018) por região, a preços de 2018**



Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

Quando consideramos o peso das despesas municipais com investimentos em porcentagem das despesas totais por elemento (Gráfico 10), nota-se que os recursos despendidos com investimentos passaram de 7,15% das despesas totais na média 2013-2014, para 4,18% em 2017-2018, representando uma queda significativa. Na análise por região, o gráfico mostra que todas as regiões apresentaram decréscimo, sendo a região Sudeste a mais atingida, passando de 7,44% de seu total de despesas em 2013-2014 para 3,64% em 2017-2018. O Norte se manteve como a região com maior percentual das suas despesas em investimentos, caindo de 9,35% em 2013-2014 para 6,47% em 2017-2018. Em 2017-2018, o Sudeste passou a ser a região com menor percentual de suas despesas em investimentos, com o Norte tendo o maior percentual e as demais regiões com uma participação próxima de seus investimentos em relação às suas despesas totais, entre 4,36% e 4,64%.

**Gráfico 10 - Evolução das despesas municipais com investimentos em relação ao total de despesas (2013 – 2018) por região (%)**



Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

As Tabelas 28 e 29 apresentam a evolução das despesas com investimentos realizadas pelos municípios para as Unidades da Federação (UF), a preços de 2018 e em porcentagem da despesa total, respectivamente. Na Tabela 28 observa-se que a ampla maioria das UFs tiveram uma queda real no volume de recursos para investimentos ao longo desses anos.

Em termos reais, os investimentos municipais caíram 41% entre 2013-2014 e 2017-2018. A redução atingiu quase todos os estados e DF, sendo que as maiores quedas reais ocorreram no Rio de Janeiro (74,14% entre esses dois períodos), Minas Gerais (50,64%) e Maranhão (48,53%). Por outro lado, observou-se um aumento nos investimentos reais para as UFs de Roraima (102,82%) e Mato Grosso (12,36%) nesse período, ainda que com um volume muito inferior de recursos quando comparados com outras UFs, principalmente do Sul e Sudeste.

A Tabela 29 mostra a evolução das despesas em investimentos das UFs em porcentagens das despesas totais. A maioria das UFs diminuíram sua participação de investimentos em suas despesas ao longo desses anos. Em 2013-2014, as UFs do Acre (11,43%), Amazonas (10,42%) e Pará (10,12%), todas no Norte, eram as únicas com investimentos acima de 10% das despesas. Em 2017-2018 todas desceram deste patamar, sendo Roraima (11,19%) a única UF que mantinha mais de 10% das despesas em investimentos.

As maiores quedas de participação entre 2013-2014 e 2017-2018 ocorreram para o Rio de Janeiro (diferença de 6,36% entre esses períodos), Acre (4,69%), Minas Gerais (3,88%) e Amazonas (3,72%). A única UF que apresentou uma diferença positiva na participação dos investimentos em suas despesas totais foi Roraima (3,87%), passando de 7,32% do total das despesas em investimentos na média 2013-2014 para 11,19% em 2017-2018. Algumas UFs variaram muito pouco essa participação entre esses dois períodos, com diferenças negativas abaixo de 1% nas UFs de Mato Grosso (0,33%), Alagoas (0,76%) e Paraná (0,96%). As UFs com menor participação dos investimentos em suas despesas totais na média 2017-2018 foram Sergipe (2,57%), Rio de Janeiro (2,59%), Alagoas (2,65%), São Paulo (3,80%), Amapá (3,87%), Minas Gerais (3,94%) e Pernambuco (3,97%).

**Tabela 28 – Evolução real das despesas municipais com investimentos (2013 – 2018) por UF (a preços de 2018)**

UF	Inv. médio 13-14 (R\$)	Inv. médio 15-16 (R\$)	Inv. médio 17-18 (R\$)	Var. 17-18 13-14 (%)
AC	156.853.077,43	144.699.648,13	95.541.771,00	-39,09
AL	233.657.757,49	311.707.477,54	187.144.272,01	-19,91
AM	809.614.218,42	776.392.616,16	529.457.252,93	-34,60
AP	44.270.780,45	33.834.165,19	35.363.144,04	-20,12
BA	1.694.511.298,35	1.581.620.990,89	1.398.433.738,91	-17,47
CE	1.281.569.020,97	1.275.818.893,18	1.070.798.382,63	-16,45
ES	786.402.915,98	778.325.399,62	453.400.931,51	-42,34
GO	957.518.834,82	892.245.101,19	640.033.688,22	-33,16
MA	830.153.375,58	607.760.274,20	427.271.277,22	-48,53

MG	3.977.736.637,06	2.859.107.324,26	1.963.449.892,25	-50,64
MS	580.882.762,66	375.557.367,35	333.675.683,53	-42,56
MT	474.726.079,34	634.719.762,45	533.394.745,63	12,36
PA	1.334.504.590,80	1.003.084.468,37	875.880.383,37	-34,37
PB	441.528.847,71	355.096.067,95	339.087.270,42	-23,20
PE	1.371.642.532,81	904.327.635,76	754.171.225,21	-45,02
PI	485.705.233,63	532.671.230,55	430.570.380,73	-11,35
PR	1.733.162.709,01	1.689.064.415,10	1.653.686.665,34	-4,59
RJ	4.810.182.993,42	5.422.917.037,08	1.243.997.030,41	-74,14
RN	327.241.793,77	245.755.020,02	187.210.953,53	-42,79
RO	214.805.437,13	213.164.859,86	145.639.508,00	-32,20
RR	62.985.111,16	143.443.558,82	129.007.696,84	104,82
RS	2.008.448.516,96	1.717.219.507,68	1.191.933.965,40	-40,65
SC	1.722.399.209,29	1.465.890.150,33	1.115.283.666,23	-35,25
SE	227.228.764,12	181.411.755,50	129.569.378,60	-42,98
SP	10.242.701.030,44	8.457.876.737,39	5.780.025.705,21	-43,57
TO	248.110.935,64	219.833.583,27	223.838.699,99	-9,78
Total	37.058.544.464,44	32.823.545.047,85	21.867.867.309,17	-40,99

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

**Tabela 29 - Evolução das despesas municipais com investimentos em relação ao total de despesas (2013 – 2018) por UF (%)**

UF	Inv. médio 13-14 (%)	Inv. médio 15-16 (%)	Inv. médio 17-18 (%)	Difer. 17-18 e 13-14 (%)
AC	11,43	10,34	6,74	-4,69
AL	3,41	4,46	2,65	-0,76
AM	10,42	10,36	6,77	-3,65
AP	5,03	3,85	3,87	-1,16
BA	5,79	5,35	4,59	-1,20
CE	6,95	6,67	5,36	-1,59
ES	8,03	8,43	5,05	-2,98
GO	6,25	5,82	4,12	-2,13
MA	7,77	5,75	4,05	-3,72
MG	7,82	5,83	3,94	-3,88
MS	7,23	4,69	4,02	-3,21
MT	6,52	7,9	6,19	-0,33
PA	10,12	7,77	6,71	-3,41
PB	5,52	4,57	4,22	-1,30
PE	7,31	4,99	3,97	-3,34
PI	6,93	7,3	5,59	-1,34
PR	5,9	5,43	4,94	-0,96
RJ	9,05	10,3	2,59	-6,46
RN	6,41	4,98	3,7	-2,71
RO	6,08	5,8	4,03	-2,05
RR	7,32	13,17	11,19	3,87
RS	6,19	5,22	3,53	-2,66
SC	8,88	7,57	5,42	-3,46
SE	4,31	3,64	2,57	-1,74
SP	6,71	5,61	3,8	-2,91
TO	8,01	6,75	6,48	-1,53
Total	7,15	6,35	4,18	-2,97

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

Em sequência, apresentamos um quadro das despesas em investimentos em 2018, agrupando os municípios a partir de sua condição metropolitana, de seus níveis na classificação da Região de Influência das Cidades e de seus portes populacionais, considerando todos os municípios que declararam suas despesas ao Finbra em 2018<sup>86</sup>. Com isso, buscamos investigar as diferenças nos níveis de despesas em investimentos nos grupos municipais para cada um desses recortes, de

<sup>86</sup> Como consideramos apenas a conta Investimentos, para essa subseção filtramos os municípios presentes na base do Finbra de despesas orçamentárias em 2018 para retirar aqueles que não preencheram o campo de contas de investimentos.

modo a contribuir para a compreensão das particularidades e diversidades municipais no que tange ao financiamento do desenvolvimento urbano.

- **Posição na Região Metropolitana (RM)**

O primeiro recorte apresentado se dá na divisão dos municípios por sua posição relativa às Regiões Metropolitanas (RM) brasileiras<sup>87</sup>. De forma análoga às seções anteriores, dividimos os municípios em três grupos, os que são sedes de RMs, outros municípios que não são sede, mas pertencem a alguma RM, e os demais municípios fora das RMs. Com isso, podemos investigar se municípios que fazem parte institucional na formação de uma RM possuem diferenças em termos de montante de recursos despendidos com investimentos quando comparados com os demais municípios.

A Tabela 30 apresenta o percentual de despesas totais alocadas para investimentos no ano de 2018, por posição metropolitana. No agregado de municípios considerados em 2018, os dados mostram que 4,69% do total de despesas orçamentárias se referia a investimentos. Ao considerar os três grupos municipais, a porcentagem das despesas em investimentos se mostrou menor para sedes metropolitanas (3,64%). Na comparação entre outros municípios metropolitanos e demais municípios não metropolitanos, observam-se porcentagens próximas, porém maiores para municípios que pertencem a uma RM, mas não são sede (5,37%).

A Tabela 31 mostra as despesas totais e *per capita* de investimentos para cada grupo na divisão metropolitana dos municípios. As sedes metropolitanas apresentaram um volume de despesa total *per capita* em 2018 de R\$ 3.271,66 por habitante, seguidas dos municípios metropolitanos (R\$ 2.714,53), e dos demais municípios (R\$ 2.662,15). Apesar do nível maior de despesas *per capita* para sedes de RMs, seu investimento *per capita* foi o menor dos três grupos (R\$ 119,01 por habitante), ainda que não substancialmente diferente dos outros municípios metropolitanos (R\$ 145,81 por habitante) e dos demais municípios (R\$ 133,85).

---

<sup>87</sup> Os dados de formação municipal das Regiões Metropolitanas foram retirados da plataforma Governança Metropolitana no Brasil, desenvolvida pelo Ipea (<http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>).

**Tabela 30 – Despesas orçamentárias municipais de investimentos em 2018, por posição metropolitana**

Posição RM	Total Geral da Despesa (R\$)	Investimentos (R\$)	Investimentos (% da despesa)
Sede	178.622.693.877,28	6.497.709.477,93	3,64
Outros RM	151.272.127.890,36	8.125.350.902,17	5,37
Outros Mun.	248.205.288.281,24	12.479.635.130,12	5,03
<b>Total</b>	<b>578.100.110.048,88</b>	<b>27.102.695.510,22</b>	<b>4,69</b>

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento

**Tabela 31 – Despesas orçamentárias municipais de investimentos *per capita* em 2018, por posição metropolitana**

Posição RM	População	Despesa <i>per capita</i> (R\$)	Investimento <i>per capita</i> (R\$)
Sede	54.596.898	3.271,66	119,01
Outros RM	55.726.846	2.714,53	145,81
Outros Mun.	93.235.024	2.662,15	133,85
<b>Total</b>	<b>203.558.768</b>	<b>2.839,97</b>	<b>133,14</b>

Fonte: Sincofi/Finbra – Despesas e Receitas Anuais do Orçamento.

- **Posição na REGIC**

O segundo recorte municipal das despesas com investimentos em 2018 se dá na divisão dos municípios a partir de sua posição da Região de Influência das Cidades (Regic). A Tabela 32 mostra o balanço entre as despesas totais e a parte alocada para investimentos em 2018 para cada grupo da Regic. No agregado de todos os municípios considerados, 4,69% do total de despesas orçamentárias em 2018 foram direcionadas para investimentos.

Já na divisão da Regic, os municípios com posições de influência menores foram os que apresentaram maior porcentagem de investimentos na composição de suas despesas, a saber, os Centros Locais (6,01%), Centros de Zona (5,40%) e Centros Sub-Regionais (4,80%). As Metrôpoles, apesar de terem efetuado um volume maior de despesas em relação aos outros grupos, apresentou uma das menores porcentagens desses gastos em investimentos, 4,17%, apenas maior que as Capitais Regionais (3,90%).

**Tabela 32 - Despesas orçamentárias municipais de investimentos em 2018, por posição na REGIC**

Posição na Regic	Total Geral da Despesa (R\$)	Investimentos (R\$)	Investimentos (% da despesa)
Centro Local	134.122.766.604,81	8.058.506.218,76	6,01
Centro de Zona	29.424.419.366,29	1.587.651.945,46	5,40
Centro Sub-regional	79.286.238.873,78	3.809.618.932,75	4,80
Capital Regional	119.686.198.509,35	4.665.177.012,14	3,90
Metrópole	215.580.486.694,65	8.981.741.401,11	4,17
Total	578.100.110.048,88	27.102.695.510,22	4,69

Fonte: Sincofi/Finbra – Despesas Anuais do Orçamento.

Quando consideramos as despesas totais e de investimentos *per capita* (Tabela 33), os dados mostram que as maiores despesas com investimento por habitante ocorreram nos Centros Locais (R\$ 162,49 por habitante), Centros de Zona (R\$ 130,63) e Centros Sub-Regionais (129,39). As Capitais Regionais e Metrôpoles apresentaram maiores despesas totais *per capita* em 2018, de R\$ 2.859,46 por habitante e R\$ 3.057,34 por habitante, respectivamente, porém menores investimentos *per capita*, de R\$ 111,46 e R\$ 127,38 por habitante, respectivamente, ambos abaixo do agregado total de R\$ 133,14 por habitante.

**Tabela 33 – Despesas municipais *per capita* com investimento em 2018, por posição na REGIC**

Posição na Regic	População	Despesa <i>per capita</i> (R\$)	Investimento <i>per capita</i> (R\$)
Centro Local	49.594.390	2.704,39	162,49
Centro de Zona	12.153.369	2.421,09	130,63
Centro Sub-regional	29.442.419	2.692,93	129,39
Capital Regional	41.856.237	2.859,46	111,46
Metrópole	70.512.353	3.057,34	127,38
Total	203.558.768	2.839,97	133,14

Fonte: Sincofi/Finbra – Despesas Anuais do Orçamento.

