

Título do capítulo	CAPÍTULO 1 A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
Autor(es)	Luis Gustavo Vieira Martins Marco Aurélio Costa Rodrigo Luis Comini Curi
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap1

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL DA ARRECADAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Luis Gustavo Vieira Martins¹

Marco Aurélio Costa²

Rodrigo Luis Comini Curi³

1 INTRODUÇÃO

Entre os muitos desafios associados ao planejamento e à promoção do desenvolvimento urbano, o financiamento se coloca como elemento simultaneamente estruturante e limitador. O desafio de buscar recursos, cada vez mais escassos no contexto político e econômico-fiscal brasileiro, para promover o desenvolvimento urbano no país passa por definir o que se entende por desenvolvimento urbano e quais investimentos/intervenções devem ser priorizados em cada cidade. Mas, antes disso, e tendo como referência o arranjo do federalismo fiscal do país, inclui o modo de lidar com as desigualdades de recursos fiscais e extrafiscais presentes nos municípios brasileiros.

De forma a contribuir para o debate, este capítulo, originalmente uma *Nota Técnica* elaborada para subsidiar o processo de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU),⁴ apresenta o quadro arrecadatário dos municípios brasileiros no período recente, analisando as principais fontes de recursos locais.

Após esta breve introdução, o texto explicita os aspectos metodológicos associados ao levantamento e à sistematização dos dados sobre finanças municipais, para, nas seções seguintes, trazer o quadro sintético da arrecadação municipal e analisá-lo em termos regionais e da categoria dos municípios no âmbito da publicação sobre as Regiões de Influência das Cidades (Regic) (IBGE, 2020a). Em seguida, explora-se brevemente a questão da capacidade de endividamento dos municípios e, ao final, são levantadas algumas considerações sobre os limites encontrados para que os municípios sejam protagonistas no financiamento do desenvolvimento urbano.

1. Analista de planejamento e orçamento na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). *E-mail*: <gustavo.martins@ipea.gov.br>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; e coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT). *E-mail*: <marco.costa@ipea.gov.br>.

3. Doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <rodrigocuri@gmail.com>.

4. A *Nota Técnica*, intitulada *Financiamento da Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local*, possui uma versão preliminar para leitura, disponível em: https://drive.google.com/file/d/1y04KMIg_KV41GpEvxetR6500Mw65qJk9/view.

2 NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE AS BASES DE DADOS UTILIZADAS

A análise das receitas tributárias municipais parte (e depende) da construção e do acesso a uma base de dados robusta e confiável sobre as finanças desses entes subnacionais. O país possui, hoje, 5.570 municípios e, a despeito da importância da realização desse tipo de análise, por conta do próprio conjunto de atribuições que recaem sobre os governos locais, a construção de tal base de dados não é trivial e esbarra em uma série de desafios.

No que tange ao levantamento de dados sobre a arrecadação de receitas nos municípios brasileiros, este capítulo utilizou as informações presentes na base de dados Finanças do Brasil (Finbra), para dados contábeis dos municípios. Trata-se de uma base construída a partir da autodeclaração dos municípios, consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da plataforma Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), desenvolvida pela STN em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro).

A Finbra representa uma das principais fontes primárias de dados sobre as finanças públicas dos municípios brasileiros, sendo de grande utilidade porque permite uma leitura integrada do quadro de receitas fiscais municipais. No entanto, apesar de essa base ter sido aperfeiçoada ao longo do tempo, ainda possui algumas incompletudes e vieses de mensuração que devem ser levados em conta.

Por ser de natureza autodeclarada, diversas prefeituras não enviam seus resultados do exercício à STN no período correto ou os apresentam apenas aos tribunais de contas subnacionais. Assim, alguns municípios estão ausentes da base em determinados anos.⁵ Além disso, por vezes, os municípios que enviam seus resultados não o fazem de forma completa, ficando a base com diversos campos vazios ou preenchidos de forma inadequada (Orair e Alencar, 2010) devido à forma como ela é construída.

Mesmo com essas falhas, a base Finbra ainda se mostra substancialmente representativa para os municípios brasileiros, cobrindo, em 2018, 5.468 dos 5.570 municípios do país, ou seja, o equivalente a um percentual superior a 98% do universo municipal brasileiro.

A base Finbra, presente no Siconfi, está disponível para os anos de exercício a partir de 2013. Optamos por focar a análise no ano de 2018, com alguns resgates de anos anteriores para fins de comparação.⁶

5. A respeito da caracterização dos municípios sem declaração de receitas, consultar Curi, Martins e Costa (2021).

6. É importante notar que, apesar de estarem disponíveis anos mais recentes de resultado fiscal municipal, a base ainda se mostrou em atualização para esses dados de 2019 em diante, por isso, foi feita a escolha por 2018 como ano mais recente. Ademais, considerando a pandemia de covid-19 e seus efeitos, julgou-se pertinente ater-se às análises já desenvolvidas para 2018.

Além da seção de análise das receitas municipais, o trabalho apresenta alguns dados sobre capacidades estatais dos municípios, a partir de informações presentes na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A Munic constitui uma importante fonte de dados sobre aspectos associados à gestão e ao planejamento municipal. Os temas das pesquisas anuais da Munic variam ao longo do tempo, e nem sempre é possível construir uma série histórica relativa às variáveis presentes na pesquisa que está sendo lida/analísada.

A coleta de dados é feita por meio de formulário enviado à prefeitura, cabendo seu preenchimento ao informante municipal por ela indicado, de modo que pode haver, mesmo com o envio do dicionário da pesquisa, entendimentos diferentes por parte das pessoas que respondem à pesquisa. Não há garantias de que o informante seja a pessoa mais qualificada para preenchê-la ou que tenha compreendido seus aspectos conceituais e metodológicos de forma adequada.

De todo modo, mesmo com as dificuldades existentes, seja quanto ao escopo do instrumento de pesquisa, seja quanto ao processo de coleta de dados – preenchimento e envio do questionário –, trata-se da principal fonte de dados sobre a gestão municipal no país.

Finalmente, no tocante ao mapeamento do acesso ao financiamento internacional pelos municípios, foram utilizados os dados da Comissão de Financiamentos Externos (Cofix), do Ministério da Economia, a qual sistematiza essas informações.

3 QUADRO GERAL DE ARRECAÇÃO DE RECEITAS PELOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta o quadro geral da arrecadação de receitas fiscais e extrafiscais dos municípios brasileiros. O Brasil é marcado por desigualdades socioespaciais, de emprego e renda e de acesso aos serviços necessários ao bem-estar, tais como saúde, saneamento, educação, transporte, internet etc., o que pode ser constatado ao consultar diferentes bases de dados que abarquem a realidade socioeconômica do país, por exemplo, as plataformas do Atlas do Desenvolvimento Humano e do Atlas da Vulnerabilidade Social, desenvolvidas com a participação ou sob a liderança do Ipea.⁷

Esse quadro de disparidades e desiguais condições para a promoção do desenvolvimento econômico e social, fruto do próprio processo de formação histórica do país, reflete-se, também, na dimensão político-institucional, produzindo um território fragmentado em unidades administrativas locais dotadas

7. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br; e <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/>.

de estruturas e capacidades estatais diversas e influenciando o quadro fiscal e orçamentário municipal, com suas receitas fiscais e extrafiscais.

