



UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FEAC)  
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

JOÃO PAULO DE OLIVEIRA JÚNIOR

**IMPACTO DA PANDEMIA COVID 19 NAS FINANÇAS DOS  
MUNICÍPIOS DO NORDESTE: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE  
DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO  
AOS MUNICÍPIOS**

Maceió

2021

JOÃO PAULO DE OLIVEIRA JÚNIOR

**IMPACTO DA PANDEMIA COVID 19 NAS FINANÇAS DOS  
MUNICÍPIOS DO NORDESTE: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE  
DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO  
AOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional  
em Administração Pública - Profiap, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Administração Pública

**Área de Concentração:** Finanças Públicas e  
transferências intergovernamentais.

**Orientador (a):** Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Natallya de Almeida Levino.

Maceió

2021

PÁGINA PARA CATALOGAÇÃO DA FONTE

JOÃO PAULO DE OLIVEIRA JÚNIOR

**IMPACTO DA PANDEMIA COVID 19 NAS FINANÇAS DOS  
MUNICÍPIOS DO NORDESTE: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE  
DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO  
AOS MUNICÍPIOS**

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional  
em Administração Pública - Profiap, como  
requisito parcial para a obtenção do título de  
Mestre em Administração Pública

Aprovado em

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Natallya de Almeida Levino (Orientadora)  
(Universidade Federal de Alagoas)

---

(Examinador Interno) (Universidade Federal de Alagoas)

---

(Examinadora Externa)  
(Universidade Federal de Alagoas)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por me conceder paciência, esperança, saúde e disposição para, em meio às dificuldades, conseguir chegar até aqui.

Aos meus pais por tudo que fizeram por mim.

A minha esposa e ao meu filho pelo companheirismo e colaboração.

Aos meus irmãos pela força e incentivo.

A todos aqueles que contribuíram direta ou indiretamente com a realização deste estudo.

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo verificar se a distribuição dos recursos do apoio financeiro dado pela União para combater os efeitos da Pandemia Covid 19 nas finanças municipais, foi condizente com o nível de necessidade de reparo financeiro das subunidades. Para isso, tomam-se como parâmetros, a variação na arrecadação do imposto sobre serviços, o resultado da receita corrente líquida e o recebimento per capita do auxílio financeiro, todos em relação ao exercício de 2020. Buscando alcançar este objetivo, utiliza-se como instrumento de pesquisa, a estatística descritiva e a correlação de Pearson em relação a um recorte de municípios do Nordeste. Os resultados mostram que os municípios de grande e médio portes tiveram médias de recebimento do auxílio financeiro bem próximas, mas na tendência em que o porte dos municípios vai caindo a média da receita per capita recebida aumenta, demonstrando que o critério utilizado para o rateio favoreceu o grupo de municípios com faixa populacional baixa. Como a proposta do auxílio teve o objetivo de repor as possíveis perdas na arrecadação, o natural seria um comportamento inverso, com os municípios menores com a maior perda na arrecadação. Porém o teste de correlação de Pearson entre as variáveis não demonstra essa relação inversa.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas, Pandemia Covid-19, Nordeste, Correlação de Pearson

## **ABSTRACT**

This work aims to verify whether the distribution of financial support resources given by the Union to combat the effects of Pandemic Covid 19 on municipal finances was consistent with the level of need for financial repair of the subunits. For this, the variation in the collection of tax on services, the result of the current net revenue and the per capita receipt of financial assistance are taken as parameters, all in relation to the year 2020. Seeking to achieve this objective, it is used as research instrument, descriptive statistics and Pearson's correlation in relation to a sample of municipalities in the Northeast. The results show that large and medium-sized municipalities had very similar means of receiving financial aid, but in the trend in which the size of municipalities drops, the average per capita revenue received increases, demonstrating that the criterion used for the apportionment favored the group of municipalities with a low population range. As the aid proposal had the objective of replacing the possible losses in the collection, the natural would be an inverse behavior, with the smaller municipalities with the biggest loss in the collection. However, the Pearson correlation test between variables does not demonstrate this inverse relationship.

**Keywords:** Public Finances, Covid-19 Pandemic, Northeast, Pearson's correlation

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 Etapas da metodologia da RSL .....	22
Figura 2 Mapa interativo publicações por país.....	30
Figura 3 Acoplamento bibliográfico, unidade de análise: países. ....	31
Figura 4 Análise de co-ocorrência palavras-chave.....	33

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Evolução de publicações sobre transferências intergovernamentais por ano.....	28
Gráfico 2 Evolução de publicações sobre transferências intergovernamentais associadas com o tema município, por ano .....	29
Gráfico 3 Principais áreas de aplicação dos estudos .....	32
Gráfico 4 Receita per capita do AFM.....	55
Gráfico 5 Variação do ISS 2020 em relação a 2019 em termos percentuais. Dados per capita e deflacionados .....	57
Gráfico 6 Percentual do ISS em relação a RC - 2020.....	59
Gráfico 7 Comparativo receitas AFM com as receitas do ISS - 2020.....	60
Gráfico 8 Crescimento percentual da RCL.....	63
Gráfico 9 Carga tributária por esfera de governo 2010/2020 .....	67
Gráfico 10 Estrutura da arrecadação entre as esferas de governo .....	68

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Parâmetros de pesquisa da Web of Science.....	26
Quadro 2 Protocolo de Pesquisa.....	26
Quadro 3 Grupos de municípios.....	47
Quadro 4 Detalhamento das variáveis.....	49
Quadro 5 Valores de (r) e a respectiva correlação.....	50
Quadro 6 Detalhamento das contas.....	62

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFM	Auxílio Financeiro aos Municípios
Art.	Artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CTB	Carga Tributária Bruta
FPM	Fundo de participação dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte
Interestadual e	Intermunicipal e de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LC	Lei Complementar
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLD	Partido Liberal Democrático
PIB	Produto Interno Bruto
RCL	Receita Corrente Líquida
RSL	Revisão Sistemática da Literatura
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UBS	Unidade Básica de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	14
1.2	PROBLEMATIZAÇÃO .....	16
1.3	OBJETIVOS .....	17
1.4	JUSTIFICATIVA .....	17
1.5	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	19
<b>2</b>	<b>REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA.....</b>	<b>20</b>
2.1	CONTEXTUALIZAÇÃO .....	20
2.2	METODOLOGIA DA REVISÃO.....	21
2.3	DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DA REVISÃO.....	23
2.4	DELIMITAÇÕES .....	26
2.5	RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	28
2.5.1	Questão 1.....	29
2.5.2	Questão 2.....	33
2.5.3	Questão 3.....	42
2.5.4	Questão 4.....	44
2.6	SÍNTESE CONCLUSIVA.....	45
<b>3</b>	<b>PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....</b>	<b>46</b>
3.1	UNIVERSO E AMOSTRA .....	46
3.2	FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DA PESQUISA .....	47
3.3	MÉTODO DE ANÁLISE.....	48
3.3.1	Correlação de Pearson.....	48
3.3.2	Indicadores selecionados.....	49
3.3.3	Cálculo da correlação de Pearson.....	50
<b>4</b>	<b>ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>52</b>
4.1	AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS .....	52
4.2	AFM E SUA RELAÇÃO COM VARIAÇÃO DO RECOLHIMENTO DO ISS EM 2020	54
4.3	RELAÇÃO ENTRE O RECEBIMENTO DO AUXÍLIO E VARIAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	61
<b>5</b>	<b>PLANO DE AÇÃO .....</b>	<b>66</b>

<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>70</b>
6.1	LIMITAÇÕES .....	71
6.2	SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS .....	71
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>72</b>
	<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>81</b>
	<b>PRODUTO TÉCNICO.....</b>	<b>82</b>
	Título .....	82
	Instituição / Setor:.....	82
	Público-Alvo da Iniciativa.....	82
	Resumo .....	82
	Descrição da situação-problema.....	82
	Objetivos.....	86
	Plano de Ação.....	86
	Autores.....	89

# **I INTRODUÇÃO**

## **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

As transferências intergovernamentais compõem uma ferramenta importante para o financiamento das diversas funções e atribuições dos municípios, a sua efetivação garante a execução de políticas públicas mais homogêneas nas subunidades, o que pressupõe uma coordenação nacional para o recolhimento e distribuição dos recursos. Dentro dos modelos de federalismo fiscal, é por meio destes fundos, transferidos do governo central para unidades locais que se torna possível reduzir custos em função de ganhos de escala e promover uma trajetória de crescimento mais equânime entre as diferentes regiões (SAKURAI, 2013).

A acentuação do contexto de aumento da descentralização das atribuições do Estado, ao delegar aos municípios uma quantidade crescente de obrigações, traduzidas no Brasil pela Constituição de 1988, que apesar de ter dado aos municípios competência para alocar recursos próprios para financiamento de suas despesas, tais previsões, porém, não se mostraram suficientes para cobrir a necessidade orçamentária dos municípios, uma vez que, estes não são capazes de sustentar as demandas da população do seu território apenas com arrecadação própria, o que reflete na dependência de recursos advindos dos entes superiores (CAETANO; ÁVILA; TAVARES, 2017).

Por esta ótica, o tema da descentralização fiscal ganhou relevância nos debates acadêmicos e políticos, ganhando uma amplitude significativa nas relações intergovernamentais, com reflexos importantes para a alocação e a mobilização dos recursos, assim como, para a estabilidade macroeconômica (ARRETCHE, 2012). Por outro lado, centralizar a arrecadação e distribuir parte dessa arrecadação às unidades locais também pode promover equalização fiscal em uma federação ao permitir às unidades locais com menor orçamento a possibilidade de obter recursos suficientes para responder às suas necessidades fiscais através dos repasses financeiros de esferas superiores (SOARES; MELO, 2016).

Cabe destacar a diferença entre as transferências intergovernamentais das transferências governamentais, a primeira trata da mobilização de recursos entre as esferas de governo, geralmente da esfera mais alta para as esferas mais baixas (DEDA; KAUCHAKJE, 2017). Assim, o governo central transfere recursos para estados e municípios, e os estados transferem recursos para os municípios. Já a segunda trata das transferências realizadas pela federação

destinadas diretamente à população. Em relação às transferências intergovernamentais, elas podem ser compulsórias ou discricionárias (MOUTINHO; KNISS, 2017).

As transferências compulsórias, também definidas como transferências constitucionais, são recursos repassados das unidades superiores para os entes descentralizados de forma obrigatória e pré-definida por meio de prerrogativas legais (LOUZADA, 2012).

Um critério frequentemente utilizado para classificar as transferências compulsórias é a utilização do grau de condicionalidade. Sob a ótica desse critério, as transferências podem ser classificadas em transferências vinculadas a um determinado tipo de gasto e transferências não vinculadas ou livres, onde as subunidades receptoras dos recursos possuem autonomia para alocá-los de acordo com suas prioridades (GOMES, 2010).

No Brasil cita-se como exemplos o Fundo de participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como transferências não vinculadas. Já o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (FUNDEB) é um tipo de recurso vinculado, neste caso, à educação (MENDES; MIRANDA; COSIO, 2008).

As transferências discricionárias ou voluntárias também são recursos transferidos das unidades superiores para os entes descentralizados, mas com a diferença de uma maior liberdade para gerenciar a alocação desses recursos, as emendas parlamentares e os convênios podem ser citados como exemplos deste tipo de transferência. Por sua discricionariedade estes recursos possuem mais flexibilidade na sua distribuição. Porém, esse fator é usado muitas vezes para direcionar politicamente os recursos, já que tendem a sofrer pressões políticas (SOARES; MELO, 2016).

Em casos específicos, ainda existem as transferências intergovernamentais excepcionais, pensadas para atender as subunidades da federação em épocas de calamidades, pandemias, crises econômicas ou outras emergências. Nestes casos o governo deve ter uma estratégia de combate aos efeitos perversos da crise, principalmente quando a excepcionalidade atinge os diferentes territórios e populações do país. Assim, pode disponibilizar um socorro, geralmente por meio de um pacote econômico de auxílio, destinados às unidades menores (MARANHÃO; SENHORAS, 2020).

O impacto provocado pela pandemia Covid-19 na economia brasileira teve um comportamento diferente de outras crises por afetar, primeiramente, o lado da oferta de bens e serviços (GULLO, 2020). A necessidade de distanciamento social, provocou medidas

governamentais de restrição do comércio e de circulação da população, o que afetou principalmente a oferta de serviços, uma das bases tributárias dos municípios. Segundo o IBGE (2021) a redução do Produto Interno Bruto – PIB de 2020 foi mais acentuada no setor de serviços com redução de -4,5%, ante os 4,1% do valor agregado.

Por fim, citam-se as transferências governamentais diretas para a população que busca garantir uma condição de sustentabilidade mínima e assim, possibilitar aos beneficiados o consumo de bens essenciais. Outro objetivo deste modelo de transferência é reduzir os efeitos da concentração excessiva de renda (COSTA; GARTNER, 2016).

## 1.2 PROBLEMATIZAÇÃO

A amplitude geográfica brasileira e as disparidades econômicas e sociais dos municípios tornam ainda mais complexo a definição de um modelo justo de distribuição das transferências intergovernamentais, se por um lado é importante o envio de um volume maior de recursos para municípios mais carentes, por outro, as transferências não podem funcionar como um desestímulo à produção e ao esforço fiscal local.

Como a estrutura tributária brasileira incide sobretudo sobre o consumo de bens e serviços, a complexidade da distribuição aumenta ainda mais devido ao fato da maior parte do recolhimento dos tributos se dá no domicílio onde está situada a empresa e não o consumidor. Isso reflete na concentração da arrecadação em locais com grande acúmulo de empresas e esse fato torna essencial uma política de transferências intergovernamentais para a melhor distribuição da receita tributária (WESTIN, 2021)

Ocorre que, a grande diversidade socioeconômica dos municípios leva a uma maior ou menor dependência dessas transferências e em momentos de crises, que possam afetar os setores produtivos locais, o impacto nas finanças municipais poderá ter magnitudes diferentes.

Se um município possui baixa arrecadação própria, tendo a quase totalidade de suas receitas dependentes de transferências governamentais, uma queda na produção local pouco afetará a sua arrecadação, já que a arrecadação própria é insignificante. Para essa categoria de municípios o mais importante é que a União e os estados mantenham os seus níveis de arrecadação e assim, por consequência se manteria o nível dos repasses das transferências intergovernamentais.

Entretanto, se um município possui uma fatia maior da sua receita total proveniente da arrecadação própria, esse impacto tende a ser mais forte, pois a crise afetará a produção local e por consequência reduzirá diretamente a arrecadação do Município.

Desta forma, se questiona, se a distribuição dos recursos do apoio financeiro dado pela União aos Municípios para o combate dos efeitos da Pandemia Covid 19, foi condizente com a necessidade de reparo financeiro das subunidades?

### 1.3 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é verificar se a distribuição dos recursos do apoio financeiro dado pela União aos Municípios para o combate dos efeitos da Pandemia Covid 19, foi condizente com a necessidade de reparo financeiro das subunidades. Desta forma, para se conseguir o objetivo geral, os seguintes objetivos específicos foram propostos:

- Identificar, a nível municipal, o montante dos recursos per capita recebidos através do auxílio federal para os municípios;
- Identificar, a nível municipal, a variação na arrecadação do ISS e no resultado da Receita Corrente Líquida;
- Verificar se há correlação entre volume de recebimento do auxílio federal e as variações na arrecadação do ISS e no Resultado da Receita Corrente Líquida;
- Verificar se outras receitas além do FPM e do AFM foram importantes para o desempenho da receita corrente líquida dos municípios em 2020;
- Elaborar um plano de ação com base nos resultados obtidos para o melhor direcionamento do esforço fiscal do Município de Arapiraca -AL.

### 1.4 JUSTIFICATIVA

Apesar da concentração da receita pública brasileira estar concentrada nas mãos da união, o ponto final dos gastos públicos se dá nos municípios. É nas unidades locais ou na sua intersecção, o local onde ocorre a grande parte das execuções de despesas públicas, seja da União, dos estados ou dos próprios municípios (ALVES, 2018).

Neste cenário, o debate sobre a repartição das receitas que irão financiar esses gastos é de extrema importância, principalmente em relação às transferências governamentais que segundo

o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em estudo publicado em maio de 2019 representou a época 9,9% do Produto Interno Bruto (PIB) (BID, 2019).

Essa conjuntura torna os municípios dependentes das transferências governamentais, segundo Canzian (2019), esses recursos representaram mais de 80% das receitas para 70% dos municípios brasileiros. Em face desta forte dependência, é extremamente relevante tentar compreender qual é o impacto que determinado modelo de transferência causa nas finanças públicas dos municípios brasileiros, principalmente diante das diferentes necessidades fiscais apresentadas, a depender das características econômicas e populacionais dos municípios.

Neste contexto, os estudos de Vieira et al. (2016) e Varela; Martins e Fávero (2010) demonstram que apesar das transferências intergovernamentais representar um mecanismo relevante para a redução das desigualdades entre os municípios e tornar mais justa a disponibilidade de recursos entre as esferas de governo para o cumprimento das suas atribuições, alguns aspectos negativos podem estar relacionados às transferências recebidas pelos municípios. Um deles é o desestímulo para o esforço fiscal próprio, outro é efeito demasiadamente expansivo do gasto público a partir do recebimento de transferências intergovernamentais provocando ineficiências nos gastos.

Na esteira da pandemia, os municípios enfrentam o desafio de tornar as finanças públicas sustentáveis. Os setores com financiamento público estão, portanto, sob constante pressão para entregar mais por menos (APARICIO; LÓPEZ-TORRES; SANTÍN, 2018). A eficiência da arrecadação deve estar atrelada a eficácia da distribuição dos recursos, esses mecanismos são de suma importância, principalmente no Brasil, cuja a geografia econômica tende a concentrar espacialmente as fontes de receita tributária, enquanto a demanda por serviços públicos está distribuída por todo o território.

Para além, as dimensões continentais do território brasileiro com grandes diferenças econômico-sociais entre as regiões, torna esse debate ainda mais complexo e essencial no meio acadêmico, já que, as necessidades dos municípios são diferentes e a atual estrutura tributária nacional não permite aos municípios fazer frente a suas despesas apenas com a arrecadação própria.

Este estudo é relevante, pois busca identificar a isonomia da política governamental da união em prestar auxílio financeiro aos municípios, pelo pressuposto de uma distribuição dos recursos proporcional a perda financeira, sem favorecimentos, principalmente em uma época

de pandemia onde os recursos passam a ser ainda mais importantes. Ademais, os resultados deste estudo podem contribuir para a revisão de alguns dos critérios utilizados para a formulação do modelo de distribuição dos recursos.

## 1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Além desse capítulo introdutório, a dissertação apresenta os seguintes capítulos:

- Capítulo 2 – Revisão sistemática da literatura: uma revisão sistemática da literatura sobre as transferências intergovernamentais limitadas as suas inter-relações com os municípios;
- Capítulo 3 – Procedimentos metodológicos: as etapas realizadas para cumprir o objetivo geral deste estudo, é aqui onde as hipóteses estão postas.
- Capítulo 4 – Análise dos resultados: os resultados da aplicação do teste de correlação de Pearson sobre as variáveis definidas e a conclusão sobre as hipóteses levantadas;
- Capítulo 5 – Plano de Ação: abrange uma análise conjuntural para a construção de um plano de ação com vistas à melhoria da eficiência arrecadatória do município de Arapiraca destacando os principais problemas externos e internos;
- Capítulo 6 – Considerações finais: abrange as considerações finais deste estudo, com as conclusões sobre as questões mais relevantes. Além do destaque sobre as limitações do estudo e sugestões para novas pesquisas sobre o tema.

## 2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA

Neste capítulo, apresenta-se a construção do referencial teórico do estudo. Assim, com a definição de parâmetros e delimitações, a pesquisa se estrutura na localização dos estudos existentes no período definido, organizando-os de forma a identificar as suas contribuições, permitindo encontrar respostas para os questionamentos feitos em relação ao tema do estudo.

### 2.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

A Revisão Sistemática da Literatura (RSL) é um método de pesquisa que tenta reunir os resultados de estudos originais num determinado tema e de um determinado período que se enquadrem nos critérios de elegibilidade pré-especificados para responder a uma pergunta de pesquisa específica. Ela usa uma metodologia sistemática que busca selecionar estudos com o objetivo de maximizar a qualidade de informações sobre o tema, fornecendo, assim, resultados mais confiáveis a partir dos quais podem ser tiradas conclusões e tomadas decisões (DONATO; DONATO, 2019). Segundo os mesmos autores, as revisões sistemáticas têm-se tornado cada vez mais importantes, uma vez que a literatura científica produzida anualmente está aumentando a uma taxa exponencial.

Entretanto, segundo Kraus, Breier e Dasí-Rodríguez (2020) a maioria das revisões bibliográficas não são sistemáticas, pois seguem uma narrativa e não uma metodologia transparente. Para os autores, as revisões tradicionais de literatura muitas vezes não avaliam a qualidade dos artigos nem seguem regras específicas. Assim, as revisões tradicionais são mais propensas a serem tendenciosas pela subjetividade do autor que, para apoiar as hipóteses desenvolvidas, muitas vezes deixa de mostrar estudos anteriores que são contraditórios às suas hipóteses pretendidas, e criam um viés ao omiti-los.

Para Okoli e Schabram (2010), a diferença entre as revisões tradicionais e a RSL é que aquelas não seguem uma regra estrita de como os estudos são coletados e estas são conduzidas com um padrão de rigor através de um método sistemático, explícito e reprodutível para identificar, avaliar, e sintetizar o corpo existente de trabalhos completos e registrados, produzidos por pesquisadores, acadêmicos e profissionais.

Assim, os principais benefícios dessa abordagem de revisão se devem ao fato de que ela é sistemática e replicável, dando confiança aos usuários que informa sobre o status do conhecimento atual sobre uma determinada questão (BRINER; DENYER, 2012).

Ao fornecer uma visão geral das áreas nas quais a pesquisa é dispersa e interdisciplinar, a RSL é uma excelente maneira de sintetizar os resultados da pesquisa para mostrar evidências e tendências, contribuindo no direcionamento das pesquisas e demonstrando as lacunas existentes na literatura e quais as áreas onde mais pesquisas são necessárias (SNYDER, 2019). O autor acrescenta que a RLS cria uma base sólida para o avanço do conhecimento e a facilitação do desenvolvimento da teoria.

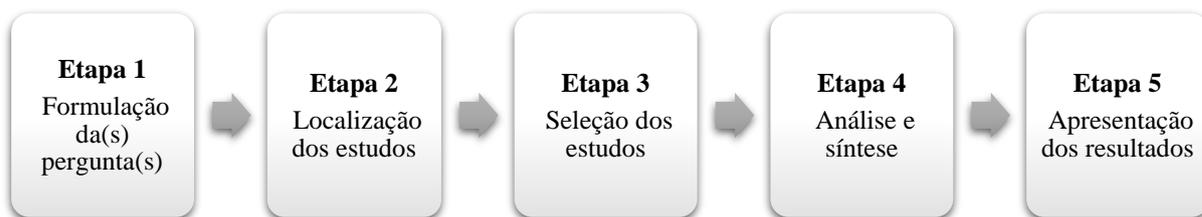
De acordo com Okoli (2019), a RSL beneficia a comunidade acadêmica uma vez que tenta poupar tempo e esforço intensivo de outros estudiosos na busca e síntese de um grande corpo de literatura. Nesse sentido, o autor salienta que a revisão deve transmitir aos leitores confiança de que ela faz satisfatoriamente o trabalho que, de outra forma, eles teriam que fazer.

Assim, realizou-se uma RSL a respeito das transferências intergovernamentais limitadas as suas inter-relações com os municípios, de modo a contribuir para o alcance do objetivo geral deste estudo, já que a RSL dará o subsídio necessário para a delimitação do problema; definição das hipóteses; conhecimento de possíveis metodologias inovadoras que possam contribuir para este estudo; identificação de possíveis falhas nos estudos realizados; analisar as principais discussões a respeito do tema. Como também, apresentar possíveis lacunas presentes na literatura sobre a temática abordada, para que estudos futuros possam cobrir essas brechas trazendo real contribuição para o campo científico.

