

Perfil Financeiro dos Municípios Baianos 2001-2021

v.10 2022

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO
SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS 2001-2021

ISSN 1519-4671

Perfil financ. mun. baianos 2001-2021	Salvador	v. 10	p. 1-126	2022
---------------------------------------	----------	-------	----------	------

Governo do Estado da Bahia

Rui Costa

Secretaria do Planejamento

Cláudio Ramos Peixoto

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI

José Acácio Ferreira

Diretoria de Estudos

Edgard Porto Ramos

Diretoria de Indicadores e Estatística

Armando Affonso de Castro Neto

Diretoria de Informações Geoambientais

Cláudio Emílio Pelosi Laranjeira

Diretoria de Pesquisas

Jonatas Silva do Espírito Santo

Tribunal de Contas dos Municípios – TCM-BA Conselheiro Presidente

Plínio Carneiro Filho (Conselheiro)

Vice-Presidente

Francisco Netto (Conselheiro)

Conselheiro Diretor da Escola de Contas

Nelson Pellegrino (Conselheiro)

Superintendência de Controle Externo – SCE

Antônio Emanuel Andrade de Souza

1ª Diretoria de Controle Externo

Analu da Silva Barbosa

2ª Diretoria de Controle Externo

Karina Menezes Franco

3ª Diretoria de Controle Externo

Vitor Maciel dos Santos

Conselheiro Ouvidor

Jose de Araujo Freitas Neto

Diretoria de Tecnologia e Informação

Mauro de Castro Portugal

Ficha Técnica

Diretoria responsável

Diretoria de Indicadores e Estatística – Distat

Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas – Coref

João Paulo Caetano dos Santos

Equipe Técnica

João Gabriel Rosas Vieira

Marília Jane Dourado

Poliana Peixinho

Colaboração

Carol Araújo Vieira (Coref/SEI)

Silvânia Conceição (Copes/SEI)

Karina Maria C. da Silva (Coref/SEI)

Emerson Borges (Cartgeo/SEI)

Simone B. M. Pereira (Coref/SEI)

Jadson Santana (Coest/SEI)

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Marília Reis

Editoria-geral

Luzia Luna Pamponet

Coordenação de Produção Editorial

Editoria de Arte

Ludmila Nagamatsu

Normalização

Eliana Marta Gomes Silva Sousa

Patrícia Fernanda Assis da Silva

Projeto Gráfico

Nando Cordeiro

Revisão de Linguagem

Editoração

EGBA

Perfil Financeiro dos Municípios Baianos. v. 1 (1993/1995–).

Salvador: SEI; TCM, 2022.

v. 10

Bianual

ISSN 1519-4671

1. Municípios - Perfil financeiro – Bahia. 2. Municípios – Bahia.

I. Título.

CDU 336 (813.8)

Impressão: EGBA

Tiragem: 60 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º and. – CAB – Cep: 41.745-002 Salvador (BA)

Tel.: (71) 3115-4823 / 4704

sei@sei.ba.gov.br

www.sei.ba.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
METODOLOGIA	7
1 ENTREVISTA	
ENTREVISTA	
FABRÍCIO PITOMBO	11
2 ARTIGO	
EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA: 2019 E 2021	15
FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER	
3 ANÁLISE FINANCEIRA	
ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA	25
ANÁLISE DO PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS	31
REFERÊNCIAS	83
ANEXO	
MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA DO SETOR PÚBLICO (MCASP) - 2021	87

APRESENTAÇÃO

A Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) apresenta o volume 10 da publicação *Perfil Financeiro dos Municípios Baianos*. O objetivo é retratar as principais características das finanças públicas dos municípios do estado da Bahia, bem como acompanhar sua trajetória ao longo do tempo. Os dados desta publicação são oriundos do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA) e contém toda a série histórica iniciada em 2001 até o ano de 2021, com comentários sobre os efeitos da atual pandemia. Assim, é possível oferecer à sociedade um conjunto de informações mais robusto, aprimorando a tomada de decisão dos gestores públicos.

A publicação está estruturada da seguinte forma: inicialmente, apresenta uma breve explanação sobre a metodologia e a natureza dos dados; na segunda parte, oferece uma entrevista com o professor da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Fabrício Pitombo; em seguida, há uma análise específica sobre as finanças dos municípios baianos, apresentada pelo especialista François Bremeaker. Por fim, a análise financeira destaca os grupos de municípios pelo critério populacional. A intenção é identificar similaridades, ou, eventualmente, dissimilaridades, desagregando a análise e trazendo questões para o debate sobre finanças públicas municipais.

Vale destacar, nesta edição, a entrevista com o professor Fabrício Pitombo Leite, que discute questões atuais sobre a macroeconomia das finanças públicas para gestores que ocupam cargos relacionados ao tema. Nesta entrevista, abordam-se assuntos como o esgotamento fiscal dos entes subnacionais, o redesenho do pacto federativo, as reformas da previdência e tributária e a questão dos incentivos fiscais. Assim, podem-se tangenciar algumas pautas do debate econômico atual.

A análise das finanças dos municípios por estrato populacional é o objeto final da publicação. Nesta parte, o objetivo é elucidar qual é o perfil financeiro de cada faixa populacional dentre as quatro presentes; municípios de 0 a 20.000 habitantes, de 20.000 a 50.000 habitantes, de 50.000 a 100.000 habitantes e de 100.000 a 500.000 habitantes. Os municípios de Feira de Santana e Salvador serão objeto de tratamento especial. A intenção, ao reuni-los em grupos, é que as suas principais características (demográficas, educacionais, de saúde, vulnerabilidade, mercado de

trabalho e contas regionais) possam ser conhecidas do leitor antes de ser visualizada a execução orçamentária do grupo e de cada um deles. Neste caso, espera-se que o desempenho de cada município esteja correlacionado com suas fronteiras de possibilidades de produção, ou seja, a capacidade financeira de cada município de uma determinada faixa populacional deve guardar correspondência com fatores locais que limitam e/ou favorecem o desempenho fiscal ao final do ano. Desse modo, a execução orçamentária dos municípios se insere num contexto mais amplo, possibilitando ao leitor um melhor entendimento sobre seu perfil financeiro. Os dados da revista são fruto de um convênio entre o TCM-BA e a SEI. Um conjunto de relatórios expedidos periodicamente dá forma ao banco de dados, cuja extensão abarca somente os dados de receitas e despesas, por natureza econômica e por função. Desse modo, é possível acompanhar a trajetória de diversas variáveis de finanças públicas, permitindo à sociedade uma melhor compreensão sobre a situação fiscal do seu município.

METODOLOGIA

Nesta edição, a análise do perfil financeiro dos municípios uma vez mais agrupa os municípios segundo o critério populacional. Em se tratando de finanças públicas municipais, a população é um fator chave para a execução orçamentária local. A teoria econômica sobre a incidência tributária aponta ganhos de economias de aglomeração na exploração de alguns tributos, e a literatura empírica sobre a eficiência do gasto público cita ineficiência alocativa em algumas áreas finalísticas. Assim, esta publicação agrupou os 417 municípios em quatro grupos¹.

Grupo 1 – Municípios com até 20 mil habitantes

Grupo 2 – Municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes

Grupo 3 – Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes

Grupo 4 – Municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes

Esta publicação não adotou um ano de corte para o agrupamento populacional. Para os anos de 2001-2021, os dados foram obtidos das estimativas populacionais e Censo Demográfico do IBGE, o que implica que o número e os nomes dos municípios podem variar durante o período analisado (CENSO DEMOGRÁFICO, 2010; INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2021). No entanto, como o objetivo da publicação é encontrar um município “característico”, essas pequenas variações no número de municípios por grupo populacional não prejudicam o objetivo final, que é encontrar os fatos estilizados da execução orçamentária local por grupo populacional, o perfil financeiro dos municípios.

Os dados desta publicação fazem parte de um conjunto de relatórios expedidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM-BA). Através de um sistema de informação² compartilhado, os entes administrativos (municípios, câmaras, unidades de previdência e assistência social) sob a jurisdição do tribunal enviam suas contas. Essas informações formam um banco de dados que é repas-

1 Salvador e Feira de Santana são mencionados à parte durante as análises.

2 Sistema Integrado de Gestão e Auditoria (SIGA).

sado à SEI para análise de consistência e tabulação dos dados. Como os dados são declaratórios, isto é, o município alimenta as informações diretamente no sistema do TCM-BA, alguns equívocos podem acontecer durante esse lançamento de dados. Neste caso, aqueles dados mais discrepantes e inconsistentes com a realidade do município foram removidos da análise. Desse modo, é possível analisar o perfil financeiro dos municípios com mais confiança e oferecer um diagnóstico mais preciso das finanças públicas locais.

A análise da execução orçamentária dos grupos populacionais está baseada nos principais itens de receitas e despesas. A forma visual e gráfica será privilegiada e mostrará que as receitas e despesas públicas em seus principais itens permitem um maior detalhamento e aprofundamento das finanças públicas municipais. Uma das formas de visualizar esse detalhamento é a participação percentual que algumas rubricas representam num grupo populacional em relação ao total do item. O objetivo é sinalizar uma ordem de grandeza dos itens conforme um indicador.



1 Entrevista



ENTREVISTA

FABRÍCIO PITOMBO*



SEI - Como o senhor enxerga o atual cenário da política fiscal no Brasil? Houve avanços desde 2019, ano em que o antigo Ministério da Fazenda foi unificado com outros ministérios para dar origem ao Ministério da Economia?

FABRÍCIO PITOMBO - Quando pensamos em avanços na política fiscal, temos que definir em que sentido estamos falando, considerando que existem dois polos opostos que interpretarão igualmente como avanços uma política fiscal mais ativa, no sentido de crescimento dos gastos públicos, ou uma política de austeridade fiscal, com redução dos gastos públicos. Não me parece que a unificação dos ministérios tenha alterado a condução da política fiscal, seja no sentido da implementação de uma agenda de austeridade, seja na elevação dos gastos públicos que o ministério se viu obrigado a fazer para combater as consequências da pandemia, ou mesmo na elevação voluntária das despesas no atual ano eleitoral, essa, pela natureza das manobras efetuadas, constituindo-se em fato novo.

Poderíamos lembrar ainda, e tentar ligar às consequências dessa alteração na estrutura do ministério alguns fatos surpreendentes, como a divulgação da infame Nota Informativa da Secretaria de Política Econômica, ligada ao Ministério da Economia, em que se separava o PIB privado do PIB público. Essa nota foi divulgada em 4 de março de 2020 e refletiu uma ideologização do Ministério sem par na História

recente. O ataque mais recente do próprio Ministro da Economia ao IBGE também não tem precedentes que consiga lembrar: na ocasião, contestava-se os resultados do IBGE com relação ao mercado de trabalho, fazendo parecer que os dados do CAGED, que foram revistos para baixo posteriormente, estavam baseados numa tecnologia superior que o IBGE supostamente não detinha para estimar os indicadores a partir da PNAD Contínua, quando isso sequer pode servir para iniciar uma argumentação a respeito.

SEI - O tema da reforma tributária é sempre sensível em qualquer economia. No caso da economia brasileira, como o senhor enxerga o intenso debate acerca dos impostos sobre o valor agregado? Economicamente, eles são uma solução?

FP - A questão da reforma tributária a partir da unificação de diversos impostos num único sobre o valor agregado passa por dois pontos que não podemos misturar. O primeiro tem a ver com a redução da complexidade dos impostos no Brasil e das múltiplas tributações numa mesma cadeia de produção, com uma desburocratização, que, quando assim exposta, não encontrará oposição: ninguém é contra simplificar a estrutura tributária. Ainda nesse primeiro ponto, o que normalmente está oculto é que o pacto federativo é alterado, com consequências não triviais, como as que ainda estamos a ver em virtude da mudança recente sobre a tributação dos

* Doutor em Ciências Econômicas (Unicamp), Professor Associado da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia, com pesquisas nas áreas de Macroeconomia, Análise Insumo-Produto e Desigualdade de Renda. Atua no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE/UFBA) e é editor da Revista Nexos Econômicos.

combustíveis. Nesse caso, o que tem que ser feito é trazer à luz do dia quais entes federativos ganham e perdem com a proposta e quais as consequências práticas, para o cidadão, desses ganhos e perdas.

O segundo ponto tem a ver com a estrutura progressiva ou regressiva dos impostos no Brasil. Aí, a questão que se coloca é se, ao migrar para essa estrutura com um único imposto sobre o valor agregado, não estamos fazendo uma reforma para algo já ultrapassado e perdendo a possibilidade de migrar para um modelo de tributação mais progressivo, que privilegie a tributação sobre a renda com alíquotas marginais diferenciadas e crescentes quando avançamos para níveis mais altos de renda, ao invés de continuarmos com um modelo centrado na tributação indireta, que, por sua natureza, penaliza proporcionalmente mais precisamente aqueles que ganham menos.

SEI - Sobre as implicações da política fiscal na Federação, o senhor acredita que as políticas de incentivos fiscais ainda sejam uma alternativa com boa relação de custo-benefício para os estados? Como o senhor viu o caso da Ford?

FP - A chamada guerra fiscal sempre será uma opção irracional, uma vitória da falta de planejamento e de integração entre os entes federativos, inclusive quanto às suas consequências para acentuar as desigualdades regionais. Dito isso, temos que diferenciar na saída da Ford de Camaçari aquilo que se deveu à mudança no posicionamento global da marca – a decisão estratégica de se concentrar na produção de carros grandes e inaceitavelmente ineficientes –, que faz parte do jogo, de outro aspecto em que enxergamos a saída como um traço do comportamento predatório de quem produz somente enquanto durarem os incentivos fiscais. Como a empresa tinha se comprometido com contrapartidas em investimentos e geração de emprego em troca das renúncias fiscais, teve que indenizar o estado da Bahia, mas ainda assim seguiu com a decisão de fechamento da fábrica.

Do ponto de vista do impacto de curto prazo, sem dúvida que foi uma grande tragédia em termos de

aumento do desemprego entre aqueles que direta ou indiretamente trabalhavam em virtude da produção em Camaçari, mas os efeitos de longo prazo, inclusive aqueles que são difíceis de mensurar e têm relação com o aprendizado gerado na produção de algo complexo como um automóvel, com retroalimentações não triviais entre capacitação da mão-de-obra e produção de pesquisa e desenvolvimento, também devem ser levados em consideração ao tratarmos do assunto. Assim, a questão que se coloca é se seria melhor a Ford nunca ter produzido na Bahia, o que ocorreria sem os incentivos fiscais, ou se, mesmo que ainda estejamos imersos nas graves consequências da saída da empresa, acreditamos que algum aprendizado foi incorporado com a produção de automóveis em Camaçari. Eu tenderia a ficar com essa última posição, sujeita à mudança com o acúmulo de evidências em contrário, é claro.

SEI - Por fim, na sua experiência de sala de aula, você acredita que a formação dos economistas tem contemplado uma adequada exposição de temas sobre economia do setor público?

FP - Em termos de temas, me parece que temos avançado, com a introdução de conteúdos ligados à temática da Escolha Pública e a disseminação de técnicas para a mensuração dos resultados das Políticas Públicas, de modo que temos hoje um percentual muito maior do curso de Economia com temas relacionados ao setor público, quando comparamos com duas ou três décadas atrás. No entanto, ainda me parece que temos que avançar mais na exposição das estruturas e especificidades mais elementares dos dados relativos ao setor público nas três esferas da Federação para o caso do Brasil. Algumas vezes, falta passarmos aos alunos a própria noção sobre a natureza dos dados, o que está e o que não está disponível publicamente etc. Claro que, mesmo aí, estamos num patamar mais elevado do que antes, mas temos que lembrar que há pouco tempo não havia nenhum acesso e que hoje os dados estão difusos na internet, de modo que, apesar de termos avançado no tratamento desses dados, a disponibilidade avançou ainda mais rapidamente e precisamos fechar essa lacuna.



2 Artigo



EVOLUÇÃO DAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA: 2019 E 2021

FRANÇOIS E. J. DE BREMAEKER*

Mesmo diante de um cenário econômico adverso em decorrência da pandemia do coronavírus, o conjunto dos municípios brasileiros apresentou um crescimento das receitas orçamentárias da ordem de 25,84% no período entre 2019 (antes da pandemia) e 2021 (no segundo ano da pandemia), alcançando o montante de R\$ 961,033 bilhões em 2021. O crescimento registrado para a região Nordeste foi de 23,94%, alcançando o montante de R\$ 203,703 bilhões. Para os 417 municípios do Estado da Bahia, o crescimento foi de 23,26%, com um montante de R\$ 52,727 bilhões em 2021 (BRASIL, 2022a, 2022b).

Neste mesmo período, as receitas tributárias para o conjunto dos municípios brasileiros apresentou uma elevação de 21,92%, sendo arrecadados R\$ 206,128 bilhões em 2021. O crescimento registrado para a região Nordeste foi de 20,86%, alcançando o montante de R\$ 24,622 bilhões. Para os 417 municípios do Estado da Bahia, o crescimento foi de 21,97%, com um montante de R\$ 7,479 bilhões em 2021.

Quanto às receitas advindas das transferências constitucionais e voluntárias, o conjunto de municípios brasileiros apresentou um crescimento de 29,96% no período, sendo registrados R\$ 620,511 bilhões em 2021. O crescimento alcançado pela região Nordeste foi de 26,03%, alcançando o montante de R\$ 160,086

bilhões. Para os 417 municípios do estado da Bahia, o crescimento foi de 20,69%, com um montante de R\$ 41,080 bilhões em 2021.

Quanto às outras receitas, estas apresentaram para os 5.568 municípios brasileiros um crescimento de 14,72% no período, sendo registrados R\$ 134,394 bilhões em 2021. O crescimento alcançado pela região Nordeste foi de 11,96%, alcançando o montante de R\$ 18,996 bilhões. Para os 417 municípios do estado da Bahia, o crescimento foi bem superior, da ordem de 59,86%, com um montante de R\$ 4,167 bilhões em 2021.

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal se deve à imensa diversidade de realidades, captada de forma mais evidente em função do porte demográfico dos municípios. A reunião dos dados de todos os municípios sob um único número, ou seja, através da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os municípios.

Com vistas a mostrar as diferenças entre os municípios, foram construídas tabelas observando as seguintes características: a divisão dos municípios em 11 grupos de habitantes e três grandes conjuntos de receitas – tributária, de transferências (constitucionais e voluntárias) e outras.

* Economista e geógrafo, gestor do Observatório de Informações Municipais, membro do Núcleo de Estudos Urbanos da Associação Comercial de São Paulo, foi presidente do Conselho Municipal do Ambiente de Paraíba do Sul (RJ) de 2012 a 2019. bremaeker@gmail.com

■ DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS E AMOSTRA

Os dados disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional para o ano de 2019 e 2021 representam a totalidade dos municípios do estado da Bahia, que, para fins de comparação, foram mantidos nos dois períodos com a mesma população (BRASIL, 2022a, 2022b).

Nenhum município com até 2 mil habitantes; 10 municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes; 68 municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes; 166 municípios entre 10 mil e 20 mil habitantes; 126 municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes; 30 municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes; 10 municípios entre 100 mil e 200 mil habitantes; 5 municípios entre 200 mil e 500 mil habitantes; 1 município entre 500 mil e 1 milhão de habitantes e 1 município com população acima de 1 milhão de habitantes.

■ A APRESENTAÇÃO DOS DADOS

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos municípios, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo em que é possível constatar uma íntima relação entre as tendências apresentadas para a receita total e a receita proveniente das transferências, em razão deste item representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos municípios.

Vale a pena observar que, além dos valores absolutos, os dados serão apresentados segundo valores per capita, para os grupos de habitantes, como forma de melhor expressar a realidade municipal.

■ A COMPOSIÇÃO DA RECEITA

No ano de 2019, a receita orçamentária dos municípios brasileiros, em média, era constituída por 62,52%

de transferências, por 22,14% de receitas tributárias e por 15,34% de outras receitas. No ano de 2021, a receita orçamentária dos municípios brasileiros, em média, é constituída por 64,57% de transferências, por 21,45% de receitas tributárias e por 13,98% de outras receitas (BRASIL, 2022a, 2022b).

No ano de 2019, a receita orçamentária dos municípios da região Nordeste, em média, era constituída por 77,28% de transferências, por 12,40% de receitas tributárias e por 10,32% de outras receitas. No ano de 2021, a receita orçamentária dos municípios é constituída por 78,59% de transferências, por 12,09% de receitas tributárias e 9,32% de outras receitas.

Em 2019, a receita orçamentária dos municípios do Estado da Bahia era constituída por 79,57% de transferências, por 14,34% de receitas tributárias e por 6,09% de outras receitas. No ano de 2021, a receita orçamentária dos municípios da Bahia é constituída por 77,91% de transferências, por 14,18% de receitas tributárias e 7,91% de outras receitas.

Em 2019, a região Nordeste detinha 32,20% do número de municípios do país e 27,55% da sua população total; entretanto, concentrava 21,51% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Nordeste concentrava 12,15% do montante da receita tributária municipal; e 26,24% das receitas de transferências.

Em 2021, a região Nordeste detinha 32,20% do número de municípios do país e 25,96% da sua população total; entretanto, concentrava 21,20% do montante da receita orçamentária do conjunto dos municípios. A distribuição das receitas segundo as categorias mostra que, frente ao conjunto dos municípios brasileiros, a região Nordeste concentrava 11,94% do montante da receita tributária municipal; e 25,80% das receitas de transferências.

Em 2019, o estado da Bahia detinha 23,26% do número de municípios do País e 25,96% da sua população total; entretanto, concentrava 26,03% do montante

da receita orçamentária dos municípios da região Nordeste; 30,10% da receita tributária regional; e 26,80% das suas receitas de transferências.

Em 2021, o estado da Bahia detinha 23,26% do número de municípios do País e 26,03% da sua população total; entretanto, concentrava 25,88% do montante da receita orçamentária dos municípios da região Nordeste; 30,38% da receita tributária regional; e 25,66% das suas receitas de transferências.

■ A COMPOSIÇÃO DA RECEITA SEGUNDO OS GRUPOS DE HABITANTES

Não existiam municípios com menos de 2 mil habitantes no estado da Bahia.

Em 2019, os municípios com população **entre 2 mil e 5 mil** habitantes representavam 2,40% do total de unidades do estado da Bahia e concentram 0,27% da sua população. Estes municípios concentravam 4,71% da receita orçamentária; 0,09% da receita tributária; e 0,57% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 2,76% eram originários de receitas tributárias e 96,34% de transferências (BRASIL, 2022a).

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 0,26% da sua população. Eles concentram 4,64% da receita orçamentária; 0,06% da receita tributária; e 0,58% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 1,99% eram originários de receitas tributárias e 97,21% de transferências (BRASIL, 2022b).

Em 2019, os municípios com população **entre 5 mil e 10 mil** habitantes representavam 16,31% do total de unidades do estado e concentravam 3,67% da sua população. Estes municípios concentravam 4,42% da receita orçamentária; 1,02% da receita tributária; e 5,29% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 3,29% são originários de receitas tributárias e 95,18% de transferências.

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 3,58% da sua população. Eles concentram 4,28% da receita

orçamentária; 0,96% da receita tributária; e 5,22% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 3,19% eram originários de receitas tributárias e 95,04% de transferências.

Em 2019, os municípios com população **entre 10 mil e 20 mil** habitantes representavam 39,81% do total de unidades do estado e concentravam 16,30% da sua população. Estes municípios concentravam 16,98% da receita orçamentária; 4,80% da receita tributária; e 20,09% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 4,05% são originários de receitas tributárias e 94,12% de transferências.

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 1,61% da sua população. Eles concentram 17,10% da receita orçamentária; 5,06% da receita tributária; e 20,52% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 4,19% eram originários de receitas tributárias e 93,49% de transferências.

Em 2019 os municípios com população **entre 20 mil e 50 mil** habitantes representavam 30,21% do total de unidades do Estado e concentravam 25,13% da sua população. Estes municípios concentravam 25,78% da receita orçamentária; 12,96% da receita tributária; e 29,29% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 7,21% são originários de receitas tributárias e 90,40% de transferências (BRASIL, 2022a).

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 24,93% da sua população. Eles concentram 26,82% da receita orçamentária; 14,12% da receita tributária; e 29,99% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 7,47% eram originários de receitas tributárias e 87,13% de transferências (BRASIL, 2022b).

Em 2019, os municípios com população **entre 50 mil e 100 mil** habitantes representavam 7,19% do total de unidades do Estado e concentravam 13,54% da sua população. Estes municípios concentravam 12,21% da receita orçamentária; 9,11% da receita tributária; e 13,00% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 10,69% são originários de receitas tributárias e 84,72% de transferências.

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 13,61% da sua população. Eles concentram 12,60% da receita orçamentária; 9,08% da receita tributária; e 13,65% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 10,22% eram originários de receitas tributárias e 84,40% de transferências.

Em 2019, os municípios com população **entre 100 mil e 200 mil** habitantes (Alagoinhas, Barreiras, Eunápolis, Ilhéus, Jequié, Paulo Afonso, Porto Seguro, Santo Antônio de Jesus, Simões Filho e Teixeira de Freitas) representavam 2,40% do total de unidades do estado e concentravam 9,40% da sua população. Estes municípios concentravam 9,38% da receita orçamentária; 10,00% da receita tributária; e 9,36% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 15,27% são originários de receitas tributárias e 79,40% de transferências.

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 9,44% da sua população. Eles concentram 9,52% da receita orçamentária; 10,51% da receita tributária; e 9,50% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 15,67% eram originários de receitas tributárias e 77,78% de transferências.

Em 2019, os municípios com população **entre 200 mil e 500 mil** habitantes (Camaçari, Itabuna, Juazeiro, Lauro de Freitas e Vitória da Conquista) representavam 1,20% do total de unidades do Estado e concentravam 8,48% da sua população. Estes municípios concentravam 10,15% da receita orçamentária; 14,00% da receita tributária; e 8,75% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 19,76% são originários de receitas tributárias e 68,59% de transferências (BRASIL, 2022a).

Em 2021, estes mesmos municípios detinham 8,56% da sua população. Eles concentram 9,77% da receita orçamentária; 14,64% da receita tributária; e 8,16% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 21,26% eram originários de receitas tributárias e 65,05% de transferências (BRASIL, 2022b).

Em 2019, o município com população **entre 500 mil e 1 milhão** de habitantes (Feira de Santana) representava 1,20% do total de unidades do estado e concentrava 4,12% da sua população. Este município concentrava 3,27% da receita orçamentária; 4,81% da receita tributária; e 2,59% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 21,10% são originários de receitas tributárias e 62,89% de transferências.

Em 2021 este mesmo município detinha 4,15% da sua população. Ele concentra 3,08% da receita orçamentária; 4,58% da receita tributária; e 2,41% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 21,12% eram originários de receitas tributárias e 61,05% de transferências.

Em 2019, o município com população com **mais de 1 milhão** de habitantes (Salvador) representava 1,20% do total de unidades do estado e concentrava 19,29% da sua população. Este município concentrava 17,33% da receita orçamentária; 43,22% da receita tributária; e 11,07% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 35,75% são originários de receitas tributárias e 50,81% de transferências.

Em 2021, este mesmo município detinha 19,33% da sua população. Ele concentra 16,37% da receita orçamentária; 40,98% da receita tributária; e 9,97% da receita de transferências. Na composição da receita do grupo, 35,51% eram originários de receitas tributárias e 47,44% de transferências.

■ A DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS

As tabelas 1 e 2 apresentam a distribuição das receitas municipais segundo as categorias econômicas para os anos de 2019 (anterior à pandemia) e 2021 (após dois anos de pandemia do coronavírus).

Tabela 1
Distribuição das receitas municipais
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2019

(em R\$)

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total	Receita orçamentária total	Receitas de transferências	Outras receitas
TOTAL	42.776.555.178	6.132.244.175	31.037.041.698	2.607.269.305
2 — 5	201.615.101	4.861.163	237.608.453	1.970.229
5 — 10	1.892.813.375	62.368.001	1.801.572.550	28.872.824
10 — 20	7.263.589.404	294.442.831	6.836.464.847	132.681.726
20 — 50	11.027.948.155	794.703.286	9.969.108.006	264.136.863
50 — 100	5.223.250.798	558.548.680	4.425.218.910	239.483.208
100 — 200	4.010.461.283	612.620.518	3.184.361.960	213.478.805
200 — 500	4.343.830.217	858.458.793	2+979.482.077	505.889.347
500 — 1000	1.399.078.423	295.210.809	879.935.020	223.932.594
1000 — 5000	7.413.968.422	2.650.324.629	3.766.672.251	996.971.542

Fonte: Brasil (2022a).
Elaboração própria.

Tabela 2
Distribuição das receitas municipais
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2021

(em R\$)

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total	Receita orçamentária total	Receitas de transferências	Outras receitas
TOTAL	52.727.496.169	7.479.301.965	41.080.270.995	4.167.923.209
2 — 5	244.439.845	4.861.163	237.608.453	1.970.229
5 — 10	2.258.029.820	72.074.366	2.146.109.954	39.845.500
10 — 20	9.016.657.264	378.195.265	8.429.969.980	208.492.019
20 — 50	14.141.081.096	1.056.034.849	12.320.664.115	764.382.132
50 — 100	6.642.612.474	678.979.652	5.606.358.902	357.273.920
100 — 200	5.017.491.798	786.110.303	3.902.448.610	328.932.885
200 — 500	5.152.085.806	1.095.131.040	3.351.296.301	705.658.465
500 — 1000	1.622.772.005	342.711.572	990.710.191	289.350.242
1000 — 5000	8.632.326.061	3.065.203.755	4.095.104.489	1.472.017.817

Fonte: Brasil (2022b).
Elaboração própria.

■ A DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS PER CAPITA

A distribuição dos valores per capita segundo os grupos de habitantes, apresenta situações bastante interessantes, que variam conforme o tipo de receita, se a tributária, a de transferências ou as outras receitas.

No caso das receitas orçamentárias totais, em ambos os períodos, a tendência verificada é no sentido de redução dos valores à medida que aumenta o porte demográfico dos municípios até o grupo com população entre 50 mil e 100 mil habitantes. Registra-se

uma forte elevação no grupo de 200 mil a 500 mil habitantes e uma redução nos dois grupos de maior população, sendo mais significativa a queda em Feira de Santana.

No que diz respeito às receitas tributárias, verifica-se uma estabilidade nos valores até o grupo de 10 mil a 20 mil habitantes e, a partir daí, uma nítida tendência no sentido do aumento constante dos valores per capita à medida que aumenta o quantitativo demográfico dos municípios, ficando mais que flagrante a influência do fator urbano. Os grupos acima de 100 mil habitantes superam a média estadual.

Tabela 3
Distribuição das receitas municipais per capita
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2019

(em R\$)

Grupos de habitantes (Por mil)	Receita orçamentária total per capita	Receitas tributárias per capita	Receitas de transferências per capita	Outras receitas per capita
TOTAL	2.887,63	413,96	2.297,67	176,00
2 — 5	5.068,89	139,95	4.883,12	45,82
5 — 10	3.480,58	114,68	3.312,80	53,10
10 — 20	3.008,39	121,95	2.831,49	54,95
20 — 50	2.985,21	215,12	2.698,59	71,50
50 — 100	2.604,61	278,52	2.206,67	119,42
100 — 200	2.878,56	439,72	2.285,61	153,23
200 — 500	3.459,49	683,69	2.372,91	402,89
500 — 1000	2.293,90	484,02	1.442,72	367,16
1000 — 5000	2.594,72	927,55	1.318,25	348,92

Fonte: Brasil (2022a).
Elaboração própria.

No que diz respeito às receitas de transferências, os valores per capita são bem mais expressivos para os municípios de pequeno porte demográfico, reduzindo-se constantemente à medida que aumenta o porte demográfico dos municípios, em decorrência da influência do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja filosofia de redistribuição dos recursos é a de entregar relativamente mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, por serem aqueles que possuem menor capacidade de arrecadação de tributos.

Tabela 4
Distribuição das receitas municipais per capita
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2021

(em R\$)

Grupos de habitantes (Por mil)	Receita orçamentária Total per capita	Receitas tributárias per capita	Receitas de transferências per capita	Outras receitas per capita
TOTAL	3.531,06	500,87	2.751,20	278,99
2 — 5	6.299,83	125,28	6.123,77	50,78
5 — 10	4.221,71	134,75	4.012,46	74,50
10 — 20	3.744,15	157,04	3.500,53	86,58
20 — 50	3.797,92	283,62	3.309,00	205,30
50 — 100	3.268,20	334,06	2.758,35	175,79
100 — 200	3.559,71	557,71	2.768,63	233,37
200 — 500	4.028,49	856,30	2.620,43	551,76
500 — 1000	2.619,03	553,11	1.598,93	466,99
1000 — 5000	2.990,38	1.061,84	1.418,61	509,93

Fonte: Brasil (2022b).
Elaboração própria.

Outro aspecto interessante a observar é que a distribuição da transferência do ICMS apenas corrige os baixos valores do FPM para os municípios de maior porte demográfico, não conseguindo fazer com que apresentem valores per capita elevados.

Quanto às outras receitas, elas apresentam uma tendência de elevação do valor per capita à medida que aumenta o porte demográfico dos municípios.

■ A DISTRIBUIÇÃO RELATIVA DAS RECEITAS

Em relação aos grupos de habitantes, as grandes diferenças na composição da receita dos municípios é observada através da participação relativa das diferentes receitas.

A mais nítida desigualdade, nos dois períodos, é observada na distribuição da receita tributária, cuja participação cresce à medida que aumenta o porte demográfico, sendo que apenas os grupos dos municípios com população superior a 100 mil habitantes conseguem superar a média estadual.

Os municípios de menor porte demográfico são mais dependentes de receitas de transferências que, em termos relativos, apresentaram uma leve redução em 2021, comparado com o período anterior.

Essa desigualdade é motivada por dois fatores:

- porque são dados aos municípios impostos de natureza urbana, o que privilegia aqueles de maior porte demográfico;
- à má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

Tabela 5
Participação relativa das receitas municipais
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2019

Grupos de habitantes (Por mil)	Receita orçamentária total	Receitas tributárias	Receitas de transferências	Outras receitas
TOTAL	100,00	14,34	79,57	6,09
2 — 5	100,00	2,76	96,34	0,90
5 — 10	100,00	3,29	95,18	1,53
10 — 20	100,00	4,05	94,12	1,83
20 — 50	100,00	7,21	90,13	2,66
50 — 100	100,00	10,69	84,72	4,89
100 — 200	100,00	15,28	79,40	5,32
200 — 500	100,00	19,76	68,59	11,65
500 — 1000	100,00	21,90	62,89	16,01
1000 — 5000	100,00	35,75	50,81	13,44

Fonte: Brasil (2022a).
Elaboração própria.

Tabela 6
Participação relativa das receitas municipais
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2021

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total	Receitas tributárias	Receitas de transferências	Outras receitas
TOTAL	100,00	14,18	77,91	7,91
2 — 5	100,00	1,99	97,21	0,80
5 — 10	100,00	3,19	95,04	1,77
10 — 20	100,00	4,19	93,49	2,32
20 — 50	100,00	7,47	87,13	5,40
50 — 100	100,00	10,22	84,40	5,38
100 — 200	100,00	15,67	77,78	6,55
200 — 500	100,00	21,26	65,05	13,69
500 — 1000	100,00	21,12	61,05	17,83
1000 — 5000	100,00	35,51	47,44	17,05

Fonte: Brasil (2022b).
Elaboração própria.

■ O CRESCIMENTO RELATIVO DAS RECEITAS

A desvalorização da moeda no período, apurada pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) no período estudado foi de 15,03%.

As tendências encontradas em relação ao crescimento relativo dos tipos de receitas segundo os grupos de habitantes apresentam resultados bem diferenciados.

A dedução da inflação registrada no período, adicionada ao índice de crescimento demográfico (0,80%

na média do Estado da Bahia) mostra o muito baixo crescimento das receitas orçamentárias principalmente dos municípios mais populosos, notadamente Salvador e Feira de Santana, que só apresentam resultados ainda positivos graças às outras receitas.

Os grupos de municípios com população entre 10 mil e 200 mil habitantes são os que registram os melhores resultados financeiros.

Tabela 7
Crescimento relativo das receitas municipais
Segundo os grupos de habitantes – Bahia, 2019-2021

Grupos de habitantes (por mil)	Receita orçamentária total	Receitas tributárias	Receitas de transferências	Outras receitas
TOTAL	23,26	21,97	20,69	59,86
2 — 5	21,24	- 14,51	22,34	8,11
5 — 10	19,29	15,56	19,12	38,00
10 — 20	24,14	28,44	23,31	57,14
20 — 50	28,23	32,88	23,59	189,39
50 — 100	27,17	21,56	26,69	49,19
100 — 200	25,11	28,32	22,55	54,08
200 — 500	18,61	27,57	12,25	39,49
500 — 1000	15,99	16,09	12,59	29,21
1000 — 5000	16,43	15,65	8,72	47,65

Fonte: Brasil (2022a, 2022b).
Elaboração própria.

■ REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi)*: consultar Finbra: contas anuais: 2019. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 7 jul. 2022a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi)*: consultar Finbra: contas anuais: 2021. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 7 jul. 2022b.

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças municipais em 2021*. Maricá: Observatório de Informações Municipais, jul. 2022. 16 p. Disponível em: www.informacoesmunicipais.com.br. Acesso em: 7 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Estimativas da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=downloads>. Acesso em: 7 jul. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA.
Estimativas da população. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.
Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=downloads>. Acesso em: 7 jul. 2022.



3 Análise Financeira



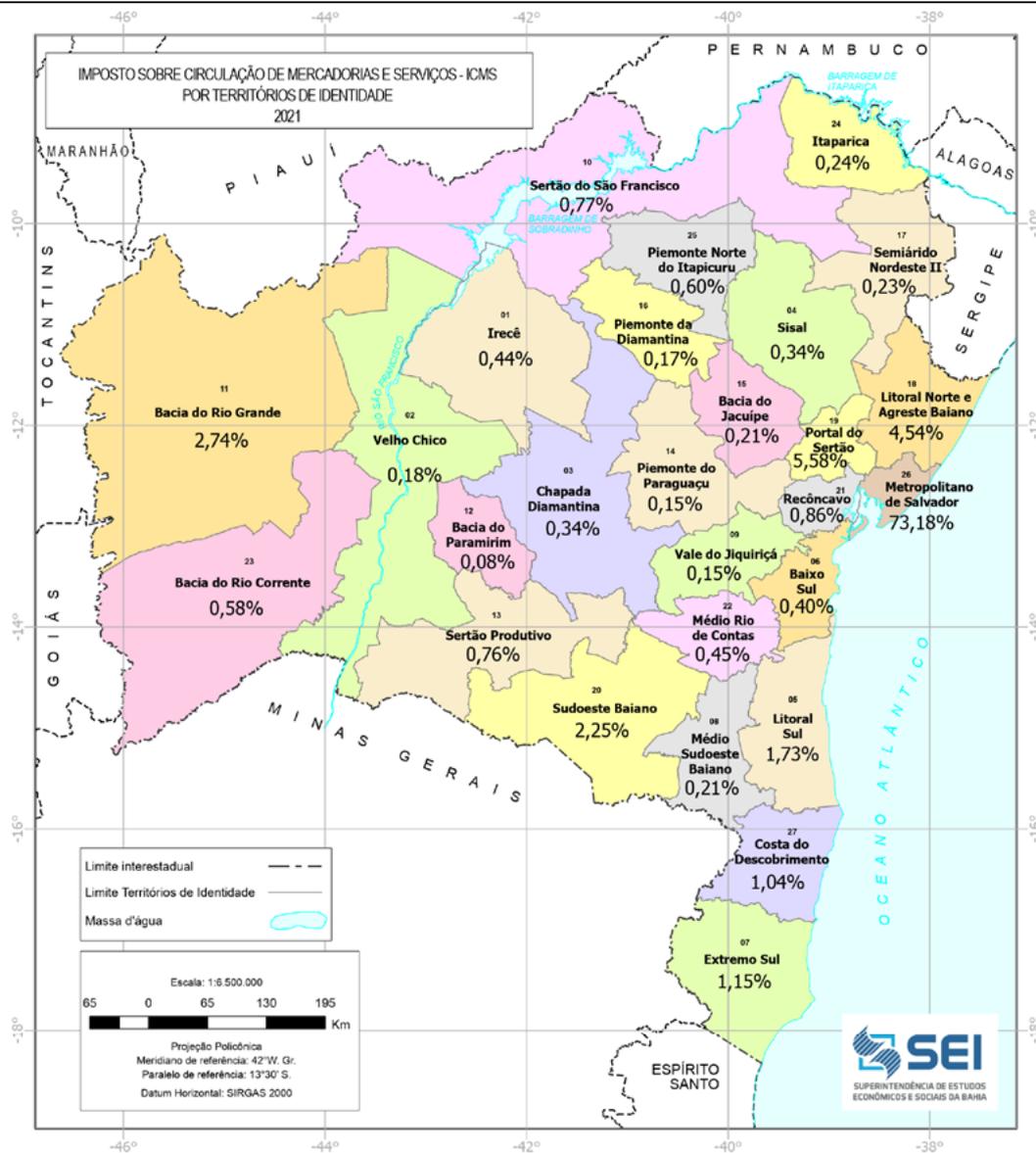
ANÁLISE SOCIOECONÔMICA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA

Com o adiamento da realização do Censo Demográfico 2020 em virtude da pandemia, o Brasil vive hoje uma lacuna importante nas estatísticas sociais. O questionário básico do Censo contempla uma série de questões que são vitais para o planejamento de políticas públicas, como as informações sobre renda, moradia, saneamento, mortalidade, educação e registro civil. Assim, esta análise socioeconômica está ciente quanto à defasagem dos dados que serão

aqui apresentados e espera a realização do evento censitário para melhor conhecimento da realidade dos municípios brasileiros.

O estado da Bahia possui 417 municípios distribuídos por um território bastante heterogêneo. O Mapa 1 apresenta a distribuição da arrecadação de ICMS para o ano de 2021 entre os territórios de identidade.

Mapa 1
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, 2021



Fonte: Bahia (2021).

É possível observar que apenas o território da Região Metropolitana de Salvador é responsável por 73,18% da arrecadação de ICMS do estado. Os demais territórios participam residualmente da estrutura da arrecadação deste importante tributo, o que sinaliza o alto grau de concentração da atividade econômica. A literatura sobre crescimento e desenvolvimento econômico está habituada a lidar com o que se convencionou chamar de economias de aglomeração, que são reflexo do processo de acumulação

de capital que é desigual entre as regiões, fruto da disponibilidade dos fatores de produção, que devem ser os principais motivadores da decisão de investir dos agentes econômicos. No entanto, as enormes assimetrias existentes, e construídas ao longo do processo de formação histórica e de desenvolvimento entre as regiões, suscitaram entre os tomadores de decisão criar incentivos que não aqueles relacionados à disponibilidade dos fatores de produção, mas sim ferramentas como os subsídios (creditícios, econô-

micos) e, principalmente, incentivos fiscais. Assim, entender a heterogeneidade dos municípios do estado da Bahia requer observar não só os aspectos físicos e geográficos, mas compreender também as políticas implementadas para encurtamento desse hiato, sendo a mais comum delas a dos incentivos fiscais.