Ainda que o foco deste estudo não seja discutir as capacidades estatais municipais ou investigar sua genealogia e seus efeitos sobre o território, mas tão somente explorar os dados de arrecadação municipal extraídos da Finbra para arguir sobre as possibilidades e limitações de os municípios promoverem/financiarem o desenvolvimento urbano em seus territórios, é inevitável tecer, como faremos mais adiante, alguns comentários sobre as capacidades estatais locais.

De forma analítica, tomamos como conceito de *receitas próprias* aquelas arrecadadas que não foram provenientes de transferências e operações de crédito realizadas pelos municípios. O Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), apesar de estarem classificados como receitas próprias tributárias de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), da STN, foram considerados neste trabalho como transferências correntes da União, uma vez que representam tributos constitucionalmente pertencentes à esfera de arrecadação federal, ainda que retidos diretamente pela esfera local (Bremaeker, 2019).

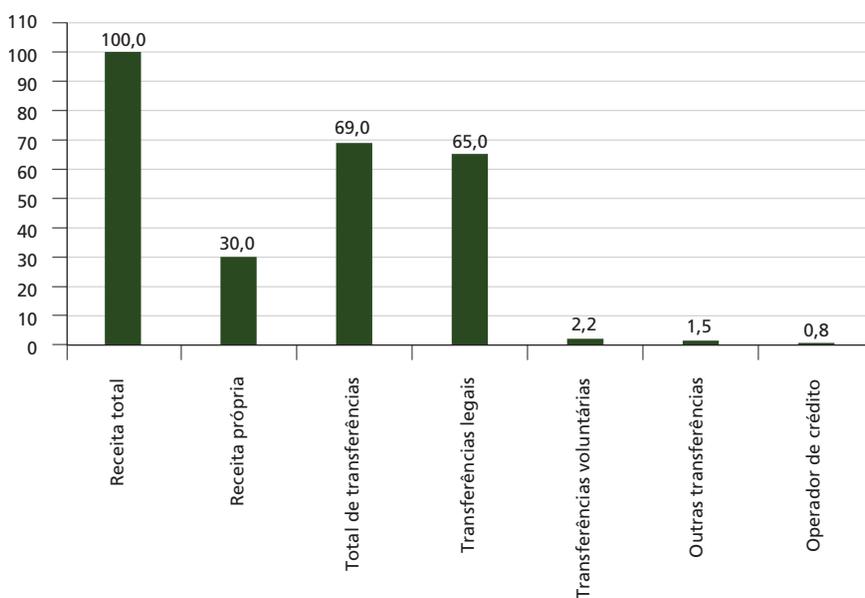
Desse modo, a partir da divisão analítica das receitas totais arrecadadas⁸ em receitas próprias, transferências e operações de crédito, o gráfico 1 apresenta o balanço entre esses grupos de contas para o agregado municipal arrecadado em 2018. Percebe-se uma relação de quase dois terços dos recursos municipais provenientes de transferências para um terço de receitas próprias, com uma pequena participação das operações de crédito (0,8%). Ou seja, a partir do arranjo federativo que se estabeleceu no país, sob a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), as transferências de recursos para os municípios exercem um papel central nas fontes de recursos municipais.

Considerando esse cenário, questiona-se qual é o papel das transferências para os municípios brasileiros. Diante de uma distribuição heterogênea e desigual da matriz socioeconômica brasileira no território nacional, que se reflete em diferentes capacidades de arrecadação dos municípios, as transferências se prestam a um papel redistributivo, tanto para promover a equidade horizontal entre municípios quanto vertical entre os entes da Federação. Ademais, são fontes de recursos para a aplicação em projetos e objetivos nacionais, podendo possuir um determinado condicionante em sua aplicação. Essas fontes possuem, ainda, um aspecto devolutivo, por meio do qual parte dos recursos retorna para os governos em que foi realizada a arrecadação (Baião, Cunha e Souza, 2017).

8. Aqui foram excluídas as receitas intraorçamentárias, para evitar dupla contagem na análise agregada dos dados.

Quando observada a distribuição da receita total *per capita* dos municípios brasileiros, percebe-se uma desigualdade expressiva em termos de volume arrecadado, com maior concentração do volume nos municípios do Centro-Sul (mapa 1). Chama a atenção a diferença entre os extremos municipais, em que são observados municípios com receitas *per capita* arrecadadas, em 2018, acima de R\$ 30 mil,⁹ enquanto outra parcela expressiva de municípios apresenta uma arrecadação de até R\$ 2.616,08 *per capita*.

GRÁFICO 1
Participação dos grupos de receitas em relação à receita total dos municípios brasileiros (2018)
(Em %)



Fonte: Finbra. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=vy+i eCmlQ7N8Lr16r8MM5mgH.node4.

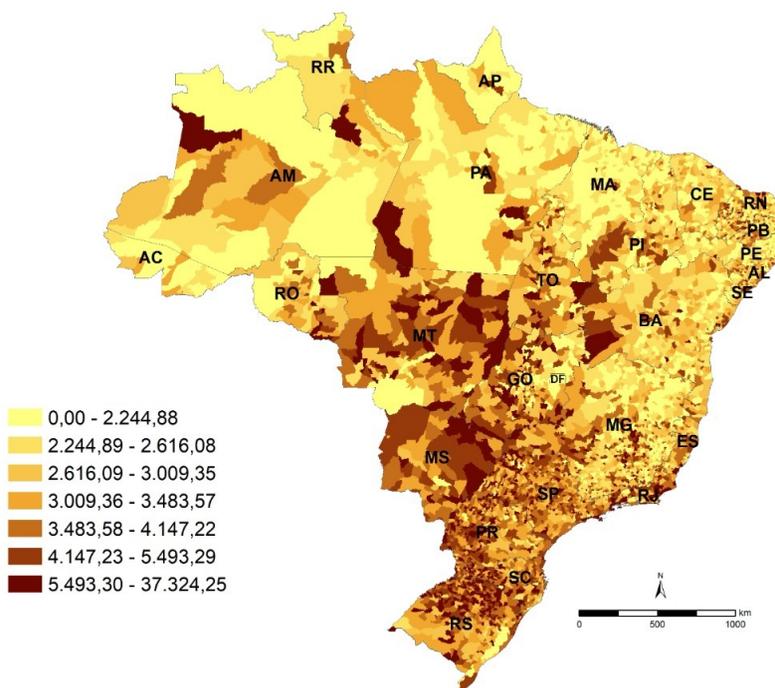
Elaboração dos autores.