## 2.2 METODOLOGIA DA REVISÃO

Segundo Faria (2016) a revisão sistemática tem por característica o emprego do rigor metodológico com etapas bem definidas e transparentes. Nesse sentido, este estudo utilizou a proposta metodológica defendida por Denyer e Tranfield (2009) composta por cinco etapas, visualizadas na Figura 1.

Figura 1 Etapas da metodologia da RSL



Fonte: Baseado em Denyer e Tranfield (2009)

A Primeira etapa busca a formulação da(s) pergunta(s) da pesquisa, segundo Denyer e Tranfield (2009) a primeira coisa a decidir na preparação de uma revisão é estabelecer seu foco e isso é feito de forma mais eficaz, fazendo perguntas claramente estruturadas. Com isso será mais fácil identificar a necessidade da RSL. Sobre isso, conforme Sampaio e Mancini (2007), é fundamental uma análise preliminar do tipo de estudo e sua abrangência para ter a clarividência de que o rigor da RSL é realmente importante para responder à pergunta norteadora da pesquisa. Os autores destacam que com essa análise preliminar é possível definir o objetivo da revisão.

Nesta fase, também é importante definir um protocolo a ser seguido, para que todas as informações relevantes desta e das próximas fases da pesquisa sejam guardadas, já que, de acordo com Gomes e Caminha (2014) a falta de critérios bem definidos configura-se como um dos principais entraves para o desenvolvimento deste tipo de estudo. Ferenhof e Fernandes (2016) acrescentam que a definição do protocolo deve conter elementos essenciais como a questão central de pesquisa, objetivos e palavras-chave, como também, por detalhes específicos quais sejam: a definição de operadores lógicos para associar as palavras-chave, determinar em qual local o pesquisador deseja encontrá-las nos estudos, se através de tópicos, resumo, títulos, entre outros; seguido por critérios de inclusão e exclusão tais como: idioma, tipo de publicação, recorte temporal e de qualificação através de um nível de qualidade mínima exigida.

Na segunda Etapa a intenção é localizar os estudos para serem sistematicamente revisados seguindo o protocolo estabelecido. Nesta fase, ocorre a seleção da(s) base(s) de dados escolhida(s) onde a pesquisa será realizada. É importante escolher a(s) base(s) que é(são) melhor(es) referenciada(s) para a temática do estudo. Feito isso, Denyer e Tranfield (2009) recomendam localizar o máximo possível de estudos relevantes para as questões específicas da revisão.

Na terceira etapa é onde ocorre a seleção dos estudos que irão compor a revisão. Aqui, seguindo o protocolo, o pesquisador deverá usar um conjunto de critérios de seleção explícitos para avaliar a relevância de cada estudo encontrado e ver se ele realmente aborda a questão da revisão. De acordo com Costa e Zoltowski (2014) existem diversos critérios de inclusão e exclusão para filtrar os artigos selecionados, dentre eles se destacam: critérios metodológicos; tipo de instrumento utilizado para a pesquisa (entrevistas, grupos focais, testagem, etc.); análise dos dados, caracterizam-se como aspectos fundamentais para seleção dos estudos. Segundo Brasil (2012) uma leitura rápida do título e resumo permite realizar uma triagem das referências e descartar um grande número de referências que não se enquadram nos critérios de elegibilidade estabelecidos pela revisão.

Na quarta etapa é onde a análise e síntese de dados começa, esse procedimento ocorre após a seleção apropriada de fontes relevantes. Para Pereira e Galvão (2014) os pesquisadores devem definir de antemão quais informações dos estudos selecionados irão utilizar na revisão. O procedimento evita retornos frequentes ao texto do artigo. Denyer e Tranfield (2009) afirmam que o objetivo da análise é dividir estudos individuais em partes constituintes e descrever como cada um se relaciona com o outro, assim, o pesquisador deve extrair e armazenar informações em formulários de extração de dados para cada estudo incluído na revisão. Já o objetivo da síntese é fazer associações entre as partes identificadas em estudos individuais. Os autores salientam que a síntese precisa ir além da mera descrição, reformulando as informações em um arranjo novo ou diferente e desenvolvendo conhecimentos que não são aparentes na leitura dos estudos individuais isoladamente. A fase de produção de listas independentes que contêm título e resumo do material identificado.

Na quinta etapa, busca-se relatar os resultados com um resumo de todos os estudos em termos dos dados extraídos que respondam às perguntas da revisão. É essencial que as respostas forneçam detalhes considerados dos estudos originais para que os usuários da revisão possam, se necessário, avaliar os resultados e julgá-los (DENYER; TRANFIELD, 2009)

### 2.3 DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DA REVISÃO

Com base nas etapas demonstradas na Figura 1, a condução da pesquisa foi iniciada com a formulação das perguntas. Primeiramente, os esforços foram concentrados para definir a pergunta central, direcionando e definindo o objetivo e o foco da RSL. Posteriormente, já com

a questão principal definida, foram elaboradas mais três questões secundárias dentro do contexto das transferências intergovernamentais relacionadas com os municípios.

Desta forma, a RSL buscou por responder a seguinte questão principal:

Questão 1 (Q1): *O que a literatura recente apresenta em termos teóricos e os efeitos práticos das transferências governamentais para os municípios?*

Assim como, as seguintes questões secundárias:

Questão 2 (Q2): *Quais são os países de origem dos estudos e as principais áreas de interesse dos pesquisadores que estudam as transferências governamentais?*

Questão 3 (Q3): *Quais os principais apontamentos dos pesquisadores em relação às suplementações nas transferências governamentais para o combate dos efeitos de crises que impactam os municípios.*

Questão 4 (Q4): *Foi constatada alguma lacuna existente na literatura observada a respeito da temática das transferências governamentais?*

Estas questões são importantes para dar o direcionamento da RSL, além disso, as respectivas respostas irão trazer o entendimento necessário sobre a temática das transferências intergovernamentais, principalmente na relação destas com os municípios, e assim, contribuir para o alcance do objetivo geral destacado na introdução deste estudo. As respostas ainda darão informações relevantes sobre as tendências e discussões que estão sendo abordados atualmente que poderão direcionar estudos futuros sobre a temática.

Com o objetivo da RSL definido, o próximo passo foi definir a base de dados escolhida para a realização da pesquisa. Tendo em vista que a principal coleção do Web of Science é a base de dados de citações líder em todo o mundo e que contém registros de artigos publicados em periódicos de maior relevância científica (CLARIVATE ANALYTICS, 2020). Tendo em vista ainda, a apresentação do conteúdo de forma objetiva e a disponibilidade de ferramentas úteis para pesquisar, esses fatores definiram a escolha por essa base de dados.

Em seguida, o protocolo de revisão foi construído para disciplinar a condução da pesquisa. Depois de uma análise preliminar, definiu-se a busca por estudos qualificados como artigos, escritos em todas as línguas, para dar mais amplitude para a RSL. Logo, não houve restrição em relação a estudos nacionais ou internacionais. Porém, como é sabido que a língua inglesa é o idioma padrão para trabalhos com nível internacional, onde grande parte dos trabalhos nacionais que possuem real contribuição acadêmica e empírica já são escritos em inglês e para obter uma maior proporção de trabalhos de maior relevância, as palavras-chave

foram traduzidas para esse idioma. Assim, para responder as perguntas estabelecidas foram definidas as seguintes palavras-chave: “*government transfers*”/“*intergovernmental transfers*”.

Quatro palavras-chave postas de forma aleatória geraria uma busca desorganizada, sem foco, com muitos artigos fora do escopo da pesquisa, para evitar isso e selecionar apenas artigos dentro do contexto pré-estabelecido, utilizou-se a ferramenta dos operadores lógicos ou também chamados, operadores booleanos, para delimitar o campo a ser pesquisado. O primeiro operador utilizado foi o “OR” para encontrar tanto a palavra-chave “*government transfers*” como também a palavra-chave “*intergovernmental transfers*”.

Ainda com o intuito de melhorar a organização da pesquisa, a busca delimitou os artigos que contivessem as fórmulas de pesquisa em seus tópicos, títulos, resumos ou palavras-chave. Ou seja, entre esses campos de pesquisa também foi utilizado o operador booleano “OR”. Isso posto, as pesquisas foram realizadas do seguinte modo:  $TS=(“government\ transfers”\ OR\ “intergovernmental\ transfers”)$ .

Como a temática das transferências intergovernamentais não é um assunto recente, optou-se por adotar outro critério fundamental para evitar uma quantidade exagerada de artigos na RSL, o que poderia comprometer a atualidade das publicações selecionadas, foi adotado o critério do intervalo temporal a partir de 2010 até maio de 2021.

Segundo Pereira (2006), mesmo com a adoção das palavras chaves corretas, é comum obter referências de estudos irrelevantes à pesquisa, ou artigos de difícil acesso, por estar vinculados a plataformas internacionais com custo em moedas estrangeiras. Deste modo, buscando um refinamento ainda mais criterioso, foi estabelecido mais três critérios de exclusão.

O primeiro foi delimitar os artigos que além da temática das transferências governamentais contemplasse também os municípios, então, do mesmo modo da busca anterior, foi realizada uma nova busca, mas agora com as palavras-chave “*municipalities*” OR “*counties*” da seguinte forma,  $TS=(“municipalities”\ OR\ “counties”)$ . Estas palavras-chave foram escolhidas com o objetivo de buscar artigos que trouxessem a temática municipal com o enfoque voltado para o campo institucional do município dentro do pacto federativo. Todo o processo de definição dos parâmetros da revisão está resumido no Quadro 1.

Quadro 1 Parâmetros de pesquisa da Web of Science

<b>Base de dados</b>	Coleção principal web of science
<b>Tipo de pesquisa</b>	Pesquisa avançada
<b>Rótulos de campo</b>	Tópicos, títulos, resumo e palavras chave
<b>Palavras chave</b>	(“municipalities” OR “counties”) (“government transfers” OR “intergovernmental transfers”)
<b>Tipo do documento</b>	Artigo
<b>Período</b>	2010 até 2021(maio)
<b>Idioma</b>	Todos os idiomas

Fonte: Elaborado pelo autor

Com as duas consultas realizadas, partiu-se para o filtro que conecta os artigos das duas consultas. Ou seja, os que se relacionam e abordam as duas temáticas ao mesmo tempo, assim foi utilizado o conectivo "AND" para filtrar os artigos. O outro critério de exclusão utilizado foi:

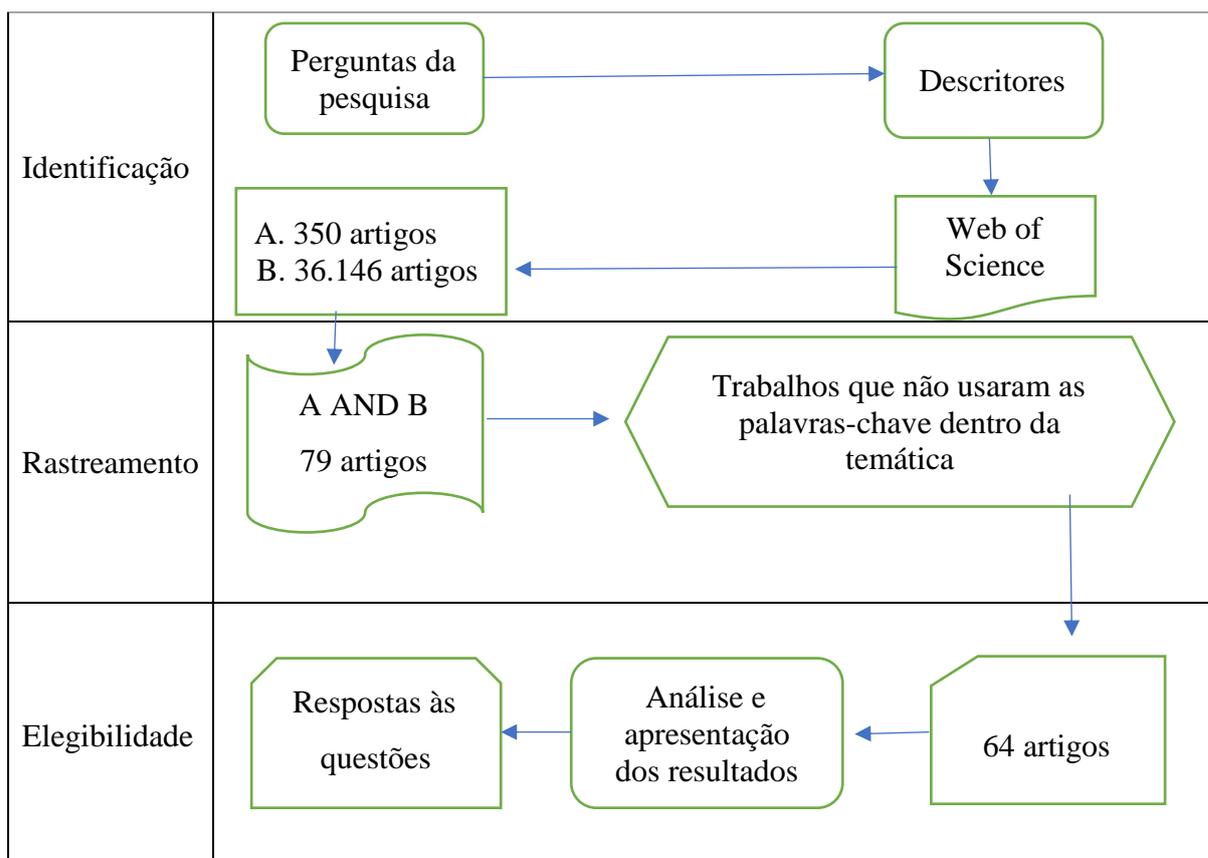
2º excluiu trabalhos que usaram as palavras chave fora do objetivo da pesquisa, sem relação entre as transferências intergovernamentais e os municípios.

## 2.4 DELIMITAÇÕES

O processo de pesquisa e seleção dos artigos seguiu os passos demonstrados no quadro 2. Como o objetivo da pesquisa foi traçado para relacionar as transferências intergovernamentais com os municípios, o protocolo de revisão foi definido para fazer duas buscas, uma para cada temática e posteriormente relacioná-las. Assim, na primeira busca foram localizados 350 artigos e na segunda 36.146 artigos. Na sequência, após aplicação do conectivo AND, 79 artigos possuíam relação com as duas temáticas. Dos 79 artigos, 15 artigos foram classificados como fora da temática da pesquisa. O Quadro 2 resume o protocolo de pesquisa.

Quadro 2 Protocolo de Pesquisa

Protocolo de pesquisa
-----------------------



Fonte: Elaborado pelo autor

A classificação dos artigos como fora do objetivo da RSL foi realizada após uma análise criteriosa. Todos os 79 artigos foram sistematizados com as características principais encontradas após a leitura dos seus, títulos, resumos, palavras chave e conclusão. Mesmo apresentando algum tipo de relação entre as transferências governamentais e os municípios ou até mesmo nem tratando diretamente desta relação, os artigos de Wichowska (2021), Timushev (2020), Bimonte e Stabile (2020) Siqueira et al. (2020), Liu (2019), Elkhdari (2019) Rosenblatt e Leão (2018), Martin-Rodriguez e Ogawa (2017) Dementev (2017), Araújo, Gonçalves e Machado (2017), Di Liddo (2017), Kantorowicz (2017), Fikru e Phillips (2016), Rogers (2014) e Mourão (2012) não abordaram a temática pretendida por esta RSL, pois não apresentaram informações que contemplassem o conteúdo das respostas às perguntas estabelecidas.

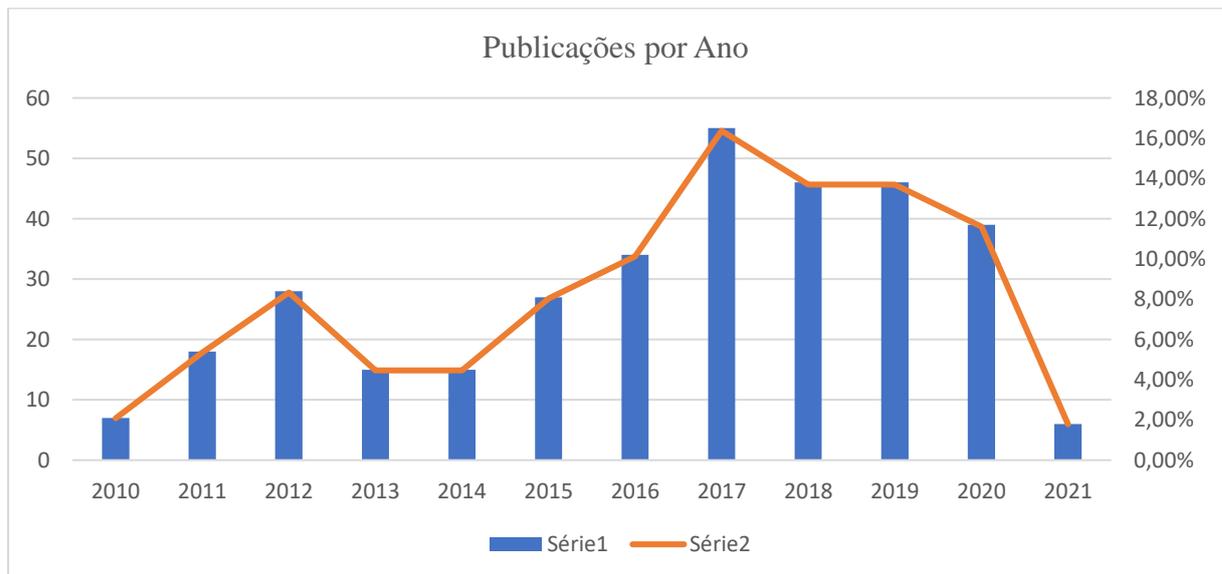
Depois deste filtro, os 64 artigos foram classificados dentro da temática da RSL, ou seja, estudos que tratassem das transferências intergovernamentais para os municípios. Todos os artigos foram tabulados em uma planilha com as especificações do título, autores, ano de publicação e temática específica. Esta última especificação foi de grande importância para a

identificação de subtópicos dentro da temática principal. Foi possível delimitar três subtópicos, onde os artigos foram enquadrados de acordo com a abordagem. O primeiro subtópico, foi composto por artigos que tratam da forma de distribuição dos recursos das transferências intergovernamentais. O segundo subtópico, foi composto de artigos que tratam dos impactos ou efeitos das transferências governamentais no resultado das funções do governo local. O terceiro subtópico foi composto de artigos que tratam do fenômeno conhecido como *flypaper effect*.

## 2.5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

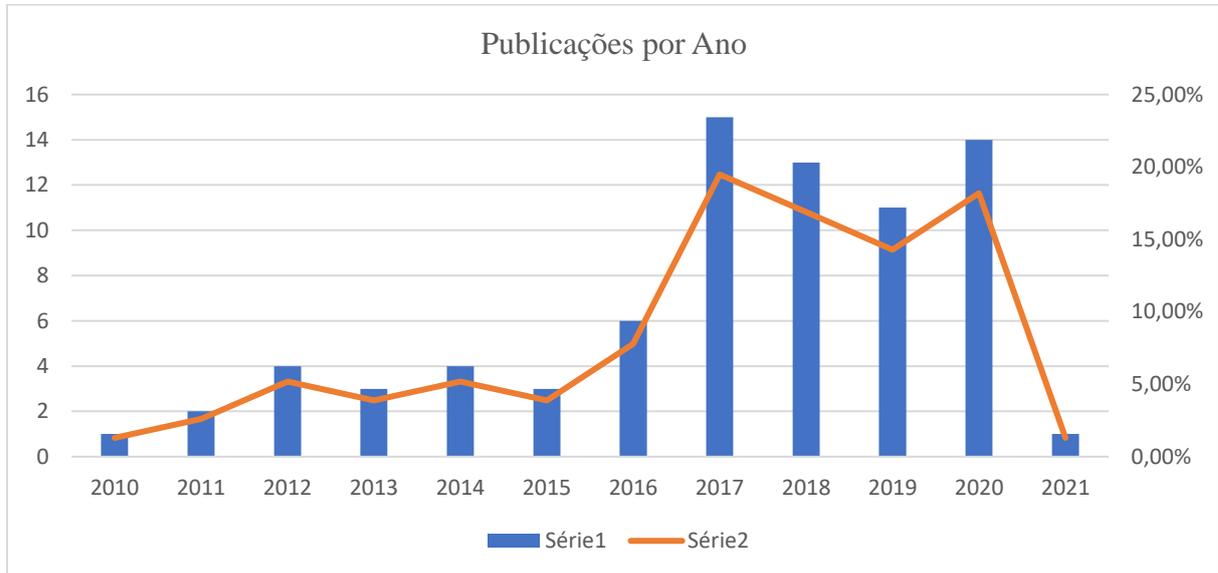
Observando os gráficos 1 e 2, percebe-se que os estudos sobre transferências intergovernamentais vêm crescendo nos últimos anos, seja de modo geral, ou no recorte dos estudos que traz o tema associado aos municípios. Assim, podemos comparar a evolução das publicações por ano desde janeiro de 2010 até fevereiro de 2021. Em ambos os gráficos, percebe-se um crescimento nas publicações, com destaque para o ano de 2017 que concentrou o maior percentual de publicações nos dois cenários.

Gráfico 1 Evolução de publicações sobre transferências intergovernamentais por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico 2 Evolução de publicações sobre transferências intergovernamentais associadas com o tema município, por ano



Fonte: Elaborado pelo autor

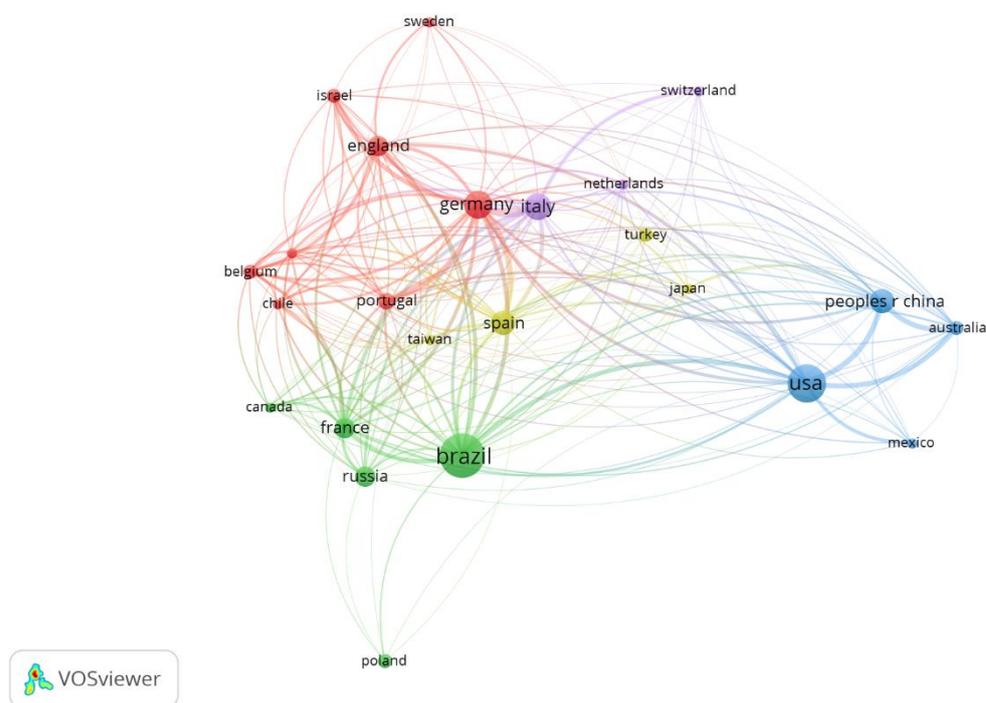
### 2.5.1 Questão 1

*Quais são os países de origem dos estudos e as principais áreas de interesse dos pesquisadores que estudam as transferências governamentais?*

Os estudos provêm de 24 países, onde se destacam o Brasil com 25,3% das publicações e os Estados Unidos com 17,7%, outros países com destaque nas publicações são, Alemanha, Itália, China e Espanha Bélgica, com cinco artigos ou mais por país. A Figura 2 mostra o mapa interativo dos países com publicação.