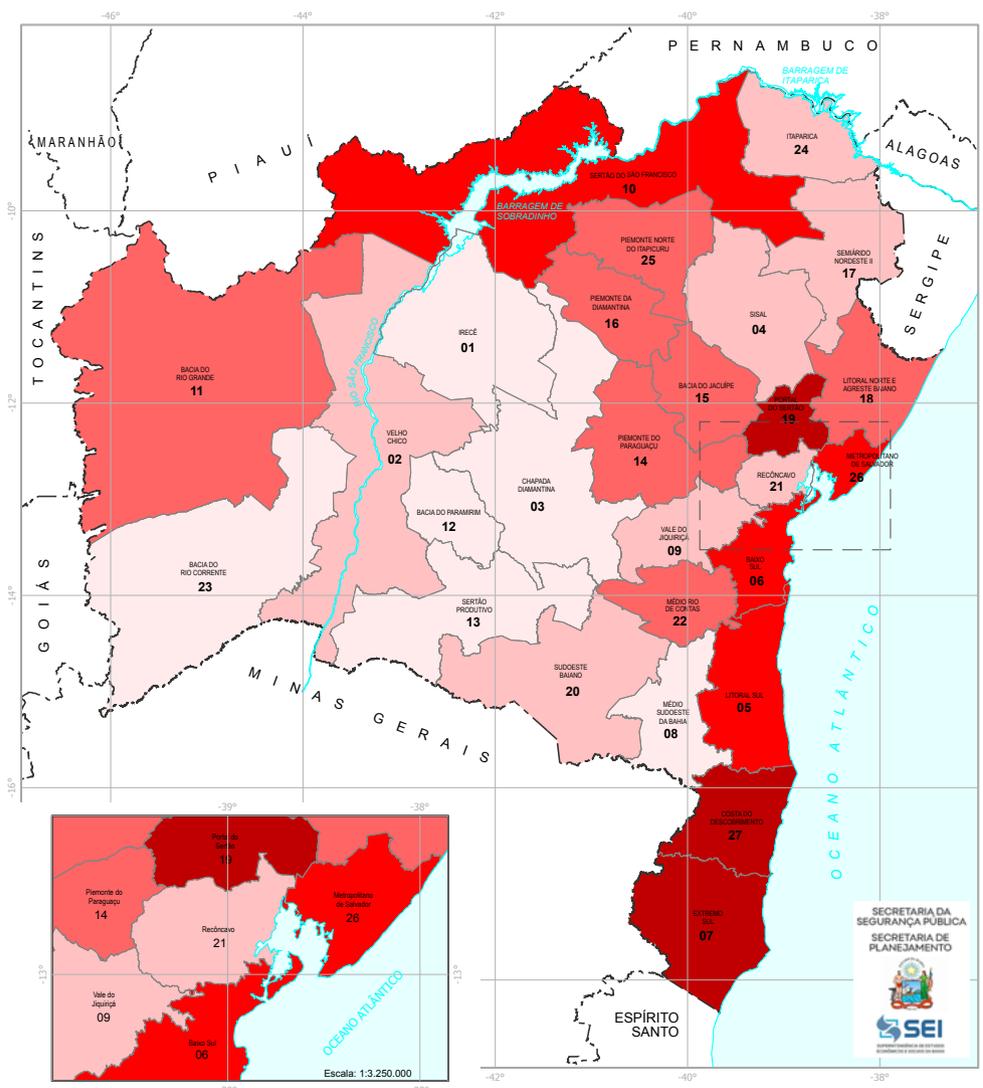
A literatura econômica, mais especificamente o campo da ciência regional, também aponta o surgimento de amenidades urbanas relacionadas às economias de aglomeração. O Mapa 2 a seguir destaca a variável de crimes violentos letais intencionais para os territórios de identidade, no ano de 2020. Essa variável, típica de desorganização social, sinaliza que o crescimento do produto e consequente aumento da arrecadação não foram suficientes para o avanço da agenda social, uma vez que a mesma não avança no mesmo sentido, carecendo de maiores bases de sustentação para evitar ou mitigar estatísticas dessa natureza. Claro que não se pretende traçar aqui uma relação de causa e efeito, tampouco esgotar um assunto que na literatura econômica tem sido estudado desde a década de 60, mas sim chamar a atenção que a economia se ressentiu de melhorias nessas áreas, uma vez que apenas os números de produto e arrecadação podem traçar um cenário que, na realidade, é muito mais complexo.

A complexidade nesses casos reside no fato de não existir consenso e clareza sobre a direção de causalidade entre as variáveis. Tanto o crescimento do produto e da arrecadação suavizam as variáveis de criminalidade ao contribuírem para a redução das desigualdades (essa sim, incontestável na ajuda a redução dos números) e melhorar o ambiente econômico, quanto o crescimento da riqueza e da renda despertam o surgimento de outros crimes contra a propriedade. Por isso, é necessário cautela ao interpretar os números.

A direção de movimento dos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) parece sugerir que nas regiões litorâneas, onde há maior concentração de riquezas, esses crimes são mais intensos. CVLI é a designação criada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública para a categoria de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo com resultado de morte, esse último também conhecido como Latrocínio. CVLI é uma variável que atenta diretamente contra a pessoa humana e segundo dados da Secretaria de Segurança Pública (BAHIA, 2020) chama a atenção que, em toda a faixa litorânea e Região Metropolitana de Salvador (RMS), a taxa foi superior a 40 por 100 mil habitantes, o que sinaliza a necessidade de medidas para contenção dessa realidade.

Em termos históricos, essa taxa era 43,7 para cada 100 mil, considerando todo o estado da Bahia, reduzindo-se para 36,3 para cada 100 mil no ano de 2020. A persistência desse alto patamar coloca um grande desafio para os formuladores de políticas públicas, uma vez que, dentro da teoria microeconômica padrão, a correta geração de incentivos à atividade econômica envolve a precificação do custo de oportunidade do trabalho frente a outras opções. Nesse contexto, outras abordagens de caráter antropológico e sociológico são úteis na caracterização e no maior entendimento da complexidade que perfaz essas realidades. Para finalizar a seção sobre as variáveis de crime, convém ressaltar que o espaço acadêmico é mais adequado para testar relações de causalidade, testes de hipóteses e outras inferências do campo social. Esta análise socioeconômica não tem a pretensão de esgotar um tema tão complexo e rico em nuances, buscou traçar um olhar mais amplo ou norteador, sendo apenas uma análise que precede as características de execução orçamentária dos municípios do estado da Bahia

Mapa 2
Taxa de CVLLI, por 100 mil habitantes, por território, 2021



Limite interestadual
Limite Territórios de Identidade
Curso d'água
Massa d'água



Escala: 1:6.500.000
0 65 130 195km
Projeção Policônica
Meridiano de referência: 42°W. Gr.
Paralelo de referência: 13°30' S.
Datum Horizontal: SIRGAS 2000

Fonte: Secretaria da Segurança Pública - Bahia (2021); SIAP / COEST / SEI (2021); Divisão Político-Administrativa - DPA, SEI (2019); Divisão Policial os Territórios de Identidade do estado da Bahia, Lei nº 14.172 de 06 de novembro de 2019 - Bahia (2020-2023); Limite Interestadual, IBGE, SEI (2015-2019); IBGE (2020); Hidrografia, Folhas Topográficas 1:100.000, IBGE, D.S.G. SUDENE, SUIVALE, CODEVASF, (1965-1994); e Folhas Planimétricas, escala 1:100.000. Elaboração: DIGEO/CARTGEO, maio 2022.

Fonte: Anuário de Segurança Pública da Bahia (2021).

Outro elemento característico de uma análise socioeconômica são as informações de emprego e renda. Existem três possibilidades relacionadas a essas informações. A primeira delas são as informações da PNAD contínua, que oferecem um retrato trimestral.

Em seguida, temos as informações do CAGED, que retratam informações mensais. Por fim, temos a opção adotada por esta análise, que são os dados da RAIS, que possuem cobertura anual. A opção por este último se dá em virtude de maior abrangência e confiabilidade da informação.

A Tabela 1 apresenta as informações do estoque de empregos formais segundo a base de dados da RAIS para o ano de 2020, por setor de atividade econômica.

Tabela 1 - Estoque de emprego formal – Bahia, 2020

Grandes setores	Estoque
Extrativa mineral	16.331
Indústria de transformação	214.880
Serviços industriais de utilidade pública	26.476
Construção Civil	106.013
Comércio	420.469
Serviços	750.283
Administração Pública	550.279
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	91.457
Total	2.176.188

Fonte: Brasil (2020).

Elaboração: SEI/DIPEQ/Copesp (2022).

É possível observar que os grandes setores empregadores no estado da Bahia continuam sendo os de comércio e serviços (administração pública também é considerada como serviços). Convém ressaltar que estas informações se referem ao ano de 2020, em que os impactos da pandemia sobre esses setores foram severos. E muito embora essas informações ainda não estejam disponíveis, os números de 2021 mostram uma recuperação levemente superior às perdas sentidas. Desse modo, em sintonia com o crescimento econômico esperado para o ano de 2021, o estoque de emprego formal deve apresentar recuperação.

As informações da Tabela 2 apresentam a renda média, segundo os setores de atividade econômica para o mesmo ano de 2020.

Tabela 2 - Renda Média por setores/atividades econômicas – Bahia, 2020

Setores	Renda média R\$
Extrativa mineral	5.341
Indústria de transformação	2.408
Serviços industriais de utilidade pública	4.066
Construção Civil	2.165
Comércio	1.559
Serviços	2.236
Administração Pública	3.903
Agropecuária, extração vegetal, caça e pesca	1.617
Resultado Geral	2.571

Fonte: Brasil (2020).

Elaboração: SEI/DIPEQ/Copesp (2022).

Apesar de possuir poucos vínculos formais, a indústria extrativa mineral, importante segmento em muitos municípios baianos, em média, oferta a melhor condição salarial. Em seguida, aparece o segmento de Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP) e Administração Pública (APU), sendo que, em relação a este último, muitos municípios têm a sua participação no PIB justamente através dos custos, isto é, dos salários. Assim, a estrutura do emprego formal no estado da Bahia é bastante concentrada no setor de Comércio e Serviços (APU incluída), embora nem sempre a contrapartida em termos de renda seja homogênea entre as atividades econômicas.

A dimensão da saúde é uma das principais ao retratar o cenário socioeconômico de um território. No estado da Bahia, essas informações podem ser observadas na Tabela 3 abaixo.

Tabela 3 – Percentual de nascidos vivos – Abaixo de 1 ano de idade – Bahia 2003/2017

Ano	< 7 dias	7-27 dias	28 dias - 11 meses	< 1 ano
2003	12,9	2,6	7,5	23,0
2004	12,7	2,6	6,6	22,0
2005	12,4	2,7	6,7	21,7
2006	12,9	2,7	6,2	21,7
2007	11,8	2,6	5,1	19,5
2008	10,7	2,3	5,1	18,1
2009	10,7	2,4	5,5	18,6
2010	10,9	2,3	4,8	18,0
2011	10,2	2,3	4,3	16,7
2012	10,2	2,4	4,3	17,0
2013	10,4	2,2	4,5	17,1
2014	9,7	2,3	4,5	16,5
2015	9,3	2,0	3,9	15,3
2016	9,5	2,4	4,1	16,0
2017	9,3	2,1	3,6	15,0
variação 2003/2017	-27,6	-17,7	-52,2	-34,7

Fonte: Bahia (2022).

Infelizmente, as informações do triênio 2018-2020 não estão disponíveis oficialmente, mas os números dos nascidos vivos abaixo de 1 ano nos permitem inferir que houve uma redução da taxa ao longo do período 2003-2017. No entanto, os números ainda são expressivamente altos, uma vez que continuam acima de dois dígitos. A título de comparação, nos países da OCDE esse número costuma ficar abaixo dos 5 por mil nascidos vivos, mostrando o abismo que ainda existe na atenção básica da saúde no nosso país, uma vez que essa é uma realidade nacional, não só exclusiva do estado da Bahia. Pesquisas recentes na literatura sobre crescimento econômico têm mostrado a importância das fases iniciais de aprendizado da criança como fatores determinantes do crescimento da produtividade, uma vez que isso interfere na dimensão do capital humano.

ANÁLISE DO PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS

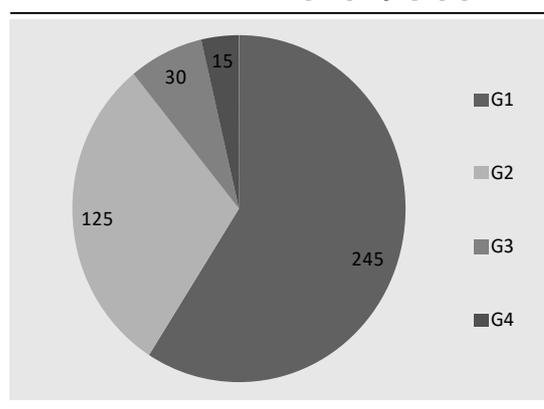
O perfil financeiro dos municípios baianos é bastante heterogêneo entre os 417 municípios do estado da Bahia. Desde a oitava edição, em que foram contemplados os dados referentes ao período 2010-2013, esta publicação tem adotado o enfoque por grupo populacional, por entender que existem diferenças significativas na execução orçamentária entre esses grupos. A população, importante fator de aglomeração, tem reflexos diretos sobre o fato gerador dos principais impostos municipais (ISS e IPTU), o que torna a comparação entre localidades com portes diferentes uma tarefa inadequada. Assim, esta publicação inseriu na oitava edição a categoria dos grupos populacionais, deixando a cidade de Salvador e Feira de Santana com análises à parte. Os grupos populacionais são quatro: até 20 mil habitantes, entre 20 mil e 50 mil habitantes, entre 50 mil e 100 mil habitantes e entre 100 mil e 500 mil habitantes. Desse modo, nesta décima edição, o foco continuará sendo a abordagem por grupo populacional.

Na nona edição foram contemplados o período de 2001-2018, publicada em 2020, ano especial de celebração da Lei de Responsabilidade Fiscal. A série histórica longa possibilitou uma visão com um alcance maior e, em certa medida, nesta análise do período 2019-2021 serão retomadas algumas das conclusões da última edição. Com o advento da pandemia de coronavírus, uma das hipóteses desta análise é que este ano seja considerado como um

ano de “quebra estrutural”. Essa definição vem da econometria, em que períodos atípicos interrompem a normalidade da série, causando distorções na análise. Embora não seja do escopo desta revista a aplicação de métodos econométricos, o termo “quebra estrutural” parece adequado a esse enorme evento de ressonância mundial que foi a pandemia. Assim, o perfil financeiro dos municípios baianos certamente ficará marcado por este evento.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos municípios, segundo os grupos populacionais. Conforme já sinalizado, mais da metade dos municípios do estado da Bahia possui menos de 20 mil habitantes, o que claramente representa um desafio para elevar a arrecadação de impostos.

Gráfico 1 – Quantidade de municípios por grupo populacional

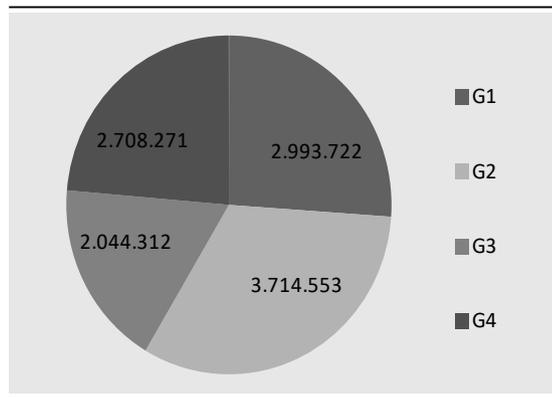


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).

Nestas localidades, o imposto cumpre a função de ser mais um instrumento de cidadania fiscal que um ativo na composição do orçamento. A exceção dos municípios que possuem uma unidade industrial (minério, petróleo etc.) e que por isso podem desfrutar de um efeito escala na produção, aos demais não resta alternativa do que compor o orçamento com receitas de transferências. Os municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes representam outra fatia considerável no estado da Bahia (mais de 25%), o que sinaliza que o retrato ou perfil financeiro dos municípios estará fortemente atrelado à dimensão populacional, conforme atestado pelas edições anteriores. O peso da gestão municipal também deveria se refletir no perfil financeiro, no entanto, a ausência de base de dados inviabiliza um teste de hipótese mais seguro sobre o assunto. Desse modo, esta revista abordará os temas que são sensíveis a apresentação por meio do banco de dados oferecido pelo TCM-BA.

O Gráfico 2 apresenta a distribuição da população, segundo os grupos populacionais.

Gráfico 2 – Distribuição do número de habitantes por grupo populacional

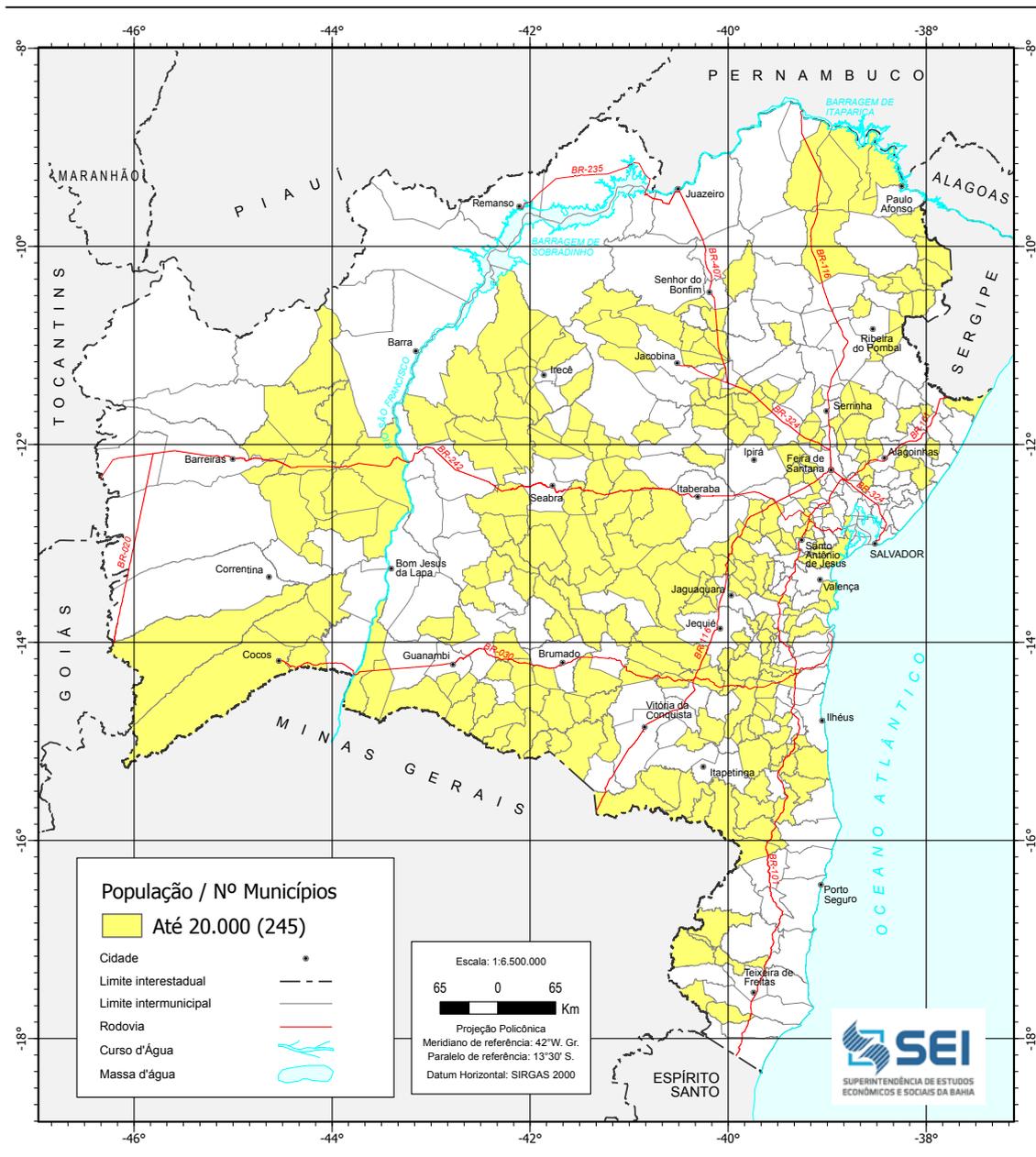


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).

No intuito de aprofundar a questão populacional para o perfil financeiro, o Gráfico 2 apresenta uma importante informação. Os grupos 3 e 4 possuem 41% da população, somando 45 municípios, sendo a outra metade composta de 370 (excluindo Salvador e Feira de Santana), o que claramente representa um desafio de logística para a execução de políticas públicas de escala abrangente. Assim, a articulação de algumas políticas públicas tem seguido a lógica do consorciamento, o que tem se mostrado uma estratégia eficaz, tendo em vista a realidade do perfil financeiro dos municípios. As áreas de saúde e resíduos urbanos talvez sejam as principais destinatárias, mas outras áreas como urbanismo e transporte também são objeto de consórcios. Desse modo, é necessário acrescentar ao perfil financeiro a execução dos consórcios, o que será feito pela primeira vez nesta edição.

Antes, porém, convém esmiuçar algumas características da execução orçamentária dos grupos populacionais. A primeira parte da análise será centrada nas receitas, visualizando os principais itens que compõem o orçamento de cada grupo populacional. Alguns casos particulares (municípios) podem ser apresentados como forma de ilustrar o grupo, mas o foco estará na característica do grupo. Salvador e Feira de Santana, serão objeto de análise à parte (conforme introdução).

Mapa 1
Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2021



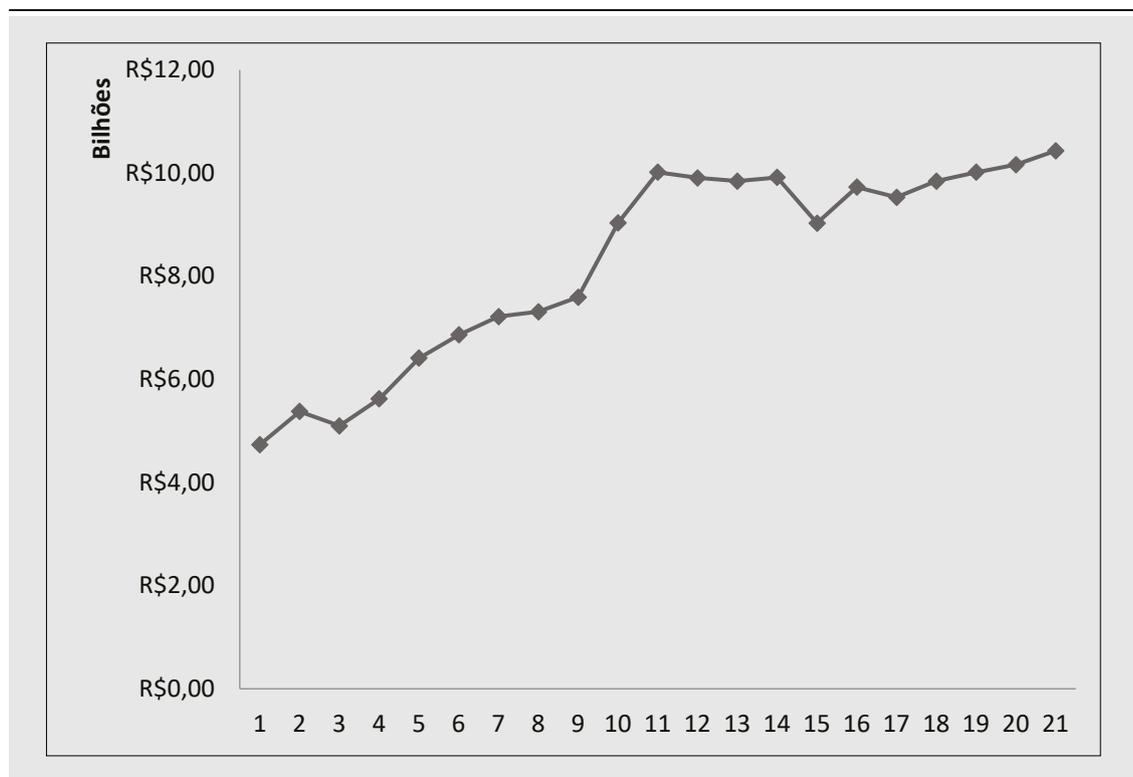
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).

Elaboração: SEV/DIGEO/CARTGEO (2022).

Assim, retomando a série histórica da última edição, convém visualizar o comportamento das receitas

realizadas pelos municípios com até 20 mil habitantes (valores constantes, Gráfico 3).

Gráfico 3 - Receitas realizadas – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que os valores de receitas realizadas saltam de pouco mais de R\$ 4 bilhões em 2001 para mais de R\$ 10 bilhões em 2021. Após a queda verificada no ano de 2015, os últimos anos têm sinalizado um processo de ganho das receitas desses municípios menores. Fato incontestável é que a absoluta maioria desse processo de ganho de receitas dos municípios com até 20 mil habitantes está vinculado ao mecanismo de transferências constitucionais. Apesar do esforço demonstrado em alavancar as receitas tributárias, esses 245 municípios são financiados quase que exclusivamente pelo mecanismo legal das transferências. Existe uma hipótese teórica associada à literatura do federalismo fiscal que associa o crescimento das transferências do governo a um aumento mais do que proporcional na renda local (orçamento público). Conhecido como *flypaper effects*, esse efeito sugere que a renda transferida pelo ente central “gruda” no orçamento local, desestimulando a formação de poupança do governo local. A averiguação dessa hipótese exigiria

o lançamento de técnicas de econometria que estão fora do alcance dessa revista. No entanto, com o objetivo de se aproximar dessa hipótese teórica, importante para a realidade dos municípios com até 20 mil habitantes, a Tabela 1 apresenta o ritmo de crescimento das receitas tributárias *vis-à-vis* o ritmo das transferências.

Tabela 1 – Taxa de Crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes nos municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001-2021

% Crescimento médio 2001-2021	
Receitas Tributárias	9,13%
Transferências Correntes	4,19%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

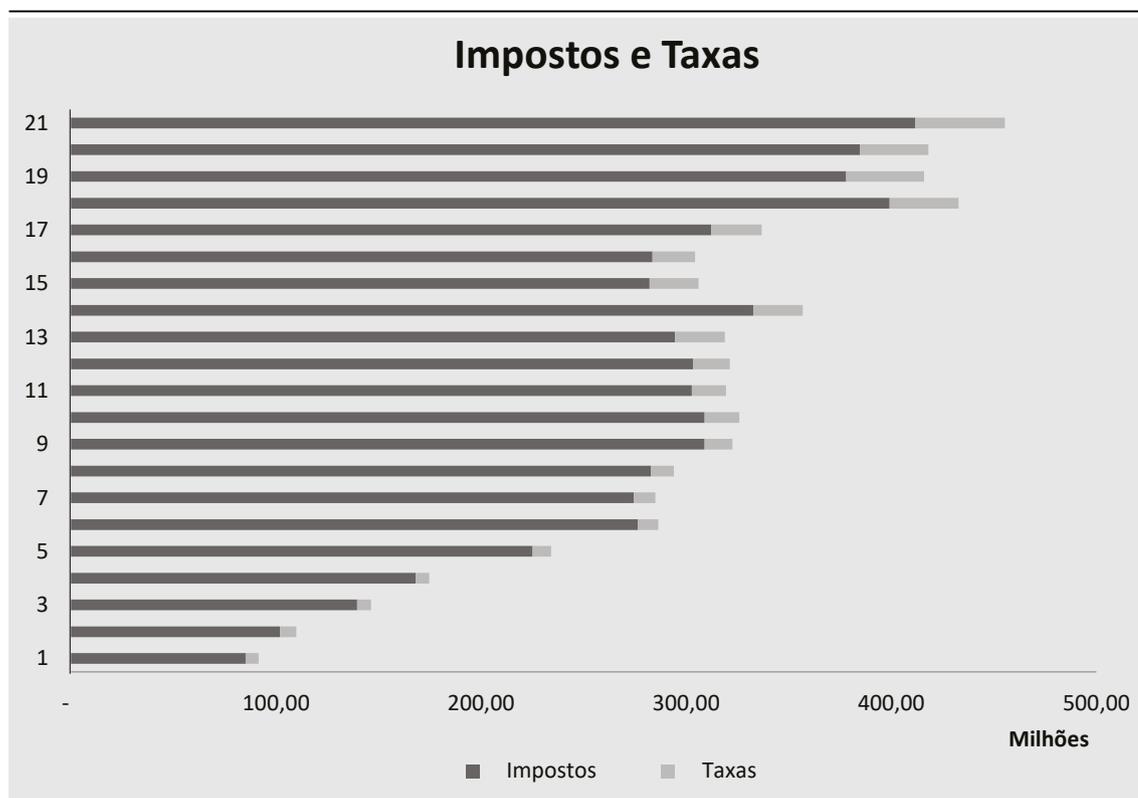
É possível observar que o ritmo de crescimento das receitas tributárias é superior ao crescimento das transferências. Essa simples inferência, não nos permite, evidentemente atestar o contrário da hipótese do efeito borboleta, mas sugere que houve

sim um esforço por parte dos governos locais em aumentar sua capacidade de financiamento. Para atestar essa hipótese seria necessário ter informações de demonstrativos financeiros, não apenas os orçamentários, objeto dessa revista. Assim, no que se refere às receitas realizadas, o crescimento foi quase

contínuo durante o período 2001-2021, em especial no último triênio 2019-2021.

Para um olhar mais aprofundado sobre a dimensão das receitas dos municípios com até 20 mil habitantes, convém visualizar o Gráfico 4.

Gráfico 4 – Desempenho das Receitas Tributárias (Impostos e Taxas) realizadas – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

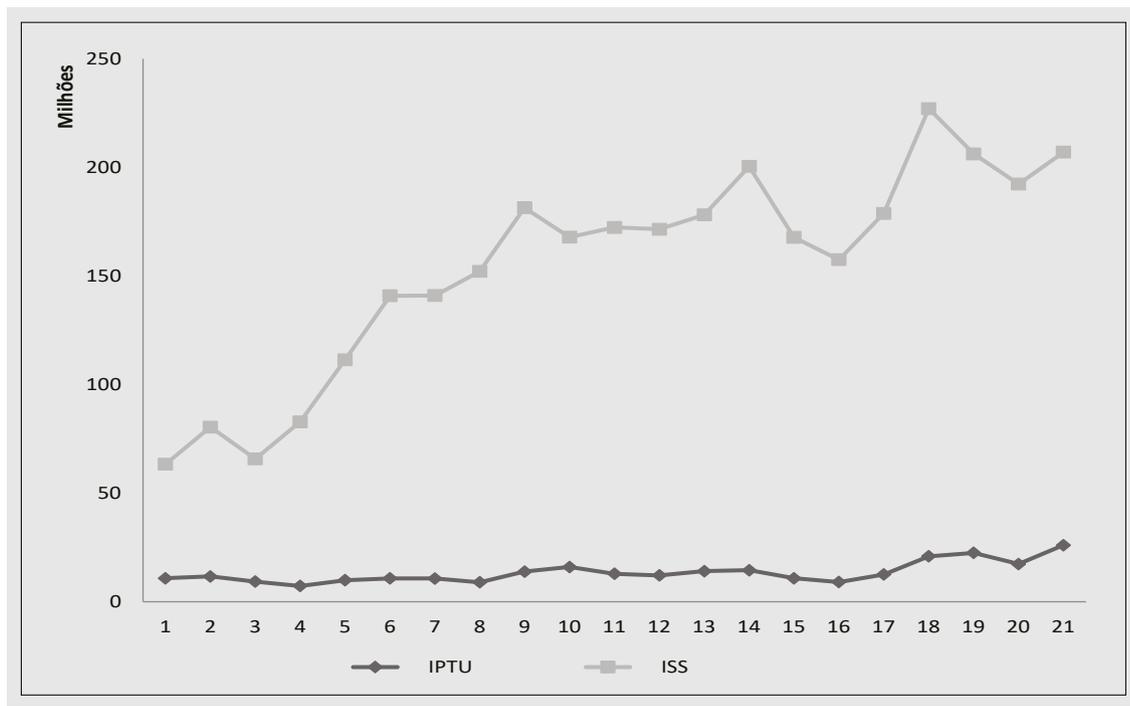
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O objetivo de visualizar esse gráfico é perceber a pequena participação das taxas nas receitas tributárias (não foram incluídas as contribuições de melhoria). As taxas, por terem maior simplicidade legislativa frente aos impostos (que precisam obedecer ao que preconiza o código tributário nacional), deveriam ser objeto de maior exploração por parte das prefeituras. Em média, durante o período 2001-2021 a arrecadação dessa rubrica foi de R\$ 19 milhões para este grupo populacional, o que, dada a quantidade

de 245 municípios, se traduz em pouco mais de R\$ 77 mil anuais, por município. Também é possível notar que o ano de 2020, advento da pandemia, não trouxe um impacto nessas duas variáveis, mas os valores aumentaram levemente.

Especificamente sobre os impostos, convém apresentar o comportamento do ISS e do IPTU no período 2001-2021, em especial no último triênio. O Gráfico 5 apresenta essas informações.

Gráfico 5 – Desempenho das Receitas de ISS e IPTU – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

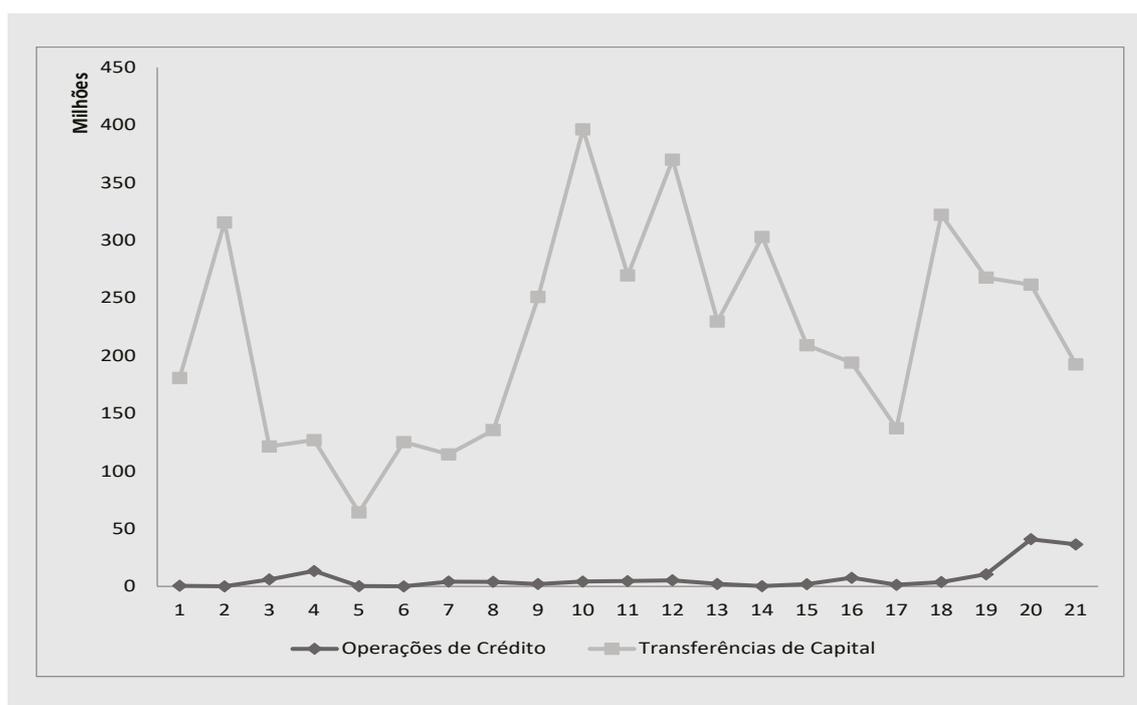
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar novamente a diferença de escala de arrecadação do ISS e do IPTU nesta faixa populacional. Durante todo o período de 2001-2021 o valor total do IPTU arrecadado não ultrapassou a faixa dos R\$ 30 milhões, o que dada a quantidade de municípios parece um número pequeno. No entanto, ao acrescentarmos que nestes municípios com até 20 mil habitantes a população rural é significativa e que o perímetro urbano dessas localidades não contempla muitas edificações, o número relativamente baixo parece justificado. De fato, nesta faixa populacional a existência de um plano diretor urbano é facultativa, o que torna a tarefa da arrecadação do IPTU ainda mais difícil. Assim, a arrecadação desta rubrica cumpre mais um papel de cidadania fiscal que outra coisa, ou seja, tem mais a finalidade de inserir o cidadão nas decisões do município que servir de caixa para as grandes intervenções na infraestrutura, urbanismo e transporte. Com o ISS, a situação muda. Podemos observar a trajetória crescente que este imposto representa, ultrapassando a faixa dos R\$ 200 milhões

em 2014. No último triênio (2019-2021), foi possível visualizar um processo de retomada em 2021 após a queda de 2018. Este fato está em sintonia com a participação crescente do setor de serviços do PIB da Bahia, ou seja, em todos os grupos populacionais o ISS exercerá um volume importante de recursos. A legislação sobre os tipos de serviços passíveis de tributação está contemplada na Lei complementar n. 116/2003 e os municípios são responsáveis legislar localmente sobre a exploração do ISS. Desse modo, tendo em vista a autonomia constitucional conferida aos municípios, também na área tributária os municípios exercem essa prerrogativa.

Para finalizar esse tópico das receitas dos municípios com até 20 mil habitantes, convém observar o comportamento das receitas de capital. O binômio operações de crédito/transferências de capital é um fato bem típico desse grupo de municípios. O Gráfico 6 apresenta essas informações.

Gráfico 6 – Desempenho das Receitas de Capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

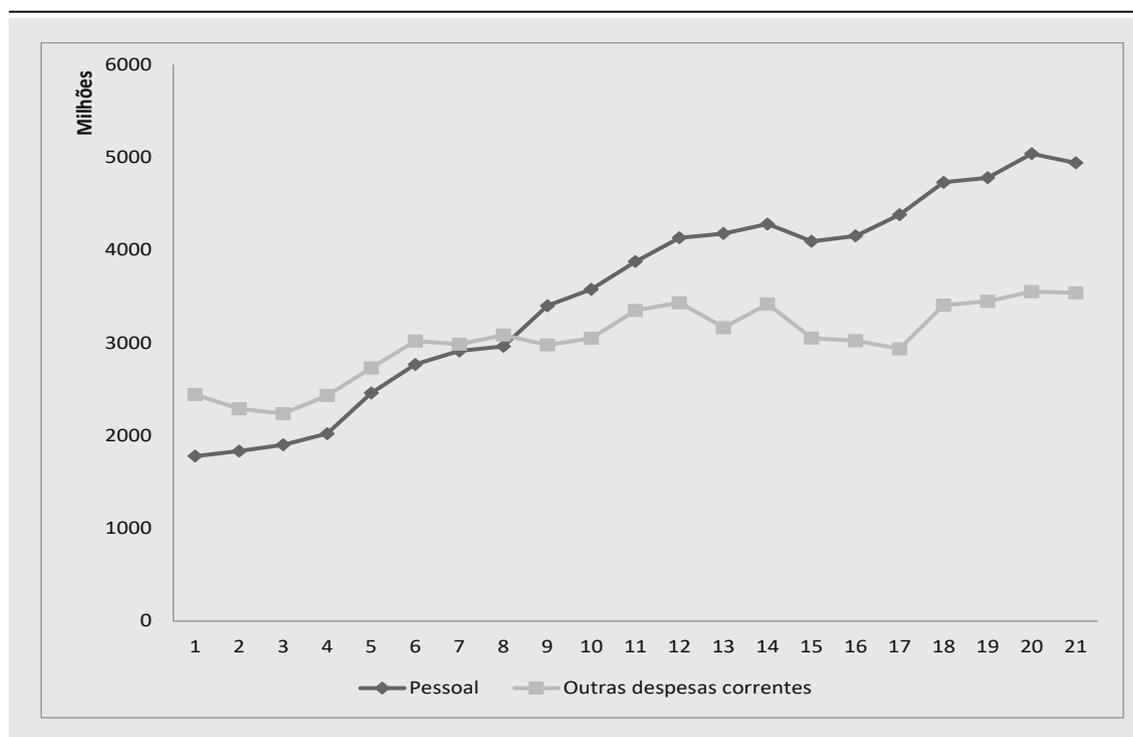
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A princípio, parece uma réplica do Gráfico 5, mas, são variáveis diferentes com o mesmo padrão dissonante de comportamento. Enquanto as operações de crédito jamais ultrapassaram a faixa dos R\$ 50 milhões durante todo o período 2001-2021 (embora tenha aumentado substancialmente no último triênio 2019-2021), as transferências de capital assumem um protagonismo no financiamento das despesas de capital neste grupo populacional. O valor médio das transferências durante o período 2001-2021 foi de R\$ 218 milhões, valor bem superior a importância do ISS para as finanças municipais, por exemplo. A grande oscilação durante o período pode estar associada ao calendário político-eleitoral, uma vez que numerosos estudos já apontaram a existência de incentivos ao aumento de transferências quando da ocorrência de eleições. Mas essa hipótese teórica não será testada nesta revista. O fato é que as operações de crédito se tornaram um meio difícil de captação de recursos

pós Lei de Responsabilidade Fiscal. Muitos municípios nesta faixa populacional não conseguem a obtenção de garantias fiduciárias adequadas e não possuem ativos suficientes para iniciar um relacionamento negocial com o sistema financeiro. Ao contrário, as transferências de capital, apesar de também pedirem a obtenção de alvarás e certidões, estão mais ao alcance da discricionariedade do poder legislativo estadual e federal, que podem mobilizar recursos através do mecanismo das emendas parlamentares. Assim, este meio de captação de recursos se expandiu em todas as faixas populacionais, mas são fundamentais nos menores municípios.

No que se refere ao padrão de despesas, os municípios com até 20 mil habitantes seguem o padrão dos demais grupos populacionais. O Gráfico 7 apresenta as informações das despesas de pessoal e outras despesas correntes.

Gráfico 7 – Desempenho das Despesas – Pessoal e outras – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

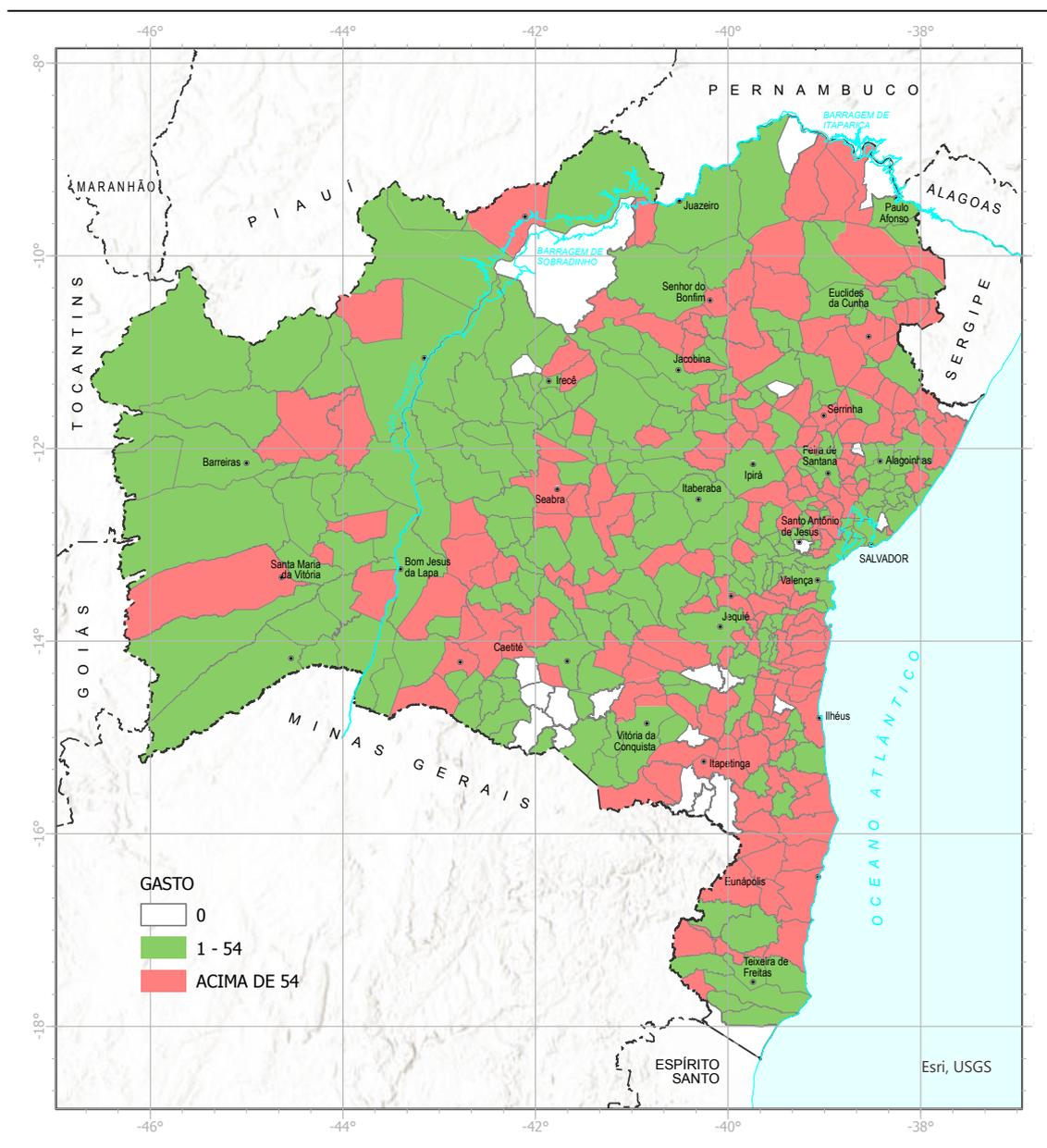
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que o comportamento das despesas com pessoal segue trajetória crescente em todo o período 2001-2021. Principal despesa a partir de 2009, os gastos com pessoal são acompanhados de perto pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), sendo sempre objeto de preocupação dos tribunais de contas no processo constitucional de avaliação das contas. Aos municípios com até 50 mil habitantes a LRF faculta o envio do relatório de gestão fiscal por semestre ao invés do quadrimestre, o que torna a tarefa menos complexa que o envio todo quadrimestre. No entanto, as dificuldades gerenciais associadas às despesas com pessoal permanecem, uma vez que este parece ser o principal motivo para rejeição das contas do poder executivo por parte dos tribunais de contas. Muitas vezes o litígio acontece na interpretação de quais elementos de despesa são passíveis de enquadramento nas despesas com pessoal. Assim, as informações nos portais de infor-

mações contábeis e fiscais muitas vezes não estão em sintonia com aqueles julgados pelos órgãos de controle. A título de exemplo, no último quadrimestre do exercício de 2021, cento e oitenta municípios (todos os grupos populacionais) ultrapassaram o limite máximo permitido de 54% da receita corrente líquida. Esta informação está em sintonia com a informação do Gráfico 7, ou seja, a elevação das despesas com pessoal. A dificuldade reside em avaliar quais prefeituras estão nessa trajetória por imperícia administrativa ou por necessidade de prestação de serviços à população, pois muitas vezes o aumento das despesas de pessoal é uma necessidade atrelada a extensão das responsabilidades que o município tem. Desse modo, embora a preocupação com o limite legal seja legítima e necessária, a questão dos “excessos” (descontrole) dos gastos com pessoal vai mais longe até a dimensão do pacto federativo.