O mapa 2 apresenta a arrecadação de receitas próprias e de transferências para os municípios em 2018. De fato, as receitas próprias refletem o mesmo quadro de desigualdades observado no agregado total, ainda que em menor volume de recursos. Enquanto parte dos municípios, especialmente no Norte e no Nordeste do país, mostrou uma arrecadação própria de até R\$ 165,49 por habitante, alguns municípios arrecadaram por meios próprios mais de R\$ 750,00 por habitante, alguns chegando a valores acima de R\$ 10 mil *per capita*.

9. Destacam-se os municípios que possuem acesso à compensação financeira pela exploração de recursos naturais (*royalties*), como os municípios Presidente Kennedy (R\$ 37.324,25) e Ilhabela (R\$ 28.089,05).

As transferências, apesar de desempenharem um papel distributivo, refletem também uma menor participação do Norte e do Nordeste do país, com valores variando de pouco mais de R\$ 2 mil até o nível de R\$ 30 mil. Sendo assim, é possível perceber que, apesar desse caráter redistributivo, as transferências municipais não evitam um quadro desigual de receitas municipais no país. Esse é um ponto a se considerar em um programa integrado de desenvolvimento urbano nacional, no qual, para os municípios que possuem uma menor arrecadação efetiva, seria preciso inquirir se existe alguma capacidade subutilizada de arrecadação de receitas próprias ou se seria necessário um maior direcionamento de transferências para esses locais. É importante considerar também que nem todos possuem uma estrutura urbana complexa, sendo, algumas vezes, municípios com maior matriz socioeconômica rural.

MAPA 1
Receita total *per capita* municipal (2018)
(Em R\$)



Fonte: Finbra.

Elaboração dos autores.

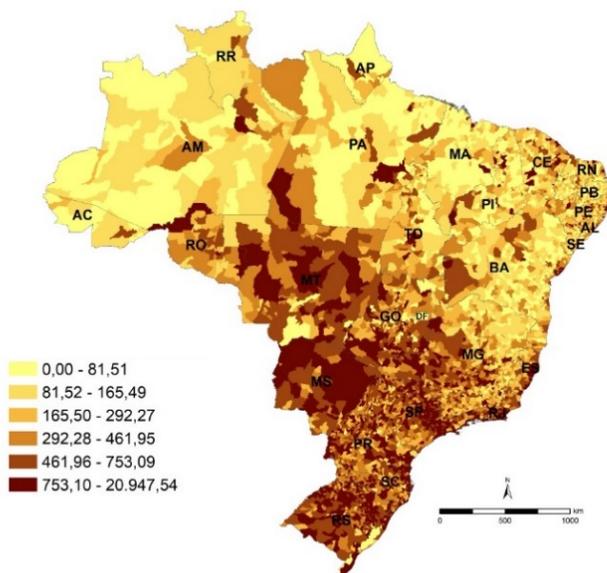
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

MAPA 2

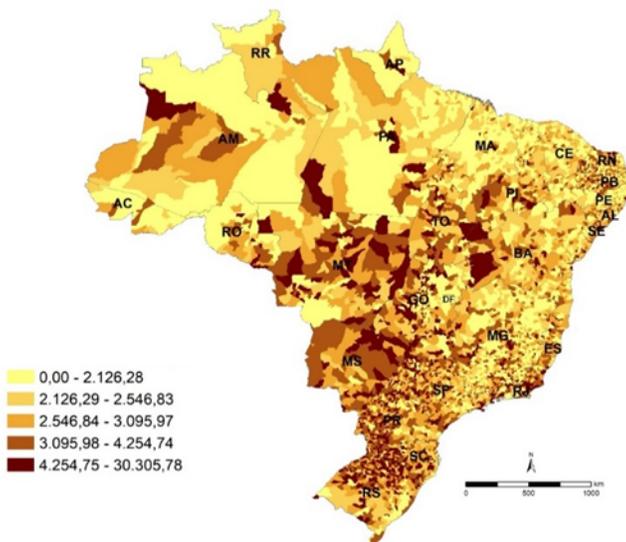
Receita própria e transferências municipais *per capita* (2018)

(Em R\$)

2A – Receita própria *per capita*



2B – Transferências *per capita*



Fonte: Finbra.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

4 RECEITAS PRÓPRIAS MUNICIPAIS: UM OLHAR SOBRE AS TIPOLOGIAS MUNICIPAIS

Diante do quadro geral apresentado, esta seção se propõe a analisar a arrecadação municipal a partir de diferentes tipologias, de modo a fornecer diversos olhares sobre a distribuição desigual desses recursos. Para isso, os municípios foram agrupados de acordo com suas regiões geográficas e conforme suas posições na classificação hierárquica das Regic (IBGE, 2020a). Apesar de considerar os mesmos grupos de contas, o foco de análise se dará na arrecadação própria, destacando o peso dos impostos, as taxas e as contribuições para a composição dos recursos municipais.

4.1 Análise segundo as macrorregiões

Os mapas 1 e 2 permitem um primeiro olhar regional sobre as receitas arrecadadas, que será aprofundado nesta subseção por meio do quadro arrecadatório agrupado para os municípios por regiões geográficas. Na distribuição do número de municípios por região presente na base Finbra, em 2018 (tabela 1), a maior parte dos municípios brasileiros se encontrava no Nordeste (32,11%) e no Sudeste (30,25%). A terceira região com maior número de municípios brasileiros era o Sul (21,69%), seguida de Centro-Oeste (8,05%) e Norte (7,90%).

TABELA 1
Distribuição dos municípios por região (2018)

Região	Finbra	Total	Finbra/total (%)	Finbra/Brasil (%)
Norte	432	450	96,00	7,90
Nordeste	1.756	1.794	97,88	32,11
Sudeste	1.654	1.668	99,16	30,25
Sul	1.186	1.191	99,58	21,69
Centro-Oeste	440	467	94,22	8,05
Brasil	5.468	5.570	98,17	100,00

Fonte: Finbra/Siconfi.

As tabelas 2 e 3 apresentam as receitas nominais e de participação relativa de cada agregado de contas para 2018, segundo as declarações da Finbra para os agregados de receita orçamentária total,¹⁰ receita própria,¹¹ total de transferências¹² e operações de crédito. No balanço entre receitas próprias e transferências (tabela 3), é possível perceber um peso maior das transferências nas regiões Norte (82,40%) e Nordeste (82,44%) em comparação às demais regiões do país.

10. Foram excluídas dessa conta as receitas intraorçamentárias correntes e de capital.

11. As receitas próprias foram calculadas como as receitas orçamentárias totais excluídas as transferências correntes e de capital (total de transferências) e as operações de crédito.

12. Soma das transferências correntes e transferências de capital. Conforme dito anteriormente, o IRRF e o ITR foram considerados transferências correntes, sendo, portanto, contabilizados no total de transferências e não de receitas próprias.

Em contrapartida, a região Sudeste é a que mostrou maior participação das receitas próprias na sua composição de receitas totais (37,97%). Para todas as regiões, as operações de crédito representam uma pequena parcela do total arrecadado, abaixo de 1%, com maior importância para Sudeste (0,97%) e Sul (0,91%).

