

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 2 <b>UM OLHAR SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS E O INVESTIMENTO EM DESENVOLVIMENTO URBANO</b>
<b>Autor(es)</b>	Luis Gustavo Vieira Martins Marco Aurélio Costa Rodrigo Luis Comini Curi
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap2">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap2</a>

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

© 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.

## UM OLHAR SOBRE AS TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS E O INVESTIMENTO EM DESENVOLVIMENTO URBANO

Luis Gustavo Vieira Martins<sup>1</sup>

Marco Aurélio Costa<sup>2</sup>

Rodrigo Luis Comini Curi<sup>3</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Dentro das diferentes fontes e recursos que os municípios dispõem para financiar seu funcionamento adequado, viabilizar os investimentos necessários e ainda implementar projetos de desenvolvimento, as transferências prestam papel fundamental. Não somente por representar a principal origem de recursos para grande parte dos municípios brasileiros, mas também por ser um instrumento de redistribuição de recursos, quando se observa por meio de uma perspectiva de interesses nacionais.<sup>4</sup>

Visando, portanto, voltar-se para a análise do investimento em desenvolvimento urbano, este capítulo inicia com uma análise das transferências municipais a partir do quadro distributivo municipal em 2018. Esse esforço visa contribuir para o debate sobre a dinâmica de financiamento do desenvolvimento urbano no país, no âmbito da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Para isso, os municípios foram divididos tanto por sua região geográfica quanto com base na classificação da Região de Influência das Cidades (Regic), desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo a oferecer dois olhares diferentes sobre a distribuição das transferências entre os municípios brasileiros (IBGE, 2020).

Em um segundo momento, o trabalho se volta para a investigação das despesas municipais, com foco nos recursos direcionados para funções típicas de desenvolvimento urbano. Com isso, espera-se verificar qual a participação dessa função no total de despesas municipais, ao se agregar os municípios pelos grupos tipológicos regionais e pela Regic.

---

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 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. Os apontamentos do capítulo 1 desta publicação confirmam essas assertivas.

É importante notar que para ambas as análises foram utilizados os dados presentes na base Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios (Finbra), autodeclarada pelos municípios e consolidada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O Finbra representa uma das principais fontes quando se pretende trabalhar com o agregado de municípios brasileiros, mas que, por ser autodeclarada, permite a identificação de ausências e vieses de preenchimento (Curi, Martins e Costa, 2021). Cabe notar também que, no caso das despesas, dada a construção dos dados no Finbra, não é possível realizar aqui uma análise de origem-destino, de modo a se determinar quais as principais fontes de recursos aplicadas em despesas com desenvolvimento urbano.

Para além dessa introdução, este capítulo se estrutura da seguinte forma: a seção 2 mostra o quadro de transferências municipais a partir de uma visão agregada dos municípios; a seção 3 analisa a distribuição de transferências a partir da divisão tipológica dos municípios por macrorregiões e por sua posição na Regic; a seção 4, por sua vez, apresenta as despesas no agregado de municípios; a seção 5 analisa as despesas a partir dos recortes municipais tipológicos de região geográfica e de Regic; e, por fim, são levantadas algumas considerações finais.

## **2 TRANSFERÊNCIAS MUNICIPAIS NO BRASIL: ASPECTOS GERAIS**

Esta seção apresenta um quadro geral das transferências para os municípios, a partir da separação entre transferências constitucionais/legais e transferências voluntárias. Essa divisão se dá com a intenção de separar as transferências provenientes de um direito aos recursos recebidos, que desse modo se tornam periódicas e previsíveis, permitindo uma maior previsibilidade em termos de direcionamento dos gastos das prefeituras, e as transferências voluntárias, que carregam um elemento de discricionariedade e imprevisibilidade, sendo muito mais sensíveis às flutuações políticas e econômicas do que as transferências legais e constitucionais.

Quando tratamos de desenvolvimento urbano, em que muitos dos investimentos acabam tendo um prazo de maturação que ultrapassa o ano de exercício do município, o elemento de planejamento e previsibilidade da entrada de recursos se torna uma ferramenta valiosa. Na maioria das situações em que o município recebe os recursos constitucionais/legais, ele possui discricionariedade sobre sua alocação, salvo no caso das receitas vinculadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e outras limitações de aplicações mais específicas. Em contrapartida, as receitas voluntárias, apesar de importantes no que tange ao preenchimento de algumas necessidades municipais, acabam trazendo um maior aspecto de dependência municipal a um determinado objetivo/interesse na destinação daqueles recursos ou de algum contexto político.

Os dados da base Finbra utilizados para esta análise se referem ao exercício de 2018, ano para o qual as informações se encontravam consolidadas quando da elaboração da nota técnica produzida no âmbito do Termo de Execução Descentralizada firmado entre o Ipea e o Ministério de Desenvolvimento Regional (MDR).

Uma primeira tarefa se deu na divisão das transferências, tal como presentes no Finbra, entre constitucionais/legais e voluntárias, uma vez que a divisão das contas se dá com base no *Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público* (Brasil, 2018), não estando presente no documento uma determinação precisa das transferências entre constitucionais/legais e voluntárias.

A partir do arcabouço legal/constitucional das transferências e da definição de transferências voluntárias a partir da Lei Complementar nº 101/2000, 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 (SUS) (Brasil, 2018, p. 66), definiu-se a separação entre esses dois grupos tal como expresso no quadro 1.<sup>5</sup>

**QUADRO 1**  
**Divisão das contas de transferências entre legais/constitucionais e voluntárias**

Transferências	
Voluntárias	Emendas parlamentares individuais
	Consórcios públicos
	Depósitos não identificados
Constitucionais/ legais	Fundeb
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
	Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS)
	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais ( <i>royalties</i> )
	Cota-parte impostos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor – IPVA, entre outros)
	Transferências para o SUS
	Imposto Territorial Rural (ITR)
Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF)	

Elaboração dos autores.

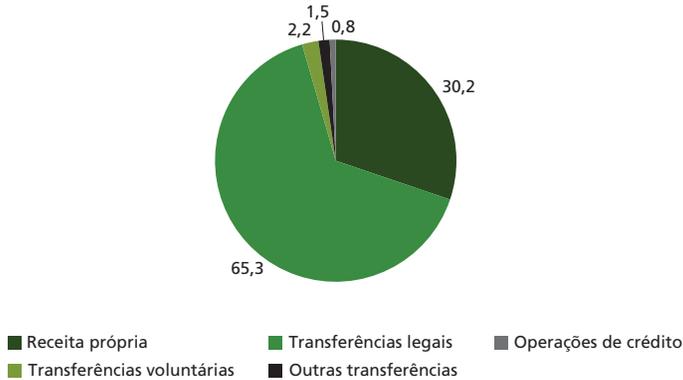
O gráfico 1 mostra a divisão das receitas municipais e dos agregados de transferências recebidas pelos municípios em 2018.

