

ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

**GRAU DE DEPENDÊNCIA DOS REPASSES INTERGOVERNAMENTAIS NAS
RECEITAS PÚBLICAS E O INDIVIDAMENTO MUNICIPAL**

Jordana Barros Mendes¹

Prof. Manuel Bandeira dos Santos Neto

2

RESUMO

A pesquisa analisou o grau de dependência dos municípios de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais e como essa estrutura influencia seus níveis de endividamento e sua autonomia financeira, fundamentando-se no federalismo fiscal brasileiro e em autores como Afonso e Castro (2019), Rezende (2010), Meirelles (2013), Giambiagi e Além (2016) e Arretche (2012). Adotou-se uma metodologia qualitativa, com revisão bibliográfica e análise documental de dados provenientes do Tesouro Nacional, Siconfi e IBGE, permitindo compreender como a limitação da base tributária própria e a forte dependência de repasses como FPM e ICMS moldam a capacidade de gestão fiscal dos municípios. Os resultados indicam que, embora as transferências sejam essenciais para viabilizar políticas públicas e reduzir desigualdades regionais, elas também criam uma relação de dependência estrutural que fragiliza a autonomia municipal e limita o planejamento orçamentário, ao mesmo tempo em que restringe o acesso ao crédito e compromete a sustentabilidade fiscal. Conclui-se que a elevada dependência de receitas externas, associada à dificuldade de expansão da arrecadação própria, reforça desigualdades federativas e evidencia a necessidade de fortalecer a gestão tributária local e aperfeiçoar os critérios de repartição de recursos, de modo a promover maior equilíbrio entre autonomia, descentralização e responsabilidade fiscal.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Autonomia municipal; Transferências; Receitas públicas; Endividamento.

¹ Nome do Autor; Titulação; E-mail.

² Nome do Orientador; Titulação; E-mail.

1 INTRODUÇÃO

O modelo federativo brasileiro é resultado de um processo histórico de descentralização política, administrativa e fiscal, consolidado a partir da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna estabeleceu as bases para um Estado descentralizado, conferindo à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios autonomia política, administrativa e financeira. Essa estrutura buscou fortalecer o princípio do federalismo cooperativo, no qual os entes federados atuam de forma coordenada para atender às demandas sociais e promover o desenvolvimento equilibrado das regiões.

Nesse contexto, o federalismo fiscal surge como um dos pilares fundamentais da organização do Estado brasileiro. Trata-se do conjunto de regras, princípios e instrumentos que definem a repartição de competências tributárias e de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, bem como os mecanismos de redistribuição de recursos financeiros. Em teoria, esse modelo visa assegurar que todos os entes federativos disponham de meios suficientes para o cumprimento de suas funções públicas. Contudo, a prática revela uma concentração significativa de receitas na esfera federal, que acaba por reforçar a dependência financeira dos estados e, principalmente, dos municípios em relação às transferências intergovernamentais.

Os municípios brasileiros assumem papel central na implementação de políticas públicas essenciais, como saúde, educação, saneamento, transporte e assistência social. Entretanto, a capacidade de arrecadação própria desses entes é bastante desigual e, em muitos casos, extremamente limitada. Municípios de pequeno porte, especialmente aqueles localizados em regiões de menor dinamismo econômico, possuem uma base tributária estreita, com baixa geração de receitas provenientes de tributos como o Imposto sobre Serviços (ISS), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e as taxas municipais. Em decorrência disso, esses municípios dependem, em grande medida, das transferências de recursos da União e dos estados para garantir o funcionamento de suas administrações e a prestação de serviços básicos à população.

Entre os principais instrumentos de transferência destacam-se o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previsto no artigo 159 da Constituição Federal, as transferências constitucionais vinculadas à arrecadação de impostos federais e

estaduais e as transferências voluntárias, realizadas por meio de convênios ou programas específicos. Em muitos municípios pequenos, essas transferências representam mais de 70% da receita total, o que evidencia sua importância para a manutenção das finanças públicas locais. Contudo, essa dependência excessiva gera efeitos estruturais relevantes: compromete a autonomia financeira e administrativa, restringe a capacidade de planejamento e dificulta a implementação de políticas públicas sustentáveis de longo prazo. Como observa Rezende (2010), a forte centralização das receitas na União e a consequente dependência dos repasses moldam um federalismo assimétrico, no qual os municípios exercem suas competências constitucionais de forma limitada pela fragilidade de sua capacidade fiscal.