TABELA 2

Total arrecadado de receitas municipais por região geográfica (2018)
(Em R\$ milhões)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	43.547,46	7.303,34	35.881,03	363,09
Nordeste	144.536,57	24.565,94	119.151,01	819,62
Sudeste	314.429,77	119.379,52	192.001,63	3.048,63
Sul	112.389,94	35.642,79	75.719,84	1.027,31
Centro-Oeste	42.829,68	11.471,58	31.142,01	216,09
Brasil	657.733,43	198.363,17	453.895,52	5.474,74

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 3

Participação relativa das receitas municipais por região geográfica (2018)
(Em %)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	100,00	16,77	82,40	0,83
Nordeste	100,00	17,00	82,44	0,57
Sudeste	100,00	37,97	61,06	0,97
Sul	100,00	31,71	67,37	0,91
Centro-Oeste	100,00	26,78	72,71	0,50
Brasil	100,00	30,16	69,01	0,83

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

As desigualdades apontadas até aqui se tornam ainda mais acentuadas quando olhamos para as receitas municipais por região geográfica para 2018 (tabela 4).

Analisando a distribuição das receitas municipais pelas macrorregiões, nota-se que o Sudeste concentrou quase metade do total arrecadado pelos municípios em 2018 (47,81%). Apesar de a maior porcentagem de municípios brasileiros estar presente no Nordeste (32,11%), essa região apresentou uma apropriação de receitas totais de menos da metade do observado no Sudeste (21,97%). O Sul mostrou uma apropriação de 17,09%, e Norte (6,62%) e Centro-Oeste (6,51%) tiveram participação menos expressiva no total arrecadado.

TABELA 4
Distribuição das receitas municipais por região geográfica: participação relativa de cada região (2018)
 (Em %)

Região	Receita orçamentária total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Norte	6,62	3,68	7,91	6,63
Nordeste	21,97	12,38	26,25	14,97
Sudeste	47,81	60,18	42,30	55,69
Sul	17,09	17,97	16,68	18,76
Centro-Oeste	6,51	5,78	6,86	3,95
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra/Siconfi.

Observa-se que 60,18% do total das receitas próprias foi arrecadado nos municípios da região Sudeste, um contraste expressivo com os percentuais encontrados no Norte (3,68%) e no Centro-Oeste (5,78%). É importante notar que esse aspecto não necessariamente representa algo muito distorcido, uma vez que a formação econômica brasileira gerou uma certa concentração urbano-industrial no Centro-Sul do país, o que, por consequência, gerou uma maior capacidade de arrecadação de receitas próprias nessas regiões devido à maior diversidade e dinamismo socioeconômico do território.

No entanto, quando olhamos as transferências, ainda que com uma maior participação dos demais grupos, especialmente do Nordeste (26,25%), o Sudeste ainda concentrou grande parte do total desse agregado arrecadado (42,30%), reforçando o argumento levantado. Quadro similar é observado para as operações de crédito, com 55,69% do total arrecadado concentrado no Sudeste, comparado a 6,63% direcionados ao Norte e 3,95% ao Centro-Oeste.

Considerando essa distribuição, a tabela 5 apresenta uma abertura das receitas próprias municipais em 2018, de forma a investigar a composição da arrecadação própria municipal para cada região. Em uma primeira divisão em receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e contribuições, percebe-se que, para todas as regiões, mais da metade da composição de receitas próprias vem da arrecadação tributária, com uma outra porcentagem referente às contribuições.¹³ Considerando as particularidades de cada região, os tributos tiveram maior importância para a formação de receitas próprias no Sudeste (70,55%) comparativamente às outras regiões. Já as contribuições se mostraram de maior peso para o Norte (20%) e Nordeste (17,64%).

13. Outra parte das receitas próprias foram provenientes de fontes diversas, tais como receitas patrimoniais, agrícolas e industriais, não consideradas neste estudo.

TABELA 5
Participação relativa das receitas tributárias nas receitas próprias por região (2018)
(Em %)

Região	Receita própria	Receita tributária	IPTU	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)	ISS	Taxas de poder de polícia	Taxas de serviços	Contribuições de melhorias
Norte	100,0	58,02	11,02	3,14	36,04	3,86	2,62	0,39
Nordeste	100,0	62,57	15,53	4,94	32,57	3,09	3,16	0,41
Sudeste	100,0	70,55	25,65	5,42	34,30	1,82	2,85	0,14
Sul	100,0	55,14	18,47	6,52	21,57	2,16	5,60	0,23
Centro-Oeste	100,0	60,78	21,63	7,67	24,95	2,86	2,53	0,21
Total	100,0	65,77	22,33	5,60	31,32	2,17	3,36	0,20

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Considerando as receitas tributárias, no agregado total do país, pouco mais da metade das receitas próprias municipais foram provenientes de dois impostos: o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). No tocante à importância desses tributos para as receitas próprias em cada região, o IPTU teve menor peso para o Norte (11,02%) e maior para o Sudeste (25,65%). A situação muda um pouco para o ISS, com uma maior importância para o Norte (36,04%). Os demais componentes de receita tributária apresentaram uma participação menor no agregado de receitas próprias arrecadas pelo total de municípios, segundo os dados da Finbra.

Na participação das contribuições, os recursos provenientes das contribuições sociais se mostraram mais expressivos para os municípios de forma geral, independentemente da macrorregião (tabela 6). Logo em seguida, vêm as contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública e, por fim, com valores menos expressivos, figuram as contribuições econômicas, cujo percentual de participação nas receitas totais não alcançou 1% em nenhuma das macrorregiões, tendo ficado em 0,02% no Sudeste e em 0,04% no Nordeste.

TABELA 6
Participação relativa das contribuições nas receitas próprias por região (2018)
(Em %)

Região	Contribuições	Contribuições sociais	Contribuições econômicas	Contribuições para o serviço de iluminação pública
Norte	20,06	10,56	0,31	9,19
Nordeste	17,64	9,36	0,04	8,24
Sudeste	9,00	5,72	0,02	3,26
Sul	12,45	7,80	0,14	4,50
Centro-Oeste	16,33	10,57	0,70	5,06
Total	11,52	7,00	0,09	4,42

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Por fim, encerrando a análise a partir das macrorregiões, a tabela 7 traz a evolução da arrecadação de receitas totais em termos de participação relativa de cada região. Nota-se que a concentração de receitas no Sudeste diminuiu levemente, de 50,56% do total de receitas, em 2013, para 48,14%, em 2018. No entanto, essa queda se resumiu principalmente em ganhos de participação da região Sul, que cresceu de 15,91% para 17,23%, tendo pouco mudado o peso participativo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste no período.