Figura 3 Acoplamento bibliográfico, unidade de análise: países.



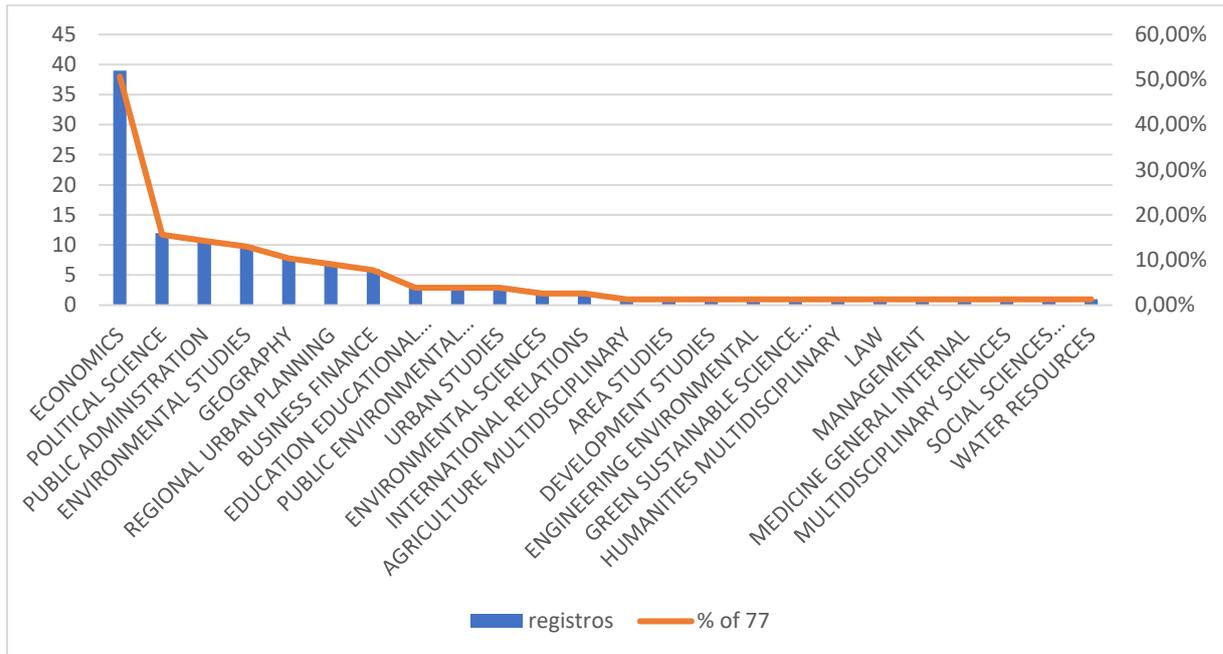
Fonte: Elaborado pelo autor

Assim, utilizando o critério de acoplamento bibliográfico com os países como unidade de análise. O mapa procura aproximar unidades que compartilham referências em comum. Neste caso, quanto maior a coincidência de países citados em comum, maior a proximidade entre as fontes. Através desse procedimento, os agrupamentos das unidades, quanto mais aglomerados estiverem, demonstram relações mais fortes dentro do grupo total de fontes. O mapa também destaca os países com as maiores quantidades de publicações, quanto mais estudos, maior é a fonte de referência.

Em relação ao campo de estudo em que os trabalhos foram realizados, o Gráfico 3 demonstra essas áreas de forma detalhada. Nota-se que a temática das transferências governamentais é uma área de estudos multidisciplinar, mas que os trabalhos na área de economia são maioria com 50,65%, onde se destacam os trabalhos de Labonne (2013) que através de um experimento de campo evidencia os impactos eleitorais locais das transferências condicionais de recursos. Baskaran et al. (2016) que examina se a descentralização da receita e a supervisão financeira externa direta afetam a incidência e a força dos ciclos de orçamento

político. Em seguida, verifica-se no Gráfico 3 uma grande quantidade de trabalhos que tratam das transferências governamentais pela ótica da ciência política, neste campo, Gregor (2020) estima os efeitos da competição política na alocação de transferências intergovernamentais aos municípios húngaros entre 1998 e 2006.

Gráfico 3 Principais áreas de aplicação dos estudos

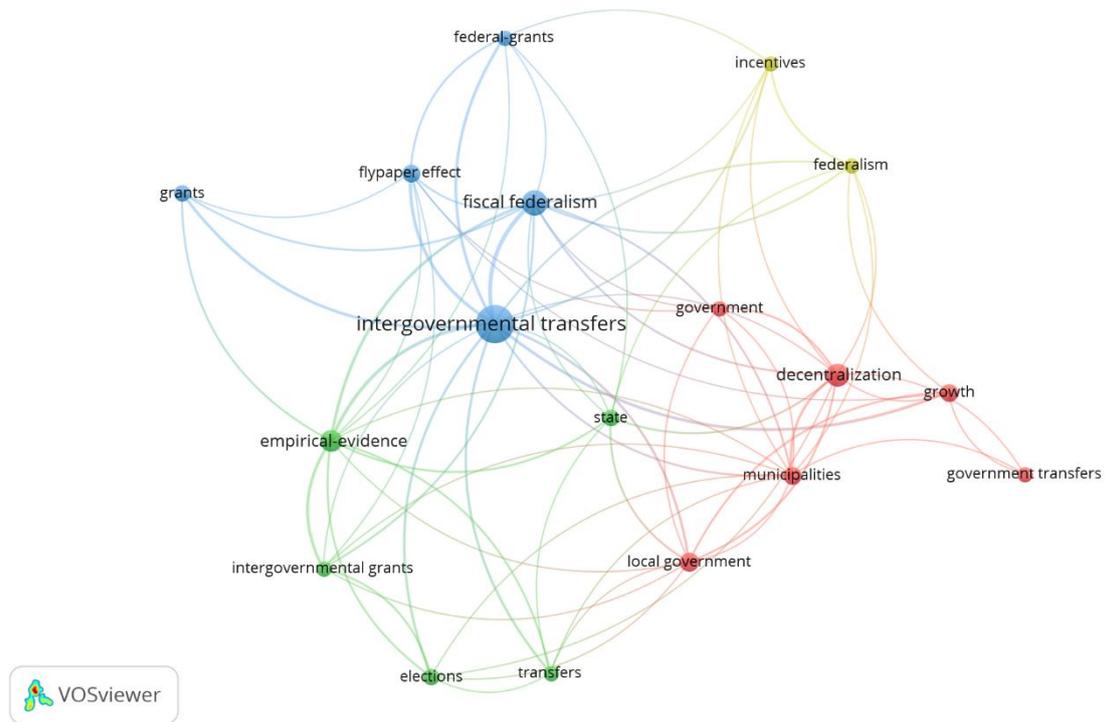


Fonte: Elaborado pelo autor

Outra área de estudo com grande relevância é o campo da administração pública, aqui, destaca-se os trabalhos de Kandula (2017) que avalia a eficácia do mecanismo de equalização fiscal para os municípios da Polônia, segundo o autor, os instrumentos de equalização horizontal têm um impacto limitado na redução das discrepâncias entre as receitas dos municípios.

Outro fator para entender o interesse dos pesquisadores é analisar as principais palavras-chave escritas nos textos. Para isso, foi utilizada a análise de co-ocorrência por meio do software VOSviewer objetivando identificar as principais palavras ocorridas nos textos. Foi selecionado o mapa com o mínimo de cinco ocorrências por palavra onde foram obtidas as 18 principais palavras chave mais citadas demonstradas na Figura 4.

Figura 4 Análise de co-ocorrência palavras-chave



Fonte: Elaborado pelo autor

Esta análise é fundamental para que os usuários da RSL saibam os principais temas discutidos e quais são as ramificações que a palavra-chave principal alcança. Percebe a geração de quatro Clusters nas cores azul, vermelho, verde e amarelo. O clusters azul traz uma temática voltada para as transferências governamentais e o federalismo fiscal, no vermelho nota-se a discussão sobre a descentralização e questão local dos municípios, no clusters verde observa-se a referência a evidências empíricas e a questões eleitorais inter-relacionadas com as transferências intergovernamentais e por fim no clusters amarelo o destaque para o federalismo e os incentivos.

### 2.5.2 Questão 2

*O que a literatura recente apresenta em termos teóricos e os efeitos práticos das transferências governamentais para os municípios?*

Nesta questão, os dados serão examinados, sendo divididos em três subtópicos classificados pelas letras “a”, “b”, “c” e “d” de forma a organizar as informações de acordo com a ótica abordada.

**a) Distribuição dos recursos das transferências governamentais**

No que se refere a distribuição dos recursos das transferências governamentais voluntárias, foram apresentados apontamentos da influência de fatores políticos na determinação do montante dos repasses. Uma série de estudos examina o papel do alinhamento político e do ciclo orçamentário dos municípios como uma demonstração do comportamento oportunista dos gestores públicos, com a finalidade de obter ganhos eleitorais. Isso é demonstrado nos estudos a seguir.

Kitsos e Proestakis (2020) apontam que as transferências voluntárias são significativamente mais altas para os municípios gregos onde os gestores são alinhados politicamente na corrida eleitoral. Corvalan, Cox e Osório (2018) relatam os mesmos resultados e acrescentam que as transferências para prefeitos alinhados são maiores quando as disputas locais são mais apertadas, sugerindo que o governo prefere desviar recursos para municípios indecisos. Gilev e Shevtsova (2019) demonstram que o recebimento de um volume maior de transferências também pode ser facilitado pela presença de um deputado regional do município na legislatura de esferas superiores.

Veiga e Veiga (2010) salientam que os aumentos no ano eleitoral nas transferências do governo central para os municípios garantem votos adicionais e que essas transferências são direcionadas a jurisdições onde o governo corre o risco de perder apoio. Ferreira, Alves e Caldeira (2021) sugerem que o governo federal compra apoio do congresso concedendo subsídios e emendas aos deputados. Além disso, os autores acrescentam que o alinhamento entre os chefes municipais e federais é central para a alocação de recursos, e existe uma correlação negativa quando o prefeito é filiado a um partido de oposição e quando um deputado da oposição tem uma forte base de apoio dentro do município. Labonne (2013) mostra que os prefeitos, nas Filipinas, se beneficiam eleitoralmente a partir de programas de transferências direcionadas que são implementados em seu município.

Psycharis e Pantazis (2020) demonstram que fatores políticos exercem uma influência estatisticamente significativa sobre a alocação de verbas estaduais ao governo local na Grécia. Os prefeitos politicamente alinhados com o governo em exercício recebem cotas mais altas de subsídios em comparação com os não-alinhados. Além disso, para os autores, o ciclo de negócios políticos fornece um determinante importante para explicar as flutuações nas transferências do governo local, já que as subvenções ao governo local aumentam nos anos anteriores às eleições nacionais ou locais e diminuem nos anos seguintes. Os autores também revelam a importância da experiência do prefeito reeleito e das redes de alocações fiscais atraentes, assim, estabelecendo vitórias consecutivas para prefeito como um fator determinante do incentivo fiscal do município.

A questão político-partidária também foi apontada por Baskaran e Hessami (2017) que analisaram o favoritismo partidário na alocação das transferências intergovernamentais no estado de Hesse na Alemanha. Os resultados do estudo sugerem que quando o governo estadual já possui apoio da maioria das prefeituras, o governante investe nos municípios alinhados politicamente para manter o apoio da maioria, já quando o governo possui minoria, investe mais nas prefeituras de oposição na busca pela compra do apoio político. Hirano (2011) acrescenta que, no Japão, a presença de um titular do Partido Liberal Democrático – PLD na Câmara dos Deputados leva a um aumento de cerca de 10% a 30% nas transferências per capita do governo central para os municípios onde o titular tem apoio eleitoral substancial.

Carozzi e Repetto (2016) descobriram que, na Itália, os governos municipais das cidades de nascimento dos legisladores recebem maiores transferências per capita. Brollo e Nannicini (2012) descobrem que os municípios brasileiros onde o prefeito é filiado à coalizão do presidente, recebem transferências de infraestrutura maiores (discricionárias) em cerca de 40% em anos pré-eleitorais. Sakurai e Theodoro (2018) apontam que as transferências de capital no Brasil são um mecanismo muito importante pelo qual o governo federal e os governos estaduais apoiam governos locais politicamente estratégicos. Nogare e Kauder (2017) fornecem evidências de que os incentivos eleitorais na Itália distorcem ao invés de disciplinar os prefeitos em exercício, segundo os autores, esse comportamento ocorre porque as transferências são maiores antes de uma eleição com um titular elegível do que quando o titular não pode se reeleger, o que leva a ideia de que a alocação de subsídios intergovernamentais é influenciada por lobby político do governo local elegível.

Schneider, Athias e Bugarin (2019) mostram que, quando a probabilidade dos eleitores mais pobres de darem um voto válido aumenta, o gasto social público também aumenta.

No que se refere a distribuição dos recursos das transferências governamentais obrigatórias, Castro e Lima (2020) constataram distorções regionais na distribuição do FPM, tomando como base os municípios de Minas Gerais, os autores afirmam que a maior parte dos municípios recebem recursos aquém do necessário e que este problema tende a ser maior nas cidades mais populosas, por outro lado, municípios demograficamente muito pequenos foram os mais beneficiados com a partilha. Baião, Cunha e Souza (2017) ao investigarem se os diversos tipos de transferências governamentais levam em consideração a necessidade fiscal atrelada aos custos e demandas por serviço público dos municípios, constataram que FPM contribui pouco para essa equalização, enquanto que algumas transferências condicionais, como o Fundeb, que não possuem esse objetivo, apresentam um efeito positivo. Os autores ainda destacam que as transferências voluntárias são relativamente neutras, provavelmente por seguirem critérios políticos.

Elkhdari (2019) sugere que as variáveis socioeconômicas são significativas nos critérios que formulam a distribuição das receitas do Imposto sobre Valor Agregado (IVA) realizado pelo governo central marroquino aos municípios locais. Segundo a autora, isso implica que existe um sistema de equalização subjacente com um viés importante para os municípios urbanos. Além disso, fatores políticos também desempenham um papel importante nesse processo de redistribuição, e isso apoia a hipótese de uma redistribuição tática, do ponto de vista político, ao invés de uma redistribuição direcionada.

Para Farvaque, Hericourt e Joanis (2019), a complexidade da fórmula distributiva aliada a uma burocracia com excesso de regras, favorece uma distorção oculta nos critérios de rateio das transferências intergovernamentais. Os autores constataram em estudo realizado nos municípios da França que se a fórmula para definir a transferência for regida por regras complexas, isso reflete na geração de uma maior assimetria de informações dando espaço para ocultar tendências discricionárias. Ou seja, as assimetrias são utilizadas para o direcionamento político dos recursos, favorecendo algumas “fortalezas eleitorais”.

O movimento dos municípios para receber uma fatia maior das transferências foi analisado por Foremny, Monseny e Solé-Oll (2017) que analisaram o comportamento dos

municípios da Espanha, de acordo com os autores os governos locais relatam erroneamente os números da população para obter maiores alocações de doações per capita.

Em conformidade, Hortas-Rico (2014) aponta para um problema de risco moral para os governos locais da Espanha que encorajam a expansão urbana excessiva e o crescimento populacional desordenado, visando o aumento das transferências intergovernamentais, sem necessariamente considerar todas as consequências fiscais de tais políticas.

#### **b) Impacto das transferências governamentais no resultado das funções do governo local**

Em relação à função distributiva do governo, os estudos analisaram se as transferências intergovernamentais enviadas do governo central para os governos locais tiveram efeito sobre a renda. Bulut-Çevik (2020) observou que em municípios da Turquia um aumento de 1% no valor das transferências em relação ao PIB, aumenta o rendimento per capita em cerca de 0,04%. O estudo de Bukenya et al. (2011) analisa se há uma tendência de convergência entre os salários reais da população dos condados mais pobres em relação aos condados mais ricos do Alabama. Os autores identificam que, no recorte temporal dos nos últimos trinta e sete anos, houve uma tendência de convergência, ou redução da desigualdade.

Yang (2019) descobriu que as transferências de fundos do governo chinês para o alívio da pobreza nos municípios exibem um efeito positivo significativo se estiver dentro de um valor limite, a partir desse limite há um efeito inibitório de crescimento significativo em seu lugar. Salazar (2018) apresentar os fundamentos teóricos da fórmula de distribuição do fundo social do México, segundo o autor, a época da publicação do estudo, o modo de distribuição dos recursos levava em conta o índice de pobreza, mas ao invés de reduzir a pobreza acabava criando o incentivo perverso, já que, os locais mais pobres recebiam mais recursos e não progrediram com receio de perder fatias na distribuição. Diante disso, o autor propôs uma nova fórmula levando com base na contribuição relativa de cada estado na evolução da pobreza nacional.

Guo, Liu e Ma (2015) analisam o mecanismo de alocação das transferências intergovernamentais da China e estimam um multiplicador fiscal local em aproximadamente 0,6. De acordo com os autores, os efeitos dos gastos públicos locais concentram-se nos setores

não comercializáveis e têm efeitos notáveis no estímulo ao investimento, mas têm efeitos insignificantes no consumo interno.

No Brasil, Politi e Mattos (2018) verificam a equidade e a eficiência na distribuição de bolsas sobre renda em áreas metropolitanas e não metropolitanas brasileiras, os autores indicam que a política de concessão incondicional no Brasil está associada à ineficiência porque as áreas de maior remuneração e produtividade nas regiões metropolitanas são receptoras negativas de concessões.

Outro fator de impacto das transferências governamentais está na prestação dos serviços públicos essenciais como saúde e educação, Ding, Lu e Ye (2020) mostram que a reforma que ampliou as transferências intergovernamentais na China com o objetivo de aumentar o financiamento das despesas operacionais das escolas públicas rurais e municipais não cumpriu o efeito esperado por falta de monitoramento, tanto do governo central como da população beneficiada. Corroborando, Lu (2015) ao investigar o impacto de uma combinação de transferências intergovernamentais de um programa de alívio da pobreza em grande escala sobre os gastos com educação local na China entre 1994 e 2000 não identificou nenhuma evidência sistemática de que os condados que se beneficiam do programa melhoraram gastos locais com educação durante o período de implementação do programa.

Há e Yan (2018) examinam os efeitos do subsídio em bloco estabelecido pelo governo chinês para subsidiar os custos operacionais da educação rural obrigatória sobre o nível de escolaridade. Comparando alunos cuja escolaridade obrigatória foi concluída imediatamente antes ou depois da reforma que estabeleceu o subsídio em 2006, os autores concluem que nos condados em que houve um aumento de 20% nos subsídios recebidos de níveis mais altos de governo resultou em mais 0,21 anos de escolaridade concluídos (0,07 desvio padrão) e um aumento de 2,2 pontos percentuais na probabilidade de conclusão da escolaridade obrigatória (0,08 desvio padrão).

Na saúde, as transferências intergovernamentais compõem uma ferramenta importante para promover o bem-estar de seus cidadãos. McLaughlin e Rank (2018) afirmam que os aumentos nas transferências federais per capita nos EUA estão significativamente associados a menores taxas de mortalidade infantil, neonatal e pós-neonatal. Feliciano et al. (2017) ao analisarem as implicações do crescimento da receita orçamentária municipal e da política monetária de metas da inflação na disponibilidade de recursos públicos para a saúde dos entes

municipais do Estado de Pernambuco, concluíram que os aumentos dos gastos com saúde se devem mais ao crescimento da arrecadação dos municípios que ao crescimento das transferências intergovernamentais. Massuda (2020) ao analisar a nova política de Atenção Básica à Saúde batizada de “PrevineBrasil” que alterou o financiamento das UBSs dos municípios, o autor conclui que a adoção da captação e avaliação de desempenho como critérios para o cálculo das transferências intergovernamentais parece servir a propósitos mais restritivos do que a qualificação dos serviços e deve limitar a universalidade, aumentar as distorções no financiamento.

Mendes et al. (2018) classifica as transferências intergovernamentais como um dos condicionantes do desenvolvimento humano municipal, destacando as transferências com destinos específicos, como transferências do SUS e do FUNDEB, que visam a manutenção de programas sociais de saúde pública e educação básica.

Conforme Joassart-Marcelli (2010), existem grandes diferenças entre as cidades do sul da Califórnia no volume de recursos alocados para parques e recreação. Em um contexto de descentralização, onde os governos locais são cada vez mais responsáveis pela prestação de serviços públicos, segundo o autor, as cidades fiscalmente saudáveis do Estado são capazes de realizar essas tarefas, enquanto outras lutam com os serviços mais básicos. O autor destaca que em cidades com problemas fiscais, os serviços de parques e recreação costumam ser os primeiros a desaparecer quando os orçamentos são apertados. Além disso, acrescenta que os programas de transferências do Estado da Califórnia parecem ter pouco efeito na redução das disparidades entre as cidades e, em contraste, o setor sem fins lucrativos parece ter mais sucesso em promover uma maior alocação de recursos para parques e recreação. Porém, as organizações voluntárias, são mais ativas nas cidades de renda média do que nas áreas mais pobres.

Em Portugal, Droste et al. (2017) analisaram a introdução das transferências intergovernamentais ecológicas, onde os municípios recebem transferências para o acolhimento de áreas protegidas. Segundo os autores, os repasses incentivaram os municípios a designar novas áreas de proteção e descentralização das decisões de controle e fiscalização contribuíram para uma melhor conservação das áreas.

Che, Xu e Zhang (2018) ao associarem a competição de produtos importados da china com o índice de criminalidade em nível municipal, apresentam resultados que indicam que os condados com alta exposição à competição de importação chinesa possuem altos índices de

criminalidade. Porém, esse indicador desaparece em condados com altas transferências governamentais. Para os autores, estes recursos compensam as perdas dos trabalhadores com a competição de importação chinesa, reduzindo o ímpeto para cometer crimes.

De acordo com Guillamón, Bastida e Benito (2013), as transferências intergovernamentais per capita impactam nos gastos do governo municipal em segurança pública. Os autores mostram uma influência significativa e positiva das transferências intergovernamentais nos gastos do governo local com a polícia municipal na Espanha.

Tsai, Hsu e Chen (2012) constatam que as transferências do governo central para os municípios são o principal fator que afeta o nível de gastos do governo local com o bem-estar dos idosos em Taiwan.

### c) **O *Flypaper Effect* e a Ilusão Fiscal**

O *flypaper effect* é um conceito do campo das finanças públicas que sugere que uma subvenção governamental a um município beneficiário aumenta o nível de gasto público local em um nível mais alto do que um aumento na renda dos cidadãos (FERREIRA; SERRANO, 2020) esse efeito, muito associado à teoria da ilusão fiscal que, grosso modo, busca iludir os contribuintes, dificultando a percepção sobre o custo real dos serviços públicos (FREITAS et al., 2019). Para isso, utiliza as transferências governamentais preferencialmente para aumento de gastos, sem pesar a possibilidade de redução de impostos.

Sobre este efeito, Baskaran et al. (2016) afirmam que nos municípios israelenses, os políticos locais restringem os déficits motivados por fatores eleitorais se houver probabilidade destes gastos serem financiados pelos residentes do município, mas os expandem se puderem esperar que as transferências centrais futuras cobrirão uma parte significativa desses déficits. Em conformidade, Baskaran (2015) encontra evidências de que em Hesse, na Alemanha, o governo usa os acréscimos nos recursos das transferências intergovernamentais para aumentar despesas e não para reduzir impostos.