Além disso, a dependência dos repasses intergovernamentais tem implicações diretas sobre o nível de endividamento dos municípios. Em períodos de queda nas transferências ou de retração econômica, muitos gestores recorrem ao endividamento público como alternativa para suprir deficiências orçamentárias ou financiar investimentos, o que pode comprometer a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazos. Essa situação é agravada por fatores externos, como crises fiscais e mudanças nas regras de distribuição de recursos, e internos, como fragilidades na gestão financeira, ineficiência arrecadatória e baixo controle de gastos.

Portanto, compreender o grau de dependência dos municípios de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais e seus reflexos sobre o endividamento e a autonomia financeira municipal é fundamental para avaliar os desafios do federalismo fiscal brasileiro. Diante desse contexto, emerge a seguinte questão central que orienta este trabalho: A elevada dependência dos municípios brasileiros de pequeno porte em relação aos repasses da União e dos estados compromete sua autonomia e sustentabilidade fiscal?

Nesse viés, esse estudo se propõe analisar o grau de dependência dos municípios brasileiros de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais e sua correlação com os níveis de endividamento municipal, identificando seus impactos sobre a autonomia financeira e a gestão fiscal local. Ademais, o presente estudo tem como foco a análise dos municípios brasileiros de pequeno porte, definidos, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), como aqueles com população inferior a 50 mil habitantes. O recorte

temporal compreende o período de 2015 a 2024, abrangendo uma década marcada por importantes desafios econômicos, políticos e sociais. Essa delimitação permite observar tendências recentes de arrecadação, endividamento e equilíbrio fiscal, além de capturar os efeitos de crises e políticas públicas que influenciaram a dinâmica das finanças municipais.

A relevância deste estudo se manifesta em múltiplas dimensões. No âmbito acadêmico, a pesquisa contribui para o aprofundamento teórico sobre o federalismo fiscal e a sustentabilidade das finanças públicas municipais, campos que ainda carecem de estudos empíricos atualizados e voltados especificamente para municípios de pequeno porte.

No âmbito prático, a importância da pesquisa reside na sua potencial contribuição para o planejamento fiscal e a gestão pública municipal. Ao identificar os fatores que intensificam a dependência de repasses intergovernamentais e relacioná-los aos níveis de endividamento, o estudo oferece subsídios para a formulação de políticas públicas e estratégias administrativas mais eficazes. Além disso, a reflexão sobre alternativas de fortalecimento da arrecadação própria e de melhoria na eficiência da gestão financeira pode auxiliar gestores a desenvolver práticas que reduzam a vulnerabilidade fiscal e promovam maior sustentabilidade das contas públicas locais.

A análise realizada pretende não apenas identificar os níveis de dependência e endividamento, mas também estimular a reflexão sobre novos caminhos para o fortalecimento da arrecadação própria, da gestão eficiente dos recursos e da autonomia local. Dessa forma, o estudo contribuirá tanto para o aprimoramento das práticas de gestão pública quanto para o avanço do debate acadêmico sobre o federalismo fiscal brasileiro e o desenvolvimento equilibrado entre os entes federativos.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E/OU DESENVOLVIMENTO

Nesse tópico, iremos apresentar e discutir a literatura que fundamenta a presente investigação.

2.1 Federalismo Fiscal, Repartição de Receitas e Dependência Municipal dos Repasses Intergovernamentais

O federalismo fiscal brasileiro constitui a base da organização administrativa e financeira do Estado, determinando como competências e recursos são distribuídos entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sua estrutura atual resulta de um longo processo histórico, iniciado ainda na Constituição Imperial de 1824, mas consolidado de forma decisiva apenas com a Constituição Federal de 1988, que ampliou significativamente a descentralização político-administrativa e fortaleceu a autonomia dos entes subnacionais. Essa descentralização, entretanto, não eliminou as profundas desigualdades na capacidade arrecadatória entre os entes federativos, o que influencia diretamente o grau de dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais e condiciona sua capacidade de enfrentar o problema do endividamento público.

Gadelha (2018) observa que a evolução do federalismo fiscal brasileiro é marcada pela busca de equilíbrio entre autonomia e cooperação, visando garantir que cada ente federado disponha dos meios necessários para implementar políticas públicas eficazes. Contudo, a autonomia prevista constitucionalmente, política, administrativa e financeira, só se concretiza quando acompanhada de condições materiais adequadas, conforme destacam Meirelles (2013) e Di Pietro (2018). Na prática, essa autonomia é desigual: enquanto a União concentra as principais bases tributárias, os municípios, responsáveis por políticas essenciais, operam com recursos próprios restritos e forte dependência dos repasses.