TABELA 7
Evolução das receitas totais arrecadadas (2013, 2015 e 2018)
(Em %)

Região	Receitas totais em 2013	Receitas totais em 2015	Receitas totais em 2018
Norte	6,15	6,14	6,31
Nordeste	21,30	21,61	21,86
Sudeste	50,56	49,59	48,14
Sul	15,91	16,44	17,23
Centro-Oeste	6,09	6,22	6,47
Total	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

4.2 Análise segundo as categorias da pesquisa Regic

Como alternativa à divisão regional dos municípios, esta subseção apresenta um recorte de análise dos resultados das receitas municipais a partir da classificação hierárquica dos municípios segundo a metodologia da pesquisa Regic,¹⁴ do IBGE.

A consideração tipológica da Regic contribui para a análise dos resultados de arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros ao abordar aspectos municipais que não necessariamente estão ligados à sua localização regional, mas, sim, às características e construções socioeconômicas dos municípios que definem um determinado tipo de relação entre ele e as demais cidades brasileiras, no âmbito da rede urbana do país.

Tais relações são captadas em diversos aspectos, a saber: movimentos pendulares de trabalho, trocas comerciais, ocorrência de eventos culturais, presença de instituições públicas de gestão estadual e federal, presença de sedes e instituto de gestão de empresas privadas, entre outros. Desse modo, além de essas relações representarem um determinado reflexo da própria matriz socioeconômica do município, elas permitem avaliar também qual o peso da forma de influência/relação de uma determinada cidade com as demais para o montante de recursos arrecadados.

14. Mais informações sobre a Regic podem ser encontradas em IBGE (2020a).

Assim, municípios classificados em uma hierarquia mais alta da Regic possuem um maior poder de atração de pessoas e possivelmente uma matriz econômica mais diversificada, fatores que podem se refletir no potencial arrecadatório e nos recursos para o investimento no território.

A classificação hierárquica dos municípios segundo a Regic se dispõe da seguinte maneira: i) metrópoles: representam os principais centros urbanos, com influência significativa em todo o território nacional; ii) capitais regionais: com menor influência quando comparadas às metrópoles, mas com maior concentração de atividades de gestão; iii) centros sub-regionais: possuem atividades de gestão menos complexas e menor porte populacional em comparação com as anteriores; iv) centros de zona: com relações comerciais e de serviços de maior proximidade regional, bem como menores níveis de atividades de gestão; e v) centros locais: exercem uma influência restrita a seus próprios limites territoriais, e, mesmo que atraiam populações de outros territórios, essas cidades acabam não representando o seu destino principal.

As tabelas 8 e 9 apresentam as receitas municipais em termos nominais e de participação relativa de cada agregado de receitas para os diferentes grupos da Regic. Pela tabela 9, é possível perceber uma relação crescente entre o peso das receitas próprias e os grupos hierárquicos da Regic. Para os centros locais, as transferências representaram quase 90% do total arrecadado, situação parecida quando consideramos os centros de zona (82,98%).

TABELA 8
Total arrecadado de receitas municipais por posição na Regic (2018)
(Em R\$ milhões)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	156.513,51	16.525,81	139.641,95	345,75
Centro de zona	34.123,04	5.714,51	28.316,47	92,05
Centro sub-regional	92.669,52	23.749,49	68.557,30	362,73
Capital regional	136.404,12	46.098,83	89.054,12	1.251,16
Metrópole	238.023,25	106.274,52	128.325,68	3.423,05
Total	657.733,43	198.363,17	453.895,52	5.474,74

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

TABELA 9
Participação relativa das receitas municipais na receita total por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	100,0	10,56	89,22	0,22
Centro de zona	100,0	16,75	82,98	0,27
Centro sub-regional	100,0	25,63	73,98	0,39
Capital regional	100,0	33,80	65,29	0,92
Metrópole	100,0	44,65	53,91	1,44
Total	100,0	30,16	69,01	0,83

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

As metrópoles, por sua vez, apresentaram uma importância de quase metade do total arrecadado por meio de receitas próprias (44,65%), além de um maior potencial de acesso às operações de crédito (1,44%). Isso representa não só maior autonomia em relação às transferências, mas também maior pluralidade em termos de arrecadação, reflexo de suas matrizes socioeconômicas e relações substanciais com outros municípios, representando por vezes pontos focais no arranjo urbano brasileiro.

A tabela 10 apresenta a distribuição do total arrecadado de cada agregado entre os grupos da Regic, para pontuar as possíveis desigualdades entre os municípios. Os dados de 2018 mostram que mais da metade das receitas próprias arrecadadas se direcionaram para as metrópoles, enquanto centros de zona e centros locais detiveram uma participação bem menor, somando pouco mais de 10% da arrecadação própria.

TABELA 10
Distribuição das receitas municipais por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita total	Receita própria	Total de transferências	Operações de crédito
Centro local	23,80	8,33	30,77	6,32
Centro de zona	5,19	2,88	6,24	1,68
Centro sub-regional	14,09	11,97	15,10	6,63
Capital regional	20,74	23,24	19,62	22,85
Metrópole	36,19	53,58	28,27	62,52
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

Já para o “bolo” de transferências, os centros locais se destacaram, recebendo 30,77% do total arrecadado. Chama a atenção que, apesar de menor peso em suas receitas totais, as metrópoles foram o segundo maior grupo em termos de concentração de transferências (28,27%). Por fim, percebe-se uma concentração maior do total arrecadado com operações de crédito nas metrópoles (62,52%), com uma participação relevante das capitais regionais (22,85%), tendo os demais grupos apresentado uma participação de menor expressão para esse agregado.

Diante dessa diferença de importância em termos das receitas próprias, a tabela 11 apresenta a participação de contas selecionadas na formação das receitas próprias para cada grupo de hierarquia da Regic. Observa-se que um quarto do total de receitas próprias arrecadadas pelas metrópoles provém de cobranças de IPTU, o que reflete um quadro urbano de maior complexidade e desenvolvimento. Esse imposto também tem maior relevância nas capitais regionais (21,51%) e centros sub-regionais (20,30%), e menor em centros locais (12,15%) e centros de zona (14,76%), o que pode significar tanto um potencial subutilizado para sua exploração quanto uma matriz de estrutura socioeconômica diferente, com menor propriedade predial e territorial urbana e mais áreas campesinas, litorâneas e rurais, por exemplo.

TABELA 11
Participação relativa das receitas tributárias por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Receita própria	Receita tributária	IPTU	ITBI	ISS	Taxas de poder de polícia	Taxas de serviços	Contribuições de melhorias
Centro local	100,0	49,17	12,15	6,34	22,36	2,81	3,16	0,65
Centro de zona	100,0	48,85	14,76	5,24	20,35	3,27	3,48	0,42
Centro sub-regional	100,0	55,94	20,30	5,18	21,84	2,93	4,09	0,35
Capital regional	100,0	61,14	21,51	5,29	26,97	2,55	3,83	0,23
Metrópole	100,0	73,46	25,14	5,74	37,31	1,68	3,01	0,08
Total	100,0	65,77	22,33	5,60	31,32	2,17	3,36	0,20

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

O ISS tem uma importância ainda maior que o IPTU na arrecadação própria dos municípios para todos os grupos da Regic. Ainda que representando 37,3% para as metrópoles, a diferença no peso desse imposto para as receitas próprias entre os grupos da Regic é menor do que para o IPTU, sendo a menor importância observada a dos centros de zona (20,35%). O ITBI se mostra ainda mais homogêneo e de menor peso.