Mapa 2 – Mapa municípios – Despesas com pessoal – Último quadrimestre – Bahia – 2021



Fonte: Brasil (2022b).

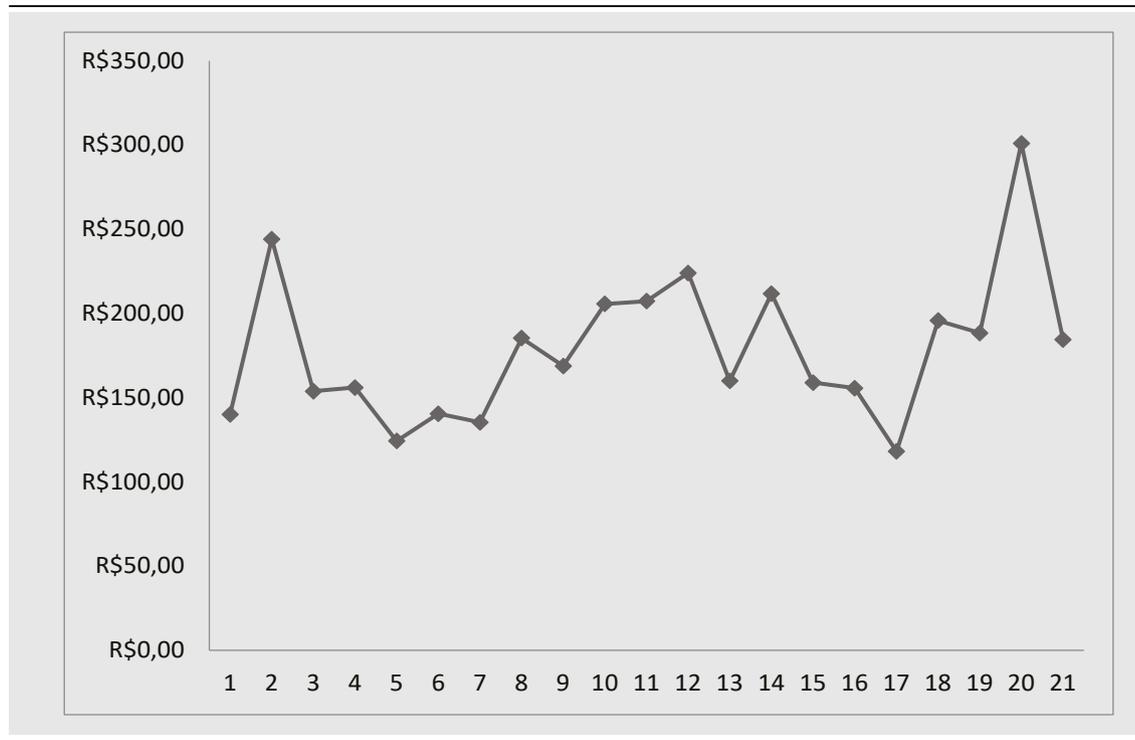
O Mapa 2 apresenta a posição do último quadrimestre de 2021 com relação as despesas com pessoal. Conforme colocado, os municípios em vermelho são aqueles em que foi ultrapassado o limite máximo permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000). As outras despesas correntes que inicialmente estavam num patamar superior às despesas de pessoal, seguem um padrão de relativa estabilidade. Neste grupo estão inseridos os itens relacionados ao custeio da administração pública, ações relacionadas

a manutenção da prestação de serviços à população. Em algumas áreas, como a saúde, esse desembolso assume uma enorme importância, o que exige um correto planejamento dessas despesas. O valor médio durante todo do período 2001-2021 foi pouco superior a R\$ 3 bilhões, o que nos dá uma dimensão da relevância dessa rubrica. Desse modo, as despesas correntes dos municípios com até 20 mil habitantes seguem o padrão dos demais grupos.

As despesas de capital por sua vez apresentam uma nota peculiar. Na última edição desta revista foi sinalizado que os municípios com até 20 mil habitantes possuem o maior investimento per capita

entre todos os grupos e superior a Salvador e Feira de Santana. Este manteve-se no último triênio. O Gráfico 8 apresenta essas informações.

Gráfico 8 – Desempenho das Despesas de Capital – Municípios até 20 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

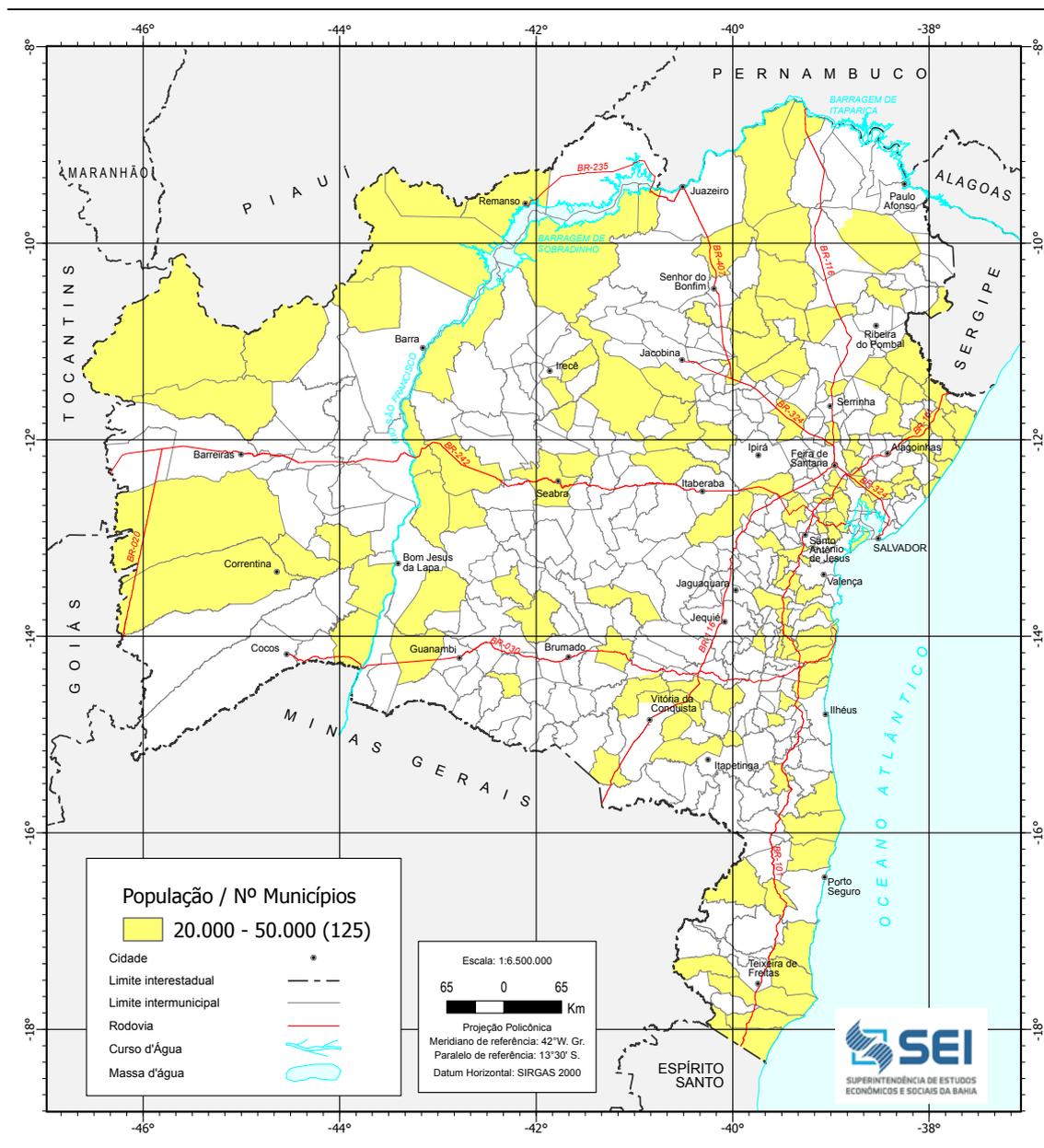
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Conforme assinalado na seção sobre as transferências de capital, existe uma rica literatura nas finanças públicas locais que atestam a existência de ciclo político de negócios nas despesas com investimento. As oscilações durante o período 2001-2021 parecem estar relacionadas a existência desse evento. No entanto, os valores médios per capita do período (R\$ 180,00) continuam acima de todos os demais grupos populacionais. Outro detalhe apresentado pelo gráfico e que vai de encontro ao que se espera

de um período de pandemia é que justamente em 2020 o valor do investimento per capita atinge o seu ápice, com cerca de R\$ 300,00. Contudo, além de ser um ano do advento da pandemia, também é um ano com eleições nos municípios e este valor sugere que os efeitos do segundo foram intensamente superiores ao primeiro. Desse modo, as despesas de capital dos municípios com até 20 mil habitantes seguem sendo destaque no perfil financeiro entre todos os grupos populacionais.

Mapa 3 – Municípios de 20 a 50 mil habitantes – Bahia – 2021

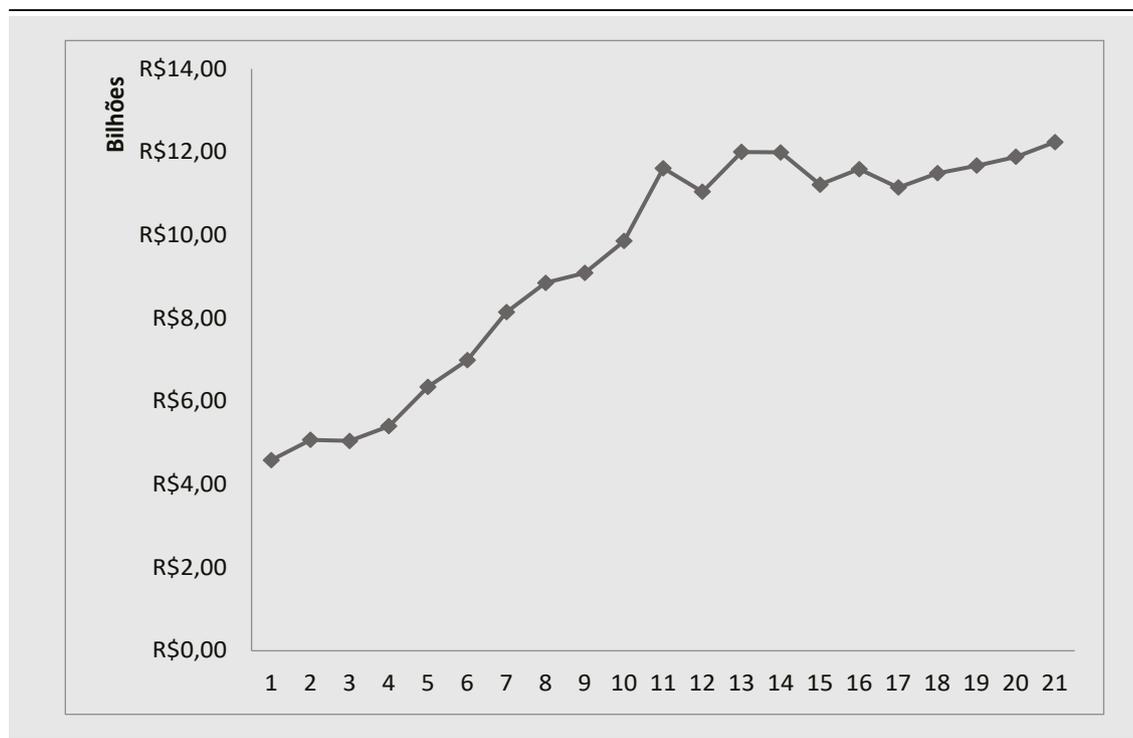


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).
 Elaboração: SEI/DIGEO/CARTGEO.

No grupo dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes, o perfil financeiro é bem similar ao primeiro grupo, com algumas diferenças notáveis. O Gráfico 9

apresenta o comportamento das receitas realizadas durante o período 2001-2021.

Gráfico 9 - Receitas realizadas – Municípios de 20 a 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar o crescimento praticamente contínuo entre o período 2001-2021, especialmente no último triênio (2019-2021). A série histórica apresenta dois momentos de decréscimo que são os anos de 2012 (grande seca) e 2014 (início das investigações da operação lava-jato). Aqui também se observa, tal como nos municípios com até 20 mil habitantes, um crescimento quase contínuo das receitas realizadas e os motivos, assim como no grupo anterior, são praticamente os mesmos, ou seja, o volume das transferências é significativo e cobre quase que totalmente as receitas realizadas. Convém ressaltar que toda a série está deflacionada, o que sinaliza que as receitas realizadas triplicaram durante a série 2001-2021, enquanto que a população se manteve praticamente no mesmo patamar (3,7 milhões de habitantes em 2021). Assim, é possível observar que houve ganho de receita per capita durante todo o período observado, assim como no último triênio (2019-2021). No entanto, dada a extensão das responsabilidades atribuídas aos municípios entre 20 e 50 mil habitantes, é natural que todo esse ganho seja

absorvido pelo aumento de despesas (correntes e de capital), uma vez que a hipótese do efeito *flypaper* também está no horizonte deste grupo populacional.

Tabela 2 – Taxa de crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes nos municípios de 20 até 50 mil habitantes – Bahia – 2001-2021

	% Crescimento médio 2001-2021
Receitas Tributárias	9,59%
Transferências Correntes	5,25%

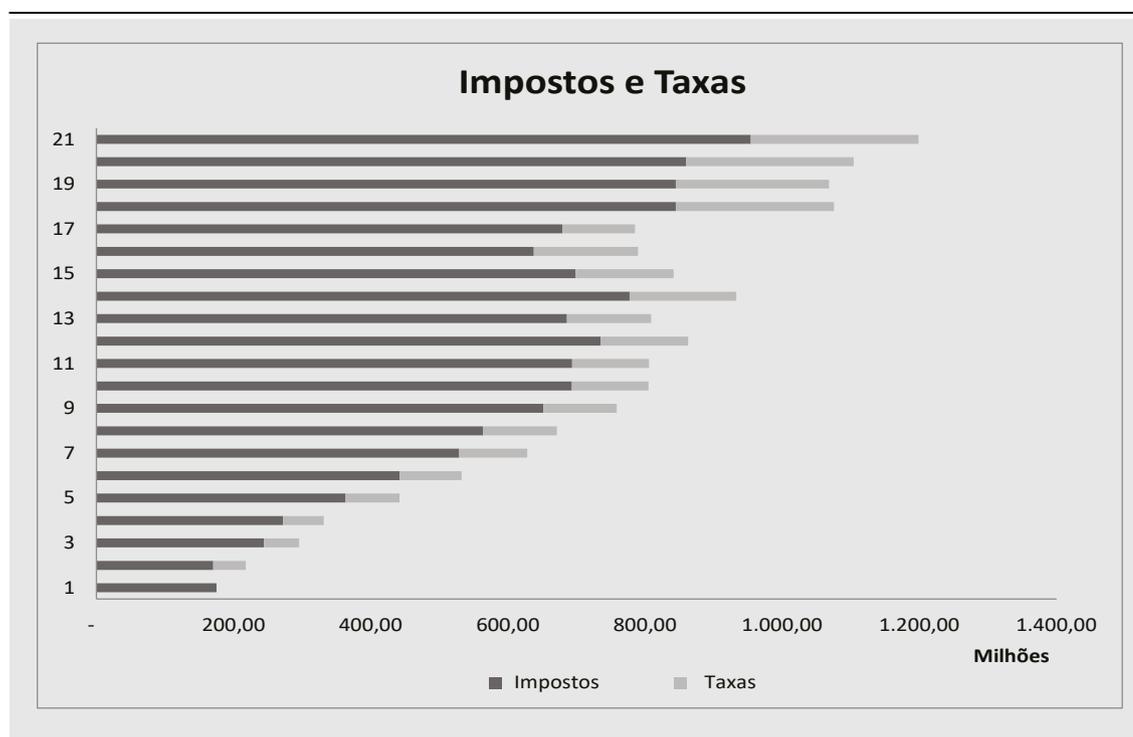
Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A Tabela 2 apresenta a taxa média de crescimento dos dois principais itens apresentados numa análise de *flypaper*. A hipótese é de que as transferências podem “grudar” no orçamento, desestimulando as receitas tributárias que estão associadas ao esforço fiscal com consequente aumento do nível de poupança, distorcendo a percepção do contribuinte sobre os custos de oportunidade no gasto público. Assim, podemos observar que também neste grupo populacional, a princípio, essa hipótese parece não

prosperar, pois o aumento da taxa de crescimento das receitas tributárias foi quase o dobro das transferências.

Em seguida, podemos observar o comportamento dos impostos e taxas no período de 2001-2021. O Gráfico 10 apresenta essas informações.

Gráfico 10 – Desempenho das Receitas – Impostos e Taxas – Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2018



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

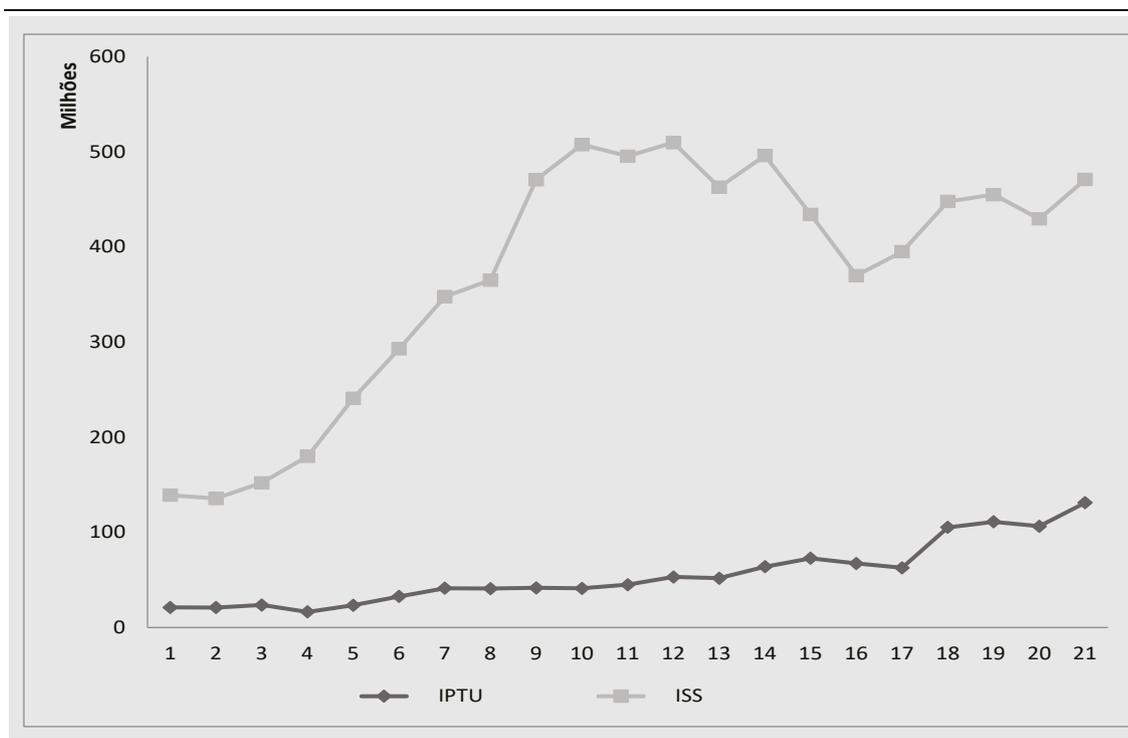
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar um padrão bem similar aos municípios com até 20 mil habitantes no quesito impostos e taxas. Com o crescimento do porte populacional é natural que a importância dos impostos cresça no orçamento público. As taxas, assim, acabam ocupando um papel residual nas receitas tributárias. No entanto, o salto populacional, não é suficientemente elevado a ponto de visualizar uma grande diferença com o grupo anterior, uma vez que muitos municípios são limítrofes uns dos outros, ou seja, são vizinhos. Na ausência de um fator externo que desencadeie algo diferente, esses municípios acabam apresentando as mesmas características que os seus vizinhos, o que não gera um efeito transbordamento, ou seja, os cidadãos acabam não se deslocando para consumir os serviços uns dos outros, pois o padrão da oferta de bens é praticamente o mesmo. Esse efeito é muito importante, uma vez que os municípios maiores (acima de 100 mil habitantes) acabam tendo que suprir

a demanda local e externa e isso traz sobrecarga a oferta. Assim, é natural que o financiamento das ações locais seja objeto de muitas discussões, uma vez que nem sempre o cidadão consome o serviço no seu município, mas tem que se deslocar para outro local. Os exemplos mais evidentes desse tipo de situação se encontram nas ações de saúde e educação, uma vez que o investimento e custeio de um hospital estão fora do alcance da absoluta maioria dos municípios menores, o que tem incentivado a ação consorciada nessas áreas. A educação também sofre esse tipo de efeito, sendo as universidades estaduais bastante incentivadas a se instalarem em locais maiores. Desse modo, o efeito vizinhança acaba não contribuindo para o transbordamento de benefícios entre essas localidades.

O Gráfico 11 apresenta as informações dos dois principais impostos municipais para o período 2001-2021.

Gráfico 11 – Desempenho das Receitas ISS e IPTU – Municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória dos dois principais impostos para os municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes mostram um cenário de recuperação. Após o atingir o ápice em 2012, o valor recolhido de ISS despencou pós-2013, muito em função do cenário das investigações da operação lava-jato, iniciada em junho de 2014. A partir de 2016, os valores começaram a se recuperar, quase se aproximando do valor máximo atingido em 2012. O setor de serviços, conforme amplamente divulgado, é o principal setor que agrega valor ao cálculo do PIB do estado da Bahia, sendo natural que a sua contrapartida no recolhimento de impostos seja significativa. Alguns setores de serviço são tributados municipalmente, outros pelo estado e outros pela União, o que torna a questão da reforma tributária um tema urgente no redesenho dos tributos na federação. A proposta mais amplamente aceita está centrada num imposto compartilhado entre as três esferas de governo (Imposto sobre Bens e Serviços – IBS). O Imposto Sobre Bens e Serviços (IBS) é um tributo unificado que reúne todos os impostos que incidem sobre bens e serviços, incluindo exploração de bens e direitos tangíveis e intangíveis e locação

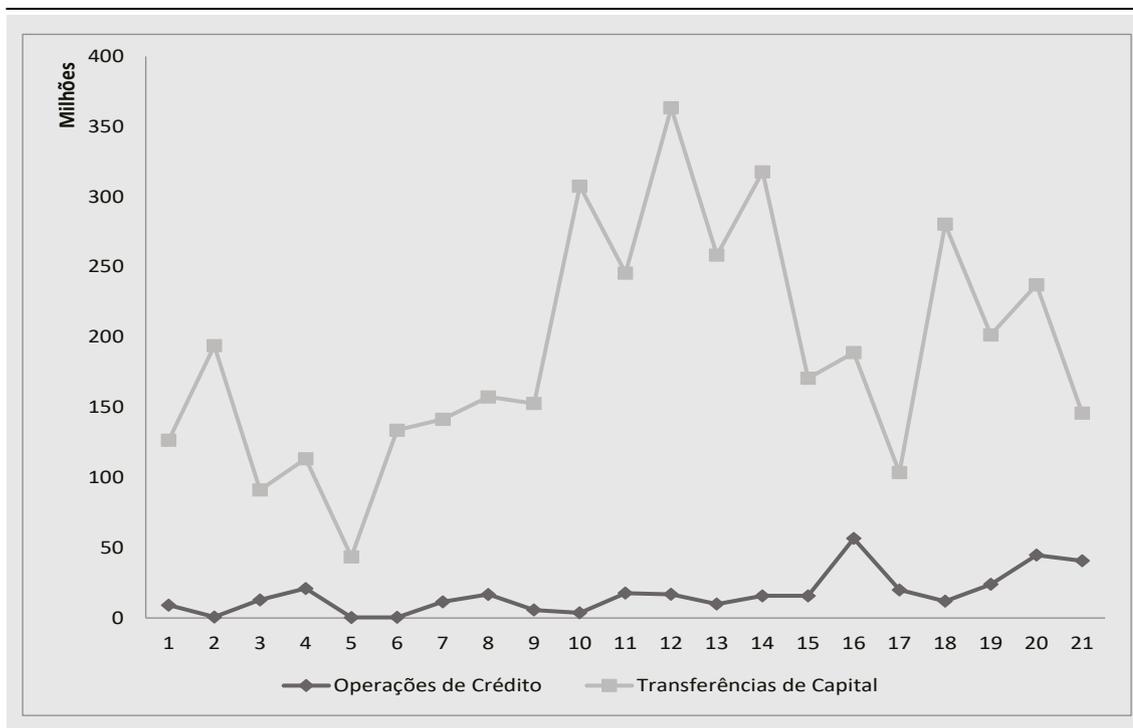
de bens. Parte da Reforma Tributária, essa forma de arrecadação é citada em duas Propostas de Emenda à Constituição (PECs).

A PEC da Câmara dos Deputados visa a unificação e a substituição de 5 impostos. Já a do Senado propõe unificar e substituir 9 tributos. O IPTU também apresentou elevação durante todo o período 2001-2021, sendo que nos últimos cinco anos chegou a ultrapassar a marca de R\$ 100 milhões. Neste grupo populacional, diferentemente do anterior, essa cifra não é residual e não cumpre apenas um papel de cidadania fiscal, mas sim trata-se de um importante valor no orçamento público local. Apesar de ainda não serem obrigados a ter um plano diretor, muitos municípios com área urbana não se privam de explorar essa importante fonte de renda, que ainda tem efeitos distributivos sobre a distribuição de renda, uma vez que é um imposto sobre a propriedade com características progressivas. Desse modo, os dois principais impostos a nível local foram explorados durante o período em análise.

A relação entre as operações de crédito e as transferências de capital segue a mesma lógica dos mu-

nicípios do grupo anterior. O Gráfico 12 apresenta essas informações.

Gráfico 12 – Desempenho das Receitas de capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Municípios até de 20 a 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

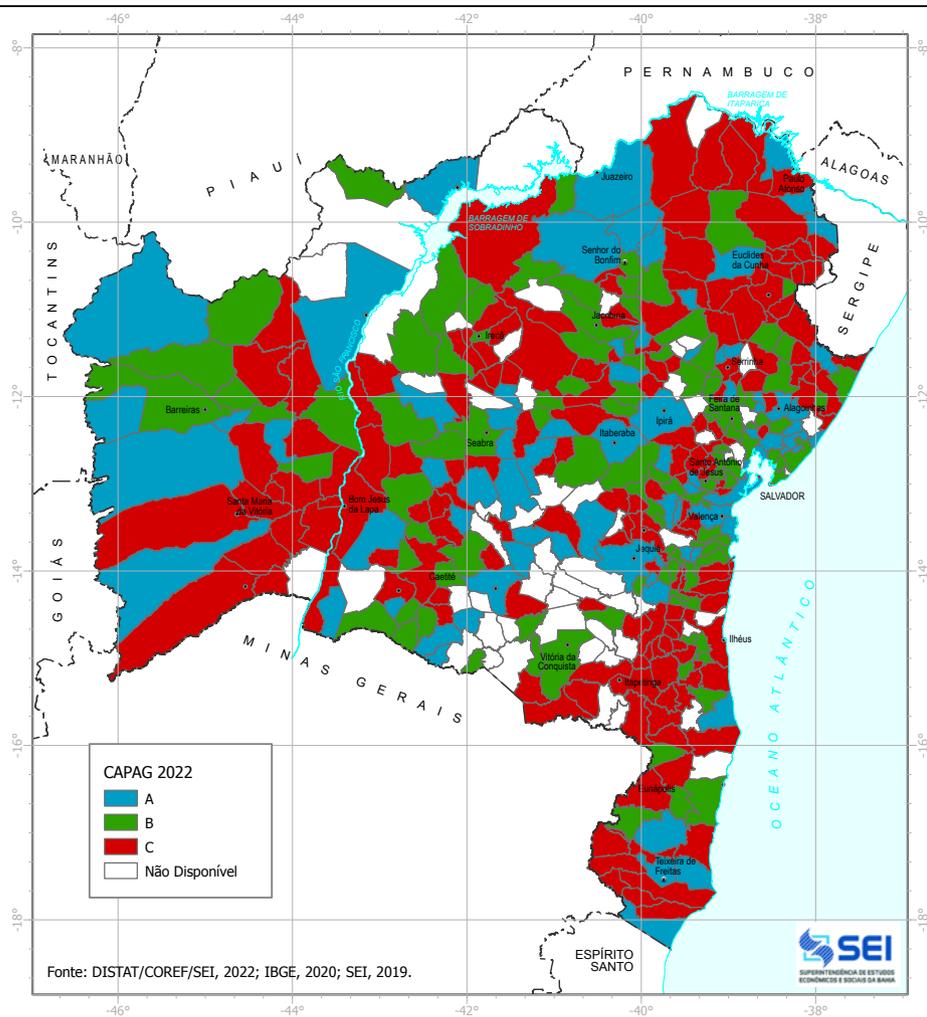
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória das duas variáveis mostra um padrão bem diverso. Enquanto as operações de crédito seguem uma lenta trajetória de elevação, mas com valores modestos (apenas em 2016 ultrapassou a marca dos R\$ 50 milhões), as transferências de capital oscilam muito durante o período analisado. As razões para esse comportamento são bastante conhecidas. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as possibilidades de contratação de operação de crédito ficaram muito reduzidas, uma vez que um dos objetivos da lei era justamente conter a expansão do endividamento mobiliário que os municípios possuíam. Assim, a legislação passou a exigir um limite de operações como percentual da receita corrente líquida. No entanto, muitos municípios sequer contratam operações, uma vez que não dispõem de condições administrativas e técnicas para cumprir as exigências que o setor financeiro coloca. Assim, o relacionamento negocial

dos municípios com o setor bancário não vai além de produtos como seguros, títulos. Para contratar uma operação com maior segurança, é necessário o aval da União. Assim, em 2016, a STN lançou um escalonamento da situação fiscal do ente com relação a sua possibilidade de obter operação de crédito com o aval da União. Conhecida como Capag (capacidade de pagamento), este escalonamento mostra a situação do ente federado em três variáveis: poupança corrente, liquidez e endividamento. A metodologia do cálculo, dada pela Portaria MF n. 501/2017 tem o objetivo de mostrar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional. Os conceitos e variáveis utilizadas e os procedimentos a serem adotados na análise da Capag foram definidos na Portaria STN n. 373/2020 (PELLEGRINI, 2017).

Mapa 4 - Municípios segundo a Capag – Bahia – 2022



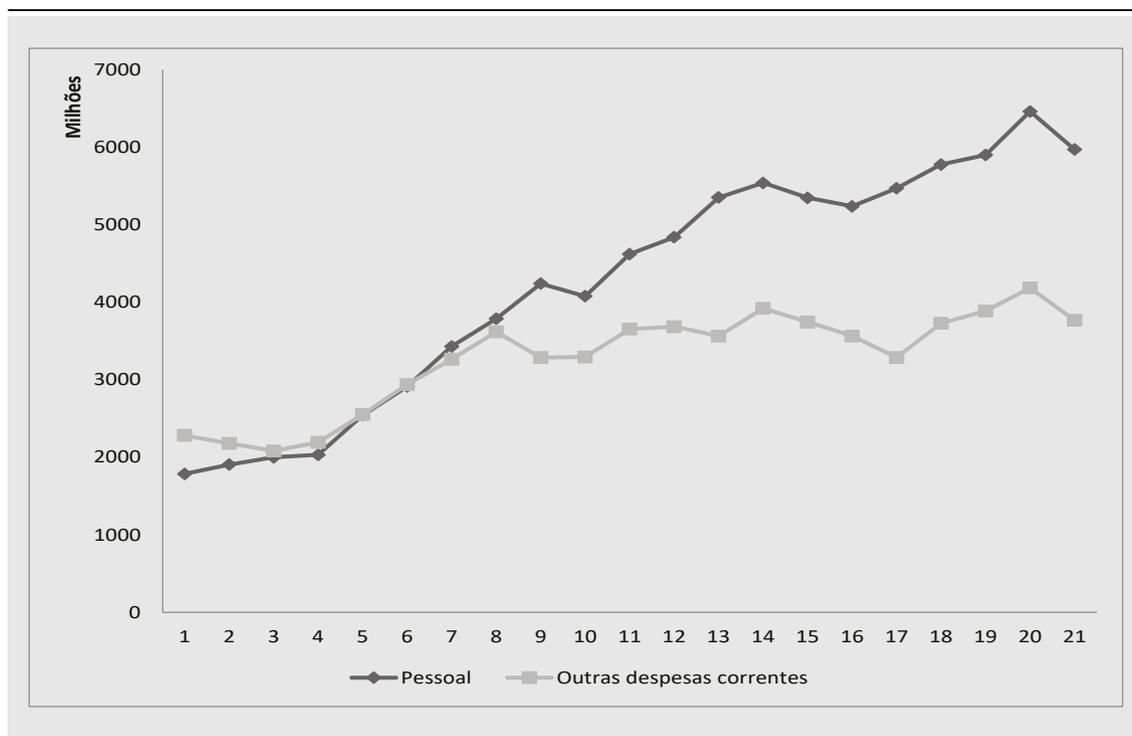
Fonte: Brasil (2022a).
Elaboração: SEI/DISTAT/COREF (2022).

O Mapa 4 apresenta as notas dos municípios do estado da Bahia na Capag. Podemos observar a predominância da pior classificação, isto é, a nota C. No ano base de 2022, foram cerca de 172 municípios que não possuíam aval da União para contratar operações de crédito. Este número vai ao encontro do baixo valor contratado de operações de crédito por quase todos os grupos populacionais. Os municípios com situação intermediária, mas que já possuem condições de obter aval da União são 109, isto é, aqueles com nota B. Neste caso, a situação já se estabilizou e a União concede a permissão para que o município contrate a operação com aval do Tesouro Nacional. No entanto, a opção adotada por muitos tem sido viabilizar a expansão das transferências de capital, por sua especificidade política. Por fim, os

municípios em condição excelente para contratar operações são cerca de 78, isto é, aqueles com nota A. Neste cenário, a única dificuldade em contratar a operação pode se dar no campo administrativo, pois legalmente possuem totais condições. Neste grupo populacional foram cerca de 21 municípios com nota A do Capag: Alcobaça, Amélia Rodrigues, Barra da Estiva, Canavieiras, Capim Grosso, Formosa do Rio Preto, Gandu, Iraquara, Jaguarari, Mata de São João, Mucuri, Pojuca, Remanso, Riacho de Santana, Rio Real, Santa Bárbara, São Desidério, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé, Teofilândia, Vera Cruz.

No que se refere ao padrão de despesas, o Gráfico 13 apresenta a trajetória das despesas correntes e de capital.

Gráfico 13 – Desempenho das Despesas Corrente e de Capital – Municípios de 20 mil a 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

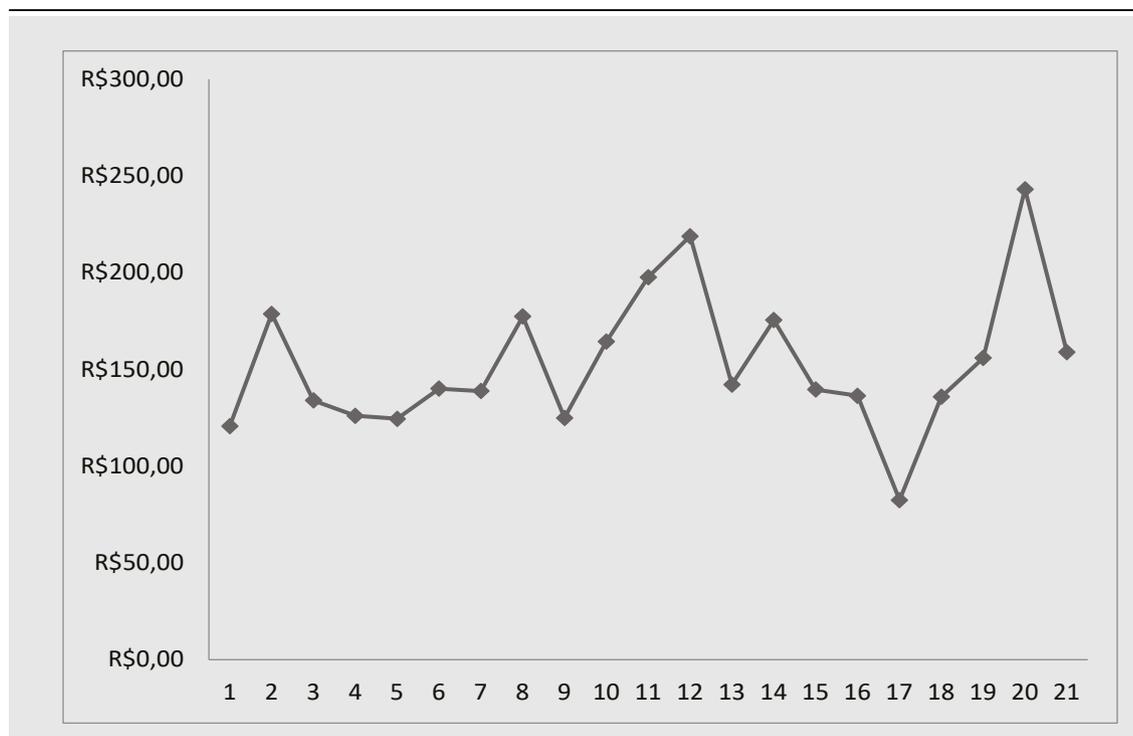
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O mesmo padrão verificado no grupo anterior se repete neste grupo populacional. Inicialmente as despesas correntes estão num patamar superior às despesas de pessoal, mas segue-se uma rápida elevação da última com consequente estabilização das despesas correntes. O quadro de rápido crescimento das despesas com pessoal é preocupante, uma vez que este é um indicador fundamental para a sustentabilidade fiscal dos entes federados. Os tribunais de contas locais também voltam a sua atenção para este indicador ao referendar um parecer de aprovação e reprovação das contas anuais do gestor. Os dados também sinalizam que o valor máximo da série ocorreu justamente no ano de 2020, com o advento da pandemia. Assim, as despesas com pessoal e encargos sociais são o principal item do orçamento público para todos os municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes. No último quadrimestre de 2021, os municípios que tinham extrapolado o limite máximo de 60% das despesas com pessoal são: Riacho de Santana, Monte Santo,

Queimadas, Camaçan, Uruçuca, Camamu, Ituberá, Taperoá, Itambé, Itororó, Remanso, Uauá, Buritirama, Boquira, Tanhaçu, Baixa Grande, Jeremoabo, Nova Soure, Esplanada, Olindina, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Irará, Anagé, Maragogipe, Nazaré, São Felipe, Ipiaú, Correntina, Guaratinga. A despesa corrente, por sua vez, não tem um indicador que a controle, no entanto, o correto manejo dessa rubrica é fundamental para o orçamento público, uma vez que elas, embora sejam rígidas, possuem um menor nível de rigidez frente as despesas com pessoal. Assim, naturalmente, o gestor quando tem a necessidade de economizar recursos, se volta para a despesas com maior grau de flexibilidade, que são os investimentos. No entanto, dada a importância macroeconômica dessa rubrica, o corte acaba sendo prejudicial ao desenvolvimento socioeconômico local.

O Gráfico 14 apresenta as informações do investimento per capita durante todo o período 2001-2021.

Gráfico 14 – Desempenho dos investimentos públicos per capita – Municípios de 20 mil a 50 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

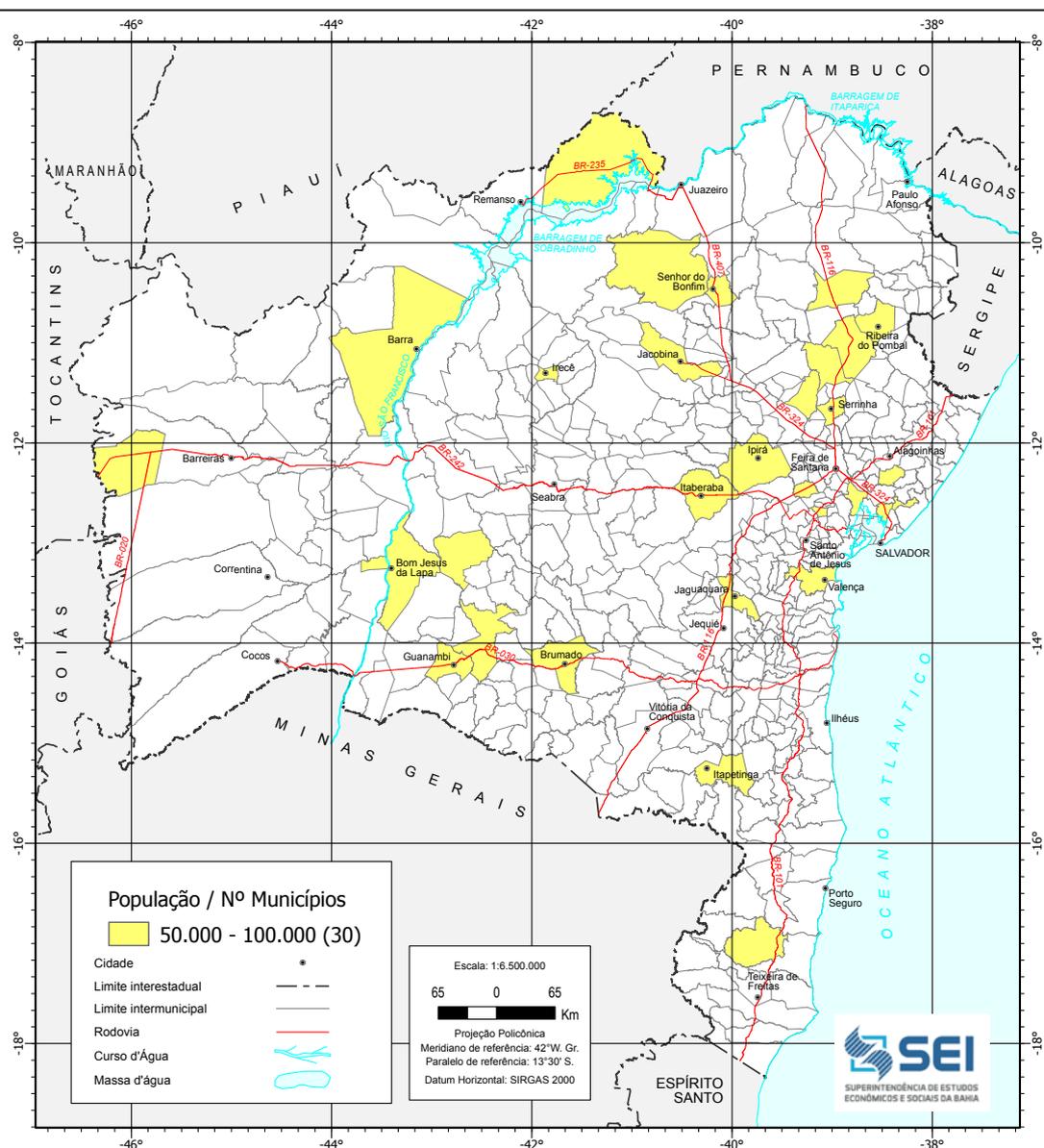
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A primeira informação que fica visível nesse gráfico é que há uma oscilação entre picos e vales durante toda a série histórica. Conforme já amplamente divulgado em estudos científicos sobre o tema, os picos acontecem nos anos de eleições municipais, em que há um processo de captura dos agentes públicos do orçamento e algumas despesas se elevam mais do que o habitual, configurando assim, a existência de um ciclo político de negócios. A única exceção a essa regularidade empírica é o ano de 2016, ano que a economia brasileira sofreu uma forte queda, influenciada sobretudo pelo desenrolar das investigações da operação lava-jato. Os valores per capita do investimento público sugerem que nem mesmo a reposição da depreciação do estoque de capital pode estar sendo cumprida pelos municípios desse grupo populacional. O cálculo do IBGE para chegar os valores do investimento público leva em conta o estoque de capital, quanto se acrescentou

a esse estoque e os níveis de depreciação. Assim, é possível chegar a um número (uma estimativa) que contemple o esforço da localidade para o que se chama de formação bruta de capital fixo. A formação bruta de capital fixo (FBCF) é a operação do Sistema de Contas Nacionais (SCN) que registra a ampliação da capacidade produtiva futura de uma economia por meio de investimentos correntes em ativos fixos, ou seja, bens produzidos factíveis de utilização repetida e contínua em outros processos produtivos por tempo superior a um ano sem, no entanto, serem efetivamente consumidos pelos mesmos (IBGE, 2000). A estimativa da FBCF do setor governo baseia-se no levantamento das despesas de investimentos em construção civil, máquinas e equipamentos realizados pelas administrações públicas através da tradução de planos de contas dos Balanços Orçamentários dos níveis de governo. As receitas de alienações são deduzidas dos itens correspondentes da formação bruta de capital fixo.