5. É importante notar que não fizemos distinção 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.

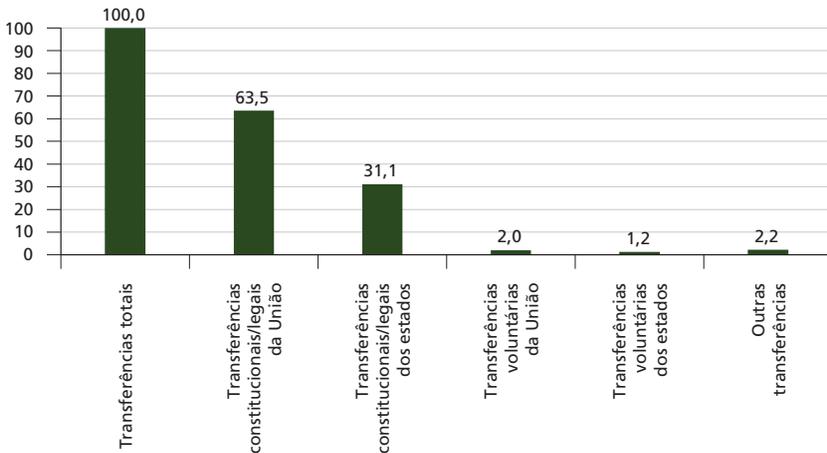
GRÁFICO 1

**Divisão das receitas municipais e dos agregados de transferências arrecadadas (2018)**  
(Em %)

1A – Receitas municipais



1B – Agregados de transferências



Fonte: Declaração das Contas Anuais do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (DCA Siconfi/Finbra), 2018.

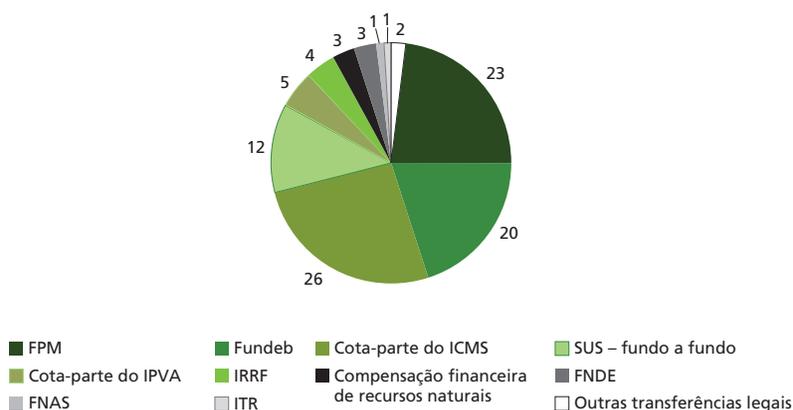
O gráfico 1A mostra que 30,2% das receitas totais correspondem a receitas próprias, enquanto 69% delas são advindas de transferências. Olhando para a participação de cada agregado de transferências na composição total de transferências recebidas pelos municípios em 2018 (gráfico 1B), observa-se que 63,5% representam recursos constitucionais/legais provenientes da União e 31,1% decorrem de transferências constitucionais/legais dos estados. Do total, apenas 3,2% correspondem a transferências voluntárias, sendo 2% advindas da União e 1,2% dos estados.

O peso das transferências para os municípios é evidente e cobre quase 70% do total de receita arrecadada em 2018. Ademais, como visto, grande parte desse tipo de receita provém de fonte legalmente segurada e em grande medida são tão estáveis quanto as receitas próprias municipais. Desse modo, a questão da dependência das transferências não é necessariamente algo negativo para os municípios, mas, sim, uma característica institucionalizada pelo arranjo federativo do país.

Como a origem dessas receitas está em sua maioria sob tutela da União e, em parte, dos estados, a importante questão a ser colocada não é necessariamente como acabar com a dependência das transferências pelos municípios, mas, sim, sobre como tornar a arrecadação das receitas pela Federação mais eficiente, progressiva e sustentável. Além disso, envolve dosar, de maneira apropriada, a distribuição das transferências de forma a cumprir seus objetivos<sup>6</sup> dentro de um projeto de desenvolvimento nacional.

Dada a importância das transferências constitucionais/legais, o gráfico 2 apresenta a divisão percentual das principais fontes desses recursos recebidos em 2018. Os recursos advindos de transferências intergovernamentais tiveram origem em três fontes principais: o ICMS, repassado pelos estados (26%), o FPM (23%) e o Fundeb (20%), repassados pela União. As transferências do SUS, fundo a fundo, feitas pela União (12%), também mostraram participação relevante, sendo o restante dividido pelas demais contas.

GRÁFICO 2  
Participação das diferentes contas nas transferências constitucionais municipais (2018)  
(Em %)



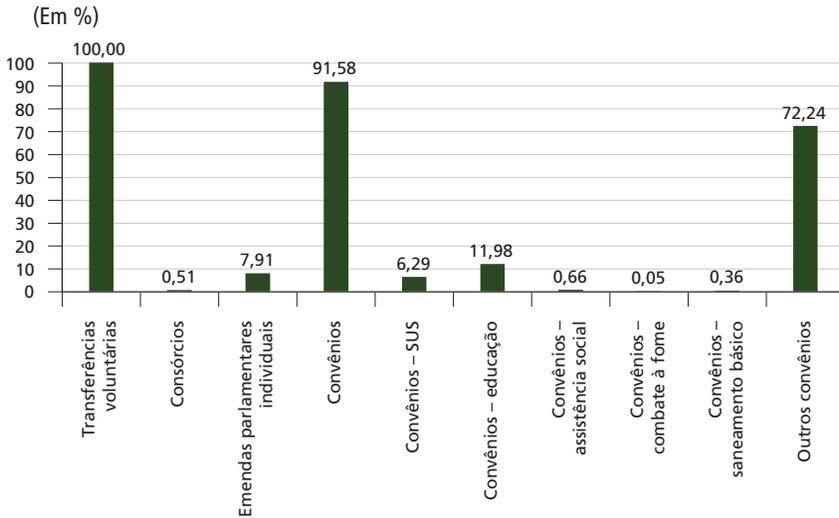
Fonte: DCA Siconfi/Fibra, 2018.

