

FUCAPE PESQUISA E ENSINO S/A - FUCAPE MA

ANA LÍGIA ALVES DE ARAÚJO

**O EFEITO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS SOBRE A
AUTONOMIA FISCAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**SÃO LUÍS
2022**

ANA LIGIA ALVES DE ARAUJO

**O EFEITO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS SOBRE A
AUTONOMIA FISCAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração, da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração – Nível Acadêmico.

Orientador: Diego Rodrigues Boente.

**SÃO LUÍS
2022**

ANA LÍGIA ALVES DE ARAÚJO

**O EFEITO DE EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS SOBRE A
AUTONOMIA FISCAL DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Contabilidade e Administração da Fucape Pesquisa e Ensino S/A, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis e Administração.

Aprovada em 17 de maio de 2022.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Dr. DIEGO RODRIGUES BOENTE
Fucape Ensino e Pesquisa Limitada

Prof. Msc. JOÃO EUDES BEZERRA FILHO
Fucape Ensino e Pesquisa Limitada

Profa. Dra. ADRIANA ISABEL BACKES STEPPAN
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

“O que não precisamos no meio de nossas batalhas é sentirmos vergonha de sermos humanos”.

(Brené Brown)

RESUMO

Este estudo objetivou investigar a relação das emendas parlamentares federais individuais aprovadas nas Lei Orçamentárias Anuais e a autonomia fiscal dos municípios brasileiros. Para tanto, foi calculado um grau de autonomia fiscal a partir da razão entre receitas próprias e receitas totais e utilizada análise por regressão múltipla com dados em painel. A amostra abrangeu dados de 352 municípios beneficiados com as referidas emendas a partir da vigência do orçamento impositivo estabelecido na Emenda Constitucional n. 86/2015, ou seja, o período de 2016 a 2020. Condizentes com a Teoria do Federalismo Fiscal de segunda geração, os resultados indicam que as emendas individuais, que são decisões dos congressistas em matéria orçamentária, bem como as demais transferências intergovernamentais, possuem relação inversa com a autonomia fiscal dos municípios brasileiros, sugerindo que repasses constantes prejudicam a autonomia fiscal. Além disso, os achados evidenciam que em anos de eleições municipais a autonomia fiscal dos municípios é afetada negativamente, indicando comportamentos oportunistas com fins eleitorais. Ao identificar as emendas como fator relacionado à autonomia fiscal, o estudo contribui com o federalismo fiscal no contexto nacional, bem como sugere a necessidade de repensar tais descentralizações e a atuação de alguns atores do cenário político.

Palavras-chave: Autonomia fiscal; Emenda parlamentar individual; Transferências Intergovernamentais; Orçamento impositivo; Municípios.

ABSTRACT

This study aimed to investigate the relationship between individual federal parliamentary amendments approved in the Annual Budget Law and the fiscal autonomy of Brazilian municipalities. To this end, a degree of fiscal autonomy was calculated from the ratio between own revenues and total revenues and used multiple regression analysis with panel data. The sample covered data from 352 municipalities that have benefited from these amendments since the impositive budget established in Constitutional Amendment No. 86/2015 took effect, i.e., the period from 2016 to 2020. Consistent with the second generation Fiscal Federalism Theory, the results indicate that individual amendments, which are decisions made by congressmen in budgetary matters, as well as other intergovernmental transfers, have an inverse relationship with the fiscal autonomy of Brazilian municipalities, suggesting that constant transfers undermine fiscal autonomy. In addition, the findings show that in years of municipal elections the fiscal autonomy of municipalities is negatively affected, indicating opportunistic behavior for electoral purposes. By identifying the amendments as a factor related to fiscal autonomy, the study contributes to fiscal federalism in the national context, as well as suggests the need to rethink such decentralizations and the actions of some actors in the political scenario.

Keywords: Fiscal autonomy; Individual parliamentary amendment; Intergovernmental Transfers; municipalities

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: SELEÇÃO E COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA	27
TABELA 2: BASE DE DADOS.....	32
TABELA 3: MUNICÍPIOS POR REGIÃO E PORTE.....	34
TABELA 4: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS.....	35
TABELA 5: DESCRITIVA DA AUTONOMIA FISCAL POR ANO	35
TABELA 6: AUTONOMIA FISCAL POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL MUNICIPAL	36
TABELA 7: EMENDAS POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL MUNICIPAL	38
TABELA 8: TRANSFERÊNCIAS POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL	40
TABELA 9: MATRIZ DE CORRELAÇÃO.....	42
TABELA 10: TESTE DO FATOR DE INFLAÇÃO DA VARIÂNCIA - FIV	44
TABELA 11: RESULTADO PELO MODELO MQO	46
TABELA 12: RESULTADO PELO MODELO DE EFEITOS FIXOS	48

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO	11
2.1. AUTONOMIA FISCAL	11
2.2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	14
2.3. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS	18
2.4. OUTROS FATORES DA AUTONOMIA FISCAL	22
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	26
3.1. SELEÇÃO DA AMOSTRA	26
3.2. MODELO ECONOMÉTRICO E VARIÁVEIS	29
3.3. COLETA E TRATAMENTO DE DADOS	32
4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES	34
4.1. ANÁLISE DESCRITIVA	34
4.2. CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS	41
4.3. RESULTADOS E DISCUSSÕES	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56
APÊNDICE A – Municípios da amostra	63

CAPÍTULO 1

1. INTRODUÇÃO

Um tipo de transferência que teve seu nível de constância de repasses intensificado no Brasil são as emendas parlamentares individuais (Rodrigues, 2019). Tais transferências têm sido recorrentemente estudadas do ponto de vista das motivações políticas, posto que, sob o presidencialismo de coalizão, as emendas são utilizadas nas permutas de interesses entre Executivo e Legislativo e entre esse e seus redutos eleitorais, práticas conhecidas como *pork barrel policies* (Veiga & Veiga, 2011; Brollo & Nannicini, 2012; Soares & Melo, 2016; Graton *et al.*, 2020).

Por pressão do Legislativo e com o objetivo de acabar com a barganha do Executivo na liberação de emendas, o ordenamento jurídico brasileiro passou por uma série de alterações, dentre elas a Emenda Constitucional nº 86/2015 (EC 86/2015) que tornou de execução obrigatória as emendas de propositura individual, ou seja, ao constar na Lei Orçamentária Anual (LOA), devem ser repassadas aos entes subnacionais (Rodrigues, 2019; Santos & Gasparini, 2020).

Na LOA, as emendas individuais juntam-se às demais transferências repassadas pelo Executivo, porém, estudos (Moutinho, 2016; Soares & Melo, 2016; Moutinho & Kniess, 2017; Araújo *et al.*, 2020) as tem tratado como um bloco de recursos “da União”, sem explorá-las em termos mais específicos. Logicamente, os entes subnacionais não podem contar com a certeza absoluta do seu repasse, dado que ainda são passíveis de contingenciamentos, mas a EC 86/2015 foi criada para alterar a dinâmica da barganha, e, por ser uma alteração recente, ainda carece de estudos, como sugere Soares e Melo (2016), Rodrigues (2019) e Graton *et al.* (2020).

Diante do protagonismo das emendas impositivas na matéria orçamentária e utilizando-as como uma *proxy* da atuação dos congressistas, o estudo teve como objetivo investigar a relação das emendas parlamentares federais individuais aprovadas nas Lei Orçamentárias Anuais e a autonomia fiscal dos municípios brasileiros, analisando possíveis impactos.

Para isso, procedeu-se a uma pesquisa descritiva quantitativa, utilizando-se uma amostra aleatória estratificada proporcional no total de 352 municípios brasileiros de pequeno, médio e grande porte, composta com dados oficiais de emendas parlamentares e receitas de transferências municipais do período de 2016 a 2020, analisados através de um modelo econométrico multivariado.

Sob a perspectiva teórica, a pesquisa justifica-se pelo conhecimento a respeito do orçamento impositivo (Soares & Melo, 2016; Graton *et al.*, 2020), inclusive por ampliar o foco ao âmbito fiscal, posto que o tema tem sido mais recorrentemente abordado sob o aspecto político ou eleitoral. Além disso, sendo a autonomia fiscal pouco estudada em unidades territoriais de um mesmo país, como sinalizado por Psycharis *et al.* (2016), Masaki (2018) e Satola, Standar e Kozera (2019), a pesquisa contribui para a Teoria do Federalismo Fiscal ao abordar a autonomia fiscal dos municípios brasileiros.

Em termos práticos, o estudo está na esfera de interesse de gestores públicos e parlamentares, tribunais de contas, analistas de finanças públicas, mídia e sociedade em geral, informando-os a respeito do uso indevido de transferências para fins eleitoreiros e também das consequências fiscais das decisões parlamentares em matéria orçamentária sobre os municípios. Além disso, proporciona subsídios para

debater as descentralizações e o papel de alguns atores políticos nesse contexto, como congressistas e gestores municipais.

O trabalho está organizado em cinco partes. Após esta introdução, a seção dois expõe os fundamentos teóricos sobre os quais o estudo está alicerçado, bem como apresenta o desenvolvimento das hipóteses orientadoras da pesquisa. A seção três trata sobre o método, o modelo econométrico e as variáveis utilizadas. Os resultados são abordados na quarta seção e, por sua vez, as considerações finais são apresentadas na seção cinco.

Capítulo 2

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. AUTONOMIA FISCAL

A autonomia fiscal refere-se ao grau de dependência de repasses de outros níveis de governos pelos entes subnacionais e pressupõe que estes financiem seus gastos principalmente com fontes próprias e sejam capazes de otimizá-las (Psycharis *et al.*, 2016; Sari, Garvera, & Sihabudin, 2019; Satola *et al.*, 2019).

A autonomia fiscal pode ainda servir de medida do progresso democrático de um país, além de ser um determinante para oportunidades de desenvolvimento, tendo em vista que entes mais autônomos podem desenvolver políticas sem obrigatoriedade de alinhamento ao governo central (Sari *et al.*, 2019; Satola *et al.*, 2019). Quanto maior for a receita própria em relação ao total, maior a autonomia fiscal do ente, ou maior seu esforço arrecadatório (Psycharis *et al.*, 2016; STN, 2020) e maior suas oportunidades de desenvolvimento (Satola *et al.*, 2019).

Por envolver formas de ajustes constitucional e fiscal entre níveis de governo de uma federação, a autonomia fiscal insere-se no contexto da Teoria do Federalismo Fiscal (Silva, 2005; Timmons & Broid, 2013; Satola *et al.*, 2019), campo científico que ganhou relevância em razão da descentralização promovida nos Estados Unidos em meados do século anterior (Soares & Melo, 2016).

Estados sob o federalismo fiscal têm suas competências constitucionais fiscais compartilhadas e distribuídas entre os níveis de governo em que, segundo suas competências e capacidade de financiamento próprias, normatizam a matéria fiscal

local, como a administração dos tributos, repasses e a constituição dos gastos (Silva, 2005).

Tiebout, Musgrave, Olson e Oates são expoentes da Teoria Tradicional do Federalismo Fiscal e das relações fiscais intergovernamentais (Timmons & Broid, 2013; Martínez-Vázquez, Lago-Peñas, & Sacchi, 2017; Satoła *et al.*, 2019). Para a primeira geração dessa teoria, ou Teoria Normativa das Finanças Públicas, a eficiência econômica do setor público seria o objetivo essencial da descentralização fiscal. Essa literatura idealizou um modelo de descentralização onde o governo do ente subnacional seria um agente benevolente que, por estar mais informado sobre a sociedade, utilizaria a sua autonomia para maximizar o bem-estar dos cidadãos. Como os cidadãos seriam livres para escolher o local de residência de acordo com a melhor carteira de serviços públicos oferecida, os entes competiriam entre si por sua preferência. (Martínez-Vazquez *et al.*, 2017; Psycharis *et al.*, 2016; Satoła *et al.*, 2019).

No entanto, esse modelo não encontrou sustentação no mundo real, pois a descentralização fiscal gerou efeitos não tão positivos, tais como o desincentivo dos entes no esforço de arrecadação, o aumento dos gastos, desestabilização política e gestores que maximizam seu próprio bem-estar (Timmons & Broid, 2013; Psycharis *et al.*, 2016; Soares & Melo, 2016; Torrezan & Paiva, 2021).

Tal insustentabilidade relaciona-se também à própria natureza dinâmica do federalismo fiscal que o faz manifestar formatos diferentes no tempo e no espaço, de acordo com as normas institucionais e organizacionais de um país (Silva, 2005; Psycharis *et al.*, 2016).

Dada a inaplicação do federalismo fiscal “ideal”, uma segunda geração teórica despontou (Silva, 2005; Martínez-Vazquez *et al.*, 2017). Para essa literatura, as regiões de um país apresentam especificidades que envolvem diferenças de desenvolvimento e de preferências entre os demandantes de serviços e bens públicos, sendo o setor público demandado a equalizar tais desigualdades (Silva, 2005). Equidade territorial e social foram assim adicionadas também aos objetivos da descentralização e não apenas a eficiência puramente econômica (Silva, 2005; Soares & Melo, 2016; Torrezam & Paiva, 2021).