Mapa 5 – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2021

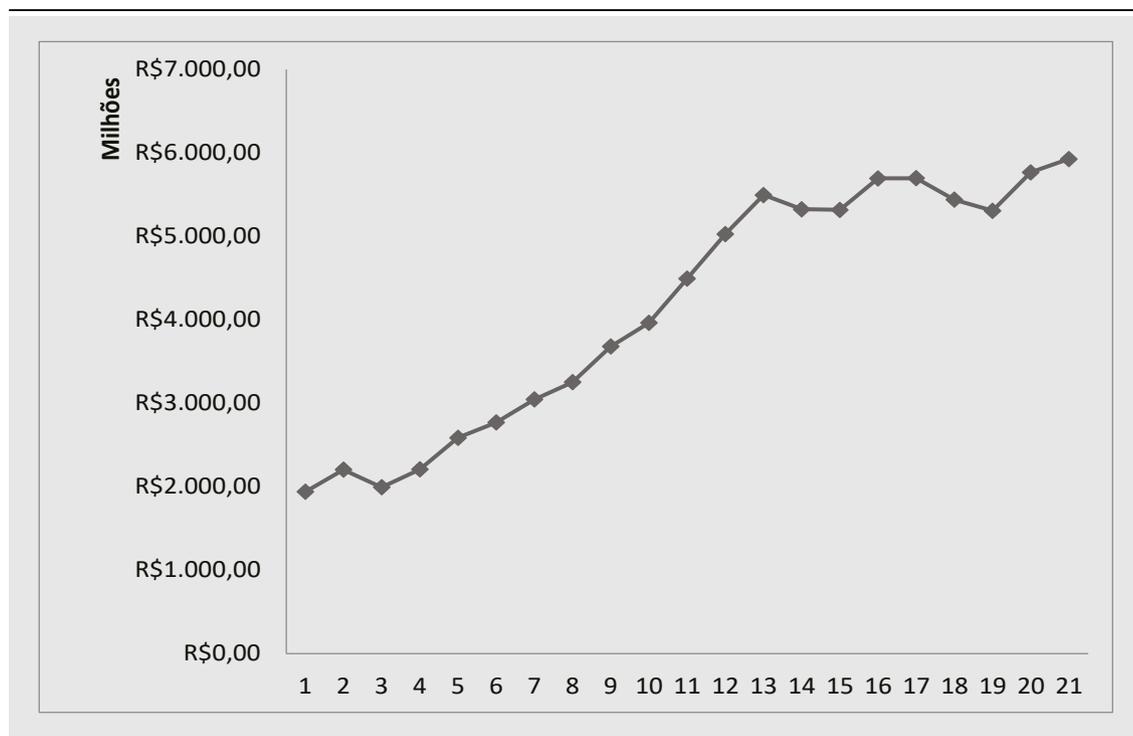


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).
Elaboração: SEI/DIGEO/CARTGEO.

Para o grupo dos municípios com população entre 50 e 100 mil habitantes, há uma mudança no perfil financeiro. Tratam-se de cidades médias, que servem

como suporte para a demanda de serviços dos menores municípios. O Gráfico 15 apresenta as receitas realizadas desse grupo populacional.

Gráfico 15 – Receitas realizadas – Municípios até 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível notar que a trajetória contínua de elevação é interrompida em 2012 e depois quase se estabiliza. No último triênio, apesar do impacto da pandemia, podemos visualizar um esforço de retomada, com o ano de 2021 atingindo o ápice da série histórica. Neste grupo populacional, temos os seguintes municípios: Araci, Barra, Bom Jesus da Lapa, Brumado, Caetité, Campo Formoso, Candeias, Casa Nova, Catu, Conceição do Coité, Cruz das Almas, Dias D’ávila, Euclides da Cunha, Guanambi, Ipirá, Irecê, Itaberaba, Itamaraju, Itapetinga, Jacobina, Jaguaquara, Luís Eduardo Magalhães, Macaúbas, Ribeira do Pombal, Santo Amaro, Santo Estêvão, Senhor do Bonfim, Serrinha, Tucano, Valença. A absoluta maioria dos municípios deste grupo populacional possui como principal atividade econômica o setor de serviços, cerca de 23 municípios. Os municípios de Caetité e Campo Formoso possuem como principal atividade a geração de energia, Casa Nova se destaca na agropecuária, Candeias, Dias D’Ávila, Itapetinga, Santo Amaro e Santo Estêvão são fortes no setor industrial. Assim, neste grupo populacional é possível

identificar que algumas atividades se destacam mais que as outras e esse fato terá reflexo substancial sobre a arrecadação de impostos, em especial, o ISS. Outra possibilidade de enxergar a evolução dos valores é o olhar sobre os valores per capita. A população total desses municípios sai de pouco mais de 1,6 milhões de habitantes para pouco mais de 2 milhões de habitantes. As receitas realizadas, saem do patamar de R\$ 1,9 bilhões em 2001 para R\$ 5,9 bilhões em 2021, ou seja, os valores triplicaram no espaço de 20 anos, enquanto a população teve um leve aumento. Assim, houve ganho per capita no decorrer dos últimos 20 anos.

Como neste grupo populacional, tratam-se de municípios médios, espera-se que a hipótese do *flypaper* seja cada vez menos forte. Como foi colocado anteriormente, a princípio, em nenhum dos grupos já vistos, houve relaxamento no cuidado com as receitas tributárias, sendo que estas cresceram mais do que as transferências durante toda a série histórica. A Tabela 3 apresenta essas informações.

Tabela 3 – Taxa de crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia 2001-2021

% Crescimento médio 2001-2021	
Receitas Tributárias	9,84%
Transferências Correntes	5,76%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível notar que os valores são muito próximos aos valores do grupo anterior. Assim, estes números sugerem que também neste grupo não há indícios de relaxamento no tratamento das receitas tributárias, o que é apenas uma forma de chegar à hipótese da formação de poupança, principal variável associada ao *flypaper*. Sobre esse tema, a Tabela 4 apresenta as informações de poupança corrente da nota Capag.

Tabela 4 – Desempenho poupança corrente (Nota Capag) – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia 2001-2021

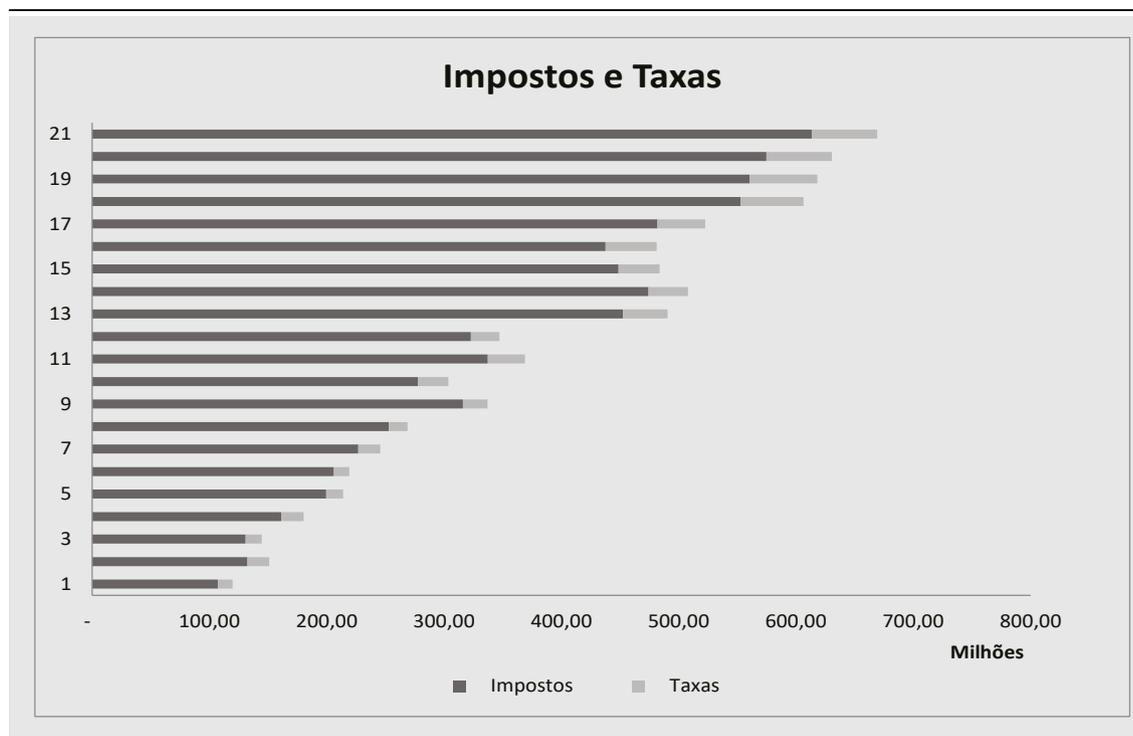
Código	Município	CD_TI	NM_TI	População	Poupança
2902104	Araci	4	Sisal	54.903	A
2902708	Barra	2	Velho Chico	54.225	A
2903904	Bom Jesus da Lapa	2	Velho Chico	70.151	A
2904605	Brumado	13	Sertão Produtivo	67.468	A
2905206	Caetité	13	Sertão Produtivo	51.184	A
2906006	Campo Formoso	25	Piemonte Norte do Itapicuru	71.754	A
2906501	Candeias	26	Metropolitano de Salvador	87.820	A
2907202	Casa Nova	10	Sertão do São Francisco	73.092	C
2907509	Catu	18	Litoral Norte e Agreste Baiano	55.222	B
2908408	Conceição do Coité	4	Sisal	67.394	A
2909802	Cruz das Almas	21	Recôncavo	63.923	B
2910057	Dias D'Ávila	26	Metropolitano de Salvador	83.705	A
2910701	Euclides da Cunha	17	Semiárido Nordeste II	61.112	A
2911709	Guanambi	13	Sertão Produtivo	85.353	B
2914000	Ipirá	15	Bacia do Jacuípe	59.281	A
2914604	Irecê	1	Irecê	74.050	B
2914703	Itaberaba	14	Piemonte do Paraguaçu	64.795	A
2915601	Itamaraju	7	Extremo Sul	64.423	A
2916401	Itapetinga	8	Médio Sudoeste da Bahia	77.408	C
2917508	Jacobina	16	Piemonte da Diamantina	80.749	B
2917607	Jaguaquara	9	Vale do Jiquiriçá	54.913	A
2919553	Luís Eduardo Magalhães	11	Bacia do Rio Grande	92.671	A
2919801	Macaúbas	12	Bacia do Paramirim	50.481	A
2926608	Ribeira do Pombal	17	Semiárido Nordeste II	54.097	B
2928604	Santo Amaro	21	Recôncavo	60.190	B
2928802	Santo Estêvão	19	Portal do Sertão	53.666	B
2930105	Senhor do Bonfim	25	Piemonte Norte do Itapicuru	79.813	B
2930501	Serrinha	4	Sisal	81.693	C
2931905	Tucano	4	Sisal	50.903	B
2932903	Valença	6	Baixo Sul	97.873	A

Fonte: Brasil (2022a).

A classificação Capag concede nota A ou B para os municípios que possuem uma boa condição de poupança corrente. Este indicador é expresso pela relação entre as receitas correntes e a despesa corrente. Assim, apenas os municípios de Serrinha, Itapetinga e Casa

Nova não possuem uma boa condição de poupança corrente, o que é uma mais informação no sentido de rejeitar a hipótese do *flypaper*. O Gráfico 16 apresenta a relação entre impostos e taxas para esse grupo populacional.

Gráfico 16 – Desempenho das Receitas tributárias (Impostos e Taxas) realizadas – Municípios até 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.

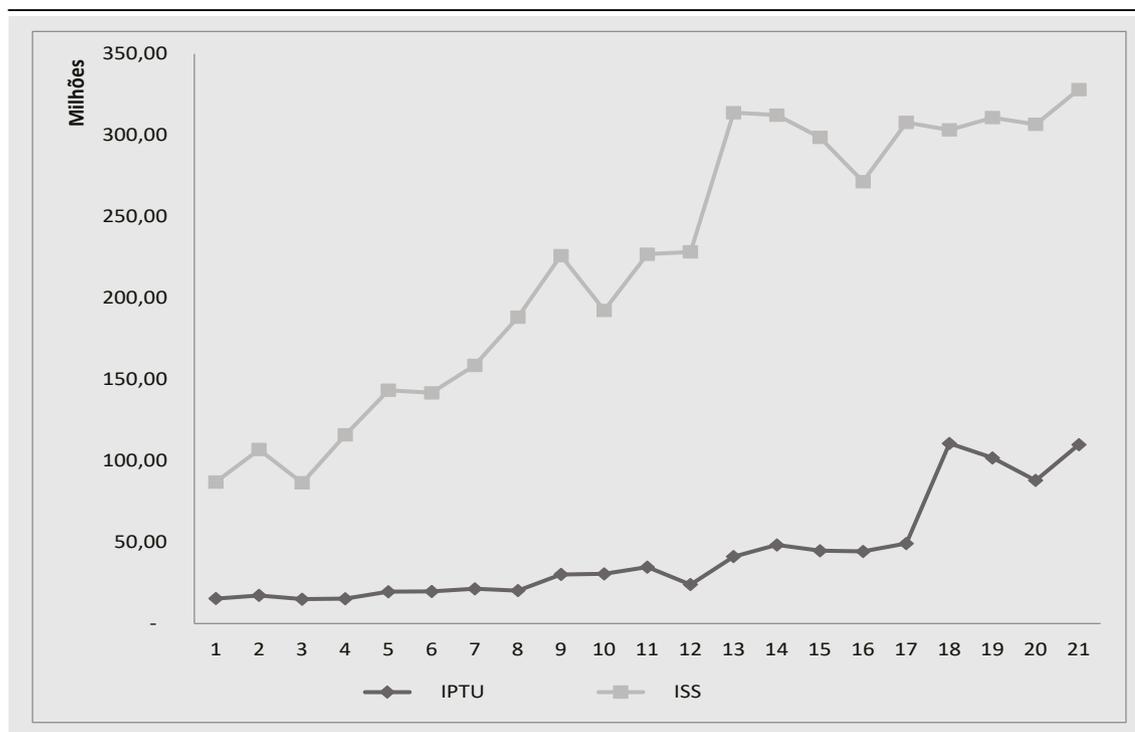
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Com destaque para o último triênio, podemos notar que existe uma desproporção significativa entre as variáveis. Assim como em todos os grupos populacionais, nesta faixa de população entre 50 mil e 100 mil habitantes o perfil financeiro dos municípios explora muito os impostos. Como o desenho legal dos impostos privilegia o espaço urbano, nestas localidades o perímetro urbano predomina sobre o rural. Desse modo, existe uma melhor adequação entre o fato gerador dos impostos e a realidade local. O valor médio dos impostos alcançou R\$ 346 milhões durante o período 2001-2021, sendo que no último triênio, com o advento da pandemia, não houve um choque, ou quebra estrutural conforme sugerido no

início deste trabalho. O valor médio das taxas alcançou R\$ 30 milhões no período em análise, com uma leve queda no último triênio. A maior simplicidade legal no manuseio das taxas, a princípio, é um fator positivo para a administração local. No entanto, com o crescimento populacional, o apelo para exploração de impostos cresce, o que torna os incentivos para a exploração de taxas menor. Assim, é natural que a proporção entre os tributos seja 10 por um, ou seja, em média, a cada R\$ 10 arrecadados de impostos a prefeitura arrecada R\$ 1 real de taxas.

Especificamente sobre os impostos, o Gráfico 17 apresenta evolução entre o ISS e o IPTU.

Gráfico 17 – Desempenho das Receitas ISS e IPTU – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



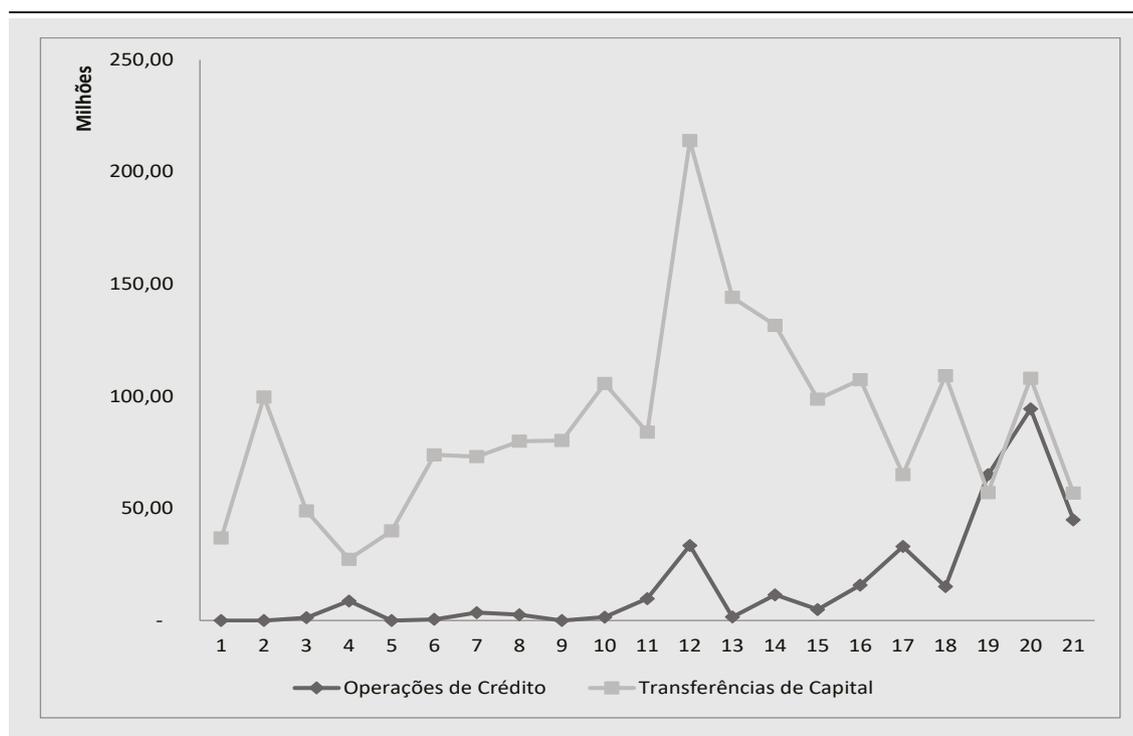
Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
 Elaboração própria.
 Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Conforme colocado no início da análise, o setor de serviços é o principal responsável por gerar valor adicionado a este grupo populacional. Assim, é natural que a tributação sobre os serviços esteja no horizonte das prefeituras. O valor médio arrecadado de ISS durante todo o período 2001-2021 foi de R\$ 221 milhões, com o último triênio registrando uma leve queda em 2020 e uma retomada em 2021. O valor médio arrecadado de IPTU durante o período em questão foi de R\$ 42 milhões, com uma queda perceptível no último triênio, apesar da retomada em 2021. Desse modo, a proporção entre os valores arrecadados, em média, no período em questão, foi de a cada R\$ 5 arrecadados de ISS, arrecadou-se R\$ 1 real de IPTU. Administrativamente, a cobrança do IPTU é muito mais complexa e cara que o recolhimento do ISS, por isso é perfeitamente natural que exista uma discrepância entre os valores. As únicas exceções a essa realidade são os municípios de Feira de Santana e Salvador, que serão objeto de análise especial dessa revista. Os quatro principais municípios

que recolhem ISS são Candeias, Luís Eduardo Magalhães, Catu e Guanambi. No que se refere ao IPTU, apenas os dois primeiros mantêm o protagonismo, sendo os últimos com valores próximos à média. Especificamente sobre o caso de Candeias, trata-se da tributação de serviços relacionados a rede de suporte à indústria de transformação existente no município. Sobre Luís Eduardo Magalhães, ao contrário, trata-se de tributação à rede de suporte ao agronegócio local, com característica de ser voltado para a exportação. Desse modo, os dois principais impostos dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes cumprem um importante papel no orçamento público, servindo de suporte ao desenvolvimento de ações locais, ao financiamento de políticas públicas.

Conforme visualizado em todos os demais grupos populacionais, o Gráfico 18 apresenta a relação entre as operações de crédito e as transferências de capital.

Gráfico 18 – Desempenho das Receitas de capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Na relação entre as duas principais receitas de capital é possível visualizar um processo de convergência entre as variáveis. A princípio, neste grupo, assim como nos demais, as transferências de capital são majoritárias frente às operações de crédito, no entanto, a partir do último triênio, acontece um processo de convergência entre as fontes de financiamento. Uma grande elevação nas operações de crédito seguida por uma oscilação nas transferências de capital tornou as duas trajetórias similares, o que é algo que pode estar relacionado ao crescimento do porte populacional frente aos grupos anteriores. Neste caso, o abismo existente entre as duas fontes deixa de existir uma vez que o acesso a crédito se torna uma realidade para estes grupos populacionais. Seguindo a conceituação do Senado federal, as transferências de capital são dotações para investimentos ou inversões financeiras

que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem da lei de orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública (BRASIL, 2021). Isso significa que o município não tem a obrigação de apresentar uma contraprestação do valor recebido, ou seja, podem utilizar os valores para investimentos ou para inversões financeiras. Os valores de investimento serão apresentados logo após a classificação dos municípios quanto ao endividamento na nota Capag, outra possibilidade atestada para uso das transferências de capital.

A Tabela 5 apresenta a nota Capag no conceito de endividamento, tendo como ano base o exercício de 2022.

Tabela 5 – Desempenho endividamento (Nota Capag) – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001-2021

Código	Município	CD_TI	NM_TI	População	Endividamento
2902104	Araci	4	Sisal	54.903	B
2902708	Barra	2	Velho Chico	54.225	A
2903904	Bom Jesus da Lapa	2	Velho Chico	70.151	A
2904605	Brumado	13	Sertão Produtivo	67.468	A
2905206	Caetité	13	Sertão Produtivo	51.184	A
2906006	Campo Formoso	25	Piemonte Norte do Itapicuru	71.754	A
2906501	Candeias	26	Metropolitano de Salvador	87.820	B
2907202	Casa Nova	10	Sertão do São Francisco	73.092	A
2907509	Catu	18	Litoral Norte e Agreste Baiano	55.222	A
2908408	Conceição do Coité	4	Sisal	67.394	B
2909802	Cruz das Almas	21	Recôncavo	63.923	A
2910057	Dias D'Ávila	26	Metropolitano de Salvador	83.705	A
2910701	Euclides da Cunha	17	Semiárido Nordeste II	61.112	A
2911709	Guanambi	13	Sertão Produtivo	85.353	A
2914000	Ipirá	15	Bacia do Jacuípe	59.281	A
2914604	Irecê	1	Irecê	74.050	A
2914703	Itaberaba	14	Piemonte do Paraguaçu	64.795	A
2915601	Itamaraju	7	Extremo Sul	64.423	A
2916401	Itapetinga	8	Médio Sudoeste da Bahia	77.408	A
2917508	Jacobina	16	Piemonte da Diamantina	80.749	A
2917607	Jaguaquara	9	Vale do Jiquiriçá	54.913	B
2919553	Luís Eduardo Magalhães	11	Bacia do Rio Grande	92.671	A
2919801	Macaúbas	12	Bacia do Paramirim	50.481	B
2926608	Ribeira do Pombal	17	Semiárido Nordeste II	54.097	B
2928604	Santo Amaro	21	Recôncavo	60.190	A
2928802	Santo Estêvão	19	Portal do Sertão	53.666	n.d.
2930105	Senhor do Bonfim	25	Piemonte Norte do Itapicuru	79.813	A
2930501	Serrinha	4	Sisal	81.693	A
2931905	Tucano	4	Sisal	50.903	A
2932903	Valença	6	Baixo Sul	97.873	A

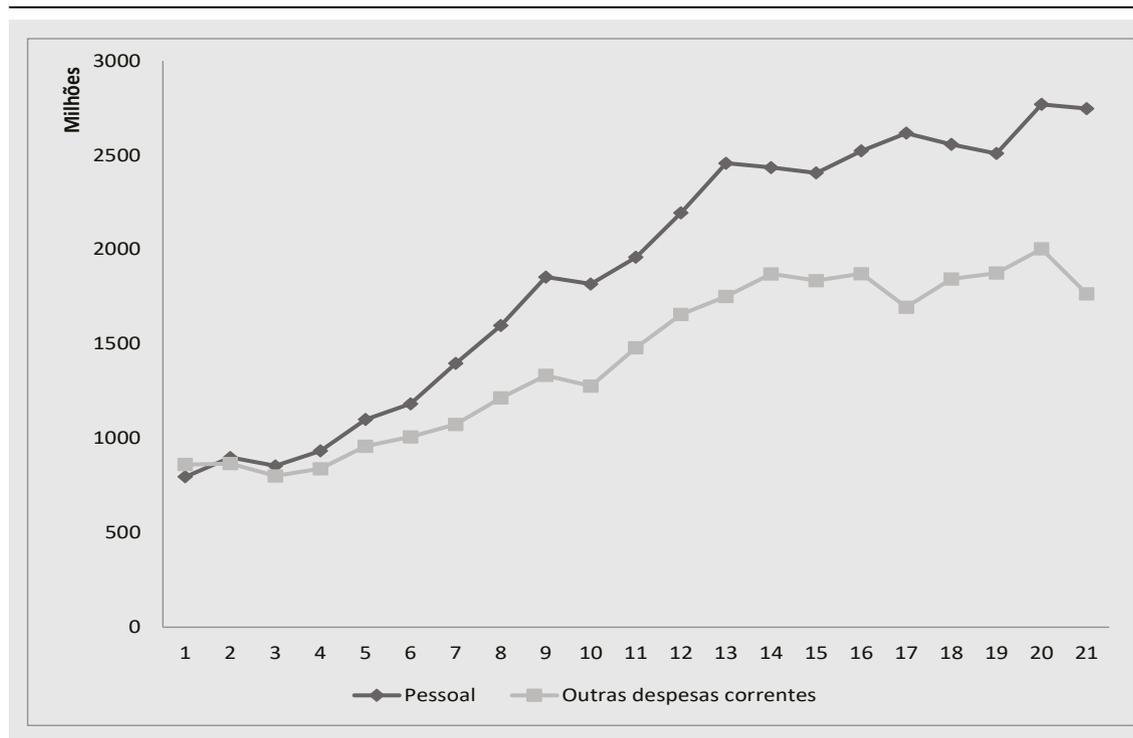
Fonte: Brasil (2022a).

Os dados da Tabela 5 vão ao encontro das informações do Gráfico 18 ao sugerir que a situação de endividamento da maioria dos municípios deste grupo é controlada. A nota A no conceito Capag nesse quesito informa que a dívida consolidada bruta como proporção da receita corrente líquida é inferior a 60%, uma situação confortável uma vez que o limite máximo permitido pela LRF é 200%. Desse modo, os valores de transferências de capital podem estar livres para financiar ações de investimento e não saldar operações de endividamento (BRASIL, 2001). O cálculo da Capag, feito pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é necessário quando os governos regionais pleiteiam operações de crédito interno e externo com aval ou garantia da União, exigência do art. 23 da Resolução do Senado n. 43 (BRASIL, 2001).

Entretanto, com o tempo, a importância do cálculo foi além de uma simples etapa na instrução dos pleitos dos governos regionais. O cálculo da Capag corresponde a uma avaliação da situação fiscal desses entes, o que, além de sintetizar essa situação em uma simples nota, possibilita a comparação entre os entes, com base em metodologia e informações conhecidas e padronizadas. Corresponde a um serviço similar ao prestado pelas agências de classificação de risco de crédito. A própria STN passou a calcular e divulgar as notas de todos os entes de modo regular, independentemente da existência de pedidos de aval ou garantia para operações de crédito. Enfim, trata-se de informação bastante útil para os que buscam melhor compreender as finanças dos entes subnacionais (PELLEGRINI, 2017).

As informações do Gráfico 19 apresentam os valores das despesas correntes e de pessoal.

Gráfico 19 – Desempenho das despesas correntes e de pessoal – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

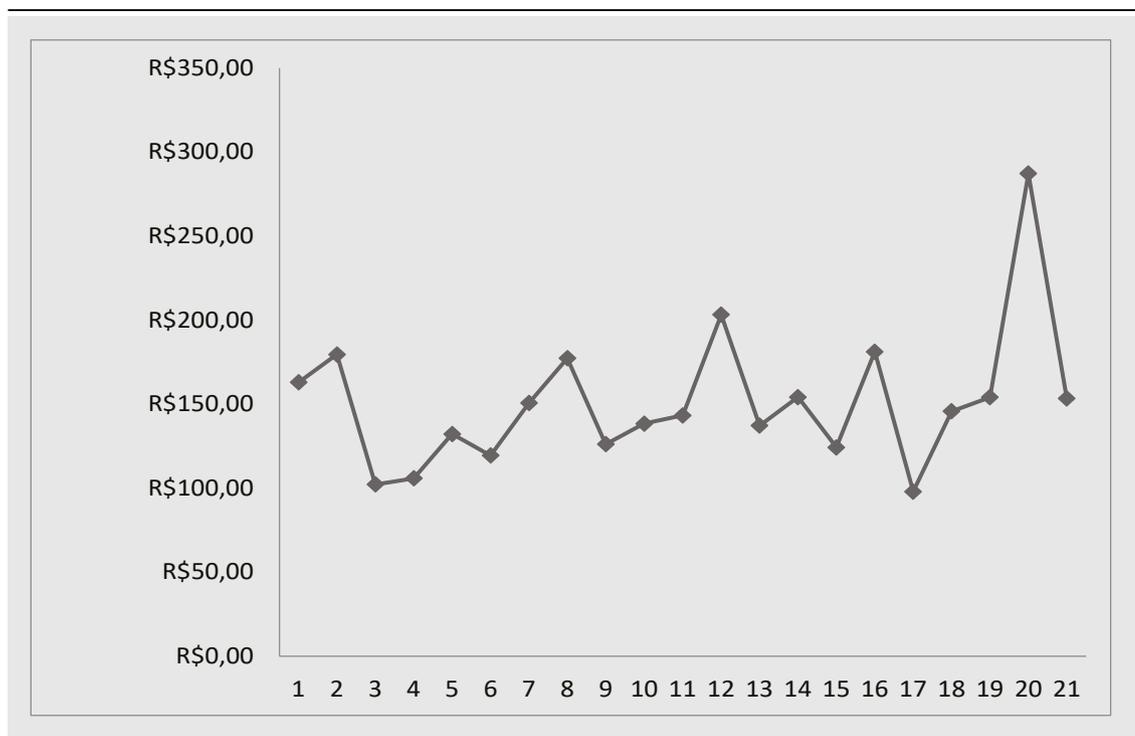
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória das duas variáveis segue o mesmo padrão dos demais grupos. Inicialmente as despesas correntes estão num patamar superior, depois são ultrapassadas pelas despesas com pessoal. Em especial, no último triênio, podemos notar a diminuição de ambas as despesas, com elevação no ano de 2020 (advento da pandemia) e queda subsequente. Os municípios que ultrapassaram o limite máximo permitido de 60% das despesas com pessoal sobre a receita corrente líquida são: Caetité, Ribeira do Pombal, Cruz das Almas Santo Amaro. O primeiro, em especial, no último quadri-estremestre de 2021, aparece com 122% de despesas com pessoal, um número elevadíssimo. As outras despesas correntes, apesar de não possuírem uma métrica legal de avaliação também devem ser objeto de atenção, uma vez que muitas políticas públicas possuem um elevado custo intermediário, como o caso da saúde, por exemplo. Conforme mencionado anteriormente, a estratégia de muitos municípios tem sido a opção de ofertar políticas de modo consorciado, uma vez

que os custos são menores. O próprio Estado da Bahia tem incentivado a colegialidade nessas áreas, por entender que a estrutura de custos exerça um atrativo para essas localidades. Conforme cartilha divulgada pela Confederação Nacional dos Municípios (HENRICHES; LIMA; CUNHA, 2020), o consórcio público permite aos municípios usufruir de alguns privilégios: o poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social; possibilidade de contratar (administração direta ou indireta) com dispensa de licitação; e valores mais elevados para a dispensa de licitação, prevista no art. 24, incisos I e II, da Lei 8.666/1993, conforme alteração introduzida no parágrafo único do art. 24 pela Lei 11.107/2005 (BRASIL, 1993, 2005).

Para finalizar o perfil financeiro dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes, convém olhar o investimento público (per capita).

Gráfico 20 – Desempenho dos investimentos públicos per capita – Municípios de 50 a 100 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021

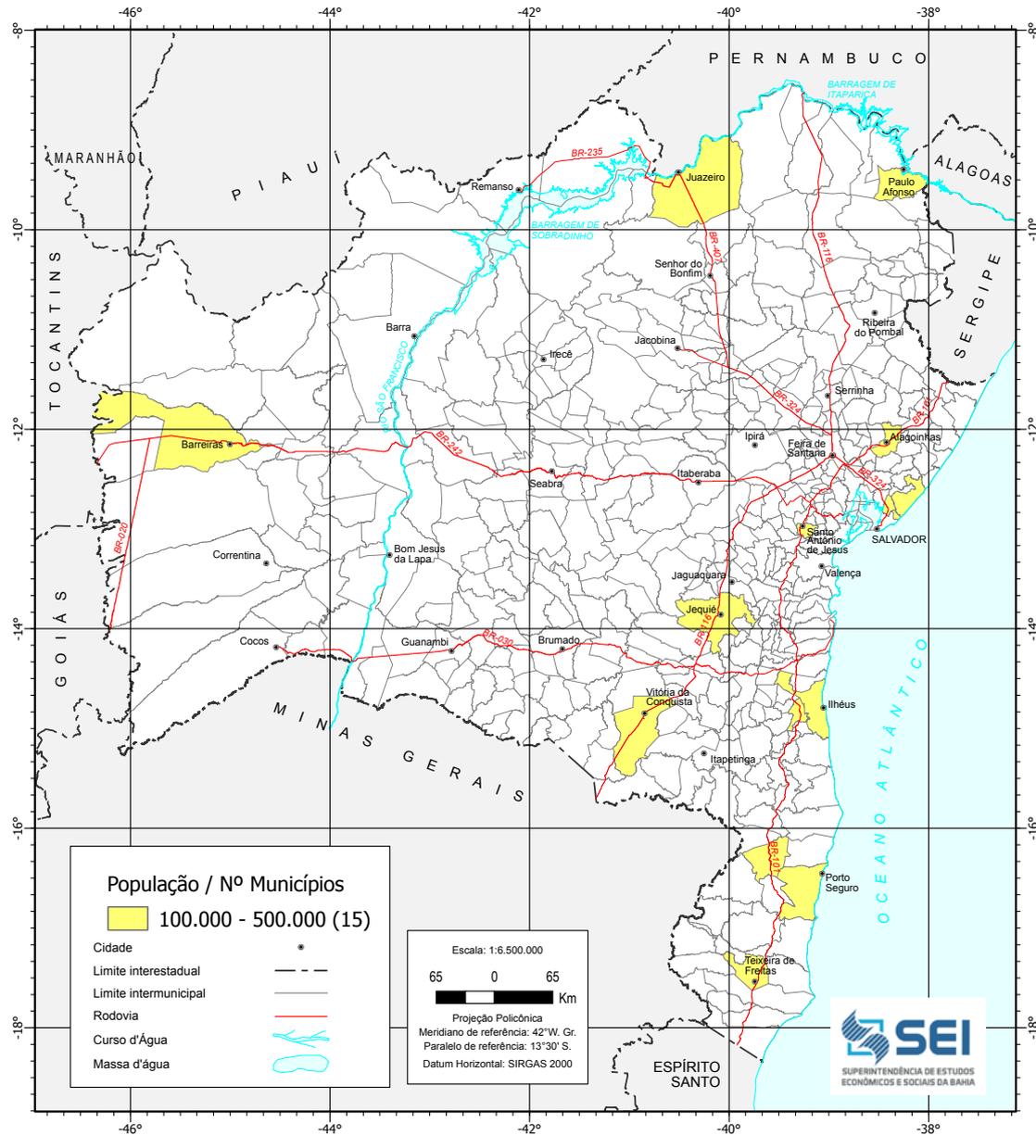


Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A primeira informação que fica nítida no Gráfico 20 é a grande oscilação existente no comportamento da variável, o que está em sintonia com todos os demais grupos. A explicação mais adequada, conforme já amplamente discutido, passa pela hipótese da existência de ciclo político de negócios nas despesas de capital, ou seja, o calendário eleitoral é um fator decisivo na trajetória da variável. Assim, o ano de 2020, mesmo sendo um ano de pandemia, não foi suficiente para conter a forte elevação decorrente das eleições nesse mesmo ano (valor máximo da série). Outros valores destacados também podem ser encontrados nos anos de 2016, 2012, 2008, todos anos de eleições municipais. Apesar de a legislação proibir expressamente a elevação de despesas no fim de mandato, os incentivos ao gasto nessa área são maiores e o fator reeleição desponta como significativo nesses casos. O art. 42 da LRF (BRASIL, 2000) é bem claro quando nos diz que é vedado ao titular de Poder ou órgão

referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Fundamentada na isonomia de oportunidade entre os candidatos e, portanto, na moralização do processo eleitoral, existem evidências que este expediente vem sendo negligenciado amplamente. Quando o gasto de pessoal ou a dívida de longo prazo (consolidada) ultrapassam seus próprios limites, a Lei de Responsabilidade Fiscal faculta período de recondução: de dois quadrimestres para o gasto laboral; de três quadrimestres para a dívida consolidada (art. 23 e 31). Desse modo, a própria legislação fiscal em outro tópico normatiza sobre o comportamento atípico das despesas em algum período. Assim, as despesas com investimento devem estar sujeitas a esse itinerário do ciclo político de negócios.

Mapa 6 – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2021

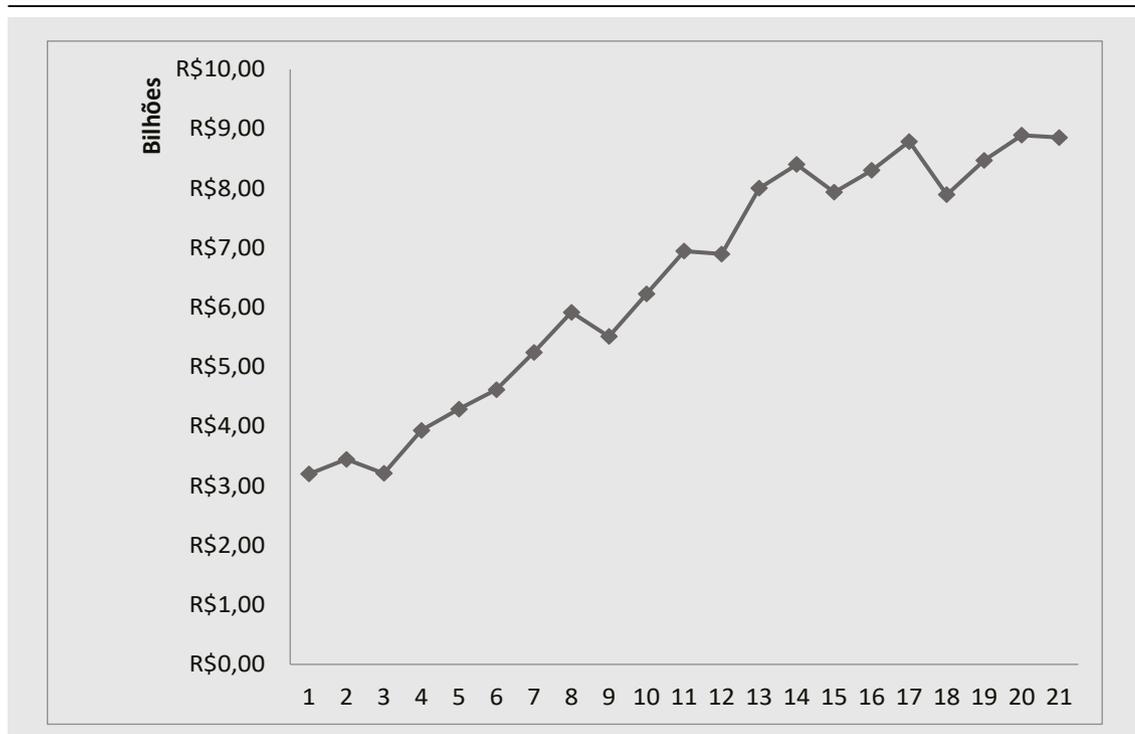


Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021).
Elaboração: SEI/DIGEO/CARTGEO.

Para finalizar a sessão sobre o perfil financeiro por grupo populacional, convém olhar para os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes. Municípios polo do estado da Bahia gozam de uma posição

privilegiada frente aos demais grupos em muitos aspectos. O Gráfico 21 apresenta a receita realizada desse conjunto de municípios.

Gráfico 21 – Receitas realizadas – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A mesma trajetória de contínua evolução de todos os grupos populacionais também pode ser vista aqui. No último triênio, em especial, houve uma expansão após a queda no ano de 2018. Em termos per capita também se apresenta um ganho. A população sai de 2,2 milhões de habitantes em 2001 para 2,7 milhões de habitantes em 2021. As receitas, por sua vez, dão um salto de R\$ 3,2 bilhões em 2001 para 8,5 bilhões em 2021, quase triplicando no período de 20 anos. No entanto, como é amplamente divulgado, esses municípios cumprem uma função de ofertar serviços básicos que vão além do escopo da sua região, servindo de satélite para os municípios vizinhos. Os quinze municípios neste grupo populacional em 2021 são: Alagoinhas, Barreiras, Camaçari, Eunápolis, Ilhéus, Itabuna, Jequié, Juazeiro, Lauro de Freitas, Paulo Afonso, Porto Seguro, Santo Antônio de Jesus, Simões Filho, Teixeira de Freitas, Vitória da Conquista. Por sua importância estratégica e condição de abrigar um polo petroquímico, o município de Camaçari desponta no quesito em questão, ultrapassando a

marca de R\$ 1 bilhão recolhido. Em seguida aparece Vitória da Conquista, por sua condição de cidade polo de serviços de saúde. Lauro de Freitas completa a lista dos três primeiros com a sua importância estratégica de serviços educacionais e proximidade com Salvador. Economicamente, todos os municípios possuem importância. Indústria de transformação, alimentos e bebidas, agronegócio, turismo, serviços, saúde, educação todas essas atividades estão presentes em maior ou menor grau em cada uma dessas cidades. O adensamento populacional é outro fator que converge para uma melhor exploração dos impostos municipais, uma vez que o perímetro urbano dessas localidades, embora seja menor, assume uma importância na prestação de serviços. Como neste grupo populacional tratam-se de municípios polo, é natural que a hipótese do *flypaper* perca sua força. A Tabela 6 apresenta as informações do crescimento do binômio receitas tributárias e transferências.

Tabela 6 – Taxa de crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia 2001-2021

% Crescimento médio 2001-2021	
Receitas Tributárias	8,45%
Transferências Correntes	4,81%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que a elasticidade entre as duas variáveis é superior a unidade, ou seja, um crescimento

nas receitas tributárias é acompanhado em menor escala pelo aumento das transferências. Assim, nestes municípios, com grande densidade no perímetro urbano, a exploração dos tributos locais é feita, embora o financiamento de políticas públicas passe também pela necessidade das transferências. Para uma melhor compreensão desse efeito, faz-se necessário olhar os níveis de poupança desse conjunto de municípios. A Tabela 7 apresenta a nota Capag da poupança corrente.