- **Porte populacional dos municípios**

Por fim, consideramos também as despesas orçamentárias e os investimentos municipais em 2018 a partir da divisão municipal segundo seu porte demográfico, para verificar possíveis diferenças entre municípios mais e menos populosos. A Tabela 34 apresenta os dados de porcentagem das despesas totais alocadas em investimentos, para diferentes grupos

populacionais. De acordo com os dados do Finbra, as porcentagens de investimentos se mostram decrescentes conforme o número de habitantes dos municípios cresce, com maiores participações para municípios de até 2 mil habitantes (7,87%), de 2 mil a 5 mil habitantes (7,17%) e de 5 mil a 10 mil habitantes (6,92%). Quanto maior o porte populacional, menor é a taxa de investimento.

Já municípios de maior porte mostraram um menor percentual de gastos com investimentos, apesar de possuírem um volume maior de despesas orçamentárias. Destacam-se os municípios com 50 mil a 100 mil habitantes (4,21%), de 1 milhão a 5 milhões habitantes (3,87%), e São Paulo e Rio de Janeiro, acima de 5 milhões de habitantes (3%), todos com porcentagens abaixo do agregado total (4,69%).

A Tabela 35 apresenta as despesas e investimentos *per capita* para esses diferentes grupos populacionais. Em parte, devido ao menor número de habitantes, os municípios de menor porte populacional mostraram valores maiores de despesas e investimentos por habitante. Os municípios de até 2 mil habitantes apresentaram em 2018 um total de despesas *per capita* de R\$ 7.583,35 e de investimentos *per capita* de R\$ 597,06.

**Tabela 34 - Despesas orçamentárias municipais com investimento em 2018, por porte populacional**

Porte populacional	Total Geral da Despesa (R\$)	Investimentos (R\$)	Investimentos (% da despesa)
Até 2 mil	1.496.080.250,07	117.791.885,17	7,87
2 mil a 5 mil	17.442.867.444,14	1.250.425.488,55	7,17
5 mil a 10 mil	25.783.717.877,65	1.784.647.498,37	6,92
10 mil a 20 mil	50.402.111.473,14	3.129.459.867,64	6,21
20 mil a 50 mil	82.541.105.148,89	4.281.551.618,18	5,19
50 mil a 100 mil	59.203.816.319,09	2.490.500.704,87	4,21
100 mil a 200 mil	56.733.742.134,02	2.653.025.770,10	4,68
200 mil a 500 mil	87.424.531.993,86	4.072.336.143,98	4,66
500 mil a 1000 mil	54.885.449.781,38	2.488.027.921,20	4,53
1000 mil a 5000 mil	65.775.337.048,01	2.546.050.476,09	3,87
5000 mil ou mais	76.411.350.578,63	2.288.878.136,07	3,00
Total	578.100.110.048,88	27.102.695.510,22	4,69

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

**Tabela 35 - Despesas municipais *per capita* com investimentos em 2018, por grupo populacional**

Porte populacional	População	Despesa <i>per capita</i> (R\$)	Investimento <i>per capita</i> (R\$)
Até 2 mil	197.285	7.583,35	597,06
2 mil a 5 mil	3.943.515	4.423,18	317,08
5 mil a 10 mil	8.414.286	3.064,28	212,10
10 mil a 20 mil	18.925.387	2.663,20	165,36
20 mil a 50 mil	32.861.273	2.511,80	130,29
50 mil a 100 mil	23.784.103	2.489,22	104,71
100 mil a 200 mil	21.628.123	2.623,15	122,67
200 mil a 500 mil	31.782.985	2.750,67	128,13
500 mil a 1000 mil	19.248.136	2.851,47	129,26
1000 mil a 5000 mil	23.907.882	2.751,20	106,49
5000 mil ou mais	18.865.793	4.050,26	121,32
Total	203.558.768	2.839,97	133,14

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

Os municípios de 2 mil a 5 mil habitantes apresentaram despesas e investimentos *per capita* de R\$ 4.423,18 e R\$ 317,08, respectivamente. O terceiro grupo de municípios com maiores despesas *per capita* foram os acima de 5 milhões de habitantes (R\$ 4.050,26 por habitante), porém com um nível mais reduzido de investimentos por habitante (R\$ 121,32). Em termos gerais, os investimentos *per capita* decresceram conforme o porte populacional dos municípios, sendo os menores valores encontrados para os grupos de 50 mil a 100 mil habitantes (R\$ 104,71), de 1 milhão a 5 milhões de habitantes (R\$ 106,49), acima de 5 milhões de habitantes (R\$ 121,32) e de 100 mil a 200 mil habitantes (R\$ 122,67)

- **Considerações complementares sobre a análise das despesas orçamentárias**

Em síntese, o volume dos investimentos realizados pelos municípios sofreu forte decréscimo em termos reais (-41%) quando se compara o biênio de 2017-2018 com os anos de 2013 e 2014, passando de R\$ 37,0 bilhões para R\$ 21,87 bilhões ao ano, deflacionados a preços de 2018. O efeito foi disseminado no país e somente o conjunto de municípios de dois estados apresentaram crescimento real do investimento, Roraima (102,8%) e Mato Grosso (12,4%). Neste mesmo período, os investimentos também se reduziram em relação ao total das despesas, passando de 7,15% para 4,18% dos gastos, em média.

Em 2018 se verificou que as despesas orçamentárias municipais de investimentos *per capita* se mostraram mais relevantes para os demais municípios metropolitanos R\$ 145,80, do que para as sedes (R\$ 119,0) e os restante dos municípios (R\$ 133,85). As sedes metropolitanas apresentaram um comprometimento menor dos investimentos em relação ao total da despesa, 3,64%, frente a patamares superiores a 5% no caso das demais municipalidades. Segundo a divisão da Regic, os municípios com posições de influência menores foram os que apresentaram maior porcentagem de investimentos na composição de suas despesas, a saber, os Centros

Locais (6,0%), Centros de Zona (5,4%) e Centros Sub-Regionais (4,8%). Desta forma, os investimentos nos Centros Locais alcançam um valor superior *per capita* (R\$ 162,5) frente aos demais, e superior ao dos centros maiores, sendo tanto maior quanto menor for a população do município. Quanto maior o porte populacional, menor é a taxa de investimento. Estes dados demonstram a necessidade de ampliação de maior espaço orçamentário para a realização de investimentos na escala municipal, elemento essencial para produzir mudanças efetivas no meio urbano, o que demanda um esforço adicional, concentrado e direcionado na direção desta ampliação, buscando-se retomar, no mínimo os patamares apresentados no início da década de 2010.

### 3.4. Despesas municipais orçamentárias por função

Essa seção apresenta um quadro sintético das despesas dos municípios por função no orçamento municipal. Utilizamos também os dados do Finbra<sup>88</sup> para a composição desse quadro, dividido em duas partes: uma análise dos resultados para 2018 e uma breve investigação da evolução de 2013 a 2018. De forma similar às outras seções, dividimos os resultados por alguns recortes municipais, de modo a produzir alguns olhares para o comportamento das despesas entre os municípios brasileiros.

Demos destaque às despesas mais relacionadas ao desenvolvimento urbano, a saber: urbanismo, habitação e saneamento, agrupamos como gastos em desenvolvimento urbano. Também selecionamos outras despesas que consideramos importantes para a discussão sobre financiamento do desenvolvimento urbano, as despesas legislativas, administrativas, com assistência social, previdência social, saúde, educação e encargos especiais. Agrupamos as demais funções despendidas pelos municípios em um grupo de “outras despesas”.

O olhar sobre os recortes municipais foi realizado principalmente em relação ao total das despesas dos municípios, de modo a identificar, a partir das autodeclarações municipais que compõe o Finbra, de que forma esses recursos despendidos estão distribuídos entre as diferentes funções executadas pelos municípios, com especial destaque para a relevância da agenda urbana no contexto das despesas locais.

O recorte de despesas por função conta com conceitos regulamentados no plano nacional<sup>89</sup>, que devem ser seguidos pelos três entes da federação, mas pontualmente também pode estar sujeito à algumas variações interpretativas na sua aplicação, o que pode gerar algumas distorções nos números<sup>90</sup>. É possível verificar certo grau de divergência nas classificações, como, por exemplo, a inversão dos conceitos entre função e subfunção, a maior ou menor obediência

---

<sup>88</sup> SINCOFI/Declaração de Contas Anuais, Secretaria do Tesouro Nacional (<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>).

<sup>89</sup> As tabelas de classificações utilizadas na elaboração dos orçamentos públicos no Brasil são publicadas no Manual Técnico de Orçamento, editado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, podendo ser encontrado no seguinte endereço: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/335145>.

<sup>90</sup> Por exemplo, São Paulo é o único estado da federação que historicamente não apresenta despesas na função Urbanismo, devido a um entendimento consolidado ao longo do tempo de que esta não seria uma função precípua do nível estadual, apenas municipal. Entretanto, o estado adota a classificação de seus gastos nas subfunções relacionadas ao Urbanismo.

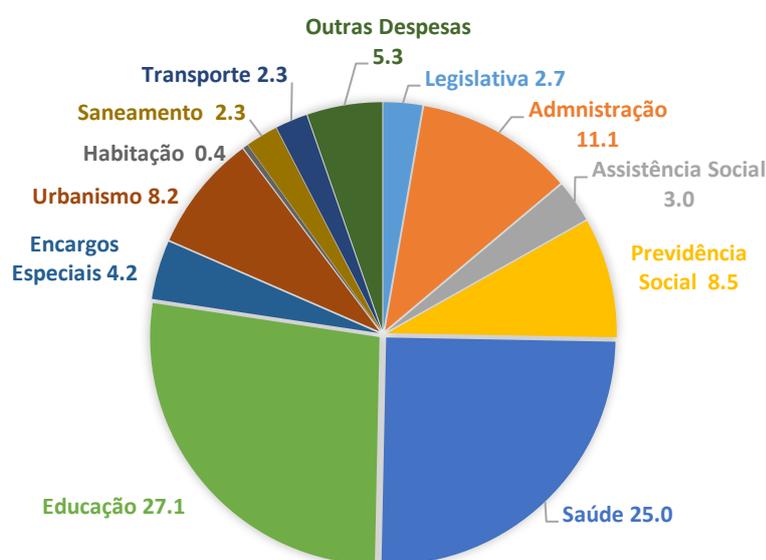
à hierarquia entre funções e subfunções (que não é obrigatória, podendo haver classificações cruzadas entre funções e subfunções de diferentes hierarquias). Por exemplo, em alguns casos esta dificuldade de classificação ocorre com transportes, dado que a subfunção 453 - Transportes Coletivos Urbanos está subordinada hierarquicamente à função urbanismo (15) e não à Função de Transporte (26). Por outro lado, municípios que possuem modais de transporte ferroviário ou hidroviário registram tais despesas nas subfunções relacionadas a função transporte. Assim, estudos específicos sobre o gasto em transporte se beneficiariam mais utilizando as classificações por subfunção do que por função. Entretanto, para os fins desta análise, em se tratando de grandes números, seu efeito é diluído quando se considera agrupamentos de municípios em escala nacional.

- **Distribuição das despesas por função em 2018**

O Gráfico 11 apresenta o peso de cada função nas despesas totais dos municípios em 2018. Esse quadro inicial mostra que 52,1% das despesas municipais por função em 2018 são comprometidas com as áreas de educação e saúde, que são áreas onde há um percentual mínimo obrigatório de gasto determinado pela legislação, e para as quais existem transferências obrigatórias de recursos dos estados e da União direcionados para estes fins. Em seguida, seguem-se as funções administrativa (11,1%), de previdência social (8,5%) e de urbanismo (8,2%), que se destacam em relação às demais funções.

Se somarmos as contas do que classificamos como típicas de desenvolvimento urbano (urbanismo, saneamento e habitação), estas representariam 10,9% do total das despesas municipais por função, em 2018, valor próximo ao das despesas administrativas. É importante considerar que os gastos com transporte coletivo urbano estão inclusos entre as despesas classificadas como urbanismo, mas que, no caso de outros modais, não (ferroviário e hidroviário de passageiros). Dentre as funções selecionadas, o menor direcionamento relativo de recursos se deu para a área de habitação, representando 0,4% das despesas totais, o que demonstra como as prefeituras gastam pouco neste tema e o quanto se depende de políticas federais para o acesso à moradia. Tido como um bem privado, o acesso à moradia no Brasil se assenta sobretudo num sistema de financiamento voltado ao endividamento das famílias, sendo que atualmente o maior gasto federal no setor é voltado a subsidiar as prestações do financiamento oneroso à casa própria.

**Gráfico 11: Participação das funções de despesas nas despesas totais por função dos municípios em 2018 (%)**



Fonte: Despesas por função - DCA/Finbra.

Considerando a diversidade de situações existentes, apresentamos a participação de cada uma dessas contas por recorte municipal, para se ter uma visão de maior amplitude sobre a distribuição dessas despesas por municípios em 2018.

#### • Região Geográfica dos Municípios

De forma inicial, consideramos o recorte municipal por região geográfica, de modo a investigar as diferenças entre regiões no que tange às despesas por função. As Tabelas 36, 37 e 38 apresentam o recorte geográfico do valor nominal das despesas por função, da participação relativa de cada função em relação ao total e de seu valor *per capita*, respectivamente.

Conforme apresentado na Tabela 37, para as funções que não classificamos como típicas de desenvolvimento urbano, mas que estão ligadas ao bem-estar da população dos municípios, chama a atenção a menor proporção de gastos do Sudeste com Administração (9,41%), frente aos demais, e os maiores gastos dessa região com a Previdência Social (10,74%). Com relação à Saúde, a região Norte mostra a menor participação em suas despesas (21,87%), porém uma maior participação nas despesas com Educação (34,56%), frente ao direcionamento das demais regiões.

Com relação aos grupos de contas que classificamos como tipicamente de desenvolvimento urbano, o Norte e o Sudeste mostraram uma maior porcentagem de suas despesas (12% e 11,5%, respectivamente). Com relação ao volume de gastos nessa categoria, o Norte apresentou maiores despesas em Urbanismo (9,9%) do que as demais regiões, enquanto o Sudeste apresentou despesas relativas mais elevadas em Saneamento (2,77%) e Transportes (3,03%).