Cruz e Mereb (2020) ao estimarem as respostas dos governos municipais brasileiros a três tipos diferentes de receitas arrecadadas, a receita local versus transferências estaduais e federais vinculadas à educação, descobriram que a elasticidade das despesas educacionais para fundos de transferências de redistribuição estaduais é significativamente maior do que a elasticidade

de tais respostas do governo aos fundos coletados localmente. Em conformidade, Diniz, Lima e Martins (2017) apontam que os municípios paraibanos que têm, relativamente, receitas próprias maiores são mais eficientes nos gastos com educação, e os municípios que recebem mais recursos do que enviam para o FUNDEB são menos eficientes.

Pansani et al. (2020) confirmam as evidências do efeito *flypaper* no Brasil associado à ilusão fiscal devido à complexidade tributária, conforme os autores, quanto mais simples uma estrutura tributária, no que diz respeito à quantidade de impostos, menor o incentivo para aumento do gasto público.

De acordo com Acar (2018) o *flypaper effect* existe para os municípios turcos e que as transferências incondicionais também causam um efeito de desestímulo sobre os esforços de arrecadação de receitas locais. A existência *flypaper effect* também foi observado nos municípios chineses por Liu e MA (2016) e nos municípios italianos por Gennari e Messina (2014)

#### **d) Impacto das transferências e o desempenho fiscal dos municípios.**

Diante do crescimento das atribuições dos municípios ao longo dos anos, a estrutura de financiamento dos gastos municipais vem sendo estudada em todo mundo, no Brasil, os estudos abordam principalmente a questão da descentralização dos recursos públicos. Barros et al. (2020), Castro (2020) e Gerigk, Ribeiro e Lepchak (2019) concluíram que há uma proporção inversa entre o tamanho dos municípios e sua dependência em relação às transferências intergovernamentais, ou seja, quanto menor o município, maior é a dependência dessas receitas, o que demonstra a falta de autonomia financeira dos municípios de pequeno porte. Lima et al (2018) em estudo que analisa o nível de dependência dos municípios paraibanos das cotas partes do ICMS e do IPVA identificam que a dependência relativa é maior nas duas maiores cidades do Estado.

A responsabilidade na gestão fiscal é outro fator importante para a saúde financeira dos municípios tanto no que se refere à arrecadação de receitas como também no que se refere à responsabilidade sobre os gastos. Em relação à despesa, Araújo (2020) mostra que os municípios tendem a ter um comportamento mais responsável do ponto de vista fiscal para com as transferências voluntárias devido às exigências atreladas para seu recebimento. Já quando as transferências são constitucionais e, portanto, obrigatórias, admitem-se espaços para comportamentos agressivos à responsabilidade fiscal. Em relação a receita, Espinosa, Martinez

e Martell (2018) demonstram a eficácia da fórmula de distribuição das transferências intergovernamentais no México, que incluiu um indicador que leva em conta o desempenho municipal no recolhimento do imposto sobre propriedade urbana, segundo os autores esse indicador criou incentivo para o esforço de arrecadação local.

Por outro lado, Chiades et. al. (2018) destacam um efeito perverso dos pacotes de consolidação fiscal implementados por restrições fiscais impostas pelo governo central na Itália. Ao investigarem os efeitos inexplorados da consolidação fiscal nas finanças públicas de municípios italianos, os autores mostram que os municípios aumentam os atrasos nas despesas de investimento já comprometidas em resposta aos cortes nas transferências intergovernamentais.

Cabaleiro e Gómez (2014) apontam que o esforço de arrecadação própria de impostos municipais na Espanha é estimulado quando a condição financeira dos municípios está debilitada. Segundo os autores, os resultados confirmam que a dimensão da solvência orçamentária está associada ao esforço na arrecadação tributária para todos os municípios estudados.

Calcali (2018) a partir de uma análise econométrica, conclui que as transferências de renda realizadas pelo governo central para os municípios afetam negativamente os esforços dos municípios para aumentar suas próprias receitas.

### 2.5.3 Questão 3

*Quais os principais apontamentos dos pesquisadores em relação às suplementações nas transferências governamentais para o combate dos efeitos de crises que impactam os municípios?*

Como se sabe, os municípios, diferentemente do governo central, não emitem moeda e nem títulos públicos para o financiamento de suas dívidas. Assim, em situações de crises econômicas, ambientais ou sanitárias que afetem a capacidade de arrecadação dos entes locais, estes possuem poucas alternativas de financiamento, cabendo à União prestar socorro emergencial sob risco de colapso das finanças públicas dos municípios. Sobre isso, Masiero e Santarossa (2020) constatam que a resposta dos municípios à ocorrência de desastres naturais (terremotos) na Itália em termos de comportamento dos gastos, se deu de forma assimétrica, segundo os autores, após o socorro do governo central, os gastos aumentaram por cerca de 12 anos após o choque, mas de forma diferente. Nos municípios do Norte as despesas aumentaram

acima do valor dos repasses, já nos municípios do Sul as despesas aumentaram abaixo do valor dos repasses. O efeito foi uma recuperação mais rápida nos municípios do Norte, mas com o custo de um maior crescimento da inflação.

Deryugina (2017) mostra que os furacões nos Estados Unidos levam a aumentos substanciais nas transferências governamentais não relacionadas a desastres, como seguro-desemprego e pagamentos médicos públicos. Nos condados afetados na década após um furacão, o valor presente desse aumento excede significativamente o da ajuda direta a desastres. Conforme os autores, isso implica, entre outras coisas, que os custos fiscais dos desastres naturais foram significativamente subestimados.

Sanoh (2015) aponta que fenômenos exógenos como os choques pluviométricos, que não estão sob o controle de atores locais, provocam flutuações que induzem a redução da renda agrícola, o que reflete na afetação da arrecadação das receitas municipais e por sua vez também reduz as transferências intergovernamentais em Mali devido à queda do valor adicionado junto a receita central. Assim, o autor sugere o aumento dos investimentos preventivos de adaptação às mudanças climáticas, como irrigação, por proteger a receita local e também garantir mais transferências do governo central.

Reingewertz e Beerli (2018) estudam a eficácia do modelo de intervenção do governo central israelense nos municípios com dificuldades financeiras. Segundo os autores, a neutralização da liderança local eleita e sua substituição por um comitê convocado apresentou um efeito considerável sobre o desempenho financeiro das autoridades locais, incluindo uma redução de 11% nos custos de mão de obra municipal, uma redução de 6% nos déficits correntes e uma redução de 40% na dívida municipal, aumento na arrecadação de impostos locais e nas transferências governamentais direcionadas

Park (2017) investiga como a crise econômica de 2008 afetou a estrutura da receita dos municípios da Califórnia. De acordo com os autores, os municípios, em situação de piora dos indicadores econômicos, tendem a buscar fontes alternativas de receita à rigidez da arrecadação de impostos. Os autores destacam que as receitas provenientes de taxas, multas e confiscos aumentam no cenário de crises, assim como, dependência das transferências governamentais.

Corroborando, Cromwell e Ihlanfeldt (2015) fornecem evidências que os municípios do Estado da Flórida, para compensar completamente as perdas de receita do imposto sobre a

propriedade, em declínio devido à crise da quebra do mercado imobiliário iniciada em 2007, aumentaram suas taxas. Como resultado, eles não tiveram necessidade de cortar as despesas.

Por outro lado, Sole-Olle e Sole-Olle (2012) ao analisar se os municípios espanhóis se ajustam em resposta a choques orçamentários, apontam que a maior parte do ajuste a um choque de receita é suportado pelos próprios municípios à medida que procedem cortes de despesas, com um papel menor sendo desempenhado pelo financiamento através de subvenções das esferas mais altas de governo e por esforços da arrecadação local.

#### 2.5.4 Questão 4

*Foi constatada alguma lacuna existente na literatura observada a respeito da temática das transferências governamentais?*

Os artigos revisados possuem uma grande abrangência temática, como visto no Gráfico 3 as transferências governamentais é um campo de pesquisa multidisciplinar impactando em vários fatores sociais. Assim, os estudos trouxeram uma grande contribuição para a matéria, com novas descobertas, efeitos e implicações. Porém, um assunto tão complexo, provavelmente deixaria espaços para serem melhor explorados. A seguir, lista-se algumas lacunas observadas na literatura a respeito das transferências governamentais em relação aos municípios.

- Fórmula operacional e abrangente que possibilite aos governos promover uma melhor distribuição dos recursos das transferências governamentais obrigatórias.
- Mecanismos e critérios que contribuam para a redução de fatores políticos na distribuição das transferências discricionárias;
- Diretrizes que indiquem os caminhos para uma redução do *flypaper effect* e que levem os gestores públicos municipais a ter o mesmo controle no gasto dos recursos das transferências intergovernamentais que tem com os da arrecadação própria.
- Exame do impacto das suplementações nas transferências governamentais para o combate dos efeitos de crises que impactam às finanças dos municípios
- Avaliação dos critérios utilizado pelo governo central para definir a distribuição de subvenções aos municípios em época de crises

Isso posto, as lacunas citadas evidenciam a importância da produção de mais estudos na área, tanto para acrescentar informação na literatura existente reduzindo as lacunas, como para

propor soluções para as possíveis falhas na distribuição de uma parte relevante dos recursos públicos, principalmente em momentos extraordinários de crises, onde se faz necessário explorar ainda mais a temática das transferências governamentais.

## 2.6 SÍNTESE CONCLUSIVA

A realização da Revisão Sistemática da Literatura tornou possível elencar um conjunto de informações gerais sobre a temática das transferências governamentais. Utilizando a coleção principal do *Web of Science* como base de busca, foi localizado estudos de grande relevância sobre o tema, o que deu a sustentação necessária para construir as respostas das quatro perguntas pré-estabelecidas. Estas foram fundamentais para orientar o caminho a ser percorrido na revisão e ajudou na definição do objetivo deste trabalho.

Foi identificado nesta revisão uma lacuna existente nos estudos que tratam sobre as suplementações nas transferências governamentais para o combate dos efeitos de crises que impactam às finanças dos municípios, em especial, os critérios de distribuição. Como são recursos extraordinários, liberados muitas vezes em regime de urgência, o imediatismo dos repasses pode desconsiderar critérios relevantes como a necessidade fiscal dos municípios, que poderá variar substancialmente, isso pode acarretar em discrepâncias na divisão.

Tendo em vista as limitações da literatura revisada, se abriu uma janela de oportunidade que deu origem ao presente estudo que visa reduzir uma pequena parte das lacunas existentes.

### 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em relação ao procedimento metodológico, essa é uma pesquisa quantitativa uma vez que segundo Mussi et al. (2019) a pesquisa quantitativa é o método que permite utilizar diferentes técnicas matemáticas ou estatísticas para a determinação de indicadores e tendências ou informações presentes na realidade. Também se caracteriza por ser descritiva pois busca relatar as características de determinada realidade, população ou fenômeno, através de técnicas padronizadas de coleta de dados de modo a apresentar as variáveis propostas.

#### 3.1 UNIVERSO E AMOSTRA

O objetivo deste estudo busca analisar a distribuição do auxílio da união tendo em vista a necessidade de reparo fiscal nas finanças dos municípios. Neste contexto, tem-se como universo da pesquisa os municípios nordestinos e para este universo, buscou-se selecionar uma amostra que pudesse representar um recorte de municípios com presunções de impactos financeiros diferentes tomando como base os setores mais impactados pelos efeitos da pandemia covid 19.

Foi selecionado municípios do nordeste do Brasil por sua grande dependência dos repasses da união (MORAIS; MEDEIROS, 2017). Para identificar os diferentes níveis de necessidade fiscal, buscou-se selecionar municípios com características econômicas e populacionais diferentes, a fim de tentar identificar se essas características influenciaram no grau de necessidade de reparo fiscal.

O recorte dos municípios do Nordeste foi estabelecido utilizando o critério do porte populacional e quando esse critério não foi suficiente também foi utilizado o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). A intenção foi obter quatro categorias de municípios contendo 10 municípios em cada categoria: micros, pequenos, médios e grandes. A definição das categorias visa identificar se há uma variação no grau de necessidade de reparo financeiro e se essa variação possui uma tendência, a depender do porte do município.

Desta forma, foi estabelecido limites demográficos para definir os conjuntos de municípios de acordo com o Quadro 3. Nos grupos 1 e 2 apenas um recorte demográfico foi suficiente para selecionar os municípios, porém, no grupo 3 e 4 diante da grande quantidade de municípios de pequeno porte na região nordeste foi incluído o IDH como outro critério de seleção. Então, além da população semelhante, os municípios têm níveis de IDH semelhantes.

Quadro 3 Grupos de municípios

Grupo 1 – Grandes (População acima de 600 mil pessoas)	Grupo 2 – médios (População entre 195 a 270 mil pessoas)	Grupo 3 – Pequenos (população de aproximadamente 10 mil pessoas)	Grupo 4 – Micros (população de aproximadamente 5 mil pessoas)
Salvador - BA	Juazeiro do Norte - CE	Olho d'Água do Casado - AL	Feliz Deserto - AL
Fortaleza - CE	Parnamirim - RN	Lamarão - BA	Itacuruba - PE
Recife - PE	Imperatriz - MA	Pedrinhas - SE	Granjeiro - CE
São Luís - MA	Arapiraca - AL	Umbuzeiro - PB	Gavião - BA
Maceió - AL	Maracanaú - CE	Tarrafas - CE	Baraúna - PB
Natal - RN	Juazeiro - BA	Dom Inocêncio - PI	São Francisco - SE
Teresina - PI	Itabuna - BA	Verdejante - PE	Rodolfo Fernandes - RN
João Pessoa - PB	Sobral - CE	Pureza - RN	Bocaina - PI
Jaboatão dos Guararapes - PE	Cabo de Santo Agostinho - PE	Cachoeira Grande - MA	Marcos Parente - PI
Aracaju - SE	Lauro de Freitas - BA	Maravilha - AL	Itabi - SE

Fonte: Elaborado pelo autor

Os dados analisados são do exercício de 2020, ano onde se iniciou e findou os repasses da união a título de AFM. O limite geográfico definido para a região nordeste se deu devido a preponderância das transferências intergovernamentais na região.

### 3.2 FORMULAÇÃO DAS HIPÓTESES DA PESQUISA

Definido o objeto da pesquisa como os municípios do Nordeste, se estabeleceu as hipóteses da pesquisa através do questionamento se o auxílio dado pela união aos municípios levou em conta a necessidade de reparo fiscal das unidades locais, desta forma as hipóteses foram elencadas a seguir

H0: Há relação entre necessidade de reparo fiscal dos municípios e o índice de recebimento do auxílio da união:

H1: Não há relação entre necessidade de reparo fiscal dos municípios e o índice de recebimento do auxílio da união:

### 3.3 MÉTODO DE ANÁLISE

#### 3.3.1 Correlação de Pearson

A análise proposta neste estudo tem como base a estatística descritiva e também o método fundamentado na correlação de Pearson, uma vez que tal método mostra a grau de relacionamento entre duas variáveis. A análise de correlação é bastante utilizada em estudos que buscam examinar as inter-relações entre duas ou mais variáveis.

Segundo Garcia e Gomes (2017), existem diferentes formas de correlação, desde o caso mais tradicional que envolve apenas duas variáveis, X e Y, denominado correlação simples até casos com 3 ou mais variáveis.

De acordo com Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009) o modelo de correlação entre duas variáveis será linear quando o aumento ou decréscimo de uma unidade da variável X gera o mesmo impacto na variável Y. Assim, é possível traçar uma reta no formato  $Y = \alpha + \beta X$  aos dados. Na visualização gráfica da relação linear, a melhor forma de ilustrar o padrão de relacionamento entre duas variáveis é através de uma linha.

Conforme Lordelo et. al. (2018) A correlação de Pearson (P) mede a relação estatística entre duas variáveis contínuas expressando o grau de dependência linear entre elas, de forma quantitativa. Quando o indicador é negativo, indica que uma variável diminui com o aumento da outra, e quando o indicador é positivo, uma variável aumenta com o aumento da outra.

Os municípios nordestinos possuem características econômicas diferentes, o que reflete na sua capacidade de arrecadação tributária própria. Os mais estruturados, com o setor produtivo desenvolvido, principalmente no setor de serviços, tendem a ter uma receita do Imposto sobre serviços - ISS relevante, já os municípios pequenos com baixa produção interna tendem a ter uma baixa receita tributária deste imposto. Esse fator reflete na magnitude do impacto da pandemia nas finanças municipais, já que, se a produção interna gera pouco tributo, uma possível queda nessa produção não afetará tanto os cofres do município.

Assim, se pressupõe que a necessidade de reparo financeiro aos municípios tem magnitudes diferentes. Desta forma, busca-se identificar a relação entre a queda da arrecadação do ISS per capita com o recebimento per capita do AFM. Ou seja, se há uma correlação negativa entre as duas variáveis, na medida em que uma queda na variável receita de ISS per capita refletiu na medida do aporte de AFM per capita. Do mesmo modo, o teste também será feito entre a variação da RCL e o AFM.

### 3.3.2 Indicadores selecionados

Tendo em vista que o auxílio dado aos municípios não se restringiu apenas a aportes financeiros, mas também em postergações de dívidas destes junto à união, foram selecionadas duas relações entre três variáveis, a primeira foi a relação entre o recebimento do AFM e variação do recolhimento do ISS e a segunda foi a relação entre o recebimento do AFM e variação da RCL. As variáveis utilizadas foram escolhidas de modo a abranger tanto o impacto na arrecadação do principal imposto municipal quanto na disponibilidade total líquida dos municípios.

Essas duas dimensões buscam examinar o comportamento orçamentário local a partir de duas óticas que demonstram a diferença entre as categorias de municípios por meio das suas fontes de receitas. Assim, as variáveis selecionadas abordam o impacto em uma receita própria dos municípios, como também em fatores que influenciam a arrecadação proveniente das transferências, seja estadual ou federal.

As variáveis foram coletadas por meio de um recorte de quarenta municípios que formaram a amostra deste estudo, os dados foram obtidos através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo portal de arrecadação municipal do Banco do Brasil.

Quadro 4 Detalhamento das variáveis

Dimensão	Variável	Descrição
Tributação/Arrecadação	ISS	O Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos municípios e do Distrito Federal, tem como fato gerador a prestação de serviços constantes da lista anexa à Lei Complementar 116/2003
	RCL	Receita Corrente Líquida Municipal: É o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes. Sobre esse somatório é aplicado às deduções como a contribuição do servidor para o plano de previdência e a dedução de receita para formação do FUNDEB

	AFM	Auxílio financeiro concedido por meio do Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) criado pela Lei complementar 173/2020
--	-----	--

### 3.3.3 Cálculo da correlação de Pearson

Neste estudo, emprega-se a letra (r) para representar o coeficiente de correlação de Pearson, que irá calcular o grau de relacionamento entre as variáveis selecionadas. O coeficiente é obtido através da seguinte fórmula:

$$r = \frac{1}{n-1} \sum \left( \frac{x_i - \bar{X}}{s_x} \right) \left( \frac{y_i - \bar{Y}}{s_y} \right)$$

Na qual:

r: Coeficiente de

n: Número de observações;

$\bar{X}$ : Média da amostra para a primeira variável;

$s_x$ : Desvio padrão para a primeira

$\bar{Y}$ : Média da amostra para a segunda variável;

$s_y$ : Desvio padrão para a segunda

Com base nos parâmetros citados, o coeficiente de Perason (r) foi obtido através do programa Biostat 5.0. A relevância do coeficiente atribuído pelo grau de correlação que ele representa foi classificado por Cohen (1988) da seguinte forma: 1 indica uma correlação positiva perfeita, de 0,9 até o limite de 1, correlação negativa muito forte, de -0,7 a -0,9 indica uma correlação negativa forte, de 0,5 a 0,7 correlação moderada, de 0,3 a 0,5 correlação fraca e de 0 a 0,3 correlação desprezível. Os indicadores são semelhantes no caso de uma correlação negativa com variação entre 0 e -1. Para uma melhor compreensão os diferentes valores de (r) e a descrição da relevância da sua respectiva correlação foram listados no Quadro 3.

Quadro 5 Valores de (r) e a respectiva correlação

Valor de (r)	Correlação
-1 < r < -0.9	Negativa muito forte
-0.9 < r < -0.7	Negativa forte

$-0.7 < r < -0.5$	Negativa moderada
$-0.5 < r < -0.3$	Negativa fraca
$-0.3 < r < 0$	Desprezível
0	Nula
$0 < r < 0.3$	Desprezível
$0.3 < r < 0.5$	Positiva fraca
$0.5 < r < 0.7$	Positiva moderada
$0.7 < r < 0.9$	Positiva forte
$0.9 < r < 1$	Positiva muito forte

Neste sentido, as variáveis que apresentam coeficiente de Pearson entre 0 a 0.3 ou entre 0 a  $-0.3$  devem ser consideradas com grau de correlação desprezível, ao passo que as variáveis que apresentam o valor de  $r$  menor que  $-0.3$  até  $-1$  devem ser consideradas com algum grau de correlação negativa, da fraca até a muito forte. O raciocínio é o mesmo no caso de uma correlação positiva.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, analisa-se as relações entre as variáveis selecionadas, permitindo conclusões sobre as hipóteses postas nos procedimentos metodológicos.

### 4.1 AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS

Com a constatação da gravidade da pandemia e a necessidade de reposição das esperadas perdas na arrecadação dos municípios, foram criadas, duas frentes de auxílios, uma para repor as perdas nas transferências do FPM que foi formalizada através da Medida Provisória 938 de 2 de abril de 2020 e posteriormente convertida na Lei 14041, de 18 de agosto de 2020. A outra foi a lei complementar 173 de 27 de maio de 2020, criada com o objetivo de recomposição das receitas do ISS. Os dois regulamentos também contemplaram os estados para recomposição do FPE e do ICMS.

Por outro lado, também houve recebimento de recursos por parte dos municípios para reforçar o custeio das novas despesas com saúde, como exemplo destaca-se o auxílio dado pelo governo federal, através da portaria 1.666. Porém, tais recursos, por serem vinculados, não foram destinados para reparação financeira, saindo do escopo deste estudo.

O primeiro auxílio dispõe que a União prestará apoio financeiro aos municípios e aos Estados, por meio da entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título dos Fundos de Participação de março a junho do exercício de 2020 em relação ao mesmo período de 2019. Na prática, segundo Castro (2021), a medida buscou garantir a cobertura das variações negativas dos valores relativos ao FPM e FPE do período citado, mas com um teto a ser compensado de no máximo 16 bilhões, destes aproximadamente 8,26 bilhões de reais foram destinados aos municípios.

Inicialmente, os recursos seriam disponibilizados em quatro parcelas de abril a julho, porém, as variações negativas dos fundos de participação não foram substanciais a ponto de atingirem o valor do teto estipulado. Desta forma, segundo o mesmo autor, houve uma sobra de recursos na ordem de 6,14 bilhões de reais, onde destes, aproximadamente 3,21 bilhões caberiam aos municípios.

A conversão da Medida Provisória 938/20 na lei 14.041/20 foi precedida de uma forte pressão política dos Estados, Municípios e de órgãos de apoio a essas entidades. Tal pressão visava a prorrogação dos aportes financeiros remanescentes. Com o forte engajamento de

prefeitos e governadores, o suporte financeiro foi prorrogado por mais quatro meses, com parcelas sendo creditadas até novembro de 2020.

Tratando especificamente dos municípios, os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) mostram que o FPM é a maior fonte de recursos dos municípios brasileiros, sobretudo dos municípios de pequeno porte e das regiões norte e nordeste. Assim, a reposição apenas do FPM poderia auxiliar melhor aqueles municípios onde esta receita tem maior peso orçamentário, sendo que quanto menor o peso do FPM nas receitas totais menor seria, proporcionalmente, o grau do auxílio, deixando em desvantagem os municípios que por características econômicas tem em outras fontes de receita uma grande parcela do total das receitas orçamentárias.

Para reduzir esse problema, surgiu a proposta ao congresso nacional de um auxílio para a recomposição das principais fontes de receitas próprias dos estados e municípios, o ICMS e o ISS respectivamente, aqui chamado apenas de AFM. Após análise da Câmara e do Senado, foi aprovada em 27 de maio de 2020 a lei complementar 173 que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19) e alterou a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, além de dá outras providências. O programa de enfrentamento, aprovou a transferência de recursos da União para os entes subnacionais na ordem de 60 bilhões de reais, além da suspensão de dívidas. Deste valor, 23 bilhões foram injetados nos municípios em quatro parcelas entre os meses de junho a setembro conforme Art. 5º da respectiva lei.

