

SUSTENTABILIDADE FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA

Municípios da região
intermediária do
Norte de Minas Gerais

Junia de Souza Silva

Luciana Maria Costa Cordeiro

SUSTENTABILIDADE FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA

**Municípios da região
intermediária do
Norte de Minas Gerais**



©Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes

Wagner de Paulo Santiago

Reitor

Dalton Caldeira Rocha

Vice-Reitor

Ivana Ferrante Rebello

Pró-Reitora de Ensino

Marlon Cristian Toledo Pereira

Pró-Reitor de Pós-Graduação

Maria das Dores Magalhães Veloso

Pró-Reitora de Pesquisa

Pablo Peron de Paula

Pró-Reitor de Planejamento, Gestão e Finanças

Rogério Othon Teixeira Alves

Pró-Reitor de Extensão

©Editora Unimontes

Maria Clara Maciel de Araújo Ribeiro

Editora Geral

Maria Clara Maciel de Araújo Ribeiro

Gustavo Henrique Cepolini Ferreira

Ivana Ferrante Rebello

Leandro Luciano Silva Ravnjak

Luiz Henrique Carvalho Penido

Patrícia Takaki Neves

Tânia Marta Maia Fialho

Vanessa de Andrade Royo

Conselho Editorial

Apoio:



FAPEMIG

SUSTENTABILIDADE FISCAL DA DÍVIDA PÚBLICA

Municípios da região
intermediária do
Norte de Minas Gerais

Junia de Souza Silva

Luciana Maria Costa Cordeiro



Agência LCR

Projeto gráfico, capa e diagramação

Angela Heloiza Benedito Buxton

Revisão linguística

Maria Clara Maciel de A. Ribeiro

Maria Gabriela de Souza

Luana Pereira Santos

Equipe editorial

Este livro foi selecionado por edital e submetido a parecer duplo-cego.

S586s Silva, Júnia de Souza.

Sustentabilidade fiscal da dívida pública [livro eletrônico] : municípios da região intermediária do Norte de Minas Gerais / Júnia de Souza Silva; Luciana Maria Costa Cordeiro. – Montes Claros, MG: Editora Unimontes, 2026.
111 p. il. ; E-book (PDF).

Bibliografia.

Modo de acesso: world wide web

<http://www.editora.unimontes.br/index.php/ebook>

ISBN: 978-85-7739-828-7. E-book (PDF).

1. Gasto público – Norte de Minas Gerais. 2. Dívida pública. 3. Sustentabilidade da dívida. I. Silva, Júnia de Souza. II. Cordeiro, Luciana Maria Costa. III. Título. IV. Título: Municípios da região intermediária do Norte de Minas Gerais.

CDD 336.8151

Elaborado por Biblioteca Central Professor Antônio Jorge / Roseli Damaso – CRB-6/1892



O conteúdo desta obra, quando não houver indicação específica em contrário, é disponibilizado sob a Licença Creative Commons 4.0 Atribuição – Não Comercial – Sem Derivações. Os direitos desta edição pertencem à Editora Unimontes.

©Editora Unimontes

Campus Universitário Prof. Darcy Ribeiro - Montes Claros - Minas Gerais - Brasil

CEP 39401-089 - CAIXA POSTAL 126

www.editora.unimontes.br | editora@unimontes.br

Filiada à



**EDITORIA
ASSOCIADA
À ABEU**
abeu.org.br



SUMÁRIO

Introdução	6
1 Teorias econômicas e a interferência estatal nas finanças públicas	9
1.1 Contribuições da teoria ortodoxa versus contribuições da teoria keynesiana	11
1.2 Repartição do poder e as funções estatais	17
1.3 Política tributária e a sua relação com as finanças públicas brasileiras	20
1.4 O Estado como promotor de crescimento	23
1.5 Características das finanças públicas no Brasil	27
1.6 Despesas públicas no Brasil	33
1.7 Sustentabilidade aplicada às dívidas públicas	34
Conclusão	41
2 Contas públicas: estudo dos ciclos políticos federais e estaduais da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais	43
2.1 Região Intermediária: nova nomenclatura do espaço regional	44
2.2 Características econômicas da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais	46
2.3 Tributos e contas públicas municipais da Região Intermediária do Norte de Minas	56
Conclusão	68
3 Construção do índice e seus resultados	69
3.1 Análise fatorial	76
3.2 Tratamento das variáveis e resultados obtidos	79
Conclusão	89
Síntese dos resultados e reflexões	90
Referências	99
Sobre as autoras	108

INTRODUÇÃO

A dívida pública, ou dívida do governo, refere-se ao total que o Estado precisa tomar emprestado para financiar suas atividades e manter a oferta de serviços públicos. Isso acontece porque, muitas vezes, o governo não consegue arrecadar recursos suficientes apenas por meio de impostos e outras receitas. Assim, recorre a empréstimos junto de instituições financeiras, empresas e outros credores. Em geral, o déficit público surge quando o governo gasta mais do que arrecada, ou quando arrecada menos do que havia previsto no orçamento. Quando isso acontece com frequência, a dívida pública cresce e pode chegar a um ponto em que deixa de ser sustentável, ou seja, o governo passa a depender cada vez mais de recursos externos para continuar funcionando.