6. Essa questão faz parte de um debate de maior amplitude sobre qual critério deveria ser aplicado às transferências em termos de justiça distributiva, efetividade, promoção da equidade entre os municípios, compensações etc. A respeito dessa discussão, ver Orair (2010).

As transferências voluntárias,<sup>7</sup> por seu turno, correspondem quase que integralmente a repasses realizados por meio de convênios, como se pode observar no gráfico 3. Somam-se aos convênios as emendas parlamentares, que corresponderam a 7,9% dos recursos, e os consórcios (0,5%).

GRÁFICO 3

**Transferências voluntárias recebidas pelos municípios considerando o total de transferências voluntárias (2018)**



Fonte: DCA Siconfi/Finbra, 2018.

No que tange aos convênios, observa-se que apenas um pequeno percentual está identificado na base Finbra de 2018, a saber: 6,3% (R\$ 909,1 milhões) para o SUS; 11,98% (R\$ 1,73 bilhão) para programas de educação; 0,7% (R\$ 95,08 milhões) para programas de assistência social; 0,05% (R\$ 7,7 milhões) para iniciativas de combate à fome; e 0,36% (R\$ 51,4 milhões) para programas de saneamento básico. Os outros 72,24%, ou seja, a maior parte dos recursos provenientes dessa fonte (R\$ 10,43 bilhões) não foi identificada na base.

As transferências voluntárias, apesar de em termos agregados terem apresentado uma menor participação para a formação de receitas municipais em 2018, ainda podem ter um papel importante para unidades ou grupos de municípios. Diferentemente das transferências constitucionais, as voluntárias carregam um elemento de dependência e de inconstância que pode vir a favorecer ou a prejudicar o município, conforme o ciclo econômico e político nacional.

7. Com o objetivo de investigar a distribuição de transferências ao município a partir de sua natureza legal/constitucional ou voluntária, foram considerados os agregados, sem distinção entre contas da União e dos estados. Por exemplo, transferências de convênios da União e dos estados consideramos como convênios.

A ausência de identificação para a maior parte dos recursos voluntários trazida pelo gráfico 3 reflete a forma errática e fragmentada em relação à disponibilização desses recursos, que possuem essa natureza mais eventual que regular, o que em si não seria um problema, constituindo mais um traço (ou brecha) do sistema fiscal e redistributivo das receitas públicas. A questão, do ponto de vista do desenvolvimento urbano, parece ser mais a ausência de recursos regulares e específicos, o que dialoga de perto com as especificidades das necessidades por investimento em desenvolvimento urbano, sobretudo em infraestrutura, nos municípios brasileiros, conforme sua tipologia. A análise das transferências segundo a tipologia municipal é objeto da próxima seção.

### 3 ANÁLISE DAS TRANSFERÊNCIAS POR TIPOLOGIA MUNICIPAL

Após a análise do quadro geral das principais fontes e direcionamentos temáticos das transferências, essa seção apresenta a distribuição das transferências municipais a partir dos recortes de região geográfica e pela metodologia do IBGE de classificação da Regic. Esta última representa um recorte alternativo à posição geográfica, ao considerar uma diversidade de elementos presentes na cidade que determinam sua influência sobre os outros municípios no âmbito da rede de cidades nacional (IBGE, 2020).<sup>8</sup> Com isso, espera-se investigar aspectos sobre a distribuição dos recursos provenientes de transferências entre os municípios brasileiros em 2018.

#### 3.1 As transferências sob o olhar das macrorregiões

A tabela 1 apresenta a distribuição percentual das transferências legais/constitucionais, suas respectivas contas e o agregado de transferências voluntárias para cada região. Em termos agregados, percebe-se que quase metade (42,6%) do total de transferências legais distribuídas em 2018 foram direcionadas ao Sudeste, sendo o segundo maior foco o Nordeste (26,2%). O Norte (7,6%) e o Centro-Oeste (6,8%) receberam ambos menos de 10% do total desse tipo de recurso. A distribuição de transferências voluntárias repete o padrão, com concentração de 45,5% do total no Sudeste e 20,3% no Nordeste. O Norte mostrou uma participação um pouco maior em relação às transferências legais (11,5%), ao passo que o Centro-Oeste, um pouco menor (5,8%).

---

8. Uma explicação metodológica mais detalhada sobre a Regic encontra-se na seção inicial do capítulo 1 deste livro, *A distribuição desigual da arrecadação de receitas pelos municípios brasileiros*, de Luis Gustavo Vieira Martins, Marco Aurélio Costa e Rodrigo Luis Comini Curi. Ademais, para uma maior compreensão sobre a construção da Regic, ver IBGE (2020).

TABELA 1  
Contas de transferências constitucionais/legais recebidas pelos municípios (2018)  
(Em %)

Região	Transferências constitucionais/legais	FPM	Fundeb	IRRF	ITR	SUS – fundo a fundo	FNDE	FNAS
Norte	7,60	8,49	10,31	4,91	4,54	6,80	6,59	9,73
Nordeste	26,19	35,47	33,80	17,15	4,57	30,10	24,41	42,12
Sudeste	42,62	31,62	35,22	53,48	33,51	40,59	48,50	29,85
Sul	16,77	17,64	14,63	17,52	22,66	14,87	14,95	11,92
Centro-Oeste	6,82	6,79	6,03	6,94	34,72	7,64	5,55	6,38
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Região	Lei Kandir	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Hídricos	CFEM	Petróleo	Outras compensações	Cotas-partes do ICMS	Cotas-partes do IPVA	Outras transferências constitucionais/legais	Transferências voluntárias
Norte	5,88	8,53	20,83	43,22	2,50	2,65	6,30	3,71	7,03	11,53
Nordeste	10,44	13,14	4,86	3,22	14,95	34,12	16,90	11,79	20,17	20,26
Sudeste	54,56	71,38	32,89	46,40	78,13	47,24	50,68	58,93	36,75	45,52
Sul	23,77	4,54	23,89	1,76	3,54	10,97	18,92	19,08	26,38	16,94
Centro-Oeste	5,35	2,41	17,54	5,40	0,88	5,01	7,20	6,49	9,67	5,75
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DCA Sicomif/Finbra, 2018.

Obs.: CFEM – Compensação Financeira pela Exploração Mineral

Na abertura das contas de transferências constitucionais/legais, ao se observar o balanço entre os dois que mais concentraram os recursos, isto é, Sudeste e Nordeste, observa-se que há pouca diferença em termos de recebimentos do FPM (maior ainda no Nordeste) e do Fundeb, duas fontes importantes de recursos municipais. Em contrapartida, há uma desigualdade maior no que tange ao IRRF e nas cotas-partes do ICMS e do IPVA, com o Sudeste se apropriando de pouco mais da metade dos recursos. Pesa ainda mais a desigualdade quando considerados os *royalties*, em que 71,4% desses recursos se direcionaram para essa região (Sudeste).