Art. 5º A União entregará, na forma de auxílio financeiro, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em 4 (quatro) parcelas mensais e iguais, no exercício de 2020, **o valor de R\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de reais)** para aplicação, pelos Poderes Executivos locais, em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros, da seguinte forma:

I - R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) para ações de saúde e assistência social, sendo:

a) R\$ 7.000.000.000,00 (sete bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal; e

**b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) aos Municípios;**

II - R\$ 50.000.000.000,00 (cinquenta bilhões de reais), da seguinte forma:

a) R\$ 30.000.000.000,00 (trinta bilhões de reais) aos Estados e ao Distrito Federal;

**b) R\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de reais) aos Municípios;**

(...) (LC 173/20 Grifo nosso)

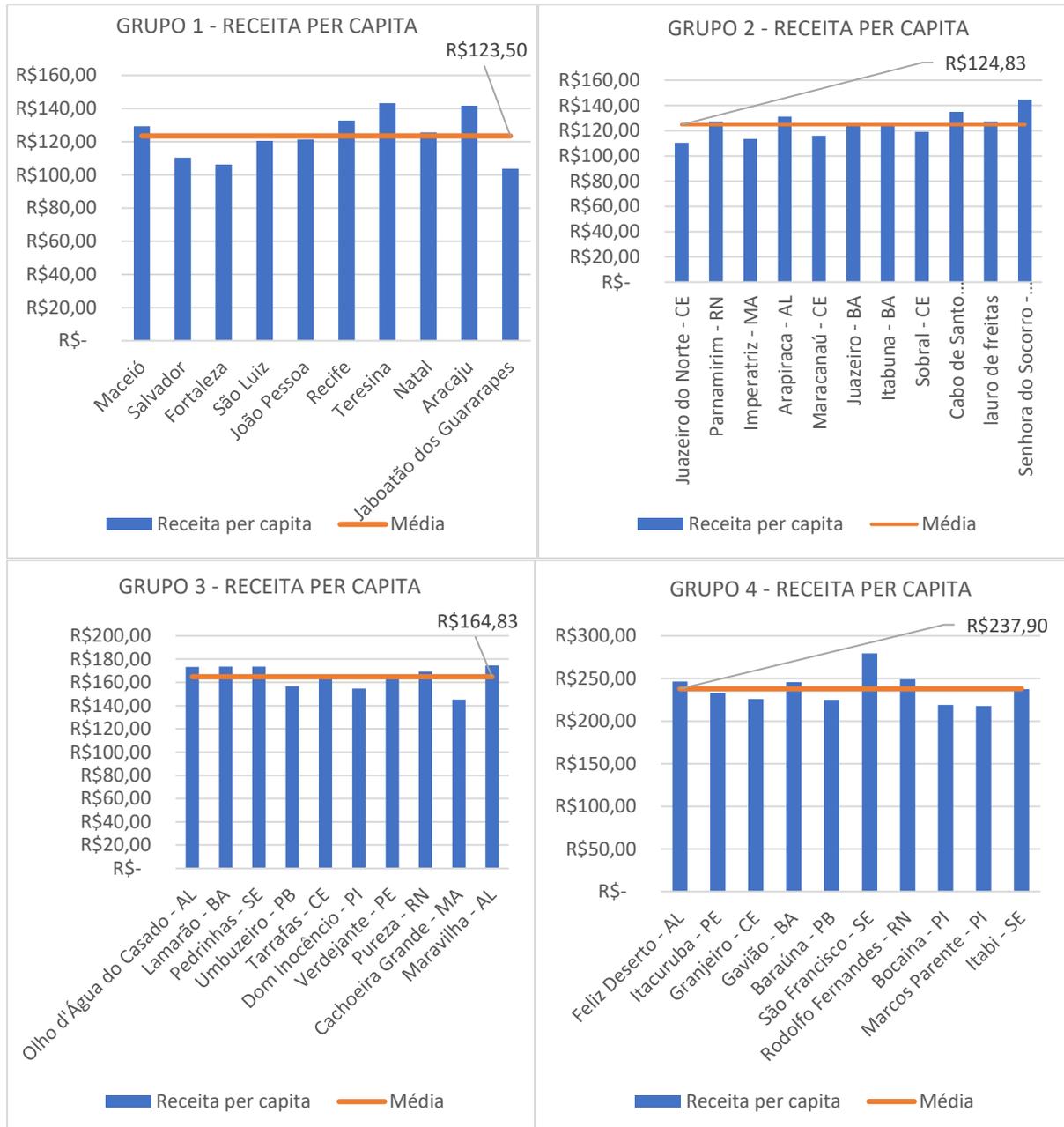
Diferentemente do primeiro auxílio que visou a manutenção do nível de repasses de uma transferência constitucional para as subunidades, o AFM foi um aporte direto para compensar possíveis perdas na arrecadação própria das subunidades. Porém, apesar do intuito da reposição das perdas da arrecadação do ISS os critérios utilizados para a distribuição dos recursos entre os municípios não levaram em conta dados ou indicadores sobre a arrecadação do respectivo imposto.

Do total de recursos disponibilizados aos municípios, os 3 bilhões do inciso I da alínea b), foram distribuídos segundo o critério populacional. Enquanto os 20 bilhões previstos no inciso II alínea b) foram distribuídos de acordo com proporção estabelecida por cada Estado conforme Anexo I da referida Lei e transferidos, em cada Estado, diretamente aos respectivos municípios, de acordo com sua população, apurada a partir dos dados populacionais mais recentes publicados pelo IBGE. Tal critério gera a dúvida se houve alguma relação entre necessidade de reparo fiscal dos municípios devido à perda de arrecadação do ISS e o quantitativo de recebimento do auxílio da União.

#### 4.2 AFM E SUA RELAÇÃO COM VARIAÇÃO DO RECOLHIMENTO DO ISS EM 2020

Analisando o quantitativo per capita que os municípios receberam da União para compensação das perdas do ISS, pode-se identificar no Gráfico 4 que os municípios do grupo 4 foram os principais beneficiados. Quando se divide o montante recebido pelo total da população referente ao ano de 2020, os municípios do grupo 4 receberam em média o valor de R\$ 237,90 por habitante, quase o dobro do valor recebido por habitante que as médias dos grupos 1 e 2 que alcançaram os valores de R\$ 123,50 e R\$ 124,83 respectivamente. O grupo 3 recebeu em média um valor consideravelmente superior aos dos grupos 1 e 2, no valor de R\$ 164,83 por habitante, mas bem inferior ao grupo 4.

Gráfico 4 Receita per capita do AFM



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Banco do Brasil

Mantendo a atenção para o Gráfico 4, percebe-se que os municípios de grande e médio portes tiveram médias de recebimento bem próximas, mas na tendência em que o porte dos municípios vai caindo a média da receita per capita do auxílio aumenta, demonstrando que o critério utilizado para o rateio favoreceu o grupo de municípios com faixa populacional baixa.

Como a proposta inicial do auxílio tinha o objetivo de repor as possíveis perdas do ISS o natural seria um comportamento semelhante, mas de forma inversa, com o grupo 4 tendo as maiores perdas na receita do ISS. Ou seja, uma correlação negativa. Assim, na medida que o

recebimento per capita do auxílio aumentasse, a variação da arrecadação do ISS tenderia a se reduzir. Isso tornaria os repasses justos na medida da perda fiscal dos municípios, onde quem perdeu mais receita, recebeu mais auxílio financeiro. Porém, o teste de correlação com os dados dos quarenta municípios tabulados em um único conjunto apresentou um valor de - 0,07 considerado desprezível.

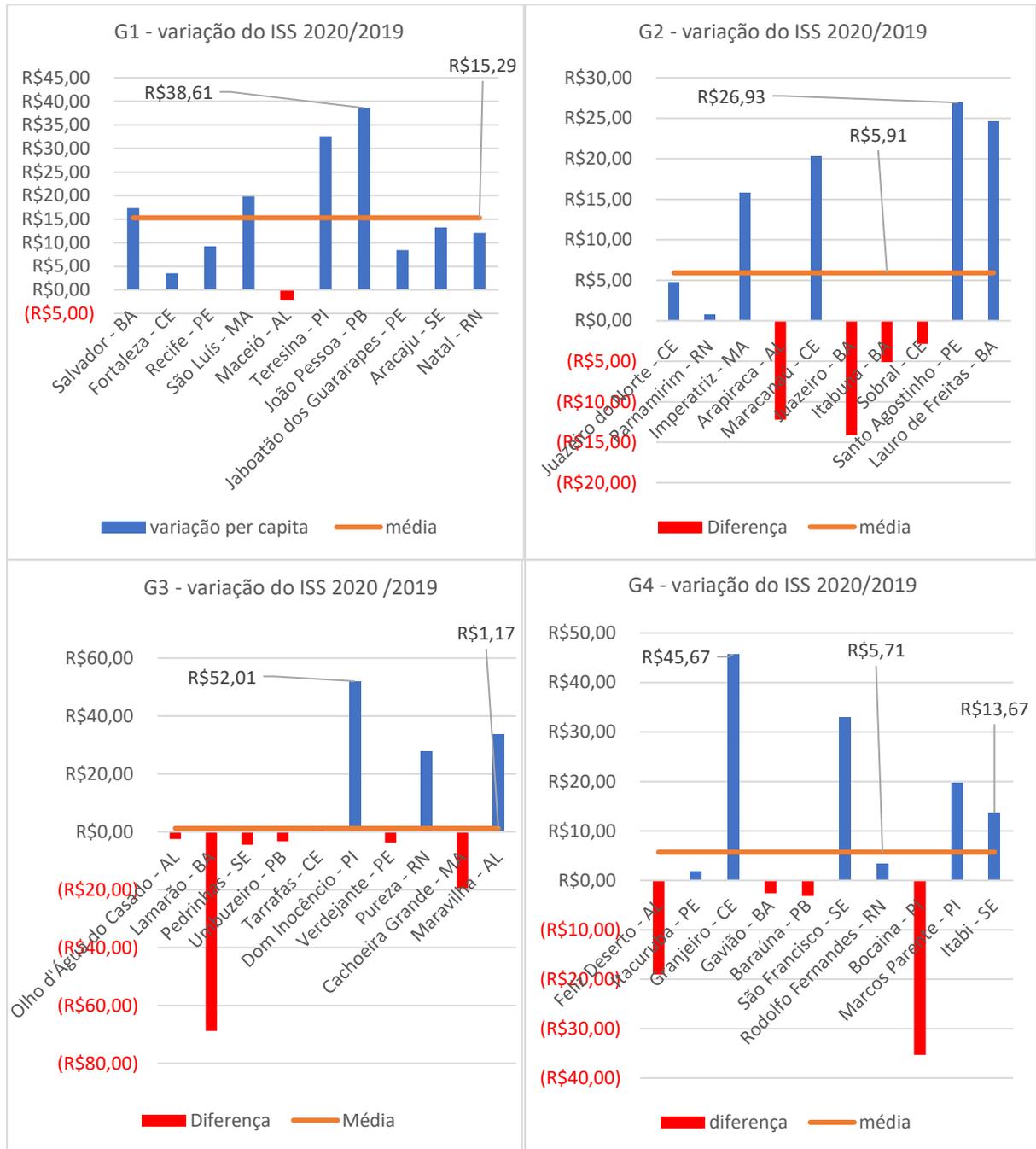
Já quando se observa o Gráfico 5, tomando como base os valores médios de crescimento da arrecadação do ISS em 2020 e separando os municípios por grupos, dá para perceber visualmente que há uma tendência disforme na medida em que o porte dos municípios diminuem, o crescimento da receita tende a ser menor. Esse fato poderia indicar a existência de correlação levando-se em conta os valores médios dos grupos.

De fato, o teste de correlação entre os valores médios do crescimento do ISS por grupo, com os valores do recebimento médio do AFM por grupo, apresentou o valor de -0.41, que apesar de um grau fraco, não é desprezível. Porém, é necessário a correta interpretação dos dados, levando em conta o fator do crescimento percentual. O crescimento per capita de R\$ 38,61 a título de ISS obtido pelo Município de João Pessoa, refletiu em um crescimento percentual de 12,83%. Já o Município de Itabi – SE, apesar do crescimento per capita de R\$ 13,67, valor menor em termos absolutos, mas em termos percentuais refletiu em um crescimento na arrecadação de ISS de 62%.

Assim, os valores numéricos do Gráfico 5 mostram que a variação positiva na arrecadação do ISS foi mais preponderante no grupo 1, isso comparando valores absolutos, mas quando se analisa o crescimento percentual médio de 2020 em relação a 2019, há uma grande mudança, os municípios do grupo 4 tiveram uma variação positiva média de 63%, os do grupo 3 de 50,4%, os do grupo 2 de 1,6% e os do grupo 1 de 4,74%, o que demonstra um ótimo resultado no crescimento percentual do ISS para os municípios menores, que além de apresentar esse bom resultado, foram os mais beneficiados pelo AFM.

Outro ponto a destacar no Gráfico 5, os municípios de Dom Inocêncio – PI e Granjeiro – CE, que pertencem respectivamente aos grupos 3 e 4, foram os que obtiveram os melhores resultados absolutos, com o crescimento do ISS per capita de 52,01 e R\$ 45,67, respectivamente.

Gráfico 5 Variação do ISS 2020 em relação a 2019 em termos percentuais. Dados per capita e deflacionados



Fonte: Elaborado pelo autor

Diante do exposto, a hipótese estabelecida na metodologia não foi confirmada, já que, através do teste correlação de Pearson entre a variação per capita da receita do ISS e o recebimento per capita do AFM o resultado obtido foi desprezível.

Afora não haver correlação entre a variação na arrecadação do referido imposto e o recebimento do auxílio. Outro fator chama a atenção, em média, não houve perda na arrecadação do ISS, os quatro grupos de municípios tiveram variação real média positiva. Essa

informação é importante porque o setor de serviços, segundo os dados do PIB de 2020, publicado pelo IBGE, foi o setor mais impactado pela pandemia, onde diversas atividades como turismo, educação, eventos, entre outros, foram bastante impactadas no período de quarentena. Por isso, esperava-se que os municípios do grupo 1 que tem em toda a cadeia do turismo uma fonte importante de arrecadação tivessem suas receitas de ISS afetadas pela magnitude da pandemia.

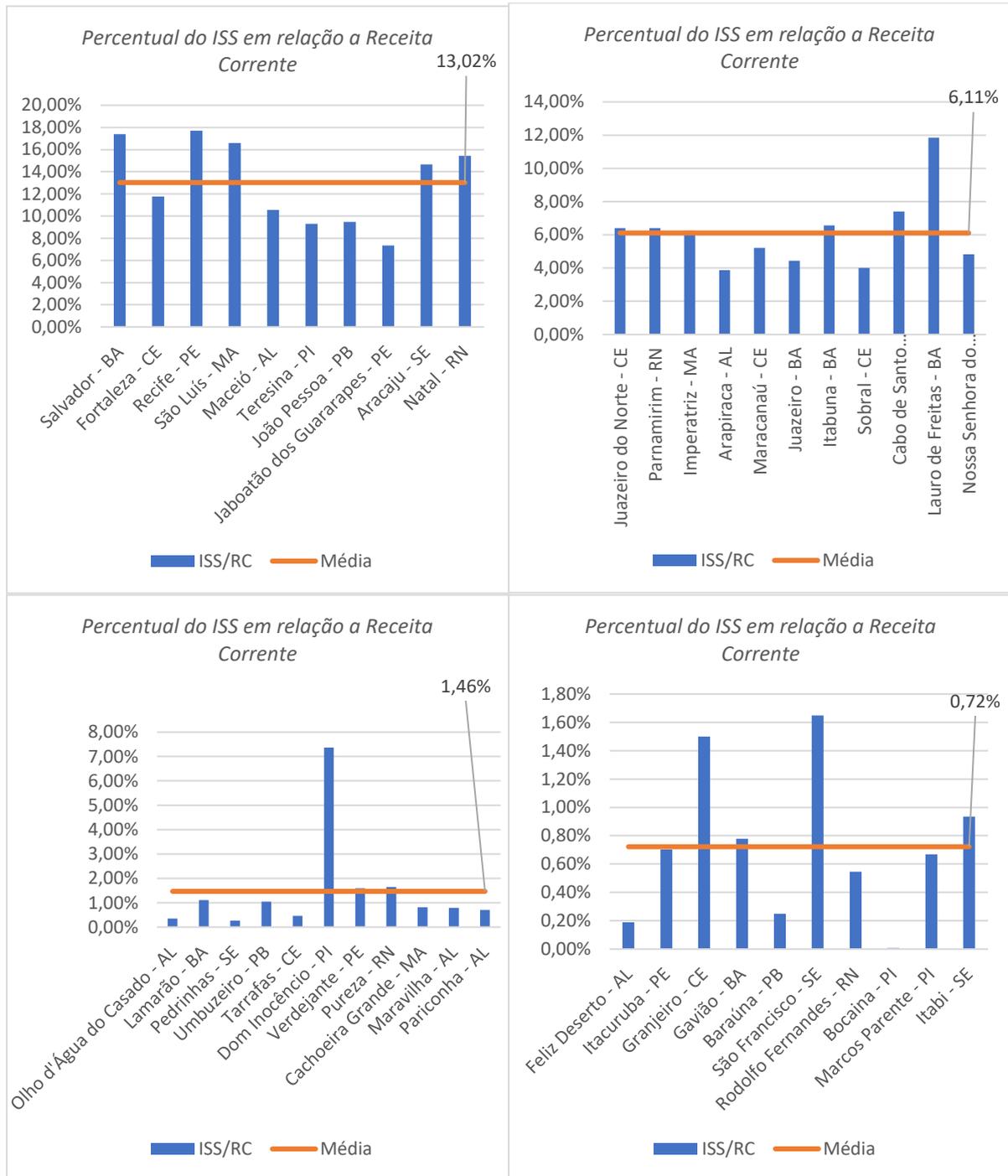
Entretanto, os dados não demonstraram essa expectativa, como visto, a arrecadação média de ISS per capita e já deflacionada foi positiva, ou seja, na média, todos os grupos tiveram ganho real na arrecadação deste tributo com destaque para os municípios do grupo 4 que alcançaram um crescimento percentual médio de 63%. Uma das explicações para esse resultado positivo foi dada por Carvalho (2020), ao analisar o impacto da pandemia na economia alagoana, o autor destaca a capacidade de adaptação dos setores econômicos essenciais que mesmo tendo algumas restrições, funcionaram praticamente sem interrupções. Além disso, segundo o autor, houve a reinvenção dos setores econômicos que foram suspensos, ao utilizar os recursos tecnológicos disponíveis, estes setores buscaram maneiras alternativas para realizar suas atividades em um ambiente pandêmico com isolamento social, onde muitos negócios foram realizados remotamente por meio do *home-office*.

Outra explicação está na injeção do auxílio emergencial diretamente para a população, em 2020 os repasses somaram R\$ 293 bilhões para todo o Brasil de acordo com publicação da Caixa Econômica Federal (2021), onde grande parte deste valor foi destinado para as regiões norte e nordeste, o que estimulou o consumo de bens e serviços, refletindo na arrecadação tributária.

Os resultados da arrecadação do ISS apresentados foram bastante positivos, em se tratando de um período pandêmico, a exceção foi os municípios do Estado de Alagoas, dos cinco municípios listados, quatro tiveram queda na arrecadação do referido imposto, com destaque para Arapiraca –AL que obteve uma queda de receita na ordem de 10,6%.

Por outra ótica, cabe destacar a relação entre a receita do ISS e a receita corrente, em outras palavras, quão significativa é a receita deste imposto em relação à receita total dos municípios selecionados. Ao analisar o Gráfico 6 percebe-se uma diferença gigantesca na importância do ISS entre os grupos pesquisados, enquanto no grupo 1 o ISS representa em média 13,02% do total das receitas correntes, no grupo 4 o mesmo imposto representa em média apenas 0,72% do total das receitas correntes.

Gráfico 6 Percentual do ISS em relação a RC - 2020



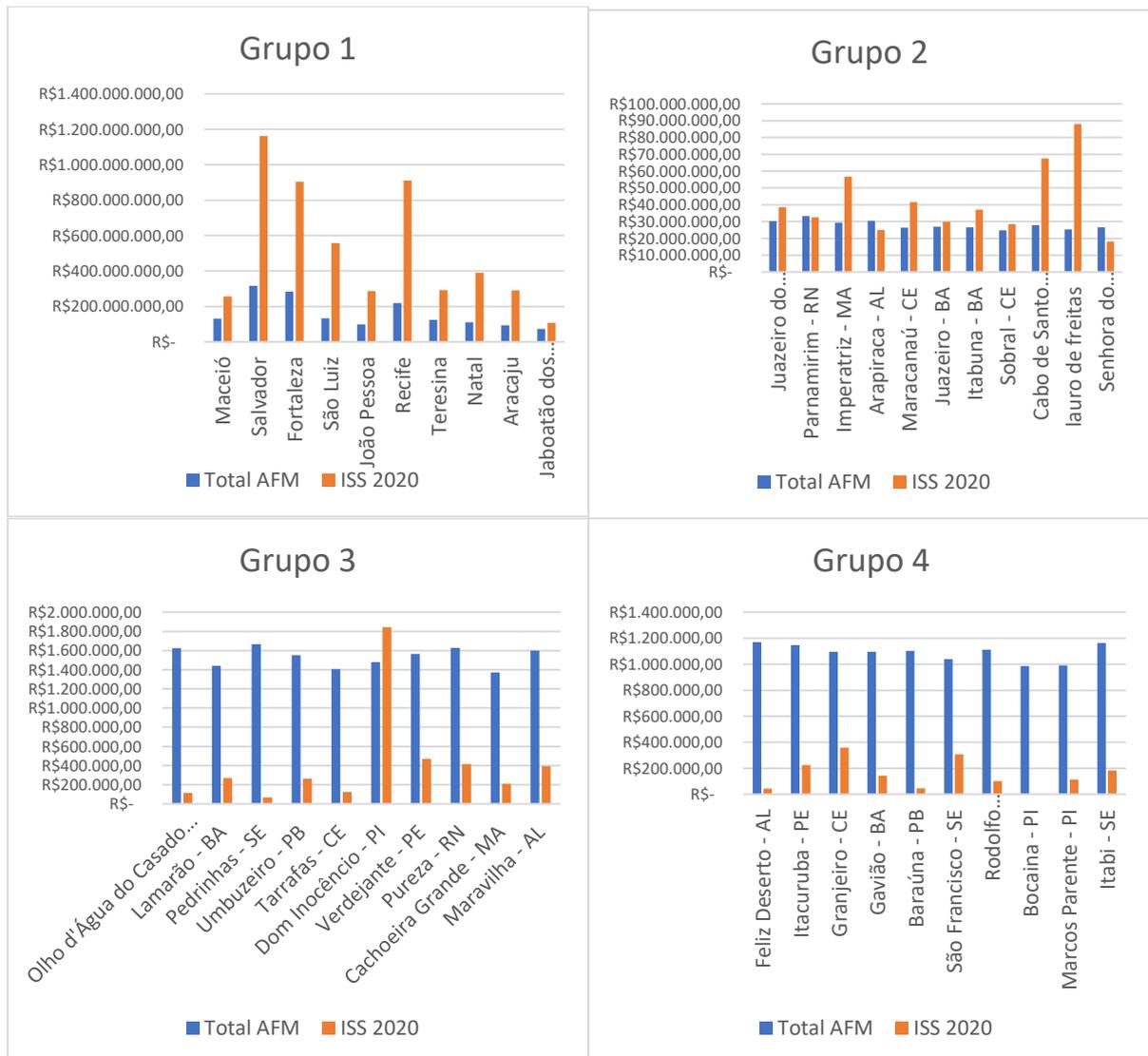
Fonte: Elaborado pelo autor

O percentual médio obtido pelos municípios do grupo apresenta um valor tão baixo que variações na receita deste imposto faria pouca diferença na receita total, porém, como visto, foi o grupo de municípios mais beneficiado pelo auxílio, demonstrando que a norma que concedeu o benefício não seguiu a intenção da proposta inicial de reposição do ISS, se assim fosse, os dados aqui postos, demonstram um indicador de discrepância nos critérios de distribuição.