No Brasil, o modelo federativo foi adotado desde 1891 com a instauração da República, mas o município somente foi conduzido à categoria de ente federativo na Constituição de 1988, dotando-se de autonomia administrativa, política e tributária (Soares & Melo, 2016). O sistema tributário brasileiro foi, portanto, estruturado para distribuir as receitas entre os níveis de governo, de forma que a arrecadação e as políticas de alocação, estabilização e distribuição fossem compartilhadas com os entes federados e esses tivessem a capacidade de atendimento das demandas da sociedade (Vergolino, 2013; Araújo, Queiroz, Paulo, & Nobre, 2020).

Dado que a heterogeneidade socioeconômica e geográfica gera diferentes níveis de capacidade fiscal e administrativa, bem como permite vários perfis demandantes de bens públicos, o federalismo fiscal brasileiro encontrou-se diante de desafios complexos, tal como anunciava a segunda geração da Teoria do Federalismo Fiscal: um cenário de intenso desequilíbrio entre a formação de receitas e as novas responsabilidades assumidas pelos municípios (Mendes, 2004; Araújo *et al.*, 2020).

2.2. TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Na tentativa de alcançar o equilíbrio fiscal, os entes se valem do instrumento das transferências intergovernamentais (Bahl, 2000; Bird & Smart, 2002; Aragón & Gayoso, 2005), “a pedra fundamental” do financiamento do governo subnacional podendo assumir diferentes formas a depender dos objetivos e questões a serem resolvidas (Bahl, 2000).

No federalismo fiscal brasileiro os seguintes repasses destacam-se no financiamento dos municípios (Soares & Melo, 2016; Secretaria do Tesouro Nacional [STN], 2016): transferências constitucionais e legais, transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e transferências voluntárias. As primeiras são fontes permanentes de receitas para os municípios estabelecidas no texto constitucional e infraconstitucional e, juntamente com as do SUS, têm caráter redistributivo com intenção de equidade fiscal. As transferências voluntárias, por sua vez, referem-se a repasses sob a discricionariedade do Executivo, geralmente negociadas entre os atores políticos (STN, 2016; Soares & Melo, 2016). É o caso das emendas parlamentares que serão abordadas em tópico deste capítulo.

As transferências intergovernamentais têm sido objeto de estudos (Fioravante, Pinheiro, & Vieira, 2006; Macedo & Corbari, 2009; Dalmonech, Teixeira, & Sant’Anna, 2011; Araújo, Santos, & Gomes, 2015; Cruz & Afonso, 2018; Wakim, Wakin, & Lima, 2019), sobretudo após a instituição da Lei Complementar nº 101 de 2000, designada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe medidas de incentivo à transparência, ao equilíbrio das contas públicas, bem como o *accountability* no setor público brasileiro.

Tais estudos, tangenciando a temática da autonomia financeira dos entes subnacionais (Vergolino, 2013; Cruz, Macedo, & Sauerbronn, 2013), foram motivados pela percepção da falta de controle das finanças públicas (Araújo *et al.*, 2020), da inexploração da base própria de arrecadação e preguiça fiscal dos gestores municipais brasileiros (Massardi & Abrantes, 2016), de gestões sobrevivendo somente de transferências e outras questões fiscais relevantes nos anos seguintes à descentralização fiscal instituída na Carta de 1988 (Wakim *et al.*, 2019).

Estudos internacionais (Aragón & Gayoso, 2005; Dahlberg, Mörk, Rattsø, & Ågren, 2008; Brun & Khdari, 2016; Psycharis *et al.*, 2016; Masaki, 2018; Taiwo, 2020, Pano, 2021) caminham no mesmo sentido de associação das transferências intergovernamentais e a autonomia fiscal dos entes subnacionais. Aragón e Gayoso (2005), por exemplo, ao analisar 1.400 governos locais peruanos entre 2000 e 2001, confirmaram uma relação negativa entre repasses intergovernamentais e esforço fiscal, em que gestores reduzem o esforço de arrecadação em razão de transferências, sugerindo a exigência de condições para o recebimento de repasses para que a autonomia fiscal não seja prejudicada.

Psycharis *et al.* (2016), investigando os determinantes da autonomia financeira do governo local da Grécia no período de 1999 a 2009, empregaram como variável as transferências intergovernamentais conseguindo demonstrar que tais repasses prejudicaram a autonomia fiscal local. Os autores encontraram ainda evidências de que o contexto geográfico, características da população como nível de educação e desemprego, bem como favoritismo político impactam negativamente a autonomia fiscal.

Por sua vez, Taiwo (2020), em pesquisa sobre efeito das transferências nas receitas próprias dos estados da Nigéria no período de 2007 a 2013, comprovou que os governos subnacionais reduzem seus esforços de geração de receitas próprias diante do recebimento constante de repasses do governo central. Para o autor, isso seria explicado pela existência de uma administração tributária corrupta, mau gerenciamento das receitas próprias e problemas nos arranjos de descentralização que não geram competição positiva entre os governos subnacionais.

Panao (2021), em estudo nas Filipinas, chegou a duas observações empíricas. A primeira é que as transferências incondicionais desestimulam a geração de receita local e criam dependência fiscal nesses governos, ou seja, anulam o princípio da autonomia fiscal. A segunda é que as gestões que dependem menos de transferências tendem a ser mais ativas no aumento de suas próprias fontes de renda, bem como tendem a alocar mais para o bem-estar público.

No entanto, contrariando a sabedoria tradicional em finanças públicas de que as transferências prejudicam a autonomia fiscal dos governos locais, há também evidências positivas. Dahlberg *et al.* (2008), por exemplo, estudaram o efeito das transferências em municípios suecos com dados do período de 1996 a 2004 e descobriram que as transferências federais são utilizadas na expansão da despesa, mas não para reduzir a tributação. Para os autores, tal resultado não significa que os estudos contrários sejam falhos, mas que o efeito *flypaper* (“o dinheiro fica onde chegou”) depende da instituição fiscal analisada, pois pode existir países com estruturas tributárias mais racionais.

Brun e Khdari (2016), em análise sobre a relação de transferências incondicionais e condicionais com a geração de receitas próprias em municípios marroquinos, encontraram resultados que sugerem que as transferências do governo central encorajam as gestões municipais a arrecadar mais receitas próprias.

Também apontando evidências positivas, Masaki (2018) encontrou indícios de que as transferências ajudam a expandir as receitas locais na África Subariana, sobretudo em áreas rurais, em que os governos locais não têm capacidade para aumentar as suas próprias receitas por serem financeiramente fracos, o que os dificulta melhorar seus sistemas fiscais, como contratar pessoal qualificado e equipar a máquina pública.

Como se percebe, à luz da Teoria do Federalismo Fiscal de segunda fase, a resposta à descentralização não alcança naturalmente a eficiência econômica, por isso a literatura expressa falta de consenso a respeito dos efeitos dos repasses sobre os esforços arrecadatórios dos entes subnacionais. No entanto, tomando como base o conhecimento convencional em finanças públicas de que os repasses constantes prejudicam a autonomia fiscal, tal como apresentado por Aragón e Gayoso (2005), Psycharis *et al.* (2016), Taiwo (2020) e Pano (2021), formulou-se a seguinte hipótese:

H1: Transferências intergovernamentais têm relação inversa com a autonomia fiscal dos municípios brasileiros.

No próximo item aborda-se as emendas parlamentares individuais, espécie de transferência intergovernamental de natureza discricionária, resultado da atuação do Legislativo em assunto orçamentário.

2.3. EMENDAS PARLAMENTARES INDIVIDUAIS

O planejamento orçamentário brasileiro abrange a elaboração de três regulamentos basilares: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (Constituição, 1988). Nesse processo, o Executivo consolida e propõe o plano de governo, enquanto ao Legislativo cabe a sua apreciação, podendo modificá-lo através das emendas parlamentares (Limongi & Figueiredo, 2005; Lima & Viana, 2017; Santos & Gasparini, 2020). Conforme Santos e Gasparini (2020), há uma coautoria entre Executivo e Legislativo nas decisões orçamentárias, em que tais poderes possuem papéis diferentes, mas se complementam na sistemática de freios e contrapesos.

No caso específico do orçamento propriamente dito, ou seja, da LOA, a emenda parlamentar é uma mudança no seu Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), em que os congressistas incluem, remanejamos ou cancelamos programações (Resolução do Congresso Nacional n. 01, 2006). Trata-se, portanto, de um dos instrumentos principais de envolvimento do Congresso Nacional na preparação da peça orçamentária, indicando gastos e reformulando políticas públicas (Limongi & Figueiredo, 2005; Santos & Gasparini, 2020). Em tese, as emendas deveriam configurar no aperfeiçoamento do orçamento do governo com o objetivo de melhor alocação das verbas públicas (Lima & Viana, 2017; Santos & Gasparini, 2020).

Conforme estabelece o texto constitucional e a Resolução do Congresso Nacional n. 01 (2006), as emendas de despesa ao PLOA devem apontar a origem das receitas, sendo admitidas apenas as oriundas de cancelamento de gastos. Ou seja, não se pode aumentar despesas através de emendas (Santos & Gasparini, 2020).

Além disso, a Constituição de 1988 preconiza que tais alterações devem estar alinhadas ao PPA e à LDO, portanto, de acordo com o planejamento do Executivo (Constituição, 1988; Santos & Gasparini, 2020)

Segundo a Resolução do Congresso Nacional n. 01 (2006), do ponto de vista da propositura, as emendas podem ser de comissão, de relator, de bancada e individuais. As de comissão envolvem situações de interesse nacional e são apresentadas pelas comissões permanentes das duas casas legislativas e as comissões mistas permanentes do Congresso Nacional. As emendas de bancada, por envolver interesses regionalizados, são de autoria coletiva dos congressistas de uma mesma unidade federativa (Resolução do Congresso Nacional n. 01, 2006).

Quanto às emendas de relator, ainda segundo a Resolução do Congresso Nacional n. 01 (2006), são alterações propostas pelo parlamentar relator-geral do orçamento com a finalidade de resolver incorreções e omissões técnicas. No entanto, tem estado nos holofotes midiáticos por inexistir regramento transparente e pela vultuosidade de seus valores: de R\$ 5,3 bilhões, em 2017, subiram para 30,12 bilhões e 18,52 bilhões em 2020 e 2021, respectivamente (Resolução do Congresso Nacional n. 01, 2006; Neto, 2021; Fernandes, 2021).

Por fim, as emendas individuais, foco deste estudo, têm como montante anual o teto de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) do período antecedente, a ser distribuído entre os parlamentares em exercício, e correspondem àquelas propostas individualmente por cada congressista (Resolução do Congresso Nacional n. 01, 2006). Em 2022, segundo consulta ao Painel do Orçamento Federal disponível no Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), as emendas individuais

totalizaram cerca de 10,9 bilhões, podendo cada congressista sugerir R\$ 18,9 milhões divididos em até 25 emendas, conforme divisão estabelecida pela Resolução do Congresso Nacional n. 01 (2006).

As emendas parlamentares individuais possuem um histórico de atender compromissos feitos pelos congressistas aos considerados redutos eleitorais (Brollo & Nannicini, 2012; Mendes & Dias, 2014; Soares & Melo, 2016; Moutinho, 2016), sem a priorização da dimensão redistributiva, deixando de direcionar recursos a entes subnacionais menos desenvolvidos e com pouca capacidade de gastos públicos (Soares & Melo, 2016)¹. Tal fenômeno não é exclusivo da política brasileira, estando condizente com as políticas paroquialistas, conhecidas internacionalmente pela expressão *pork barrel policies* (Alston, 2005; Veiga & Veiga, 2011; Timmons & Broid, 2013; Firpo, Ponczek, & Sanfelice, 2015; Bertholini, Pereira, & Renno, 2018; Graton *et al.*, 2020; Bijos, 2021).

Estando a política brasileira sob o que se convencionou presidencialismo de coalizão, alinhado à predominância do orçamento de caráter autorizativo (Brollo & Nannicini, 2012; Gontijo, 2013; Mendes & Dias, 2014; Oliveira & Ferreira, 2017), as emendas têm sido utilizadas pelo governo federal como instrumento que permite a governabilidade em um cenário de múltiplos partidos e baixa fidelidade partidária (Brollo & Nannicini, 2012; Mendes & Dias, 2014; Baião *et al.*, 2018; Rodrigues, 2019).

¹ Nem só as dimensões político-partidária e redistributiva explicariam o direcionamento das transferências voluntárias, como é o caso das emendas. Soares e Melo (2016) encontraram também uma dimensão técnica, ou seja, devido às exigências técnicas para celebração de convênios com tais recursos, tais como maior e melhor estrutura de planejamento, tecnologias e acompanhamento, os municípios mais desenvolvidos seriam os mais favorecidos por serem os mais capacitados tecnicamente.