Tabela 7 – Desempenho poupança corrente (Nota Capag) – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia 2001-2021

Código	Município	CD_TI	NM_TI	População	Poupança
2900702	Alagoinhas	18	Litoral Norte e Agreste Baiano	153.023	A
2903201	Barreiras	11	Bacia do Rio Grande	158.432	A
2905701	Camaçari	26	Metropolitano de Salvador	309.208	B
2910727	Eunápolis	27	Costa do Descobrimento	115.360	B
2913606	Ilhéus	5	Litoral Sul	157.639	C
2914802	Itabuna	5	Litoral Sul	214.123	B
2918001	Jequié	22	Médio Rio de Contas	156.277	A
2918407	Juazeiro	10	Sertão do São Francisco	219.544	A
2919207	Lauro de Freitas	26	Metropolitano de Salvador	204.669	C
2924009	Paulo Afonso	24	Itaparica	119.213	C
2925303	Porto Seguro	27	Costa do Descobrimento	152.529	A
2928703	Santo Antônio de Jesus	21	Recôncavo	103.204	B
2930709	Simões Filho	26	Metropolitano de Salvador	137.117	B
2931350	Teixeira de Freitas	7	Extremo Sul	164.290	A
2933307	Vitória da Conquista	20	Sudoeste Baiano	343.643	B

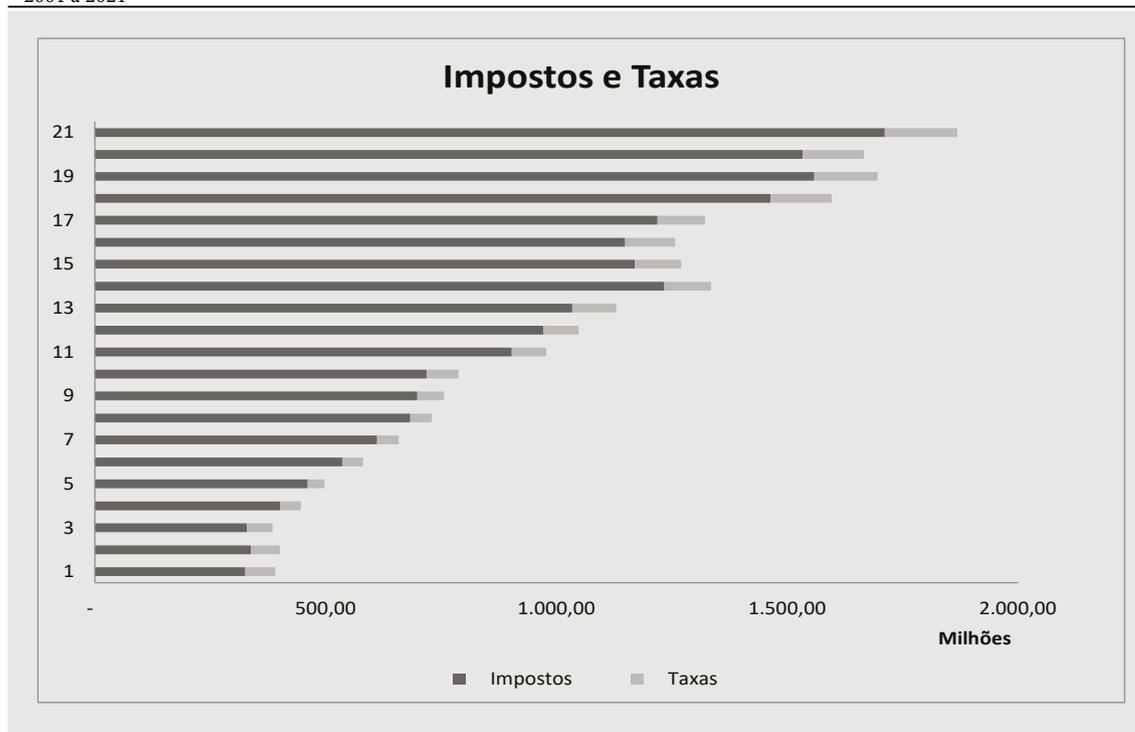
Fonte: Brasil (2022a).

O indicador de poupança corrente revela a relação entre as despesas correntes e as receitas correntes. Quando essa relação é inferior a 90%, o município obtém nota A, quando está entre 90 e 95% obtém nota B e quando é superior a 95% obtém nota C. Assim, os municípios de Ilhéus, Lauro de Freitas e Paulo Afonso precisam melhorar essa relação. Os municípios de Alagoinhas, Barreiras, Jequié, Juazeiro, Porto Seguro e Teixeira de Freitas obtiveram a nota A e os demais obtiveram nota B. Trata-se de um indicador de poupança, pois não inclui as despesas e as receitas de capital. Quanto menor o indicador, melhor, pois maior a capacidade da receita corrente de financiar investimentos e/ou amortizar a dívida, além da própria despesa corrente, inclusive juros. Observe-se que o novo cálculo da Capag escolheu a poupança corrente, e não o resultado primário (receita

não financeira deduzida de despesa não financeira), indicador central na institucionalidade fiscal do país. O indicador de poupança corrente (PC) corresponde à relação entre despesas correntes e receitas correntes ajustadas, apuradas pela média ponderada dos três exercícios anteriores, sendo, peso de 50% para o exercício imediatamente anterior e 30% e 20% para os outros dois exercícios. O ajuste é feito por meio da exclusão da receita utilizada na formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Desse modo, também neste caso não há indícios fortes de efeito *flypaper* no orçamento público desses municípios (PELLEGRINI, 2017).

O Gráfico 22 apresenta a relação entre os impostos e as taxas.

Gráfico 22 – Desempenho das Receitas tributárias (Impostos e Taxas) realizadas – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



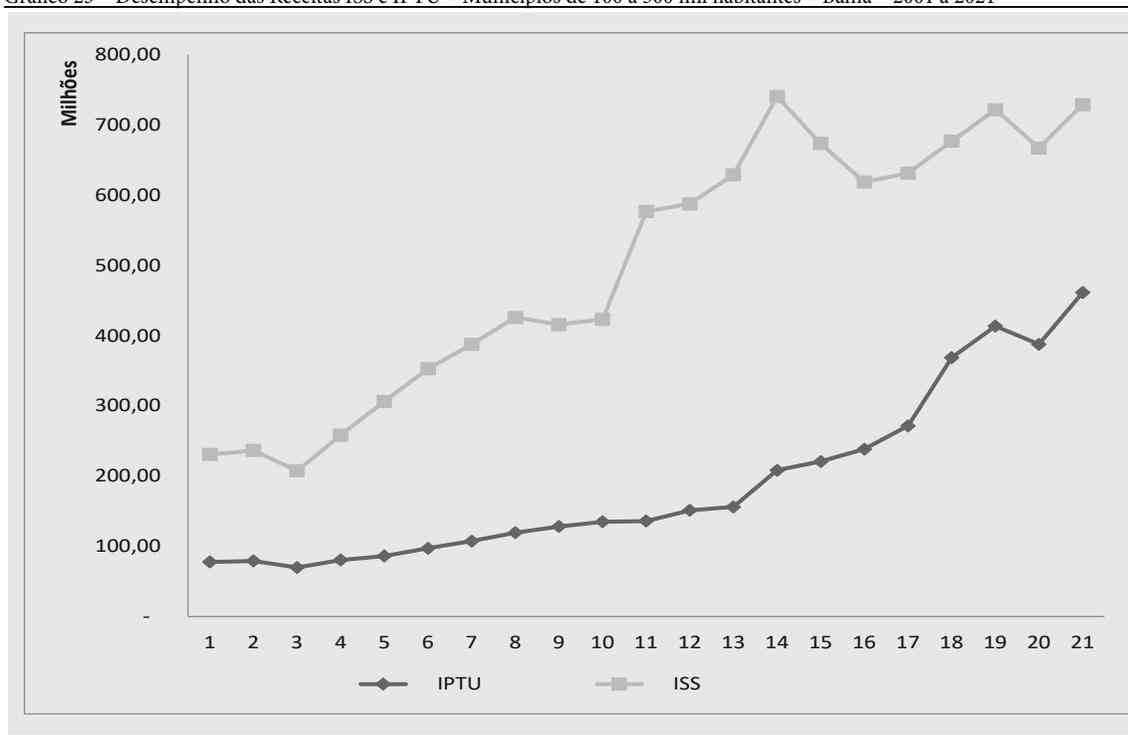
Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Se a relação entre os impostos e as taxas já era desproporcional nos municípios do grupo anterior, neste grupo é ainda maior. Em média, durante o período 2001-2021 os valores arrecadados com impostos alcançaram a cifra de R\$ 907 milhões e os valores recolhidos com taxas foram R\$ 83 milhões, o que nos dá uma proporção de quase R\$ 11 recolhidos de impostos para cada um real recolhido de taxa. Os impostos são os tributos cobrados no âmbito nacional, que ocorrem sobre a renda, o patrimônio e o consumo. Considerado como o tributo mais importante a ser pago, pois não depende da vontade do contribuinte, e tem a função de abastecer o governo com dinheiro para pagar as despesas relativas à população. As taxas são cobradas quando um

órgão público presta serviços como limpeza, fiscalização, iluminação pública, entre outros. Elas podem ser específicas, quando sabemos onde elas serão aplicadas, ou divisíveis, quando pode-se identificar o favorecido. A principal diferença entre imposto e taxa, é quem se beneficia com o recolhimento da cobrança. Enquanto os impostos são destinados à manutenção do funcionamento do estado, as taxas têm como beneficiário o próprio contribuinte. Desse modo, a desproporção existente entre as duas espécies tributárias se justifica até mesmo pela concepção legal de cada uma delas.

Especificamente sobre os impostos, o Gráfico 23 apresenta evolução entre o ISS e o IPTU.

Gráfico 23 – Desempenho das Receitas ISS e IPTU – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

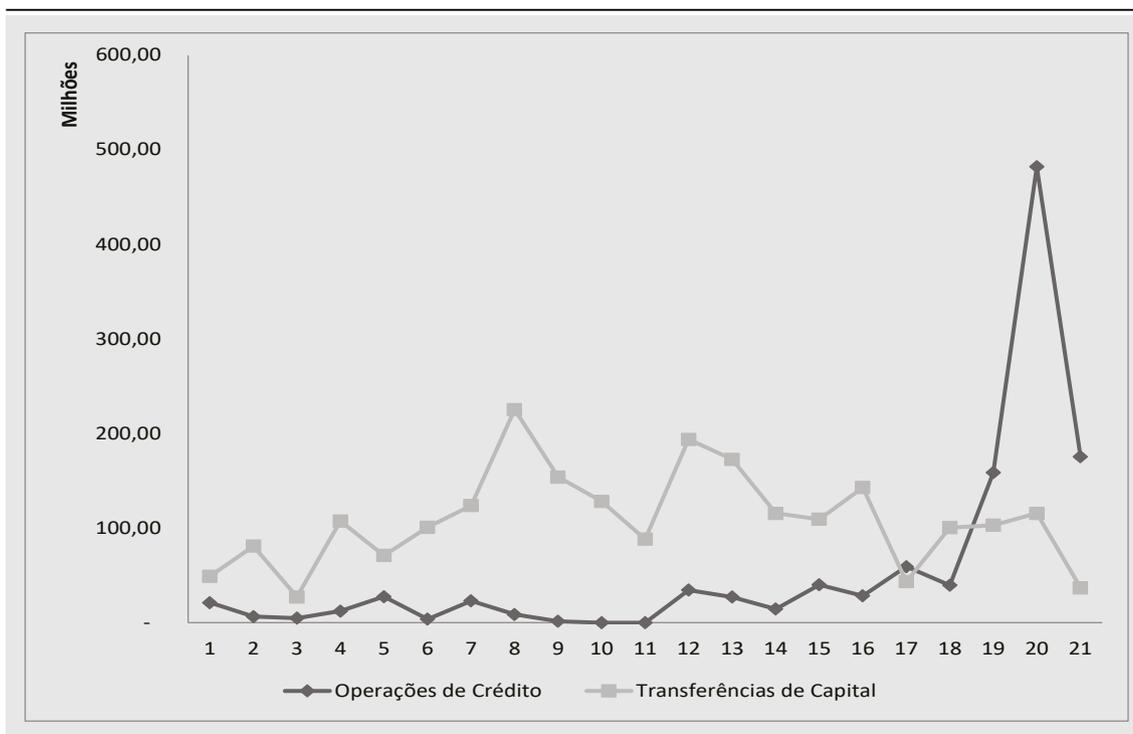
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Neste gráfico se revela uma realidade não presente em todos os outros grupos populacionais anteriores. A aproximação entre as trajetórias de IPTU e ISS é algo só visto nesta faixa populacional, onde a faixa urbana é suficiente para permitir a exploração de um imposto com característica urbana, como o IPTU. Os valores médios recolhidos com este último, durante o período 2001-2021, alcançaram a cifra de R\$ 190 milhões, enquanto os valores médios com o ISS alcançaram a cifra de R\$ 500 milhões, uma proporção de menos de dois e meio entre os dois. O município que lidera o recolhimento de ambos os impostos nesta faixa populacional é a localidade de Camaçari. Em seguida aparece o município de Lauro de Freitas, terminando a lista dos três primeiros o município de Vitória da Conquista. Especificamente sobre o último triênio, podemos perceber uma leve queda no ano de 2020, seguido por uma breve recuperação no ano de 2021. A trajetória, no entanto, é de elevação o que sinaliza que houve ganho per capita no recolhimento desses impostos. Conforme colocado anteriormente, o acréscimo populacional foi de pouco mais de 400

mil habitantes no conjunto desses municípios, enquanto que o volume recolhido desses dois impostos quase triplicou no mesmo período. Outro fato digno de nota neste grupo populacional é a importância das receitas patrimoniais. Essas são receitas provenientes da fruição de patrimônio pertencente ao ente público, tais como as decorrentes de aluguéis, dividendos, compensações financeiras/royalties, concessões, entre outras. Assim, como o volume de recursos movimentado em conta corrente cresce, os juros associados a esta movimentação são uma soma importante de recursos e muitos municípios contam com uma importante fonte de recurso no orçamento. Desse modo, não só a arrecadação de impostos, mas as receitas patrimoniais são importantes para este grupo populacional.

Os valores de operações de crédito e transferências de capital também auxiliam na compreensão do perfil financeiro desse grupo populacional. O Gráfico 24 apresenta essas informações.

Gráfico 24 – Desempenho das Receitas de capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

Podemos notar que pela primeira vez os valores contratados com operações de crédito superam as transferências de capital. Este fato está em estrita sintonia com a importância econômica desses municípios, que

nas suas regiões ou territórios de identidade ocupam um lugar de destaque. Para uma melhor compreensão dessa realidade convém observar a nota final no Capag. A Tabela 8 apresenta essa informação.

Tabela 8 – Desempenho Operações de crédito e Transferências de capital
(Nota Capag) – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia 2001-2021

Código	Município	CD_TI	NM_TI	População	Capag
2900702	Alagoinhas	18	Litoral Norte e Agreste Baiano	153.023	A
2903201	Barreiras	11	Bacia do Rio Grande	158.432	B
2905701	Camaçari	26	Metropolitano de Salvador	309.208	B
2910727	Eunápolis	27	Costa do Descobrimento	115.360	C
2913606	Ilhéus	5	Litoral Sul	157.639	C
2914802	Itabuna	5	Litoral Sul	214.123	B
2918001	Jequié	22	Médio Rio de Contas	156.277	A
2918407	Juazeiro	10	Sertão do São Francisco	219.544	A
2919207	Lauro de Freitas	26	Metropolitano de Salvador	204.669	n.d.
2924009	Paulo Afonso	24	Itaparica	119.213	C
2925303	Porto Seguro	27	Costa do Descobrimento	152.529	B
2928703	Santo Antônio de Jesus	21	Recôncavo	103.204	B
2930709	Simões Filho	26	Metropolitano de Salvador	137.117	B
2931350	Teixeira de Freitas	7	Extremo Sul	164.290	A
2933307	Vitória da Conquista	20	Sudoeste Baiano	343.643	B

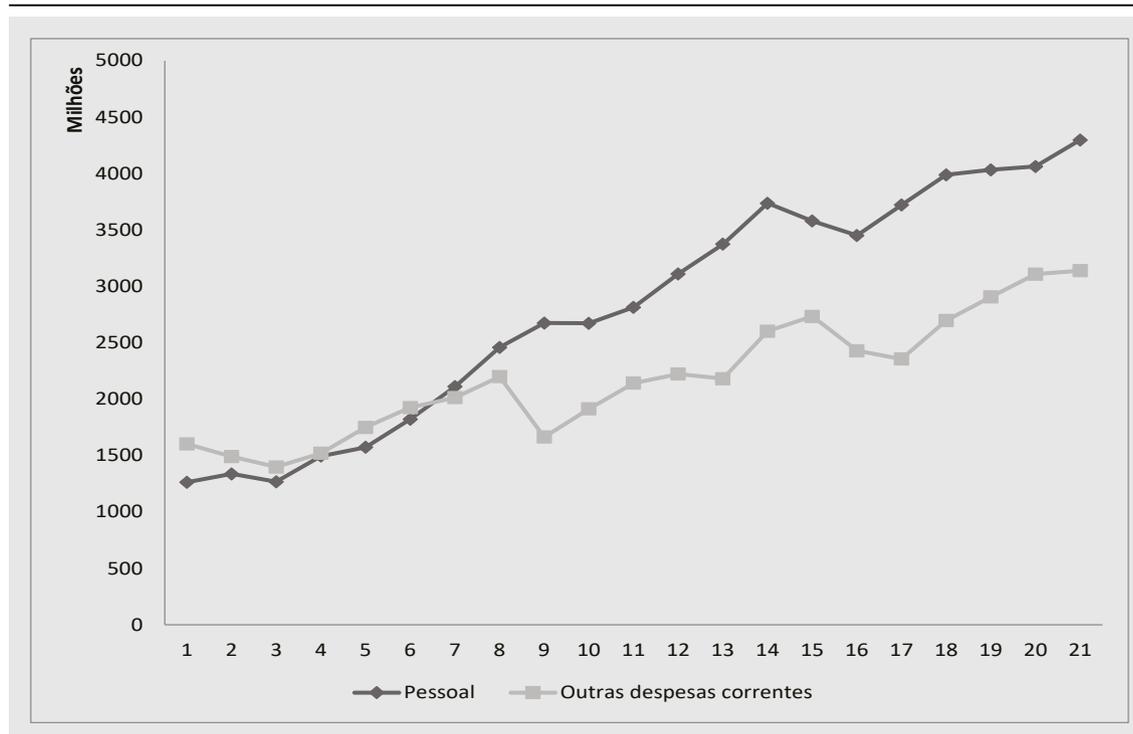
Fonte: Brasil (2022a).

À exceção de Paulo Afonso, Ilhéus e Eunápolis, todos os demais municípios deste grupo populacional possuem condições de contratar operações de crédito com aval da União. Assim, a trajetória das operações

de crédito está justificada em ser superior as transferências de capital.

O Gráfico 25 apresenta as trajetórias das despesas de pessoal e custeio.

Gráfico 25 – Desempenho das Despesas de pessoal e outras – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

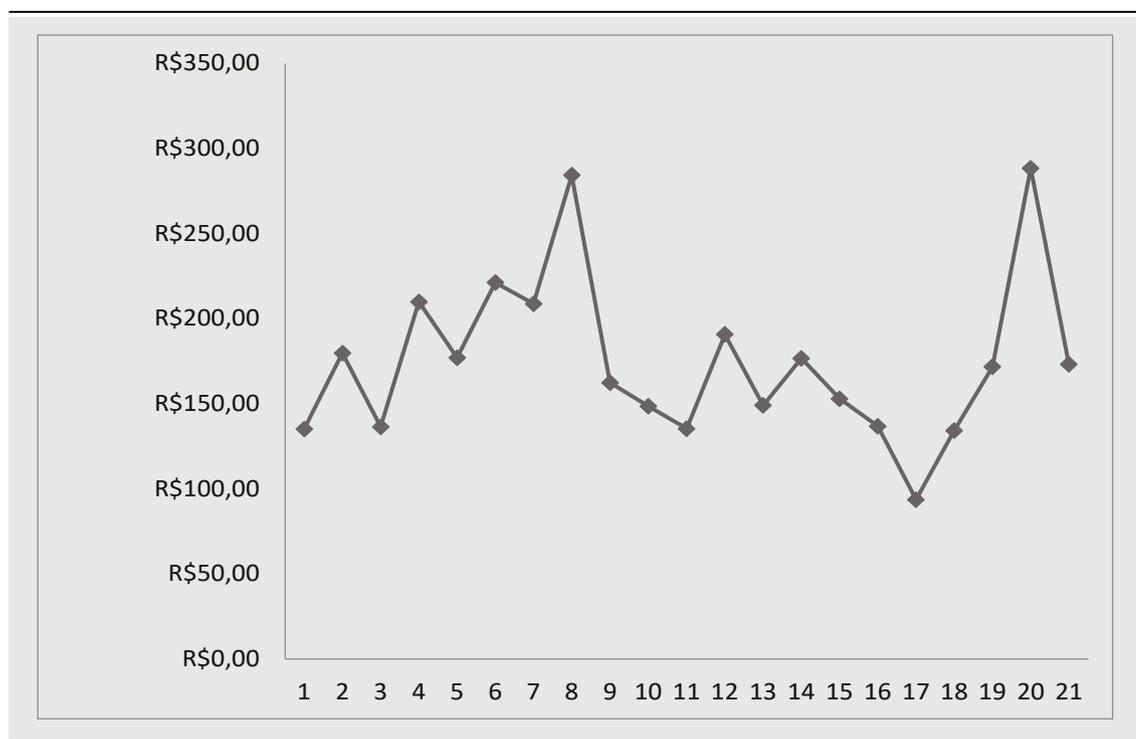
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O padrão dos valores se assemelha a todos os demais grupos populacionais. Primeiro as despesas correntes se elevam depois são superadas pelas despesas de pessoal. A hipótese apresentada por este trabalho para este fato estilizado no perfil financeiro dos municípios baianos está relacionada ao federalismo brasileiro. Num regime federalista a flexibilidade para combinar cooperação e competição entre as diferentes unidades federadas tem o objetivo de elevar a eficácia das políticas públicas. No desenho, em tese, isso contribui para melhorar a produtividade da economia e o crescimento econômico. No entanto, a excessiva descentralização dos serviços públicos também tem um ônus que é a baixa disciplina fiscal, uma vez que muitos municípios não conseguem cumprir os limites pela LRF (BRASIL, 2000). É evidente que há casos em que a descentralização e a competição entre os estados e municípios melhoram a eficiência. Onde cada município prioriza o que é mais

importante localmente, aumente o valor que os serviços públicos agregam a sociedade (MENDES, 2020). No entanto, como os entes federados também são fiscalizados pelos tribunais de contas, o descontrole nas despesas com pessoal também tem um ônus político e institucional. A hipótese adotada nesta revista está relacionada ao modelo de federalismo brasileiro em que os três níveis de governo, de forma descoordenada, disputam receitas fiscais entre si. Assim, os preços deixam de cumprir sua função primordial em uma economia de mercado, que é a de alocar eficientemente as decisões de produção e consumo. Desse modo, faz-se necessário uma revisão do pacto federativo para melhora desse quadro. Para finalizar o perfil financeiro dos grupos populacionais, convém observar o desempenho do investimento público nesta faixa populacional. O Gráfico 26 apresenta as informações do investimento per capita durante o período 2001-2021.

Gráfico 26 – Desempenho dos investimentos públicos per capita – Municípios de 100 a 500 mil habitantes – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A primeira informação que fica visível neste gráfico é a mesma de todos os outros grupos populacionais: a existência de indícios de ciclo político de negócios. À

exceção de 2016, todos os anos eleitorais aparecem como elevados. Este fato estilizado do perfil financeiro dos municípios baianos apresenta a ligação existente

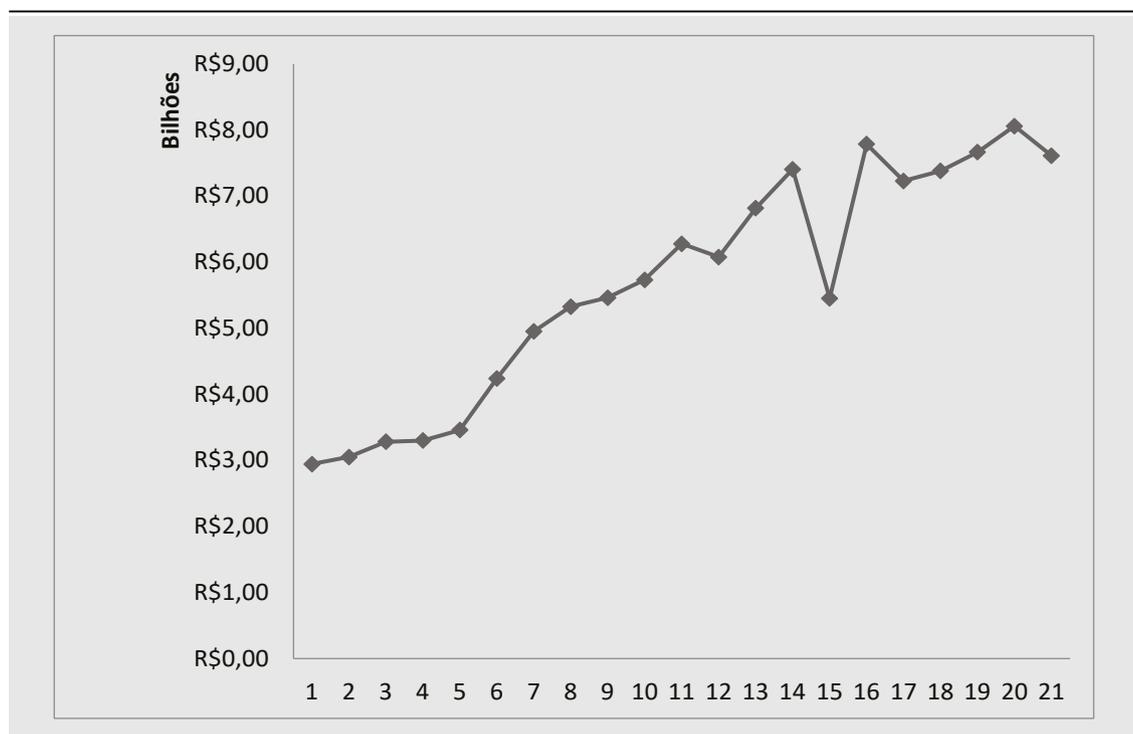
entre a economia e o calendário eleitoral. Nos meios oficiais é comum a confusão entre o chamado gasto social do setor público e o que de fato ele investiu. Na primeira categoria estão incluídas todas as naturezas de despesas associadas às áreas de previdência social, assistência social, educação, saúde e cultura. Portanto, não se faz diferença de teor qualitativo do gasto em si, mas se objetiva tão somente a área na qual o gasto está vinculado. Na segunda categoria, ao contrário, somente pode ser considerado investimento público aquele gasto de natureza de despesa que objetive elevar o estoque de capital ou repor a depreciação do estoque. Assim, é necessário desfazer a confusão que o ambiente da imprensa não especializada e até alguns setores de comunicação do governo, quando se fala em investimento. Claro está que tanto um quanto outro são fundamentais para o desenvolvimento econômico de uma localidade, no entanto, o canal de ação é diferente. Enquanto

os investimentos públicos têm uma importante função macroeconômica de reduzir a oscilação dos ciclos econômicos tão comuns numa economia de mercado, os gastos sociais agem sobre a perspectiva microeconômica de reduzir as desigualdades de dotação inicial entre os indivíduos, contribuindo com o crescimento econômico de longo prazo. Assim, na formulação dos objetivos da política pública, deve-se contemplar as diferentes áreas sob as quais esses gastos incidem, caso contrário, entra-se num debate vazio em que a ausência de conhecimento leva a propostas absurdas.

Para finalizar a sessão do perfil financeiro dos municípios baianos, convém olhar para os municípios de Salvador e Feira de Santana.

O Gráfico 27 apresenta as receitas realizadas do município de Salvador.

Gráfico 27 – Receitas realizadas – Município de Salvador – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O município de Salvador possui quase 3 milhões de habitantes distribuídos por quase 167 bairros. Segundo um importante trabalho desenvolvido

pela CONDER em 2012 sobre bacias hidrográficas, A Cidade do Salvador, entrecortada e circundada pelas águas, com abundância de água em seu subsolo e

com elevado índice pluviométrico, está se tornando árida. Os caminhos percorridos pelas suas águas, que recriam parte significativa da sua história, revelam a quão perversa tem sido a relação entre urbanização e natureza. As nossas águas doces desaparecem na relação inversa à intensidade do processo de urbanização. Poder-se-ia afirmar que esse não é um “privilégio” da Cidade da Bahia, pois, afinal, a degradação ambiental assim como a exclusão social são problemas estruturais comuns às nossas grandes metrópoles. Historicamente, a urbanização brasileira estabeleceu uma relação predatória com os recursos ambientais, sendo a história das nossas cidades uma síntese, contraditória, do cotidiano processo de degradação das águas. (SANTOS *et al.*, 2012, p. 6).

Apesar de não haver conexão aparente com o perfil financeiro do município, o trecho chama atenção para o acelerado processo de urbanização que se deu na cidade e os reflexos sobre os recursos naturais. Assim, um primeiro fato que chama atenção sobre a capital do estado é o seu perímetro urbano e os reflexos que isso tem sobre o perfil dos impostos explorados. Entre os objetivos estratégicos elencados no site da secretaria da fazenda do município, destacam-se: aumentar a arrecadação com receita própria do ISS em 160 milhões para o período de 2021-2022, aumentar a Arrecadação com Receita Própria do IPTU em 120 milhões para o período de 2021-2022, recuperar receita do ISS de Instituições financeiras em 15 milhões no período de 2021-2022, incrementar em 100 milhões a recuperação de créditos em cobrança administrativa no período de 2021-2022 e implementar o novo sistema de administração tributária. Desse modo, alguns desses objetivos serão contemplados na análise que essa revista fará na seção sobre os impostos.

A evolução das receitas tributárias vis a vis as receitas de transferências também é um parâmetro importante para a capital do estado. A Tabela 9 apresenta essas informações.

Tabela 9 – Taxa de crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes no município de Salvador – Bahia – 2001-2021

% Crescimento médio 2001-2021	
Receitas Tributárias	5,66%
Transferências Correntes	5,08%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

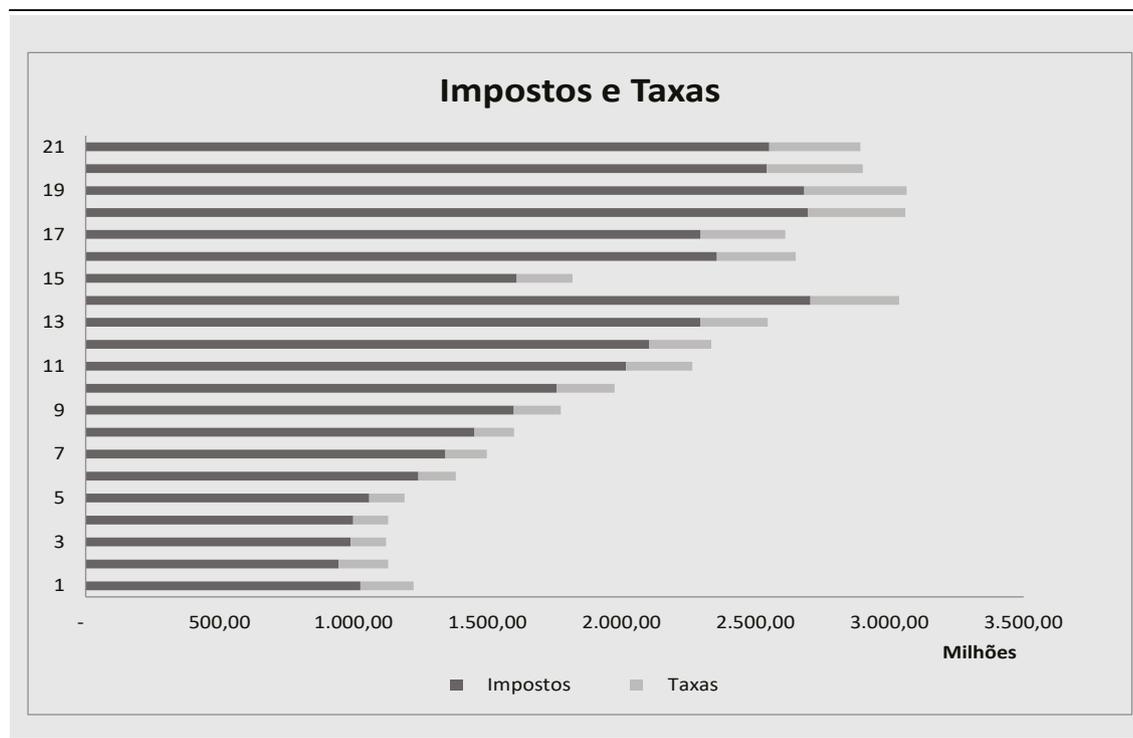
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que o ritmo de crescimento das receitas é similar, não havendo discrepância entre as duas, como nos grupos populacionais. Isso se deve, sem dúvidas, ao fato de que os critérios de partilha dos fundos constitucionais privilegiarem as cidades com menor população e renda per capita, o que prejudica Salvador em ambos os cenários. Assim, a estratégia da capital do estado precisa incorporar a exploração de tributos locais, uma vez que constitucionalmente as transferências não a beneficiam tanto. A única exceção é o critério de partilha do ICMS, cujo critério envolve o valor adicionado. Desse modo, a opção utilizada por Salvador será a de desenvolver seu sistema tributário.

Sobre a nota Capag (quesito poupança), o município de Salvador possui nota B, na última avaliação de base 2022. Assim, os valores das despesas correntes sobre as receitas correntes ocupam entre 90 a 95% das receitas correntes, restando algum espaço para gerar resultado primário.

O Gráfico 28 apresenta as informações sobre as trajetórias dos impostos e taxas.

Gráfico 28 – Desempenho das Receitas tributárias realizadas (Impostos e Taxas) –Município de Salvador – Bahia –2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

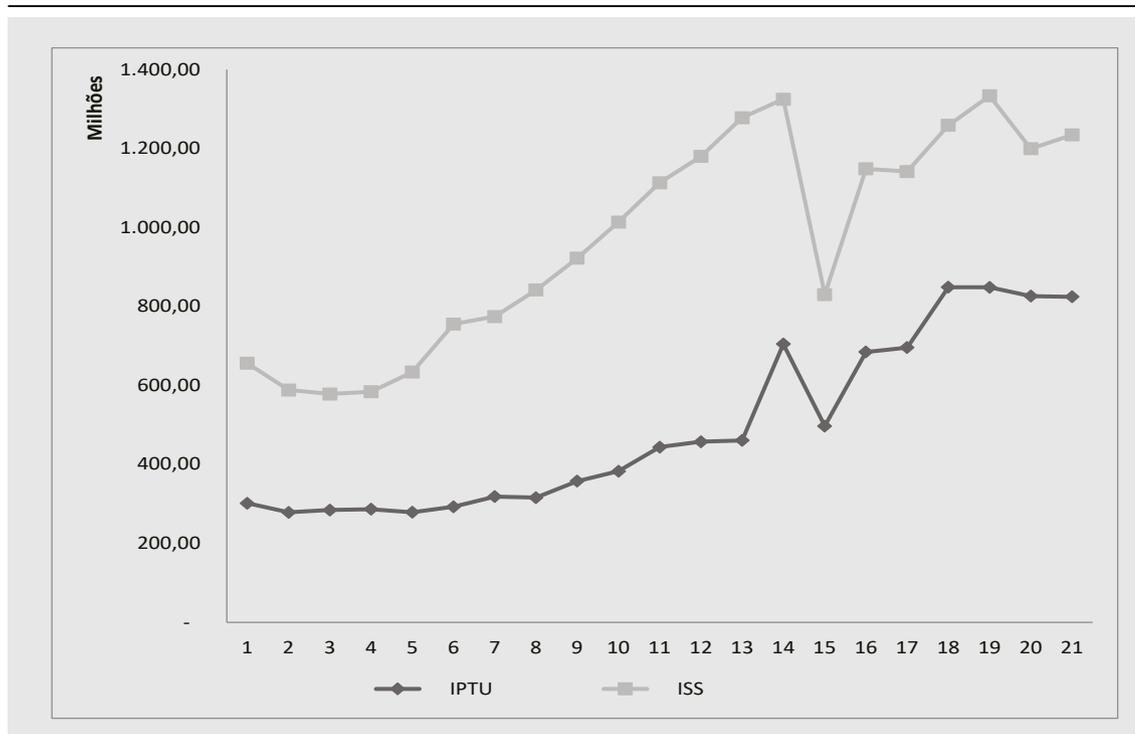
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que, uma vez mais, que a diferença entre os valores não é tão discrepante. Em média, durante o período 2001-2021, os valores arrecadados com impostos por Salvador alcançaram R\$ 1,8 bilhão, enquanto que os valores de taxas alcançaram R\$ 235 milhões, o que equivale a uma proporção de R\$ 6 recolhidos de impostos para cada um real de taxa. As diferenças visíveis nos grupos populacionais não

se evidenciam tanto no caso do município de Salvador. As taxas são uma importante fonte de recurso para o município e a título de comparação, apenas a capital do estado recolheu mais valores com taxas que todos os municípios pertencentes aos grupos populacionais em 2021 (R\$ 339 milhões). O Gráfico 29 apresenta as informações sobre os principais impostos locais do município de Salvador.

Gráfico 29 – Desempenho do ISS e IPTU – Município de Salvador – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

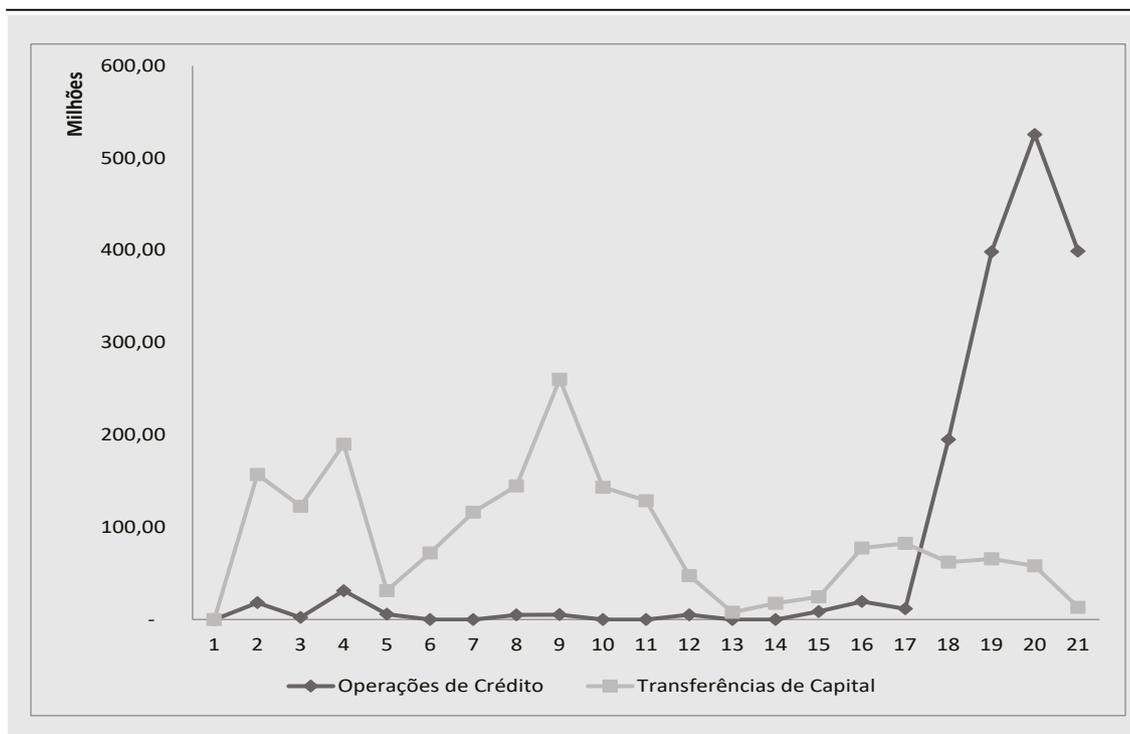
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória contínua de elevação de ambos os impostos não surpreende. Dada a importância da maior economia do Nordeste, é de se esperar que a sua capital assuma uma importância estratégica no recolhimento de impostos. O ponto de ruptura no gráfico aparece como o ano de 2015, ano que a economia brasileira sofreu uma forte queda e naturalmente as atividades econômicas sentiram o impacto. Assim, podemos observar que o ritmo de arrecadação de impostos (ISS e IPTU) ainda não atingiu o ápice pré-2015, em valores reais. Os valores médios de IPTU recolhidos durante o período alcançaram a

importância de R\$ 494 milhões, enquanto os valores de ISS médios, durante 2001-2021, alcançaram R\$ 970 milhões. Também é útil ressaltar que o município de Salvador elaborou uma reforma tributária no ano de 2013, cujos reflexos ainda se fazem sentir na arrecadação. Uma das medidas adotadas foi a atualização da Planta Genérica de Valores do município, com consequências imediatas sobre o IPTU. Desse modo, ainda se espera os efeitos dessa reforma no orçamento público da cidade nos próximos anos. O Gráfico 30 apresenta a relação entre as transferências de capital e as operações de crédito.

Gráfico 30 – Desempenho das Receitas de capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Município de Salvador – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

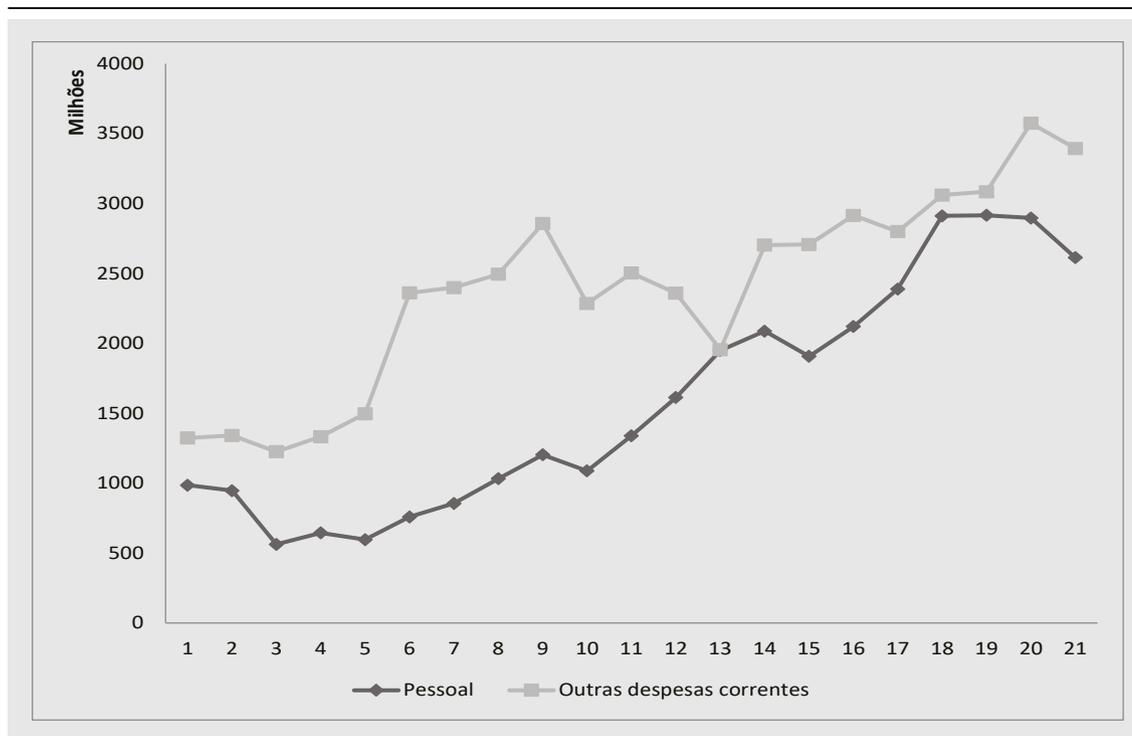
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória das transferências de capital e operações de crédito revelam algo muito peculiar. Até o ano de 2012, a estratégia da cidade de Salvador era viabilizar as receitas de capital através dos convênios com os entes federados superiores, via transferência de capital. Esse fato acontecia, pois, a cidade possuía um alto endividamento contratual e não tinha condições de contratar operações de crédito. A partir de 2013, com a reforma tributária levada adiante pela cidade, em pouco tempo houve condições de reverter o quadro de incapacidade de operações de crédito, para condições de operar no mercado de crédito. Assim, a estratégia da cidade passou a priorizar a contratação de operações de crédito, como forma de alavancar os investimentos públicos. Fato que confirma essa operação é a nota Capag do município de Salvador, que nos últimos anos oscilou entre A e B, todas condições de obter aval da união. O cálculo

da Capag, feito pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) é necessário quando os governos regionais pleiteiam operações de crédito interno e externo com aval ou garantia da União, exigência do art. 23 da Resolução do Senado n. 43, de 2001 (BRASIL, 2001). Entretanto, com o tempo, a importância do cálculo foi além de uma simples etapa na instrução dos pleitos dos governos regionais. O cálculo da Capag corresponde a uma avaliação da situação fiscal desses entes, o que, além de sintetizar essa situação em uma simples nota, possibilita a comparação entre os entes, com base em metodologia e informações conhecidas e padronizadas. Corresponde a um serviço similar ao prestado pelas agências de classificação de risco de crédito.