Os gastos do governo vêm, principalmente, da arrecadação de tributos. Quando esses recursos são aplicados em ações que geram benefícios para a sociedade, são chamados de gasto público. Na área da contabilidade pública, todo gasto que gera algum benefício futuro é considerado uma despesa pública, pois representa uma saída de recursos. Essas despesas são planejadas e autorizadas por meio do orçamento público, como a Lei Orçamentária Anual (LOA), e são destinadas à execução de serviços públicos e investimentos do governo. Com o passar do tempo, especialmente após o avanço do capitalismo, o controle dos gastos públicos se tornou mais complexo. Não basta apenas acompanhar o orçamento: é necessário entender como o governo utiliza instrumentos como impostos, gastos e dívida pública para tentar estabilizar a economia, especialmente, em momentos de crise.

Um dos principais desafios da gestão pública é evitar gastar mais do que se arrecada, pois isso gera déficits. Esses déficits, ao longo do tempo, aumentam a dívida pública e podem comprometer a capacidade do governo de investir e crescer. Nesse contexto, surgem dois conceitos importantes: superávit e déficit. Quando o governo arrecada mais do que gasta, há superávit. Quando gasta mais do que arrecada, há déficit. Esses resultados são fundamentais porque indi-

cam se o governo mantém suas contas equilibradas e cumpre suas obrigações. No que se refere ao papel dos gastos públicos na economia, destacam-se duas principais correntes de pensamento.

A visão ortodoxa, que entende que o Estado tem pouca eficácia na economia e que seus gastos não geram impactos significativos a longo prazo. A visão keynesiana defende que o governo tem papel fundamental no crescimento econômico, podendo estimular a economia por meio de gastos públicos. Na prática, essas duas visões influenciam, diretamente, as políticas econômicas adotadas pelos governos. Em determinados períodos, o Brasil adotou políticas mais expansionistas (aumentando gastos para estimular a economia), enquanto em outros adotou políticas mais restritivas para controlar os gastos e a dívida pública.

Outro ponto central deste estudo é a sustentabilidade da dívida pública. Esse conceito está relacionado à capacidade do governo de manter suas contas equilibradas no longo prazo, sem a necessidade de adotar medidas drásticas, como aumentos excessivos de impostos ou emissão de moeda, o que pode gerar inflação. Uma dívida pode até crescer, inicialmente, sem causar grandes problemas; contudo, se não houver controle, pode atingir um ponto em que o governo precise tomar decisões difíceis, com impactos diretos sobre a sociedade. No Brasil, a legislação estabelece diferentes formas de endividamento público e define regras detinadas a garantir que esse processo ocorra, de maneira responsável, conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Além disso, entender a sustentabilidade da dívida pública exige a análise de diversas variáveis, como crescimento econômico, arrecadação, gastos públicos e taxas de juros. Esses fatores influenciam, diretamente, a capacidade do governo de honrar seus compromissos financeiros. Quando as contas públicas estão desequilibradas, os impactos tendem a ser ainda significativos nos municípios, que dependem, em grande medida, de recursos transferidos pelos governos federal e estadual. Assim, eventuais reduções nesses repasses podem comprometer a oferta e a qualidade dos serviços públicos locais.

Diante desse contexto, este livro apresenta uma proposta de mensuração da sustentabilidade das contas públicas em uma região

específica: a Região Intermediária do Norte de Minas Gerais. O objetivo é analisar se os municípios que compõem essa região conseguiram manter suas finanças equilibradas ao longo do período estudado. Para tanto, foi construído um índice de sustentabilidade da dívida pública, elaborado a partir de diversos indicadores econômicos e sociais, tais como arrecadação, gastos, endividamento, emprego e renda. Além disso, a pesquisa buscou verificar se existe relação entre a situação das contas públicas municipais e o desenvolvimento econômico da região, especialmente, no que se refere ao emprego e à renda da população.