Nesse sentido, a liberação de emendas sempre envolveu a barganha entre Executivo e Legislativo, pois segundo Gontijo (2013), Mendes e Dias (2014), Oliveira e Ferreira (2017) e Graton *et al.* (2020), mesmo constando na LOA, os orçamentos de emendas ficavam sob a discricionariedade do governo, que podia contingenciá-los segundo seus interesses. Acontecia das emendas serem liberadas aos parlamentares da base aliada, enquanto as de opositores permaneciam retidas, e/ou eram disponibilizadas quando o Executivo pretendia aprovar alguma matéria (Lima & Viana, 2017; Rodrigues, 2019; Graton *et al.*, 2020).

Essa barganha foi o motivador da EC 86/2015 (Lima & Viana, 2017; Rodrigues, 2019), nomeada Emenda do Orçamento Impositivo, que estabeleceu a obrigatoriedade do governo dos entes federados executarem o orçamento das emendas individuais (Emenda Constitucional n. 86, 2015; Rodrigues, 2019). Essa imposição, no entanto, não foi absoluta a ponto de torná-las despesas obrigatórias, mas o Executivo somente pode deixar de executá-las por motivações técnicas e de equilíbrio fiscal (Emenda Constitucional n. 86, 2015; Santos & Gasparini, 2020).

No tocante às motivações técnicas, enquadram-se impedimentos técnicos ou documentais justificados (Portaria Interministerial n. 78, 2019). Quanto às motivações fiscais, diferente das despesas obrigatórias que não podem deixar de ser executadas, tais como a folha de servidores, as emendas continuam passíveis de contingenciamento, procedimento previsto na LDO e na LRF para garantir a meta de resultado fiscal que limita a execução das despesas discricionárias (Lei n. 101, 2000; Santos & Gasparini, 2020), onde as emendas estão enquadradas.

Como visto, as emendas parlamentares referem-se a um tipo de transferência discricionária tornada impositiva a partir de 2016, configurando-se como um fluxo constante de repasses do governo central aos entes subnacionais. Considerando o já mencionado conhecimento convencional em finanças públicas de que os repasses constantes prejudicam a autonomia fiscal dos governos locais, tal como apresentado por Aragón e Gayoso (2005), Psycharis *et al.* (2016), Taiwo (2020) e Pano (2021), levantou-se a seguinte hipótese:

H2: Transferências de emendas parlamentares têm relação inversa com a autonomia fiscal dos municípios brasileiros.

2.4. OUTROS FATORES DA AUTONOMIA FISCAL

A literatura aponta ainda outros fatores da autonomia fiscal, como os aspectos e condições econômicas. Zanatto, Kroth e Rodrigues (2011), por exemplo, descobriram indicativos de que os municípios mais industrializados e com mais habitantes são mais independentes dos recebimentos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). E Caetano, Ávila e Tavares (2017) constataram que mesorregiões mineiras menos desenvolvidas economicamente, medidas pela estimativa média do PIB, estavam relacionadas com municípios de menores índices de autonomia financeira.

Na mesma esteira, a Secretaria do Tesouro Nacional [STN] (2020) evidenciou que todas as capitais sulistas e sudestinas possuíam o índice de arrecadação própria superior a 50%, com exceção de Belo Horizonte, enquanto as regiões com economias menores têm dificuldades de tornar-se independentes das transferências.

Para Vergolino (2013), o PIB per *capita* é um parâmetro do bem-estar de uma sociedade e, conforme Baião *et al.* (2017), trata-se de um indicador da capacidade de exploração da base econômica para geração de receita própria. Como se percebe, a literatura associa o grau de desenvolvimento econômico de um ente e suas arrecadações próprias, e o PIB trata-se de um indicador desse desenvolvimento, portanto, um fator da autonomia fiscal.

Outro fator da autonomia fiscal relaciona-se à Teoria dos ciclos políticos-eleitorais, que por associar economia e política tem sido utilizada para investigar o comportamento dos gestores sobre gastos e investimentos públicos nesses períodos (Gama, 2019). Estudos como o de Veiga e Veiga (2013), por exemplo, encontraram indicativos de que em anos eleitorais há um aumento de transferências intergovernamentais como meio de garantir o apoio eleitoral dos entes subnacionais ao ente central e Araújo *et al.* (2020) encontraram evidências de que em anos de eleição e pré-eleição há esforço da gestão para o cumprimento de condições fiscais e garantir mais repasses com o objetivo de ser favorecido no pleito eleitoral.

Taiwo (2020) também encontrou evidências semelhantes de que em anos eleitorais a arrecadação diminui em municípios nigerianos, como se os gestores afrouxassem os esforços de arrecadação a fim de conseguir melhores resultados nas eleições. Alinha-se também a Braun e Trein (2014) a respeito dos gestores buscarem reduzir gastos ou a oneração da população, deixando de cobrar impostos por motivações eleitorais.

Soares e Melo (2016) descobriram que além dos repasses discricionários serem condicionados por fatores políticos e técnicos, em período de eleição municipal

ocorre acréscimo desses repasses aos entes que mais votos destinaram ao presidente na última eleição. Por sua vez, em anos de eleições presidenciais os mais beneficiados são os que menos votaram no presidente, sugerindo que o Executivo nacional tenta aumentar seu “capital político” na corrida presidencial (Soares & Melo, 2016).

Os achados de Gainza e Livert (2021) sobre a flutuação das transferências durante o ciclo eleitoral municipal em governos latino-americanos, sugerem que no Brasil as transferências de capitais têm o fluxo alterado: crescem durante as eleições locais, diminuem no ano seguinte, aumentam durante a disputa presidencial e caem depois, evidenciando que a distribuição de transferências permanece mediada por preocupações eleitorais.

Considerando, portanto, que ciclos políticos-eleitorais interferem na dinâmica dos agentes políticos e no volume de recursos, seja reduzindo a arrecadação própria, seja aumentando o esforço para recebimento de transferências, espera-se que a relação entre anos de eleições municipais e a autonomia fiscal seja negativa.

Tem-se ainda como preditora da autonomia financeira de entes subnacionais a região geográfica. Psycharis *et al.* (2016), estudando determinantes da autonomia fiscal em municípios gregos, encontraram evidências de que os aspectos regionais podem estimular ou dificultar a prosperidade econômica de um município e sua autonomia em relação aos demais entes.

No Brasil, Cruz *et al.* (2013) concluíram que o fator região é relacionado com a responsabilidade fiscal de entes locais, temática tangente à autonomia fiscal, e Vergolino (2013) evidenciou o intenso desequilíbrio na geração de bens e serviços

entre as regiões geográficas. Na mesma linha, Baião *et al.* (2017) destacam haver um perfil heterogêneo no Brasil em que certas regiões são beneficiadas com serviços e oportunidades econômicas muito diferentes, determinando a arrecadação dos entes o que, por sua vez, impacta a autonomia.

Um outro fator da autonomia fiscal refere-se ao porte do ente subnacional. Santos (2003), analisando a descentralização no Brasil a partir da autonomia financeira dos municípios brasileiros, confirmaram que os entes com maior população exploram melhor a base econômica aumentando assim sua arrecadação própria, além de aumentar o recebimento da quota-parte do ICMS. Por outro lado, entes menores continuam incapazes de financiar políticas próprias de interesse local.

Ainda quanto ao porte, Zanatto *et al.* (2011) atestaram que ser populoso, juntamente com a característica da industrialização, influencia na independência de transferências do ente central e Vergolino (2013) apontou diferenças de autonomia fiscal relacionadas ao porte e dinamismo econômico dos entes federados. Por sua vez, Haček (2020), analisando municípios eslovenos associou o porte e autonomia fiscal ao encontrarem evidências de que a fragmentação do território e o tamanho populacional pequeno dificultam a autonomia financeira.

Como se percebe, a literatura indica o nível econômico de um município, a região geográfica de sua localização, o porte populacional e ano eleitoral como fatores que explicam a autonomia fiscal. Nesse sentido, tais fatores foram adicionados como preditoras de controle no modelo desta pesquisa.

Capítulo 3

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

A fim de atender o objetivo, esta pesquisa define-se como descritiva por envolver a identificação de relação entre variáveis (Gil, 2021) e por objetivar confirmar hipóteses (Hair, Barry, Money, & Samouel, 2005).

Quanto aos procedimentos metodológicos, o estudo envolveu pesquisa bibliográfica e documental. Enquanto a pesquisa bibliográfica permitiu as bases teóricas apresentadas na seção dois, a pesquisa documental compreendeu a coleta de dados secundários das municipalidades da amostra em endereços eletrônicos de órgãos oficiais governamentais.

Considerando a abordagem do problema, trata-se de pesquisa quantitativa, com aplicação de análise estatística multivariada de dados em painel por permitir que cada município seja observado ao longo do tempo (Gujarati & Porter, 2011) utilizando o programa econométrico Stata/SE 17.0.

3.1. SELEÇÃO DA AMOSTRA

Segundo o IBGE (2020), o Brasil é constituído por 5.570 municípios. No entanto, como o interesse é investigar emendas parlamentares individuais, foi verificado que as municipalidades que as receberam em todos os anos do período de 2016 a 2020 correspondem ao total de 3.806 municípios.

Para a determinação da amostra utilizou-se a fórmula² de dimensionamento do tamanho amostral aplicada a populações finitas demonstrada na equação (1), conforme apresentado por Agranonik e Hirakata (2011) e Virgillito (2017) e aplicado na pesquisa de Silva e Bruni (2019), a partir da qual chegou-se inicialmente a 350 municípios:

$$n = \frac{N \cdot Z^2 \cdot p(1-p)}{Z^2 \cdot p(1-p) + e^2 \cdot (N - 1)} \quad (1)$$

Na tentativa de garantir que a proporção amostral seja compatível com as proporções da população, tornando a amostra mais precisa na sua representação (Sharpe, Veaux, & Velleman, 2011), utilizou-se a metodologia de amostragem aleatória estratificada proporcional da seguinte forma: primeiramente a população foi dividida em três estratos homogêneos (portes) e diferentes entre si. Em seguida, os municípios foram selecionados por amostragem aleatória simples proporcionalmente a cada estrato que, por arredondamento para cima, totalizou uma amostra de 352 entes, conforme demonstrado na Tabela 1. Esses municípios estão relacionados no Apêndice A.

TABELA 1: SELEÇÃO E COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA

Descrição	Quantidade
Período do estudo	2016-2020
Municípios beneficiados com emendas parlamentares individuais	3.806
Sendo:	
Municípios de pequeno porte (até 50 mil hab.)	3.202
Municípios de médio porte (acima de 50 mil hab. e até 100 mil hab.)	316
Municípios de grande porte (acima de 100 mil hab.)	288

² Para o cálculo da amostra por essa fórmula, tem-se: n = amostra calculada; N = população; Z = variável normal padronizada relacionada ao grau de confiança; p = verdadeira probabilidade do evento; e = erro amostral (Agranonik & Hirakata, 2011; Virgillito, 2017). Utilizando-se N=3.806, Z = 1,96, e= 0,05 e p=0,5 obteve-se 349,02 municípios, quantidade arredondada para 350, o que pode ser confirmado na calculadora de alguns endereços eletrônicos de estudos estatísticos disponíveis, como <https://comentto.com/calculadora-amostral/> e <http://www.openepi.com/SampleSize/SSPropor.htm>.

Amostra dos municípios beneficiados obtida através da equação (1)	350
Sendo:	
Amostra proporcional dos municípios de pequeno porte	295*
Amostra proporcional dos municípios de médio porte	30*
Amostra proporcional dos municípios de grande porte	27*
(=) Amostra Total de municípios utilizados nos testes	352

Fonte: Elaborada pela autora

Nota: * Valores proporcionais à população arredondados para cima

A seleção aleatória foi realizada através de fórmula do programa *Excel*. Nos casos em que uma municipalidade sorteada não apresentou dado para alguma das variáveis do estudo foi realizada a sua substituição por outro município do mesmo estrato, seguindo a ordem da seleção.

Segundo França (2015), não há um consenso quanto à classificação dos estratos de porte municipal, de forma que os estudos têm desenvolvido classificação própria a depender dos objetivos da pesquisa. Mas usualmente tem-se considerado município de pequeno porte o ente com população de até 50 mil habitantes (França, 2015; Nascimento, 2021) e os estudos voltados para os municípios de grande porte os tem classificado como sendo aqueles com mais de 100 mil habitantes, como o faz, por exemplo, Portela e Ribeiro (2011), Calvo, Lacerda, Colussi, Schneider e Rocha (2016), Cruz e Afonso (2018), Soares, Duarte e Merchan-Hamann (2020).

Nesse sentido, este estudo considerou os três estratos de porte populacional a seguir, tal como exatamente utilizado por Soares *et al.* (2020): pequeno porte (até 50 mil habitantes), médio porte (maior que 50 mil e até 100 mil habitantes) e grande porte (acima de 100 mil), como sintetizado na Tabela 1.

A escolha de 2016 como ano inicial da série foi motivada pelo início da vigência da Emenda Constitucional do Orçamento Impositivo (EC 86/2015) e pela

indisponibilidade de dados anteriores. O ano de 2020, por sua vez, trata-se do último exercício financeiro com informações divulgadas até o momento da elaboração deste trabalho.