Apesar de apresentarem uma porcentagem baixa para Habitação em todas as regiões, o Sudeste mostrou uma despesa relativa mais elevada para esse grupo (0,55%) em relação às demais regiões. Note-se que há um conjunto de despesas dificilmente comprimíveis, como as de previdência, administrativas, saúde e educação, que deixam pouco espaço para as demais políticas, como as relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Quando consideramos as despesas *per capita* por função (Tabela 38), no grupo de contas de desenvolvimento urbano o menor volume de recursos gasto por habitante ocorreu no Nordeste (R\$ 227), seguidos do Centro-Oeste (R\$ 219) e Norte (R\$ 246). O maior se deu para o Sudeste (R\$ 346). Quando olhamos a despesa *per capita* é possível ter uma melhor noção das desigualdades entre regiões, onde o principal destaque é o baixo gasto *per capita* com habitação, que é bem superior no Sudeste (R\$ 16,56), em comparação com o das demais regiões (com média de R\$ 4,7 *per capita*).

Esta desigualdade na escala das grandes regiões não permite identificar a imensa diversidade de situações encontradas em cada estado e entre os municípios, mas evidencia que, mesmo comprometendo percentuais muito próximos com despesas em desenvolvimento urbano, entre 9,4% e 12% dos seus orçamentos, os municípios do Sudeste e do Sul apresentam uma capacidade de gasto *per capita* 40% a 58% superior à dos municípios das demais regiões.

**Tabela 36 - Despesas por função dos municípios em 2018, por região geográfica (R\$)**

Região	Despesas Totais	Legislativa	Administração	Assistência Social	Previdência Social
Norte	37.324.436.955,00	947.092.340,55	4.822.129.509,26	1.229.871.437,15	985.910.638,54
Nordeste	126.819.099.114,79	3.844.153.455,17	15.576.459.722,60	3.744.259.441,16	7.200.650.792,57
Sudeste	264.209.050.311,58	6.888.555.865,76	24.859.468.264,06	7.413.951.549,69	28.381.969.200,57
Sul	90.368.467.187,38	2.221.634.068,07	11.003.588.172,91	3.013.955.117,32	7.839.959.796,58
Centro-Oeste	37.499.480.845,77	1.226.763.592,12	5.439.036.863,38	1.116.101.458,44	2.937.195.210,28
Total	556.220.534.414,52	15.128.199.321,67	61.700.682.532,21	16.518.139.003,76	47.345.685.638,54

Região	Saúde	Educação	Encargos Especiais	Transporte	Outras Despesas
Norte	8.161.992.687,72	12.900.337.468,88	1.345.405.972,26	615.959.894,66	1.839.395.989,23
Nordeste	32.496.565.757,73	41.446.540.393,22	3.030.960.761,65	763.216.452,17	5.831.122.646,11
Sudeste	65.692.137.815,77	64.234.018.661,71	14.408.339.648,75	8.009.938.359,97	13.992.469.482,33
Sul	22.779.449.751,80	21.997.922.160,26	3.688.515.256,58	2.269.641.712,12	6.243.853.578,45
Centro-Oeste	10.073.163.662,65	10.016.590.886,68	780.210.140,85	902.815.814,30	1.479.223.430,99
Total	139.203.309.675,67	150.595.409.570,75	23.253.431.780,09	12.561.572.233,22	29.386.065.127,11

Região	Desenvolvimento Urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento
Norte	4.476.341.016,75	3.695.946.238,21	83.649.426,24	696.745.352,30
Nordeste	12.885.169.692,41	11.144.823.692,08	189.383.051,61	1.550.962.948,72
Sudeste	30.328.201.462,97	21.568.893.661,38	1.452.242.568,24	7.307.065.233,35
Sul	9.309.947.573,29	6.762.331.880,92	195.757.277,35	2.351.858.415,02
Centro-Oeste	3.528.379.786,08	2.679.486.286,26	67.703.063,16	781.190.436,66
Total	60.528.039.531,50	45.851.481.758,85	1.988.735.386,60	12.687.822.386,05

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento por Função.

**Tabela 37 - Despesas por função dos municípios em 2018 em % do total, por região geográfica (%)**

Região	Despesas Totais (%)	Legislativa (%)	Administração (%)	Assistência Social (%)	Previdência Social (%)
Norte	100,0%	2,5%	12,9%	3,3%	2,6%
Nordeste	100,0%	3,0%	12,3%	3,0%	5,7%
Sudeste	100,0%	2,6%	9,4%	2,8%	10,7%
Sul	100,0%	2,5%	12,2%	3,3%	8,7%
Centro-Oeste	100,0%	3,3%	14,5%	3,0%	7,8%
Total	100,0%	2,7%	11,1%	3,0%	8,5%

Região	Saúde (%)	Educação (%)	Encargos Especiais (%)	Transporte (%)	Outras Despesas (%)
Norte	21,9%	34,6%	3,6%	1,7%	4,9%
Nordeste	25,6%	32,7%	2,4%	0,6%	4,6%
Sudeste	24,9%	24,3%	5,5%	3,0%	5,3%
Sul	25,2%	24,3%	4,1%	2,5%	6,9%
Centro-Oeste	26,9%	26,7%	2,1%	2,4%	3,9%
Total	25,0%	27,1%	4,2%	2,3%	5,3%

Região	Desenvolvimento Urbano (%)	Urbanismo (%)	Habitação (%)	Saneamento (%)
Norte	11,99%	9,90%	0,22%	1,87%
Nordeste	10,16%	8,79%	0,15%	1,22%
Sudeste	11,48%	8,16%	0,55%	2,77%
Sul	10,30%	7,48%	0,22%	2,60%
Centro-Oeste	9,41%	7,15%	0,18%	2,08%
Total	10,88%	8,24%	0,36%	2,28%

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

**Tabela 38 – Despesas *per capita* por função dos municípios em 2018, por região geográfica (%)**

Região	Despesas Totais	Legislativa	Administração	Assistência Social	Previdência Social
Norte	2.052,79	52,09	265,21	67,64	54,22
Nordeste	2.234,27	67,73	274,42	65,97	126,86
Sudeste	3.012,24	78,54	283,42	84,53	323,58
Sul	3.037,18	74,67	369,82	101,30	263,49
Centro-Oeste	2.331,20	76,26	338,12	69,38	182,59
<b>Total</b>	<b>2.667,79</b>	<b>72,56</b>	<b>295,93</b>	<b>79,23</b>	<b>227,08</b>

Região	Saúde	Educação	Encargos Especiais	Transporte	Outras Despesas
Norte	448,90	709,50	74,00	33,88	101,16
Nordeste	572,52	730,20	53,40	13,45	102,73
Sudeste	748,95	732,33	164,27	91,32	159,53
Sul	765,59	739,33	123,97	76,28	209,85
Centro-Oeste	626,21	622,69	48,50	56,12	91,96
<b>Total</b>	<b>667,66</b>	<b>722,30</b>	<b>111,53</b>	<b>60,25</b>	<b>140,94</b>

Região	Desenvolvimento Urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento
Norte	246,19	203,27	4,60	38,32
Nordeste	227,01	196,35	3,34	27,32
Sudeste	345,78	245,91	16,56	83,31
Sul	312,89	227,27	6,58	79,04
Centro-Oeste	219,34	166,57	4,21	48,56
<b>Total</b>	<b>290,31</b>	<b>219,92</b>	<b>9,54</b>	<b>60,85</b>

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento.

- **Posição na Região Metropolitana (RM)**

As Tabelas 39, 40 e 41 apresentam as despesas por função a partir do recorte por posição metropolitana, em valores nominais, relativos ao total de despesas e valores *per capita*, respectivamente. De forma análoga às seções anteriores, esse recorte divide os municípios em sedes metropolitanas, outros municípios que fazem parte de alguma Região Metropolitana (RM) mas não são sua sede, e os demais municípios que não pertencem a uma RM. A partir desse recorte esperamos investigar se existe alguma diferença significativa em termos de composição de gastos dos municípios metropolitanos frente aos demais.

Na comparação entre municípios pertencentes ou não a uma região metropolitana, as sedes metropolitanas se destacam por possuir uma participação relativa maior de suas despesas em desenvolvimento urbano, com destaques para o Urbanismo (9%) e Transportes (3,7%), e uma porcentagem de quase o dobro da média nacional em Previdência Social (15,51%) (ver Tabela 40). Já os municípios que não fazem parte de uma RM em geral possuem um gasto menor em desenvolvimento urbano referente às contas selecionadas.

Para as demais contas que não agrupamos como desenvolvimento urbano, o quadro se inverte um pouco, onde municípios fora de uma RM apresentaram uma porcentagem maior de suas despesas para essas contas em relação a municípios metropolitanos, com exceção da já mencionada Previdência Social e de despesas com Encargos Especiais (7,11% para Sedes Metropolitanas e 2,49% para municípios fora de RMs). Destaca-se para esse outro grupo de contas as despesas com Educação (30,60% para demais municípios e 28,41% para municípios pertencentes a RMs, contra 20,75% para sedes) e gastos com Administração (13,16% para outros municípios, 12,21% para municípios em RMs e 7,08% para sedes).

Com relação às despesas *per capita* (Tabela 41), os maiores gastos se referem à Saúde e Educação. Para a Saúde, as sedes metropolitanas despenderam em 2018 um volume maior de recursos por habitante (R\$ 737,57), seguidas do grupo de outros municípios metropolitanos (R\$ 639,97) e de outros municípios fora de RMs (R\$ 644,53). Já para as despesas com Educação esse quadro se inverte, com o grupo de outros municípios com maiores despesas por habitante (R\$ 763,27), seguidos de outros municípios pertencentes à RMs (R\$ 739,07) e sedes metropolitanas (R\$ 631,85).

Para o grupo de contas de desenvolvimento urbano, as Sedes Metropolitanas (R\$ 375) apresentaram em 2018 as maiores despesas por habitante, bastante superiores às dos municípios não pertencentes à uma RM (R\$ 240,75). Outros municípios pertencentes às RMs também apresentaram um volume maior de despesas com desenvolvimento urbano (R\$ 293,94). Na comparação entre os três grupos desse recorte, as maiores diferenças se mostraram para despesas *per capita* com Habitação (R\$ 24,35 para sedes e R\$ 3,33 para os não metropolitanos), o mesmo ocorrendo com urbanismo e saneamento, em uma menor proporção.

**Tabela 39 – Despesas por função dos municípios em 2018, por posição metropolitana (R\$)**

Posição RM	Despesas Totais	Legislativa	Administração	Assistência Social	Previdência Social
Sede	166.271.540.978,18	3.627.345.328,74	11.768.978.015,68	4.082.312.888,05	25.795.583.014,36
Outros RM	146.965.621.356,66	4.142.711.491,54	17.951.428.083,42	4.228.437.073,81	9.514.993.252,86
Outros Mun.	242.983.372.079,68	7.358.142.501,39	31.980.276.433,11	8.207.389.041,90	12.035.109.371,32
Total	556.220.534.414,52	15.128.199.321,67	61.700.682.532,21	16.518.139.003,76	47.345.685.638,54

Posição RM	Saúde	Educação	Encargos Especiais	Transporte	Outras Despesas
Sede	40.269.176.941,09	34.497.256.800,63	11.829.802.554,11	6.122.912.442,93	7.806.130.006,23
Outros RM	36.151.981.005,00	41.749.743.386,31	5.364.702.625,28	2.329.349.915,12	8.927.781.752,36
Outros Mun.	62.782.151.729,58	74.348.409.383,81	6.058.926.600,70	4.109.309.875,17	12.652.153.368,52
Total	139.203.309.675,67	150.595.409.570,75	23.253.431.780,09	12.561.572.233,22	29.386.065.127,11

Posição RM	Desenvolvimento Urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento
Sede	20.472.042.986,36	14.965.477.136,99	1.329.471.363,04	4.177.094.486,33
Outros RM	16.604.492.770,96	12.895.250.617,42	334.425.471,65	3.374.816.681,89
Outros Mun.	23.451.503.774,18	17.990.754.004,44	324.838.551,91	5.135.911.217,83
Total	60.528.039.531,50	45.851.481.758,85	1.988.735.386,60	12.687.822.386,05

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Plataforma da Governança Metropolitana no Brasil (Ipea).

**Tabela 40 – Despesas por função dos municípios em 2018 em % do total, por posição metropolitana**

Posição RM	Despesas Totais (%)	Legislativa (%)	Administração (%)	Assistência Social (%)	Previdência Social (%)
Sede	100,0%	2,2%	7,1%	2,5%	15,5%
Outros RM	100,0%	2,8%	12,2%	2,9%	6,5%
Outros Mun.	100,0%	3,0%	13,2%	3,4%	5,0%
Total	100,0%	2,7%	11,1%	3,0%	8,5%

Posição RM	Saúde (%)	Educação (%)	Encargos Especiais (%)	Transporte (%)	Outras Despesas (%)
Sede	24,2%	20,8%	7,1%	3,7%	4,7%
Outros RM	24,6%	28,4%	3,7%	1,6%	6,1%
Outros Mun.	25,8%	30,6%	2,5%	1,7%	5,2%
Total	25,0%	27,1%	4,2%	2,3%	5,3%

Posição na RM	Desenvolvimento Urbano (%)	Urbanismo (%)	Habitação (%)	Saneamento (%)
Sede	12,3%	9,0%	0,8%	2,5%
Outros RM	11,3%	8,8%	0,2%	2,3%
Outros Mun.	9,6%	7,4%	0,1%	2,1%
Total	10,9%	8,2%	0,4%	2,3%

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Plataforma da Governança Metropolitana no Brasil (Ipea).