Desse modo, apesar de representar um instrumento de maior segurança e previsibilidade em termos de fonte de renda para os municípios, percebe-se uma desigualdade em termos distributivos das transferências constitucionais/legais, concentradas em uma região que também é a que mais arrecada em termos de receitas próprias, como discutido no capítulo 1.

A tabela 2 apresenta uma outra perspectiva dos termos distributivos, a partir do peso das principais contas de transferências na receita total arrecadada para cada região geográfica em 2018. Mesmo com a maior concentração no Sudeste, o Norte e o Nordeste mostraram que a maior parte de suas receitas em 2018 foram provenientes de transferências constitucionais/legais (72,5% e 74,9%, respectivamente), apresentando um peso proporcionalmente menor no Sudeste (56,1%), no Sul (62,1%) e no Centro-Oeste (66,5%), apesar de ser a principal fonte de receitas da maioria dos municípios.

As maiores diferenças foram observadas para o FPM e o Fundeb, em que, enquanto para o Sudeste representavam, juntos, aproximadamente 20% do total de receitas arrecadas, foram a origem de quase metade dos recursos arrecadados no Nordeste (44,5%), apresentando uma parcela substancial das receitas de municípios nortistas (39,7%). Para as transferências voluntárias, observou-se uma baixa participação na composição da receita total para todas as regiões, com um percentual maior na região Norte (3,8%).

TABELA 2  
Participação das transferências nas receitas totais dos municípios por região geográfica (2018)  
(Em %)

Região	Receita total	Transferências legais	FPM	Fundeb	SUS – fundo a fundo	Cotas-partes do ICMS	Outros	Transferências voluntárias
Norte	100,0	72,5	19,3	20,4	8,2	16,3	6,9	3,8
Nordeste	100,0	74,9	24,3	20,2	10,9	13,1	5,3	2,0
Sudeste	100,0	56,1	10,0	9,7	6,8	18,1	10,6	2,1
Sul	100,0	62,1	15,6	11,2	6,9	18,9	7,7	2,2
Centro-oeste	100,0	66,5	15,7	12,2	9,4	18,9	8,5	1,9
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>63,0</b>	<b>15,1</b>	<b>13,1</b>	<b>8,0</b>	<b>17,1</b>	<b>8,5</b>	<b>2,2</b>

Fonte: Finbra, 2018.  
Elaboração dos autores.

### 3.2 As transferências segundo a Regic

Na análise do cenário distributivo de transferências, considerando a separação dos municípios segundo a Regic, ao se olhar o agregado de transferências constitucionais, a distribuição de recursos se dá de uma forma um pouco mais igualitária entre os grupos observados (tabela 3).

Aproximadamente 30,3% das transferências foram direcionadas aos centros locais, os quais correspondem aos municípios cuja área de influência restringe-se ao território municipal; enquanto, no outro extremo, 28,7% se direcionaram às metrópoles, isto é, o topo da hierarquia trazida pela Regic. Os centros de zona foram os que receberam a menor fatia desses recursos (6,1%).

A distribuição de transferências voluntárias, por seu turno, mostra um padrão parecido, porém com uma maior concentração dos centros locais, que receberam 36,3% desses recursos, em 2018, seguidos das metrópoles (27,3%).

A existência de um número bem maior de municípios na tipologia de centros locais pode ser uma justificativa para o maior peso dos recursos de transferência voluntária para essa tipologia, ainda que uma série histórica detalhada por municípios mostre mais pontos vazios do que uma continuidade de recursos transferidos.

Na tabela 3, são apresentadas as diferentes contas que compõem as transferências legais/constitucionais e ainda as transferências voluntárias, mostrando o peso para cada tipologia da Regic. A leitura dos dados mostra a importância do FPM e do Fundeb para os centros locais (47,7% e 32,6% do total, respectivamente), o que se relaciona, diretamente, com as características do sistema fiscal brasileiro. Em contrapartida, a cota-parte do IPVA, que também representa um montante importante de transferências municipais, traz uma concentração nas metrópoles (44,5%) e nas capitais regionais (24,8%), o que denota o maior dinamismo socioeconômico dessas tipologias municipais.

Diferentemente da análise das regiões, as compensações financeiras pela exploração de recursos naturais (*royalties*) já se mostraram mais bem distribuídas entre os diferentes grupos da Regic, com exceção dos centros de zona, que tiveram participação de apenas 2,9% do total. Apesar disso, quando desagregados, os *royalties* mostram certas concentrações, com 57,3% do total para exploração de recursos hídricos direcionados aos centros locais, e 44,6% referentes à mineração (CFEM) concentrados nos centros sub-regionais.

TABELA 3  
**Contas de transferências legais recebidas pelos municípios por posição na Regic (2018)**  
 (Em %)

Regic	Transferências constitucionais/legais										FIDE					
	PM	Fundeb	IRRF	ITR	SUS – fundo a fundo	FIDE	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Lei Kandir	Hídricos	CFEM		Petróleo	Outras com-pensações	Coisas-partes do ICMS	Coisas-partes do IPVA	Outras
Centro local	30,25	32,57	11,49	48,93	21,57	30,46										36,34
Centro de zona	6,14	6,96	3,18	9,62	5,44	6,55										7,84
Centro sub-regional	15,20	15,14	11,85	19,77	15,95	15,24										15,24
Capital regional	19,76	18,20	23,06	17,50	24,29	18,02										18,02
Metrópole	28,66	27,13	50,42	4,17	32,75	29,73										29,73
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>										<b>100,00</b>

Regic	Transferências constitucionais/legais										FIDE					
	PM	Fundeb	IRRF	ITR	SUS – fundo a fundo	FIDE	Compensações financeiras pela exploração de recursos naturais	Lei Kandir	Hídricos	CFEM		Petróleo	Outras com-pensações	Coisas-partes do ICMS	Coisas-partes do IPVA	Outras
Centro local	45,41	24,09	27,45	23,10	11,13	36,34	30,46	24,09	57,27	37,91	27,45	32,31	23,10	11,13	31,01	36,34
Centro de zona	8,69	5,20	2,67	5,01	4,15	7,84	2,92	5,20	9,30	1,63	2,67	3,49	5,01	4,15	7,00	7,84
Centro sub-regional	13,47	16,10	17,62	14,98	15,39	13,20	20,71	16,10	14,57	44,64	17,62	11,46	14,98	15,39	15,87	13,20
Capital regional	13,61	19,67	25,20	21,26	24,82	15,33	22,60	19,67	18,06	6,07	25,20	39,72	21,26	24,82	22,21	15,33
Metrópole	18,82	34,94	27,05	35,66	44,52	27,30	23,30	34,94	0,80	9,75	27,05	13,02	35,66	44,52	23,90	27,30
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DCA Siconfi/Fibra, 2018 e IBGE, 2020.  
 Elaboração dos autores.