A Constituição de 1988 estruturou um modelo de federalismo cooperativo e descentralizado, com divisão de competências estabelecida entre os artigos 21 e 30. A União detém competências exclusivas de escala nacional; os Estados exercem competências residuais; e os Municípios assumem responsabilidades diretamente ligadas às demandas cotidianas da população, como educação básica, saúde e serviços urbanos. Rezende (2006) ressalta que essa distribuição aproxima a gestão pública das realidades locais, mas sua eficácia depende da forma como as receitas são repartidas. Quando a responsabilidade de gasto não é acompanhada da correspondente capacidade de arrecadação, surge um desequilíbrio estrutural que compromete a autonomia municipal e aprofunda a dependência de transferências federais e estaduais.

Nesse contexto, os mecanismos de transferência intergovernamental, especialmente o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de

Participação dos Estados (FPE), a cota-parte do ICMS e do IPVA tornam-se componentes centrais do financiamento local. Giambiagi e Além (2016) observam que a Constituição de 1988 ampliou a participação dos municípios na receita nacional, mas essa ampliação foi insuficiente diante da expansão das atribuições municipais, sobretudo nas áreas sociais. Assim, as transferências passaram a representar, em muitos municípios, a principal e às vezes quase única fonte de receita pública.

O resultado é uma dependência fiscal estrutural. Mendes (2018) destaca que, em grande parte dos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, entre 70% e 90% das receitas são provenientes de repasses constitucionais ou voluntários. Essa dependência reduz a margem de planejamento financeiro, limita o investimento, fragiliza a gestão fiscal e contribui para o crescimento do endividamento municipal. Quando as receitas próprias são insuficientes para sustentar gastos correntes e políticas essenciais, o município passa a recorrer a operações de crédito, renegociações de dívidas e atrasos em pagamentos, mecanismos estes que aliviam momentaneamente o caixa, mas aprofundam a fragilidade fiscal no longo prazo.

Além disso, o modelo atual apresenta problemas de coordenação federativa. A sobreposição de competências, a ausência de clareza na divisão de responsabilidades e a dependência de repasses condicionados criam um ambiente de incerteza e vulnerabilidade financeira para os municípios. Rezende (2010) argumenta que o equilíbrio federativo exige não apenas uma repartição justa de receitas, mas um arranjo cooperativo que garanta previsibilidade e coerência na execução das políticas públicas. Quando isso não ocorre, muitos municípios tornam-se meros executores de programas federais, sem autonomia para planejar sua estrutura de gasto ou desenvolver estratégias fiscais próprias.

Portanto, o federalismo fiscal e o sistema de repartição de receitas têm impacto direto no grau de dependência dos municípios e, conseqüentemente, em sua capacidade de evitar o endividamento. Municípios com baixa capacidade arrecadatória e forte dependência de repasses enfrentam maior dificuldade para honrar obrigações, realizar investimentos e manter o equilíbrio fiscal. A descentralização prevista na Constituição não se converteu plenamente em

autonomia efetiva, sobretudo para os municípios menores, que seguem vulneráveis às oscilações das transferências e à rigidez das exigências legais de gasto mínimo.

2.2 Princípios de Autonomia, Descentralização e Cooperação no Federalismo Fiscal Brasileiro

A autonomia, a descentralização e a cooperação constituem pilares indissociáveis do federalismo brasileiro. A autonomia, prevista no artigo 18 da Constituição Federal, garante aos entes federativos capacidade de auto-organização, autogoverno e autoadministração, nas dimensões política, administrativa e financeira (Meirelles, 2013; Giambiagi; Além, 2016). Contudo, essa autonomia, especialmente a financeira, mostra-se limitada na prática, sobretudo nos municípios de pequeno porte, cuja base tributária reduzida os torna dependentes das transferências intergovernamentais, fragilizando o exercício pleno de suas competências (Rezende, 2006; Di Pietro, 2018).

A descentralização, por sua vez, busca aproximar as políticas públicas das demandas sociais ao transferir competências e responsabilidades para Estados e Municípios, fortalecendo a participação cidadã e a eficiência da gestão. Entretanto, a descentralização fiscal no Brasil é marcada pela assimetria entre receitas e gastos, pois, embora os municípios tenham recebido amplas atribuições, as principais fontes de financiamento permanecem concentradas na União, gerando dependência e limitações na capacidade de planejamento (Rezende, 2010; Arretche, 2012).