As despesas da cidade de Salvador podem ser visualizadas no Gráfico 31.

Gráfico 31 – Desempenho das Despesas de pessoal e outras – Município de Salvador – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

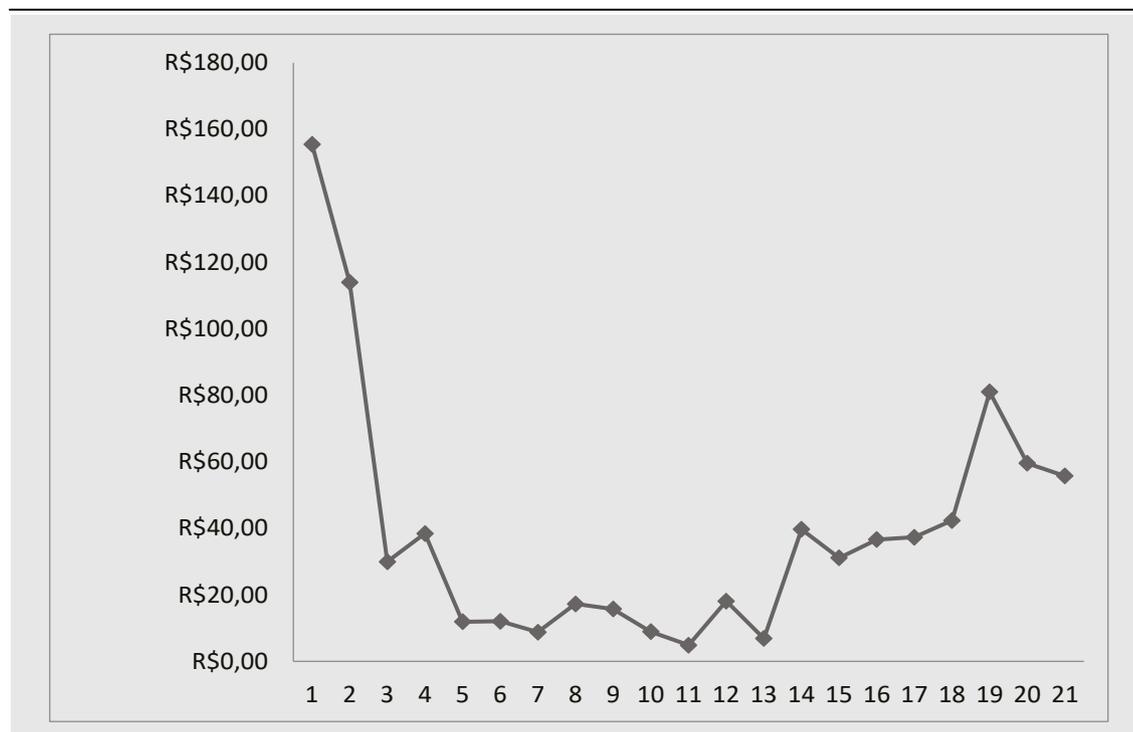
É possível observar que a trajetória dos gastos públicos da cidade de Salvador é bem diferente dos demais grupos populacionais. Em todos os grupos populacionais, as despesas de pessoal começam menores que as de custeio, mas depois as superam. No caso de Salvador é diferente. Durante todo o período 2001-2021, as despesas de custeio superaram as despesas de pessoal, o que sinaliza um padrão diferente de gastos. Como a maioria das ações municipais se voltam para a atenção básica de saúde e educação, seria de se esperar que os gastos com pessoal se elevassem acima dos gastos de custeio. No entanto, conforme já mencionado, nem todos os gastos de saúde são computados corretamente, ou seja, existem gastos computados na área de saúde que são de pessoal, mas que são contabilizados como custeio. Isso é muito comum na remuneração dos médicos, que costumam receber a sua remuneração como pessoa jurídica, ou seja, como participação de lucros e dividendos, não como salários. Assim, na contabilização do gasto o valor assume o elemento de despesa de

contratação de pessoa jurídica, item relacionado tradicionalmente às ações de custeio. Na cidade de Salvador, são doze distritos sanitários: Barra/Rio Vermelho, Centro Histórico, Boca do Rio, Brotas, Cabula/Beiru, Cajazeiras, Itapagipe, Itapuã, Liberdade, Pau da Lima, São Caetano/Valéria e Subúrbio Ferroviário. O planejamento das ações na área de saúde em Salvador aponta que envolve mobilização e participação de todos os sujeitos inseridos na cadeia de produção do cuidado, com o objetivo de contribuir para a melhoria da saúde da população e para o fortalecimento do SUS, sem deixar de considerar o contexto de crise de governabilidade, eficiência e resolutividade dos serviços. Planejar, portanto, faz parte do fortalecimento da gestão democrática e participativa das instituições e serviços, ou seja, contribui para que os trabalhadores se sintam parte da construção do trabalho em saúde, o que requer o desenvolvimento de habilidades e competências relacionadas ao processo de planejamento, monitoramento e avaliação em saúde, assim como aspectos relacionados à gerência dos serviços.

Para finalizar a seção sobre o perfil financeiro do município de Salvador, convém apresentar o de-

sempenho do investimento público. O Gráfico 32 apresenta essa realidade.

Gráfico 32 – Desempenho dos investimentos públicos per capita – Município de Salvador – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

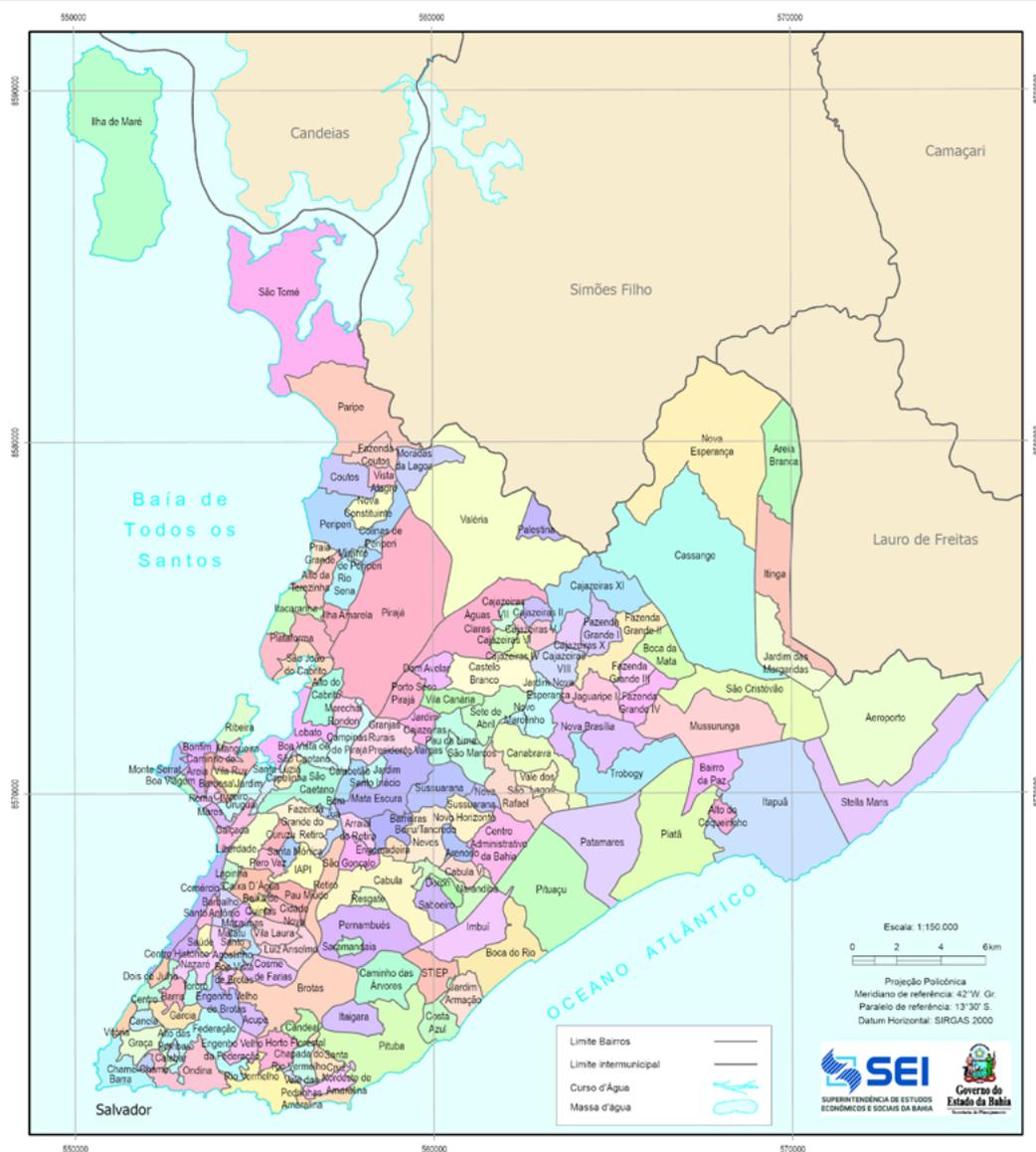
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O comportamento do investimento público per capita mostra uma realidade preocupante. Como se trata de um município populoso (quarta cidade mais populosa do país) e com muitas demandas na área urbana, o volume necessário de investimento para apenas repor a depreciação do estoque de capital é enorme. No entanto, em comparação com todos os demais grupos populacionais, os valores da cidade de Salvador estão muito aquém, o que sinaliza a dificuldade em viabilizar ações que supere esse quadro. No último triênio, está em desenvolvimento no município ações de grande porte como o sistema viário BRT. A secretaria de desenvolvimento urbano é responsável por planejar, coordenar e executar a política do desenvolvimento econômico e urbano do município, promover o relacionamento e a articulação com instituições de desenvolvimento afins, públicas e privadas, nacionais e internacionais, pla-

nejar e coordenar programa municipal de parcerias público-privadas. A primeira etapa, que é o BRT trecho 1 e 3, que vai da região do Shopping da Bahia até a região da Pituba, deve ficar pronta já no mês de agosto, e tem previsão de início já para setembro. O trecho 2, que vai do Parque da Cidade até a região da Lapa, deve ficar pronto até meados do próximo ano. A previsão da prefeitura é que, quando estiver em total operação, cerca de 300 mil passageiros sejam beneficiados diariamente. O cálculo do valor mínimo necessário para repor a depreciação do estoque de capital fixo não é trivial e envolveria uma sofisticação econométrica muito grande. No entanto, fica nítido que sendo a capital do estado e com uma população muito elevada, as necessidades de investimento são muito elevadas, o que contrasta com o atual quadro e a comparação com os demais grupos populacionais.

Mapa 7 – Município de Salvador – Bahia – 2013



Fonte: SEI / COREF (2022); Divisão Político-Administrativa DPA, SEI (2020); Limite Inter municipal IBGE/SEI (2015-2019); IBGE (2019); Folhas Topográficas escala 1:100.000. IBGE, DSO, SUDENE, SUVALE, CODEVASF, (1965 - 1984); e Fomas Planimétricas, escala 1:100.000. Elaboração: DIGEO/CARTGEO, 21.07.2022.

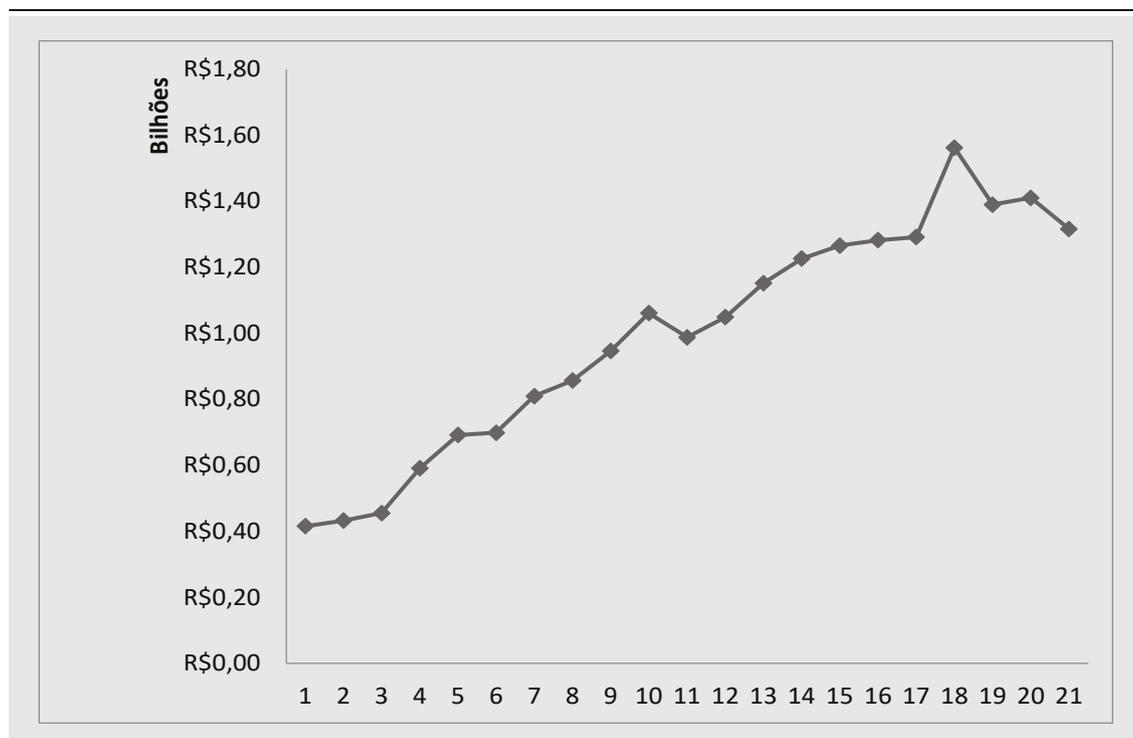
Fonte: Santos (2013).
Elaboração: SEI/DIGEO/CARTGEO.

O município de Feira de Santana goza de um status diferente no estado da Bahia. Não sendo a capital do estado, mas também não sendo um município médio, Feira de Santana se tornou uma cidade muito importante para a economia do estado da Bahia. Localiza-se numa região estratégica, compreendendo um dos principais centros rodoviários do país e o maior do

Norte-Nordeste, cortado por três rodovias federais: Br 101, 116 e 324, e quatro rodovias estaduais: BA 052, 502, 503 e 504. Situada a apenas 108 Km de Salvador.

O Gráfico 33 apresenta os valores de receitas realizadas do município de Feira de Santana durante o período 2001-2021.

Gráfico 33 – Receitas realizadas – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A trajetória das receitas realizadas mostra um quadro muito favorável. Num espaço de 20 anos, as receitas triplicaram (soltaram de pouco mais de R\$ 400 milhões para mais de R\$ 1,3 bilhões). Tendo em vista um pequeno crescimento populacional, os números mostram que houve ganho per capita nas receitas do município de Feira de Santana. No último triênio, em especial, podemos notar que houve uma queda nessa trajetória de crescimento. Conhecida por ser uma cidade entroncamento de passagem rodoviária, a cidade de Feira de Santana tem no comércio a sua principal atividade geradora de valor agregado. O comércio é o ponto forte da economia feirense, responsável por grande parte de seu produto interno bruto, a indústria vem em segundo lugar, a cidade conta com dois grandes polos industriais: CIS Tomba e CIS BR 324, e em breve terá o CIS Norte, também possui milhares de fábricas não apenas nos polos, mas espalhados por diversos cantos da cidade. A indústria de Feira de Santana é bastante diversificada e se destaca na produção de diversos produtos como: alimentícios, material de transporte, materiais

elétricos, mecânica, química, utensílios domésticos, vestuário, têxtil, móveis, máquinas e equipamentos, autopeças, bebidas, papel e papelão e aeronáutico. Desse modo, é natural que a densidade econômica presente na economia feirense repercute também na capacidade de recolher impostos. Atualmente, Feira de Santana possui um PIB de R\$ 14.898,19 bilhões, sendo o município com maior PIB do interior do Nordeste do Brasil.

Com o objetivo de visualizar o esforço de arrecadação local vis a vis o comportamento das transferências, a Tabela 10 apresenta essas informações.

Tabela 10 – Taxa de crescimento das Receitas Tributárias e das Transferências Correntes no município de Feira de Santana – Bahia – 2001-2021

	% Crescimento médio 2001-2021
Receitas Tributárias	8,82%
Transferências Correntes	6,36%

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

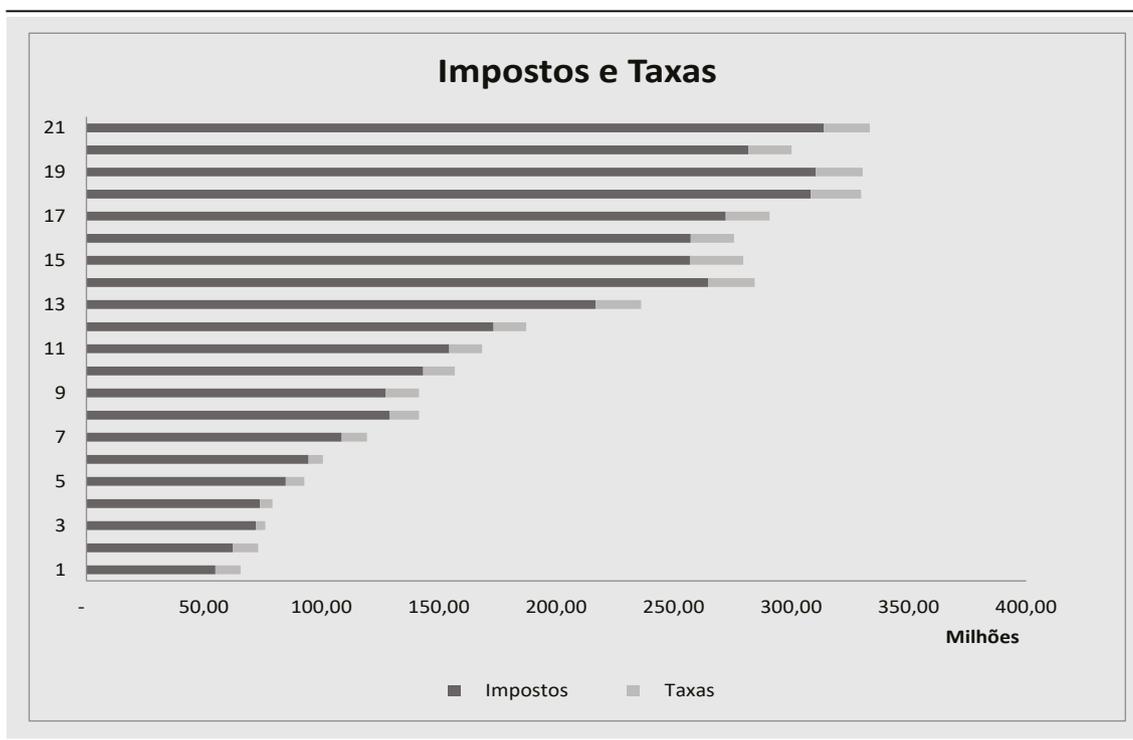
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

É possível observar que durante todo o período 2001-2021 o crescimento médio das receitas tributárias é superior ao das transferências. Assim, embora não esteja no escopo dessa revista, há indícios muito forte de que não houve relaxamento na condução das receitas próprias, tampouco na formação de poupança. No indicador de poupança corrente da

classificação Capag, Feira de Santana obtém nota B, o que significa que as despesas correntes consomem entre 90 e 95% das receitas correntes, o que sobra algum espaço para geração de resultado primário. O Gráfico 34 apresenta as informações da relação entre impostos e taxas.

Gráfico 34 – Desempenho das Receitas tributárias realizadas (Impostos e Taxas) – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

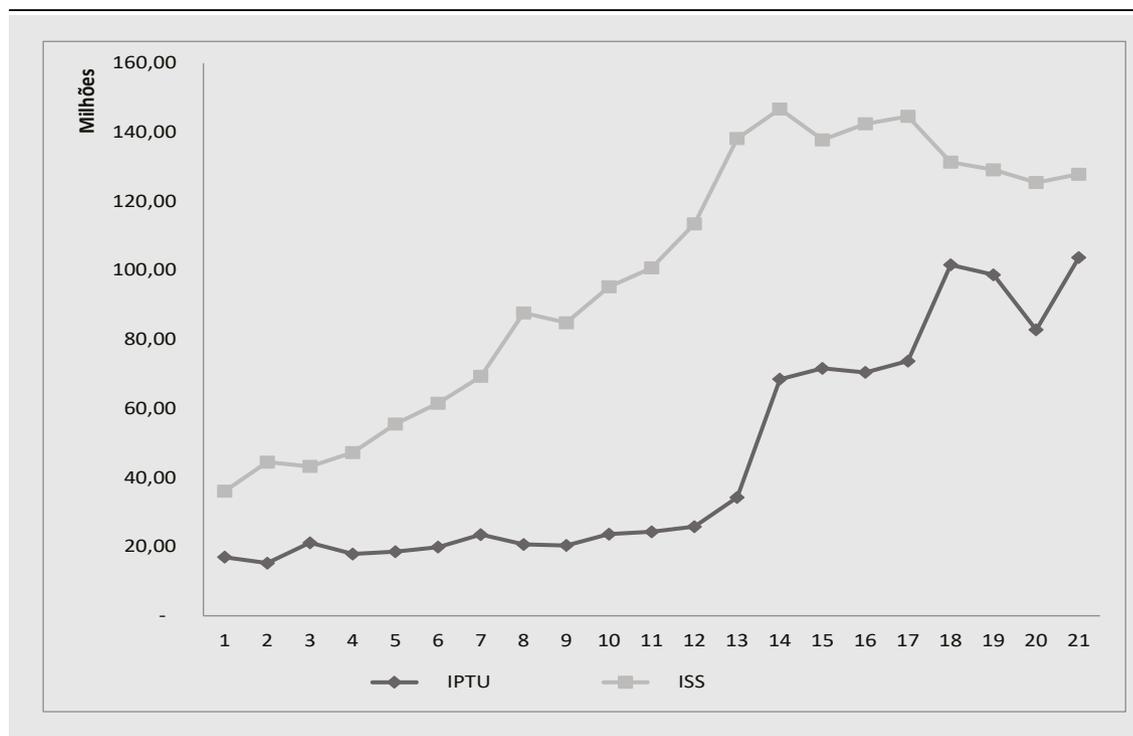
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

No caso do município de Feira de Santana, a lógica dos grupos populacionais prevalece sobre a lógica da capital. Ou seja, existe uma enorme assimetria entre os valores recolhidos de impostos e taxas, o que difere do caso da capital do estado. Em média, durante o período, foram recolhidos quase R\$ 180 milhões com impostos e R\$ 15 milhões com taxas, uma proporção de quase R\$ 12 recolhidos de impostos para cada um real de taxa.

Assim, o perfil financeiro do município de Feira de Santana no quesito espécies tributárias, se assemelha mais aos grupos populacionais que a capital do estado.

O Gráfico 35 apresenta as informações dos dois principais impostos municipais.

Gráfico 35 – Desempenho do ISS e IPTU – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

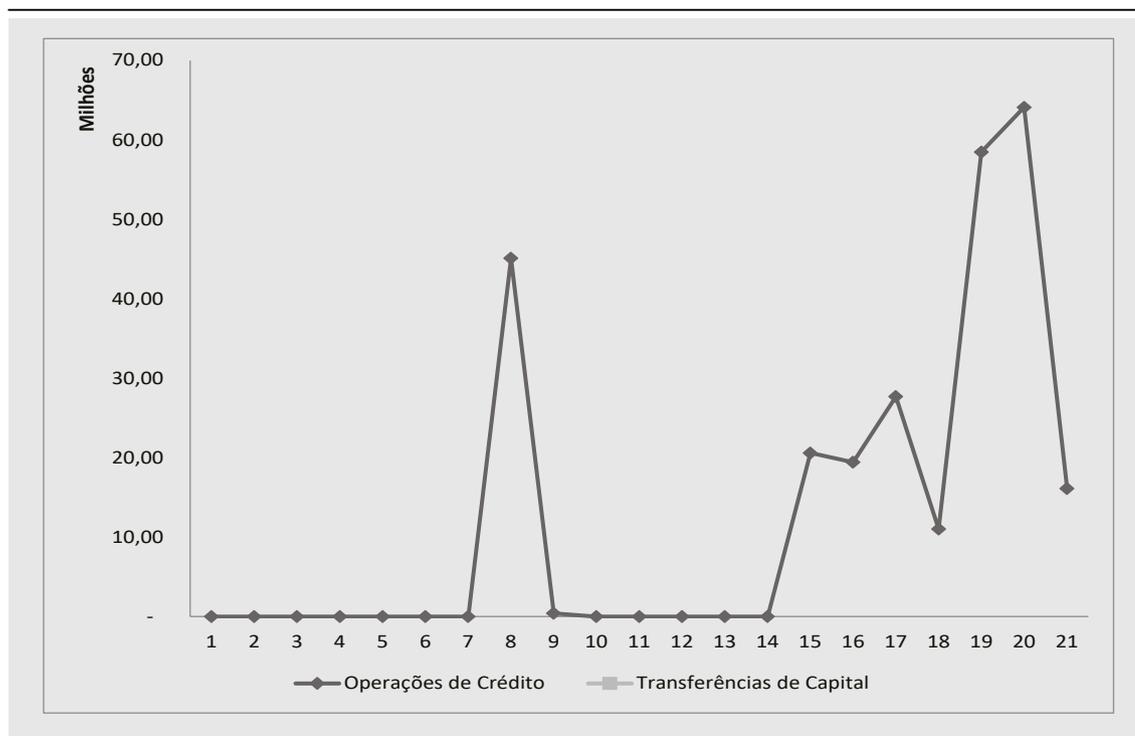
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O gráfico acima apresenta uma realidade inteiramente nova para os grupos populacionais e para a capital do estado. Em nenhum dos grupos populacionais, tampouco em Salvador, houve paridade na arrecadação de ISS e IPTU. Como o município de Feira de Santana tem como principal atividade o comércio, o recolhimento do ISS não é tão forte como na capital do estado. No entanto, como possui também uma extensa malha (perímetro urbano), o recolhimento do IPTU é bem próximo do ISS, algo que não acontece em nenhum dos grupos populacionais. Em média, durante o período 2001-2021, os valores recolhidos de IPTU alcançaram a cifra de R\$ 45 milhões, enquanto os valores médios de ISS, no mesmo período, alcançaram R\$ 98 milhões, uma relação de um para dois. Segundo o último censo demográfico realizado em 2010, o município de Feira de Santana possuía mais de 160 mil domicílios, o que nos permite ter uma

dimensão da quantidade de domicílios elegíveis a uma planta genérica de valores (PDV). No entanto, em se tratando de um imposto complexo como o IPTU, que exige constante atualização cadastral, o que é extremamente custoso, nem todas as prefeituras lançam mão desse expediente, uma vez que não gera dividendo político, mas ao contrário, costuma gerar muita contestação. No caso do ISS, o que acontece é que a vocação da cidade de Feira de Santana não é tanto os serviços em si, mas ser um grande polo comercial, dada a sua localização privilegiada de ser cortada por três rodovias federais. Assim, o perfil financeiro do município de Feira de Santana no quesito impostos é bastante específico, dada a peculiaridade dessa localidade na economia do estado.

O Gráfico 36 apresenta as informações das operações de crédito de Feira de Santana.

Gráfico 36 – Desempenho das Receitas de capital (Operações de crédito e Transferências de capital) – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

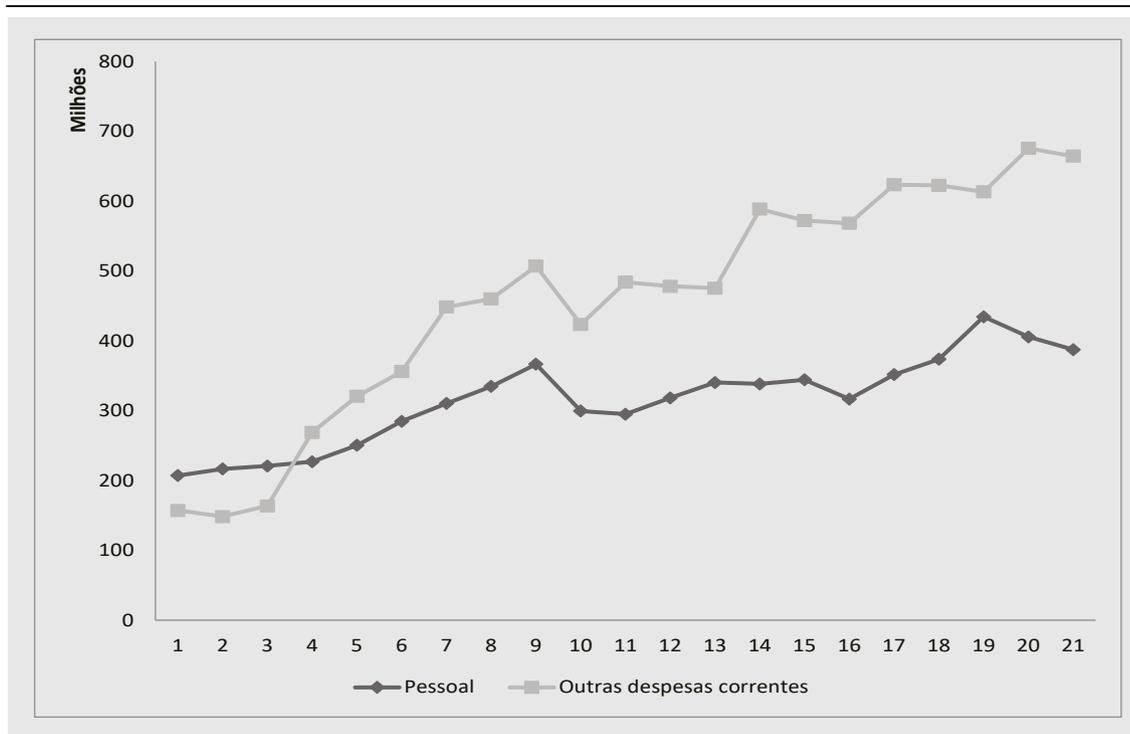
Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

A inexistência de informações para as receitas de capital, infelizmente não permite uma comparação como foi feita em todos os grupos populacionais e Salvador. Assim, com as informações disponíveis de operações de crédito (que é uma série descontínua), as informações a respeito da situação do município são bem escassas. O que é de conhecimento público são as informações da nota Capag, cuja nota obtida pelo município é a nota B, ou seja, possui condições de obter empréstimos com aval da União. Entretanto, as condições objetivas para contratação vão mais além do que a nota de crédito obtida pela STN, mas incluem outras como o relacionamento negocial e outras questões que as instituições financeiras requerem. Por exemplo, o indicador de liquidez também é muito importante. Ele consiste na relação entre as obrigações financeiras e a disponibilidade de caixa bruta do exercício anterior, considerando-se apenas as fontes de recursos não vinculadas. O indicador apura a existência de recursos prontamente

utilizáveis e não vinculados a determinados destinos para fazer frente às obrigações financeiras de curto prazo. No ano base de 2022, o município de Feira de Santana obteve nota A neste critério, ou seja, as disponibilidades de caixa bruta superam as obrigações financeiras, ou seja, o indicador é menor do que a unidade. Por fim, no quesito de endividamento, o município de Feira de Santana obteve também nota A, ou seja, a relação entre o endividamento consolidado e as receitas correntes líquidas é inferior a 60% (BRASIL 2022a). Assim, a nota final de Feira de Santana foi a nota B, o que é uma boa nota dadas as limitações existentes para os entes subnacionais de contratar operações de crédito. Desse modo, com pode-se obter garantia da União em operações de crédito interno e externo.

O Gráfico 37 apresenta as informações das despesas do município de Feira de Santana para o período 2001-2021.

Gráfico 37 – Desempenho das Despesas de pessoal e outras – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).

Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O padrão das despesas do município de Feira de Santana o coloca com o mesmo perfil financeiro da cidade de Salvador. Foi possível observar que em todos os grupos populacionais as despesas com pessoal começam menores que as despesas correntes, mas ao longo da trajetória assumem a dianteira. A única exceção a esse padrão foi o município de Salvador, cuja despesa corrente foi superior as despesas com pessoal durante todo o período 2001-2021. Assim, Feira de Santana repete o itinerário percorrido por Salvador ao ter nas suas despesas de custeio a sua principal rubrica no orçamento. Conforme mencionado anteriormente, a hipótese assumida por este trabalho está relacionada a cobertura de serviços básicos, principalmente os gastos em saúde que tem uma enorme importância para os municípios. O município de Feira de Santana,

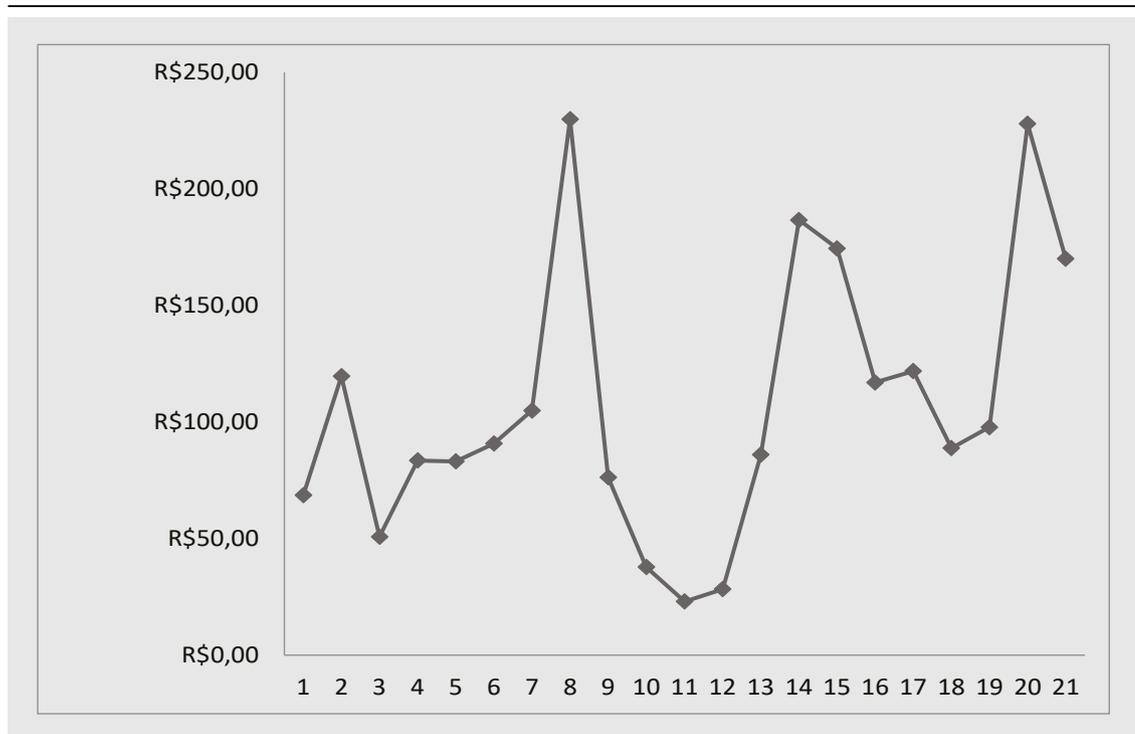
[...] apresenta-se como um referencial na área de Assistência médico-sanitária, principalmente, na rede pública, atraindo população de toda a macrorregião em busca de atendimento, onde são oferecidos 318 estabelecimentos de saúde

com 1.358 leitos disponíveis, e 2.522 profissionais de saúde. (ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E EMPRESARIAL DE FEIRA DE SANTANA, 2022).

A mortalidade infantil, segundo informações do IBGE, assumiu o patamar de 13,84 óbitos por mil nascidos vivos, um número elevado e que está em sintonia com o estado da Bahia, conforme análise socioeconômica (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2022a). Desse modo, a hipótese assumida por este trabalho está relacionada aos gastos com saúde, que em sua maioria são contabilizados como contratação de pessoa jurídica, o que está em contraste com a correta contabilização que envolveria classificá-los como gastos de pessoal. Assim, a conta de custeio se eleva desproporcionalmente e indica um quadro de elevado consumo intermediário, o que pode prejudicar até mesmo a formação de valor adicionado para o cálculo do PIB na atividade da administração pública.

Para finalizar o perfil financeiro do município de Feira de Santana, convém olhar para a realidade dos investimentos públicos.

Gráfico 38 – Desempenho dos investimentos públicos per capita – Município de Feira de Santana – Bahia – 2001 a 2021



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2022).
Elaboração própria.

Nota: Dados internos fornecidos pelo TCM-BA.

O quadro do investimento público per capita coloca o município de Feira de Santana numa posição superior à capital do estado. Evidentemente que muitos cidadãos de todo o estado da Bahia consomem os serviços urbanos da cidade de Salvador e isso tem muita repercussão sobre a depreciação do estoque de capital. O objetivo ao colocar os valores per capita, mesmo ciente das distorções que provoca, é justamente ter algum parâmetro que oriente o valor a repor que se deprecia ao longo do tempo. Macroeconomicamente falando, o investimento público é muito importante quando atua reduzindo as oscilações do ciclo de negócios, muito comum

numa economia de mercado onde as decisões de consumo e produção não são coordenadas. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) calcula trimestralmente o valor do estoque de capital e o investimento líquido para o Brasil, mas a metodologia complexa, que envolve a Tabela de Recursos e Usos (TRU) do Sistema de Contas Nacionais (SCN) dificulta a replicação do estudo para o nível local. Em um mundo no qual a histerese econômica é a regra e não a exceção, suavizar o ciclo também contribui para elevar o PIB potencial, o que é mais um incentivo aos gestores locais planejarem a execução do investimento público.



Referências



REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO DE SEGURANÇA PÚBLICA DA BAHIA. Salvador: SSP, v. 2, 2021. Disponível em: <https://www.ssp.ba.gov.br/arquivos/File/ANUARIO/Anuario2021.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- ASSOCIAÇÃO COMERCIAL E EMPRESARIAL DE FEIRA DE SANTANA. *Conhecendo Feira de Santana*. Disponível em: <https://www.acefs.com.br/feira-de-santana/>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- BAHIA. Secretaria da Fazenda. *Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços*. Salvador: SEFAZ, 2021. Disponível em: <https://www.sefaz.ba.gov.br/>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- BAHIA. Secretaria da Saúde. *Dados sobre nascidos vivos - Bahia*: percentual de nascidos vivos abaixo de 1 ano. Disponível em: <http://www3.saude.ba.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sinasc/nvba.def>. Acesso em: 12 mar. 2022.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Orçamento público*: conceitos. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/transferencias-de-capital>. Acesso em: 17 maio 2022.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. Resolução n. 43, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos estados, do distrito federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e da outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 2001. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/glossario/transferencias-de-capital>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 21 ago. 2022.
- BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 ago. 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm. Acesso em: 17 ago. 2022.
- BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.
- BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Capacidade de pagamento (CAPAG): Estados e Municípios*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e->

municipios/capacidade-de-pagamento-capag. Acesso em: 17 maio 2022a.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais (Siconfi)*: consultar Finbra: RGF. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rgf/finbra_rgf_list.jsf. Acesso em: 17 maio 2022b.

BRASIL. Ministério do Trabalho. *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*: estoque de emprego formal. Brasília: MTE, 2020. Disponível em: <ftp://ftp.mtps.gov.br/pdet/microdados/RAIS/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

HENRICH, Joanni A.; LIMA, Diana V. de; CUNHA, Marcus V. *Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência*. 2. ed. Brasília: CNM, 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14731>. Acesso em: 15 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Cidades@ Bahia*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/pesquisa/20/29767>. Acesso em: 15 maio 2022a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Estimativas da população*. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=resultados>. Acesso em: 15 maio 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Formação bruta de capital fixo*. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/19-formacao_capital.pdf. Acesso em: 17 maio 2022b.

MENDES, Marcos. O federalismo do avesso. In: SALTO, Felipe; PELLEGRINI, Josué (org.). *Contas públicas no Brasil*. [S. l.]: Saraiva Jur, 2020. cap. 4, p. 109-130.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. *A nova metodologia de cálculo da capacidade de pagamento dos estados e municípios*. Brasília: IFI, 19 dez. 2017. (Nota técnica, 13). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/nota-tecnica-no-13-a-nova-metodologia-de-calculo-da-capacidade-de-pagamento-dos-estados-e-municipios-dez-2017>. Acesso em: 17 maio 2022.

PERFIL FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS: 2001-2018. Salvador: SEI, v. 9, 2020. Disponível em: https://sei.ba.gov.br/images/publicacoes/download/perfil_financeiro/perfil_financeiro_2001_2018.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

SANTOS, Elisabete (et al.). *O caminho das águas em Salvador: Bacias hidrográficas, bairros e fontes*. 2. ed. Salvador: SEMA, 2013.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Execução orçamentária dos municípios*. Disponível em: https://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1167&Itemid=1173. Acesso em: 25 abr. 2022.



Anexo



ANEXO

Com o objetivo de oferecer ao leitor um glossário que explique os conceitos relacionados a Receita e Despesa orçamentárias, reproduzimos nesta seção os capítulos 3 e 4 (Parte 1) do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ferramenta valiosa para compreender melhor os conceitos apresentados no Perfil Financeiro dos Municípios Baianos. O manual é divulgado anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e atualmente se encontra em sua nona edição (novembro de 2021). Os conteúdos são transcritos aqui respeitando a forma originalmente publicada na página tesourotransparente.gov.br.

MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA DO SETOR PÚBLICO (MCASP)

- 2021

RECEITA ORÇAMENTÁRIA

■ CONCEITO

O orçamento é um importante instrumento de planejamento de qualquer entidade, seja pública ou privada, e representa o fluxo previsto de ingressos e de aplicações de recursos em determinado período.

A matéria pertinente à receita vem disciplinada no art. 3º, conjugado com o art. 57º, e no art. 35º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964):

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá tôdas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros. [...]

Art. 57º. Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, tôdas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.

Art. 35º. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nêle arrecadadas;
- II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

Para fins contábeis, quanto ao impacto na situação patrimonial líquida, a receita pode ser “efetiva” ou “não-efetiva”:

a. Receita Orçamentária Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidade de recursos não foram precedidos de registro de reconhecimento do direito e não constituem obrigações correspondentes.

b. Receita Orçamentária Não Efetiva é aquela em que os ingressos de disponibilidades de recursos foram precedidos de registro do reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes, como é o caso das operações de crédito.

Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

Em sentido estrito, chamam-se públicas apenas as receitas orçamentárias¹.

Ingressos de Recursos Financeiros nos Cofres Públicos (Receitas Públicas em sentido amplo)
Ingressos Extraorçamentários
Representam entradas compensatórias.

■ INGRESSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS

Ingressos extraorçamentários são recursos financeiros de caráter temporário, dos quais o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a Lei Orçamentária Anual (LOA). Por serem constituídos por ativos e passivos exigíveis, os ingressos extraorçamentários, em geral, não têm reflexos no Patrimônio Líquido da Entidade.

São exemplos de ingressos extraorçamentários: os depósitos em caução, as fianças, as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO)², a emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros³.

1 Este Manual adota a definição de receita no sentido estrito. Dessa forma, quando houver citação ao termo "Receita Pública", implica referência às "Receitas Orçamentárias".

2 Operações de crédito, em regra, são receitas orçamentárias. As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) são exceção e classificam-se como ingressos extraorçamentários, por determinação do parágrafo único do art. 3º da Lei no 4.320 (BRASIL, 1964), por não representarem novas receitas no orçamento.

3 Lei nº 4.320/1964

■ RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

São disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e que aumentam o saldo financeiro da instituição. Instrumento por meio do qual se viabiliza a execução das políticas públicas, as receitas orçamentárias são fontes de recursos utilizadas pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Essas receitas pertencem ao Estado, transitam pelo patrimônio do poder público e, via de regra, por força do princípio orçamentário da universalidade, estão previstas na Lei Orçamentária Anual - LOA.

Nesse contexto, embora haja obrigatoriedade de a LOA registrar a previsão de arrecadação, a mera ausência formal do registro dessa previsão, no citado documento legal, não lhes retira o caráter de orçamentárias, haja vista o art. 57 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), determinar classificar-se como receita orçamentária toda receita arrecadada que porventura represente ingressos financeiros orçamentários, inclusive se provenientes de operações de crédito, exceto: operações de crédito por antecipação de receita - ARO⁴, emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros.