De forma análoga à análise feita para as macrorregiões, a tabela 4 apresenta a participação de contas de transferências selecionadas no total de receitas arrecadadas pelos municípios em 2018, para cada grupo da Regic. Percebe-se uma relação decrescente entre a importância das transferências constitucionais/legais na receita total e os grupos da Regic. Enquanto para os centros locais essas representam aproximadamente 80% das receitas arrecadadas, para as metrópoles elas caem para 50% do total. O mesmo é observado para o agregado de transferências voluntárias, porém, em proporções substancialmente menores, representando 3,3% do total das receitas arrecadadas pelos centros locais e apenas 1,7% para as metrópoles.

TABELA 4  
Participação das transferências nas receitas totais dos municípios pela Regic (2018)  
(Em %)

Regic	Receita total	Transferências constitucionais/legais	FPM	Fundeb	SUS – fundo a fundo	Cotas-partes do ICMS	Outros	Transferências voluntárias
Centro local	100,0	79,7	30,2	18,0	7,2	16,6	6,3	3,3
Centro de zona	100,0	74,2	24,0	17,6	8,4	16,5	6,2	3,3
Centro sub-regional	100,0	68,1	15,8	14,1	9,0	18,2	9,6	2,1
Capital regional	100,0	60,3	10,9	11,5	9,3	17,5	9,6	1,6
Metrópole	100,0	50,0	5,9	9,8	7,2	16,8	9,4	1,7
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>63,0</b>	<b>15,1</b>	<b>13,1</b>	<b>8,0</b>	<b>17,1</b>	<b>8,5</b>	<b>2,2</b>

Fonte: Finbra, 2018.  
Elaboração dos autores.

A maior desigualdade em termos de importância entre as contas selecionadas diz respeito ao FPM. Este fundo representa 30,2% do total arrecadado para os centros locais e 24% para os centros de zona, correspondendo a apenas 5,9% das receitas das metrópoles, o que reflete a forma como o cálculo de repartição contido no FPM favorece, de certa forma, os municípios menores, sugerindo um efeito redistributivo. Em contrapartida, observa-se uma maior diversificação de fontes de receitas nas metrópoles, o que é de se esperar dado que sua capacidade de influência é reflexo de sua importância política, cultural, econômica e social, o que acaba por se refletir na estruturação da arrecadação desses municípios.

#### 4 EXPLORANDO O QUADRO DAS DESPESAS MUNICIPAIS

Nesta seção, fazemos uma exploração do quadro das despesas municipais, propondo uma breve análise do uso dos recursos disponibilizados pelas transferências municipais, nosso objeto de investigação das seções anteriores. Para manter a referência temporal, os dados de despesas também foram obtidos no Finbra para 2018. O intuito aqui é investigar como os municípios têm direcionado seus

recursos disponíveis, em especial para investimentos e para desenvolvimento urbano. Para isso, analisamos as despesas em investimentos, pela ótica orçamentária, e as despesas por função, com o foco em funções típicas de desenvolvimento urbano. É importante notar que, dada a construção dos dados no Finbra, não é possível realizar aqui uma análise de origem-destino, de modo a se determinar quais as principais fontes de receitas arrecadadas que foram aplicadas em despesas com desenvolvimento urbano.

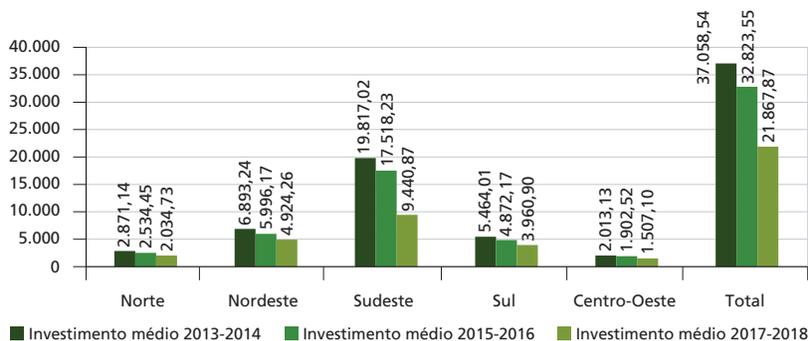
#### 4.1 Despesas orçamentárias municipais em investimentos

A figura 4 apresenta a evolução das despesas orçamentárias direcionadas para investimentos, considerando os valores médios reais, a preços de 2018, entre 2013 e 2014, 2015 e 2016 e 2017 e 2018. Aqui são considerados os investimentos agregados, uma vez que o Finbra não discrimina as aplicações.

No total, percebe-se uma queda em termos reais, passando de aproximadamente R\$ 37 milhões, em 2013-2014, para R\$ 21,9 milhões, em 2017-2018. Quando separado por regiões, temos que essa redução se mostrou mais expressiva no Sudeste, seguida pela região Nordeste.

O gráfico 4 apresenta um quadro de redução da alocação bruta de recursos para fins de investimentos, em que se inclui despesas em infraestrutura e desenvolvimento urbano. O gráfico 5, por sua vez, apresenta a evolução da participação desse montante de investimentos em relação ao total de despesas orçamentárias. Para o agregado de municípios brasileiros, percebe-se que não só o montante de investimentos caiu, mas a participação deles nas despesas orçamentárias também, passando de 7,2%, em 2013-2014, para 4,2%, em 2017-2018. Toda as regiões apresentaram queda acentuada, sendo a maior queda observada no Sudeste.