A proporção de uma categoria de receita sobre o montante total das receitas correntes é um critério relevante para a reposição de possíveis perdas, se a pandemia tivesse realmente impactado mais severamente a arrecadação do ISS e na mesma proporção no conjunto total de municípios, os efeitos seriam sentidos de forma mais preponderante nos municípios de maior arrecadação, devido a sua importância proporcional, tendo um alto impacto no valor absoluto das receitas totais.

As vantagens dos municípios menores ficam mais evidentes quando se compara o valor total arrecadado a título de ISS em 2020 com o valor total recebido a título de AFM. Os valores recebidos pelos municípios foram bastante vultuosos, principalmente nos grupos 3 e 4 onde, em regra, o auxílio foi muito superior em comparação com o total das receitas de ISS arrecadadas.

Gráfico 7 Comparativo receitas AFM com as receitas do ISS - 2020



Fonte: Elaborado pelo autor

Quando se toma como pressuposto a proposta inicial, o Gráfico 7 demonstra outro critério de discrepância na distribuição do auxílio, desta vez a distorção acontece no valor do montante distribuído, percebe-se que nos grupos 3 e 4 o valor do auxílio superou e muito o valor total da arrecadação do ISS referente ao ano de 2020. Ou seja, mesmo o conjunto de municípios tendo em média um resultado real de crescimento do ISS, o Auxílio foi substancial ao ponto de superar em muito a receita do ISS na maioria dos municípios dos grupos 3 e 4.

#### 4.3 RELAÇÃO ENTRE O RECEBIMENTO DO AUXÍLIO E VARIAÇÃO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.

Apesar da proposta inicial de um auxílio para repor as perdas de arrecadação própria de das subunidades federativas, a destacar as receitas de ICMS e ISS, percebe-se que a lei complementar 173/2020 que criou o AFM, buscou, a partir de um olhar mais amplo, o estabelecimento de um programa federativo de enfrentamento ao Coronavírus, para proteger também, a receita global dos municípios. Assim, cabe observar que a receita municipal é composta por diversas contas, onde a depender do porte do município, levando em conta a sua capacidade econômica e de eficiência arrecadatória podem ter tido impactos diferentes devido aos efeitos da pandemia. O Quadro 6 mostra o conjunto dessas contas.

Quadro 6 Detalhamento das contas

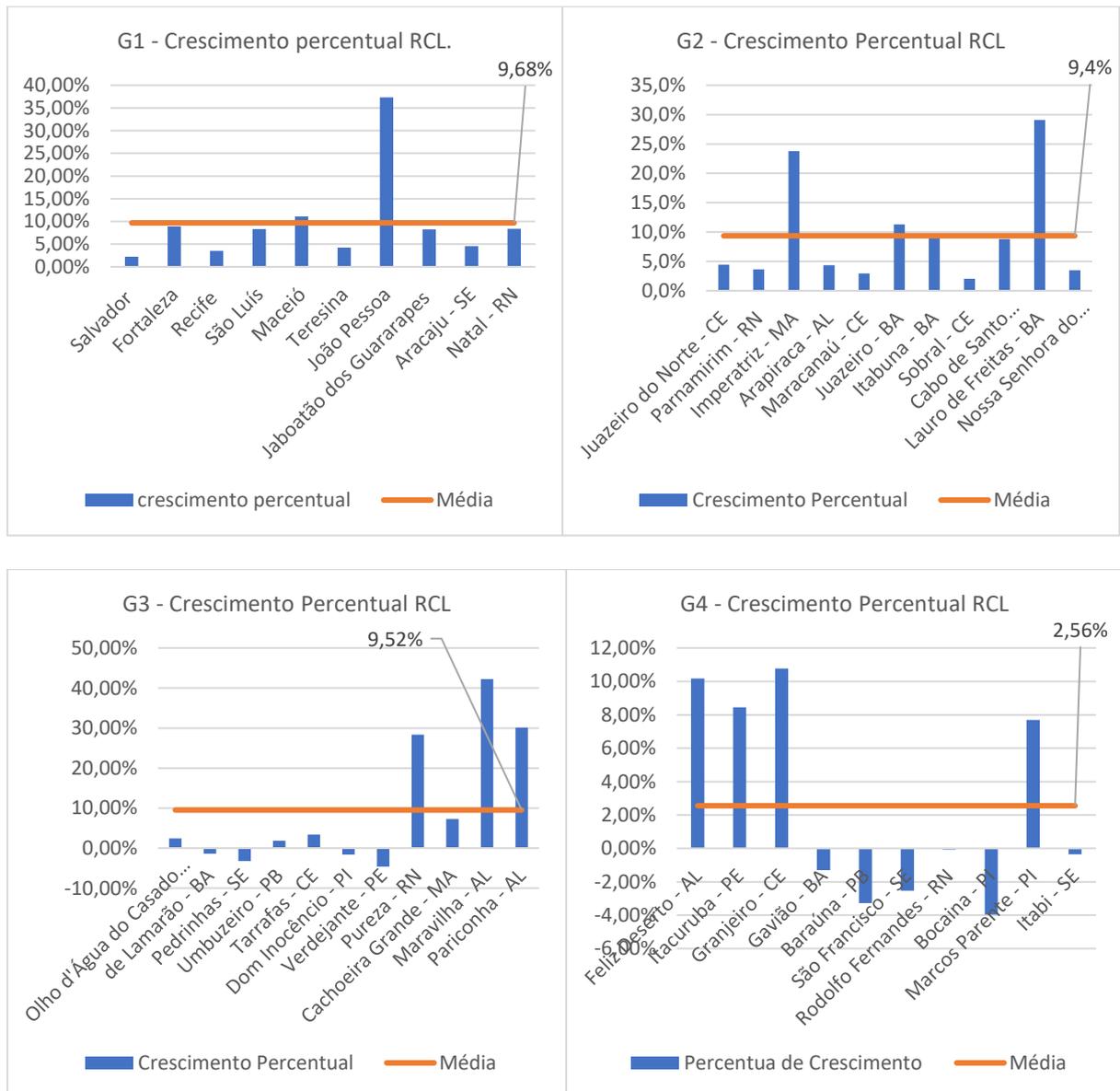
Conta
RECEITAS CORRENTES (I)
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
IPTU
ISS
ITBI
IRRF
Outros Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
Contribuições
Receita Patrimonial
Rendimentos de Aplicação Financeira
Receita de Serviços
Transferências Correntes
Cota-Parte do FPM
Cota-Parte do ICMS
Cota-Parte do IPVA
Cota-Parte do ITR
Transferências da LC nº 61/1989
Transferências do FUNDEB
Outras Transferências Correntes
Outras Receitas Correntes
DEDUÇÕES (II)
Contrib. do Servidor para o Plano de Previdência
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (III) = (I - II)

Somado a isso, a lei complementar 173/2020 não se limitou à concessão de aportes financeiros por parte da União para as subunidades, mas também postergou o pagamento de dívidas dos municípios. A norma supracitada permitiu a suspensão do pagamento de parcelas do INSS devidas pelos municípios, assim como dos repasses destes para com os seus fundos de previdência própria. Além disso, facultou aos municípios a possibilidade de adiar o pagamento de dívidas com instituições financeiras públicas ou privadas tendo a União como avalista e de outras dívidas já refinanciadas pela União. Isso refletiu na redução de obrigações de curto prazo, melhorando a situação líquida dos municípios.

Analisando o Gráfico 8, percebe-se que todos os municípios do grupo 1 tiveram crescimento da Receita Corrente Líquida (RCL) em 2020, também foi o grupo com a melhor média de crescimento real em relação ao ano de 2019. Os municípios do grupo 2 também apresentaram um bom resultado, à semelhança do grupo 1, já que, todos os municípios tiveram ganho na receita corrente líquida e média de crescimento foi semelhante à do grupo 1.

Em relação ao grupo 3, apesar da média estar praticamente no mesmo patamar dos grupos 1 e dois, não há um padrão de crescimento uniforme como nos grupos 1 e 2, ou seja, alguns municípios com grande crescimento e outros com queda. O grupo 4 também apresentou esse descompasso em relação a RCL.

Gráfico 8 Crescimento percentual da RCL



O saldo obtido pelos quatro grupos contrasta com o resultado do recebimento per capita do AFM uma vez que, vimos que o grupo 4 foi o que obteve a melhor média de recebimento per capita do auxílio, mas por outro lado, foi o grupo com a menor média no saldo da RCL.

Aplicando o teste de correlação de Pearson sobre os valores médios do resultado da RCL dos quatro grupos e do recebimento médio do AFM dos quatro grupos, obtém-se o resultado de -0,93, ou seja, comparando os valores médios dos grupos se obtém uma correlação

negativa muito forte. Isso poderia demonstrar eficiência nos critérios de distribuição do auxílio tomando-se como referência a RCL indicando que o grupo com pior resultado médio líquido foi em média o mais beneficiado. Porém, quando se tabula todos os municípios em uma única lista, agora com o resultado da RCL individualizado por município e o seu respectivo recebimento de AFM e aplica-se o teste de correlação de Pearson do mesmo modo do realizado sobre os valores médios dos grupos, obtém-se uma correlação de -0,26, considerada desprezível.

Isso pode ser explicado devido à grande variação da RCL dos municípios do grupo 3 e 4. Que acaba descreditando a relação entre os valores médios dos grupos. Como exemplo, o Município de Maravilha-AL obteve um crescimento da RCL de mais de 40% e está no grupo 3 que obteve a segunda melhor média de AFM. De forma específica, Maravilha-AL recebeu o valor de R\$ 174,45 por habitante, valor bem superior à média de recebimento dos municípios do grupo 1 que foi de R\$ 123,50 por habitante, mas nenhum município do grupo 1 conseguiu crescimento da RCL maior que 40%.

Diante do exposto, a hipótese estabelecida na metodologia não foi confirmada, já que, através do teste correlação de Pearson entre a variação da RCL e o recebimento per capita do AFM, o resultado obtido foi desprezível.

A variação do resultado líquido dos municípios está relacionada, em grande medida, a dois fatores, o primeiro é esforço fiscal dos municípios na arrecadação de tributos de suas competências e o segundo está associado com capacidade do Município de gerar riqueza, principalmente as que compõem no valor adicionado ao ICMS, principal componente para definir o valor da cota parte dos municípios na receita do principal imposto Estadual, ou riqueza que gere o recebimento de Royalties.

Estes fatores demonstram a importância das diversas contas na composição da receita total disponível, seja contas de receita ou contas de deduções, onde os municípios que trabalham com boas práticas de gestão das receitas e das despesas, conseguem obter um melhor resultado da Receita Corrente Líquida. Os resultados demonstram também que municípios pequenos ou micros possuem baixa diversificação de suas receitas, com arrecadação própria insignificante e alta dependência do FPM.

Essa tendência de dependência dos municípios com até dez mil habitantes pode estar relacionada às vantagens proporcionais em relação ao recebimento do FPM, uma vez que, segundo Castro e Lima (2020), há uma relação negativa entre o FPM per capita e o tamanho da

população. Segundo os autores, as cidades pequenas com menos de 10.000 habitantes, obtêm um volume de recursos relativamente alto, enquanto as cidades grandes recebem montantes significativamente menores do fundo.

Os resultados obtidos neste estudo estão em conformidade com os resultados verificados por Mendes (2020) que analisou o comportamento da receita Municipal em âmbito nacional. Segundo o autor, as contas municipais, que já se mostravam saudáveis em 2019, melhoraram em 2020 onde a RCL obteve um aumento médio nominal de 9,3%.

Os dados aqui postos evidenciam e demonstram a importância da busca por uma maior diversificação da receita municipal, explorando as diversas fontes disponíveis, de modo a alavancar a receita total. Essa diversificação exige capacidade administrativa dos gestores públicos com a compreensão da importância do esforço fiscal e de políticas públicas que promovam o desenvolvimento econômico dos municípios.

## 5 PLANO DE AÇÃO

Este capítulo abrange uma análise conjuntural para a construção de um plano de ação com vistas à melhoria da eficiência arrecadatória do Município de Arapiraca destacando os principais problemas externos e internos, como também, apresentar sugestões de soluções para o aperfeiçoamento das diversas áreas, de forma a contemplar as principais fontes de receitas municipais.

Atualmente, o debate sobre a repartição das competências tributárias vem crescendo, principalmente após as sugestões de alterações na constituição propostas no congresso nacional pelas PECs 45/2019 e 110/2019 que objetiva a simplificação tributária com a unificação de impostos dos três entes da federação, incluindo o ISS municipal e o ICMS estadual em um único imposto sobre bens e serviços. Na proposta da PEC 45/2019, a União por ser o ente central e também por ser considerada o ente com a estrutura mais robusta em termos tecnológicos e de pessoal ficaria com a responsabilidade pela arrecadação e, posteriormente pela partilha do produto arrecadado do novo imposto. Já na proposta da PEC 110/2019, os estados ficariam com a competência tributária devido, principalmente, pelo histórico e experiência na arrecadação do principal imposto sobre o consumo, o ICMS.

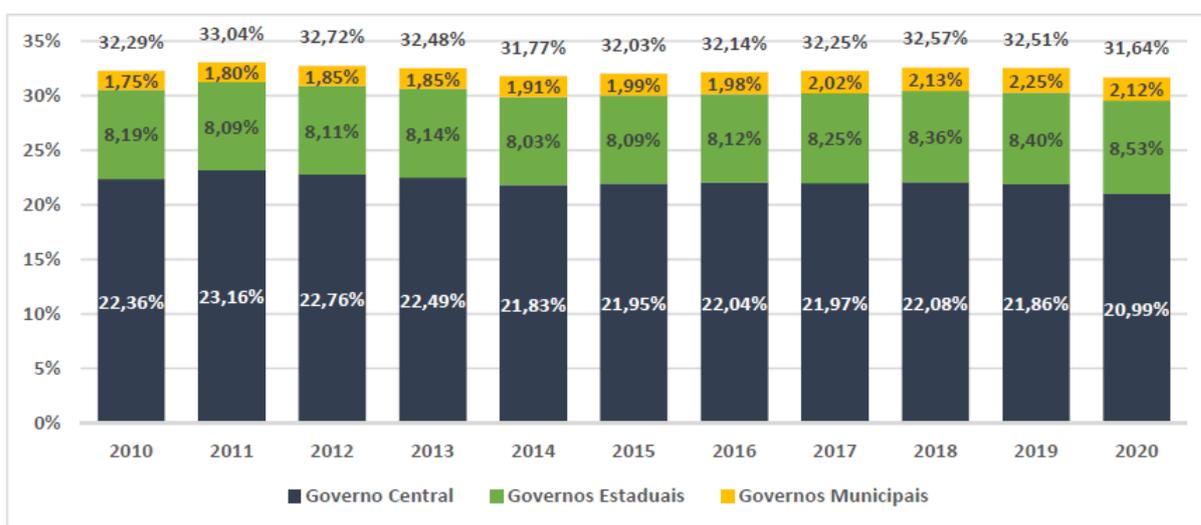
Nesta ótica, se inclui o debate sobre estrutura da tributação do ponto de vista operacional, onde se busca simplificação e uma melhor uniformidade da tributação sobre o consumo. Assim, surgem alguns fatores em favor da competência da união, quais sejam, a identificação desta como esfera menos suscetível a interferências políticas no processo arrecadatório, dando mais previsibilidade e segurança jurídica aos agentes, além do forte aparato de coação fiscal que a União possui o que poderia refletir em menor evasão fiscal e principalmente pela possibilidade de unicidade da legislação do imposto no âmbito nacional o que simplificaria a tributação e evitaria a guerra fiscal. Por outro lado, outros fatores surgem em favor dos Estados, já que, a descentralização do poder arrecadatório também é vista como uma proteção a interferências políticas, assim como a expertise dos estados na arrecadação do ICMS.

Esses aspectos em debate levantam a capacidade arrecadatória das subunidades, principalmente dos municípios, que diferentemente na União e dos estados, não possuem polícias próprias, justiça e nem ministério público. Apesar de poder recorrer a estas instituições estaduais ou federais quando necessário, o que se verifica, na prática, é que o poder de coação municipal é menor do que o dos estados e o da União, principalmente nos municípios de

pequeno porte, onde a estrutura tende a ser bastante modesta. Somado a isso, é a administração municipal a unidade federativa com acesso mais facilitado à população que, como em outras demandas, se organiza também em busca de benefícios fiscais, tornando o setor arrecadatário mais suscetível a interferências políticas.

Tal fato chama atenção quando se olha a participação dos municípios na arrecadação tributária do país, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no boletim da carga tributária brasileira publicado em março de 2021, a composição da arrecadação municipal foi de apenas 2,12% do PIB, pouco em relação aos 31,64% do PIB que somaram o total da arrecadação nacional.

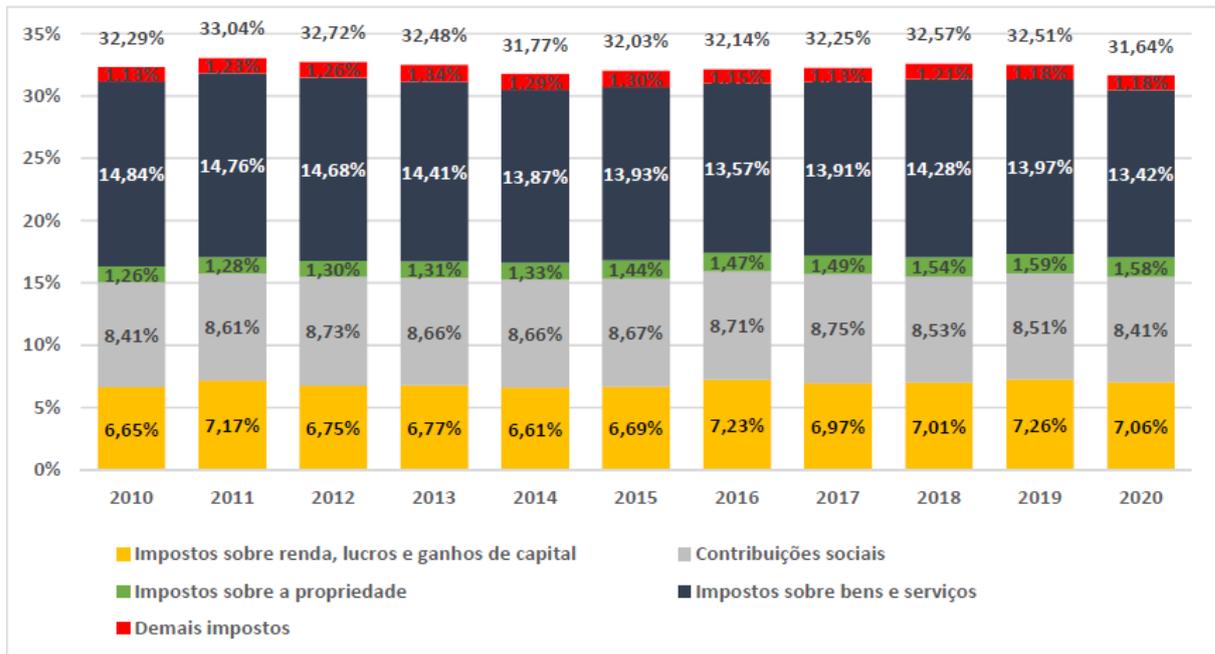
Gráfico 9 Carga tributária por esfera de governo 2010/2020



Fonte: Boletim CTB – STN

Ao observar o Gráfico 9, percebe-se que em 2020, a arrecadação federal alcançou 22,99% do PIB, os estados 8,53% e os municípios 2,12%. Comparando a estrutura da arrecadação entre as esferas de governo, verifica-se no Gráfico 10 a pouca participação do ISS no total da tributação de bens e serviços, apenas 0,9% do total de 13,42% do PIB, que foram arrecadados em 2020.

Gráfico 10 Estrutura da arrecadação entre as esferas de governo



Fonte: Boletim CTB – STN

Ademais, o Gráfico 10 mostra que a estrutura da carga tributária brasileira, do ponto de vista da sua base de incidência, é bastante concentrada na tributação sobre bens e serviços e contribuições sociais. Por outro lado, a tributação sobre a propriedade representa apenas 1,58% do PIB, destes, 0,60% são arrecadados através do IPTU.

Esses dados, revelam algumas das limitações de crescimento da arrecadação dos municípios, já que no Brasil, a tributação sobre a propriedade e sobre serviços se mostra bastante modesta em relação a outras bases de incidência. Como comparação, o ICMS arrecadou 7,2% do PIB em 2020 ou, em outras palavras, oito vezes mais que a arrecadação de ISS, apesar do setor de serviços ter representado, de acordo com o IBGE, 72,8% do PIB em 2020.

Um dos argumentos postos no atual debate é que a camada mais rica da população destina a maior parte de sua renda para o consumo de serviços como saúde, educação, estética, turismo, entre outros, que possuem alíquota baixa, já a camada mais pobre compõe a maior parte da sua cesta de consumo com mercadorias que tem alíquotas mais altas. Segundo Westin (2021), isso significa que proporcionalmente à renda, os pobres acabam pagando mais que os ricos em relação aos impostos sobre consumo.

Verifica-se também um indicativo de contrassenso na repartição das competências tributárias no Brasil, como visto, apesar da estrutura administrativa municipal ser a de menor poder de coação e a mais suscetível a fatores políticos, foi lhe concedido pela Constituição

Federal a competência para tributar duas bases de incidência sensíveis às camadas mais poderosas da população, a propriedade e os serviços.

Essa conjuntura, desestimula muitos municípios a exercerem a plenitude das suas competências tributárias, ficando dependente de repasses de recursos. Porém, os municípios que contornam os entraves e planejam bem a sua estrutura tributária têm na receita própria uma fonte importante de recursos para financiar novos investimentos, o que poderá refletir na melhoria do bem-estar da população.

Para isso o ponto de partida se dá a partir do estabelecimento de mecanismos eficientes de controle tanto no setor de fiscalização como no sistema de arrecadação. Esse acompanhamento deve ser técnico e organizado de modo a prevenir falhas no processo de fiscalização ao contribuinte e promover o efetivo resultado fiscal. As metas a serem atingidas são valorizadas respeitando cada setor, na implementação de uma política de justiça fiscal no combate à sonegação e evasão fiscal.

Neste sentido, é importante adequar o perfil do quadro de servidores, com treinamentos e reciclagens, para o atingimento das metas estabelecidas. Cursos de aperfeiçoamento e capacitação são fundamentais para promover a atualização técnica dos servidores. Aliado a isso, também se faz necessário a análise de adequação do sistema de gestão tributária, de modo a corrigir pontos fracos.

Isso refletirá na maior rapidez no atendimento aos contribuintes, adequando prazos para entrega de documentos e simplificando a legislação tributária para tornar mais acessível o entendimento, reduzindo o custo de informação para os usuários.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O impacto negativo nas finanças municipais durante a pandemia não se realizou na magnitude que se esperava, na realidade, os dados do tesouro nacional mostraram que as contas municipais, em média, tiveram resultado positivo em 2020 quando comparados com o ano anterior. No Nordeste não foi diferente, independente do porte dos municípios o resultado médio foi satisfatório diante de um quando pandêmico.

O grande volume de recursos de origem federal aplicados para o combate aos efeitos da pandemia refletiu em uma recuperação rápida da arrecadação tributária dos entes federativos, os auxílios, além de alimentar o caixa dos municípios por meio de transferência direta, contribuíram no resultado da arrecadação própria de forma indireta ao destinar recursos para a população o que reaqueceu o consumo.