■ CLASSIFICAÇÕES DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A classificação da receita orçamentária é de utilização obrigatória para todos os entes da Federação, sendo facultado seu desdobramento para atendimento das respectivas peculiaridades. Nesse sentido, as receitas orçamentárias são classificadas segundo os seguintes critérios:

Art. 3º A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.

Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação da receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros.

4 Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária - ARO são exceção às operações de crédito em geral. Classificam-se como "Receita Extraorçamentária" e não são item da "Receita Orçamentária", por determinação do Parágrafo Único do art. 3º da Lei no 4.320 (BRASIL, 1964).

- a. Natureza;
- b. Fonte/Destinação de Recursos⁵;
- c. Indicador de Resultado Primário.

O detalhamento das classificações orçamentárias da receita, no âmbito da União, é normatizado por meio de portaria da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Observação:

A doutrina classifica as receitas públicas, quanto à procedência, em Originárias e Derivadas. Essa classificação possui uso acadêmico e não é normatizada; portanto, não é utilizada como classificador oficial da receita pelo poder público.

Receitas Públicas Originárias, segundo a doutrina, seriam aquelas arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela administração pública. Resultariam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos⁶, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários.

Receitas Públicas Derivadas, segundo a doutrina, seria a receita obtida pelo poder público por meio da soberania estatal. Decorreriam de imposição constitucional ou legal⁷ e, por isso, auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias e as de contribuições especiais.

■ CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA POR NATUREZA

O § 1º do art. 8º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) define que os itens da discriminação da receita, mencionados no art. 11º dessa lei, serão identificados por números de código decimal. Convencionou-se denominar este código de natureza de receita.

⁵ Por se tratar de uma classificação que associa a receita com a despesa, o assunto será tratado em um capítulo próprio sobre FONTE/ DESTINAÇÃO DE RECURSOS.

⁶ Preço público e tarifa são vocábulos sinônimos.

⁷ Princípio da Legalidade.

Em âmbito federal, a codificação da classificação por natureza da receita é normatizada por meio de Portaria da SOF, órgão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Já para estados e municípios, é feita por meio de Portaria Interministerial (SOF e STN).

Importante destacar que essa classificação é utilizada por todos os entes da Federação e visa identificar a origem do recurso segundo o fato gerador: acontecimento real que ocasionou o ingresso da receita nos cofres públicos.

Assim, a natureza de receita é a menor célula de informação no contexto orçamentário para as receitas públicas; por isso, contém todas as informações necessárias para as devidas alocações orçamentárias.

Na União, para o exercício de 2016, incluindo a elaboração do Orçamento, entrou em vigor a nova estrutura de codificação das Naturezas de Receita, de forma a prover melhorias na estrutura de formação dos códigos da classificação, aplicando lógica integralmente voltada para a gestão das receitas orçamentárias. A nova codificação estrutura os códigos de forma a proporcionar extração de informações imediatas, a fim de prover celeridade, simplicidade e transparência, sem a necessidade de qualquer procedimento paralelo para concatenar dados.

Tal alteração foi estabelecida pela Portaria nº 05, de 25 de agosto de 2015⁸, que também determinou que os desdobramentos específicos para atendimento das peculiaridades de estados, Distrito Federal e municípios serão promovidos pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2015a). Ressalta-se que para os referidos entes tal codificação é válida a partir do exercício financeiro de 2018, inclusive no que se refere à elaboração do respectivo projeto de lei orçamentária (que é elaborado durante o exercício de 2017).

A estrutura da nova codificação cria possibilidade de associar, de forma imediata, a receita principal com

⁸ Alterou a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001.

aquelas dela originadas: multas e juros, dívida ativa, multas e juros da dívida ativa. A associação é efetuada por meio de um código numérico de oito dígitos, cujas posições ordinais passam a ter o seguinte significado:

C	O
Categoria Econômica	Origem

Quando, por exemplo, o Imposto de Renda Pessoa Física é recolhido dos trabalhadores, aloca-se a receita pública correspondente na natureza de receita código "1.1.1.3.01.1.1", segundo esquema abaixo:

C	Categoria Econômica	1	Receita Corrente
O	Origem	1	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
E	Espécie	1	Impostos
DDDD	Desdobramento para identificação das peculiaridades	3011	Impostos sobre a Renda de Pessoa Física - IRPF
T	Tipo	1	Principal

Como se depreende do nível de detalhamento apresentado, a classificação por natureza é a de nível mais analítico da receita; por isso, auxilia na elaboração de análises econômico-financeiras sobre a atuação estatal.

Categoria Econômica

Os §§1º e 2º do art. 11º da Lei no 4.320 (BRASIL, 1964) classificam as receitas orçamentárias em Receitas Correntes e Receitas de Capital. A codificação correspondente seria:

1- Receitas Correntes

Receitas Orçamentárias Correntes são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e constituem instrumento para financiar os objetivos definidos nos programas e ações orçamentários, com vistas a satisfazer finalidades públicas.

Classificam-se como correntes as receitas provenientes de tributos; de contribuições; da exploração do patrimônio estatal (Patrimonial); da exploração de atividades econômicas (Agropecuária, Industrial e de Serviços); de recursos financeiros recebidos de

outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Transferências Correntes); por fim, demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores nem no conceito de receita de capital (Outras Receitas Correntes).

2- Receitas de Capital

Receitas Orçamentárias de Capital são arrecadadas dentro do exercício financeiro, aumentam as disponibilidades financeiras do Estado e são instrumentos de financiamento dos programas e ações orçamentários a fim de se atingirem as finalidades públicas. Porém, de forma diversa das receitas correntes, as receitas de capital em geral não provocam efeito sobre o patrimônio líquido.

Receitas de Capital são as provenientes tanto da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas e da conversão, em espécie, de bens e direitos, quanto de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital.

Observação:

Receitas de Operações Intraorçamentárias:

Operações intraorçamentárias são aquelas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; por isso, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre seus órgãos. As receitas intraorçamentárias são a contrapartida das despesas classificadas na Modalidade de Aplicação "91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes do Orçamento Fiscal e do Orçamento da Seguridade Social" que, devidamente identificadas, possibilitam anulação do efeito da dupla contagem na consolidação das contas governamentais.

Dessa forma, a fim de se evitar a dupla contagem dos valores financeiros, objeto de operações intraorçamentárias na consolidação das contas públicas, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 338 (BRASIL, 2006), incluiu as “Receitas Correntes Intraorçamentárias” e “Intraorçamentárias”, representadas, respectivamente, pelos códigos econômicas. Essas classificações, segundo disposto pela Portaria que as criou, não constituem novas categorias econômicas de receita, mas apenas especificações das Categorias Econômicas “Receita Corrente” e “Receita de Capital”.

Categoria Econômica da Receita
1. Receitas Correntes
7. Receitas Correntes Intraorçamentárias

■ ORIGEM DA RECEITA

A Origem é o detalhamento das Categorias Econômicas “Receitas Correntes” e “Receitas de Capital”, com vistas a identificar a procedência das receitas no momento em que ingressam nos cofres públicos.

Os códigos da Origem para as receitas correntes e de capital, de acordo com a Lei nº 4.320/1964,

Origem da Receita
1 Receitas Correntes
7 Receita Correntes Intraorçamentárias
1 Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria
2 Contribuições
3 Receita Patrimonial
4 Receita Agropecuária
5 Receita Industrial
6 Receita de Serviços
7 Transferências Correntes
9 Outras Receitas Correntes

A atual codificação amplia o escopo de abrangência do conceito de origem e passa a explorá-lo na sequência lógico-temporal na qual ocorrem naturalmente atos e fatos orçamentários codependentes. Nesse contexto, considera que a arrecadação das receitas ocorre de forma concatenada e sequencial no tempo, sendo que, por regra, existem arrecadações inter-relacionadas que dependem da existência de

um fato gerador inicial a partir do qual, por decurso de prazo sem pagamento, originam-se outros fatos, na ordem lógica dos acontecimentos jurídicos:

a. Primeiro, o fato gerador da Receita Orçamentária Propriamente Dita, que ocorre quando da subsunção do fato, no mundo real, à norma jurídica;

b. Segundo, a obrigação de recolher multas e juros incidentes sobre a Receita Orçamentária propriamente dita, cujo fato gerador é o decurso do prazo estipulado por lei para pagamento, sem que isso tenha ocorrido. (Esse fato gerador depende, fundamentalmente - na origem -, da existência da Receita Orçamentária propriamente dita);

c. Terceiro, a obrigação de pagar a dívida ativa referente à Receita Orçamentária propriamente dita e às multas e aos juros dessa receita, cujo fato gerador é a inscrição em dívida ativa, que decorre do transcurso de novo prazo e da permanência do não pagamento da receita e das multas e juros que lhe são afetos. (Novamente, ao remetermos para o início do processo - a origem - há dependência do fato gerador primeiro, inicial: a existência da Receita Orçamentária propriamente dita);

d. Quarto, a obrigação de recolher multas e juros incidentes sobre a dívida ativa da Receita Orçamentária propriamente dita, cujo fato gerador é o decurso do prazo estipulado por lei para pagamento da dívida ativa, sem que o pagamento tenha ocorrido. (Ao buscar-se o marco inicial dessa obrigação, conclui-se, novamente, que, na origem, há dependência da existência da Receita Orçamentária propriamente dita).

Destaca-se que o ponto de partida - a origem - de todo o processo relatado no parágrafo anterior foi a existência da Receita Orçamentária propriamente dita e as demais arrecadações que se originaram a partir do não pagamento dessa receita foram, na sequência temporal dos acontecimentos: multas e juros da receita, dívida ativa da receita e multas e juros da dívida ativa da receita. O raciocínio estruturado acima explora o fato de que se a existência de multas,

juros, dívida ativa e multas e juros da dívida ativa decorrem do não pagamento da Receita Orçamentária propriamente dita dentro dos prazos estabelecidos em lei, então dependem da existência dessa receita e nela tiveram origem.

O detalhamento e conceito das origens das receitas orçamentárias constam em item específico deste manual.

■ ESPÉCIE

É o nível de classificação vinculado à Origem que permite qualificar com maior detalhe o fato gerador das receitas. Por exemplo, dentro da Origem Contribuições, identifica-se as espécies “Contribuições Sociais”, “Contribuições Econômicas”, “Contribuições para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional” e “Contribuição para Custeio de Iluminação Pública”.

■ DESDOBRAMENTOS PARA IDENTIFICAÇÃO DE PECULIARIDADES DA RECEITA

Na nova estrutura de codificação foram reservados quatro dígitos para desdobramentos com o objetivo de identificar as particularidades de cada receita, caso seja necessário. Assim, esses dígitos podem ou não ser utilizados, observando-se a necessidade de especificação do recurso.

Quanto às receitas exclusivas de estados, Distrito Federal e municípios, serão identificadas pelo quarto dígito da codificação, que utilizará o número “8” (Ex.: 1.9.0.8.xx.x.x - Outras Receitas Correntes Exclusivas de Estados e Municípios), respeitando a estrutura dos três dígitos iniciais. Assim, os demais dígitos (quinto, sexto e sétimo) serão utilizados para atendimento das peculiaridades e necessidades gerenciais dos entes.

■ TIPO

O tipo, correspondente ao último dígito na natureza de receita, tem a finalidade de identificar o tipo

de arrecadação a que se refere aquela natureza, sendo:

- “0”, quando se tratar de natureza de receita não valorizável ou agregadora;
- “1”, quando se tratar da arrecadação Principal da receita;
- “2”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da respectiva receita;
- “3”, quando se tratar de Dívida Ativa da respectiva receita;
- “4”, quando se tratar de Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa da respectiva receita;
- “5”, quando se tratar das Multas da respectiva receita quando a legislação pertinente diferenciar a destinação das Multas da destinação dos Juros de Mora, situação na qual não poderá ser efetuado registro de arrecadação no Tipo “2 - Multas e Juros de Mora”;
- “6”, quando se tratar dos Juros de Mora da respectiva receita, quando a legislação pertinente diferenciar a destinação das Multas da destinação dos Juros de Mora, situação na qual não poderá ser efetuado registro de arrecadação no Tipo “2 - Multas e Juros de Mora”;
- “7”, quando se tratar das Multas da Dívida Ativa da respectiva receita, quando a legislação pertinente diferenciar a destinação das Multas da Dívida Ativa da destinação dos Juros de Mora da Dívida Ativa, situação na qual não poderá ser efetuado registro de arrecadação no Tipo “4 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa”;
- “8”, quando se tratar dos Juros da Dívida Ativa da respectiva receita, quando a legislação pertinente diferenciar a destinação das Multas da Dívida Ativa da destinação dos Juros de Mora da Dívida Ativa, situação na qual não poderá ser efetuado registro de arrecadação no Tipo “4 - Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa”;

- “9”, quando se tratar de desdobramentos que poderão ser criados, caso a caso, pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - SOF/MP, mediante Portaria específica.

Assim, todo código de natureza de receita será finalizado com um dos dígitos mencionados, e as arrecadações de cada recurso - sejam elas da receita propriamente dita ou de seus acréscimos legais - ficarão agrupadas sob um mesmo código, sendo diferenciadas apenas no último dígito, conforme detalhamento a seguir:

Dígito:	1º	2º	3º	4º a 7º	8º	
Significado:	Cat. Econômica	Origem	Espécie	Desdobramentos	Tipo	Descrição-Padrão dos Códigos de Tipo:
Código:	x	x	x	x	xx.	x
					0	Natureza Agregadora
					1	Receita Principal
					2	Multa e Juros da Receita Principal
					3	Dívida Ativa da Receita Principal
					4	Multa e Juros da Dívida Ativa da Receita Principal
					5	Multa da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2
					6	Juros da Receita Principal quando não se aplicar o tipo 2
					7	Multas da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4
					8	Juros da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4
					9	Desdobramento a ser criado pela SOF/MP

O registro do ingresso de recursos deverá, prioritariamente, ser efetuado por meio do uso dos Tipos de Receita identificados por “1”, “3”, “5”, “6”, “7” e “8”, a fim de que o recolhimento das Multas seja efetuado por meio de código específico e em separado do recolhimento dos Juros de Mora das receitas às quais se referem. Excepcionalmente é facultado ao órgão ou entidade efetuar o recolhimento em conjunto das Multas e dos Juros de Mora, sob o mesmo código, por meio do uso dos Tipos de Receita identificados por “2” e “4”, apenas e tão somente nos casos em que os recursos tanto das Multas quanto dos Juros de Mora possuam exatamente as mesmas normas de aplicação na despesa.

Importante destacar que as portarias SOF e STN (BRASIL, 2006, 2015a) que desdobrarão o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, conterão apenas as naturezas de

receita agregadoras, finalizadas com dígito “0”, considerando criadas automaticamente, para todos os fins, as naturezas valorizáveis, terminadas em “1”, “2”, “3” e “4”, “5”, “6”, “7” e “8”.

Ressalta-se ainda que, para fins de observância da classificação orçamentária em “Receita Corrente” e “Receita de Capital” estipulada pela Lei nº 4.320/64, deve-se considerar os seguintes códigos:

a. Receita Corrente:

- i. Todos os códigos cujo primeiro dígito seja “1” (categoria econômica “receitas correntes”);
- ii. Códigos cujo o primeiro dígito seja “2” (categoria econômica “receitas de capital”) cujo

o oitavo dígito, tipo de natureza de receita, seja "2" (Multas e Juros), "4" (Multas e Juros da Dívida Ativa), "5" (Multas quando não se aplicar o tipo 2), "6" (Juros quando não se aplicar o tipo 2), "7" (Multas da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4) ou "8" (Juros da Dívida Ativa quando não se aplicar o tipo 4).

b. Receita de Capital:

i. Códigos cujo primeiro dígito seja "2" (categoria econômica "receitas de capital") e cujo oitavo dígito, tipo de natureza de receita, seja "1" (Principal) ou "3" (Dívida Ativa).

■ ORIGENS E ESPÉCIES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A seguir, a descrição das origens e espécies de receita orçamentária, de acordo com a nova estrutura de codificação. Ressalta-se que os demais tópicos deste manual, quando fizerem referência à natureza da receita orçamentária, utilizarão as duas codificações. Já que a estrutura anterior ainda é válida para estados, Distrito Federal e municípios e a nova estrutura já é válida para União. Ressalta-se que as duas estruturas de codificação se encontram como anexos deste manual.

■ ORIGENS E ESPÉCIES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA CORRENTE

- Código 1.1.0.00.0.0 - Receita Corrente - Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria

Tributo é uma das origens da Receita Corrente na classificação orçamentária por Categoria Econômica. Quanto à procedência, trata-se de receita derivada cuja finalidade é obter recursos financeiros para o Estado custear as atividades que lhe são correlatas. Sujeitam-se aos princípios da reserva legal e da anterioridade da lei, salvo exceções.

O art. 3º do Código Tributário Nacional (CTN) define tributo da seguinte forma: "Tributo é toda prestação

pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (BRASIL, 1966).

O art. 4º do CTN preceitua que a natureza específica do tributo, ao contrário de outros tipos de receita, é determinada pelo fato gerador, sendo irrelevante para caracterizá-lo:

I - a sua denominação;

II - a destinação legal do produto de sua arrecadação.

O art. 5º do CTN e os incisos I, II e III do art. 145 da CF/1988 tratam das espécies tributárias impostos, taxas e contribuições de melhoria.

a. Código 1.1.1.0.00.0.0 - Receita Corrente - Impostos

Os impostos, segundo o art. 16 do CTN, são espécies tributárias cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, o qual não recebe contraprestação direta ou imediata pelo pagamento (BRASIL, 1966).

O art. 167 da CF/1988 proíbe, salvo em algumas exceções, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Os impostos estão enumerados na Constituição Federal, ressaltando-se unicamente a possibilidade de utilização, pela União, da competência residual prevista no art. 154, I, e da competência extraordinária, no caso dos impostos extraordinários de guerra prevista no inciso II do mesmo artigo (BRASIL, 1988).

b. Código 1.1.2.0.00.0.0 - Receita Corrente - Taxas

As taxas cobradas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, no âmbito das respectivas atribuições, são, também, espécie de tributo na classificação orçamentária da receita, tendo como fato gerador o exercício regular do poder de polícia administrativa ou a utilização efetiva ou potencial de serviço público específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição - art. 77º do CTN:

Art. 77: As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição. (BRASIL, 1966).

Nesse contexto, taxas são tributos vinculados porque o aspecto material do fato gerador é prestação estatal específica diretamente referida ao contribuinte em forma de contraprestação de serviços. Porém, podem ser tributos de arrecadação não-vinculada, pois as receitas auferidas por meio das taxas não se encontram afetas a determinada despesa, salvo se a lei que instituiu o referido tributo assim determinou.

A taxa está sujeita ao princípio constitucional da reserva legal e, sob a ótica orçamentária, classificam-se em: Taxas de Fiscalização⁹ e Taxas de Serviço.

i. Código 1.1.2.1.00.0.0 - Receita Corrente - Taxas - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia

São definidas em lei e têm como fato gerador o exercício do poder de polícia, poder disciplinador, por meio do qual o Estado intervém em determinadas atividades, com a finalidade de garantir a ordem e a segurança. A definição de poder de polícia está disciplinada pelo art. 78º do CTN:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos. (BRASIL, 1966).

⁹ "Taxas de Fiscalização" também são chamadas de "Taxas de Poder de Polícia".

ii. Código 1.1.2.2.00.0.0 - Receita Corrente - Taxas - Taxas pela Prestação de Serviços

São as que têm como fato gerador a utilização de determinados serviços públicos, sob ponto de vista material e formal. Nesse contexto, o serviço é público quando estabelecido em lei e prestado pela Administração Pública, sob regime de direito público, de forma direta ou indireta.

A relação jurídica, nesse tipo de serviço, é de verticalidade, ou seja, o Estado atua com supremacia sobre o particular. É receita derivada e os serviços têm que ser específicos e divisíveis. Conforme o art. 77º do CTN (BRASIL, 1966): "Os serviços públicos têm que ser específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte, ou colocados à sua disposição"

Para que a taxa seja cobrada, não há necessidade de o particular fazer uso do serviço, basta que o Poder Público coloque tal serviço à disposição do contribuinte.

c. Código 1.1.3.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuição de Melhoria

É espécie de tributo na classificação da receita orçamentária e tem como fato gerador valorização imobiliária que decorra de obras públicas, contanto que haja nexos causal entre a melhoria havida e a realização da obra pública. De acordo com o art. 81 do CTN:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966).

• Código 1.2.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuições

Segundo a classificação orçamentária, Contribuições são Origem da Categoria Econômica Receitas Correntes.

O art. 149 da Magna Carta estabelece competir exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de atuação nas respectivas áreas, e o §1º do artigo em comento estabelece que estados, Distrito Federal e municípios poderão instituir contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, de regimes de previdência de caráter contributivo e solidário (BRASIL, 1988).

As contribuições classificam-se nas seguintes espécies:

a. Código 1.2.1.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuições - Contribuições Sociais

Classificada como espécie de Contribuição, por força da Lei nº 4.320/1964, a Contribuição Social é tributo vinculado a uma atividade Estatal que visa atender aos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Pode-se afirmar que as contribuições sociais atendem a duas finalidades básicas: seguridade social (saúde, previdência e assistência social) e outros direitos sociais como, por exemplo: o salário-educação.

A competência para instituição das contribuições sociais é da União, exceto das contribuições dos servidores estatutários dos estados, DF e municípios, que são instituídas pelos respectivos entes. As contribuições sociais estão sujeitas ao princípio da anterioridade nonagesimal, o que significa dizer que apenas poderão ser cobradas noventa dias após a publicação da lei que as instituiu ou majorou.

Observação:

Conforme dispõe o art. 195 da Constituição, a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e de contribuições sociais (BRASIL, 1988). Em complemento, a composição das receitas que financiam a

Seguridade Social é discriminada nos arts. 11º e 27º da Lei nº 8.212/1991, que “instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social” (BRASIL, 1991).

b. Código 1.2.2.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuições - Contribuições Econômicas

A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) é tributo classificado no orçamento público como uma espécie de contribuição que atinge um determinado setor da economia, com finalidade qualificada em sede constitucional - intervenção no domínio econômico - instituída mediante um motivo específico.

Essa intervenção se dá pela fiscalização e atividades de fomento, como por exemplo, desenvolvimento de pesquisas para crescimento do setor e oferecimento de linhas de crédito para expansão da produção. São exemplos dessa espécie a CIDE-Combustíveis, relativa às atividades de comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e álcool carburante, e a CIDE-Tecnologia, relativa à exploração de patentes, uso de marcas, fornecimento de conhecimentos tecnológicos ou prestação de assistência técnica no caso de contratos que impliquem transferência de tecnologia.

c. 1.2.3.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuições - Contribuição para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional

Espécie de contribuição que se caracteriza por atender a determinadas categorias profissionais ou econômicas, vinculando sua arrecadação às entidades que as instituíram. Não transitam pelo Orçamento da União. Estas contribuições são destinadas ao custeio das organizações de interesse de grupos profissionais, como, por exemplo: OAB, CREA, CRM e assim por diante. Visam também ao custeio dos serviços sociais autônomos prestados no interesse das categorias, como SESI, SESC e SENAI.

É preciso esclarecer que existe uma diferença entre as contribuições sindicais aludidas acima e as contribuições confederativas. Conforme esclarece o art. 8º da Constituição Federal:

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

[..]

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei. (BRASIL, 1988).

Assim, há a previsão constitucional de uma contribuição confederativa, fixada pela assembleia geral da categoria, e uma outra contribuição, prevista em lei, que é a contribuição sindical. A primeira não é tributo, pois será instituída pela assembleia geral e não por lei. A segunda é instituída por lei, portanto compulsória e encontra sua regra matriz no art. 149º da Constituição Federal, possuindo assim natureza de tributo.

d.1.2.4.0.00.0.0 - Receita Corrente - Contribuições - Contribuição para Custeio da Iluminação Pública

Instituída pela Emenda Constitucional nº 39/2002, que acrescentou o art. 149º-A à Constituição Federal, possui a finalidade de custear o serviço de iluminação pública. A competência para instituição é dos municípios e do Distrito Federal.

Art. 149-A. Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III.

Parágrafo único. É facultada a cobrança da contribuição a que se refere o caput, na fatura de consumo de energia elétrica. (BRASIL, 2002).

Municípios e DF, a partir dessa autorização constitucional, iniciaram a regulamentação por lei complementar, visando a dar eficácia plena ao citado artigo 149-A da Constituição da República Federativa do Brasil.

Sob a ótica da classificação orçamentária, a “Contribuição de Iluminação Pública” é Espécie da Origem “Contribuições”, que integra a Categoria Econômica “Receitas Correntes”.

- Código 1.3.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Patrimonial

São receitas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. São classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial.

Quanto à procedência, trata-se de receitas originárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as concessões e permissões, cessão de direitos, dentre outras.

- Código 1.4.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Agropecuária

São receitas correntes, constituindo, também, uma origem de receita específica na classificação orçamentária. Quanto à procedência, trata-se de uma receita originária, com o Estado atuando como empresário, em pé de igualdade como o particular.

Decorrem da exploração econômica, por parte do ente público, de atividades agropecuárias, tais como a venda de produtos: agrícolas (grãos, tecnologias, insumos etc.); pecuários (sêmens, técnicas em inseminação, matrizes etc.); para reflorestamento e etc.

Código 1.5.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Industrial
Registra as receitas provenientes das atividades industriais. Envolvem a extração e o beneficiamento e matérias-primas, bem como a produção e comercialização bens relacionados às indústrias extrativa mineral, mecânica, química e de transformação em geral. Compreende a produção e comercialização de petróleo e demais hidrocarbonetos, produtos farmacêuticos e a fabricação de substâncias químicas e radioativas, de produtos da agricultura, pecuária e pesca em produtos alimentares, de bebidas e destilados, de componentes e produtos eletrônicos, as

atividades de edição, impressão ou comercialização de publicações em meio físico, digital ou audiovisual, além de outras atividades industriais semelhantes.

- Código 1.6.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Serviços

São receitas correntes, cuja classificação orçamentária constitui origem específica, abrangendo as receitas decorrentes das atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público, tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais, etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa. Exemplos de naturezas orçamentárias de receita dessa origem são os seguintes: Serviços Comerciais; Serviços de Transporte; Serviços Portuários, etc.

Observação:

A distinção entre Taxa e Preço Público:

A distinção entre taxa e preço público, também chamado de tarifa, está descrita na Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal (STF): “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que a instituiu” (BRASIL, 1969).

Assim, conforme afirmado anteriormente, preço público (ou tarifa) decorre da utilização de serviços públicos facultativos (portanto, não compulsórios) que a Administração Pública, de forma direta ou por delegação para concessionária ou permissionária, coloca à disposição da população, que poderá escolher se os contrata ou não. São serviços prestados em decorrência de uma relação contratual regida pelo direito privado.

A taxa decorre de lei e serve para custear, naquilo que não forem cobertos pelos impostos, os serviços públicos, essenciais à soberania do Estado alternativamente esses serviços, específicos e divisíveis, prestados ou colocados à disposição do contribuinte

diretamente pelo Estado. O tema é regido pelas normas de direito público. Há casos em que não é simples estabelecer se um serviço é remunerado por taxa ou por preço público. Como exemplo, podemos citar o caso do fornecimento de energia elétrica. Em localidades onde estes serviços forem colocados à disposição do usuário pelo Estado, mas cuja utilização seja de uso obrigatório, compulsório (por exemplo, a lei não permite que se coloque um gerador de energia elétrica), a remuneração destes serviços é feita mediante taxa e sofrerá as limitações impostas pelos princípios gerais de tributação (legalidade, anterioridade etc). Por outro lado, se a lei permite o uso de gerador próprio para obtenção de energia elétrica, o serviço estatal oferecido pelo ente público ou por seus delegados não teria natureza obrigatória, seria facultativo e, portanto, seria remunerado mediante preço público.

- Código 1.7.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Transferências Correntes

Na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas de manutenção ou funcionamento relacionadas a uma finalidade pública específica, mas que não correspondam a uma contraprestação direta em bens e serviços a quem efetuou a transferência. Dentre as oito espécies de transferências correntes, podemos citar, como exemplos, as seguintes:

- a. Transferências da União e de suas Entidades

Recursos oriundos das transferências voluntárias, constitucionais ou legais, efetuadas pela União em benefício dos estados, Distrito Federal ou municípios, como as transferências constitucionais destinadas aos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM).

- b. Transferências de Pessoas Físicas

Compreendem as contribuições e doações que pessoas físicas realizem para a Administração Pública.

- Código 1.9.0.0.00.0.0 - Receita Corrente - Outras Receitas Correntes

Constituem-se pelas receitas cujas características não permitam o enquadramento nas demais classificações da receita corrente, tais como indenizações, restituições, ressarcimentos, multas administrativas, contratuais e judiciais, previstas em legislações específicas, entre outras.

■ ORIGENS E ESPÉCIES DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA DE CAPITAL

- Código 2.1.0.0.00.0.0 - Receita de Capital - Operações de Crédito

Origem de recursos da Categoria Econômica “Receitas de Capital”, são recursos financeiros oriundos da colocação de títulos públicos ou da contratação de empréstimos obtidas junto a entidades públicas ou privadas, internas ou externas. São espécies desse tipo de receita:

- a. Operações de Crédito Internas
- b. Operações de Crédito Externas

- Código 2.2.0.0.00.0.0 - Receita de Capital - Alienação de Bens

Origem de recursos da Categoria Econômica “Receitas de Capital”, são ingressos financeiros com origem específica na classificação orçamentária da receita proveniente da alienação de bens móveis, imóveis ou intangíveis de propriedade do ente público.

Nos termos do artigo 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital decorrente da alienação de bens e direitos que integrem o patrimônio público, para financiar despesas correntes, salvo as destinadas por lei aos regimes previdenciários geral e próprio dos servidores públicos (BRASIL, 2000).

- Código 2.3.0.0.00.0.0 - Receita de Capital - Amortização de Empréstimos

São ingressos financeiros provenientes da amortização de financiamentos ou empréstimos concedidos pelo ente público em títulos e contratos.

Na classificação orçamentária da receita são receitas de capital, origem específica “amortização de empréstimos concedidos” e representam o retorno de recursos anteriormente emprestados pelo poder público.

- Código 2.4.0.0.00.0.0 - Receita de Capital - Transferências de Capital

Na ótica orçamentária, são recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado e destinados para atender despesas em investimentos ou inversões financeiras¹⁰, a fim de satisfazer finalidade pública específica; sem corresponder, entretanto, a contraprestação direta ao ente transferidor.

Os recursos da transferência ficam vinculados à finalidade pública e não a pessoa. Podem ocorrer a nível intragovernamental (dentro do âmbito de um mesmo governo) ou intergovernamental (governos diferentes, da União para estados, do estado para os municípios, por exemplo), assim como recebidos de instituições privadas (do exterior e de pessoas).

- Código 2.9.0.0.00.0.0 - Receita de Capital - Outras Receitas de Capital

São classificadas nessa origem as receitas de capital que não atendem às especificações anteriores. Enquadram-se nessa classificação, a integralização de capital social, a remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional, resgate de títulos do Tesouro, entre outras.

¹⁰ “Investimentos” e “Inversões Financeiras” são classificações da Despesa de Capital.

■ **TABELA-RESUMO: ORIGENS E ESPÉCIES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA ÓTICA DA NOVA ESTRUTURA DE CODIFICAÇÃO VÁLIDA PARA UNIÃO A PARTIR DE 2016 E PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS A PARTIR DE 2018**

Categoria Econômica, Origens e Espécies das Receitas Correntes		
Categoria Econômica	Origem	Espécie
1. Receitas Correntes 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias	1. Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1. Impostos 2. Taxas 3. Contribuições de Melhoria
	2. Receita de Contribuições ¹¹	1. Sociais 2. Econômicas 3. Para Entidades Privadas de Serviço Social e de Formação Profissional 4. Para Custeio de Iluminação Pública
	3. Receita Patrimonial	1. Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado 2. Valores Mobiliários 3. Concessões/Permissões/ Autorização ou Licença 4. Exploração de Recursos Naturais 5. Exploração do Patrimônio Intangível 6. Cessão de Direitos 9. Demais Receitas Patrimoniais
	4. Receita Agropecuária	0. Agropecuária
	5. Receita Industrial	0. Industrial
	6. Receita de	1. Serviços Administrativos e Gerais 2. Serviços e Atividades referentes a Serviços Navegação e Transporte 3. Serviços e Atividades referentes à Saúde 4. Serviços e Atividades Financeiras 9. Outros Serviços
	7. Transferências Correntes	1. Transferências da União e de suas Entidades 2. Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades 3. Transferências dos Municípios e suas Entidades 4. Transferências de Instituições Privadas 5. Transferências de Outras Instituições Públicas 6. Transferências do Exterior 7. Transferências de Pessoas Físicas 8. Transferências de Depósitos não Identificados
	9. Outras Receitas Correntes	1. Multas Administrativas, Contratuais e Judiciais 2. Indenizações, Restituições e Ressarcimentos 3. Bens, Direitos e Valores Incorporados ao Patrimônio Público 9. Demais Receitas Correntes

¹¹ Para efeitos de classificação orçamentária, a "Receita de Contribuições" é diferenciada da origem "Receita Tributária". A origem "Receita Tributária" engloba apenas as espécies "Impostos", "Taxas" e "Contribuições de Melhoria".

Categoria Econômica, Origens e Espécies das Receitas de Capital		
Categoria Econômica	Origem	Espécie
2. Receitas de Capital 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias	1. Operações de Crédito	1. Internas 2. Externas
	2. Alienação de Bens	1. Bens Móveis 2. Bens Imóveis 3. Bens Intangíveis
	3. Amortização de Empréstimos	0. Amortizações
	4. Transferências de Capital	1. Transferências da União e de suas Entidades 2. Transferências dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades 3. Transferências dos Municípios e suas Entidades 4. Transferências de Instituições Privadas 5. Transferências de Outras Instituições Públicas 6. Transferências do Exterior 7. Transferências de Pessoas Físicas 8. Transferências de Depósitos não Identificados
	9. Outras Receitas de Capital	1. Integralização do Capital Social 2. Resultado do Banco Central 3. Remuneração das Disponibilidades do Tesouro 4. Resgate de Títulos do Tesouro 9. Demais Receitas de Capital

■ **TABELA-RESUMO: ORIGENS E ESPÉCIES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS NA ÓTICA DA ESTRUTURA DE CODIFICAÇÃO VÁLIDA PARA ESTADOS E MUNICÍPIOS ATÉ 2017**

Categoria Econômica, Origens e Espécies das Receitas Correntes		
Categoria Econômica	Origem	Espécie
1. Receitas Correntes 7. Receitas Correntes Intraorçamentárias	1. Tributária	1. Impostos 2. Taxas 3. Contribuições de Melhoria
	2. Receita de Contribuições ¹²	1. Sociais 2. Econômicas 3. Para Custeio da Iluminação Pública
	3. Receita Patrimonial	1. Exploração do Patrimônio Imobiliário do Estado 2. Valores Mobiliários 3. Concessões/Permissões/ Autorização ou Licença 4. Compensações Financeiras 5. Exploração de Bens Públicos em Áreas de Domínio Público 6. Cessão de Direitos 9. Outras Receitas Patrimoniais
	4. Receita Agropecuária	0. Agropecuária
	5. Receita Industrial	0. Industrial
	6. Receita de Serviços	0. Serviços
	7. Transferências Correntes	2. Transferências Intergovernamentais 3. Transferências de Instituições Privadas 4. Transferências do Exterior 5. Transferências de Pessoas 6. Transferências de Convênios 7. Transferências para Combate à Fome
	9. Outras Receitas Correntes	1. Multas e Juros de Mora 2. Indenizações, Restituições e Ressarcimentos 3. Dívida Ativa 4. Aportes Periódicos para Amortização de Déficit Atuarial do RPPS 5. Decorrentes de Compensações ao RGPS 9. Demais Receitas Correntes

¹² Para efeitos de classificação orçamentária, a "Receita de Contribuições" é diferenciada da origem "Receita Tributária". A origem "Receita Tributária" engloba apenas as espécies "Impostos", "Taxas" e "Contribuições de Melhoria".

Categoria Econômica, Origens e Espécies das Receitas de Capital		
Categoria Econômica	Origem	Espécie
2. Receitas de Capital 8. Receitas de Capital Intraorçamentárias	1. Operações de Crédito	1. Internas (espécie) 2. Externas (espécie)
	2. Alienação de Bens	1. Bens Móveis 2. Bens Imóveis
	3. Amortização de Empréstimos	0. Amortizações
	4. Transferências de Capital	2. Transferências Intragovernamentais 3. Transferências de Instituições Privadas 4. Transferências do Exterior 5. Transferências de Pessoas 6. Transferências de outras instituições públicas 7. Transferências de Convênios 8. Transferências para Combate à Fome
	5. Outras Receitas de Capital	2. Integralização Do Capital 3. Resultado do BCB 4. Remuneração Disponibilidades do TN 5. Dívida Ativa da Amortização de Empréstimos e Financiamentos 6. Dívida Ativa da Alienação de Estoques de Café-Funcafê 7. Detentores de Títulos do TN Resgatados 8. Alienação de Certificados de Potencial Adicional de Construção - CEPAC 9. Outras

Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (RAEA) referente aos RPPS

Para que a lei orçamentária seja aprovada de modo equilibrado, a classificação “9990.00.00 - Recursos arrecadados em exercícios anteriores” encontra-se disponível na relação de naturezas de receitas, conforme estabelecido Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 (BRASIL, 2001b). Somente para suprir a excepcionalidade dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), o Balanço Orçamentário destes entes poderá incluir recursos arrecadados em exercícios anteriores para fins de equilíbrio orçamentário. Quando da execução do orçamento, estes recursos serão identificados por meio de superávit financeiro, fonte para suportar as despesas orçamentárias previamente orçadas.

Para fins de contabilização dos valores previstos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), o ente poderá efetuar facultativamente os registros em contas orçamentárias e de controle de disponibilidade de recursos, conforme demonstrado a seguir:

Natureza da informação: orçamentária

- **D 5.2.2.1.1.xx.xx** Dotação Inicial - (RAEA)
- **C 6.2.2.1.1.xx.xx** Crédito Disponível

Natureza da informação: controle

- **D 8.2.1.1.1.01.xx**
DDR - Recursos Disponíveis para o Exercício
- **C 8.2.1.1.1.02.xx**
DDR - Recursos de Exercícios Anteriores

A conta 8.2.1.1.1.02.xx DDR - Recursos de Exercícios Anteriores registra o valor das disponibilidades provenientes de recursos de exercícios anteriores, cuja execução depende de autorização. Essa conta tem natureza credora e não inverte saldo. Quando da utilização desses recursos no exercício corrente, além dos registros nas contas de execução orçamentária, registra-se os valores autorizados em contas de controle.

Natureza da informação: controle

- **D 8.2.1.1.1.02.xx**
DDR - Recursos de Exercícios Anteriores
- **C 8.2.1.1.1.01.xx**
DDR - Recursos Disponíveis para o Exercício

Destaca-se, contudo, que outra forma alternativa de registro corresponderia a não incluir no PLOA as despesas que seriam suportadas pelos RAEA. Ao optar por esta prática, no início do exercício seguinte o ente poderia abrir créditos adicionais, agora já suportados pelo Superávit Financeiro no Balanço Patrimonial do exercício anterior.

Classificação da Receita Para Apuração do Resultado Primário

Esta classificação orçamentária da receita não tem caráter obrigatório para todos os entes e foi instituída para a União com o objetivo de identificar quais são as receitas e as despesas que compõem o resultado primário do governo federal, que é representado pela diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias.

As receitas do governo federal podem ser divididas entre primárias e financeiras. O primeiro grupo refere-se predominantemente a receitas correntes (exceto receitas de juros) e é composto daquelas que advêm dos tributos, das contribuições sociais, das concessões, dos dividendos recebidos pela União, da cota-parte das compensações financeiras, das decorrentes do próprio esforço de arrecadação das unidades orçamentárias, das provenientes de doações e convênios e outras também consideradas primárias. Além disso, há receitas de capital primárias, decorrentes da alienação de bens e transferências de capital.

Já as receitas financeiras são aquelas que não contribuem para o resultado primário no exercício financeiro correspondente, uma vez que criam uma obrigação ou extinguem um direito, ambos de natureza financeira, junto ao setor privado interno e/ou externo, alterando concomitantemente o ativo e o passivo financeiros. São adquiridas junto ao mercado financeiro, decorrentes da emissão de títulos, da contratação de operações de crédito por organismos oficiais, das receitas de aplicações financeiras da União (juros recebidos, por exemplo), das privatizações, amortização de empréstimos concedidos e outras.

■ REGISTRO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA

O registro da receita orçamentária ocorre no momento da arrecadação, conforme art. 35º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) e decorre do enfoque orçamentário dessa Lei, tendo por objetivo evitar que a execução das despesas orçamentárias ultrapasse a arrecadação efetiva.

Considerando-se, a título de exemplo, a aprovação de um orçamento de uma determinada entidade pública e a arrecadação de certa receita, os registros contábeis sob a ótica do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público seriam os seguintes:

- a. Registro da previsão da receita no momento da aprovação da Lei Orçamentária:

Natureza da informação: orçamentária

- **D 5.2.1.1.x.xx.xx** Previsão Inicial da Receita
- **C 6.2.1.1.x.xx.xx** Receita a Realizar

- b. Registro da arrecadação da receita durante a execução do orçamento:

Natureza da informação: orçamentária

- **D 6.2.1.1.x.xx.xx** Receita a Realizar
- **C 6.2.1.2.x.xx.xx** Receita Realizada

Natureza da informação: controle

- **D 7.2.1.1.x.xx.xx**
Controle da Disponibilidade de Recursos
- **C 8.2.1.1.1.xx.xx**
Disponibilidade por Destinação de Recursos (DDR)

Não devem ser reconhecidos como receita orçamentária os recursos financeiros oriundos de:

- a. **Superávit Financeiro** - a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais

transferidos e as operações de créditos neles vinculadas. Portanto, trata-se de saldo financeiro e não de nova receita a ser registrada. O superávit financeiro pode ser utilizado como fonte para abertura de créditos suplementares e especiais;

b. Cancelamento de Despesas Inscritas em Restos

a Pagar - consiste na baixa da obrigação constituída em exercícios anteriores, portanto, trata-se

de restabelecimento de saldo de disponibilidade comprometida, originária de receitas arrecadadas em exercícios anteriores e não de uma nova receita a ser registrada. O cancelamento de restos a pagar não se confunde com o recebimento de recursos provenientes do ressarcimento ou da restituição de despesas pagas em exercícios anteriores que devem ser reconhecidos como receita orçamentária do exercício.

DESPESA ORÇAMENTÁRIA

■ CONCEITO

O orçamento é o instrumento de planejamento de qualquer entidade, pública ou privada, e representa o fluxo de ingressos e aplicação de recursos em determinado período.

Para o setor público, é de vital importância, pois é a lei orçamentária que fixa a despesa pública autorizada para um exercício financeiro. A despesa orçamentária pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.

Os dispêndios, assim como os ingressos, são tipificados em orçamentários e extraorçamentários. Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964):

Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nêle arrecadadas;
- II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

Dessa forma, despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.

Dispêndio extraorçamentário é aquele que não consta na lei orçamentária anual, compreendendo

determinadas saídas de numerários decorrentes de depósitos, pagamentos de restos a pagar, resgate de operações de crédito por antecipação de receita e recursos transitórios.

Para fins contábeis, a despesa orçamentária pode ser classificada quanto ao impacto na situação patrimonial líquida em:

- a. Despesa Orçamentária Efetiva - aquela que, no momento de sua realização, reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil modificativo diminutivo;
- b. Despesa Orçamentária Não Efetiva - aquela que, no momento da sua realização, não reduz a situação líquida patrimonial da entidade. Constitui fato contábil permutativo;

Em geral, a despesa orçamentária efetiva é despesa corrente. Entretanto, pode haver despesa corrente não efetiva como, por exemplo, a despesa com a aquisição de materiais para estoque e a despesa com adiantamentos, que representam fatos permutativos.

A despesa não efetiva normalmente se enquadra como despesa de capital. Entretanto, há despesa de capital que é efetiva como, por exemplo, as transferências de capital, que causam variação patrimonial diminutiva e, por isso, classificam-se como despesa efetiva.

■ CLASSIFICAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Classificação Institucional

A classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (BRASIL, 1964, art. 14). Os órgãos orçamentários, por sua vez, correspondem a agrupamentos de unidades orçamentárias. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

No caso do governo federal, o código da classificação institucional compõe-se de cinco dígitos, sendo os dois primeiros reservados à identificação do órgão e os demais à unidade orçamentária. Não há ato que a estabeleça, sendo definida no contexto da elaboração da lei orçamentária anual ou da abertura de crédito especial.