GRÁFICO 4  
Evolução real das despesas com investimento por macrorregião (2013-2018)  
(Em R\$ milhões)<sup>1</sup>

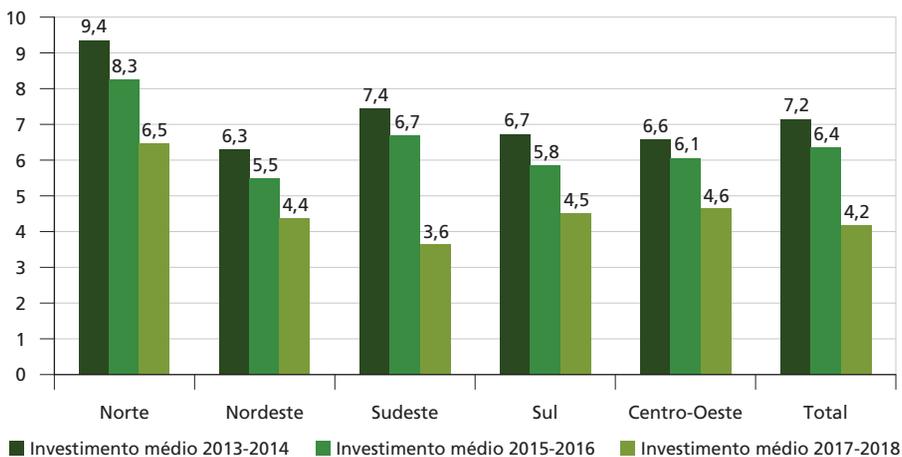


Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.  
Elaboração dos autores.  
Nota: <sup>1</sup> A preços de 2018.

GRÁFICO 5

**Evolução das despesas com investimentos em relação ao total de despesas por região (2013-2018)**

(Em %)



Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.  
Elaboração dos autores.

Nota-se uma redução progressiva no direcionamento dos recursos municipais para investimentos ao longo do período. Se tomarmos como premissa que uma das bases tanto do crescimento econômico quanto do desenvolvimento se dá no investimento, podemos tomar a tendência de redução dos recursos de investimentos como um quadro limitador das possibilidades de promoção do desenvolvimento (urbano) local.

Apesar de tomarmos como referência 2018, o contexto macroeconômico desfavorável nacional que se deu nos anos seguintes, com a institucionalização de um teto de gastos que penaliza o papel do Estado como indutor da dinamização econômica, especialmente em períodos de ciclo de queda econômica, acabou por gerar menos perspectivas de avanço dos investimentos no país. Esse cenário foi agravado, ainda, pela forma como a pandemia evoluiu no contexto brasileiro.

#### 4.2 Despesas municipais por função

Diante do cenário de maior restrição colocado acima, essa subseção avalia as despesas dos municípios por função no orçamento municipal para 2018. Consideramos como foco algumas contas que podem ser enxergadas como reflexos da ideia de desenvolvimento urbano: as despesas com urbanismo, que envolvem despesas com administração urbana, manutenção de vias, entre outros, habitação, transporte e saneamento, que agrupamos como gastos em desenvolvimento urbano. Além disso, são levadas em consideração também outras funções orçamentárias

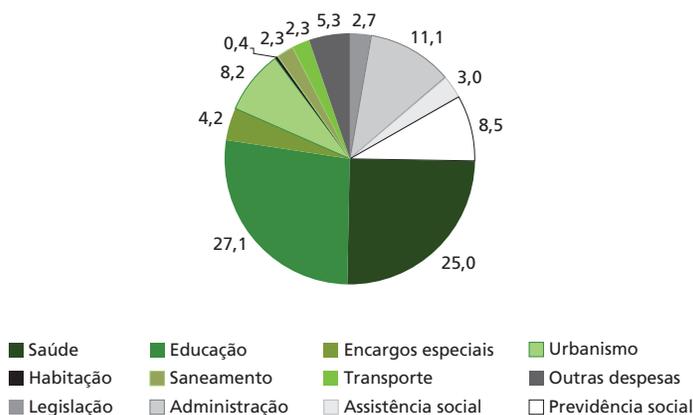
relevantes para a discussão, a saber: despesas legislativas; despesas administrativas; assistência social; previdência social; saúde; educação e encargos especiais. As demais funções foram agrupadas no grupo de “outras despesas”.

O gráfico 6 apresenta o comparativo entre a participação das diferentes funções selecionadas no total de despesas orçamentárias, de modo a analisar a distribuição dos recursos entre as diferentes funções orçamentárias a que se prestam os municípios em relação aos seus habitantes.

De acordo com o que ilustra a figura, 52,1% das despesas municipais por função se direcionaram para as áreas de educação (27,1%) e saúde (25,0%). As funções de administração (11,1%) e previdência social (8,5%) também apresentaram maior “fatia” em comparação com as restantes.

No que tange às despesas típicas com desenvolvimento urbano, a soma das participações de urbanismo (8,2%), saneamento (2,3%), transporte (2,3%) e habitação (0,4%) resultaram em uma participação de 13,2% das despesas típicas em desenvolvimento urbano no total de despesas por função, valor próximo às despesas administrativas. Entre as funções selecionadas, o grupo de habitação mostrou a menor porcentagem de direcionamento das despesas.

**GRÁFICO 6**  
**Participação das funções de despesas nas despesas totais por função dos municípios (2018)**  
 (Em %)



Fonte: Siconfi/Finbra, 2018.  
 Elaboração dos autores.

Diante desse quadro, consideramos também a separação dos municípios por região geográfica e por grupos da Regic, de forma análoga à análise das transferências, de forma a fornecer duas visões sobre o comportamento das despesas por função entre os municípios brasileiros.

A tabela 5 apresenta o peso das contas selecionadas de despesas por função para cada região. Considerando as demais funções que não são classificadas como típicas de desenvolvimento urbano, mas que estão ligadas ao bem-estar da população dos municípios, o peso dos gastos com saúde se mostrou próximo entre as regiões, e os de educação se mostraram maiores para o Norte (34,6%) e o Nordeste (32,7%). O Sudeste apresentou um peso maior de despesas de previdência social (10,7%) do que as demais regiões, especialmente o Norte (2,6%). Para administração, o Sudeste mostrou menor participação (9,4%), especialmente em relação ao Centro-Oeste (14,5%).

No que tange às funções típicas de desenvolvimento urbano, o Sudeste mostrou a maior participação relativa às suas despesas totais (14,5%), seguido do Norte (13,6%) e do Sul (12,8%). Considerando as diferentes contas de desenvolvimento urbano, o Norte mostrou maiores despesas em urbanismo (9,9%) relativo às demais regiões. Já o Sudeste se destacou para as despesas com saneamento (2,7%) e transporte (3%). As despesas com habitação apresentaram baixa participação em todas as regiões, isto é, abaixo de 1%, com destaque para o Nordeste (0,15%) e o Centro-Oeste (0,18%).