**Tabela 41 – Despesas *per capita* por função do município em 2018, por posição metropolitana**

Posição na RM	Despesas Totais	Legislativa	Administração	Assistência Social	Previdência Social
Sede	3.045,44	66,44	215,56	74,77	472,47
Outros RM	2.601,63	73,34	317,78	74,85	168,44
Outros Mun.	2.494,48	75,54	328,31	84,26	123,55
Total	2.667,79	72,56	295,93	79,23	227,08

Posição na RM	Saúde	Educação	Encargos Especiais	Transporte	Outras Despesas
Sede	737,57	631,85	216,68	112,15	142,98
Outros RM	639,97	739,07	94,97	41,23	158,04
Outros Mun.	644,53	763,27	62,20	42,19	129,89
Total	667,66	722,30	111,53	60,25	140,94

Posição na RM	Desenvolvimento Urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento
Sede	374,97	274,11	24,35	76,51
Outros RM	293,94	228,28	5,92	59,74
Outros Mun.	240,75	184,69	3,33	52,73
Total	290,31	219,92	9,54	60,85

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Plataforma da Governança Metropolitana no Brasil (Ipea).

Como seria de se esperar, considerando suas funções na malha urbana, os quadros acima demonstram que as sedes metropolitanas dispõem uma proporção maior das suas receitas em desenvolvimento urbano (12,3%) do que os demais recortes, apresentando um gasto *per capita* mais elevado (cerca de 375 reais *per capita*), seguidas pelos demais municípios metropolitanos (294 reais *per capita*) enquanto os não metropolitanos alcançam apenas o montante de R\$ 241 p/c, que comprometem 9,6% dos seus orçamentos.

- **Posição na Regic**

O terceiro recorte proposto para a análise de despesas por função se dá na divisão dos municípios por sua posição na Região de Influência das Cidades (Regic) (IBGE 2020). Esse recorte permite uma visão diferente do recorte metropolitano, uma vez que considera os fatores de atração dos municípios e sua capacidade de influência à outras regiões.

As Tabelas 42, 43 e 44 apresentam os resultados das despesas por função em 2018 em valores nominais, em porcentagem das despesas totais e em valores *per capita*, pela posição de hierarquia da Regic. As participações das despesas referentes ao desenvolvimento urbano em relação às despesas totais são crescentes com relação à hierarquia da Regic, onde as metrópoles (12,23%), capitais regionais (11,35%) e centros sub-regionais (11,33%) têm uma porcentagem maior que centros de zona (9,12%) e centros locais (8,53%).

Com relação às demais contas, a porcentagem de despesas foi mais variada em relação aos grupos da Regic. Os centros locais e centros de zona apresentaram uma maior porcentagem de suas despesas em gastos com Administração (14,22% e 12,21%, respectivamente), na área Legislativa (3,29% e 2,86%) e em Educação (33,47% e 32,53%), em relação aos outros grupos. Já para Encargos Especiais (6,74% para metrópoles e 3,66% para capitais regionais) e especialmente para a Previdência Social (13,43% para metrópoles e 8,87% para capitais regionais), as porcentagens de gastos no total foram maiores para metrópoles e capitais regionais.

A Tabela 44 apresenta as despesas por habitante para os grupos da Regic. Com relação às contas que não compõem o grupo desenvolvimento urbano, os centros locais (R\$ 101,40 por habitante) e centros de zona (R\$ 82,90) apresentaram despesas por habitante maiores para Assistência Social em relação às metrópoles (R\$ 68,43). Já os gastos *per capita* com Previdência Social foram mais desiguais entre os grupos da Regic, com as metrópoles apresentando um volume maior de gastos por habitante (R\$ 367,98) em relação aos centros locais (R\$ 80,85). De forma análoga aos outros recortes, os municípios enquadrados em grupos típicos de uma matriz socioeconômica mais desenvolvida possuem maiores despesas *per capita* com Saúde, porém, menores com Educação. No campo da Saúde, as capitais regionais possuíam maiores despesas *per capita* (R\$ 769,90), frente as menores realizadas pelos centros de zona (R\$ 603,49). Já na Educação, os centros locais mostraram uma despesa de R\$ 875,47 por habitante, e as metrópoles com R\$ 631,59.

Para o grupo de contas de desenvolvimento urbano, as metrópoles e capitais regionais mostraram em 2018 um volume de despesas *per capita* maiores do que os municípios com menor influência na Regic, de R\$ 335,22 por habitante e R\$ 311,04, respectivamente, frente aos R\$ 261,86 dos centros de zona e R\$ 284,93 dos centros locais. Com relação às contas específicas de Desenvolvimento Urbano, destaca-se as despesas com Habitação das metrópoles (R\$ 19,58), substancialmente maiores que as capitais regionais (R\$ 5,84), o segundo grupo da Regic que mais gastou em termos *per capita* para essa função. Os gastos com Urbanismo foram menores para os centros locais (R\$ 189,85 por habitante) e centros de zona (R\$ 172,60), relativo aos outros grupos. E nos gastos com Saneamento as capitais regionais mostraram o maior volume (R\$ 90,64 por habitante), seguidas dos centros sub-regionais (R\$ 74,03), das metrópoles (R\$ 62,67), centros de zona (R\$ 40,07) e centros locais (R\$ 30,92).

**Tabela 42 - Despesas por função dos municípios em 2018, por posição na Regic (R\$)**

<b>Posição na Regic</b>	<b>Despesas Totais</b>	<b>Legislativa</b>	<b>Administração</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência Social</b>
Centro Local	132.820.491.757,62	4.365.682.315,79	18.893.290.662,73	5.149.227.585,22	4.105.879.241,40
Centro de Zona	28.788.866.694,31	823.582.481,67	3.514.216.292,66	1.014.741.800,06	1.288.385.219,04
Centro Sub-regional	76.976.554.050,50	2.175.787.519,48	9.413.200.717,33	2.306.099.457,73	4.534.782.525,38
Capital Regional	114.959.212.495,42	2.872.314.572,85	13.644.661.076,91	2.987.156.981,88	10.201.961.449,78
Metrópole	202.675.409.416,67	4.890.832.431,88	16.235.313.782,58	5.060.913.178,87	27.214.677.202,94
<b>Total</b>	<b>556.220.534.414,52</b>	<b>15.128.199.321,67</b>	<b>61.700.682.532,21</b>	<b>16.518.139.003,76</b>	<b>47.345.685.638,54</b>

<b>Posição na Regic</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Encargos Especiais</b>	<b>Transporte</b>	<b>Outras Despesas</b>
Centro Local	31.874.013.215,38	44.458.251.670,17	2.556.253.051,40	3.134.027.786,60	6.948.386.587,44
Centro de Zona	7.380.063.587,11	9.365.777.310,36	667.996.202,41	575.254.682,29	1.531.879.540,08
Centro Sub-regional	20.415.217.253,20	22.061.527.248,17	2.170.822.971,23	833.650.485,81	4.346.402.762,12
Capital Regional	32.314.524.883,96	27.999.590.047,64	4.202.444.729,87	1.256.053.305,41	6.425.571.122,64
Metrópole	47.219.490.736,02	46.710.263.294,41	13.655.914.825,18	6.762.585.973,11	10.133.825.114,83
<b>Total</b>	<b>139.203.309.675,67</b>	<b>150.595.409.570,75</b>	<b>23.253.431.780,09</b>	<b>12.561.572.233,22</b>	<b>29.386.065.127,11</b>

<b>Posição na REGIC</b>	<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>Urbanismo</b>	<b>Habitação</b>	<b>Saneamento</b>
Centro Local	11.335.479.641,49	9.641.121.439,56	123.927.934,83	1.570.430.267,10
Centro de Zona	2.626.969.578,63	2.110.695.750,15	26.207.935,15	490.065.893,33
Centro Sub-regional	8.719.063.110,05	6.385.611.214,13	145.365.490,17	2.188.086.405,75
Capital Regional	13.054.934.324,48	9.005.526.561,71	244.961.195,98	3.804.446.566,79
Metrópole	24.791.592.876,85	18.708.526.793,30	1.448.272.830,47	4.634.793.253,08
<b>Total</b>	<b>60.528.039.531,50</b>	<b>45.851.481.758,85</b>	<b>1.988.735.386,60</b>	<b>12.687.822.386,05</b>

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

**Tabela 43 - Despesas por função dos municípios em 2018 em % do total, por posição na Regic (%)**

<b>Posição na Regic</b>	<b>Despesas Totais (%)</b>	<b>Legislativa (%)</b>	<b>Administração (%)</b>	<b>Assistência Social (%)</b>	<b>Previdência Social (%)</b>
Centro Local	100,0%	3,3%	14,2%	3,9%	3,1%
Centro de Zona	100,0%	2,9%	12,2%	3,5%	4,5%
Centro Sub-regional	100,0%	2,8%	12,2%	3,0%	5,9%
Capital Regional	100,0%	2,5%	11,9%	2,6%	8,9%
Metrópole	100,0%	2,4%	8,0%	2,5%	13,4%
Total	100,0%	2,7%	11,1%	3,0%	8,5%

<b>Posição na Regic</b>	<b>Saúde (%)</b>	<b>Educação (%)</b>	<b>Encargos Especiais (%)</b>	<b>Transporte (%)</b>	<b>Outras Despesas (%)</b>
Centro Local	24,0%	33,5%	1,9%	2,4%	5,2%
Centro de Zona	25,6%	32,5%	2,3%	2,0%	5,3%
Centro Sub-regional	26,5%	28,7%	2,8%	1,1%	5,7%
Capital Regional	28,1%	24,4%	3,7%	1,1%	5,6%
Metrópole	23,3%	23,1%	6,7%	3,3%	5,0%
Total	25,0%	27,1%	4,2%	2,3%	5,3%

<b>Posição na Regic</b>	<b>Desenvolvimento Urbano (%)</b>	<b>Urbanismo (%)</b>	<b>Habitação (%)</b>	<b>Saneamento (%)</b>
Centro Local	8,5%	7,3%	0,1%	1,2%
Centro de Zona	9,1%	7,3%	0,1%	1,7%
Centro Sub-regional	11,3%	8,3%	0,2%	2,8%
Capital Regional	11,4%	7,8%	0,2%	3,3%
Metrópole	12,2%	9,2%	0,7%	2,3%
Total	10,9%	8,2%	0,4%	2,3%

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

**Tabela 44 – Despesas *per capita* por função do município em 2018, por posição na Regic (R\$)**

Posição na REGIC	Despesas Totais	Legislativa	Administração	Assistência Social	Previdência Social
Centro Local	2.615,50	85,97	372,05	101,4	80,85
Centro de Zona	2.354,16	67,35	287,37	82,98	105,36
Centro Sub-regional	2.604,46	73,62	318,49	78,03	153,43
Capital Regional	2.738,93	68,43	325,09	71,17	243,06
Metrópole	2.740,48	66,13	219,53	68,43	367,98
Total	2.667,79	72,56	295,93	79,23	227,08

Posição na REGIC	Saúde	Educação	Encargos Especiais	Transporte	Outras Despesas
Centro Local	627,66	875,47	50,34	61,72	136,83
Centro de Zona	603,49	765,87	54,62	47,04	125,27
Centro Sub-regional	690,74	746,44	73,45	28,21	147,06
Capital Regional	769,9	667,1	100,12	29,93	153,09
Metrópole	638,48	631,59	184,65	91,44	137,02
Total	667,66	722,3	111,53	60,25	140,94

Posição na REGIC	Desenvolvimento Urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento
Centro Local	223,21	189,85	2,44	30,92
Centro de Zona	214,81	172,60	2,14	40,07
Centro Sub-regional	295,00	216,05	4,92	74,03
Capital Regional	311,04	214,56	5,84	90,64
Metrópole	335,22	252,97	19,58	62,67
Total	290,31	219,92	9,54	60,85

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Regiões de Influência das Cidades (IBGE).

- **Porte Populacional**

Por fim, as Tabelas 45, 46 e 47 apresentam as despesas por função por porte populacional dos municípios, em seus valores nominais, por porcentagem da despesa total e por valores *per capita*, respectivamente. Em um primeiro olhar, percebe-se um peso maior das despesas com Previdência Social de municípios com maior porte populacional, acima de 7% para municípios com mais de 200 mil habitantes. Para essa conta, municípios com até 2 mil habitantes apresentaram uma despesa com previdência de 2,66% do total, enquanto as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro em média mostraram quase 20% do total de despesas com a Previdência Social. Por outro lado, o quadro se inverte quando consideramos gastos com Administração, em que municípios de menor porte demográfico apresentaram uma porcentagem maior de suas despesas com essa conta (18,42% para municípios com até 2 mil habitantes) frente aos mais populosos.

As porcentagens de despesas com Saúde se mostraram mais semelhantes entre os diferentes grupos populacionais, com uma maior porcentagem para municípios entre 500 mil e um milhão de habitantes (28,88%) e de 1 milhão a 5 milhões (27,40%). São Paulo e Rio de Janeiro mostraram a menor participação na Saúde em relação a suas despesas totais (19,37%). No que tange à Educação, o quadro foi mais variável, com as menores porcentagens para municípios com até 2 mil habitantes (19,92%) e entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes (19,06%). As maiores porcentagens se mostraram para os grupos nas faixas entre 5 mil e 100 mil habitantes. As despesas com Encargos Especiais se mostraram crescente com o porte populacional do município, representando quase 10% para municípios com mais de 5 milhões de habitantes. Já com relação à Assistência Social, os municípios de menor porte populacional despenderam uma maior porcentagem de seus gastos comparados com os de maior porte.

No agregado das contas que consideramos como Desenvolvimento Urbano, na comparação entre os grupos populacionais as despesas relativas mostraram uma curva em U, com municípios de menor e maior porte com maiores porcentagens de suas despesas nessa área (16,11% das despesas para municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes e 18,01% para acima de 5 milhões de habitantes, frente a 14,36% para até 2 mil habitantes e 12,53% para municípios entre 2 mil e 5 mil habitantes).

Na comparação entre esses extremos, percebe-se um maior peso para municípios de maior porte com despesas em Urbanismo. São Paulo e Rio de Janeiro mostraram uma porcentagem maior em despesas com Habitação frente aos demais grupos, ainda que baixa em relação as demais contas, de 1,19%. No campo de Saneamento as porcentagens se mostram praticamente crescentes conforme o grupo populacional, porém com queda nas porcentagens para os municípios acima de 5 milhões de habitantes (1,30%, comparado com 4,01% para municípios entre 1 milhão e 5 milhões de habitantes). Já as despesas com Transportes se mostraram mais altas para os grupos extremos, com 7,36% para municípios de até 2 mil habitantes, 4,5% para municípios entre 2 mil e 5 mil habitantes e 7,49% para São Paulo e Rio de Janeiro.