3.2. MODELO ECONOMETRICO E VARIÁVEIS

Para verificar a relação das emendas parlamentares individuais com a autonomia fiscal dos municípios, foi empregado o seguinte modelo empírico com dados em painel:

$$AUTFISC_{it} = \beta_0 + \beta_1 EMENDAS_{it} + \beta_2 TRANSF_{it} + \beta_3 PIB_{PER_{it}} + \sum \text{Controles} + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Onde $i = 1, 2, 3 \dots, 352$ representam os municípios, $t = 2016, 2017, \dots, 2020$ são os anos da série e ε é o erro.

AUTFISC representa a variável dependente autonomia fiscal como medida do esforço de arrecadação própria dos municípios, obtida da seguinte forma:

$$AUTFISC = \text{Receitas Próprias} / \text{Receitas Totais} \quad (3)$$

A fim de captar o esforço arrecadatório das gestões municipais, foram consideradas como receitas próprias somente as intrinsecamente relacionadas às atividades finalísticas fundamentais exercidas pelo município, ou seja, derivadas do poder de tributar ou resultado de prestação de serviços, fornecimento de produtos, dentre outras de custeio arrecadadas pela máquina tributária municipal. Dessa forma, as receitas de capital, como as relacionadas com operações de crédito, financiamento e alienações não estão incluídas nas receitas próprias, tal como fez Cruz *et al.* (2013).

Nas receitas totais, como o nome deduz, incluem-se as receitas próprias mencionadas anteriormente, as receitas de capital arrecadadas pelo município e todas as transferências intergovernamentais recebidas. Quanto maior for a receita própria em relação ao total, maior a autonomia fiscal do ente, ou maior seu esforço arrecadatório (Psycharis *et al.*, 2016; STN, 2020) e maior suas oportunidades de desenvolvimento (Satola *et al.*, 2019).

As variáveis do estudo estão resumidas na Figura 1 conforme segue:

Variáveis	Sigla	Descrição	Relação	Fundamentação
VARIÁVEL DEPENDENTE				
Autonomia Fiscal	AUTFISC	Índice que indica o esforço de arrecadação própria dos municípios.	-	Satola <i>et al.</i> , 2019; STN, 2020.
VARIÁVEIS EXPLICATIVAS				
Emendas Parlamentares	EMENDAS	Valor em logaritmo que indica o montante de emendas individuais recebidas da União por cada município.	Negativa	Aragón e Gayoso, 2005; Dahlberg <i>et al.</i> , 2008; Brun e Khdari, 2016; Psycharis <i>et al.</i> , 2016; Masaki, 2018; Taiwo, 2020; Pano, 2021.
Transferências Intergovernamentais	TRANSF	Valor em logaritmo das transferências intergovernamentais menos as emendas parlamentares recebidas pelo município.	Negativa	Aragón e Gayoso, 2005; Dahlberg <i>et al.</i> , 2008; Brun e Khdari, 2016; Psycharis <i>et al.</i> , 2016; Masaki, 2018; Taiwo, 2020; Pano, 2021.
PIB <i>per capita</i>	PIB_PER	Valor em logaritmo do PIB por pessoa que indica a capacidade de geração de receita.	Positiva	Zanato <i>et al.</i> , 2011; Vergolino, 2013; Baião <i>et al.</i> , 2017; Caetano <i>et al.</i> , 2017; STN, 2020.
VARIÁVEIS DE CONTROLE				

Ano de Eleição Municipal	ANO_ELEIT	Variável <i>dummy</i> que capta a influência do período eleitoral municipal (2016 e 2020). Recebe valor 1 caso seja ano eleitoral municipal e 0, caso contrário.	Negativa	Veiga e Veiga, 2013; Soares e Melo, 2016; Araújo <i>et al.</i> , 2020; Taiwo, 2020; Gazink e Livert, 2021.
Regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte	REG_SE; REG_S; REG_CO; REG_N.	Variáveis <i>dummies</i> que captam as diferenças de regiões onde os municípios estão localizados. Recebe valor 1 caso o município for de determinada região e 0, caso contrário.	-	Vergolino, 2013; Psycharis <i>et al.</i> , 2016.
Grande Porte e Pequeno Porte	G_PORTE P_PORTE	Variáveis <i>dummy</i> que capta as diferenças de porte dos municípios. Recebe valor 1 caso o município for de determinado porte e 0, caso contrário.	-	Zanatto <i>et al.</i> , 2011; Vergolino, 2013; Haček, 2020.

Figura 1 – Variáveis do Modelo

Fonte: Elaborada pela autora

3.3. COLETA E TRATAMENTO DE DADOS

Os dados sobre as emendas foram obtidos dos Demonstrativos Relativos às Emendas Individuais publicados ano a ano no Tesouro Nacional Transparente. Os dados de autonomia fiscal e de transferências intergovernamentais foram coletados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), no Balanço Orçamentário do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO).

Do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foram obtidos os valores do PIB *per capita* de 2016 a 2018. Foram também coletados do IBGE os dados do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), medidor oficial da inflação, para estimar o PIB *per capita* dos anos de 2019 e 2020 e para atualizar os valores monetários das emendas e transferências intergovernamentais

Na coleta, observou-se que alguns municípios não constaram nos demonstrativos publicados em toda a série temporal ou apresentaram dados inconsistentes. Para esses casos, como já mencionado, houve a substituição por outros municípios seguindo a ordem da escolha aleatória. Assim, manteve-se a quantidade da amostra definida através da fórmula da equação (1), bem como o balanceamento do painel, conforme sintetizado na Tabela 2.

TABELA 2: BASE DE DADOS

Descrição	Quantidade
Período da amostra	2016-2020
Total de municípios da base de dados	352
Total de observações utilizadas nos testes	1.760

Fonte: Elaborada pela autora

Ainda quanto ao tratamento dos dados, tendo sido observado que os valores de emendas parlamentares, transferências e PIB *per capita* são grandezas monetárias estritamente positivas, seus dados foram convertidos em logaritmo com o fim de diminuir o efeito da dispersão.

Além disso, através do gráfico de *boxplot*, verificou-se a presença de dados discrepantes (*outliers*) tanto nas variáveis explicativas quanto na dependente. Para tratá-los, foi realizada a técnica de *winsorização* a 2,5%.

Capítulo 4

4. ANÁLISE DOS RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nesta seção é apresentada a análise descritiva, assim como os resultados da regressão com dados em painel.

4.1. ANÁLISE DESCRITIVA

A Tabela 3 demonstra a frequência dos municípios da amostra por região e porte.

TABELA 3: MUNICÍPIOS POR REGIÃO E PORTE

Região	F	FR	Porte	F	FR
Norte	20	0,057	Pequeno	295	0,839
Nordeste	79	0,224	Médio	30	0,085
Centro-Oeste	13	0,037	Grande	27	0,076
Sul	94	0,267			
Sudeste	146	0,415			
Total	352	1	Total	352	1

Fonte: Elaborada pela autora.

Quanto à região geográfica, constata-se que todas as regiões brasileiras estão presentes na amostra, sendo 41,5% dos municípios localizados na região Sudeste e 3,7% na região Centro-Oeste.

A seguir, a Tabela 4 apresenta a estatística descritiva das variáveis estudadas.

TABELA 3: ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS

Variáveis	Média	Desvio-Padrão	Mín.	25%	50%	75%	Máx.
AUTFISC	0,157	0,105	0,028	0,069	0,138	0,209	0,441
EMENDAS	13,428	0,971	11,512	12,741	13,446	14,087	15,426
TRANSF	17,540	0,920	16,373	16,795	17,343	18,056	20,050
PIB_PER	9,877	0,575	8,805	9,414	9,936	10,288	11,042
ANO_ELEIT	0,400	0,490	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
REG_S	0,267	0,442	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
REG_SE	0,414	0,492	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
REG_N	0,056	0,231	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
REG_NE	0,224	0,417	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
G_PORTE	0,076	0,266	0,000	0,00	0,00	1,00	1,00
P_PORTE	0,838	0,368	0,000	1,00	1,00	1,00	1,00

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa

Como se percebe, a média de autonomia no período foi de 15,7% e a mediana de 13,8%, indicando que a maioria dos entes está abaixo da média. Tendo em vista o mínimo de 2,8% e o máximo 44,1%, e que o maior valor possível é 100%, confirma-se baixos índices de autonomia nos municípios da amostra, corroborando com as constatações de Massardi e Abrantes (2016) e Wakim *et al.* (2019) sobre a existência de municípios altamente dependentes das transferências intergovernamentais.

A seguir apresenta-se demais análises descritivas da autonomia fiscal.

TABELA 4: DESCRITIVA DA AUTONOMIA FISCAL POR ANO

ANO	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
2016	0,1576	0,1398	0,0280	0,4419	0,1045
2017	0,1611	0,1426	0,0280	0,4419	0,1066
2018	0,1560	0,1343	0,0280	0,4419	0,1065
2019	0,1620	0,1419	0,0280	0,4419	0,1080
2020	0,1496	0,1318	0,0280	0,4419	0,1003

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Pela Tabela 5, observa-se a confirmação de níveis expressivos de dependência de transferências intergovernamentais mencionado anteriormente, pois no período

estudado constata-se municípios operando com cerca de apenas 2,8% das receitas oriundas do seu esforço arrecadatório e os índices máximos abaixo de 50%.

Ainda na Tabela 5, percebe-se os menores níveis da média (14,96%) e mediana (13,18%) da autonomia fiscal em 2020. Tal constatação pode estar relacionada à diminuição das atividades econômicas e ao prejuízo à arrecadação tributária causados pela pandemia do COVID-19 (Alves, Farenzena, Silveira, & Pinto, 2020; Dotto, dos Santos Schiavo, Bertolini, & DallAsta, 2021; Teodorovicz, Stemberg, & de Moura Borges, 2021), que afetou significativamente não somente as economias no nível macro, mas também governos locais (Papcunová & Gregáňová, 2021).

Quanto às variáveis de controle, a autonomia fiscal apresenta os resultados descritivos conforme a Tabela 6.

TABELA 5: AUTONOMIA FISCAL POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL MUNICIPAL

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
PORTE					
Pequeno	0,1305	0,1153	0,0280	0,4419	0,0823
Médio	0,2585	0,2453	0,0784	0,4419	0,1077
Grande	0,3376	0,3404	0,1624	0,4419	0,0754
REGIÃO					
Norte	0,1447	0,1282	0,0280	0,4419	0,1002
Nordeste	0,0971	0,0695	0,0280	0,4419	0,0780
Centro-Oeste	0,2153	0,1878	0,0351	0,4419	0,1220
Sul	0,1801	0,1605	0,0280	0,4419	0,1008
Sudeste	0,1717	0,1558	0,0280	0,4419	0,1066
ANO ELEITORAL					
Com Eleição	0,1536	0,1344	0,0280	0,4419	0,1024
Sem Eleição	0,1597	0,1404	0,0280	0,4419	0,1069

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Verifica-se que entes de pequeno porte detém menor média de autonomia fiscal (13,05%) e os de grande porte apresentam a maior média de esforço arrecadatório (33,76%). A mediana dos municípios de pequeno porte foi 11,53%, indicando que a maioria deles apresenta autonomia abaixo da média. Os municípios do Norte e

Nordeste registraram menores médias (14,47% e 9,71%, respectivamente), aquém da média geral (15,7%), conforme visto na Tabela 2. Embora o Sul e Sudeste tenham apresentado mínimos próximos aos do Nordeste, percebe-se que os valores de autonomia são menos dispersos nos municípios nordestinos, indicando que a baixa autonomia é uma característica mais homogênea nesses entes.

Tais constatações de regiões mais desenvolvidas e municípios de grande porte apresentarem níveis mais altos de autonomia, corroboram com as contribuições de Cruz *et al.* (2013), Vergolino (2013), Psycharis *et al.* (2016) e Baião *et al.* (2017), para os quais as regiões são determinantes da autonomia fiscal dos entes subnacionais, bem como corroboram com Santos (2003), Zanatto *et al.* (2011) e Haček (2020) ao sugerirem que entes de maior população exploram melhor a base econômica, aumentando assim sua arrecadação própria.

Observa-se ainda que a autonomia é relativamente menor em ano de eleição municipal, sugerindo a alteração no comportamento das gestões locais, seja demandando transferências voluntárias do ente central (Soares & Melo, 2016; Veiga & Veiga, 2013), seja afrouxando a arrecadação própria para conseguir melhores resultados em períodos eleitorais (Braun & Trein, 2014; Araújo *et al.*, 2020; Taiwo, 2020).

Em relação às emendas parlamentares, variável explicativa de maior interesse do estudo, a Tabela 7 apresenta mais detalhes da sua estatística descritiva.