No que tange às contribuições, há uma perda de importância na formação da arrecadação própria quando se consideram grupos crescentes de influência das cidades. Dessa forma, enquanto para centros locais as contribuições cobriram 16,7% do total arrecadado, para as metrópoles elas representaram 9,3%. Para todos os grupos da Regic, as contribuições sociais tiveram maior participação, seguidas das contribuições para o custeio de serviços de iluminação pública e de menor expressão das contribuições econômicas.

TABELA 12
Contribuições nas receitas próprias por posição na Regic (2018)
(Em %)

Regic	Contribuições	Contribuições sociais	Contribuições econômicas	Contribuições para o serviço de iluminação pública
Centro local	16,74	9,95	0,14	6,65
Centro de zona	15,52	8,55	0,08	6,89
Centro sub-regional	13,96	7,98	0,05	5,93
Capital regional	13,02	7,94	0,21	4,87
Metrópole	9,30	5,83	0,05	3,42
Total	11,51	7,00	0,09	4,42

Fonte: Finbra.
Elaboração dos autores.

5 AS CAPACIDADES ESTATAIS MUNICIPAIS E A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

O quadro sintético de receitas municipais apresentado, com foco nas receitas próprias, a partir das tipologias de região geográfica e por grupos da Regic, demonstrou uma distribuição desigual dos recursos entre as cidades brasileiras.

Essa desigualdade pode estar calcada em diversos aspectos, como o tamanho do município, o nível de desenvolvimento de sua matriz socioeconômica e a capacidade de atração e influência com relação a outros municípios, ou aspectos particulares, como o recebimento de compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, a capacidade subutilizada de exploração de determinados impostos, uma população menor ou estruturas urbanas menos desenvolvidas etc.

Para além do potencial arrecadatário, um ponto imprescindível de análise são as capacidades municipais tanto para gerar recursos fiscais quanto para administrá-los de forma a promover políticas de desenvolvimento e bem-estar para seus habitantes. As capacidades municipais para implementação dessas políticas podem estar relacionadas a procedimentos de seleção, carreiras profissionais e escolaridade de burocracias públicas (Marenco, 2017; Grin *et al.*, 2018).

A tabela 13 apresenta o percentual de instrumentos de gestão urbana e de arrecadação a partir da divisão tipológica municipal da Regic. No total de municípios, mais de 90% cobram IPTU (com um percentual crescente de municípios

conforme os grupos da Regic) e informam possuir cadastro do ISS. Em termos gerais, os centros de zona e especialmente os centros locais possuem uma porcentagem menor de municípios que usufruem ou possuem os instrumentos de gestão e arrecadação apontados em relação aos outros grupos da Regic.

TABELA 13
Concentração dos instrumentos de gestão urbana por categoria de municípios (2018)
(Em %)

	Total	Classificação na Regic				
		Centro local	Centro de zona	Centro sub-regional	Capital regional	Metrópole
Cadastro imobiliário (existência)	94,97	93,58	97,94	99,40	99,03	99,53
Cadastro imobiliário informatizado	91,61	89,56	95,79	97,97	96,72	98,12
Cobrança de IPTU pelo município	94,81	93,34	97,25	99,40	100,00	100,00
Planta genérica de valores	80,75	77,15	87,64	92,54	89,61	95,79
Cadastro de ISS (existência)	94,51	92,98	98,17	99,19	99,35	98,60
Cadastro de ISS informatizado	89,87	87,71	93,71	97,15	94,44	97,63
Taxa de iluminação pública	78,33	77,43	86,43	81,43	71,57	80,77
Taxa de coleta de lixo	52,24	47,93	57,62	63,88	67,22	71,15
Taxa de incêndio ou combate a sinistros	4,48	1,89	9,52	13,88	8,36	13,94
Taxa de limpeza urbana	36,28	34,75	40,00	41,84	40,47	37,50
Outros tipos de taxas	32,39	31,04	33,81	35,92	35,45	41,35
Mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento	61,72	56,30	68,19	82,06	78,57	81,31

Fonte: IBGE (2020a).

Na comparação entre as metrópoles e os centros locais, é possível perceber maior disparidade nos instrumentos de mecanismos de incentivo à implantação de empreendimento (56,3% dos municípios centros locais dispõem desse instrumento, em comparação a 81,3% das metrópoles) e na taxa de coleta de lixo (47,93% dos centros locais em comparação a 71,15% das metrópoles).

Para além dos instrumentos presentes nos municípios, a tabela 14 apresenta o grau de instrução da burocracia municipal, em 2019, separada por vínculo empregatício dos funcionários e grupos municipais com base na Regic. Ao se analisarem primeiramente os estatutários, representantes de um quadro permanente de funcionários dentro de um município, a tabela mostra que, nos municípios classificados como metrópoles, 47,5% dos funcionários possuem ensino superior,

porcentagem que cai para 26,9% quando considerados os centros locais. Essa é uma diferença expressiva em termos de estatutários, uma vez que, considerados os vínculos de Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e cargos comissionados, a diferença percentual entre esses dois grupos de municípios não se mostra tão substancial. É interessante notar que, em termos de pós-graduação, o percentual entre os grupos de municípios não difere muito, variando entre 12% e 14%.

TABELA 14

Grau de instrução dos funcionários municipais por tipo de vínculo empregatício e categoria de municípios (2019)
(Em %)

Vínculo empregatício e nível de instrução		Administração direta				
		Classificação do município na Região				
		Centro local	Centro sub-regional	Centro de zona	Capital regional	Metrópole
Estatutários ¹	Sem instrução	1,5	1,3	1,2	0,7	0,6
	Ensino fundamental	21,1	16,8	18,8	12,1	8,5
	Ensino médio	37,9	36,9	37,7	35,3	31,8
	Ensino superior	26,9	33,1	28,3	38,2	47,5
	Pós-graduação	12,6	11,9	14,0	13,6	11,6
CLT ¹	Sem instrução	1,5	0,6	3,1	1,3	1,0
	Ensino fundamental	22,5	18,4	23,2	18,5	18,4
	Ensino médio	40,3	40,8	39,1	40,3	47,4
	Ensino superior	28,2	31,8	28,9	35,1	30,3
	Pós-graduação	7,5	8,5	5,7	4,7	2,9
Somente comissionados ^{1,2}	Sem instrução	0,8	0,5	0,8	0,8	0,7
	Ensino fundamental	14,0	12,7	11,2	8,7	12,0
	Ensino médio	50,3	47,6	48,9	42,4	49,5
	Ensino superior	31,0	36,1	35,0	44,6	35,3
	Pós-graduação	3,9	3,1	4,2	3,5	2,5
Total	Sem instrução	1,5	1,1	1,4	0,8	0,7
	Ensino fundamental	20,1	15,8	18,0	11,8	10,1
	Ensino médio	41,5	40,1	40,8	38,8	34,8
	Ensino superior	27,7	34,1	29,8	38,3	45,0
	Pós-graduação	9,3	8,9	10,1	10,4	9,5

Fonte: IBGE (2020a; 2020b) e Munic/IBGE.