Quando analisamos as despesas *per capita*, a soma das despesas de municípios com até 2 mil habitantes se mostrou substancialmente mais elevada que os demais grupos populacionais. Dentre as despesas com esse grupo populacional, destacam-se os gastos com Administração (R\$ 1371,50), Saúde (R\$ 1797,27), Educação (R\$ 1482,52) e Encargos Especiais (R\$ 1068,63). As

despesas com essas funções também foram elevadas para municípios entre 2 e 5 mil habitantes. Os gastos por habitante com Assistência Social foram destacadamente maiores para municípios com até 2 mil habitantes (R\$ 378,60 por habitante) e de 2 mil a 5 mil habitantes (R\$ 208,66) frente a municípios de maior porte populacional. Para a conta de Previdência Social, municípios maiores de 5 milhões de habitantes apresentaram a maior despesa *per capita*, de R\$ 742,04 por habitante.

Com relação às despesas com Desenvolvimento Urbano, os municípios com até 2 mil habitantes apresentaram um volume maior de despesas *per capita* (R\$ 1.068,63), seguidos dos acima de 5 milhões de habitantes (R\$ 670,62) e dos de 2 mil a 5 mil habitantes (R\$ 541,54). Os maiores volumes de despesas *per capita* se concentraram no Urbanismo e Transporte, ainda que para o campo de Transporte o montante despendido por habitante mostrou uma maior desigualdade entre os grupos populacionais (enquanto os municípios com até 2 mil habitantes tiveram uma despesa de R\$ 547,50 nesse campo, os municípios de 50 mil a 100 mil habitantes mostraram uma despesa de R\$ 18,81 por habitante, valor próximo apresentado por outros grupos populacionais). As despesas com Saneamento mostraram valores mais variados entre os grupos populacionais, com maiores gastos por habitante para municípios entre 100 mil e 5 milhões de habitantes e municípios com até 2 mil habitantes. Por fim, as despesas com habitação foram maiores para municípios mais populosos, de R\$ 15,89 para municípios de 1 milhão a 5 milhões e de R\$ 44,23 por habitante para municípios com mais de 5 milhões de habitantes, uma diferença significativa frente aos municípios de 10 mil a 20 mil habitantes, com a menor despesa *per capita* para Habitação, de R\$ 2,50 por habitante.

**Tabela 45 - Despesas por função dos municípios em 2018, por porte demográfico (R\$)**

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Despesas Totais</b>	<b>Legislativa</b>	<b>Administração</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência Social</b>
Até 2 mil	1.482.733.059,70	64.196.334,51	273.288.586,44	75.440.493,55	39.507.364,93
2 mil a 5 mil	17.301.327.148,83	712.064.399,88	2.948.405.271,33	841.881.136,90	464.896.010,03
5 mil a 10 mil	25.510.498.899,38	928.699.757,19	3.916.868.827,98	1.076.561.272,91	739.647.976,90
10 mil a 20 mil	49.861.421.760,51	1.618.319.331,59	6.844.244.934,61	1.898.187.437,09	1.522.037.120,17
20 mil a 50 mil	81.067.824.868,95	2.433.638.452,95	10.700.783.975,14	2.784.831.046,11	3.227.608.222,43
50 mil a 100 mil	57.905.011.426,38	1.670.754.849,51	7.058.457.070,41	1.750.572.348,39	2.947.140.448,04
100 mil a 200 mil	54.914.881.723,86	1.454.252.332,45	6.696.479.556,10	1.676.084.276,67	3.357.053.112,98
200 mil a 500 mil	84.076.303.764,15	2.291.597.141,88	9.998.159.175,07	2.217.844.931,83	6.580.487.268,91
500 mil a 1000 mil	52.188.679.095,90	1.153.930.800,52	5.883.012.499,09	1.006.780.588,45	6.612.097.529,28
1000 mil a 5000 mil	61.842.708.955,09	1.320.241.949,66	5.481.079.265,02	1.437.343.263,20	7.855.950.009,76
5000 mil ou mais	70.069.143.711,77	1.480.503.971,53	1.899.903.371,02	1.752.612.208,66	13.999.260.575,11
<b>Total</b>	<b>556.220.534.414,52</b>	<b>15.128.199.321,67</b>	<b>61.700.682.532,21</b>	<b>16.518.139.003,76</b>	<b>47.345.685.638,54</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Encargos Especiais</b>	<b>Transporte</b>	<b>Outras Despesas</b>
Até 2 mil	358.127.913,49	295.421.346,67	21.722.019,75	109.096.517,68	142.091.433,25
2 mil a 5 mil	4.233.316.924,15	4.362.142.225,68	309.785.506,79	778.613.636,51	1.243.822.545,38
5 mil a 10 mil	6.287.175.111,21	7.685.205.213,95	513.245.981,35	828.923.509,64	1.385.269.706,88
10 mil a 20 mil	12.242.822.188,74	16.532.641.946,72	1.025.093.809,35	1.132.740.028,88	2.570.308.252,00
20 mil a 50 mil	19.717.509.837,65	27.464.556.291,87	1.854.187.809,65	1.177.520.479,09	4.185.154.322,55
50 mil a 100 mil	14.938.229.697,75	18.428.849.476,98	1.491.514.170,87	453.063.850,69	3.247.273.508,54
100 mil a 200 mil	13.851.199.803,06	15.921.513.638,82	2.093.348.680,71	492.779.172,32	3.116.113.296,87
200 mil a 500 mil	21.985.741.313,43	21.872.175.838,61	3.101.076.829,05	825.587.445,13	5.208.195.514,62
500 mil a 1000 mil	15.071.780.007,99	11.229.471.777,58	2.099.934.663,47	959.846.728,06	2.279.061.149,74
1000 mil a 5000 mil	16.942.057.441,22	11.784.726.439,13	3.940.189.850,32	558.501.161,39	3.121.038.082,38
5000 mil ou mais	13.575.349.436,98	15.018.705.374,74	6.803.332.458,78	5.244.899.703,83	2.887.737.314,90
<b>Total</b>	<b>139.203.309.675,67</b>	<b>150.595.409.570,75</b>	<b>23.253.431.780,09</b>	<b>12.561.572.233,22</b>	<b>29.386.065.127,11</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>Urbanismo</b>	<b>Habitação</b>	<b>Saneamento</b>
Até 2 mil	103.841.049,43	85.949.430,43	1.259.834,28	16.631.784,72
2 mil a 5 mil	1.406.399.492,18	1.209.803.352,28	28.817.401,79	167.778.738,11
5 mil a 10 mil	2.148.901.541,37	1.830.105.287,28	36.621.438,61	282.174.815,48
10 mil a 20 mil	4.475.026.711,36	3.857.208.072,87	48.172.491,15	569.646.147,34
20 mil a 50 mil	7.522.034.431,51	6.190.927.681,65	94.535.883,89	1.236.570.865,97
50 mil a 100 mil	5.919.156.005,20	4.523.980.813,61	64.931.286,36	1.330.243.905,23
100 mil a 200 mil	6.256.057.853,88	4.612.387.434,99	69.984.705,78	1.573.685.713,11
200 mil a 500 mil	9.995.438.305,62	7.112.720.000,66	243.745.248,60	2.638.973.056,36
500 mil a 1000 mil	5.892.763.351,72	4.272.003.539,69	139.253.146,37	1.481.506.665,66
1000 mil a 5000 mil	9.401.581.493,01	6.493.292.512,07	427.057.228,48	2.481.231.752,46
5000 mil ou mais	7.406.839.296,22	5.663.103.633,32	834.356.721,29	909.378.941,61
<b>Total</b>	<b>60.528.039.531,50</b>	<b>45.851.481.758,85</b>	<b>1.988.735.386,60</b>	<b>12.687.822.386,05</b>

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Estimativas Populacionais do IBGE.

**Tabela 46 - Despesas por função dos municípios em 2018 em % do total, por porte demográfico (%)**

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Despesas Totais</b>	<b>Legislativa</b>	<b>Administração</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência Social</b>
Até 2 mil	100,0%	4,3%	18,4%	5,1%	2,7%
2 mil a 5 mil	100,0%	4,1%	17,0%	4,9%	2,7%
5 mil a 10 mil	100,0%	3,6%	15,4%	4,2%	2,9%
10 mil a 20 mil	100,0%	3,3%	13,7%	3,8%	3,1%
20 mil a 50 mil	100,0%	3,0%	13,2%	3,4%	4,0%
50 mil a 100 mil	100,0%	2,9%	12,2%	3,0%	5,1%
100 mil a 200 mil	100,0%	2,7%	12,2%	3,1%	6,1%
200 mil a 500 mil	100,0%	2,7%	11,9%	2,6%	7,8%
500 mil a 1000 mil	100,0%	2,2%	11,3%	1,9%	12,7%
1000 mil a 5000 mil	100,0%	2,1%	8,9%	2,3%	12,7%
5000 mil ou mais	100,0%	2,1%	2,7%	2,5%	20,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>2,7%</b>	<b>11,1%</b>	<b>3,0%</b>	<b>8,5%</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Encargos Especiais</b>	<b>Transporte</b>	<b>Outras Despesas</b>
Até 2 mil	24,2%	19,9%	1,5%	7,4%	9,6%
2 mil a 5 mil	24,5%	25,2%	1,8%	4,5%	7,2%
5 mil a 10 mil	24,7%	30,1%	2,0%	3,3%	5,4%
10 mil a 20 mil	24,6%	33,2%	2,1%	2,3%	5,2%
20 mil a 50 mil	24,3%	33,9%	2,3%	1,5%	5,2%
50 mil a 100 mil	25,8%	31,8%	2,6%	0,8%	5,6%
100 mil a 200 mil	25,2%	29,0%	3,8%	0,9%	5,7%
200 mil a 500 mil	26,2%	26,0%	3,7%	1,0%	6,2%
500 mil a 1000 mil	28,9%	21,5%	4,0%	1,8%	4,4%
1000 mil a 5000 mil	27,4%	19,1%	6,4%	0,9%	5,1%
5000 mil ou mais	19,4%	21,4%	9,7%	7,5%	4,1%
<b>Total</b>	<b>25,0%</b>	<b>27,1%</b>	<b>4,2%</b>	<b>2,3%</b>	<b>5,3%</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>Urbanismo</b>	<b>Habitação</b>	<b>Saneamento</b>
Até 2 mil	7,0%	5,8%	0,1%	1,1%
2 mil a 5 mil	8,1%	7,0%	0,2%	1,0%
5 mil a 10 mil	8,4%	7,2%	0,1%	1,1%
10 mil a 20 mil	9,0%	7,7%	0,1%	1,1%
20 mil a 50 mil	9,3%	7,6%	0,1%	1,5%
50 mil a 100 mil	10,2%	7,8%	0,1%	2,3%
100 mil a 200 mil	11,4%	8,4%	0,1%	2,9%
200 mil a 500 mil	11,9%	8,5%	0,3%	3,1%
500 mil a 1000 mil	11,3%	8,2%	0,3%	2,8%
1000 mil a 5000 mil	15,2%	10,5%	0,7%	4,0%
5000 mil ou mais	10,6%	8,1%	1,2%	1,3%
Total	10,9%	8,2%	0,4%	2,3%

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Estimativas Populacionais do IBGE.

**Tabela 47 – Despesas *per capita* por função do município em 2018, por porte demográfico (R\$)**

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Despesas Totais</b>	<b>Legislativa</b>	<b>Administração</b>	<b>Assistência Social</b>	<b>Previdência Social</b>
Até 2 mil	7.441,12	322,17	1.371,50	378,6	198,27
2 mil a 5 mil	4.288,05	176,48	730,75	208,66	115,22
5 mil a 10 mil	2.971,34	108,17	456,22	125,39	86,15
10 mil a 20 mil	2.584,93	83,9	354,82	98,41	78,91
20 mil a 50 mil	2.427,70	72,88	320,45	83,4	96,66
50 mil a 100 mil	2.403,45	69,35	292,97	72,66	122,33
100 mil a 200 mil	2.510,08	66,47	306,09	76,61	153,45
200 mil a 500 mil	2.625,20	71,55	312,18	69,25	205,47
500 mil a 1000 mil	2.711,36	59,95	305,64	52,31	343,52
1000 mil a 5000 mil	2.300,47	49,11	203,89	53,47	292,23
5000 mil ou mais	3.714,08	78,48	100,71	92,9	742,04
<b>Total</b>	<b>2.667,79</b>	<b>72,56</b>	<b>295,93</b>	<b>79,23</b>	<b>227,08</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Saúde</b>	<b>Educação</b>	<b>Encargos Especiais</b>	<b>Transporte</b>	<b>Outras Despesas</b>
Até 2 mil	1.797,27	1.482,58	1.068,63	547,50	431,34
2 mil a 5 mil	1.049,21	1.081,13	541,54	192,98	299,84
5 mil a 10 mil	732,3	895,14	346,84	96,55	213,16
10 mil a 20 mil	634,7	857,09	290,72	58,72	199,97
20 mil a 50 mil	590,47	822,47	260,52	35,26	185,4
50 mil a 100 mil	620,04	764,92	264,49	18,81	187,78
100 mil a 200 mil	633,12	727,75	308,48	22,52	210,83
200 mil a 500 mil	686,48	682,94	337,88	25,78	222,09
500 mil a 1000 mil	783,03	583,41	356,01	49,87	221,94
1000 mil a 5000 mil	630,22	438,38	370,5	20,78	241,54
5000 mil ou mais	719,57	796,08	670,62	278,01	300,18
<b>Total</b>	<b>667,66</b>	<b>722,3</b>	<b>350,56</b>	<b>60,25</b>	<b>219,92</b>

<b>Grupo Populacional</b>	<b>Desenvolvimento Urbano</b>	<b>Urbanismo</b>	<b>Habitação</b>	<b>Saneamento</b>
Até 2 mil	521,13	431,34	6,32	83,47
2 mil a 5 mil	348,56	299,84	7,14	41,58
5 mil a 10 mil	250,30	213,16	4,27	32,87
10 mil a 20 mil	232,00	199,97	2,50	29,53
20 mil a 50 mil	225,26	185,40	2,83	37,03
50 mil a 100 mil	245,69	187,78	2,70	55,21
100 mil a 200 mil	285,96	210,83	3,20	71,93
200 mil a 500 mil	312,10	222,09	7,61	82,40
500 mil a 1000 mil	306,14	221,94	7,23	76,97
1000 mil a 5000 mil	349,73	241,54	15,89	92,30
5000 mil ou mais	392,61	300,18	44,23	48,20
<b>Total</b>	<b>290,31</b>	<b>219,92</b>	<b>9,54</b>	<b>60,85</b>

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais do Orçamento e Estimativas Populacionais do IBGE.