A tabela 6 mostra o peso dessas funções nas despesas totais pela divisão tipológica municipal pelos grupos da Regic. Tomando as despesas que não são de desenvolvimento urbano, as maiores diferenças entre os grupos da Regic se mostraram para as funções de administração, previdência social, educação e encargos especiais. Para a educação, os centros locais (33,5%) e os centros de zona (32,5%) tiveram o maior peso em suas despesas. Os gastos com previdência social se mostraram crescentes conforme o grupo da Regic, chegando a pesar 13,4% das despesas totais para as metrópoles ante a 3,1% para os centros locais. Já os gastos com administração ocupam um maior espaço para os centros locais (14,2%) em relação às metrópoles (8%).

No que tange às despesas típicas de desenvolvimento urbano, os gastos nessa área se mostraram crescentes conforme o grupo da Regic, apesar da pouca diferença entre os grupos de municípios. Os centros locais apresentaram uma alocação de 10,9% de suas despesas para o desenvolvimento urbano, enquanto as metrópoles alocaram 15,6% para essa função. Na análise das contas que formam o desenvolvimento urbano, os gastos com habitação, apesar de baixos, também foram crescentes conforme a hierarquia da Regic. Para os gastos com urbanismo, destacam-se os centros sub-regionais (8,3%) e as metrópoles (9,2%). Em relação ao saneamento, os centros locais (1,2%) e os centros de zona (1,7%) apresentaram as menores alocações. Por fim, para o transporte, as metrópoles alocaram um maior percentual de sua renda (3,3%), seguidas dos centros locais (2,4%).

TABELA 5  
Despesas por função dos municípios por região geográfica (2018)  
(Em %)

Região	Despesas totais	Legislação	Administração	Assistência social	Previdência social
Norte	100,00	2,54	12,92	3,30	2,64
Nordeste	100,00	3,03	12,28	2,95	5,68
Sudeste	100,00	2,61	9,41	2,81	10,74
Sul	100,00	2,46	12,18	3,34	8,68
Centro-Oeste	100,00	3,27	14,50	2,98	7,83
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>2,72</b>	<b>11,09</b>	<b>2,97</b>	<b>8,51</b>

Região	Saúde	Educação	Encargos especiais	Outras despesas
Norte	21,87	34,56	3,60	4,93
Nordeste	25,62	32,68	2,39	4,60
Sudeste	24,86	24,31	5,45	5,30
Sul	25,21	24,34	4,08	6,91
Centro-Oeste	26,86	26,71	2,08	3,94
<b>Total</b>	<b>25,03</b>	<b>27,07</b>	<b>4,18</b>	<b>5,28</b>

Região	Desenvolvimento urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Transporte
Norte	13,64	9,90	0,22	1,87	1,65
Nordeste	10,76	8,79	0,15	1,22	0,60
Sudeste	14,51	8,16	0,55	2,77	3,03
Sul	12,81	7,48	0,22	2,60	2,51
Centro-Oeste	11,82	7,15	0,18	2,08	2,41
<b>Total</b>	<b>13,14</b>	<b>8,24</b>	<b>0,36</b>	<b>2,28</b>	<b>2,26</b>

Fonte: Siconfi/Finbra.  
Elaboração dos autores.

TABELA 6  
Despesas por função dos municípios por posição na Regic (2018)  
(Em %)

Posição na Regic	Despesas totais	Legislação	Administração	Assistência social	Previdência social
Centro local	100,00	3,29	14,22	3,88	3,09
Centro de zona	100,00	2,86	12,21	3,52	4,48
Centro sub-regional	100,00	2,83	12,23	3,00	5,89
Capital regional	100,00	2,50	11,87	2,60	8,87
Metrópole	100,00	2,41	8,01	2,50	13,43
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>2,72</b>	<b>11,09</b>	<b>2,97</b>	<b>8,51</b>

Posição na Regic	Saúde	Educação	Encargos especiais	Outras despesas
Centro local	24,00	33,47	1,92	5,23
Centro de zona	25,64	32,53	2,32	5,32
Centro sub-regional	26,52	28,66	2,82	5,65
Capital regional	28,11	24,36	3,66	5,59
Metrópole	23,30	23,05	6,74	5,00
<b>Total</b>	<b>25,03</b>	<b>27,07</b>	<b>4,18</b>	<b>5,28</b>

Posição na Regic	Desenvolvimento urbano	Urbanismo	Habitação	Saneamento	Transporte
Centro local	10,89	7,26	0,09	1,18	2,36
Centro de zona	11,12	7,33	0,09	1,70	2,00
Centro sub-regional	12,41	8,30	0,19	2,84	1,08
Capital regional	12,45	7,83	0,21	3,31	1,09
Metrópole	15,57	9,23	0,71	2,29	3,34
<b>Total</b>	<b>13,14</b>	<b>8,24</b>	<b>0,36</b>	<b>2,28</b>	<b>2,26</b>

Fonte: Siconfi/Finbra e IBGE, 2020.  
Elaboração dos autores.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já apontamos em outras contribuições no âmbito dos estudos de apoio à formulação da PNDU, as transferências constituem a principal fonte de receitas tributárias dos municípios brasileiros.

Tal dependência por transferências intergovernamentais, notadamente daquelas legalmente previstas, que correspondem à quase totalidade das transferências recebidas pelos municípios, implica a existência de um fluxo regular, estável e previsível de recursos para os cofres públicos locais.

Menos do que enfrentar a dependência dos municípios brasileiros pelas transferências intergovernamentais, um desafio mais importante do federalismo fiscal brasileiro diz respeito a tornar a arrecadação tributária mais eficiente, progressiva e sustentável, por meio de um sistema de distribuição de recursos que seja mais equilibrado, no qual os entes tenham condições orçamentárias e financeiras para enfrentar os desafios associados à gestão local.

Nestas considerações finais, apenas “arranhamos” alguns dos tópicos associados às transferências e às despesas, sobretudo em desenvolvimento urbano, em uma tentativa muito pouco ambiciosa de chamar atenção para elementos que poderão ser aprofundados em outras oportunidades.

A análise das transferências por macrorregiões e segundo a tipologia derivada da Regic traz evidências que informam sobre a complexidade do sistema fiscal e tributário brasileiro, fazendo com que cada perfil de município apresente maior ou menor dependência por essa ou aquela fonte de recursos.

A forma como cada fonte é calculada determina o maior ou menor peso das receitas arrecadadas/recebidas e produz efeitos em termos da análise tanto por macrorregião quanto pela posição do município na Regic. Dessa forma, por exemplo, o FPM acaba sendo mais importante para as macrorregiões que possuem mais municípios e tem um peso substancialmente maior para os centros locais, e muito menos relevante para as metrópoles. De outra parte, os recursos decorrentes do Imposto de Renda mostram-se muito mais importantes para as metrópoles e são bem menos significativos para as tipologias da base da Regic: centros locais, centros de zona e centros sub-regionais.