Notas: ¹ Inclusive os que não possuem declaração de escolaridade.

² Somente comissionados são os ocupantes de cargo em comissão que não possuem cargo efetivo. Têm como vínculo somente o cargo comissionado que exercem.

Obs.: 1. Sem instrução se refere à pessoa que não frequentou escola ou, se frequentou, não concluiu a primeira série do ensino fundamental.

2. A declaração de escolaridade referente ao ensino fundamental diz respeito ao primeiro grau completo ou incompleto.

Ainda na comparação entre os grupos municipais, enquanto 21,1% do quadro de funcionários estatutários dos centros locais possuía até o ensino fundamental, essa porcentagem cai para 12,1% em capitais regionais e para 8,5% em metrópoles. Já na consideração de funcionários estatutários sem instrução, o percentual se mostrou baixo em todos os grupos tipológicos, ainda que em uma dinâmica decrescente conforme o nível de hierarquia da Regic.

É preciso salientar que não necessariamente o grau de instrução reflete com precisão a qualidade de um quadro de profissionais bem treinados e qualificados, porém representa, *grosso modo*, uma *proxy* dessas características. Ademais, ainda que não se observem para qualificação de ensino médio e ensino superior diferenças expressivas entre os grupos da Regic para os outros vínculos (celetistas e comissionados), um elemento não considerado na tabela mas que também é importante é a possível rotatividade de funcionários dentro das prefeituras municipais, que acaba por esvaír no tempo possíveis esforços de capacitação de seu quadro burocrático, fato que pode prejudicar o potencial do município em termos de arrecadação, administração dos recursos e aplicação em políticas públicas.

6 NOTAS SOBRE O QUADRO DE FINANCIAMENTO MUNICIPAL INTERNACIONAL

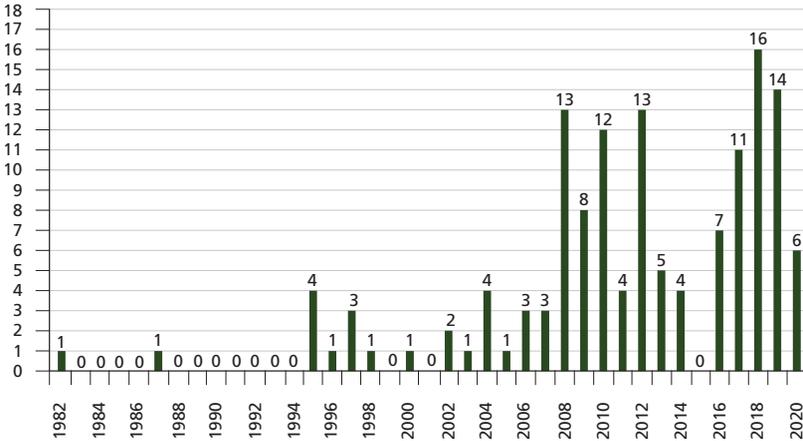
Complementando a análise de aspectos internos referentes às receitas próprias e a elementos associados às capacidades municipais, esta seção apresenta uma breve análise do quadro de financiamento internacional dos municípios. O retorno à democracia a partir de 1980, a descentralização das políticas públicas, acompanhada pela elevação do município à categoria de ente federado autônomo, e a estabilidade financeira observada nos anos 2000 foram fatores que permitiram aos municípios aumentar a capacidade de negociação e o acesso a recursos externos para financiamento (Maia e Saraiva, 2016).

O processo de negociação entre a instituição financiadora e o ente subnacional é a base a partir da qual são definidos os termos do financiamento. No entanto, apesar de relativa autonomia na negociação, a aprovação do acesso a esse mecanismo de financiamento passa por avaliação da Cofix, do Ministério da Economia (por meio de órgãos responsáveis) e da STN e depende ainda de autorização do Senado Federal, de modo que a União produz o aval para a realização das negociações propostas no projeto.

Os gráficos 2 e 3 mostram o crescimento dos valores de empréstimos pactuados entre municípios e órgãos de financiamento internacional entre 1982 e 2020. Percebe-se uma tendência de crescimento do número de projetos especialmente a partir de 2008. O ano de 2010, apesar de ter havido um número relativamente menor de projetos em comparação a 2018 e 2019, foi aquele com maiores valores de empréstimos externos recebidos pelos municípios.

GRÁFICO 2

Número de projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional (1982-2020)



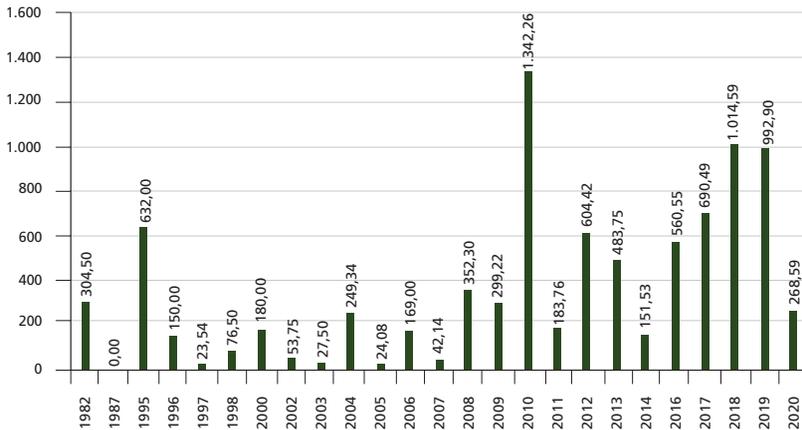
Fonte: Cofix, 2020.

Obs.: A primeira operação foi realizada por Brasília, em 1982, com o Banco Mundial.

GRÁFICO 3

Valor de empréstimo dos projetos pactuados entre municípios brasileiros e órgãos de financiamento internacional (1982-2020)

(Em US\$ milhões)



Fonte: Cofix, 2020.

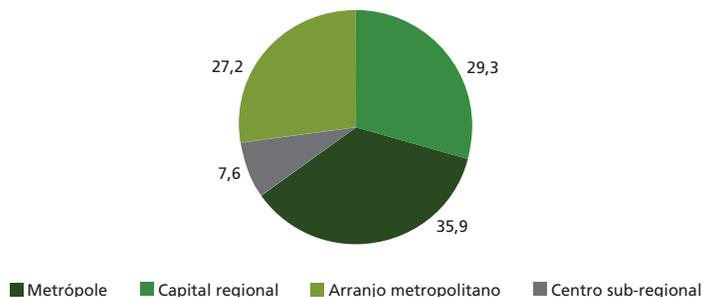
A partir da evolução do número de projetos celebrados e dos valores emprestados entre 2010 e 2020, o gráfico 4 apresenta o perfil dos municípios que celebraram esses acordos no período. O maior percentual ocorreu nas metrópoles (35,9%), seguido das capitais regionais (29,3%). Juntos, esses dois grupos foram responsáveis

por 65,2% dos acordos firmados no período. É importante notar que a Cofix restringe a participação de municípios com menos de 100 mil habitantes, sendo assim, não é contemplada grande parte dos municípios brasileiros nessa análise.