TABELA 6: EMENDAS POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL MUNICIPAL

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padro
PORTE					
Pequeno	13,2365	13,2952	11,5129	15,4264	0,8835
Médio	14,2990	14,4061	11,9626	15,4264	0,7751
Grande	14,5540	14,6312	11,5591	15,4264	0,7793
REGIÃO					
Norte	14,1975	14,2765	11,5129	15,4264	0,9039
Nordeste	13,5010	13,5030	11,5129	15,4264	0,9880
Centro-Oeste	13,4672	13,5150	11,5129	15,4264	1,0000
Sul	13,3540	13,3676	11,5129	15,4264	0,8992
Sudeste	13,3276	13,3403	11,5129	15,4264	0,9661
ANO ELEITORAL					
Com Eleição	13,4237	13,4400	11,5129	15,4264	0,9699
Sem Eleição	13,4311	13,4469	11,5129	15,4264	0,9732

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Como visto na Tabela 4, a média de emendas demonstrada em logaritmo natural foi de 13,42 e quando analisada por porte do município (Tabela 7), percebe-se que os entes de menor população apresentam média de recebimento (13,23) ainda menor que a média geral. Ou seja, além dos municípios de menor porte corresponderem aos de menor autonomia (média de 13,05%) como indicado na Tabela 6, equivalem também aos que menos receberam recursos de emendas, muito embora correspondam aos menores índices de desenvolvimento.

Tal achado corrobora com os estudos de Mendes e Dias (2014), Moutinho (2016), Lima e Viana (2017), Baião *et al.* (2018), Rodrigues (2019) e Graton *et al.* (2020) que têm apontado a predominância do viés político e eleitoral das emendas. Essa evidência também encontra suporte em Brollo e Nannicini (2012) e Sousa e Melo (2016) sobre as transferências discricionárias serem baseadas também em critérios técnicos, ou seja, na capacidade da máquina administrativa municipal executar e acompanhar a execução de emenda, caso dos municípios de maior porte.

Por sua vez, constata-se que Norte e Nordeste exibiram as maiores médias de recebimento de emendas (14,19 e 13,50, respectivamente), sugerindo que, pelo menos em termos de localização, as emendas pareceram assistir as regiões com menores índices de desenvolvimento, trazendo evidências contrárias à literatura mencionada anteriormente quando se analisou emendas por porte.

Em relação ao ano de eleição municipal, nota-se valores de média e mediana condizentes com os valores gerais de média (13,42) e mediana (13,44) apresentados na Tabela 4, não indicando diferenças quando se tem eleições municipais. Uma possível explicação seria que os valores de emendas individuais têm valores definidos baseados na RCL do exercício anterior. Ou seja, nesse tipo de propositura não há a possibilidade de um parlamentar direcionar maiores valores para um município sem diminuir os valores direcionados a outros, posto que o teto é dividido igualmente entre os 594 congressistas, conforme Figura 2.

Ano	2016	2017	2018	2019	2020
Teto de Emendas	9.1 bilhões	9.0 bilhões	8.7 bilhões	9.1 bilhões	9.4 bilhões
Valor Por congressista	15.3 milhões	15.3 milhões	14.7 milhões	15.4 milhões	15.9 milhões

Figura 2 – Orçamento Anual de Emendas Individuais no período 2016-2020.

Fonte: Elaborada pela autora com dados do SIOP

Em relação às transferências intergovernamentais, têm-se as seguintes descritivas da Tabela 8 apresentada em logaritmo natural.

TABELA 7: TRANSFERÊNCIAS POR PORTE, REGIÃO E ANO ELEITORAL

	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio-padrão
PORTE					
Pequeno	17,2283	17,1329	16,3732	18,7961	0,5914
Médio	18,7324	18,7303	18,1666	19,5089	0,2775
Grande	19,6236	19,6305	18,7218	20,0502	0,4010
REGIÃO					
Norte	17,5780	17,5806	16,3732	19,0010	0,6514
Nordeste	17,6049	17,5124	16,3732	20,0502	0,7701
Centro-Oeste	17,6500	17,6100	16,4145	20,0502	1,1327
Sul	17,4281	17,0565	16,3732	20,0502	0,9966
Sudeste	17,5625	17,3439	16,3732	20,0502	0,9506
ANO ELEITORAL					
Com Eleição	17,5971	17,3776	16,3732	20,0502	0,9204
Sem Eleição	17,5223	17,3122	16,3732	20,0502	0,9210

Fonte: Elaborada pela autora com dados da pesquisa.

Constata-se que os entes do Sul e Sudeste receberam menores montantes de transferências, em média, e os entes do Centro-Oeste receberam os maiores. Em termos de localização geográfica, assim como observado com emendas parlamentares, as transferências parecem confirmar o caráter redistributivo do texto constitucional e infraconstitucional com intenção de equidade fiscal.

Quanto ao porte, nota-se que municípios de pequeno porte receberam menores montantes, em média, enquanto municípios de grande porte beneficiaram-se com montantes maiores de transferências intergovernamentais. Esse fato até pode parecer contrariar o caráter redistributivo e/ou de equiparação fiscal das transferências pelo fato da literatura indicar as municipalidades de pequeno porte como os de baixos índices de desenvolvimento. No entanto, por envolver recursos de naturezas distintas (transferências obrigatórias e discricionárias), seria preciso analisar separadamente os dois tipos de transferências para poder apontar que o objetivo redistributivo não esteja sendo atendido quando mais direcionadas a municípios de grande porte.

Quando analisada a variável transferências intergovernamentais por ano de eleição municipal, nota-se que os municípios tiveram média maior de recebimento de recursos (17,59) em ano eleitoral, o que corrobora com a literatura que sugere a existência de mediação de recursos por oportunismos, como o aumento de transferências intergovernamentais para garantir o apoio eleitoral dos entes subnacionais ao ente central e o aumento dos esforços dos gestores dos governos locais em demandas por recursos (Soares & Melo, 2016; Veiga & Veiga, 2013; Araújo *et al.*, 2020, Gainza & Livert, 2021). Provavelmente essas demandas são atendidas com recursos de transferências voluntárias, decididas entre os atores políticos.

4.2. CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS

A fim de saber se as variáveis estão associadas, empregou-se a correlação de Pearson que testa a associação linear entre as variáveis. O coeficiente de Pearson (r) pode oscilar entre -1 e +1 para demonstrar a força da associação e se é negativa ou positiva (Hair *et al.*, 2005).

TABELA 8: MATRIZ DE CORRELAÇÃO

Variáveis	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
(1) AUTFISC	1.000										
(2) EMENDAS	0.317*	1.000									
(3) TRANSF	0.670*	0.545*	1.000								
(4) PIB_PER	0.521*	0.169*	0.329*	1.000							
(5) ANO_ELEIT	-0.028	-0.004	0.024	0.002	1.000						
(6) REG_S	0.131*	-0.046*	-0.074*	0.456*	0.000	1.000					
(7) REG_SE	0.116*	-0.087*	0.020	0.011	0.000	-0.508*	1.000				
(8) REG_N	-0.029	0.194*	0.010	0.015	0.000	-0.148*	-0.207*	1.000			
(9) REG_NE	-0.308*	0.040*	0.038	-0.548*	0.000	-0.325*	-0.453*	-0.132*	1.000		
(10) G_PORTE	0.494*	0.334*	0.652*	0.221*	0.000	0.019	0.061*	-0.071*	-0.078*	1.000	
(11) P_PORTE	-0.580*	-0.449*	-0.771*	-0.251*	0.000	0.021	-0.037	0.008	0.033	-0.656*	1.000

Fonte: Elaborada pela autora com base na saída do Stata®

Nota: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

Pela Tabela 9, verifica-se que a variável explicativa com maior intensidade de associação com a autonomia fiscal foi a variável transferências intergovernamentais (0,67), seguida da variável PIB *per capita* (0,52), ambas com correlação moderada significativa ao nível de 10%. A variável de emendas parlamentares apresentou associação pequena, mas definida, e positiva ao nível de 10% de significância.

Em relação aos preditores de controle, as variáveis referentes a município de pequeno porte (-0,58) e de grande porte (0,49) apresentaram associação moderada ao nível de significância de 10%. Enquanto município de pequeno porte apresentou associação negativa, a variável referente a município de grande porte demonstrou associação positiva, confirmando as premissas de que a autonomia e o tamanho pequeno do ente variam em direção opostas, enquanto autonomia e município de grande porte movimentam-se na mesma direção (Santos, 2003; Zanatto *et al.*, 2011, Vergolino, 2013; Haček, 2020).

Quanto às variáveis de controle das regiões geográficas, Sul e Sudeste apresentaram associação leve e positiva com significância de 10%. O Nordeste apresentou uma associação pequena, mas definida e negativa a 10% de significância com a autonomia fiscal. Tais constatações confirmam as suposições baseadas em Vergolino (2013) e Baião *et al.* (2017) de que regiões menos desenvolvidas possuem relação inversa com a autonomia fiscal, enquanto as regiões mais desenvolvidas possuem relação direta.

Embora a variável que indica ano eleitoral municipal tenha apresentado relação negativa, conforme o inferido na pesquisa, a associação não se mostrou significativa nem fortemente relacionada com a autonomia fiscal.

Conforme Hair *et al.* (2005), as variáveis explicativas devem ser estatisticamente independentes, pois altas correlações geram multicolinearidade. Ao investigar a existência de altas correlações, constatou-se associação forte (-0,77) entre transferências intergovernamentais e municípios de pequeno porte.

Foi, então, aplicado o teste do Fator de Inflação da Variância (FIV), considerado uma regra prática para detectar a multicolinearidade (Doane & Seward, 2008). Segundo Doane e Seward (2008), não existe limite no FIV, mas os autores confirmam que as pesquisas usualmente têm entendido que um valor acima de 10, limite também confirmado por Gujarati e Porter (2011), evidencia instabilidade nas estimativas de mínimos quadrados, o que pode requerer a remoção de variáveis. A Tabela 10, apresenta o teste do FIV, constatando-se inexistência de inflação forte.

TABELA 9: TESTE DO FATOR DE INFLAÇÃO DA VARIÂNCIA - FIV

Variáveis	VIF	1/VIF
REG_SE	7,28	0,13
REG_NE	6,45	0,15
REG_S	6,10	0,16
TRANSF	3,69	0,27
P_PORTE	2,78	0,36
REG_N	2,50	0,40
PIB_PER	2,17	0,46
G_PORTE	2,01	0,49
EMENDAS	1,52	0,65
ANO_ELEIT	1,00	0,99
Média VIF	3,55	-

Fonte: Elaborada pela autora com base na saída do Stata®

4.3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A estimação de dados longitudinais em painel pode ser realizada pelo modelo de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), pelo modelo de efeitos fixos e pelo modelo de efeitos aleatórios, para compará-los e chegar ao mais adequado à pesquisa (Gujarati & Porter, 2011).

Sucintamente, enquanto o modelo MQO (ou OLS - *Ordinary Least Squares*), considera os coeficientes constantes ao longo do tempo e entre os elementos da amostra, o modelo de efeitos fixos leva em conta a heterogeneidade dos indivíduos e a influência de cada um sobre a variável dependente, portanto, pressupõe que os valores dos interceptos variam entre os indivíduos, mas os coeficientes angulares de cada indivíduo mantêm-se invariante no tempo.

O modelo de efeitos aleatórios, por sua vez, faz a mesma suposição sobre os interceptos variarem de indivíduo a indivíduo, sem que se alterem ao longo do tempo. Porém, nesse modelo os interceptos são considerados variáveis aleatórias (Gujarati & Porter, 2011).

Foi realizada inicialmente a estimação pelo modelo MQO, estando seus resultados apresentados na Tabela 11.

TABELA 10: RESULTADO PELO MODELO MQO

Variáveis	MODELO 1			MODELO 2			MODELO 3			MODELO 4			MODELO 5		
	Coef.	P-valor	Sig.												
EMENDAS	-0.006	0.001	***	-0.007	0.001	***	-0.007	0.000	***	-0.004	0.023	**	-0.005	0.008	***
TRANSF	0.067	0.000	***	0.068	0.000	***	0.051	0.000	***	0.073	0.000	***	0.062	0.000	***
PIB_PER	0.061	0.000	***	0.061	0.000	***	0.061	0.000	***	0.032	0.000	***	0.034	0.000	***
ANO_ELEIT				-0.009	0.006	***							-0.009	0.005	***
G_PORTE							0.021	0.033	**				0.005	0.612	
P_PORTE							-0.040	0.000	***				-0.033	0.000	***
REG_S										-0.024	0.009	***	-0.024	0.007	***
REG_SE										-0.028	0.002	***	-0.027	0.002	***
REG_N										-0.053	0.000	***	-0.050	0.000	***
REG_NE										-0.086	0.000	***	-0.081	0.000	***
Constante	-1.547	0.000	***	-1.544	0.000	***	-1.222	0.000	***	-1.351	0.000	***	-1.137	0.000	***
N	1.760			1.760			1.760			1.760			1.760		
R2	0,5527			0,5547			0,5651			0,5908			0,5985		
F-test	687,06			519,21			453,24			373,58			276,83		
Prob>F	0.000			0.000			0.000			0.000			0.000		

O Modelo 1 trata-se da estimação somente com as variáveis explicativas: emendas, transferências e PIB *per capita*. O Modelo 2 inclui a variável ano de eleição municipal na estimação. O Modelo 3, por sua vez, estima as variáveis explicativas com a variável controle porte municipal. O Modelo 4 corresponde à estimação das variáveis explicativas com as preditoras de regiões geográficas. Por fim, o Modelo 5 apresenta o resultado da estimação com todas as variáveis do estudo.