Os dados demonstram que, em geral, quanto maior a população, maior parcela do orçamento é comprometida com as funções relacionadas ao desenvolvimento urbano, entretanto, é relativamente alto o gasto *per capita* nestas funções nos municípios muito pequenos (até 5 mil habitantes), dados os custos fixos para a provisão e manutenção das infraestruturas e serviços urbanos locais.

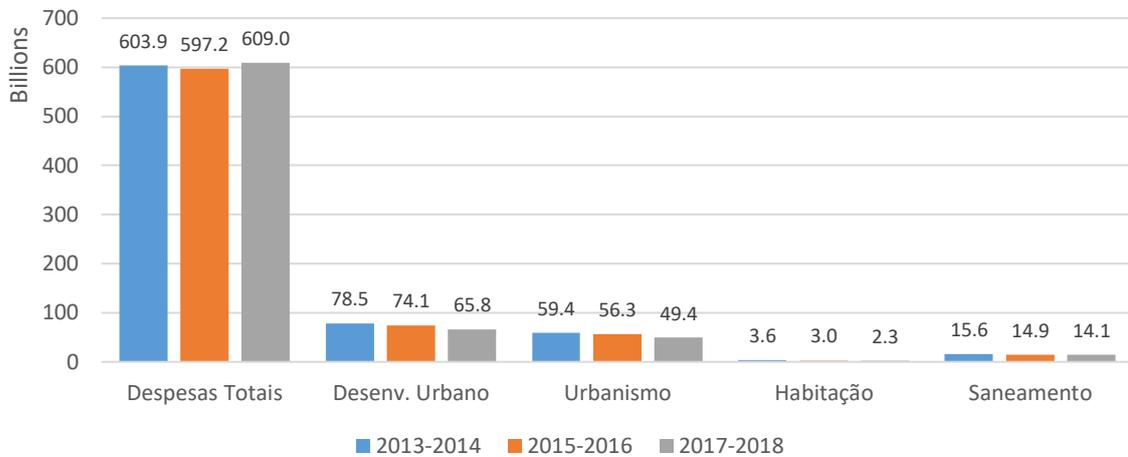
### 3.5. Evolução recente das despesas municipais com desenvolvimento urbano (2013 – 2018)

Essa subseção apresenta um breve quadro evolutivo do que denominamos como o grupo de despesas por função tipicamente relacionadas ao desenvolvimento urbano. De forma análoga à seção anterior, consideramos os anos de 2013 a 2018 dos dados presentes na plataforma SICONFI referentes às Declarações de Contas Anuais que compõem a base FINBRA, organizadas pela STN.

Foram consideradas as médias aritméticas das despesas de dois em dois anos para a produção de tabelas mais sintéticas de evolução desses gastos. Também filtramos os dados apenas para os municípios que estão presentes em todos os anos de 2013 a 2018, que declararam suas despesas à STN nesses anos. Com isso, minimizamos um possível viés de aumento ou queda nas despesas devido ao número diferente de municípios entre os anos e o peso diferenciado entre municípios informantes e não informantes em cada exercício. Logo, trata-se de um subconjunto do total de municípios respondentes.

O Gráfico 12 apresenta a evolução do valor real do total de despesas e do gasto em desenvolvimento urbano por funções (habitação, saneamento, urbanismo), para os municípios selecionados, como uma aproximação do comportamento do conjunto de gastos dos municípios brasileiros. De início, nota-se que, enquanto as despesas totais (e receitas) apresentaram um pequeno crescimento de 0,8% em termos reais entre 2013 e 2018, de R\$ 604 bilhões para R\$ 609 bilhões, as despesas com desenvolvimento urbano se reduziram em -16,3%, e afetaram as três funções: -36,9% em habitação, - 16,8% em urbanismo e -9,5% em saneamento. A crise econômica teve efeito importante nesta fase, sobretudo considerando o biênio 2015-2016, quando a despesa total chegou a declinar R\$ 6 bilhões em termos reais.

**Gráfico 12 – Evolução das despesas totais e por funções de desenvolvimento urbano, em valores reais deflacionados para dez/2021 (R\$)**

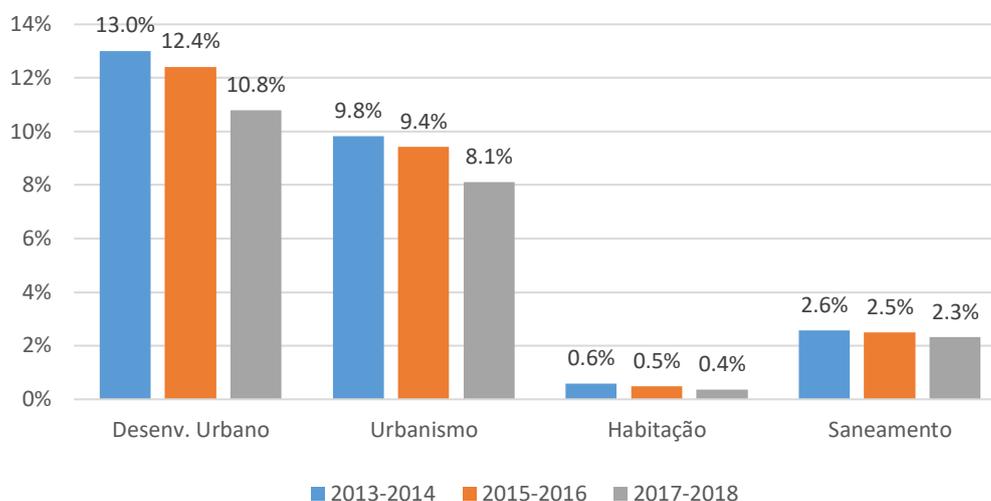


Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais por Função 2013 – 2018.

O Gráfico 13 mostra a evolução das despesas com desenvolvimento urbano em porcentagem das despesas totais por função, em termos reais, para o agregado dos municípios considerados. Percebe-se que houve uma queda de participação das despesas tipicamente de desenvolvimento urbano no total das despesas municipais, sendo esses recursos alocados em outras funções: 2013-2014 (13,01%), 2015-2016 (12,43%) e 2017-2018 (10,80%), sendo a queda mais acentuada no último biênio estudado.

As despesas com urbanismo representam no agregado a maior parcela das despesas municipais com desenvolvimento urbano, por ser também uma conta mais abrangente que engloba uma série de despesas relacionadas ao tema. Essa conta foi a que sofreu maior perda de participação ao longo dos anos, de 9,84% entre 2013-2014 para 8,11% entre 2017-2018. As contas com Habitação e Saneamento sofreram quedas, porém menores.

**Gráfico 13 – Evolução das despesas de desenvolvimento urbano em porcentagem das despesas totais (2013 – 2018) (%)**



Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais por Função 2013 – 2018.

Por fim, o a tabela 48 apresenta a evolução das despesas *per capita* para as contas de Desenvolvimento Urbano e total. Devido à queda real nos gastos do setor as despesas totais *per capita* na função de Desenvolvimento Urbano apresentou queda ao longo do período, alcançando em 2017-2018 o valor médio de R\$ 347,65 por habitante, ao ano. As quedas se verificaram em todos os segmentos: Urbanismo, R\$ 261,01, Habitação, R\$ 11,98 e Saneamento, R\$ 74,65, números que demonstram o baixo volume aplicado pelas prefeituras nestas áreas.

**Tabela 48 - Evolução das despesas *per capita* total e com desenvolvimento urbano, por função**

Indicador	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Despesas Totais	3.287,40	3.199,94	3.219,84
Desenvolvimento Urbano	427,61	397,27	347,65
Urbanismo	323,14	301,82	261,01
Habitação	19,56	15,88	11,98
Saneamento	84,91	79,57	74,65

Fonte: Sincofi/Finbra - Despesas Anuais por Função 2013 – 2018.

- **Considerações sobre as despesas com desenvolvimento urbano**

A análise das despesas por função permite identificar o grau de relevância da agenda de desenvolvimento urbano no contexto das disputas pelos orçamentos públicos no âmbito municipal. Os dados apontam para uma situação em que os orçamentos municipais são majoritariamente capturados pelas áreas de educação e saúde (52,1%), segmentos onde há

vinculação de receitas e exigência constitucional de um percentual mínimo obrigatório de gasto. Em seguida, se destacam em relação às demais funções, a administrativa (11,1%) e de previdência social (8,5%), também dificilmente comprimíveis, e, na sequência, com urbanismo (8,2%). Se somarmos as contas do que classificamos como típicas de desenvolvimento urbano (urbanismo, saneamento e habitação), estas representariam 10,9% do total das despesas, em 2018. Neste ano foram gastos R\$ 60,5 bilhões nesta agenda, e para termos uma noção de sua relevância, isto equivale a um gasto médio de aproximadamente 290 reais *per capita*, no período de um ano.

Um ponto a se destacar é o baixo comprometimento dos recursos com habitação, apenas 0,4% das despesas totais, ou R\$ 9,54 reais *per capita* ao ano, em média, mas que na Região Nordeste alcança apenas R\$ 3,34, o que demonstra como as prefeituras gastam pouco no tema, dado que nos orçamentos municipais estão computadas não apenas as receitas próprias arrecadadas, mas todas as transferências de estados e municípios, assim como os recursos oriundos de financiamentos. Os municípios acima de 50 mil habitantes tendem a comprometer uma parcela maior do orçamento com desenvolvimento urbano frente aos municípios menores, mas, do ponto de vista do gasto *per capita*, a situação se inverte no tocante aos municípios muito pequenos, de até 10 mil habitantes.

Os dados de gasto *per capita* em desenvolvimento urbano impressionam pelo seu baixo montante, mas há que considerar que muitos serviços urbanos prestados são custeados por tarifas pagas diretamente pelo usuário e que na grande maioria das vezes há pouco ou nenhum subsídio público por parte das prefeituras, como é o caso do transporte coletivo urbano, quase integralmente sustentado diretamente pelos passageiros. Além disto, muitos serviços e investimentos importantes são realizados dos governos estaduais (ou estão na sua esfera de gestão), especialmente no campo da mobilidade urbana, e, particularmente, metropolitana, como sistemas de trens, metrô e transporte aquaviário, cujos gastos não entram no cômputo das prefeituras. Também é o caso do saneamento, que na maioria das vezes é realizado por meio de companhias estaduais ou empresas privadas, cujos investimentos e despesas são custeados pelo pagamento das tarifas pelos usuários. No caso da habitação, parte significativa dos recursos do setor tem origem em fontes privadas, como o SBPE e recursos próprios dos bancos, em fundos não orçamentários, como o FGTS, ou com recursos do orçamento da União destinados a subsídios efetuados diretamente nos contratos habitacionais, como é o caso do Programa Minha Casa Minha Vida, de forma que este tipo de recurso não transita pelos orçamentos municipais.

Contabilizar todos os gastos na área urbana é um esforço de levantamento bastante complexo, dada a diversidade de fontes públicas e privadas existentes e à precariedade das fontes de informação. Atualmente sequer é possível identificar como são custeadas todas as despesas municipais em desenvolvimento urbano, o mesmo ocorrendo para o conjunto dos estados, o que demandaria uma pesquisa específica individualizada para cada estado ou município. Como veremos adiante, no caso do governo federal a tarefa de identificação é menos complexa devido à disponibilidade de informações.

Em relação à adequação dos valores dispendidos pelas prefeituras em contraposição às necessidades existentes, a comparação entre o déficit habitacional e as despesas com habitação

permite sinalizar a discrepância entre essas duas cifras. Tomando como parâmetro de custo unitário de uma moradia o valor de R\$ 96 mil, referência para o imóvel na Faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida (para famílias com renda de até R\$ 1.800 por mês), o montante gasto pelos municípios com habitação em 2018 poderia viabilizar a produção de 20.716 unidades habitacionais. Considerando o déficit habitacional no Brasil – estimado pela Fundação João Pinheiro em 5,87 milhões de moradias distribuído entre habitação precária (improvisados e rústicos), coabitação, ônus excessivo com aluguel urbano, adensamento excessivo de domicílios alugados – e que todo o montante fosse exclusivamente aplicado na produção habitacional, seria possível sanar apenas 0,35% do déficit a cada ano. Se os recursos aplicados em habitação tiverem origem apenas nos orçamentos municipais, serão necessários 283 anos para enfrentar o déficit verificado em 2018. Logo, não se vislumbra a possibilidade de viabilizar o acesso a moradia a partir de um modelo de financiamento habitacional ancorado apenas nas receitas próprias municipais, no seu endividamento e nas transferências intergovernamentais, sendo necessário adotar uma visão federativa para o tratamento das questões urbanas, redimensionando os esforços de contribuição e mobilizando fontes adicionais de recursos. Esta reflexão é válida também para as demais políticas urbanas.

A evolução das despesas com desenvolvimento urbano em porcentagem das despesas totais entre 2013 e 2018, demonstra que houve uma queda na participação das despesas de desenvolvimento urbano nos orçamentos municipais de 13% para 10,8%. Os anos de queda ou baixa atividade econômica não explicam diretamente a redução da disponibilidade de recursos no setor, pois as receitas municipais cresceram 2% em termos reais ao longo do período. De fato, o desenvolvimento urbano perdeu espaço na agenda municipal na disputa com as demais áreas. A queda acentuada nas despesas em termos reais com o desenvolvimento urbano entre o último biênio e o primeiro biênio foi da ordem de -15%, e todas as funções relacionadas se reduziram no período: Habitação, -36%, Urbanismo, -16% e Saneamento, -8%, o que resultou na perda de importância destas agendas no período posterior ao PAC.

Estes dados permitem supor que a inclusão de investimentos urbanos na agenda de crescimento e de desenvolvimento do país contribui para reforçar esta temática também nos orçamentos municipais, de forma que retomar o espaço das questões urbanas no modelo de desenvolvimento nacional se torna fundamental para a garantia de recursos e a realização de investimentos com vista à melhoria da qualidade de vida nas nossas cidades.