GRÁFICO 4

Tipologia dos municípios brasileiros que celebraram acordos com organismos internacionais (2010-2020)

(Em %)



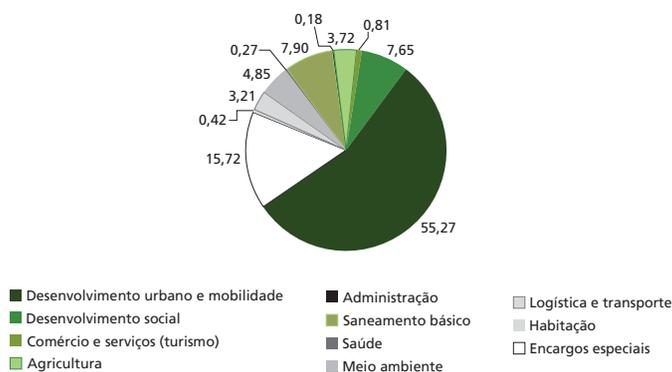
Fonte: Cofix, 2020.

Por fim, o gráfico 5 apresenta a distribuição dos valores dos projetos celebrados entre 2010 e 2020 pelos municípios brasileiros por área de atuação de cada projeto. O montante direcionado para projetos na área de desenvolvimento urbano representa 55,27% do valor total no período, porcentagem expressiva que denota a importância desse tipo de financiamento para as cidades. Os encargos especiais concentram 15,72% do total de empréstimos, o saneamento básico, 7,90%, e o desenvolvimento social representa 7,65% do total de recursos emprestados.

GRÁFICO 5

Distribuição dos empréstimos de acordos celebrados entre os entes municipais brasileiros e os organismos internacionais de financiamento, por área de atuação

(Em %)



Fonte: Cofix, 2020.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As desigualdades socioespaciais, que caracterizam o território brasileiro e exprimem seu processo de formação social e econômica, refletem-se na estrutura tributária do país.

Para a maior parte dos municípios brasileiros, as transferências intergovernamentais são a fonte principal das receitas, e as receitas próprias possuem uma participação bastante limitada, espelhando as características da economia local, sua aderência aos tributos definidos constitucionalmente a este ente federativo e a forma como o espaço municipal se encontra articulado às principais forças do circuito superior da economia (Santos, 2018).

Como resultado das desigualdades econômico-produtivas no território, observam-se, de um lado, diferentes capacidades estatais na esfera municipal e, de outro, perfis tributários díspares, com níveis de arrecadação *per capita* e estruturas fiscais heterogêneos. Padrões de melhor desempenho associados a aspectos regionais, como a melhor posição relativa dos municípios das regiões Sul e Sudeste no quadro nacional, ou à posição mais auspiciosa de municípios inseridos nas tipologias superiores da Regic (IBGE, 2020a) podem ser observados, mas tão somente qualificam um quadro de grandes assimetrias, no qual a maior parte dos municípios possui severos condicionantes no que diz respeito à sua realidade fiscal.

Esse quadro possui diversos contornos que podem ser observados a partir de diferentes recortes, que representam, em síntese, um país desigual e fragmentado em termos político-administrativos em municípios heterogêneos, ainda que tratados de forma isonômica pelo sistema normativo brasileiro. Isso significa dizer, ao final, que os cidadãos dos diferentes municípios brasileiros vivem em cidades que oferecem condições de vida, recursos e oportunidades muito desbalanceadas, produzindo cidadãos de classes distintas. De um lado, cidadãos de primeira classe que sequer compreendem o papel do Estado; de outro, cidadãos que necessitam de políticas públicas e não o sabem ou não conseguem acessar tais políticas.

Esse panorama de desigualdades e assimetrias acende alguns alertas para as políticas públicas em geral, pois elas deveriam ser capazes de reduzir os impactos gerados pelo desenvolvimento capitalista, ao oferecer serviços, recursos e oportunidades equivalentes para cada cidadão brasileiro, independentemente de sua localização no território nacional. Nesse sentido, o aprofundamento das desigualdades socioespaciais tensiona as políticas públicas, as quais se deparam com objetivos e metas cada vez mais difíceis de serem atingidos.

No que diz respeito ao desenvolvimento urbano e, em particular, ao seu financiamento, o panorama apresentado por este capítulo deixa clara a baixíssima

capacidade de mobilização de recursos por parte da ampla maioria dos municípios brasileiros. Mesmo os municípios metropolitanos, que gozam de uma situação relativamente melhor, não parecem possuir condições suficientes para lidar com os desafios associados ao desenvolvimento urbano, o que, nesses espaços, envolve a mobilização de recursos vultosos para disponibilizar e qualificar suas infraestruturas social e urbana.

Certamente, há espaço e necessidade de se promover uma repactuação da Federação brasileira, o que implica alterar a estrutura fiscal e tributária do país. Contudo, não há reforma fiscal que possa substituir a construção e a implementação de um projeto de desenvolvimento do território brasileiro. Tal construção deve partir do reconhecimento de suas desigualdades socioespaciais, compreendendo como essas se refletem na dimensão político-institucional e nas capacidades estatais dos entes federados, percebendo que o desenvolvimento do território e o enfrentamento estratégico – considerando a inserção dos territórios nas dinâmicas da economia-mundo e de seus circuitos superiores – das desiguais condições desse desenvolvimento são a chave para que os municípios, em sua diversidade e a partir de seus territórios, possam oferecer condições adequadas de vida para seus cidadãos, reduzindo as assimetrias que hoje violentam o quadro social brasileiro.

REFERÊNCIAS

BAIÃO, A. L.; CUNHA, A. S. M.; SOUZA, F. S. R. Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 3, p. 583-610, 2017.

BREMAEKER, F. E. J. de. **As finanças municipais em 2018**. Rio de Janeiro: OIM, 2019. Disponível em: http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/8B072418-A792-1914-F7BC076CD6496EDD02102019041636.pdf&i=3151. Acesso em: jul. 2023.

CURI, R. L. C.; MARTINS, L. G. V.; COSTA, M. A. Uma caracterização dos municípios sem declaração de receitas anuais na base Finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios (2013-2018). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, v. 24, p. 47-56, 2021.

GRIN, E. J. *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/75417>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a.

_____. **Perfil dos municípios brasileiros**: 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: jul. 2023.

MAIA, J. B.; SARAIVA, J. A paradiplomacia financeira em países emergentes de estrutura federativa. **Desafios**, v. 28, n. 1, p. 121-163, 2016.

MARENCO, A. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Dados**, v. 60, n. 4, p. 1025-1058, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017141>.

ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios**: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: Esaf, 2010.

SANTOS, M. **O espaço dividido**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2018.