Não houve evidência de relação entre uma queda na arrecadação municipal e o recebimento do auxílio financeiro, na verdade o desempenho dos municípios foi positivo, demonstrando que foi a União quem absorveu o ônus da pandemia.

Entre os quatro grupos de municípios, os grupos três e quatro apresentaram um bom desempenho no crescimento percentual médio do ISS. Porém, o valor arrecadado em proporção à Receita Corrente ainda é muito baixo na maioria dos municípios com até 10 mil habitantes, tendo suas receitas dependentes das transferências constitucionais. As vantagens relativas no recebimento do FPM somado ao impacto político do exercício fiscal agem como um desestímulo ao esforço arrecadatório.

Porém, os municípios com melhor vocação econômica e que vem realizando um esforço fiscal mais eficiente para diversificar as fontes de receitas conseguem se destacar. Já os grupos 3 e 4 demonstraram que as vantagens no recebimento per capita do AFM assim como do FPM pelos micro e pequenos municípios podem ser contornadas pela capacidade da arrecadação e pela geração de riqueza que reflete no recebimento de repasses de origem Estadual.

Este estudo mostra algumas contribuições para literatura, na revisão sistemática, evidenciou-se lacunas na temática das transferências intergovernamentais, principalmente quando se trata de recursos extraordinários, onde a urgência do momento pode levar ao atropelamento da fase de análise técnica sobre os critérios de distribuição dos recursos.

Do ponto de vista prático, o estudo mostra que as finanças municipais apresentaram, em termos gerais, um saldo positivo em 2020 e que os aportes da União foram bastante substanciais.

### 6.1 LIMITAÇÕES

A pesquisa foi realizada com municípios da região nordeste do Brasil, por meio de uma amostra com 40 subunidades. Isso posto, o estudo é limitado, pois leva em conta apenas os dados da amostra. Além disso, a análise foi concentrada no impacto sobre a arrecadação do ISS e no resultado da RCL.

### 6.2 SUGESTÕES DE TRABALHOS FUTUROS

Sugere-se pesquisa semelhante com municípios de outras regiões do Brasil para que os resultados possam ser comparados com os obtidos neste estudo, assim como, outras pesquisas que colem amostras a nível nacional ou até mesmo com a totalidade dos municípios do Brasil.

Do mesmo modo, sugere-se também trabalhos que verifiquem o efeito da pandemia em outras contas de receita municipal como o IPTU e ITBI, de forma a identificar se os impactos da pandemia nas respectivas contas foram relevantes.

Por fim, sugere-se trabalhos que analisem o impacto da pandemia a nível estadual e se os critérios de distribuição dos recursos provenientes da união para os estados tiveram correlação com a respectiva perda de arrecadação.

## REFERÊNCIAS

- ACAR, Y. Does Flypaper Effect Exist? New Evidence from Turkish Municipalities. *Sosyoekonomi*, v. 27, 2019.
- ARAÚJO, R. J. R. et al. The relationship of governmental transfers nature and the fiscal responsibility of brazilian municipal governments. *Journal of Accounting, Management and Governance-JAMG*. Brasília: Universidade de Brasília, 2020. Vol. 23, n. 1 (Jan.-Apr. 2020), p. 124-140, 2020.
- ARAÚJO, C. E. L.; GONÇALVES, G. Q; MACHADO, J. A. Brazilian municipalities and their own expenditures on health: some associations. *Ciencia & saude coletiva*, v. 22, p. 953-963, 2017.
- BAIAO, A. L.; MOREIRA DA CUNHA, A. S; REZENDE NUNES DE SOUZA, F. S. The role of intergovernmental transfers in fiscal equalization of Brazilian municipalities. *Revista Do Servico Publico*, v. 68, n. 3, p. 583-609, 2017.
- BARROS, F. S. et al. Cartografia das receitas públicas dos municípios do tocantins no período de 2007/2016. *Humanidades & Inovação*, v. 7, n. 14, p. 102-120, 2020.
- BASKARAN, T. Local fiscal policy after a bailout: austerity or soft budget constraints?. *Economics of Governance*, v. 18, n. 3, p. 209-238, 2017.
- BASKARAN, T; HESSAMI, Z. Political alignment and intergovernmental transfers in parliamentary systems: Evidence from Germany. *Public Choice*, v. 171, n. 1-2, p. 75-98, 2017.
- BASKARAN, T. Intergovernmental Transfers, Local Fiscal Policy, and the Flypaper Effect: Evidence from a German State studies. *Finanz-Archiv: Zeitschrift für das Gesamte Finanzwesen*, v. 72, n. 1, p. 1, 2016.
- BASKARAN, T. et al. Revenue decentralization, central oversight and the political budget cycle: Evidence from Israel. *European Journal of Political Economy*, v. 42, p. 1-16, 2016.
- BIMONTE, S.; STABILE, A. The impact of the introduction of Italian property tax on urban development: a regional regression model. *Housing Studies*, v. 35, n. 1, p. 163-188, 2020.
- BRINER, R & DENYER, D. (2012). Systematic Review and Evidence Synthesis as a Practice and Scholarship Tool. 10.1093/oxfordhb/9780199763986.013.0007.
- BROLLO, F.; NANNICINI, T. Tying your enemy's hands in close races: the politics of federal transfers in Brazil. *American Political Science Review*, v. 106, n. 4, p. 742-761, 2012.
- BUKENYA, J. O. et al. Analysis of regional disparities and wage convergence in Alabama. *African Journal of Agricultural Research*, v. 6, n. 2, p. 363-375, 2011.
- BULUT ÇEVİK, Z. (2020). The Effect of Intergovernmental Transfers on Income Per Capita in Turkey: A Panel Data Analysis. *Siyasal: Journal of Political Sciences*, 29(2), 313-335.

- CABALEIRO CASAL, R.; BUCH GÓMEZ, E. J. Is the Tax Collection Effort an Indicator of the Financial Condition of Spanish Municipalities?. *International Public Management Journal*, v. 17, n. 4, p. 564-592, 2014.
- CALCALI, O. The Impact of Intergovernmental Transfer on the Efficiency of Local Taxation: An Application on the Eastern Black Sea Regional Municipalities. 2018.
- CAROZZI, F.; REPETTO, L. Sending the pork home: Birth town bias in transfers to Italian municipalities. *Journal of Public Economics*, v. 134, p. 42-52, 2016.
- CASTRO, K. P. Padrões de financiamento dos municípios: uma avaliação pela ótica da hierarquia dos centros urbanos/municipal financing standards: an assessment from the perspective of urban centers hierarchy. *Geo Uerj*, n. 36, p. 1k-1k, 2020.
- CASTRO, K. P.; LIMA, A. C. Distorções Regionais na Distribuição do Fpm: Um Estudo Aplicando Conjuntos Fuzzy em Municípios de Minas Gerais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 11, n. 1, 2020.
- CASTRO, K. P. Finanças das médias e grandes cidades têm piores resultados com a pandemia. *Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil/ publicação da frente nacional de prefeitos*. V16. Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2021.
- CHE, Y.; XU, X.; ZHANG, Y. Chinese import competition, crime, and government transfers in us. *Journal of Comparative Economics*, v. 46, n. 2, p. 544-567, 2018.
- CHIADES, P. et al. Fiscal consolidation by intergovernmental transfers cuts? The unpleasant effect on expenditure arrears. *Economic Modelling*, v. 77, p. 266-275, 2019.
- CORVALAN, A.; COX, P.; OSORIO, R. Indirect political budget cycles: Evidence from Chilean municipalities. *Journal of Development Economics*, v. 133, p. 1-14, 2018.
- COSTA, A. B.; ZOLTOWSKI, A. P. C. (2014). Como escrever um artigo de revisão sistemática. In: Koller, S. H.; Couto; M. C. P.; Hohendorff, J. V. (orgs.) *Manual de Produção Científica* (pp. 55-70). Penso
- COSTA, G. P. C. L.; GARTNER, I. R. O efeito da função orçamentária alocativa na redução da desigualdade de renda no Brasil: uma análise dos gastos em educação e saúde no período de 1995 a 2012. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 2, p. 264-294, 2017.
- CROMWELL, E.; IHLANFELDT, K. Local government responses to exogenous shocks in revenue sources: Evidence from Florida. *National Tax Journal*, v. 68, n. 2, p. 339-376, 2015.
- CRUZ, T.; SILVA, T. Minimum spending in education and the flypaper effect. *Economics of Education Review*, v. 77, p. 102012, 2020.
- DEDA, C. C., & KAUCHAKJE, S. (2017). Sistema político multinível no Brasil: uma análise da relação entre transferências intergovernamentais e redução das desigualdades territoriais no Estado do Paraná. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 19(3), 530-553. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n3p530>

- DEMENTEV, D. V. Perfection of budgetary legal relations at the municipal level. *tomsk state university journal*, n. 422, p. 211-217, 2017.
- DERYUGINA, T. The fiscal cost of hurricanes: Disaster aid versus social insurance. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 9, n. 3, p. 168-98, 2017.
- DI LIDDO, G. Are local agreements on equalization grants possible? A bargaining model with quasi-linear local preferences on local public goods. *Economics Letters*, v. 153, p. 9-11, 2017.
- DING, Y.; LU, F; YE, X. Intergovernmental transfer under heterogeneous accountabilities: The effects of the 2006 Chinese Education Finance Reform. *Economics of Education Review*, v. 77, p. 101985, 2020.
- DINIZ, J. A.; DE LIMA, R. H.; MARTINS, V. G. The effect flypaper in the funding of fundamental education of municipalities in Paraíba. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 9, n. 2, p. 95-104, 2017.
- DONATO, H., DONATO, M.: Etapas na Condução de uma Revisão Sistemática 32(3):227–235. <https://doi.org/10.20344/amp.11923>
- DROSTE, N. et al. Decentralization effects in ecological fiscal transfers: A Bayesian structural time series analysis for Portugal. *Environmental and Resource Economics*, v. 71, n. 4, p. 1027-1051, 2018.
- ELKHDARI, M. The determinants of intergovernmental transfers: The case of Morocco. *Revue economique*, v. 70, n. 1, p. 67-96, 2019.
- ESPINOSA, S.; MARTÍNEZ, J.; MARTELL, C. Why Some Municipalities in Mexico are Better Property Tax Collectors than Others?. *Gestión y política pública*, v. 27, n. 2, p. 375-395, 2018.
- FARIA, P. (2016), *Revisão Sistemática da Literatura. Contributo para um Novo Paradigma Investigativo*, Santo Tirso, White Books.
- ÍNDICE FIRJAN DE GESTÃO FISCAL 2019 / Firjan. – Rio de Janeiro: v.: graf. color. – (índices Firjan) (Pesquisas e Estudos Socioeconômicos)
- FARVAQUE, É.; HÉRICOURT, J.; JOANIS, M. Political determinants of governmental transfers to French cities. *Revue economique*, v. 70, n. 1, p. 53-66, 2019.
- FELICIANO, M.; BEZERRA, A. F. B.; SANTO, A. C. G. E. Economic growth and inflation rate: implications for municipal revenue and health expenditure of the municipalities of Pernambuco, Brazil. *Ciencia & saude coletiva*, v. 22, p. 1979-1990, 2017.
- FERREIRA, L. O. G.; SERRANO, A. L. M. (2020): “Uma revisão bibliográfica do efeito Flypaper”, *Revista contribuciones a la Economía* (abril-junio 2020). Disponível em: [línea:https://eumed.net/ce/2020/2/revisao-bibliografica-flypaper.html](https://eumed.net/ce/2020/2/revisao-bibliografica-flypaper.html)
- FIGUEIREDO FILHO, D.B.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson. *Revista Política Hoje*, Vol. 18, n. 1, 2009. Disponível

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/viewFile/3852/3156> . Acesso 04 de agosto. 2021

FIKRU, M. G.; PHILLIPS, M. A. Consolidation of municipality-owned water suppliers in Japan. *Water Science and Technology: Water Supply*, v. 16, n. 3, p. 695-702, 2016.

FOREMNY, D.; JOFRE-MONSENY, J.; SOLÉ-OLLÉ, A. 'Ghost citizens': Using notches to identify manipulation of population-based grants. *Journal of Public Economics*, v. 154, p. 49-66, 2017.

FREITAS, T. A. et al. ( 2019) Uma análise do efeito flypaper e ilusão fiscal para os municípios do nordeste brasileiro. *Revista Brasileira de Economia de Empresas*, v. 19, n. 1,

GALVÃO, M. C. B.; RICARTEL, L. M. REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: CONCEITUAÇÃO, PRODUÇÃO E PUBLICAÇÃO. *Logeion: Filosofia da Informação*, v. 6, n. 1, p. 57-73, 15 set. 2019.

GARCIA, B. B. M.; GOMES, C. F. S. As variáveis econômicas no Brasil e o PIB: uma análise em períodos de crises financeiras através da correlação de Pearson. *Engevista*, v. 19, n. 5, p. 1466, 2017.

GENNARI, E.; MESSINA, G. How sticky are local expenditures in Italy? Assessing the relevance of the flypaper effect through municipal data. *International tax and public finance*, v. 21, n. 2, p. 324-344, 2014.

GERIGK, W.; RIBEIRO, F.; LEPCHAK, A. Desempenho fiscal dos pequenos municípios brasileiros. *Revista Contabilidade e Controladoria*, v. 11, n. 1, 2019.

GILEV, A. V.; SHEVTSOVA, I. K. Foundation of "Vertical": Elections and Distribution of Inter-Governmental Transfers at Local Level cases of Novgorod Oblast and Perm Krai. *Анализ· Хроника· Прогноз*, p. 163, 2019.

GOMES, I.S.; CAMINHA, I.O. Guia para estudos de revisão sistemática: uma opção metodológica para as ciências do movimento humano. *Movimento*. 2014 DOI: <https://doi.org/10.22456/1982-8918.41542>

GOMES, E. C. S. Fundamentos das Transferências Intergovernamentais. *Direito Público*, [S.l.], v. 6, n. 27, ago. 2010. ISSN 2236-1766. Disponível em: <<https://portal.idp.emnuvens.com.br/direitopublico/article/view/1565>>. Acesso em: 27 mar. 2021.

GREGOR, A. Intergovernmental transfers and political competition measured by pivotal probability-Evidence from Hungary. *European Journal of Political Economy*, v. 62, p. 101841, 2020.

GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F.; BENITO, B. The electoral budget cycle on municipal police expenditure. *European journal of law and economics*, v. 36, n. 3, p. 447-469, 2013.

GULLO, M. C. R. (2020). A economia na pandemiaCovid-19: algumas considerações. *Rosa dos Ventos –Turismo e Hospitalidade*, 12(3–Especial Covid 19), 1-8. DOI: <http://dx.doi.org/10.18226/21789061.v12i3a05>

- GUO, Q.; LIU, C.; MA, G. How large is the local fiscal multiplier? Evidence from Chinese counties. *Journal of Comparative Economics*, v. 44, n. 2, p. 343-352, 2016.
- HA, W.; YAN, F. Does money matter? The effects of block grants on education attainment in rural China: Evidence from intercensal population survey 2015. *International Journal of Educational Development*, v. 62, p. 174-183, 2018.
- HIRANO, S. Do individual representatives influence government transfers? Evidence from Japan. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 4, p. 1081-1094, 2011.
- HORTAS-RICO, M. Urban sprawl and municipal budgets in Spain: A dynamic panel data analysis. *Papers in Regional Science*, v. 93, n. 4, p. 843-864, 2014.
- JAFELICE, R.S.M.; BARROS, L.C.; BASSANEZI, R.C. (2012) Teoria dos Conjuntos Fuzzy com aplicações. *Notas em Matemática Aplicada*, v. 17. 119 p. Disponível em: <[http://www.sbmec.org.br/arquivos/notas/livro\\_17.pdf](http://www.sbmec.org.br/arquivos/notas/livro_17.pdf)>. Acesso em: 04 de abril. 2021.
- JOASSART-MARCELLI, Pascale. Leveling the playing field? Urban disparities in funding for local parks and recreation in the Los Angeles region. *Environment and Planning A*, v. 42, n. 5, p. 1174-1192, 2010.
- KAŃDUŁA, S. The Efficiency of Fiscal Equalization. The Case Study of Municipalities in Poland. *Lex localis-Journal of Local Self-Government*, v. 15, n. 4, 2017.
- KANTOROWICZ, J. Electoral systems and fiscal policy outcomes: Evidence from Poland. *European Journal of Political Economy*, v. 47, p. 36-60, 2017.
- KITSOS, A.; PROESTAKIS, A. 2020. Mediating distributive politics: political alignment and electoral business cycle effects on municipality financing in Greece. *The Annals of Regional Science*.
- KRAUS, S.; BREIER, M. & DASÍ-RODRÍGUEZ, S. A arte de elaborar uma revisão sistemática da literatura em pesquisa de empreendedorismo. *Int Entrep Manag J* 16, 1023-1042 (2020). <https://doi.org/10.1007/s11365-020-00635-4>
- LABONNE, J. The local electoral impacts of conditional cash transfers: Evidence from a field experiment. *Journal of Development Economics*, v. 104, p. 73-88, 2013.
- LIMA, J. L. A. et al. ICMS AND IPVA DEPENDENCE LEVEL STUDY BY GEOADMINISTRATIVE MUNICIPALITIES OF THE PARIBA'S IN THE PERIOD FROM 2015 TO 2017. *Revista De Gestao, Financas E Contabilidade*, v. 8, n. 2, p. 66-82, 2018.
- LIU, C. Local Public Goods Expenditure and Ethnic Conflict: Evidence from China. *Security Studies*, v. 28, n. 4, p. 739-772, 2019.
- LIU, C.; MA, G. Taxation without representation: local fiscal response to intergovernmental transfers in China. *International Tax and Public Finance*, v. 23, n. 5, p. 854-874, 2016.

- LORDELO, L.M.K; HONGYU, K; BORJA, P.C; PORSANI, M.J. (2018) Análise fatorial por meio da matriz de correlação de Pearson e Policórica no campo das cisternas. *Engineering and Science*, 7(1):58-70. <http://doi.org/10.18607/ES201875266>
- LOUZADA, J. R. T. (2012). As transferências governamentais obrigatórias da união para os estados, Distrito Federal e Municípios: Fontes, aplicação e fisclização. *Revista Organização Sistêmica*, 2(1), 119-139.
- LÜ, X. Intergovernmental transfers and local education provision—Evaluating China's 8-7 National Plan for Poverty Reduction. *China Economic Review*, v. 33, p. 200-211, 2015.
- MARANHÃO, R. A.; SENHORAS, E. M. Pacote econômico governamental e o papel do bndes na guerra contra o novo coronavírus. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, Boa Vista, v. 2, n. 4, p. 27-39, apr. 2020. ISSN 2675-1488. Disponível em: <<https://revista.ufr.br/boca/article/view/MaranhaoSenhoras/2850>>. Acesso em: 27 mar. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.3748888>.
- MARTIN-RODRIGUEZ, M.; OGAWA, H. The empirics of the municipal fiscal adjustment. *Journal of Economic Surveys*, v. 31, n. 3, p. 831-853, 2017.
- MASIERO, G.; SANTAROSSA, M. Earthquakes, grants, and public expenditure: How municipalities respond to natural disasters. *Journal of Regional Science*, v. 60, n. 3, p. 481-516, 2020.
- MASSUDA, A. Primary health care financing changes in the Brazilian Health System: advance ou setback?. *Ciencia & saude coletiva*, v. 25, p. 1181-1188, 2020.
- MCLAUGHLIN, M.; RANK, M. R. Impact of federal transfers upon US infant mortality rates: a secondary analysis using a fixed effects regression approach. *BMJ open*, v. 8, n. 9, p. e021533, 2018.
- MENDES, M., MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. (2008). Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Texto Para Discussão nº 40 da Consultoria Legislativa do Senado Federal/Coordenação de Estudos*. Brasília: Senado Federal. Abr/2008 , p. 111.
- MENDES, W. A. et al. The influence of economic capacity and the formation of public revenues on human development. *Revista de Administração Pública*, v. 52, p. 918-934, 2018.
- MORAIS, E. R. F.; MEDEIROS, J. T. (2017) análise do grau de dependência dos estados do brasil de transferências intergovernamentais da união. Trabalho de conclusão de curso. Disponível em: [https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/5515/1/EliesmarRFM\\_ART.pdf](https://repositorio.ufersa.edu.br/bitstream/prefix/5515/1/EliesmarRFM_ART.pdf)
- MOURÃO, P. R. How the cake is distributed: the case of Portuguese decentralized grants. *Environment and Planning A*, v. 44, n. 2, p. 477-490, 2012.
- MOUTINHO, J. A.; KNISS, C. T.; MACCARI, E. A. (2013). A influência da gestão de projetos na estratégia de transferências voluntárias de recursos da União para Municípios

- brasileiros: o caso de uma prefeitura de médio porte. *Revista Ibero-Americana de Estratégia*, 12(1), 181–207. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/3312/331227376008/>
- MUSSI, R. F. F. et al. Pesquisa Quantitativa e/ou Qualitativa: distanciamentos, aproximações e possibilidades. *Revista Sustinere*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 414 - 430, jan. 2020. ISSN 2359-0424. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/sustinere/article/view/41193>>. Acesso em: 02 abr. 2021. doi:<https://doi.org/10.12957/sustinere.2019.41193>.
- NOGARE, C. D.; KAUDER, B. Term limits for mayors and intergovernmental grants: Evidence from Italian cities. *Regional Science and Urban Economics*, v. 64, p. 1-11, 2017.
- OKOLI, C.; SCHABRAM, K. (2010). "A Guide to Conducting a Systematic Literature Review of Information Systems Research,". *Sprouts: Working Papers on Information Systems*, 10(26). <http://sprouts.aisnet.org/10-26>
- PALLUDETO, A. W. A.; FELIPINI, A. R. Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica. *Econ. soc.*, Campinas , v. 28, n. 2, p. 313-337, Aug. 2019 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-06182019000200313&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182019000200313&lng=en&nrm=iso)>. access on 28 Feb. 2021. Epub Aug 29, 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2019v28n2art02>.
- PANSANI, D. A.; SERRANO, A. L. M; FERREIRA, L. O. G. Análise de evidências e causas do efeito flypaper e da ilusão fiscal nos estados e municípios brasileiros. *Administração Pública e Gestão Social*, 2020.
- PARK, S. Local revenue structure under economic hardship: reliance on alternative revenue sources in California counties. *Local Government Studies*, v. 43, n. 4, p. 645-667, 2017.
- PEREIRA, M.G.; GALVÃO, T.F. Extração, avaliação da qualidade e síntese dos dados para revisão sistemática. *Epidemiol Serv Saude*. 2014 set;23(3):577-8. <http://dx.doi.org/10.5123/S1679-49742014000300021>
- POLITI, R.; MATTOS, E.H.C. Wages, informality, and net fiscal benefit in a federation: Evaluating intergovernmental grants in Brazilian municipalities. *Public Finance Review*, v. 46, n. 3, p. 486-513, 2018.
- PSYCHARIS, Y. et al. Beyond the socio-economic use of fiscal transfers: The role of political factors in Greek intergovernmental grant allocations. *Regional Science Policy & Practice*, v. 13, n. 3, p. 982-1008, 2021.
- REINGEWERTZ, Y.; BEERI, I. How effective is central enforcement? Evidence from convened committees in failing local authorities. *Environment and Planning C: Politics and Space*, v. 36, n. 2, p. 357-380, 2018.
- ROGERS, S. Betting on the strong: Local government resource allocation in China's poverty counties. *Journal of rural studies*, v. 36, p. 197-206, 2014.
- ROSENBLATT, P.; LEAO, C. S. The brazilian's federalism crisis and the consequences to the municipalities of exemptions on shared taxes: the (im) possibility of a judicial solution/a

crise do federalismo brasileiro e as consequencias para os municipios dos incentivos fiscais em tributos partilhados: a (im) possibilidade de uma solucao judicial. *Direito da Cidade*, v. 10, n. 4, p. 2487-2511, 2018.