## 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável constatar a ocorrência de um quadro internacional de grande instabilidade diante dos desafios colocados por mudanças estruturais na economia global e das baixas expectativas de crescimento de médio prazo, somando-se a este cenário um enorme complicador, que é a pandemia do Covid-19. Todos os países foram fortemente impactados, entretanto de forma diferenciada, a depender da natureza da sua inserção na geopolítica e na economia internacionais e da adequação das respostas dadas a estes cenários.

Esta conjuntura torna qualquer análise prospectiva muito mais frágil do que em contextos mais estáveis e dificulta a análise sobre os efeitos mais imediatos das crises, uma vez que não há distanciamento histórico nem informações disponíveis para avaliar seus múltiplos impactos no curto, médio e longo prazos.

Diante de cenário tão complexo, são muitos os desafios que se colocam para as finanças dos municípios, assim como para os entes estadual e federal, ainda que este último disponha de um enorme arsenal de instrumentos anticíclicos que permitem o enfrentamento de crises de diversas formas, situação bem diferente dos demais. Sem ter maior margem para ampliar suas receitas próprias e considerando que a União concentra grande parte do fundo público, assim como inúmeros instrumentos de regulação interfederativa, se amplifica a dependência da tomada de decisões na esfera da União. Numa situação em que se apresenta um maior esgarçamento federativo e não há uma diversidade de instâncias de mediação de interesses, as atenções se voltam para os acordos e quedas-de-braço entre o executivo e o legislativo federais, em função da representatividade do Congresso.

Foram muitas as decisões tomadas em âmbito federal nos últimos anos, onde se verificam mudanças radicais na condução das políticas econômicas e sociais desde o início da crise fiscal e do processo de impeachment presidencial, criando um ambiente de muitas novidades e incertezas. Ocorreram várias mudanças na legislação em diversas áreas, em muitos casos, alterações estruturais na própria Constituição, tendo se alcançado uma média de uma nova emenda constitucional a cada 4 meses, nos últimos dois anos. São mudanças muito recentes, algumas com impactos imediatos, outras com implicações de longo prazo, não havendo como dimensionar todas as situações atualmente colocadas. Estas reviravoltas coincidiram, a partir de 2020, com a ocorrência de uma pandemia global de importantes consequências para a saúde e para a mortalidade, com grandes impactos nas economias. Tendo-se misturado simultaneamente ambas as situações, produz-se um complicador analítico na separação dos efeitos de cada evento, considerando a interdependência de várias das consequências dos fenômenos e o perfil de respostas políticas e econômicas adotadas.

Não fossem suficientes os impactos internacionais e a limitação das respostas do país a este cenário, é importante ressaltar outros elementos de ruptura com o passado recente que já estão trazendo, e trarão, mais consequências no futuro. Os pontos em questão são a nova crise federativa e a disputa entre os poderes da república. De um lado, a questão federativa se traduz numa disputa por maior participação no bolo tributário nacional por parte de estados e municípios, o que se refletirá em uma forte pressão para que haja uma reforma tributária mais descentralizadora. A pergunta de sempre é, qual reforma? Não cabe aqui debater todos os

desdobramentos deste tema, mas apenas apontar, como adiantado na Nota 2.1, que há um efeito positivo ao levar o processo decisório sobre o gasto público para mais próximo do cidadão e conferindo maior liberdade de gasto aos gestores locais. Este processo poderá conferir maior previsibilidade de recursos às prefeituras, permitindo constituir e manter uma estrutura melhor de gestão e estimular ações mais estruturantes de médio e longo prazos.

O lado negativo é que a União tende a perder parte da sua capacidade de atuação em projetos de cunho nacional redistributivo que visem à redução de desigualdades e estímulo ao desenvolvimento de regiões deprimidas, dado que provavelmente haverá menos recursos em mãos. A depender de como se desenrolará este processo, na ausência de mecanismos compensatórios adequados é possível que as desigualdades já existentes venham a se ampliar ainda mais nas escalas regional, estadual e intermunicipal. Importa ressaltar que este processo enfraquecerá o papel da União na condução das políticas públicas.

Outro fator central a impactar a capacidade de comando e governança da instância federal em políticas públicas de caráter nacional repousa na expansão do poder legislativo sobre o executivo. O Congresso nacional vem, ao longo do tempo, reclamando maior poder decisório na república, para além de seu poder legislativo e fiscalizatório do executivo, o que já se constitui em atribuições de elevada relevância. Parte dessa reivindicação tem origem no mesmo processo de reivindicação federativa descentralizadora, que nasce nas prefeituras e tem como intermediadores os deputados federais e senadores, que têm pressionado o executivo federal a aumentar a participação dos entes subnacionais em diversas receitas da União e a alterar as regras de distribuição de vários tributos.

O legislativo também atua por interesses próprios, na busca de maior poder, e avança numa perspectiva mais parlamentarista dentro de um sistema presidencialista. Conforme destacamos anteriormente, parte importante do esforço de empoderamento está centrado no instrumento fundamental de alocação de recursos, que é a esfera do orçamento da União. Neste avanço o Congresso contribui para ampliar ainda mais o grau de engessamento do orçamento da União, aumentando a parcela de recursos sobre a qual o governo não mais poderá decidir sua alocação, limitando sua capacidade propositiva. Os recursos disponíveis para transferências voluntárias tendem a se comprimir diante da crise e a estarem menos sujeitos à discricionariedade do executivo.

São várias as conclusões a destacar deste estudo com impactos sobre o desenvolvimento urbano. Ao analisarmos sob a perspectiva histórica os recursos disponibilizados voluntariamente pela União, veremos que o período de fortes investimentos em desenvolvimento urbano realizados no período do PAC foi uma exceção, e não a regra, no que tange à atuação da União neste tema. Assim como em fases anteriores, atualmente as forças que se moviam com a intenção de tentar reverter as desigualdades e a situação de precariedade nas condições de vida urbana se dissiparam.

A fase iniciada em 2003, mais especificamente em 2007, especialmente durante o período do PAC, foi marcada pelo esforço em trazer este tema para o centro das preocupações da política federal. Inicialmente trazida politicamente para este centro como um enunciado de intenções, com a melhoria nas condições macroeconômicas externas e internas surgiram possibilidades mais concretas de se alocar maiores recursos no setor. Ainda poucos recursos frente às

necessidades, certamente poder-se-ia dizer, mas parece que este período deixará muitas saudades. O desenvolvimento urbano se constituiu um dos três eixos principais da estratégia de desenvolvimento do país elencados pelo PAC. Entre erros e acertos, provavelmente esta foi e continuará sendo a fase de ouro dos esforços federais neste campo.

Diante de décadas perdidas em termos de atrasos em todas as infraestruturas do país, a agenda urbana teve que competir com outras agendas associadas aos gargalos em infraestrutura que limitavam o crescimento do país e que se colocavam no centro da falta de competitividade da economia e do chamado custo Brasil. A disputa se deu sobretudo com o setor de energia, para eliminar os riscos de ocorrência de novos "apagões" na eletricidade, assim como na cadeia produtiva de petróleo, gás e naval, e em infraestruturas de logística de transportes, como aeroportos, portos, rodovias, ferrovias e hidrovias. Estas necessidades sugaram parte significativa do esforço de crescimento, tendo o setor urbano que recorrer também ao maior endividamento das famílias e de estados municípios para sustentar os investimentos pretendidos.

Foi realizado um esforço para encontrar espaço fiscal no orçamento da União para este fim, assim como mobilizar fundos públicos e privados como o do SBPE, SFI, FDS, FAT e FGTS e alterar uma série de legislações e normas para tentar destravar novos investimentos.

Mais do que isto, o combate à pobreza e às desigualdades pautaram este esforço, que teve que ser acompanhado por uma política de subsídios para viabilizar o acesso da população mais pobre à moradia, equipamentos e serviços urbanos. Mesmo com o crescimento econômico observado e o conseqüente aumento crescente na arrecadação, apesar de ver ampliado seu espaço no orçamento da União, a agenda urbana também competia com outras políticas inclusivas do governo, como acesso à luz, transferência de renda para eliminação da pobreza extrema, gastos de saúde, assistência social, entre outros, também com grandes efeitos sobre as condições de vida urbanas. Sem poder contar com o volume de recursos necessários no orçamento da União, parte do esforço de investimentos no setor se deu por meio do maior endividamento.

Com a crise política iniciada ainda em 2013, acompanhada dos impactos econômicos das crises internacionais e das menores taxas de crescimento, o cenário mudou e o setor passou a conviver com maiores restrições de recursos. A crise política instalada e a instauração do processo de impeachment presidencial deterioraram a confiança na economia e terminaram por promover uma grande crise fiscal e colaborar para retirar do poder a presidenta.

A agenda liberal que se implanta a partir da assunção do vice-presidente ao poder, pautada pela adoção do projeto Ponte para o Futuro, se faz num cenário de grande desequilíbrio fiscal e acomodação política. A reviravolta completa no foco de atuação governamental no tocante ao papel do estado no desenvolvimento dá seus primeiros passos neste período, no sentido da desmobilização estatal em relação às agendas anteriores e entrega do processo de crescimento à iniciativa privada. Com a nova eleição presidencial esta agenda ganha ainda maior força, desta vez de maneira mais explícita, inclusive passando a se utilizar da expressão "desinvestimento" para configurar a visão da retirada do estado do processo de crescimento.

Se num período de fortes investimentos públicos em desenvolvimento urbano pouco pode ser feito para melhorar de forma estrutural as condições de vida nas cidades, torna-se difícil esperar

que a iniciativa privada irá equacionar, sozinha, uma mudança significativa na qualidade de vida das cidades brasileiras. No campo do desenvolvimento urbano o abandono dos mais pobres se faz mais visível com o fim da política de subsídios no acesso à moradia, que volta a ser dirigida para faixas de maior renda, deixando esta parte da população sem nenhuma alternativa formal para aquisição da casa própria, salvo por meio de iniciativas de regularização fundiária.

A outra perna do processo de desinvestimento se dá pela restrição do apoio aos entes subnacionais para a realização de investimentos em infraestrutura e serviços urbanos, o que, somando-se ao quadro disseminado de insolvência fiscal nas três esferas, ainda mais agravado pela ocorrência da pandemia, força os entes subnacionais à adoção da agenda liberal dominante. A crise fiscal instaurada no governo federal acaba por impor a agenda de desinvestimento aos demais entes, que cada vez mais deverão buscar seu autofinanciamento ou aderir aos modelos de parcerias público-privadas.

Os recursos transferidos a fundo perdido aos municípios decrescem em volume e passam também por um processo de mudança no seu componente político, tendo em vista o protagonismo assumido pelo Congresso Nacional no campo das emendas parlamentares ao orçamento da União. Parcela crescente dos recursos de transferências passam a ser determinados pelo legislativo, reduzindo o espaço do executivo no direcionamento estratégico destes recursos.

A pulverização e falta de foco e prioridades inerentes à lógica de proposição das emendas parlamentares, pautada por decisões individuais atomizadas, dispersão dos recursos e pouca adesão a qualquer agenda ou estratégia concertada, limita o poder propositivo e indutor da política urbana por parte da pasta responsável pelo desenvolvimento urbano.

Numa federação, deter os mecanismos de financiamento é fundamental para produzir a adesão dos demais entes a qualquer agenda que se pretenda de abrangência nacional e são os recursos que viabilizam e amarram a pactuação para a implementação de uma determinada agenda. Esta condição é especialmente cara no que se refere a uma agenda nacional de desenvolvimento urbano, pois os municípios são os operadores desta política.

Considerando que grande espaço do esforço dos municípios para o seu financiamento se dirigiu à garantia de fontes de recursos mais sustentáveis, ancoradas em transferências legais, respaldadas no direito de acesso à arrecadação dos demais entes, decresce o espaço orçamentário real ou potencial para a realização de transferências voluntárias. Assim, a União, especialmente o executivo, vê cada vez mais limitado o seu poder de proposição, determinação e implementação de políticas urbanas a partir de transferências a fundo perdido.

Para esta situação convergem vários fatores: a crise fiscal e o crescente endividamento federal, que reduz o espaço orçamentário discricionário que permite a realização de transferências voluntárias; a maior disputa entre as diversas pastas ministeriais por disponibilidades orçamentárias reduzidas; o crescente papel do legislativo na definição da alocação de recursos no orçamento da União; a busca dos municípios por maior parcela de transferências obrigatórias para seu financiamento. Diante da crise fiscal generalizada, no processo de discussão da reforma tributária este ponto estará no centro da agenda municipal com ainda maior força, trazendo um cenário potencial de redução ainda maior na discricionariedade dos gastos pela União.

O quadro aponta para um processo de restrição dos mecanismos redistributivos para enfrentar os desequilíbrios na federação, em favor de um modelo em que os municípios procuram se financiar com maior parcela de recursos garantidos constitucionalmente e livres de condicionalidades. Assim a disputa pela agenda urbana tenderia a se deslocar ainda mais para o âmbito municipal, perdendo a União grande parte da sua capacidade de pautar o tema e induzir financeiramente a adesão às suas agendas.

Trata-se, então, de um novo desafio para a formulação de políticas nacionais de desenvolvimento urbano, dado que parte do poder de definição da agenda tende a se deslocar mais para os municípios e para o congresso, demandando um outro modelo de interlocução e disputa com estes atores para buscar lidar com as diferentes capacidades que cada município possui para enfrentar as fragilidades urbanas acumuladas ao longo do nosso processo de desenvolvimento em cada território.

Ainda que se possa constatar diversos graus e dimensões de inadequação ou ineficácia no histórico das políticas redistributivas de recursos da União no sentido de reverter o quadro de desigualdades no acesso a bens e serviços urbanos por todo o país, até o momento é possível prever que estas serão ainda mais reduzidas no futuro, o que em grande medida entrega os rumos do desenvolvimento urbano aos próprios municípios.

Mais do que isto, trata-se de entregar o desafio do desenvolvimento urbano a cada município, quer este tenha condições ou não de sustentar financeiramente este processo. Os dados demonstram que tais capacidades são muito diferenciadas, mas não apenas isto, são marcadas por uma forte desigualdade no acesso aos recursos.