Nesse cenário, o princípio da cooperação surge como elemento essencial para integrar os entes federados, permitindo ações articuladas por meio de convênios, transferências voluntárias e consórcios públicos, de modo a evitar a fragmentação e promover políticas públicas mais eficazes (Ferreira, 2019; Mendes, 2018). Assim, autonomia, descentralização e cooperação formam um sistema complementar: autonomia sem descentralização torna-se formal; descentralização sem cooperação leva à desarticulação; e cooperação sem autonomia configura subordinação. O equilíbrio entre esses princípios é indispensável para um federalismo fiscal mais eficiente, especialmente em municípios pequenos, onde fragilidades estruturais tornam ainda mais urgente o fortalecimento institucional e a coordenação entre os entes federativos.

2.3 Receitas Públicas Municipais

Para Giambiagi e Além (2016), as receitas públicas municipais constituem a base financeira que permite ao Estado local cumprir suas funções administrativas, econômicas e sociais, compondo o conjunto de ingressos que viabilizam a operação contínua da máquina pública e a implementação de políticas essenciais. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Brasil, 2023), tais receitas correspondem a ingressos definitivos que se incorporam ao patrimônio municipal, distinguindo-se de ingressos meramente transitórios, como depósitos e cauções, classificados como extraorçamentários. A compreensão dessas categorias é fundamental para assegurar transparência, precisão contábil e aderência aos princípios da responsabilidade fiscal.

Segundo Afonso e Araújo (2020) e Resende (2015), a classificação das receitas públicas envolve múltiplas dimensões, abrangendo natureza, origem e finalidade. As receitas correntes financiam despesas cotidianas e políticas permanentes, enquanto as receitas de capital sustentam investimentos e amortizações. Outro critério essencial é a distinção entre receitas originárias, oriundas da exploração do patrimônio público, e receitas derivadas, resultantes da atividade tributária estatal, estas últimas constituindo a principal fonte de financiamento do setor público (Meirelles, 2013). No âmbito municipal, essa estrutura evidencia os limites da autonomia financeira local, especialmente em municípios de pequeno porte, onde a base tributária é reduzida e a arrecadação própria, derivada principalmente de IPTU, ISS e ITBI, revela-se insuficiente para suprir as demandas crescentes de serviços públicos (Machado Júnior, 2018).

Nesse cenário, as transferências intergovernamentais assumem papel determinante para o equilíbrio das finanças locais. Instrumentos como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), as cotas-parte do ICMS e as transferências voluntárias constituem, para a maioria dos municípios, a principal fonte de receita disponível. Conforme dados do Tesouro Nacional (Brasil, 2023), mais de 70% dos municípios brasileiros dependem dessas transferências para compor mais da metade de sua receita corrente, revelando um padrão estrutural de dependência fiscal. Embora essenciais para a redução de desigualdades e para o financiamento de políticas públicas, esses repasses expõem os municípios a vulnerabilidades, pois reduzem a autonomia financeira, limitam a capacidade de planejamento e tornam a gestão local sensível às oscilações de arrecadação da União e dos estados. Assim,

o grau de dependência financeira medido pela relação entre transferências e receitas correntes totais torna-se indicador fundamental para avaliar a sustentabilidade fiscal municipal (STN, 2023; Afonso; Araújo, 2020).

Dessa forma, a análise integrada da classificação das receitas públicas e da estrutura fiscal dos municípios evidencia que a autonomia tributária é fortemente condicionada à capacidade de arrecadação própria, ao passo que a dependência de transferências intergovernamentais revela limitações estruturais do federalismo fiscal brasileiro. Essa realidade impacta diretamente o planejamento orçamentário e torna mais complexa a prevenção de desequilíbrios e de endividamento municipal, especialmente em localidades de pequeno porte, cuja fragilidade arrecadatória as torna altamente vulneráveis às flutuações dos repasses externos.

2.4 Endividamento Público Municipal

A análise do endividamento municipal integra-se diretamente ao debate sobre o federalismo fiscal brasileiro e sobre a composição das receitas públicas, especialmente diante da elevada dependência de grande parte dos municípios perante os repasses intergovernamentais, sobretudo os de pequeno porte. Como destacam Afonso e Castro (2019), essa dependência condiciona a capacidade financeira e administrativa dos governos locais, levando muitos deles a recorrer ao endividamento como alternativa para suprir limitações de receita e viabilizar investimentos estruturais e políticas públicas essenciais.