Nota: *** p<.01, ** p<.05, * p<.10.

Fonte: Elaborada pela autora.

Pelo teste F, rejeitou-se a hipótese de todos os coeficientes serem estatisticamente iguais a zero e, como os resultados foram superiores a 10 ($F\text{-test} = 276,83$), considera-se que o modelo do estudo possui bom ajuste, embora outras variáveis possam vir a ser acrescentadas.

Quanto ao coeficiente de determinação (R^2), percebe-se no Modelo 1 que 55,27% da variação da autonomia fiscal pode ser explicada considerando somente as variáveis explicativas do modelo. Estimadas individualmente com as variáveis explicativas, as preditoras de controle que mais explicaram a variação da autonomia fiscal foram as regiões geográficas (Modelo 4), pois o coeficiente de determinação alcançou o poder de explicação de 59,08%. Quando inseridas todas as variáveis (Modelo 5), esse coeficiente não aumentou consideravelmente ($R^2 = 59,85\%$).

Analisando-se os p-valores, observa-se que a variável de emendas apresentou significância estatística ao nível de 1%, o que sugere a princípio a confirmação da hipótese H2 do estudo, constatando-se que emendas individuais têm relação inversa com a autonomia fiscal dos municípios brasileiros. No entanto, segundo metodologia de Gujarati e Porter (2011), é necessário comparar o resultado da estimação da regressão pelos demais modelos para escolher o mais apropriado à pesquisa.

Nesse sentido, pelo Teste de Hausman ($\text{Chi}^2 = 245,00$; $\text{Prob} > \text{Chi}^2 = 0,000$), o modelo de efeitos fixos apresenta-se como o mais adequado em relação ao modelo de efeitos aleatórios. E por fim, comparando-se o modelo de efeitos fixos com o MQO pelo Teste de Chow ($F \text{ test} = 34,36$; $\text{Prob} > F = 0,000$), o modelo de efeitos fixos apresenta-se também como o mais apropriado, embora não considere na estimação

as variáveis de região e porte, por não variarem no tempo. Seu resultado está apresentado na Tabela 12.

TABELA 11: RESULTADO PELO MODELO DE EFEITOS FIXOS

Variáveis	Coef.	P-valor	Sig.
EMENDAS	-0.0037808	0.000	***
TRANSF	-0.0709129	0.000	***
PIB_PER	0.0191459	0.014	**
ANO_ELEIT	-0.0030139	0.019	**
Constante	1.263	0.000	***
N	1.760		
R ²	0,3663		
F-test	33,48		
Prob>F	0.000		

Fonte: Elaborada pela autora

Nota: *** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .10$

Como se percebe, tanto a variável relativa às transferências intergovernamentais, quanto a variável de emendas foram estatisticamente significantes a 1%, confirmando as hipóteses H1 e H2 do estudo que supõem que transferências intergovernamentais e emendas parlamentares individuais têm relação inversa com a autonomia fiscal dos municípios brasileiros. Tais resultados mostram alinhamento aos estudos de Aragón e Gayoso (2005), Psycharis *et al.* (201), Taiwo (2020) e Pano (2021) que indicam que repasses constantes impactam negativamente a autonomia fiscal de entes subnacionais.

Com suporte em Taiwo (2020), os governos locais reduzem seus esforços de geração de receitas próprias diante do recebimento constante de repasses do governo central. Uma possível explicação é dada pela existência de corrupção, ineficiência no gerenciamento das receitas e problemas nos arranjos de descentralização, ao que

Massardi e Abrantes (2016) explicam como resultado da preguiça fiscal ou desinteresse dos gestores em estruturar a administração fazendária.

A fim de comparação, diferentemente do que ocorre em países subsaarianos (Masaki, 2018) e países marroquinos (Brun & Khdari, 2016), onde as transferências encorajam a arrecadação própria municipal e favorecem a autonomia fiscal, as evidências do estudo no Brasil corroboram com a sabedoria convencional em finanças públicas de que os repasses constantes do ente central na realidade prejudicam a autonomia fiscal dos governos locais.

Esse resultado, juntamente com os achados descritivos de baixos índices de autonomia fiscal dos municípios brasileiros, alinha-se à Teoria do Federalismo Fiscal de segunda fase, por indicar uma imperfeição na organização, nos ajustes dos estados federados e nos papéis e interesses dos atores envolvidos (Timmons & Broid, 2013; Psycharis *et al.*, 2016; Soares & Melo, 2016; Martínez-Vazquez *et al.*, 2017; Torrezan & Paiva, 2021).

Em relação especificamente às emendas parlamentares, o resultado detalha as transferências no nível de emendas individuais federais e indica que quanto maior o valor desses repasses, menor o índice de autonomia fiscal, desfavorecendo oportunidades de desenvolvimento de políticas locais próprias. Essa descoberta pode estar relacionada ao fato das emendas serem repasses discricionários, tipo de receita suscetível a negociações entre os atores do cenário político, que tendem a considerar aspectos políticos e eleitorais no seu direcionamento (Soares & Melo, 2016).

Tal característica, somada ao orçamento impositivo da EC 86/2015, pode ter levado os gestores municipais, movidos por objetivos pessoais de maximizar seu

próprio bem-estar e/ou interesses políticos e eleitorais, a confiar nas transferências de emendas federais individuais reduzindo o esforço arrecadatório, em sintonia com os estudos de Aragón e Gayoso (2005), Massardi e Abrantes (2016), Psycharis *et al.* (2016), Taiwo (2020) e Pano (2021).

Tomando, portanto, as emendas como uma medida da atuação parlamentar, os resultados sugerem que as decisões dos congressistas em termos de direcionamento das emendas tenderam a prejudicar o índice de autonomia das gestões municipais no período do estudo, sinalizando a necessidade de discussão de tais descentralizações, bem como da atuação dos congressistas e gestores municipais no federalismo fiscal em voga.

À luz de Aragón e Gayoso (2005), para quem uma saída para evitar comportamentos oportunistas seria exigir condições para o recebimento desses repasses pelas gestões locais, sugere-se para o caso brasileiro o estabelecimento de metas de ações de responsabilidade fiscal, como explorar a capacidade de arrecadação própria dos municípios, organizando a estrutura tributária, bem como estabelecer critérios de repasses que privilegiem gestões compromissadas com a otimização das receitas próprias.

Quanto a isso, Brun e Khdari (2016) também defendem que os formuladores de políticas devem atentar-se ao desenho do sistema de transferência para tirar vantagens da descentralização, evitando qualquer efeito negativo e desincentivos que surgem em um sistema mal definido, que é o que parece acontecer no caso da propositura das emendas e seus direcionamentos.

Os resultados também demonstram que a variável de anos de eleições municipais tem relação inversa com a autonomia, dado que o coeficiente foi significativo e negativo ao nível de 5% corroborando com a literatura que evidencia a diminuição dos esforços de tributação, bem como aumento dos esforços em garantir repasses com objetivos eleitorais (Veiga & Veiga, 2013; Braun & Trein, 2014; Soares & Melo, 2016; Araújo *et al.*, 2020; Taiwo, 2020, Gainza & Livert, 2021).

Esse achado fortalece os resultados da análise descritiva em que a autonomia fiscal apresentou percentuais relativamente menores em anos de eleição municipal. Da mesma forma, na análise descritiva das transferências intergovernamentais observou-se que em anos eleitorais os repasses são maiores que em anos sem pleito, o que reforçaria o estudo de Taiwo (2020) a respeito da existência de práticas de corrupção e ineficiência no gerenciamento local das receitas próprias.

O estudo traz, portanto, indícios da existência de comportamentos oportunistas dos gestores municipais brasileiros na tentativa de diminuir os custos políticos de manter ou aumentar a tributação em anos eleitorais, atitude prejudicial às finanças públicas municipais. Ou seja, parece haver a preocupação dos gestores locais com a manutenção do poder político em detrimento da otimização da arrecadação própria e geração de oportunidades de desenvolvimento autônomo local.

Além de indicar alinhamento à segunda geração da Teoria do Federalismo Fiscal sobre os gestores serem incentivados por interesses pessoais antes de buscarem o bem estar socioeconômico (Timmons & Broid, 2013; Psycharis *et al.*, 2016; Soares & Melo, 2016; Torrezan & Paiva, 2021), esse resultado também fortalece a Teoria dos ciclos políticos-eleitorais ao evidenciar mudanças na dinâmica dos

agentes públicos e no volume de recursos nesses períodos (Braun & Trein, 2014; Soares & Melo, 2016; Gama, 2019; Araújo *et al.*, 2020; Taiwo, 2020).

Por fim, a variável do PIB *per capita* apresentou relação positiva e estatisticamente significativa ao nível 5% de significância, indicando que quanto maior o PIB *per capita*, maior a autonomia fiscal do município. Tal resultado corrobora com a literatura que aponta sua relação positiva com a autonomia fiscal e o considera como um indicador da capacidade de exploração da base econômica de um ente para geração de receita própria e, conseqüentemente, fator favorável à autonomia fiscal dos governos locais (Zanatto *et al.* 2011; Rodrigues, 2011; Vergolino, 2013; Caetano *et al.*, 2017; STN, 2020).

Capítulo 5

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste estudo foi investigar a relação das emendas parlamentares federais individuais aprovadas nas Lei Orçamentárias Anuais e a autonomia fiscal dos municípios brasileiros, e os resultados indicam evidências de uma relação inversa sugerindo que tais repasses prejudicam a autonomia fiscal municipal.

Normativamente, as emendas parlamentares deveriam aperfeiçoar o planejamento orçamentário do Executivo, no entanto, a literatura tem indicado que na realidade tornaram-se um dos instrumentos da governabilidade no país, como uma moeda de troca entre Legislativo e Executivo. Na intenção de reduzir tal barganha, o congresso conseguiu a instituição da EC n. 86/2015, que, ao intensificar o papel do Legislativo em decisões orçamentárias, também aumentou a certeza dos fluxos desses repasses, internacionalmente conhecidos por alimentar práticas paroquialistas, conhecidas por *pork barrel policies*.

Como visto, o federalismo deve ter sua configuração pensada com base nos objetivos a serem alcançados pelo Estado, posto que as descentralizações não alcançam naturalmente a eficiência econômica (Bahl, 2000) e o seu desenho pode gerar efeitos fiscais negativos (Brun & Khdari, 2016). Nesse sentido, as evidências de relação inversa entre emendas e autonomia fiscal chamam a atenção para a configuração do federalismo adotado no país ao lançar luzes a respeito das consequências fiscais causadas pelas decisões dos parlamentares quando interferem na matéria orçamentária.

Conforme abordado, a autonomia fiscal refere-se à capacidade do ente gerar receitas (Psycharis *et al.*, 2016; Satola *et al.*, 2019; Torrezan & Paiva, 2021), indicando maiores oportunidades do governo realizar políticas de desenvolvimento próprias, sem necessidade de alinhamento aos programas do ente central (Satola *et al.*, 2019). Os resultados descritivos, no entanto, apontam um cenário de restrição para o empreendimento de tais políticas de desenvolvimento autônomas, posto que a média de autonomia fiscal dos municípios brasileiros foi cerca de 15,7%, evidenciando e confirmando problemas de dependência fiscal dos municípios, sobretudo nos considerados de pequeno porte e os localizados em regiões com menores índices de desenvolvimento, como Norte e Nordeste.

A pesquisa teve algumas limitações como a dificuldade de extração de dados fiscais da totalidade dos municípios beneficiados com emendas individuais e também não abordar os demais tipos de emendas. Outra limitação foi a impossibilidade de análise do período anterior à Emenda Constitucional n. 86/2015 dada a indisponibilidade de dados organizados de emendas individuais anteriores ao ano de 2016.

Em que pese tais limitações, entende-se que a pesquisa avançou na exploração da lacuna a respeito do orçamento impositivo, como sugerido por Soares e Melo (2016) e Graton *et al.* (2020), e especialmente na abordagem sobre autonomia fiscal em entes territoriais de um mesmo país, sinalizada por Psycharis *et al.* (2016), Masaki (2018) e Satola *et al.* (2019).

Nesse sentido, os achados contribuem com o conhecimento sobre o federalismo fiscal no contexto brasileiro, pois identifica as decisões orçamentárias

tomadas pelos parlamentares, caso das emendas, como fator relacionado à autonomia fiscal (Psycharis *et al.*, 2016; Satola *et al.*, 2019), bem como sugere a necessidade de repensar aspectos do federalismo adotado no país. E, por fim, também fortalece as evidências teóricas dos ciclos políticos-eleitorais ao indicar a existência de comportamentos oportunistas dos agentes públicos em ano de eleição municipal.