X X
X X X
└──┘
└──┘
 Órgão Orçamentário Unidade Orçamentária

Exemplos de órgão orçamentário e unidade orçamentária do governo federal:

Órgão		Unidade Orçamentária	
26000	Ministério da Educação	26242	Universidade Federal de Pernambuco
		26277	Fundação Universidade Federal de Ouro
		26403	Preto
30000	Ministério da Justiça		Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas (IFAM)
		30107	Departamento de Polícia Rodoviária Federal
		30109	Defensoria Pública da União
39000	Ministério dos Transportes	30911	Fundo Nacional de Segurança Pública
		39250	Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT
		39252	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

X X
X X X
└──┘
└──┘
 Função Subfunção

Cabe ressaltar que um órgão orçamentário ou uma unidade orçamentária não correspondem necessariamente a uma estrutura administrativa, como ocorre, por exemplo, com alguns fundos especiais e com as unidades orçamentárias “transferências a estados, Distrito Federal e municípios”, “encargos financeiros da União”, “operações oficiais de crédito”, “refinanciamento da dívida pública mobiliária federal” e “reserva de contingência”.

Classificação funcional

A classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que área” de ação governamental a despesa será realizada.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42/1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão, e é composta de um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de Governo (BRASIL, 1999). Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público.

A classificação funcional é representada por cinco dígitos. Os dois primeiros referem-se à função, enquanto os três últimos dígitos representam a subfunção, que podem ser traduzidos como agregadores das diversas áreas de atuação do setor público, nas esferas legislativa, executiva e judiciária.

Função

A função é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público. A função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão,

por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa, que, na União, de modo geral, guarda relação com os respectivos ministérios.

A função Encargos Especiais engloba as despesas orçamentárias em relação às quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra. A utilização dessa função irá requerer o uso das suas subfunções típicas. Nesse caso, na União, as ações estarão associadas aos programas do tipo “Operações Especiais, que constarão apenas do orçamento, não integrando o PPA.

A dotação global denominada “reserva de contingência”, permitida para a União no art. 91 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento ao disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar nº 101, de 2000, sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, bem como a Reserva do Regime Próprio de Previdência do Servidor (RPPS), quando houver, serão identificadas nos orçamentos de todas as esferas de governo pelos códigos “99.999.9999.xxx.xxx” e “99.997.9999.xxx.xxx”, respectivamente, no que se refere às classificações por função e subfunção e estrutura programática, onde o “x” representa a codificação da ação e o respectivo detalhamento (BRASIL, 1967, 2000). Tais reservas serão identificadas, quanto à natureza da despesa, pelo código “9.9.99.99.99”.

Subfunção

A subfunção, indicada pelos três últimos dígitos da classificação funcional, representa um nível de agregação imediatamente inferior à função e deve evidenciar cada área da atuação governamental por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das funções. As subfunções podem ser combinadas com funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas na

Portaria MOG nº 42 (BRASIL, 1999). Deve-se adotar como função aquela que é típica ou principal do órgão. Assim, a programação de um órgão, via de regra, é classificada em uma única função, ao passo que a subfunção é escolhida de acordo com a especificidade de cada ação governamental. A exceção à combinação encontra-se na função 28 - Encargos Especiais e suas subfunções típicas, que só podem ser utilizadas conjugadas.

Exemplo:

Função	Subfunção
12 Educação	365 Educação Infantil

■ CLASSIFICAÇÃO POR ESTRUTURA PROGRAMÁTICA

Toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42 (BRASIL, 1999), a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações, mas cada um estabelecerá seus próprios programas e ações de acordo com a referida portaria.

Programa

Programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

O orçamento federal está organizado em programas a partir dos quais são relacionadas as ações sob a forma de atividades, projetos ou operações especiais, especificando os respectivos valores e metas

e as unidades orçamentárias responsáveis pela realização da ação. A cada projeto ou atividade, só poderá estar associado um produto, que, quantificado por sua unidade de medida, dará origem à meta. As informações mais detalhadas sobre os programas da União constam no Plano Plurianual e podem ser visualizadas no sítio www.planejamento.gov.br.

Ação

As ações são operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições e financiamentos, dentre outros.

As ações, conforme suas características, podem ser classificadas como atividades, projetos ou operações especiais.

a. Atividade

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de governo. Exemplo: "Fiscalização e monitoramento das operadoras de planos e seguros privados de assistência à saúde".

b. Projeto

É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. Exemplo: "implantação da rede nacional de bancos de leite humano".

c. Operação Especial

Despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de

governo, das quais não resulta um produto, e não gera contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Subtítulo / Localizador de Gasto

A Portaria MOG nº 42 (BRASIL, 1999) não estabelece critérios para a indicação da localização física das ações, todavia, considerando a dimensão do orçamento da União, a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem determinado a identificação da localização do gasto, o que se faz por intermédio do subtítulo.

O subtítulo permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental.

No caso da União, as atividades, projetos e operações especiais são detalhadas em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas. Vale ressaltar que o critério para priorização da localização física da ação em território é o da localização dos beneficiados pela ação. A localização do gasto poderá ser de abrangência nacional, no exterior, por região (NO, NE, CO, SD, SL), por estado ou município ou, excepcionalmente, por um critério específico, quando necessário. A LDO da União veda que na especificação do subtítulo haja referência a mais de uma localidade, área geográfica ou beneficiário, se determinados.

Na União, o subtítulo representa o menor nível de categoria de programação e será detalhado por esfera orçamentária (fiscal, seguridade e investimento), grupo de natureza de despesa, modalidade de aplicação, identificador de resultado primário, identificador de uso e fonte de recursos, sendo o produto e a unidade de medida os mesmos da ação orçamentária.

Componentes da Programação Física

Meta física é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num

determinado período e instituída para cada ano. As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.

Ressalte-se que a territorialização das metas físicas é expressa nos localizadores de gasto previamente definidos para a ação. Exemplo: no caso da vacinação de crianças, a meta será regionalizada pela quantidade de crianças a serem vacinadas ou de vacinas empregadas em cada estado (localizadores de gasto), ainda que a campanha seja de âmbito nacional e a despesa paga de forma centralizada. Isso também ocorre com a distribuição de livros didáticos.

■ CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR NATUREZA

A classificação da despesa orçamentária segundo a sua natureza compõe-se de:

- a. Categoria Econômica;
- b. Grupo de Natureza da Despesa;
- c. Elemento de Despesa;

A natureza da despesa será complementada pela informação gerencial denominada Modalidade de Aplicação, a qual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades e objetiva, precipuamente, possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Estrutura da Natureza da Despesa Orçamentária

Os arts. 12º e 13º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964) tratam da classificação da despesa orçamentária por categoria econômica e elementos. Assim como na receita orçamentária, o art. 8º estabelece que os itens da discriminação da despesa orçamentária mencionados no art. 13º serão identificados por números de

código decimal, na forma do Anexo IV daquela lei, atualmente consubstanciados no Anexo II da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 (BRASIL, 2001b) e constantes deste manual.

O conjunto de informações que constitui a natureza de despesa orçamentária forma um código estruturado que agrega a categoria econômica, o grupo, a modalidade de aplicação e o elemento. Essa estrutura deve ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo.

De acordo com o art. 5º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 (BRASIL, 2001b), a estrutura da natureza da despesa a ser observada na execução orçamentária de todas as esferas de governo será "c.g.mm.ee.dd", onde:

- a. "c" representa a categoria econômica;
- b. "g" o grupo de natureza da despesa;
- c. "mm" a modalidade de aplicação;
- d. "ee" o elemento de despesa;
- e. "dd" o desdobramento, facultativo, do elemento de despesa

O código da natureza de despesa orçamentária é composto por seis dígitos, desdobrado até o nível de elemento ou, opcionalmente, por oito, contemplando o desdobramento facultativo do elemento.

Observação: Reserva de Contingência e Reserva do RPPS

A classificação da Reserva de Contingência, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos, bem como eventos fiscais imprevistos, e da Reserva do Regime Próprio de Previdência Social, quanto à natureza da despesa orçamentária, serão identificadas com o código "9.9.99.99", conforme estabelece o parágrafo único do art. 8º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163 (BRASIL, 2001b). Todavia, não são passíveis de execução, servindo de fonte para abertura de créditos adicionais, mediante os quais se darão efetivamente a despesa que será classificada nos respectivos grupos.

Categoria Econômica

A despesa orçamentária, assim como a receita orçamentária, é classificada em duas categorias econômicas, com os seguintes códigos:

Categoria Econômica	
3	Despesas Correntes
4	Despesas de Capital

- 3 - Despesas Correntes

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

- 4 - Despesas de Capital

Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

Observação:

As despesas orçamentárias de capital mantêm uma correlação com o registro de incorporação de ativo imobilizado, intangível ou investimento (no caso dos grupos de natureza da despesa 4 - investimentos e 5 - inversões financeiras) ou o registro de desincorporação de um passivo (no caso do grupo de despesa 6 - amortização da dívida).

Grupo de Natureza da Despesa (GND)

É um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir:

Grupo de Natureza da Despesa	
1	Pessoal e Encargos Sociais
2	Juros e Encargos da Dívida
3	Outras Despesas Correntes
4	Investimentos
5	Inversões Financeiras
6	Amortização da Dívida

- 1 - Pessoal e Encargos Sociais

Despesas orçamentárias com pessoal ativo e inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18º da Lei Complementar no 101 (BRASIL, 2000).

- 2 - Juros e Encargos da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

- 3 - Outras Despesas Correntes

Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica Despesas Correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.

- 4 - Investimentos

Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

- 5 - Inversões Financeiras

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.

- 6 - Amortização da Dívida

Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Modalidade de Aplicação

Trata-se de informação gerencial que tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de governo ou por outro ente da Federação e suas respectivas entidades. Indica se os

recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito ou mediante transferência para entidades públicas ou privadas. A modalidade também permite a eliminação de dupla contagem no orçamento.

Observa-se que o termo “transferências”, utilizado nos arts. 16º e 21º da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964), compreende as subvenções, auxílios e contribuições que atualmente são identificados em nível de elementos na classificação da natureza da despesa. Não se confundem com as transferências de recursos financeiros, representadas pelas modalidades de aplicação, de acordo com a seguinte codificação:

Modalidade de Aplicação	
20	Transferências à União
22	Execução Orçamentária Delegada à União
30	Transferências a Estados e ao Distrito Federal
31	Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo
32	Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal
35	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012
36	Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012
40	Transferências a Municípios
41	Transferências a Municípios - Fundo a Fundo
42	Execução Orçamentária Delegada a Municípios
45	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012
46	Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012
50	Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos
60	Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos
67	Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
70	Transferências a Instituições Multigovernamentais
71	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio
72	Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos
73	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012
74	Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012
75	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012
76	Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012
80	Transferências ao Exterior
90	Aplicações Diretas
91	Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social
92	Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização
93	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe
94	Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe
95	Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012
96	Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012
99	A definir

- 20 - Transferências à União

Despesas orçamentárias realizadas pelos Estados, Municípios ou pelo Distrito Federal, mediante transferência de recursos financeiros à União, inclusive para suas entidades da administração indireta.

- 22 - Execução Orçamentária Delegada à União

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização à União para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.

- 30 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal, inclusive para suas entidades da administração indireta.

- 31 - Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo.

- 32 - Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a estados e ao Distrito Federal para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.

- 35 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal

por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141 (BRASIL, 2012a).

- 36 - Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos municípios aos estados e ao Distrito Federal por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

- 40 - Transferências a Municípios

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União ou dos estados aos municípios, inclusive para suas entidades da administração indireta.

- 41 - Transferências a Municípios - Fundo a Fundo

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos estados ou do distrito federal aos municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo.

- 42 - Execução Orçamentária Delegada a Municípios

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a municípios para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.

- 45 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos estados ou do Distrito Federal aos municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141 (BRASIL, 2012a).

- 46 - Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros da União, dos estados ou do Distrito Federal aos municípios por intermédio da modalidade fundo a fundo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141 (BRASIL, 2012a).

- 50 - Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

- 60 - Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades com fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública.

- 67 - Execução de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP

Despesas orçamentárias do parceiro público decorrentes de contrato de Parceria PúblicoPrivada - PPP, nos termos da Lei no 11.079, de 30 de dezembro de 2004, e da Lei no 12.766, de 27 de dezembro de 2012 (BRASIL, 2004, 2012b).

- 70 - Transferências a Instituições Multigovernamentais

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 71 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio).

- 71 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, mediante contrato de rateio, objetivando a execução dos programas e ações dos respectivos entes consorciados, observado o disposto no § 1º do art. 11º da Portaria STN nº 72, de 2012 (BRASIL, 2005, 2012c).

- 72 - Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros, decorrentes de delegação ou descentralização a consórcios públicos para execução de ações de responsabilidade exclusiva do delegante.

- 73 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei

nº 11.107, de 6 de abril de 2005, por meio de contrato de rateio, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, observado o disposto no § 1º do art. 11º da Portaria STN nº 72, de 1º de fevereiro de 2012 (BRASIL, 2012a, 2012c).

- 74 - Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas sob a forma de consórcios públicos nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, por meio de contrato de rateio, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012, observado o disposto no § 1º do art. 11º da Portaria STN nº 72, de 2012 (BRASIL, 2005, 2012a, 2012c).

- 75 - Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 73 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012), à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012 (BRASIL, 2012a).

- 76 - Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a entidades criadas e mantidas por dois ou mais entes da Federação ou por dois ou mais países, inclusive o Brasil, exclusive as transferências relativas à modalidade de aplicação 74 (Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012), à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012 (BRASIL, 2012a).

- 80 - Transferências ao Exterior

Despesas orçamentárias realizadas mediante transferência de recursos financeiros a órgãos e entidades governamentais pertencentes a outros países, a organismos internacionais e a fundos instituídos por diversos países, inclusive aqueles que tenham sede ou recebam os recursos no Brasil.

- 90 - Aplicações Diretas

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não do orçamento fiscal ou da seguridade social, no âmbito da mesma esfera de governo.

- 91 - Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o recebedor dos recursos também for órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal

dependente ou outra entidade constante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo.

- 92 - Aplicação Direta de Recursos Recebidos de Outros Entes da Federação Decorrentes de Delegação ou Descentralização

Despesas orçamentárias realizadas à conta de recursos financeiros decorrentes de delegação ou descentralização de outros entes da Federação para execução de ações de responsabilidade exclusiva do ente delegante ou descentralizador.

- 93 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe

Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, além de outras operações, exceto no caso de transferências, delegações ou descentralizações, quando o receptor dos recursos for consórcio público do qual o ente da Federação participe, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005).

- 94 - Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe

Despesas orçamentárias de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, além de outras operações, exceto no caso de transferências, delegações ou descentralizações, quando o receptor dos recursos for consórcio público do qual o ente da Federação não participe, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (BRASIL, 2005).

- 95 - Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não do orçamento fiscal ou da seguridade social, no âmbito da mesma esfera de governo, à conta de recursos referentes aos restos a pagar considerados para fins da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde e posteriormente cancelados ou prescritos, de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24º da Lei Complementar nº 141, de 2012 (BRASIL, 2012a).

- 96 - Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012

Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não do orçamento fiscal ou da seguridade social, no âmbito da mesma esfera de governo, à conta de recursos referentes à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores, de que trata o art. 25º da Lei Complementar nº 141, de 2012 (BRASIL, 2012a).

- 99 - A Definir

Modalidade de utilização exclusiva do Poder Legislativo ou para classificação orçamentária da Reserva de Contingência e da Reserva do RPPS, vedada a execução orçamentária enquanto não houver sua definição.

Elemento de Despesa Orçamentária

Tem por finalidade identificar os objetos de gasto, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros prestados sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. A descrição dos elementos pode não contemplar todas as despesas a eles inerentes, sendo, em alguns casos, exemplificativa. A relação dos elementos de despesa é apresentada a seguir:

Elementos de Despesa	
01	Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares
03	Pensões do RPPS e do Militar
04	Contratação por Tempo Determinado
05	Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar
06	Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso
07	Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência
08	Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar
10	Seguro Desemprego e Abono Salarial
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil
12	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar
13	Obrigações Patronais
14	Diárias - Civil
15	Diárias - Militar
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil
17	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar
18	Auxílio Financeiro a Estudantes
19	Auxílio-Fardamento
20	Auxílio Financeiro a Pesquisadores
21	Juros sobre a Dívida por Contrato
22	Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato
23	Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária
24	Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária
25	Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita
26	Obrigações decorrentes de Política Monetária
27	Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares
28	Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos
29	Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes
30	Material de Consumo
31	Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras
32	Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita
33	Passagens e Despesas com Locomoção
34	Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização
35	Serviços de Consultoria
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física
37	Locação de Mão de Obra
38	Arrendamento Mercantil
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
40	Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica
41	Contribuições
42	Auxílios
43	Subvenções Sociais
45	Subvenções Econômicas
46	Auxílio-Alimentação

Elementos de Despesa	
47	Obrigações Tributárias e Contributivas
48	Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas
49	Auxílio-Transporte
51	Obras e Instalações
52	Equipamentos e Material Permanente
53	Aposentadorias do RGPS - Área Rural
54	Aposentadorias do RGPS - Área Urbana
55	Pensões do RGPS - Área Rural
56	Pensões do RGPS - Área Urbana
57	Outros Benefícios do RGPS - Área Rural
58	Outros Benefícios do RGPS - Área Urbana
59	Pensões Especiais
61	Aquisição de Imóveis
62	Aquisição de Produtos para Revenda
63	Aquisição de Títulos de Crédito
64	Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado
65	Constituição ou Aumento de Capital de Empresas
66	Concessão de Empréstimos e Financiamentos
67	Depósitos Compulsórios
70	Rateio pela participação em Consórcio Público
71	Principal da Dívida Contratual Resgatado
72	Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
73	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada
74	Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada
75	Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita
76	Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciado
77	Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciado
81	Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas
82	Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP
83	Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor
84	Despesas Decorrentes da Participação em Fundos, Organismos, ou Entidades Assemelhadas, Nacionais e Internacionais
91	Sentenças Judiciais
92	Despesas de Exercícios Anteriores
93	Indenizações e Restituições
94	Indenizações e Restituições Trabalhistas
95	Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado
97	Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS
98	Compensações ao RGPS
99	A Classificar

- 01 - Aposentadorias do RPPS, Reserva Remunerada e Reformas dos Militares

Despesas orçamentárias com pagamento de aposentadorias dos servidores inativos do Regime Próprio de Previdência do Servidor - RPPS e de reserva remunerada e reformas dos militares.

- 03 - Pensões do RPPS e do Militar

Despesas orçamentárias com pagamento de pensões civis do RPPS e dos militares.

- 04 - Contratação por Tempo Determinado

Despesas orçamentárias com a contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, de acordo com legislação específica de cada ente da Federação, inclusive obrigações patronais e outras despesas variáveis, quando for o caso.

- 05 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor ou do Militar

Despesas orçamentárias com benefícios previdenciários do servidor ou militar, tais como auxílio-reclusão devido à família do servidor ou do militar afastado por motivo de prisão, salário-família ou auxílio-doença, exclusive aposentadoria, reformas e pensões.

- 06 - Benefício Mensal ao Deficiente e ao Idoso

Despesas orçamentárias decorrentes do cumprimento do art. 203º, inciso V da Constituição Federal, que dispõe:

Art. 203º. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
[...]

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios

de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

- 07 - Contribuição a Entidades Fechadas de Previdência

Despesas orçamentárias com os encargos da entidade patrocinadora no regime de previdência fechada, para complementação de aposentadoria.

- 08 - Outros Benefícios Assistenciais do Servidor ou do Militar

Despesas orçamentárias com benefícios assistenciais, inclusive auxílio-funeral devido à família do servidor ou do militar falecido na atividade, ou do aposentado, ou a terceiro que custear, comprovadamente, as despesas com o funeral do ex-servidor ou do ex-militar; auxílio-natalidade devido a servidora ou militar, por motivo de nascimento de filho, ou a cônjuge ou companheiro servidor público ou militar, quando a parturiente não for servidora; auxílio-creche ou assistência pré-escolar devido a dependente do servidor ou militar, conforme regulamento; e assistência à saúde.

- 10 - Seguro Desemprego e Abono Salarial

Despesas orçamentárias com pagamento do seguro-desemprego e do abono de que tratam o inciso II do art. 7º e o § 3º do art. 239º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), respectivamente.

- 11 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil

Despesas orçamentárias com: Vencimento; Salário Pessoal Permanente; Vencimento ou Salário de Cargos de Confiança; Subsídios; Vencimento de Pessoal em Disponibilidade Remunerada; Gratificações, tais como: Gratificação Adicional Pessoal Disponível; Gratificação de Interiorização; Gratificação de Dedicção Exclusiva; Gratificação de Regência de Classe; Gratificação pela Chefia ou Coordenação de Curso de Área ou Equivalente; Gratificação por Produção Suplementar; Gratificação

por Trabalho de Raios X ou Substâncias Radioativas; Gratificação pela Chefia de Departamento, Divisão ou Equivalente; Gratificação de Direção-Geral ou Direção (Magistério de 1º e 2º Graus); Gratificação de Função-Magistério Superior; Gratificação de Atendimento e Habilitação Previdenciários; Gratificação Especial de Localidade; Gratificação de Desempenho das Atividades Rodoviárias; Gratificação da Atividade de Fiscalização do Trabalho; Gratificação de Engenheiro Agrônomo; Gratificação de Natal; Gratificação de Estímulo à Fiscalização e Arrecadação de Contribuições e de Tributos; Gratificação por Encargo de Curso ou de Concurso; Gratificação de Produtividade do Ensino; Gratificação de Habilitação Profissional; Gratificação de Atividade; Gratificação de Representação de Gabinete; Adicional de Insalubridade; Adicional Noturno; Adicional de Férias 1/3 (art. 7º, inciso XVII, da Constituição); Adicionais de Periculosidade; Representação Mensal; Licença-Prêmio por assiduidade; Retribuição Básica (Vencimentos ou Salário no Exterior); Diferenças Individuais Permanentes; Vantagens Pecuniárias de Ministro de Estado, de Secretário de Estado e de Município; Férias Antecipadas de Pessoal Permanente; Aviso Prévio (cumprido); Férias Vencidas e Proporcionais; Parcela Incorporada (ex-quintos e ex-décimos); Indenização de Habilitação Policial; Adiantamento do 13º Salário; 13º Salário Proporcional; Incentivo Funcional - Sanitarista; Abono Provisório; Pró-labore de Procuradores; e outras despesas correlatas de caráter permanente.

- 12 - Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Militar

Despesas orçamentárias com: Soldo; Gratificação de Localidade Especial; Gratificação de Representação; Adicional de Tempo de Serviço; Adicional de Habilitação; Adicional de Compensação Orgânica; Adicional Militar; Adicional de Permanência; Adicional de Férias; Adicional Natalino e outras despesas correlatas, de caráter permanente, previstas na estrutura remuneratória dos militares.

- 13 - Obrigações Patronais

Despesas orçamentárias com encargos que a administração tem pela sua condição de empregadora e

resultantes de pagamento de pessoal ativo, inativo e pensionistas, tais como Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e contribuições para institutos de previdência, inclusive a alíquota de contribuição suplementar para cobertura do déficit atuarial, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das contribuições de que trata este elemento de despesa.

- 14 - Diárias - Civil

Despesas orçamentárias com cobertura de alimentação, pousada e locomoção urbana do servidor público estatutário ou celetista que se desloca de sua sede em objeto de serviço, em caráter eventual ou transitório, entendido como sede o município onde a repartição estiver instalada e onde o servidor tiver exercício em caráter permanente.

- 15 - Diárias - Militar

Despesas orçamentárias decorrentes do deslocamento do militar da sede de sua unidade por motivo de serviço, destinadas à indenização das despesas de alimentação e pousada.

- 16 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil

Despesas orçamentárias relacionadas às atividades do cargo/emprego ou função do servidor, cujo pagamento só se efetua em circunstâncias específicas, tais como: hora-extra; substituições; e outras despesas da espécie, decorrentes do pagamento de pessoal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta.

- 17 - Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar

Despesas orçamentárias eventuais, de natureza remuneratória, devidas em virtude do exercício da atividade militar, exceto aquelas classificadas em elementos de despesas específicos.

- 18 - Auxílio Financeiro a Estudantes

Despesas orçamentárias com ajuda financeira concedida pelo Estado a estudantes comprovadamente

carentes, e concessão de auxílio para o desenvolvimento de estudos e pesquisas de natureza científica, realizadas por pessoas físicas na condição de estudante, observado o disposto no art. 26º da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000).

- 19 - Auxílio-Fardamento

Despesas orçamentárias com o auxílio-fardamento, pago diretamente ao servidor ou militar.

- 20 - Auxílio Financeiro a Pesquisadores

Despesas Orçamentárias com apoio financeiro concedido a pesquisadores, individual ou coletivamente, exceto na condição de estudante, no desenvolvimento de pesquisas científicas e tecnológicas, nas suas mais diversas modalidades, observado o disposto no art. 26º da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000).

- 21 - Juros sobre a Dívida por Contrato

Despesas orçamentárias com juros referentes a operações de crédito efetivamente contratadas.

- 22 - Outros Encargos sobre a Dívida por Contrato

Despesas orçamentárias com outros encargos da dívida pública contratada, tais como: taxas, comissões bancárias, prêmios, Imposto de Renda e outros encargos.

- 23 - Juros, Deságios e Descontos da Dívida Mobiliária

Despesas orçamentárias com a remuneração real devida pela aplicação de capital de terceiros em títulos públicos.

- 24 - Outros Encargos sobre a Dívida Mobiliária

Despesas orçamentárias com outros encargos da dívida mobiliária, tais como: comissão, corretagem, seguro etc.

- 25 - Encargos sobre Operações de Crédito por Antecipação da Receita

Despesas orçamentárias com o pagamento de encargos da dívida pública, inclusive os juros decorrentes de operações de crédito por antecipação da receita, conforme art. 165º, §8º, da Constituição (BRASIL, 1988).

- 26 - Obrigações decorrentes de Política Monetária

Despesas orçamentárias com a cobertura do resultado negativo do Banco Central do Brasil, como autoridade monetária, apurado em balanço, nos termos da legislação vigente.

- 27 - Encargos pela Honra de Avais, Garantias, Seguros e Similares

Despesas orçamentárias que a administração é compelida a realizar em decorrência da honra de avais, garantias, seguros, fianças e similares concedidos.

- 28 - Remuneração de Cotas de Fundos Autárquicos

Despesas orçamentárias com encargos decorrentes da remuneração de cotas de fundos autárquicos, à semelhança de dividendos, em razão dos resultados positivos desses fundos.

- 29 - Distribuição de Resultado de Empresas Estatais Dependentes

Despesas orçamentárias com a distribuição de resultado positivo de empresas estatais dependentes, inclusive a título de dividendos e participação de empregados nos referidos resultados.

- 30 - Material de Consumo

Despesas orçamentárias com álcool automotivo; gasolina automotiva; diesel automotivo; lubrificantes automotivos; combustível e lubrificantes de aviação; gás engarrafado; outros combustíveis e lubrificantes; material biológico, farmacológico e laboratorial; animais para estudo, corte ou abate; alimentos para animais; material de coudelaria ou de uso zootécnico; sementes e mudas de plantas; gêneros de alimentação; material de construção para reparos em imóveis;

material de manobra e patrulhamento; material de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; material de expediente; material de cama e mesa, copa e cozinha e produtos de higienização; material gráfico e de processamento de dados; aquisição de disquete; material para esportes e diversões; material para fotografia e filmagem; material para instalação elétrica e eletrônica; material para manutenção, reposição e aplicação; material odontológico, hospitalar e ambulatorial; material químico; material para telecomunicações; vestuário, uniformes, fardamento, tecidos e aviamentos; material de acondicionamento e embalagem; suprimento de proteção ao voo; suprimento de aviação; sobressalentes de máquinas e motores de navios e esquadra; explosivos e munições; bandeiras, flâmulas e insígnias e outros materiais de uso não duradouro.

- 31 - Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras

Despesas orçamentárias com a aquisição de prêmios, condecorações, medalhas, troféus etc. bem como o pagamento de prêmios em pecúnia, inclusive decorrentes de sorteios lotéricos.

- 32 - Material, Bem ou Serviço para Distribuição Gratuita

Despesas orçamentárias com aquisição de materiais, bens ou serviços para distribuição gratuita, tais como livros didáticos, medicamentos, gêneros alimentícios e outros materiais, bens ou serviços que possam ser distribuídos gratuitamente, exceto se destinados a premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras.

- 33 - Passagens e Despesas com Locomoção

Despesas orçamentárias, realizadas diretamente ou por meio de empresa contratada, com aquisição de passagens (aéreas, terrestres, fluviáteis ou marítimas), taxas de embarque, seguros, fretamento, pedágios, locação ou uso de veículos para transporte de pessoas e suas respectivas bagagens, inclusive quando decorrentes de mudanças de domicílio no interesse da administração.

- 34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização

Despesas orçamentárias relativas à mão de obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18º, §1º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19º dessa Lei (BRASIL, 2000).

- 35 - Serviços de Consultoria

Despesas orçamentárias decorrentes de contratos com pessoas físicas ou jurídicas, prestadoras de serviços nas áreas de consultorias técnicas ou auditorias financeiras ou jurídicas, ou assemelhadas.

- 36 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física

Despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como: remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

- 37 - Locação de Mão de Obra

Despesas orçamentárias com prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como limpeza e higiene, vigilância ostensiva e outros, nos casos em que o contrato especifique o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado.

- 38 - Arrendamento Mercantil

Despesas orçamentárias com contratos de arrendamento mercantil, com opção ou não de compra do bem de propriedade do arrendador.

- 39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, exceto as relativas aos serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telex, correios, telefonia fixa e móvel, que não integrem pacote de comunicação de dados); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor) e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias.

- 40 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica

Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos e entidades da administração pública, relacionadas à Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, não classificadas em outros elementos de despesa, tais como: locação de equipamentos e softwares, desenvolvimento e manutenção de software, hospedagens de sistemas, comunicação de dados, serviços de telefonia fixa e móvel, quando integrem pacote de comunicação de dados, suporte a usuários de TIC, suporte de infraestrutura de TIC, serviços técnicos profissionais de TIC, manutenção e conservação de equipamentos de TIC, digitalização, outsourcing de impressão e serviços relacionados a computação em nuvem, treinamento e capacitação em TIC, tratamento de dados, conteúdo de web e outros congêneres.

- 41 - Contribuições

Despesas orçamentárias às quais não correspondam contraprestação direta em bens e serviços e não sejam reembolsáveis pelo recebedor, inclusive as destinadas a atender a despesas de manutenção de outras entidades de direito público ou privado, observado o disposto na legislação vigente.

- 42 - Auxílios

Despesas orçamentárias destinadas a atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de outras esferas de governo ou de entidades privadas sem fins lucrativos, observado, respectivamente, o disposto nos arts. 25º e 26º da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000).

- 43 - Subvenções Sociais

Despesas orçamentárias para cobertura de despesas de instituições privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa, de acordo com os arts. 16º, parágrafo único, e 17 da Lei nº 4.320/1964, observado o disposto no art. 26º da LRF (BRASIL, 1964, 2000).

- 45 - Subvenções Econômicas

Despesas orçamentárias com o pagamento de subvenções econômicas, a qualquer título, autorizadas em leis específicas, tais como: ajuda financeira a entidades privadas com fins lucrativos; concessão de bonificações a produtores, distribuidores e vendedores; cobertura, direta ou indireta, de parcela de encargos de empréstimos e financiamentos e dos custos de aquisição, de produção, de escoamento, de distribuição, de venda e de manutenção de bens, produtos e serviços em geral; e, ainda, outras operações com características semelhantes.

- 46 - Auxílio-Alimentação

Despesas orçamentárias com auxílio-alimentação pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético, diretamente aos militares, servidores, estagiários ou empregados da administração pública direta e indireta.

- 47 - Obrigações Tributárias e Contributivas

Despesas orçamentárias decorrentes do pagamento de tributos e contribuições sociais e econômicas (Imposto de Renda, ICMS, IPVA, IPTU, Taxa de Limpeza Pública, COFINS, PIS/PASEP, etc.), exceto as incidentes sobre a folha de salários, classificadas como obrigações patronais, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso das obrigações de que trata este elemento de despesa.

- 48 - Outros Auxílios Financeiros a Pessoas Físicas

Despesas orçamentárias com a concessão de auxílio financeiro diretamente a pessoas físicas, sob as mais diversas modalidades, tais como ajuda ou apoio financeiro e subsídio ou complementação na aquisição de bens, não classificados explícita ou implicitamente em outros elementos de despesa, observado o disposto no art. 26º da Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000).

- 49 - Auxílio-Transporte

Despesas orçamentárias com auxílio-transporte pagas em forma de pecúnia, de bilhete ou de cartão magnético, diretamente aos militares, servidores, estagiários ou empregados da administração pública direta e indireta, destinado ao custeio parcial das despesas realizadas com transporte coletivo municipal, intermunicipal ou interestadual nos deslocamentos de suas residências para os locais de trabalho e vice-versa ou trabalho-trabalho nos casos de acumulação lícita de cargos ou empregos.

- 51 - Obras e Instalações

Despesas com estudos e projetos; início, prosseguimento e conclusão de obras; pagamento de pessoal temporário não pertencente ao quadro da entidade e necessário à realização das mesmas; pagamento de obras contratadas; instalações que sejam incorporáveis ou inerentes ao imóvel, tais como: elevadores, aparelhagem para ar condicionado central etc.

- 52 - Equipamentos e Material Permanente

Despesas orçamentárias com aquisição de aeronaves; aparelhos de medição; aparelhos e equipamentos de comunicação; aparelhos, equipamentos e utensílios médico, odontológico, laboratorial e hospitalar; aparelhos e equipamentos para esporte e diversões; aparelhos e utensílios domésticos; armamentos; coleções e materiais bibliográficos; embarcações, equipamentos de manobra e patrulhamento; equipamentos de proteção, segurança, socorro e sobrevivência; instrumentos musicais e artísticos; máquinas, aparelhos e equipamentos de uso industrial; máquinas, aparelhos e equipamentos gráficos e equipamentos diversos; máquinas, aparelhos e utensílios de escritório; máquinas, ferramentas e utensílios de oficina; máquinas, tratores e equipamentos agrícolas, rodoviários e de movimentação de carga; mobiliário em geral; obras de arte e peças para museu; semoventes; veículos diversos; veículos ferroviários; veículos rodoviários; outros materiais permanentes.

- 53 - Aposentadorias do RGPS - Área Rural

Despesas orçamentárias com pagamento de aposentadorias dos segurados do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativos à área rural.

- 54 - Aposentadorias do RGPS - Área Urbana

Despesas orçamentárias com pagamento de aposentadorias dos segurados do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), relativos à área urbana.

- 55 - Pensões do RGPS - Área Rural

Despesas orçamentárias com pagamento de pensionistas do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive decorrentes de sentenças judiciais, todas relativas à área rural.

- 56 - Pensões do RGPS - Área Urbana

Despesas orçamentárias com pagamento de pensionistas do plano de benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inclusive decorrentes de sentenças judiciais, todas relativas à área urbana.

- 57 - Outros Benefícios do RGPS - Área Rural

Despesas orçamentárias com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) relativas à área rural, exclusive aposentadoria e pensões.

- 58 - Outros Benefícios do RGPS - Área Urbana

Despesas orçamentárias com benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) relativas à área urbana, exclusive aposentadoria e pensões.

- 59 - Pensões Especiais

Despesas orçamentárias com pagamento de pensões especiais, inclusive as de caráter indenizatório, concedidas por legislação específica, não vinculadas a cargos públicos.

- 61- Aquisição de Imóveis

Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras ou para sua pronta utilização.

- 62 - Aquisição de Produtos para Revenda

Despesas orçamentárias com a aquisição de bens destinados à venda futura.

- 63 - Aquisição de Títulos de Crédito

Despesas orçamentárias com a aquisição de títulos de crédito não representativos de quotas de capital de empresas.

- 64 - Aquisição de Títulos Representativos de Capital já Integralizado

Despesas orçamentárias com a aquisição de ações ou quotas de qualquer tipo de sociedade, desde que tais títulos não representem constituição ou aumento de capital.

- 65 - Constituição ou Aumento de Capital de Empresas

Despesas orçamentárias com a constituição ou aumento de capital de empresas industriais, agrícolas, comerciais ou financeiras, mediante subscrição de ações representativas do seu capital social.

- 66 - Concessão de Empréstimos e Financiamentos
Despesas orçamentárias com a concessão de qualquer empréstimo ou financiamento, inclusive bolsas de estudo reembolsáveis.

- 67 - Depósitos Compulsórios

Despesas orçamentárias com depósitos compulsórios exigidos por legislação específica, ou determinados por decisão judicial.

- 70 - Rateio pela participação em Consórcio Público
Despesa orçamentária relativa ao rateio das despesas decorrentes da participação do ente federativo em consórcio público instituído nos termos da Lei nº 11.107 (BRASIL, 2005).

- 71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado

Despesas orçamentárias com a amortização efetiva do principal da dívida pública contratual, interna e externa.

- 72 - Principal da Dívida Mobiliária Resgatado
Despesas orçamentárias com a amortização efetiva do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, interna e externa.

- 73 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Contratual Resgatada

Despesas orçamentárias decorrentes da atualização do valor do principal da dívida contratual, interna e externa, efetivamente amortizado.

- 74 - Correção Monetária ou Cambial da Dívida Mobiliária Resgatada

Despesas orçamentárias decorrentes da atualização do valor nominal do título da dívida pública mobiliária, efetivamente amortizado.

- 75 - Correção Monetária da Dívida de Operações de Crédito por Antecipação de Receita

Despesas orçamentárias com correção monetária da dívida decorrente de operação de crédito por antecipação de receita.

- 76 - Principal Corrigido da Dívida Mobiliária Refinanciada

Despesas orçamentárias com o refinanciamento do principal da dívida pública mobiliária, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de novos títulos da dívida pública mobiliária.

- 77 - Principal Corrigido da Dívida Contratual Refinanciada

Despesas orçamentárias com o refinanciamento do principal da dívida pública contratual, interna e externa, inclusive correção monetária ou cambial, com recursos provenientes da emissão de títulos da dívida pública mobiliária.

- 81 - Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas

Despesas orçamentárias decorrentes da transferência a órgãos e entidades públicos, inclusive de outras esferas de governo, ou a instituições privadas, de receitas tributárias, de contribuições e de outras receitas vinculadas, prevista na Constituição ou em leis específicas, cuja competência de arrecadação é do órgão transferidor.

- 82 - Aporte de Recursos pelo Parceiro Público em Favor do Parceiro Privado Decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada (PPP)

Despesas orçamentárias relativas ao aporte de recursos pelo parceiro público em favor do parceiro privado, conforme previsão constante do contrato de Parceria Público-Privada (PPP), destinado à realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos do § 2º do art. 6º e do § 2º do art. 7º, ambos da Lei nº 11.079 (BRASIL, 2004).

- 83 - Despesas Decorrentes de Contrato de Parceria Público-Privada - PPP, exceto Subvenções Econômicas, Aporte e Fundo Garantidor

Despesas orçamentárias com o pagamento, pelo parceiro público, do parcelamento dos investimentos realizados pelo parceiro privado com a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, incorporados no patrimônio do parceiro público até o início da operação do objeto da Parceria Público-Privada - PPP, bem como de outras despesas que não caracterizem subvenção (elemento 45), aporte de recursos do parceiro público ao parceiro privado (elemento 82) ou participação em fundo garantidor de PPP (elemento 84).

- 84 - Despesas Decorrentes da Participação em Fundos, Organismos, ou Entidades Assemelhadas, Nacionais e Internacionais

Despesas orçamentárias relativas à participação em fundos, organismos, ou entidades assemelhadas, nacionais e internacionais, inclusive as decorrentes de integralização de cotas.

- 91 - Sentenças Judiciais

Despesas orçamentárias resultantes de:

- a. Pagamento de precatórios, em cumprimento ao disposto no art. 100º e seus parágrafos da Constituição, e no art. 78º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias -ADCT;
- b. Cumprimento de sentenças judiciais transitadas em julgado de empresas públicas e sociedades de economia mista, integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social;

c. Cumprimento de sentenças judiciais, transitadas em julgado, de pequeno valor, na forma definida em lei, nos termos do §3º do art. 100º da Constituição;

d. Cumprimento de decisões judiciais, proferidas em Mandados de Segurança e Medidas Cautelares;

e. Cumprimento de outras decisões judiciais.

- 92 - Despesas de Exercícios Anteriores

Despesas orçamentárias com o cumprimento do disposto no art. 37º da Lei nº 4.320/1964, que assim estabelece:

Art. 37º. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (BRASIL, 1964).

- 93 - Indenizações e Restituições

Despesas orçamentárias com indenizações, exclusivas das trabalhistas, e restituições, devidas por órgãos e entidades a qualquer título, inclusive devolução de receitas quando não for possível efetuar essa devolução mediante a compensação com a receita correspondente, bem como outras despesas de natureza indenizatória não classificadas em elementos de despesas específicos.

- 94 - Indenizações e Restituições Trabalhistas

Despesas orçamentárias resultantes do pagamento efetuado a servidores públicos civis e empregados de entidades integrantes da administração pública, inclusive férias e aviso-prévio indenizados, multas e

contribuições incidentes sobre os depósitos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço etc. em função da perda da condição de servidor ou empregado, podendo ser em decorrência da participação em programa de desligamento voluntário, bem como a restituição de valores descontados indevidamente, quando não for possível efetuar essa restituição mediante compensação com a receita correspondente.

- 95 - Indenização pela Execução de Trabalhos de Campo

Despesas orçamentárias com indenizações devidas aos servidores que se afastarem de seu local de trabalho, sem direito à percepção de diárias, para execução de trabalhos de campo, tais como os de campanha de combate e controle de endemias; marcação, inspeção e manutenção de marcos decisórios; topografia, pesquisa, saneamento básico, inspeção e fiscalização de fronteiras internacionais.

- 96 - Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado

Despesas orçamentárias com ressarcimento das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem quando o servidor pertencer a outras esferas de governo ou a empresas estatais não dependentes e optar pela remuneração do cargo efetivo, nos termos das normas vigentes.

- 97 - Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS

Despesas orçamentárias com aportes periódicos destinados à cobertura do déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme plano de amortização estabelecido em lei do respectivo ente Federativo, exceto as decorrentes de alíquota de contribuição suplementar.

- 98 - Compensações ao RGPS

Despesas orçamentárias com compensação ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social em virtude de desonerações, como a prevista no

inciso IV do art. 9º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que estabelece a necessidade de a União compensar o valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente dessa Lei (BRASIL, 2011).

- 99 - A Classificar

Elemento transitório que deverá ser utilizado enquanto se aguarda a classificação em elemento específico, vedada a sua utilização na execução orçamentária.

Desdobramento Facultativo do Elemento da Despesa

Conforme as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária fica facultado por parte de cada ente o desdobramento dos elementos de despesa.

■ ORIENTAÇÃO PARA A CLASSIFICAÇÃO QUANTO À NATUREZA DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

No processo de aquisição de bens ou serviços por parte do ente da Federação, é necessário observar alguns passos para que se possa proceder à adequada classificação quanto à natureza de despesa orçamentária e garantir que a informação contábil seja fidedigna.

1º Passo - Identificar se o registro do fato é de caráter orçamentário ou extraorçamentário.

a. Orçamentário - As despesas de caráter orçamentário necessitam de recurso público previsto para sua realização e devem ser autorizados pelo Poder Legislativo, exceto quando se tratar de créditos adicionais do tipo extraordinário¹, os quais, por sua natureza, não carecem de determinação da origem de recursos para sua cobertura. Assim, as despesas orçamentárias constituem instrumento para alcançar os fins dos programas governamentais. É exemplo de despesa de natureza orçamentária a contratação de bens e serviços para realização de determinação ação, como serviços de terceiros, pois se faz necessária a emissão de empenho para suportar esse contrato.

b. Extraorçamentário - são aqueles decorrentes de:

i. Saídas compensatórias no ativo e no passivo financeiro - representam desembolsos de recursos de terceiros em poder do ente público, tais como:

- Devolução dos valores de terceiros (cauções/depósitos) - a caução em dinheiro constitui uma garantia fornecida pelo contratado e tem como objetivo assegurar a execução do contrato celebrado com o poder público. Ao término do contrato, se o contratado cumpriu com todas as obrigações, o valor será devolvido pela administração pública. Caso haja execução da garantia contratual, para ressarcimento da administração pelos valores das multas e indenizações a ela devidos, será registrada a baixa do passivo financeiro em contrapartida a receita orçamentária.

¹ Lei 4.320/1964, art. 41º, inciso III, c/c caput do art. 43º; e Constituição Federal de 1988, art. 167º, § 3º.