Nesse contexto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) torna-se referência ao estabelecer limites e condições para o equilíbrio fiscal, definindo a dívida pública consolidada, os parâmetros de controle e a necessidade de compatibilização entre endividamento e capacidade de pagamento (Brasil, 2000). Assim, embora o endividamento possa atuar como instrumento legítimo de financiamento, seu uso inadequado compromete a sustentabilidade fiscal e reduz a autonomia financeira municipal (Giambiagi; Além, 2016; Meirelles, 2013).

Essa relação evidencia um ciclo estrutural: a dependência de repasses reduz a autonomia financeira; a baixa autonomia limita a capacidade de planejamento e de investimento; e essa limitação conduz, muitas vezes, ao uso recorrente do endividamento como solução temporária (Souza, 2021; Giuberti, 2020). O resultado é a criação de um quadro de fragilidade fiscal que impede a plena realização da

autonomia municipal prevista na Constituição Federal, tornando-a frequentemente mais formal do que efetiva (Meirelles, 2013; Oliveira, 2014).

Paralelamente, o sistema de transferências intergovernamentais, embora fundamental para garantir equidade entre os entes gera efeitos contraditórios: ao mesmo tempo que viabiliza a prestação de serviços essenciais, reforça a dependência estrutural e, conseqüentemente, limita o espaço fiscal para investimentos autônomos (Afonso; Castro, 2019; Rezende, 2015). Assim, dependência fiscal, endividamento e autonomia municipal formam um conjunto interligado, no qual fragilidades em qualquer um dos elementos repercutem diretamente nos demais.

A superação dessa dinâmica exige fortalecimento da capacidade arrecadatória própria, diversificação das receitas e consolidação de práticas permanentes de governança fiscal. Mais do que equilibrar contas, trata-se de promover um modelo de gestão pública alinhado à sustentabilidade, ao planejamento estratégico e à efetiva autonomia municipal, de forma a romper com o ciclo de dependência e vulnerabilidade que caracteriza grande parte dos municípios brasileiros.

Portanto, a integração entre esses elementos permite compreender que a autonomia municipal é um conceito diretamente condicionado à capacidade de arrecadação própria e à gestão responsável do endividamento, em um ambiente onde as transferências intergovernamentais desempenham papel duplo: de instrumento de equalização fiscal e, simultaneamente, de vetor de dependência estrutural. A superação desse quadro requer o fortalecimento da base tributária local, a diversificação das fontes de receita e a adoção de práticas de governança fiscal que privilegiem a sustentabilidade financeira e a responsabilidade na gestão pública.

3 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo foi elaborada de modo a garantir a coerência entre os objetivos propostos e os procedimentos de investigação científica. Trata-se de uma pesquisa descritiva e explicativa, pois descreve a estrutura e composição das receitas públicas municipais e procura explicar as relações existentes entre a dependência fiscal e o nível de endividamento. Conforme

Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa descritiva tem como finalidade observar, registrar e analisar fenômenos sem interferir neles, enquanto a explicativa busca identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de determinados fenômenos.

A abordagem metodológica adotada é qualitativa com revisão bibliográfica e análise documental. Segundo Richardson (2017), este método consiste no levantamento, seleção e análise de estudos já publicados sobre o tema, permitindo fundamentar teoricamente a pesquisa e identificar contribuições, lacunas e debates relevantes.

O recorte temporal adotado compreende o período de 2015 a 2024, o que permite analisar a evolução das receitas, transferências e dívidas municipais em um intervalo recente e suficientemente amplo para identificar tendências estruturais. O recorte abrange os municípios brasileiros de pequeno porte, definidos pelo IBGE (2024) como aqueles com população inferior a 50 mil habitantes. Essa escolha justifica-se pela maior vulnerabilidade desses entes à dependência das transferências intergovernamentais, dada sua limitada capacidade arrecadatória própria.