Há, portanto, uma complexidade no sistema fiscal brasileiro que produz um quadro no qual convivem elementos que premiam determinados atributos com outros que valorizam características opostas. Trata-se de um dado de realidade que não é necessariamente ruim, mas demanda uma análise mais detida.

Os repasses do ICMS, por exemplo, constituem a principal fonte das transferências. Mais da metade dos recursos, contudo, ficaram em municípios da região Sudeste, mas eles representam menos de um quinto das receitas totais que o conjunto desses municípios recebem. O Nordeste, que possui grande número de municípios e boa parte da população do país, tinha o maior peso na distribuição do FPM, mas pouco mais de 15% da participação na cota-parte do ICMS, de modo que essa fonte representa apenas cerca de 13% dos tributos totais arrecadados/recebidos pelos municípios nordestinos.

Sudeste e Nordeste são as regiões que mais recebem recursos do Fundeb e do fundo do SUS, refletindo os critérios de distribuição de tais recursos. Contudo, esses recursos têm pesos muito diferentes para os municípios dessas regiões: enquanto

essas fontes representam menos de 10% das receitas dos municípios sudestinos, elas representam, respectivamente, mais de 20% e mais de 10% das receitas dos municípios nordestinos, percentuais muito próximos daqueles observados para os municípios da região Norte, apesar de a participação desses nas fontes em questão ser bastante reduzida.

Parece haver, a princípio, uma distorção regional que afeta de forma mais forte os municípios do Nordeste, que apesar do número de municípios e da população, recebem, no conjunto, menos recursos em termos proporcionais que o Sudeste.

Outro elemento interessante que decorre também das especificidades – poderíamos dizer tecnicidades – do sistema tributário brasileiro diz respeito aos *royalties* e à CFEM. Nesse caso, há um conjunto bastante restrito de municípios que acaba se beneficiando dessas fontes, sem que se observe nenhum efeito distributivo ou de compensações territoriais, mesmo na escala microrregional.

Essas duas compensações fiscais produzem uma distorção regional muito forte. Os *royalties* concentram-se basicamente no Sudeste (percentual superior a 70%) e a CFEM tem quase 90% dos seus recursos concentrados no Sudeste e no Norte.

Essa forte concentração regional, produtora de um quadro desbalanceado, também se dá na escala local, gerando municípios ricos ao lado de outros muito pobres em termos de recursos, o que faz com que seus prefeitos estejam sempre em busca de soluções para enfrentar sua baixa capacidade fiscal. Isso, por sua vez, acaba fazendo com que muitos desses prefeitos adiram, sem muitas críticas e sem impor restrições, à chegada de empreendimentos que irão gerar passivos socioambientais que dificilmente as compensações pagas conseguirão atenuar.

Tais desequilíbrios também se fazem sentir quando a análise se depara sobre a Regic. Chama atenção, em especial, como a cota-parte do ICMS tem praticamente o mesmo peso para os municípios brasileiros, tanto em termos regionais (excetuando-se, nesse caso, o baixo peso dessa fonte para os municípios nordestinos) quanto para a tipologia de municípios da Regic. Contudo, ao olhar para a participação dos municípios no bolo de recursos vindos dessa fonte, salta aos olhos o peso dos municípios inseridos nos quinze arranjos populacionais metropolitanos (mais de um terço dos recursos vão para essa tipologia), em contraste com o percentual que vai para as outras tipologias, especialmente para os centros de zona e para os centros sub-regionais, o que sugere maiores restrições orçamentárias e financeiras para os municípios dessas tipologias.

Ainda em relação à Regic, é interessante observar o peso do FPM para os centros locais (quase metade dos recursos disponíveis vão para esses municípios),

o que faz com que essa fonte responda por quase um terço de sua receita. Pode-se dizer, nesse sentido, que a partição desses recursos, apesar dos problemas associados à rigidez dos critérios que a balizam, acaba tendo algum efeito distributivo em termos federativos.

Por fim, a parte importante da análise, apenas superficialmente explorada no capítulo anterior deste texto, diz respeito a saber se o sistema tributário produz um quadro compatível com as necessidades heterogêneas dos municípios brasileiros em termos regionais, e, sobretudo, em termos de sua relevância no sistema urbano brasileiro.

Trata-se de um questionamento que demandaria muito mais espaço do que o que dispomos aqui, mas cujos elementos trazidos permitem indicar algumas evidências. A primeira está diretamente associada à queda dos recursos direcionados a investimentos, isso antes mesmo das restrições associadas ao teto de gastos. Fica difícil imaginar um maior protagonismo dos municípios, a partir dos recursos que lhe são destinados, para promover investimentos, em geral, e investimentos em desenvolvimento urbano, em particular.

Ao analisar a distribuição dos recursos por funções de despesa, uma segunda evidência se coloca: a importância de determinados grupos de despesas que estão atrelados a algumas fontes de receita (casos da educação, da saúde, das despesas previdenciárias – que possuem pesos diferentes segundo a tipologia da Regic) e das despesas administrativas, ao passo que aquelas com urbanismo mostram-se pouco expressivas, tanto em termos regionais como em termos da Regic.

Em resumo, não parece que os recursos tributários arrecadados/recebidos pelos municípios brasileiros sejam capazes de promover os investimentos ou os aportes em desenvolvimento urbano necessários nas cidades brasileiras. O sistema fiscal brasileiro não favorece os gastos com desenvolvimento urbano. As maiores cidades, sedes das grandes metrópoles nacionais e regionais identificadas pela Regic, parecem ter uma posição relativa mais confortável, mas mesmo elas possuem estruturas de despesas e compromissos que também acabam por limitar suas ações.

Dado esse quadro, a necessidade de se desenvolverem soluções para o financiamento do desenvolvimento urbano, inclusive no âmbito fiscal, fica evidente – e denota as lacunas presentes na realidade brasileira. Essa necessidade se agrava em função das transformações em curso, no campo social e econômico, e também das exigências trazidas pela agenda da adaptação às mudanças climáticas, mudanças e transições que demandam uma agenda de ações efetivas por parte dos municípios. As soluções podem ser estruturais e/ou podem ser pontuais, por meio da criação de fundos que sejam alimentados, por exemplo, por recursos

demasiadamente concentrados em alguns poucos municípios. A agenda e as demandas não nos parecem ser passageiras, pelo contrário: as soluções já estão atrasadas.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual técnico de contabilidade aplicada ao setor público**. Brasília: STN, 2018.

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**, Rio de Janeiro, v. 24, p. 47-56, 2021.

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

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