Como sugestão para futuras pesquisas, considera-se que *proxies* de ordem administrativa e fiscal, como as relacionadas à despesa, endividamento e à rigidez orçamentária poderiam ser acrescentadas no intuito de evidenciar o comportamento dos agentes públicos face ao recebimento de transferências, bem como medidas do nível de divulgação de informações contábeis e fiscais e o perfil econômico municipal contribuindo assim com a temática da autonomia fiscal e do federalismo no Brasil.

Além disso, diante da atualidade do debate nacional sobre emendas parlamentares e os expressivos valores públicos envolvidos, considera-se contributivo replicar a pesquisa utilizando-se as demais emendas parlamentares, como as de relator, as de bancada e as “especiais”, objetos das Emendas à Constituição nº 100/2019 e nº 105/2019, respectivamente, para conhecer seus prováveis impactos fiscais sobre gestões municipais.

REFERÊNCIAS

- Agranonik, M., & Hirakata, V. N. (2011). Cálculo de tamanho de amostra: proporções. *Clinical & Biomedical Research*, 31(3).
- Alston, L. J. (2005). Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 22(1), 87–114.
- Alves, T., Farenzena, N., Silveira, A. A. D., & Pinto, J. M. D. R. (2020). Implicações da pandemia da COVID-19 para o financiamento da educação básica. *Revista de Administração Pública*, 54, 979-993.
- Aragón, F. M., & Gayoso, V. J. (2005). Intergovernmental transfers and fiscal effort in Peruvian local governments. *Available at SSRN 773666*.
- Araújo, A. H. D. S., Santos, J. E. D., & Gomes, F. G. (2015). Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. *Revista de Administração Pública*, 49, 739-759.
- Araújo, R. J. R. de, Queiroz, D. B. de, Paulo, E., & Nobre, C. J. F. N. (2020). A Relação da Natureza das Transferências Governamentais e a Responsabilidade Fiscal de Governos Municipais Brasileiros. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 23(1), 124-140. Doi: http://dx.doi.org/10.21714/1984-3925_2020v23n1a8
- Bahl, R. (2000). Intergovernmental transfers in developing and transition countries: principles and practice. *Urban & Local Government*. [Working Paper N° 21097]. *The World Bank*. Recuperado em 30 agosto, 2021, de <https://documents1.worldbank.org/curated/en/236781468764725893/pdf/multi-page.pdf>
- Baião, A. L., da Cunha, A. S. M., & de Souza, F. S. R. N. (2017). Papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros. *Revista do Serviço Público*, 68(3), 583-610.
- Baião, A. L., Couto, C., & Jucá, I. C. (2018) A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 25, 47 – 86. Doi: <https://doi.org/10.1590/0103-335220182502>
- Bertholini, F., Pereira, C., & Renno, L. (2018). Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. *Governance*, 31(4), 701-720.
- Bijos, P. R. S. (2021). *Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica*. (Estudo Técnico N° 8/2021). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Recuperado em 12 setembro, 2021 de https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao

- Bird, R. M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: International lessons for developing countries. *World Development*, 30(6), 899-912.
- Brollo, F., & Nannicini, T. (2012). Tying Your Enemy's Hands in Close Races: The Politics of Federal Transfers in Brazil. *The American Political Science Review*, 106(4), 742–761.
- Brun, J. F., & El Khdari, M. (2016). The incentive effects of conditional and unconditional transfers on local own revenue generation: Empirical evidence from Moroccan municipalities. *CERDI*. Recuperado em 26 setembro, 2021 de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01285021/document>
- Caetano, C. C. R., Ávila, L. A. C, & e Tavares, M. (2017). A relação entre as transferências governamentais, a arrecadação tributária própria e o índice de educação dos municípios do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, 51 (5), 897-916.
- Calvo, M. C. M., Lacerda, J. T. D., Colussi, C. F., Schneider, I. J. C., & Rocha, T. A. H. (2016). Estratificação de municípios brasileiros para avaliação de desempenho em saúde. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, 25, 767-776.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1998). Brasília. Recuperado em 12 setembro, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Cruz, C. F. D., Macedo, M. Á. D. S., & Sauerbronn, F. F. (2013). Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. *Revista de Administração Pública*, 47, 1375-1399.
- Cruz, C. F. D., & Afonso, L. E. (2018). Gestão fiscal e pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal: evidências em grandes municípios. *Revista de Administração Pública*, 52, 126-148.
- Da Assunção Moutinho, J., & Kniess, C. T. (2017). Transferências titulares da União para os municípios brasileiros. *Revista de Gestão e Projetos*, 8 (1), 90-101.
- Dahlberg, M., Mörk, E., Rattsø, J., & Ågren, H. (2008). Using a discontinuous grant rule to identify the effect of grants on local taxes and spending. *Journal of Public Economics*, 92(12), 2320-2335.
- Dalmonech, L. F., Teixeira, A., & Sant'Anna, J. M. B. (2011). O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal nº101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 45 (4), 1173-1196.
- Doane, D. P., & Seward, L. E. (2008). *Estatística aplicada à administração e à economia*. São Paulo: McGraw-Hill.

- Dotto, A. H. C., dos Santos Schiavo, P., Bertolini, G. R. F., & DallAsta, D. (2021). Os impactos financeiros-orçamentários iniciais da crise da Covid-19 nos estados brasileiros e Distrito Federal. *Revista de Tecnologia Aplicada*, 10(2), 36-50.
- Emenda Constitucional n. 86 de 17 de março de 2015* (2015). Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Brasília. Recuperado em 04 julho, 2021, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc86.htm
- Fernandes, A. (25 mai., 2021). Governo muda regras para execução orçamentária das emendas de relator [Versão Eletrônica]. *Correio Brasiliense*. Recuperado em 08 setembro, 2021 de <https://www.correiobrasiliense.com.br/economia/2021/05/4926893-governo-muda-regras-para-execucao-orcamentaria-das-emendas-de-relator.html>
- Fioravante, D. G., Pinheiro, M. M. S., & Vieira, R. D. S. (2006). *Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento*. (Texto para discussão, Nº 1223). Brasília, DF: IPEA. Recuperado em 10 setembro, 2021 de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1742/1/TD_1223.pdf
- Firpo, S., Ponczek, V., & Sanfelice, V. (2015). The relationship between federal budget amendments and local electoral power. *Journal of Development Economics*, 116, 186–198. Doi:10.1016/j.jdeveco.2015.04.005
- Gama, R. B. (2019). Resultado Primário e Ciclo Político-eleitoral nos estados Brasileiros (1987-2010). *Dados*, 62.
- Gainza, X., & Livert, F. (2021). The electoral bias: the political economy of subnational transfers in Latin America. *Regional Studies*, 55(6), 1032-1045.
- Gil, A. C. (2021). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gontijo, V. (2013). *Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares*. (Estudo Técnico, Nº 10). Brasília, DF: Câmara dos Deputados. Recuperado em 11 julho, 2021, de <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/EST10.pdf>
- Graton, L. H. T., Bonacim, C. A. G., & Sakurai, S. N. (2020). Práticas de barganha política por meio da execução orçamentária federal. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1361-1381. Doi: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190399>
- Gujarati, D. N., & Porter, D. C. (2011). *Econometria básica*. Porto Alegre: Amgh Editora.

- Haček, M. (2020). Financial Autonomy of the Slovenian local government. *Journal of Comparative Politics*, 13(2).
- Hair, Jr., J., Babin, B., Money, A. H., & Samouel, P. (2005). *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Porto Alegre: Bookman.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020). *Estimativas de população publicadas no DOU*. Recuperado em 17 agosto, 2021 de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>).
- Lima, E. M., & Viana, P. R. N. (2017). As Relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, 2(2), 199-220.
- Limongi, F., & Figueiredo, A. (2005). Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo. *Dados*, 48, 737-776.
- Macedo, J. D. J., & Corbari, E. C. (2009). Efeitos da lei de responsabilidade fiscal no endividamento dos municípios brasileiros: uma análise de dados em painéis. *Revista Contabilidade & Finanças*, 20, 44-60.
- Martínez-Vázquez, J., Lago-Peñas, S., & Sacchi, A. (2017). The impact of fiscal decentralization: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 31(4), 1095-1129.
- Masaki, T. (2018). The impact of intergovernmental transfers on local revenue generation in Sub-Saharan Africa: Evidence from Tanzania. *World Development*, 106, 173-186.
- Massardi, W. D. O., & Abrantes, L. A. (2016). Dependência dos municípios de Minas Gerais em relação ao FPM. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 1(6), 173-187.
- Mendes, M. (2004). *Federalismo fiscal. Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 421-461.
- Mendes, M. J. & Dias, F.A.C. (2014). A PEC do Orçamento Impositivo. *Núcleo de Estudos e Pesquisas*, 149. Recuperado em 27 agosto, 2021, <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-149-a-pec-do-orcamento-impositivo>
- Moutinho, J. A. (2016). Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional. *Revista de Administração Pública*, 50(1), 151-166.

- Nascimento, P. (2021). Transparência nos municípios brasileiros: as dimensões porte populacional e região importam? *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, 7(2), 137-156.
- Neto, O. (11 jun., 2021). Emendas de relator-geral: somos todos responsáveis, escreve Orlando Neto [Versão Eletrônica]. *Poder 360º*. Acesso em 30 agosto, 2021, de <https://www.poder360.com.br/opiniao/congresso/emendas-de-relator-geral-somos-todos-responsaveis-escreve-orlando-neto/>
- Oliveira, C. L. D., & Ferreira, F. G. B. D. C. (2017). O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Sequência*, 183-212.
- Panao, R. A. L. (2021). Beyond Flypaper: Unconditional Transfers and Local Revenue Generation in the Philippines, 1992–2016. *International Journal of Public Administration*, 44(15), 1341-1354.
- Papcunová, V., & Gregáňová, R. H. (2021). Global impacts of COVID-19 on the financing of local self-governments: Evidence from Slovak municipalities. *EDP Sciences*. In SHS Web of Conferences, 92.
- Portaria Interministerial n. 78, de 26 de fevereiro de 2019* (2019). Dispõe sobre procedimentos e prazos para operacionalização das emendas parlamentares individuais de execução obrigatória, bem como sobre procedimentos e prazos para a superação de impedimentos de ordem técnica, em atendimento ao disposto no art. 166, §§ 9º a 18, da Constituição Federal. Brasília. Recuperado em 14 setembro, 2021, de <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/plataforma-mais-brasil/noticias-e-eventos/noticias/2019/fevereiro/portaria-interministerial-no-78-de-26-de-fevereiro-de-2019>
- Portela, G. Z., & Ribeiro, J. M. (2011). A sustentabilidade econômico-financeira da Estratégia Saúde da Família em municípios de grande porte. *Ciência & Saúde Coletiva*, 16, 1719-1732.
- Psycharis, Y., Zoi, M., & Iliopoulou, S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Government and Policy*, 34(2), 262-280.
- Resolução do Congresso Nacional n. 01 de 2006* (2006). Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília. Recuperado em 24 julho, 2021, de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>
- Rodrigues, T. A. (2019). Emendas parlamentares individuais: a relação entre os poderes executivo e legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional

86/2015. *Revista Orçamento em Discussão*, 045. Recuperado em 17 julho, 2021, de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015>.

Santos, A. M. S. P. (2003). Reforma do Estado, descentralização e autonomia financeira dos municípios. *Revista de Administração Mackenzie*, 4(2).

Santos, N. C. B., & Gasparini, C. E. (2020). Orçamento impositivo e relação entre poderes no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 339-396.

Sari, P., Garvera, R. R., & Sihabudin, A. A. (2019). What is the Contribution of Local Original Revenue to Regional Financial Independent?. *Journal of Public Administration Studies*, 3(2), 78-81.

Satoła, Ł., Standar, A., & Kozera, A. (2019). Financial autonomy of local government units: Evidence from Polish rural municipalities. *Lex Localis*, 17(2), 321-342.

Secretaria do Tesouro Nacional [STN] (2020). Boletim de Finanças Públicas dos Entes Subnacionais. Recuperado em 30 agosto, 2021, de https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:34026.

Secretaria do Tesouro Nacional [STN] (2016). O que você precisa saber sobre as transferências fiscais da União. Recuperado em 02 setembro, 2021, de https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4540

Sharpe, N. R., Veaux, R. D. D., & Velleman, P. F. (2011). *Estatística aplicada*. Porto Alegre: Bookman.

Silva, M. S. (2005). Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. *Nova Economia*, 15(1), 117-137.

Silva, W. A. D. O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53, 415-431.

Soares, M. M., & Melo, B. G. (2016). Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 50(4), 539-561.

Soares, A. M., Duarte, E. C., & Merchan-Hamann, E. (2020). Tendência e distribuição da taxa de mortalidade por homicídios segundo porte populacional dos municípios do Brasil, 2000 e 2015. *Ciência & Saúde Coletiva*, 25, 1147-1156.