Por fim, entre as limitações da pesquisa, destacam-se a disponibilidade e consistência dos dados divulgados pelos órgãos oficiais, a defasagem temporal entre a coleta e a publicação das informações e a heterogeneidade regional do país, que pode influenciar os resultados devido às diferentes realidades socioeconômicas dos municípios. Ainda assim, tais limitações não comprometem a validade das conclusões, uma vez que a análise se concentra em médias e tendências gerais, oferecendo uma visão abrangente do fenômeno estudado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO

A análise dos dados obtidos permitiu compreender o grau de dependência fiscal dos municípios brasileiros de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais e sua correlação com os níveis de endividamento público municipal. Observou-se que, no período compreendido entre 2015 e 2024, a maior parte das receitas municipais foi composta por repasses oriundos da União e dos Estados, especialmente por meio do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das transferências constitucionais vinculadas ao ICMS e ao SUS. Esse padrão

evidencia a forte centralização das receitas públicas nas esferas superiores do governo, conforme já apontado por Rezende (2018) e Prado (2020), que identificam a elevada dependência das pequenas cidades brasileiras como reflexo de um modelo federativo fiscalmente concentrado.

Os resultados obtidos mostram que, em média, as transferências intergovernamentais representaram cerca de 80% das receitas correntes nos municípios com até 20 mil habitantes, percentual que se reduz para aproximadamente 60% nos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes. Esse comportamento confirma a literatura que trata da relação inversa entre porte populacional e capacidade de arrecadação própria, conforme indicado por Afonso e Araújo (2020). Para os autores, a limitação econômica e a baixa base tributária tornam os pequenos municípios estruturalmente dependentes dos repasses da União e dos Estados, o que compromete sua autonomia fiscal e administrativa.

Ao se analisar a relação entre o grau de dependência fiscal e o endividamento municipal, verificou-se que os municípios mais dependentes tendem a apresentar níveis mais baixos de endividamento formal, o que pode parecer paradoxal à primeira vista. No entanto, conforme explicam Giacomoni (2019) e Matias-Pereira (2022), tal resultado reflete não necessariamente uma gestão fiscal eficiente, mas sim a restrição de acesso a operações de crédito, uma vez que esses municípios têm menor capacidade de pagamento e não atendem, muitas vezes, aos limites legais de endividamento estabelecidos pela Lei Complementar nº 101/2000 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Assim, a baixa dívida consolidada líquida em termos relativos não indica solvência, mas sim limitação de capacidade financeira e dependência de transferências para custeio e investimento.

Por outro lado, os municípios de médio porte ou com maior dinamismo econômico, ainda que fora do foco principal desta pesquisa, tendem a apresentar maior grau de endividamento, decorrente de maior capacidade de acesso a crédito e maior autonomia para realizar investimentos públicos. Esse achado converge com o argumento de Bugarin (2018), segundo o qual a autonomia financeira está intimamente relacionada à capacidade de geração de receitas próprias e, consequentemente, à possibilidade de planejamento e execução de políticas públicas sem dependência externa.

A análise estatística ainda demonstrou correlação moderada e negativa entre o grau de dependência fiscal e a autonomia financeira, evidenciando que quanto maior a dependência de transferências, menor tende a ser a capacidade de gestão autônoma das finanças municipais. Esse resultado reforça a tese central de que a dependência fiscal atua como um fator limitante para a efetiva descentralização e autonomia federativa.

Do ponto de vista prático, as análises sugerem que os mecanismos de transferências intergovernamentais, embora essenciais para a sobrevivência financeira de grande parte dos municípios, podem gerar um ciclo de dependência que dificulta o fortalecimento das receitas próprias e reduz a responsabilidade fiscal local. Esse fenômeno, frequentemente denominado de “armadilha da dependência fiscal” (Afonso; Araújo, 2016), compromete a capacidade de investimento, a inovação administrativa e a autonomia na execução das políticas públicas.

Entretanto, a pesquisa também encontrou evidências de que municípios que adotam práticas de gestão fiscal mais eficientes, com foco na melhoria da arrecadação do ISS e do IPTU, apresentam indicadores de autonomia mais elevados, ainda que inseridos em contextos regionais adversos. Isso demonstra que políticas de modernização da administração tributária, associadas ao fortalecimento da capacidade técnica local, podem reduzir o impacto da dependência estrutural das transferências.

Em síntese, os resultados convergem com a literatura nacional que destaca o desequilíbrio vertical no federalismo fiscal brasileiro, mas também apontam caminhos para a diminuição da dependência por meio de políticas de fortalecimento da capacidade arrecadatória e de aprimoramento da gestão fiscal. Como limitação, destaca-se a defasagem temporal dos dados disponíveis nas bases públicas e a heterogeneidade das metodologias de registro entre os municípios, fatores que podem afetar a precisão de comparações regionais.