SACILOTTO, C.; VENDITE, L. L.; SILVEIRA, G. P. (2018) Análise prognóstica do câncer de rim através da teoria de conjuntos fuzzy. *Proceeding Series of the Brazilian Society of Applied and Computational Mathematics*, v. 6, n. 1

SALAZAR, J. I. Fundamentals of the New Allocation Formula of the Social Infrastructure in Mexico. *El trimestre económico*, v. 85, n. 337, p. 195-218, 2018.

SANO, A. L. Y. Rainfall shocks, local revenues, and intergovernmental transfer in Mali. *World Development*, v. 66, p. 359-370, 2015.

SAKURAI, S. N.; THEODORO, M. I. Accoroni. On the relationship between political alignment and government transfers: triple differences evidence from a developing country. *Empirical Economics*, v. 58, n. 3, p. 1107-1141, 2020.

SAKURAI, S. N. (2013) 'Efeitos assimétricos das transferências governamentais sobre os gastos públicos locais: evidências em painel para os municípios brasileiros', *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 43, No. 2.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Systematic review studies: a guide for careful synthesis of the scientific evidence. *Revista Brasileira de Fisioterapia*, São Carlos, v.11, n.1, p. 77-82, jan./fev. 2007. doi: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-35552007000100013> . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-35552007000100013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-35552007000100013&script=sci_arttext)>. Acesso em: 13 nov. 2013.

SCHNEIDER, R.; ATHIAS, D.; BUGARIN, M. Does enfranchisement affect fiscal policy? Theory and empirical evidence on Brazil. *Economics of Governance*, v. 20, n. 4, p. 389-412, 2019.

SERVO, L. M. S; SANTOS, M. A. B; VIEIRA, F. S; SÁ E BENEVIDES, R. P. (2020) Financiamento do SUS e Covid-19: histórico, participações federativas e respostas à pandemia. *Saúde em debate*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.1530>

SIQUEIRA, L. R. et al. Análise de variáveis para mensuração da eficiência do gasto público por função de governo. *Administração Pública e Gestão Social*, 2019.

SNYDER, H., 2019. Literature review as a research methodology: an overview and guidelines. *J. Bus. Res.* 104, 333e339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>

SOARES, M. M.; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 539-562, Aug. 2016. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000400539&lng=en&nrm=iso)>. access on 26 Mar. 2021. <https://doi.org/10.1590/0034-7612138727>.

SOLÉ-OLLÉ, A.; SORRIBAS-NAVARRO, P. The dynamic adjustment of local government budgets: does Spain behave differently?. *Applied Economics*, v. 44, n. 25, p. 3203-3213, 2012.

TIMUSHEV, E. N. Fiscal powers of municipalities in Russia's resource-rich regions and fixed capital investment. *Voprosy Ekonomiki*, n. 4, p. 129-146, 2020.

TSAI, N.; HSU, Y. H.; CHEN, Y. J. The Effects of Population Aging, the Ruling Political Party, and Local Governments on Welfare Spending in Taiwan: 1993-2007. *Issues & Studies*, v. 48, n. 3, 2012.

VIEIRA, M. A.; ABRANTES, L. A., FERREIRA, M. A. M.; Lopes, J. D. V. S. (2017). Implicações do esforço de arrecadação no desempenho socioeconômico dos municípios de minas gerais. *Gestão & Regionalidade*, 33(99)

VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J. Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel. *Public choice*, v. 155, n. 3-4, p. 335-353, 2013.

WESTIN, R. Por que a fórmula de cobrança de impostos do Brasil piora a desigualdade social. Agência Senado, Brasília, Publicado em 28/5/2021, disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/05/por-que-a-formula-de-cobranca-de-impostos-do-brasil-piora-a-desigualdade-social>

YANG, Z. Threshold effect of poverty alleviation funds on human capital accumulation: A case study of impoverished counties in China. *Sustainability*, v. 11, n. 3, p. 809, 2019.

## **APÊNDICE A**

À

Prefeitura de Arapiraca, Secretaria Municipal da Fazenda – SMFAZ

Assunto: Encaminhamento de Produto Técnico

Remetemos o documento anexo, relativo ao produto técnico resultado da dissertação “IMPACTO DA PANDEMIA COVID 19 NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO NORDESTE: UMA ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS CRITÉRIOS DE DISTRIBUIÇÃO DO AUXÍLIO FINANCEIRO AOS MUNICÍPIOS” apresentada e aprovada para conclusão do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional da Universidade Federal de Alagoas, desenvolvida pelo(a) egresso(a) João Paulo de Oliveira Júnior.

O documento refere-se a um Plano de Ação que prevê a realização de um conjunto de ações estratégicas com o objetivo de desenvolver a estrutura da Secretaria Municipal da Fazenda de Arapiraca –AL. Após estudo do diagnóstico foi estabelecido uma agenda que contempla dez propostas, que reunidas farão uma intervenção para promover a atuação da administração tributária, com reflexos na eficiência da atuação dos agentes.

Os benefícios esperados estão ligados à melhoria da justiça fiscal, simplificação da legislação tributária, redução da burocracia com o maior dinamismo dos sistemas de gestão tributária, e

---

## PRODUTO TÉCNICO

### **Título**

Plano estratégico de Ação 2022 - 2024

### **Instituição / Setor:**

Secretaria Municipal da Fazenda - SMFAZ

### **Público-Alvo da Iniciativa**

De forma direta, os servidores da SMFAZ lotados nos departamentos de fiscalização e Arrecadação Tributária. De forma indireta, os usuários externos.

### **Resumo**

Entre outros departamentos, a Secretaria Municipal da Fazenda de Arapiraca-AL possui os departamentos de Fiscalização e Arrecadação Tributária, que são responsáveis pela arrecadação dos tributos de competência do Município. Ambos os departamentos ainda apresentam uma estrutura reativa, que atua com foco nas demandas correntes que aparecem no decorrer dos dias. A partir deste diagnóstico, elaborou-se dez propostas com o objetivo de aperfeiçoar a atuação dos agentes para um modo mais proativo, que busque soluções tanto para o fisco municipal como para os contribuintes. Foram sugeridas alterações na Lei Municipal 2.342/2003 denominada Código Tributário Municipal, na Lei 2.886/2012 que disciplina a planta de valores genérica do Município, além de novos projetos de leis, formulação de convênios e parcerias e alterações na estrutura interna de trabalho. Se realizadas as sugestões, espera-se que haja a efetivação da implementação de um conjunto de novas tecnologias na área de tecnologia da informação, simplificação e aperfeiçoamento da legislação tributária, o que proporcionará ao contribuinte uma maior comodidade e redução de custo de informação, somado a uma fiscalização mais

### **Descrição da situação-problema**

Atualmente, o debate sobre a repartição das competências tributárias vem crescendo, principalmente após as sugestões de alterações na constituição propostas no congresso nacional pelas PECs 45/2019 e 110/2019 que objetiva a simplificação tributária com a unificação de impostos dos três entes da federação, incluindo o ISS municipal e o ICMS estadual em um único imposto sobre bens e serviços.

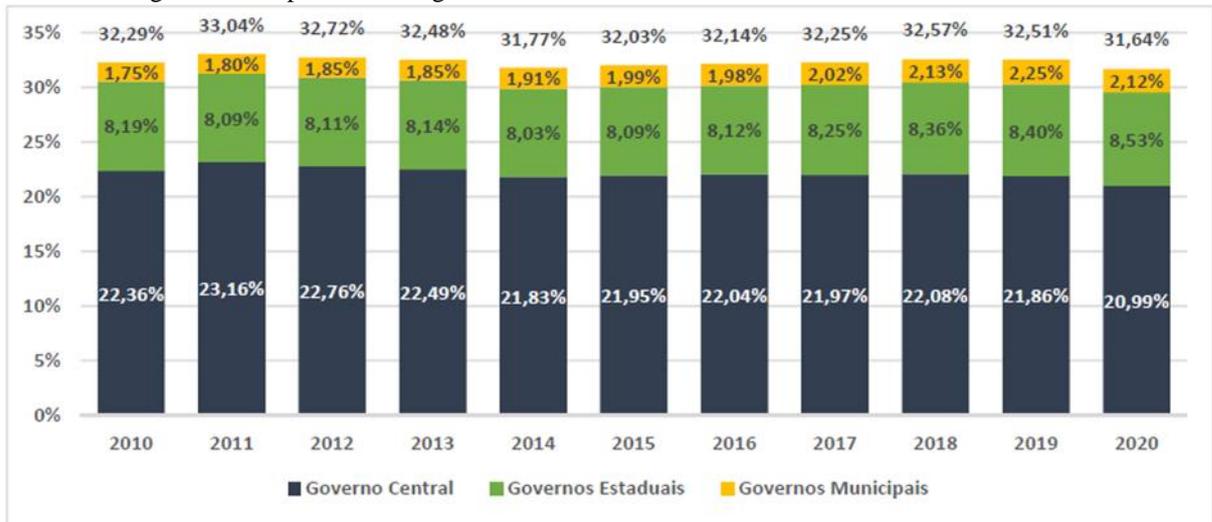
Na proposta da PEC 45/2019, a União por ser o ente central e também por ser considerada o ente com a estrutura mais robusta em termos tecnológicos e de pessoal ficaria com a responsabilidade pela arrecadação e, posteriormente pela partilha do produto arrecadado do novo imposto. Já na proposta da PEC 110/2019, os estados ficariam com a competência tributária devido, principalmente, pelo histórico e experiência na arrecadação do principal imposto sobre o consumo, o ICMS.

Nesta ótica, se inclui o debate sobre estrutura da tributação do ponto de vista operacional, onde se busca simplificação e uma melhor uniformidade da tributação sobre o consumo. Assim, surgem alguns fatores em favor da competência da união, quais sejam, a identificação desta como esfera menos suscetível a interferências políticas no processo arrecadatório, dando mais previsibilidade e segurança jurídica aos agentes, além do forte aparato de coação fiscal que a União possui o que poderia refletir em menor evasão fiscal e principalmente pela possibilidade de unicidade da legislação do imposto no âmbito nacional o que simplificaria a tributação e evitaria a guerra fiscal. Por outro lado, outros fatores surgem em favor dos Estados, já que, a descentralização do poder arrecadatório também é vista como uma proteção a interferências políticas, assim como a expertise dos estados na arrecadação do ICMS.

Esses aspectos em debate levantam a capacidade arrecadatória das subunidades, principalmente dos municípios, que diferentemente na União e dos Estados, não possuem polícias próprias, justiça e nem ministério público. Apesar de poder recorrer a estas instituições estaduais ou federais quando necessário, o que se verifica, na prática, é que o poder de coação Municipal é menor do que o dos estados e o da União, principalmente nos municípios de pequeno porte, onde a estrutura tende a ser bastante modesta. Somado a isso, é a administração municipal a unidade federativa com acesso mais facilitado à população que, como em outras demandas, se organiza também em busca de benefícios fiscais, tornando o setor arrecadatório mais suscetível a interferências políticas.

Tal fato chama atenção quando se olha a participação dos municípios na arrecadação tributária do país, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no boletim da carga tributária brasileira publicado em março de 2021, a composição da arrecadação municipal foi de apenas 2,12% do PIB, pouco em relação aos 31,64% do PIB que somaram o total da arrecadação nacional.

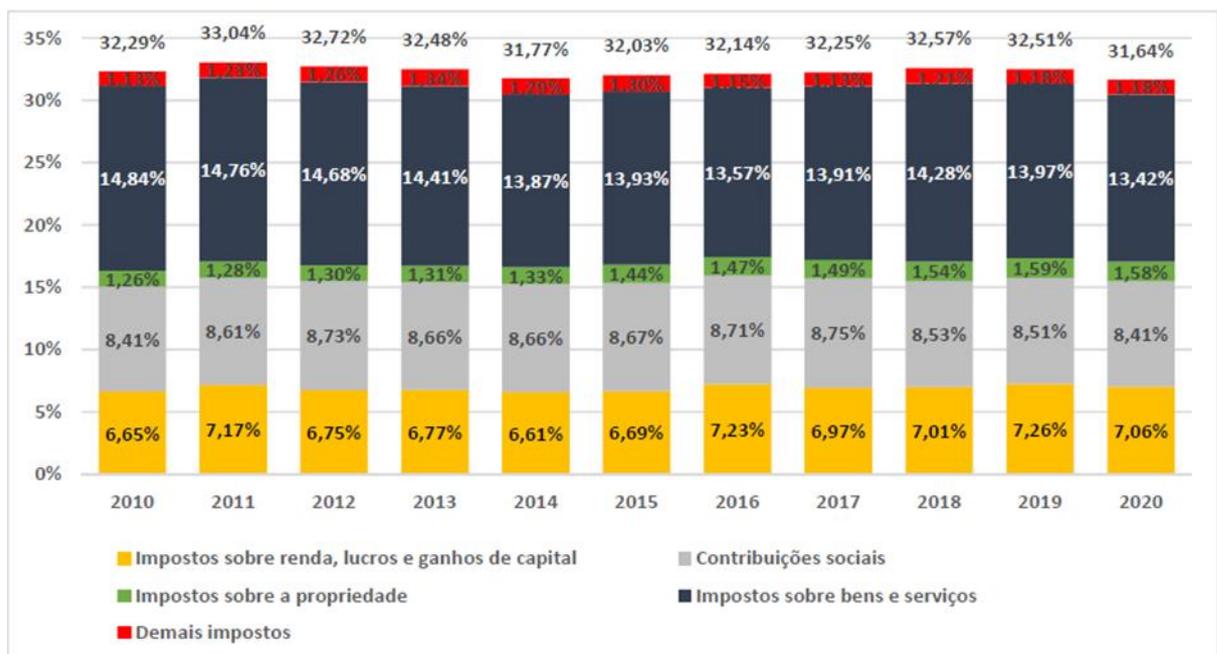
Gráfico 1 Carga tributária por esfera de governo 2010/2020



Fonte: Boletim CTB – STN

Ao observar o Gráfico 1, percebe-se que em 2020, a arrecadação federal alcançou 22,99% do PIB, os estados 8,53% e os municípios 2,12%. Comparando a estrutura da arrecadação entre as esferas de governo, verifica-se no Gráfico 2 a pouca participação do ISS no total da tributação de bens e serviços, apenas 0,9% do total de 13,42% do PIB, que foram arrecadados em 2020.

Gráfico 2 Estrutura da arrecadação entre as esferas de governo



Fonte: Boletim CTB – STN

---

Ademais, o Gráfico 2 mostra que a estrutura da carga tributária brasileira, do ponto de vista da sua base de incidência, é bastante concentrada na tributação sobre bens e serviços e contribuições sociais. Por outro lado, a tributação sobre a propriedade representa apenas 1,58% do PIB, destes, 0,60% são arrecadados através do IPTU.

Esses dados, revelam algumas das limitações de crescimento da arrecadação dos municípios, já que no Brasil, a tributação sobre a propriedade e sobre serviços se mostra bastante modesta em relação a outras bases de incidência. Como comparação, o ICMS arrecadou 7,2% do PIB em 2020 ou, em outras palavras, oito vezes mais que a arrecadação de ISS, apesar do setor de serviços ter representado, de acordo com o IBGE, 72,8% do PIB em 2020.

Um dos argumentos postos no atual debate é que a camada mais rica da população destina a maior parte de sua renda para o consumo de serviços como saúde, educação, estética, turismo, entre outros, que possuem alíquota baixa, já a camada mais pobre compõe a maior parte da sua cesta de consumo com mercadorias que tem alíquotas mais altas. Isso significa que proporcionalmente à renda, os pobres acabam pagando mais que os ricos em relação aos impostos sobre consumo.

Verifica-se também um indicativo de contrassenso na repartição das competências tributárias no Brasil, como visto, apesar da estrutura administrativa municipal ser a de menor poder de coação e a mais suscetível a fatores políticos, foi-lhe concedido pela Constituição Federal a competência para tributar duas bases de incidência sensíveis às camadas mais poderosas da população, a propriedade e os serviços.

Essa conjuntura, desestimula muitos municípios a exercerem a plenitude das suas competências tributárias, ficando dependente de repasses de recursos. Porém, os municípios que contornam os entraves e planejam bem a sua estrutura tributária tem na receita própria uma fonte importante de recursos para financiar novos investimentos, o que poderá refletir na melhoria do bem-estar da população.

Para isso o ponto de partida se dá a partir do estabelecimento de mecanismos eficientes de controle tanto no setor de fiscalização como no sistema de arrecadação. Esse acompanhamento deve ser técnico e organizado de modo a prevenir falhas no processo de fiscalização ao contribuinte e promover o efetivo resultado fiscal. As metas a serem atingidas são valorizadas respeitando cada setor, na implementação de uma política de justiça fiscal no combate à sonegação e evasão fiscal.

Neste sentido, é importante adequar o perfil do quadro de servidores, com treinamentos e reciclagens, para o atingimento das metas estabelecidas. Cursos de aperfeiçoamento e capacitação são fundamentais para promover a atualização técnica dos servidores. Aliado a isso, também se faz necessário a análise de adequação do sistema de gestão tributária, de modo a corrigir pontos fracos.

Isso refletirá na maior rapidez no atendimento aos contribuintes, adequando prazos para entrega de documentos e simplificando a legislação tributária para tornar mais acessível o entendimento, reduzindo o custo de informação para os usuários.

### **Objetivos**

Melhorar a qualidade e a disponibilidade dos serviços nos departamentos de Arrecadação e Fiscalização tributária da Secretaria Municipal da Fazenda de Arapiraca-AL (SMFAZ), de modo a aperfeiçoar os canais de atendimento e a fiscalização por meio da utilização de ferramentas eletrônica que complementem o atendimento presencial e promover a profissionalização, valorização do desempenho dos servidores, além de atualizações na legislação tributária municipal.

### **Plano de Ação**

<b>Problema detectado: Cargos da SMFAZ desprovidos de atribuições legais expressas.</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Elaborar regulamento que estructure as atribuições dos servidores lotados nos departamentos de fiscalização e arrecadação.	A formalização das atribuições é importante para uma adequada divisão do trabalho de acordo com as respectivas competências legais de cada servidor	Primeiramente deve-se construir o fluxograma e organograma da SMFAZ. Posteriormente, deve-se formalizar as atribuições de cada servidor de acordo com o organograma estabelecido	SMFAZ	Entre janeiro a junho de 2022.
Criar planos de cargos e carreira do Auditor Fiscal de Tributos Municipais e conformidade com a precedência da função estabelecida no artigo 37, XXII da constituição federal.	A Promoção da profissionalização, valorização, meritocracia contribui para o desenvolvimento profissional e a qualidade de vida do servidor.	Remeter à Câmara Municipal, projeto de Lei.	SMFAZ	Entre Janeiro a Dezembro de 2022.

<b>Problema detectado: Legislação Tributária Desatualizada</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Atualizar o atual Código Tributário Municipal ou propor um projeto de lei com um novo Código Tributário.	As mudanças socioeconômicas demandam atualização nas leis, no âmbito tributário, é essencial uma legislação atualizada.	Revisar o atual código tributário e apresentar parecer técnico com as propostas de alterações	SMFAZ Procuradoria Municipal Conselho Tributário Municipal	Entre Janeiro a Dezembro de 2022
<b>Problema detectado: Falta de convênio com a RFB para acesso ao Sped Fiscal</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Celebrar convênio com a RFB para que os Auditores Fiscais tenham acesso às informações contábeis disponibilizadas pelo Sped.	O convênio contribuirá para a integração dos fiscos, já que, o Sped ao padronizar e compartilhar as informações contábeis e fiscais, abre um novo leque de evidências de auditoria.	Formalizar o convênio com RFB e adquirir os certificados digitais para os Auditores Fiscais	SMFAZ	Entre Janeiro a Dezembro de 2022
<b>Problema detectado: Cadastro imobiliário desatualizado</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Implantar um programa de atualização do cadastro imobiliário do Município	O cadastro imobiliário é a base dos critérios: Pessoal, Material e Espacial da matriz de incidência tributária do IPTU. Um cadastro desatualizado poderá significar em um lançamento tributário viciado.	Procedimento de revisão e inclusão de unidades imobiliárias, com o georreferenciamento. Atualização dos fatores de ponderação com técnicas manuais e via sistema eletrônico.	Secretaria de desenvolvimento urbano. SMFAZ	Entre Janeiro a Dezembro de 2022
<b>Problema detectado: Planta genérica de valores desatualizada</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Remeter à Câmara Municipal projeto de Lei que atualiza a lei n 2.886/2012 que criou a planta de genérica de valores. do municípios	As atualizações e inclusões são fundamentais para incluir os valores relativos aos novos bairros e logradouros	Elaborar Projeto de Lei e remetê-lo à Câmara Municipal	SMFAZ	Entre Janeiro a Dezembro de 2022

<b>Problema detectado: Não implantação da progressividade de alíquotas do IPTU</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Encaminhar projeto de lei que altere o Código Tributário Municipal com a introdução das alíquotas progressivas de acordo com o valor venal do imóvel	Atende ao princípio da progressividade tributária onde os impostos devem onerar mais aqueles que detiverem maior riqueza.	Formular os critérios de cálculo e apresentar o projeto de lei para a Câmara Municipal	SMFAZ PGM	Entre janeiro de 2022 a dezembro de 2023
<b>Problema detectado: Ineficiência no atendimento ao público externo</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Organizar o atendimento ao público em três níveis. Nível 1. Atendimento para resolução de demandas de baixa complexidade. Nível 2. Atendimento para resolução de demandas de média complexidade. Nível 3. Atendimento para resolução de demandas de alta complexidade.	A organização do atendimento dará dinamismo na resolução de problemas, fornecerá ganho de tempo para funcionários e usuários e ainda evitará aglomeração desnecessária por falta de direcionamento.	Portaria do secretário irá organizar a estrutura interna e determinar quais demandas ficaram com cada nível de atendimento.	SMFAZ	A partir de janeiro de 2022 com conclusão até março de 2022.
<b>Problema detectado: Não conclusão do protocolo remoto para processos administrativos da SMFAZ</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem irá realizar</b>	<b>Quando será realizada</b>
Definir a inclusão das categorias de processos para abertura e movimentação online.	A abertura e o acompanhamento remoto dos processos facilitarão o acesso à população para demandas como isenção, restituição, compensação, imunidade, entre outros. Para o fisco a comunicação com o contribuinte tende a ficar mais rápida.	A Coordenação de Instrução e Julgamento – CIJ definirá as categorias de processos e ordem de alteração para o sistema online. Alinhando com o GTinfo os parâmetros necessários para tornar a ferramenta simples e intuitiva para os usuários	Coordenação de Instrução e Julgamento - CIJ	A partir de janeiro de 2022 com conclusão até março de 2022

<b>Problema detectado: Interação deficiente entre as secretarias para a construção de um banco de dados da produção agrícola.</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem realizará</b>	<b>Quando será realizada</b>
Estruturar a interação entre a SMFAZ e a Secretaria municipal de agricultura para construir um banco de dados próprio da produção agrícola do Município.	A construção do banco de dados é essencial para atualizar o cálculo do valor agregado Municipal que compõe o índice municipal para a partilha do ICMS	Os responsáveis pelo IPM da SMFAZ conduzirão as tratativas para a construção da equipe de trabalho.	SMFAZ Secretaria de agricultura	A partir de janeiro de 2022 com conclusão até junho de 2022
<b>Problema detectado: Não implantação do domicílio fiscal eletrônico -DTE</b>				
<b>Intervenção que será realizada</b>	<b>Porque será realizada</b>	<b>Como será realizada</b>	<b>Quem realizará</b>	<b>Quando será realizada</b>
Adquirir sistema de DTE	O DTE é o modo mais rápido e prático para realizar notificações. Além disso, reduz custos postais e economiza tempo, já que não é necessário localizar o contribuinte fisicamente.	A SMFAZ deverá incluir o DTE no atual sistema de gestão tributária ou licitar e adquirir um sistema novo que possua a tecnologia.	SMFAZ	A partir de janeiro de 2022 com conclusão até junho de 2022

### **Autores**

João Paulo de Oliveira Júnior

Natallya de Almeida Levino