Considerando que neste sentido pesam dois fatores essenciais de demanda e de oferta, quais sejam, por um lado o estoque de carências acumuladas localmente nas condições de vida urbanas, e do outro, a disponibilidade de recursos proporcionais ao enfrentamento destas necessidades acumuladas, prevê-se que desigualdades já instaladas poderão se perpetuar e até mesmo se acirrar, sem que os municípios contem com um aparato adicional de apoio da União no cumprimento desta missão.

Uma reforma tributária mais distributiva seria fundamental para mitigar estes possíveis efeitos, caso fosse possível promover ao menos um acesso menos desigual dos municípios aos fundos públicos.

Assim, por um lado a política urbana estará cada vez mais condicionada às diferentes capacidades individuais de arrecadação própria e das capacidades de endividamento das prefeituras, e, de outro, à lógica e aos critérios de redistribuição da arrecadação dos tributos federais e estaduais aos municípios. Esta matéria deverá receber grande atenção caso realmente venha a ocorrer uma reforma tributária e será determinante no tocante à revisão dos critérios de acesso aos recursos.

Considerando a enorme diversidade das situações financeiras presentes nos municípios brasileiros, pautadas pela desigualdade fiscal, e a complexidade da tarefa de construção de um sistema tributário que equacione todos os complexos aspectos que envolvem este tema, é com certo temor que se vislumbra a perspectiva de haver ainda maior redução no papel do governo

federal na sua atuação redistributiva complementar ao sistema fiscal-tributário. Assim, a União teria mens disponibilidade financeira para utilizar as transferências voluntárias para compensar as desigualdades promovidas pelo conjunto do sistema fiscal e tributário de acesso dos municípios aos recursos públicos.

Diante da menor disponibilidade de recursos a serem transferidos a fundo perdido, uma alternativa importante que poderia ser assumida pela União seria reativar os mecanismos de concessão de linhas de financiamento focados no desenvolvimento urbano, entretanto, num cenário de ampliação do endividamento crescente e crise fiscal nos três entes, este espaço se encontra limitado. Alguns estados e vários municípios ainda possuem capacidade de endividamento, no entanto este tipo de política auxilia mais àqueles atores que já se encontram em melhor situação fiscal, deixando os demais sem esta alternativa.

A agenda econômica recente do governo tem apontado para a desmobilização de fontes importantes que constituem o *funding* das políticas urbanas, como é o caso das várias iniciativas em se impedir que o FAT lastreie operações de crédito do BNDES e da ampliação das possibilidades de saque do FGTS, o que desidrata a mais importante fonte de recursos para financiamento das políticas urbanas. Este movimento, associado a uma economia que não tem gerado empregos formais em números suficientes, pode levar a uma progressiva limitação nas disponibilidades de recursos do fundo.

Em relação a reforma tributária, cabe ressaltar que dotar os municípios de maiores receitas, não necessariamente se traduz num sistema mais equilibrado, devendo permanecer uma série de antigas e novas desigualdades, a depender de como será esta reforma. Em sendo uma mudança no sentido da descentralização, estas desigualdades continuarão demandando da União seu papel redistributivo, só que, atualmente, menos provido de recursos.

Evidentemente que uma desejada retomada do crescimento e/ou uma reforma tributária que leve a um sistema menos desigual e produza maior arrecadação, poderão diluir boa parte das tensões interfederativas e interinstitucionais e assim acomodar as situações em novos patamares, beneficiando a todos os atores envolvidos, mas, ao que parece, o antigo modelo de equilíbrio se desfez nos últimos anos. De qualquer forma, o crescimento econômico e a maior disponibilidade de recursos podem alterar este quadro, talvez não substancialmente, uma vez que o governo atual sempre argumenta a favor da regularização da situação fiscal e da eliminação dos déficits públicos pautados pela restrição de gastos, ainda que o quadro só tenha se agravado ao longo dos últimos anos.

Se faz necessário um esforço de repactuação da atuação da União no campo do desenvolvimento urbano, tanto junto ao Congresso quanto perante aos municípios e à sociedade, o que se torna um grande desafio considerando que o ente federal terá, ao menos no curto prazo, pouco a oferecer numa negociação. Esta construção demanda também a busca do entendimento dentro do próprio poder executivo no sentido de buscar a proeminência do tema do desenvolvimento urbano na agenda de governo, inclusive como um instrumento importante na retomada do crescimento econômico.

Frente a um modelo econômico que visa a total proeminência do privado sobre o estado, na qual se espera que o mercado resolva todos os dilemas da sociedade brasileira, é de se esperar

que no curto prazo o próprio executivo tenda a abrir mão do seu papel redistributivo, e deixe, em larga medida, nas mãos da sociedade a tarefa de produzir por suas próprias forças seu processo de urbanização. Isto é, implica em recuar do seu percurso histórico de tentativa de condução do processo de desenvolvimento urbano, limitando o papel da União na promoção de uma nova política de desenvolvimento nos moldes do que ocorreu no passado. São os desafios postos por uma nova reconfiguração federativa e pela mudança de visão sobre o papel do estado na economia e na sociedade, na qual o mercado passa a mediar e ditar crescentemente as condições de vida nas cidades brasileiras.

Este conjunto de movimentos conduz os diversos atores a buscarem seu autofinanciamento, e, diante da falta de recursos, empurra estados e municípios para um modelo mais propenso a privatizações e à formação de parcerias público-privadas, sendo que sua concretização se defrontará com condições completamente diferenciadas de viabilidade a depender do perfil de cada município. Considerando a questão da escala na atratividade privada por investimentos urbanos é possível inferir que certos perfis, especialmente nos pequenos municípios, apresentarão maiores limites a este processo, tema que será objeto da próxima nota desenvolvida por este projeto.

Entretanto, é importante realizar uma discussão mais abrangente sobre o tema do financiamento de políticas públicas no país, pois olhares particulares e fragmentados poderão levar à conclusão de que as fragilidades, precariedades e desigualdades nas condições sociais e de vida urbana no Brasil ocorrem por falta de recursos. Esta é uma meia-verdade que interessa apenas àqueles que pretendem esconder o fato de que a raiz das desigualdades brasileiras começa no sistema tributário, que precisa ser revisto, perpassando todas as demais instâncias do processo decisório acerca das escolhas sobre os gastos públicos. Não há como avançar num processo de desenvolvimento urbano sem inseri-lo neste contexto mais amplo e sistêmico.

Como alerta Vieira Filho (2021), a narrativa corrente do pensamento único está sempre buscando convencer a sociedade de que o estado gasta demais e é tarefa central cortar gastos. Tal narrativa esconde o fato de que se tributa mal, desigualmente, de forma que o estado brasileiro não consegue alcançar um patamar adequado de financiamento suficiente para prover serviços públicos de qualidade no mesmo padrão daqueles oferecidos pelos países desenvolvidos.

Ao comparar o gasto *per capita* em dólares com outros países a partir de dados do FMI, fica evidente que seguindo a mesma rota adotada no passado nunca se alcançará um patamar adequado de desenvolvimento no país. Em 2018, o gasto *per capita* do conjunto do setor público brasileiro alcançou US\$ 2,8 mil, enquanto os países vizinhos da América do Sul, Argentina, Chile e o Uruguai gastavam respectivamente US\$ 3,94 mil, US\$ 3,8 mil e US\$ 5,32 mil. O Uruguai gasta quase o dobro do Brasil, enquanto os EUA dispendem seis vezes mais (US\$ 18,65 mil), enquanto Austrália, Alemanha e França alcançam mais de US\$ 20 mil *per capita*. Mesmo países em dificuldades econômicas como Itália e Grécia ainda dispendem US\$ 16 mil e US\$ 9,7 mil. Entre os emergentes o Brasil só supera a Índia, o Egito e a África do Sul, encontrando-se em patamar próximo ao da China e Turquia.

Sem que se discuta a matriz econômica que leva ao subfinanciamento do estado brasileiro, as políticas sociais e de desenvolvimento sempre manterão o padrão acessório aos mecanismos de

acumulação do capital. Os maiores riscos a que estão submetidos o desenho e a efetivação de uma nova política nacional de desenvolvimento urbano está relacionado à limitação da sua própria dimensão nacional, na direção de uma atomização dos processos de crescimento urbano.

Na formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano é preciso considerar que, apesar do Brasil apresentar uma rede urbana que ainda não consegue articular completamente todo o território nacional, trata-se de uma rede urbana bastante diversificada, dispersa espacialmente e complexa, que articula em torno de si as principais forças produtivas que podem induzir um processo de desenvolvimento para o conjunto do país. As cidades cumprem um papel central no desenvolvimento de um país, de forma que o olhar sobre o desenvolvimento não pode deixar de perpassar pelo desenvolvimento urbano, sob o risco das cidades se tornarem cada vez mais um fator de restrição, ao invés de impulsão, do desenvolvimento.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão**: raízes e evolução do modelo político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. **DADOS-Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 31, n.1, p. 05-34, 1988.

ABRANCHES, Sérgio. Trinta anos de presidencialismo de coalizão, **Blog DADOS**, 2019 [publicado em 31 maio de 2019]. <http://dados.iesp.uerj.br/trinta-anos-de-presidencialismo-de-coalizao/>.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BESSA MAIA, J. N. (2012). **A Paradiplomacia Financeira dos Estados Brasileiros**: evolução, fatores determinantes, impactos e perspectivas. (Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília).

BESSA MAIA, J.; SARAIVA, J. Sombra (2016) "A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa" in **Desafios**, 28(I), pp. 121-163.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 1**, de 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

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.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 43**, de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. Diário Oficial da União de 26/12/2001 (p. 1, col. 1).

BRASIL. Senado Federal. **Resolução do Senado Federal nº 15**, de 2018. Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito. Diário Oficial da União de 05/07/2018 (p. 1, col. 1).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. O perfil dos Municípios sem classificação na Capag: Cauc, emendas parlamentares e receitas próprias - como correlacionar tudo isso? **CNM/Núcleo Governança**, Brasília, setembro de 2021.

DILGER, Robert J. and Michael H. Cecire. "Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues." **R40638**. Washington, D.C.: Congressional Research Service (May), 2019.

- DRIESSEN, Grant A. "Tax-Exempt Bonds: A Description of State and Local Government Debt." **RL30638**. Washington, D.C.: Congressional Research Service (February), 2018.
- FISHER, Ronald. C. **State and Local Public Finance**. New York, NY: Rutledge, 2015.
- IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- KASS, Amanda, PAGANO, Michael, and OMEYR, Farhad K. "How States Provide Cities with General Revenue: An Analysis of Unrestricted State Aid." **Working paper WP20AK1**. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy (September), 2020.
- KEATING, M. (1999). Regions and International Affairs: motives, opportunities and strategies (pp. 1-16) In: F. Aldecoa, & M. Keating. **Paradiplomacy in Action: the foreign relations of subnational governments** (pp. 1-16). London: Frank Cass.
- LIMA, Luciana Leite et al. Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE**. BR, v. 18, n. 2, p. 323-335, 2020.
- LITVACK, Jennie; AHMAD, Junaid; BIRD, Richard. Rethinking decentralization in developing countries. **Sector Studies Series**. Washington, DC: The World Bank, 1998.
- MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, 2019. BRASIL. Congresso Nacional. Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2020. Brasília, outubro de 2019.
- MARTINS, L.G.V. **Desigualdades Sociais e Fiscais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro**: impactos da reestruturação e da descentralização. Dissertação. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, Rio de Janeiro, 1999.
- MENDES, M. **Crise fiscal dos estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas**. S. Paulo: Insper. 2020.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA/SECRETARIA ESPECIAL DA FAZENDA/SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balço do Setor Público Nacional 2021 – Ano base 2020** (p.31). Disponível em: <[https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:39824](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:39824)>.
- MUSGRAVE, Richard A. Who should tax, where, and what. In: MCLURE, Charles (Ed.). **Tax assignment in federal countries**. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983. p. 2-19.
- OATES, Wallace. **Fiscal federalism**. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OLIVEIRA, Fabrício A. Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. **Texto para Discussão**, Belo Horizonte, n. 43, 2007.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento Brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**. V. 45, nº 2. Rio de Janeiro: 2002.
- POWER, Timothy. **Um dilema em perspectiva**: leituras e releituras do presidencialismo de coalizão. In: Legislativo pós-1988: reflexões e perspectivas. Organizadores André Sathler, Ricardo Braga. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.
- PRADO, Sergio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo Ebp; Konrad Adenauer, 2001.

RAMOS, A. P. A política fiscal do plano real e o ajuste fiscal para 1999-2001. **Revista de Economia Política**, v. 21, n. 4 (84), outubro-dezembro 2001.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: Unesco, 2010. p. 71-88.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015. **Orçamento em Discussão** n. 045. Brasília: SENADO FEDERAL, 2019.

SANTOS, Vanessa. Despesa de Pessoal face o montante da Receita Corrente Líquida no Governo Federal – Uma análise dos exercícios de 2001 a 2009. Vitória, ES: **Anais do Encontro da ANPAD**, 2010. SLOMSKI, Valmor et al. Governança corporativa e governança na gestão pública. São Paulo: Atlas, 2008.

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

TANZI, Vito. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. In: BRUNO, Michael; PLESKOVIC, Boris (Ed.). **Annual World Bank conference on development economics**. Washington, DC: The World Bank, 1995.

TIEBOUT, Charles. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economic**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TREISMAN, Daniel. **The architecture of government: rethinking political decentralization**. Forthcoming Nova York: Cambridge University Press, out. 2006.

VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 1996.

VIEIRA FILHO, Luiz Alberto Marques. O Subfinanciamento do Estado Brasileiro. **Jornal GGN** – 25 de fevereiro de 2021. [https://jornalggn.com.br/editoria/economia/o-subfinanciamento-do-estado-brasileiro-por-luiz-alberto-marques-vieira-filho/?fbclid=IwAR2uPt5H923OahltjzIqJ8uQHTkRRWkt\\_fbhNoHoH6Zt\\_Jr5Ht-y17GWN1U](https://jornalggn.com.br/editoria/economia/o-subfinanciamento-do-estado-brasileiro-por-luiz-alberto-marques-vieira-filho/?fbclid=IwAR2uPt5H923OahltjzIqJ8uQHTkRRWkt_fbhNoHoH6Zt_Jr5Ht-y17GWN1U)

WILLIAMSON, John. Democracy and the "Washington consensus". **World Development**, 1993, vol. 21, issue 8, 1329-1336.