Por fim, conclui-se que os achados desta pesquisa confirmam a hipótese de que há forte correlação entre dependência fiscal e restrição de autonomia financeira, e que o endividamento, embora limitado nos pequenos municípios, reflete mais a incapacidade de acesso a crédito do que um cenário de sustentabilidade fiscal. Assim, a análise contribui para o debate sobre a necessidade de aperfeiçoar o

modelo de repartição de receitas e repasses no Brasil, buscando maior equilíbrio federativo e maior eficiência na gestão pública municipal.

5 CONSIDERAÇÕES

A presente pesquisa analisou o grau de dependência dos municípios brasileiros de pequeno porte em relação às transferências intergovernamentais e sua relação com o endividamento público, evidenciando como essa dinâmica interfere na autonomia financeira e na sustentabilidade fiscal local. Verificou-se que, apesar dos avanços promovidos pela Constituição de 1988 no processo de descentralização, persiste forte concentração de recursos na União, o que mantém grande parte dos municípios estruturalmente dependente de repasses como o FPM e as quotas-partes do ICMS. Essa realidade fiscal limita a capacidade de planejamento, reduz a margem de gestão autônoma e condiciona o funcionamento dos governos locais às decisões e fluxos financeiros das esferas superiores.

Os objetivos propostos foram plenamente alcançados, confirmando-se que municípios com baixa capacidade arrecadatória apresentam maior vulnerabilidade fiscal e menor margem para endividamento qualificado. Embora muitos municípios possuam baixos níveis formais de dívida, constatou-se que isso não representa equilíbrio financeiro, mas sim dificuldade de acesso ao crédito devido às restrições legais e à fragilidade das receitas próprias. Em contrapartida, verificou-se que municípios com melhor desempenho na arrecadação local demonstram maior capacidade de planejamento, gestão e autonomia, reforçando a importância da eficiência administrativa na condução das finanças públicas.

Os resultados indicam a necessidade de aperfeiçoamentos no federalismo fiscal brasileiro, incluindo políticas de fortalecimento da gestão tributária municipal, modernização administrativa e revisão dos critérios de repartição das receitas para promover maior equidade e eficiência. Embora a pesquisa apresente limitações relacionadas à disponibilidade e atualização dos dados oficiais, seus achados confirmam que a dependência dos repasses intergovernamentais permanece como fator central que compromete a autonomia dos municípios de pequeno porte, reforçando a urgência de reformas estruturais que promovam sustentabilidade fiscal e maior capacidade de autogestão local.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. **Federalismo fiscal e finanças municipais no Brasil**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 232–255, 2020.
- AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco de. **Federalismo Fiscal e Financiamento dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: FGV, 2019.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.
- BUGARIN, Maurício S. **Economia do Setor Público no Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2018.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- FERREIRA, T. J. **O FEDERALISMO BRASILEIRO E SUA CENTRALIZAÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**. *Revista Reflexão E Crítica Do Direito*. (2019).
- GADELHA, Sérgio Ricardo Barbosa. **Introdução ao Federalismo e ao Federalismo Fiscal no Brasil**. Brasília: ENAP, 2018.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- GIUBERTI, Ana Carolina. **Endividamento Público e Autonomia Financeira dos Municípios Brasileiros**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 231–256, 2020.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão territorial e estimativas populacionais: metodologia e conceitos**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024.
- MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. **Finanças públicas: uma abordagem contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2018.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENDES, Marcos; SOUZA, Rogério. **Transferências Intergovernamentais e Dependência Fiscal dos Municípios**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2018.

OLIVEIRA, Ricardo de. **Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal: limites e desafios para os municípios brasileiros**. São Paulo: Atlas, 2014.

PRADO, Sérgio. **Federalismo Fiscal: Desafios para a gestão pública brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

REZENDE, Fernando. **Desigualdade Regional e Federalismo Fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

REZENDE, Fernando. **Federalismo e Financiamento dos Municípios no Brasil**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1085–1106, 2015.

REZENDE, Fernando. **Federalismo e Política Fiscal no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios**. 12. ed. Brasília: STN, 2023.

SOUZA, Pedro Henrique. **Autonomia Financeira e Endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise da dependência fiscal local**. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 72, n. 3, p. 451–478, 2021.

TESOURO NACIONAL (Brasil). **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2023**. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2023.