- Taiwo, K. (2020). Intergovernmental Transfers and Own Revenues of Subnational Governments in Nigeria. *Forthcoming, Review of Public Economics*, https://hpe-rpe.org/wpfd_file/intergovernmental-transfers-and-own-revenues-of-subnational-governments-in-nigeria.
- Teodorovicz, J., Stemberg, P. T. C., & de Moura Borges, A. (2021). O IPTU na crise arrecadatória decorrente da pandemia (covid-19). *Revista de Direito da Cidade*, 13(2), 631-661.
- Timmons, J. F., & Broid, D. (2013). The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico. *Publius: The Journal of Federalism*, 43(4), 551–579.
- Torrezan, R. G. A., & Paiva, C. C. D. (2021). A crise fiscal dos estados e o Regime de Recupera o Fiscal: o d j  vu federativo. *Revista de Administra o Pública*, 55, 716-735.
- Veiga, L. G., & Veiga, F. J. (2011). Intergovernmental fiscal transfers as pork barrel. *Public Choice*, 155(3-4), 335–353.
- Vergolino, J. R. O. (2013). *Federalismo e Autonomia Fiscal dos governos estaduais no Brasil: notas sobre o período recente (1990-2010)* (Texto para discussão, N  1098). IPEA. Brasília, DF: IPEA. Recuperado em 31 agosto, 2021 de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2909/1/TD_1908.pdf
- Virgillito, S. B. (2017). *Estatística Aplicada*. São Paulo: Saraiva.
- Wakim, E. A. de M., Wakim, V. R., & Lima, J. E. de. (2019). Perfil de arrecada o dos municípios do Estado de Minas Gerais: análise antes e depois do advento da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Contabilidade Vista & Revista*, 29(3), 1-22.
- Zanatto, N., Kroth, D. C., & Rodrigues, M. P. (2011). Desempenho fiscal dos municípios catarinenses e seus determinantes: uma análise econométrica para o período de 2000 a 2008. *Perspectiva Econ mica*, 7(2), 78-92.

APÊNDICE A – MUNICÍPIOS DA AMOSTRA

Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF
1 Açucena	MG	19 Ângulo	PR	37 Banzaê	BA	55 Caatiba	BA
2 Adamantina	SP	20 Anitápolis	SC	38 Barão de Cocais	MG	56 Cacaúlândia	RO
3 Agrolândia	SC	21 Antônio Olinto	PR	39 Barro Alto	GO	57 Cachoeirinha	TO
4 Água Branca	PI	22 Aparecida	SP	40 Bela Vista de Goiás	GO	58 Cacimba de Areia	PB
5 Águas Mornas	SC	23 Apiaí	SP	41 Belém do Brejo da Cruz	PB	59 Caculé	BA
6 Alagoa Nova	PB	24 Aracitaba	MG	42 Bezerras	PE	60 Caetés	PE
7 Alcobça	BA	25 Arapuã	PR	43 Bom Despacho	MG	61 Cafelândia	SP
8 Alfredo Wagner	SC	26 Arara	PB	44 Bonfinópolis	GO	62 Caldas Novas	GO
9 Alpinópolis	MG	27 Arceburgo	MG	45 Bonfinópolis de Minas	MG	63 Camacho	MG
10 Alto Alegre	RR	28 Arcos	MG	46 Bonito	BA	64 Camalaú	PB
11 Alto Caparaó	MG	29 Arcoverde	PE	47 Bonito de Minas	MG	65 Camaragibe	PE
12 Álvares Machado	SP	30 Aroeiras	PB	48 Bonópolis	GO	66 Cambira	PR
13 Alvinópolis	MG	31 Arroio Trinta	SC	49 Borda da Mata	MG	67 Campo Belo do Sul	SC
14 Amparo de São Francisco	SE	32 Assaí	PR	50 Botelhos	MG	68 Campo Bom	RS
15 Amparo do Serra	MG	33 Astorga	PR	51 Bragança Paulista	SP	69 Campo Novo de Rondônia	RO
16 Ampére	PR	34 Auriflama	SP	52 Brasilândia do Sul	PR	70 Canas	SP
17 Anahy	PR	35 Bacabeira	MA	53 Brejo dos Santos	PB	71 Capão Alto	SC
18 Andorinha	BA	36 Balneário Barra do Sul	SC	54 Bugre	MG	72 Capim Grosso	BA
Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF

73	Capinópolis	MG	99	Coronel Martins	SC	117	Entre Rios	SC	135	Franco da Rocha	SP
74	Capivari	SP	100	Córrego Danta	MG	118	Espigão D'Oeste	RO	136	General Carneiro	PR
75	Capivari de Baixo	SC	101	Crucilândia	MG	119	Espírito Santo	RN	137	Gentio do Ouro	BA
76	Carazinho	RS	102	Cruz das Almas	BA	120	Esplanada	BA	138	Governador Jorge Teixeira	RO
77	Carbonita	MG	103	Cruzeiro do Sul	AC	121	Estância	SE	139	Grandes Rios	PR
78	Cardoso	SP	104	Cunha Porã	SC	122	Esteio	RS	140	Gravatá	PE
79	Cardoso Moreira	RJ	105	Diamante D'Oeste	PR	123	Estiva Gerbi	SP	141	Gravataí	RS
80	Carmo da Cachoeira	MG	106	Dionísio	MG	124	Estreito	MA	142	Guaíba	RS
81	Carmo do Rio Claro	MG	107	Divino das Laranjeiras	MG	125	Faxinal dos Guedes	SC	143	Guapirama	PR
82	Carmópolis de Minas	MG	108	Dobrada	SP	126	Feijó	AC	144	Guarani	MG
83	Carvalhos	MG	109	Dom Cavati	MG	127	Feira de Santana	BA	145	Gurupi	TO
84	Castro Alves	BA	110	Domingos Martins	ES	128	Feira Nova	SE	146	Holambra	SP
85	Cataguases	MG	111	Dourados	MS	129	Felício dos Santos	MG	147	Ibatiba	ES
86	Caxias do Sul	RS	112	Doutor Pedrinho	SC	130	Flórida Paulista	SP	148	Ibipeba	BA
87	Choró	CE	113	Doutor Ulysses	PR	131	Formoso	MG	149	Ibirarema	SP
88	Chupinguaia	RO	114	Duartina	SP	132	Fortaleza de Minas	MG	150	Ibirité	MG
89	Cipó	BA	115	Echaporã	SP	133	Fortim	CE	151	Ibititá	BA
90	Colatina	ES	116	Engenheiro Beltrão	PR	134	Francisco Beltrão	PR	152	Iepê	SP

Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF
153 Igaci	AL	171 Itararé	SP	189 Jussara	BA	207 Mangueirinha	PR
154 Igarapava	SP	172 Itatiba do Sul	RS	190 Ladainha	MG	208 Manhuaçu	MG
155 Iguape	SP	173 Ituiutaba	MG	191 Lagoa Formosa	MG	209 Maracajá	SC
156 Imperatriz	MA	174 Ivorá	RS	192 Laguna	SC	210 Marilena	PR
157 Indianópolis	PR	175 Jaborá	SC	193 Lajeado Grande	SC	211 Mariópolis	PR
158 Inimutaba	MG	176 Jacarezinho	PR	194 Lajedão	BA	212 Marliéria	MG
159 Ipanema	MG	177 Jaguaré	ES	195 Leme	SP	213 Martinópolis	SP
160 Ipiaú	BA	178 Jaguaruna	SC	196 Lidianópolis	PR	214 Mata de São João	BA
161 Ipuiúna	MG	179 Jales	SP	197 Limeira do Oeste	MG	215 Miradouro	MG
162 Iracema do Oeste	PR	180 Jardim Alegre	PR	198 Lindoeste	PR	216 Mirante da Serra	RO
163 Irineópolis	SC	181 Jaru	RO	199 Lindóia do Sul	SC	217 Miraselva	PR
164 Itabaiana	PB	182 Jati	CE	200 Lindolfo Collor	RS	218 Mirassol	SP
165 Itaberaba	BA	183 Jequitibá	MG	201 Luisburgo	MG	219 Montalvânia	MG
166 Itabi	SE	184 Jequitinhonha	MG	202 Machadinho D'Oeste	RO	220 Monte Alegre do Sul	SP
167 Itaguaçu da Bahia	BA	185 Jericó	PB	203 Madre de Deus	BA	221 Monte Castelo	SC
168 Itapeva	MG	186 João Lisboa	MA	204 Mãe d'Água	PB	222 Monteiro Lobato	SP
169 Itaporã	MS	187 Joaquim Felício	MG	205 Mafra	SC	223 Montes Claros	MG
170 Itaquaquecetuba	SP	188 Juatuba	MG	206 Major Gercino	SC	224 Montividiu	GO
Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF	Nº MUNICÍPIOS	UF

225	Munhoz de Melo	PR	243	Paraguaçu Paulista	SP	261	Piratininga	SP	279	Ribeirão Corrente	SP
226	Muritiba	BA	244	Paraíba do Sul	RJ	262	Piratuba	SC	280	Ribeirão Preto	SP
227	Muzambinho	MG	245	Paripiranga	BA	263	Pirpirituba	PB	281	Rio Azul	PR
228	Nova América	GO	246	Patrocínio Paulista	SP	264	Planaltino	BA	282	Rio Negrinho	SC
229	Nova Floresta	PB	247	Paudalho	PE	265	Planura	MG	283	Riozinho	RS
230	Nova Itarana	BA	248	Paula Cândido	MG	266	Ponta Grossa	PR	284	Roca Sales	RS
231	Nova Mamoré	RO	249	Pedro Canário	ES	267	Ponte Alta do Norte	SC	285	Rubelita	MG
232	Nova Olímpia	PR	250	Pelotas	RS	268	Potengi	CE	286	Ruy Barbosa	RN
233	Nova Resende	MG	251	Penápolis	SP	269	Pouso Alegre	MG	287	Sabino	SP
234	Nova Tebas	PR	252	Petrolândia	PE	270	Pouso Alto	MG	288	Sabinópolis	MG
235	Nova Venécia	ES	253	Petrolina de Goiás	GO	271	Presidente Castello Branco	SC	289	Santa Amélia	PR
236	Otacílio Costa	SC	254	Piedade dos Gerais	MG	272	Presidente Juscelino	MG	290	Santa Clara d'Oeste	SP
237	Ouro Branco	AL	255	Pimenta	MG	273	Propriá	SE	291	Santa Ernestina	SP
238	Ouro Preto do Oeste	RO	256	Pimenteiras do Oeste	RO	274	Rancho Queimado	SC	292	Santa Luzia D'Oeste	RO
239	Pacaembu	SP	257	Pindamonhangaba	SP	275	Remanso	BA	293	Santa Maria do Salto	MG
240	Palhoça	SC	258	Pinheiral	RJ	276	Renascença	PR	294	Santa Rita de Ibitipoca	MG
241	Palma	MG	259	Pintadas	BA	277	Reserva	PR	295	Santa Teresinha	BA
242	Palmital	SP	260	Pirapozinho	SP	278	Riacho dos Cavalos	PB	296	Santo Amaro do Maranhão	MA

Nº	MUNICÍPIOS	UF	Nº	MUNICÍPIOS	UF	Nº	MUNICÍPIOS	UF	Nº	MUNICÍPIOS	UF
297	Santo André	PB	311	São Lourenço	MG	325	Severínia	SP	339	Torrinha	SP
298	Santo Antônio de Posse	SP	312	São Mateus do Sul	PR	326	Simolândia	GO	340	Tremembé	SP
299	Santo Antônio do Planalto	RS	313	São Miguel do Guaporé	RO	327	Sinimbu	RS	341	Trombas	GO
300	Santos Dumond	MG	314	São Miguel do Tapuio	PI	328	Sinop	MT	342	Tupã	SP
301	São Domingos	SC	315	São Sebastião da Bela Vista	MG	329	Sombrio	SC	343	Umuarama	PR
302	São Domingos das Dores	MG	316	São Sebastião do Alto	RJ	330	Surubim	PE	344	Uruana de Minas	MG
303	São Geraldo do Baixio	MG	317	São Sebastião do Anta	MG	331	Tapiramutá	BA	345	Valinhos	SP
304	São João da Boa Vista	SP	318	São Sebastião do Maranhão	MG	332	Taquarituba	SP	346	Várzea Paulista	SP
305	São João do Oriente	MG	319	São Sebastião do Paraíso	MG	333	Tavares	PB	347	Vazante	MG
306	São João do Pau d'Alho	SP	320	Sapucaia do Sul	RS	334	Teixeiras	MG	348	Viana	ES
307	São João do Rio do Peixe	PB	321	Serra do Mel - RN	RN	335	Terra Boa	PR	349	Viçosa	MG
308	São Jorge do Ivaí	PR	322	Serra Preta - BA	BA	336	Terra de Areia	RS	350	Vidal Ramos	SC
309	São José do Cerrito	SC	323	Serranos	MG	337	Terra Roxa	PR	351	Xapuri	AC
310	São José dos Pinhais	PR	324	Serro	MG	338	Terra Santa	PA	352	Xaxim	SC