Dessa forma, caro leitor, conhecer as finanças públicas é fundamental porque permite entender como o governo arrecada e utiliza os recursos que vêm, em grande parte, dos impostos pagos por nós, e esse conhecimento nos ajuda a avaliar se o dinheiro público está sendo aplicado, de forma eficiente, em áreas essenciais, como saúde, educação e infraestrutura. Compreender aspectos locais é ainda mais relevante, pois avaliar como os recursos públicos são geridos no município nos permite identificar o nível de dependência financeira, a capacidade de investimento e a sustentabilidade da dívida pública do ente, além de fortalecer o controle social e a tomada de decisões mais conscientes por toda a população.

Teorias econômicas e a interferência estatal nas finanças públicas



Neste capítulo, serão abordados elementos relevantes da teoria econômica aplicada às finanças públicas, especificamente, as contribuições trazidas pela teoria em suas vertentes ricardiana e keynesiana, analisando, em cada corrente de pensamento econômico, o papel do Estado como regulador da economia e detentor de domínio sobre determinada coletividade. A partir dessas duas perspectivas, busca-se entender qual deve ser o papel do Estado na economia, se deve intervir pouco, ou atuar de forma mais ativa.

Este capítulo discorre sobre aspectos ligados à conceituação da dívida pública sustentável, que no ramo das políticas públicas pressupõe uma relação de equilíbrio entre as receitas arrecadadas pelo Estado e as despesas realizadas pelo ente, de modo que o governo consiga efetivar as suas necessidades de financiamento, integralmente, por meio de sua arrecadação, na tentativa de evitar aumentar, desnecessariamente, a dívida pública e de se ater à sua capacidade real de pagamento (Costa, 2009, p. 81).

A adoção de medidas econômicas são ligadas ao comportamento governamental, ou seja, as escolhas de governo estão atreladas à teoria das finanças públicas. Isso porque a interferência do Estado na atividade econômica, relacionando os seus gastos e ordenando suas receitas, é capaz de atuar em maior escala, com vistas ao alcance de objetivos comuns. Isso, desde o estímulo do crescimento econômico sustentável até ao crescimento do nível de emprego e salários, por exemplo. Diante disso, as escolhas políticas são relevantes à medida que o benefício a ser obtido seja capaz de superar os custos da escolha da política econômica.

De todo modo, mesmo que os economistas clássicos não se dispuseram a direcionar a tendência dos gastos de governo no trajeto do desenvolvimento do capitalismo, esses denotam um comportamento mais abrangente sobre a intervenção estatal, contra (Ricardo), ou a favor, e seus impactos na acumulação de capital, que constitui uma das principais fundamentações teóricas para o entendimento da economia do setor público e que, mais tarde, reelaborada por Keynes, descreve a política fiscal do governo sobre a acumulação de capital e a estabilidade do sistema de produção (Santos, 2001, p. 28-29).

1.1 Contribuições da teoria ortodoxa versus contribuições da teoria keynesiana

Considerado sucessor de Adam Smith, David Ricardo (1772-1823) também é reconhecido como o cofundador da economia política. Sua influência no desenvolvimento da ciência econômica foi tamanha que temas descritos em sua obra – como política monetária, teoria dos lucros, da renda fundiária e da distribuição, teoria do valor e do comércio internacional – têm fundamentos na política econômica e permanecem relevantes até os dias atuais (Holanda, 1996, p. 5-7).

Adepto da visão econômica liberal, Ricardo defendia a não intervenção do Estado na regulação do mercado. Sua principal argumentação, em consonância com os argumentos de Adam Smith, consiste na premissa de que há uma tendência natural ao equilíbrio no mercado, sendo a “mão invisível” a reguladora eficiente dos recursos. Sua visão é adversa à política governamental de tributação, pois esta pressupõe a ineficácia da política fiscal.

Ricardo argumentava que o capital seria, consideravelmente, aumentado se não fossem barreiras ocasionadas pela tributação, e seus argumentos e análises recaíam sobre os impostos de guerra. “Não há imposto que não tenda a reduzir o impetro da acumulação. Todos os impostos recaem sobre o capital ou o rendimento” (Ricardo, 1996, p. 110). Impostos incidentes sobre o capital reduzem a produção, comprometendo o crescimento das atividades produtivas no país. Para Ricardo (1996, p. 110), os impostos incidentes sobre o rendimento reduzem a acumulação pessoal dos contribuintes. Dessa forma, os contribuintes serão obrigados a poupar o montante equivalente ao imposto, o que resultará em redução correspondente em seu consumo – tanto de bens de primeira necessidade quanto de bens de luxo.

Foi, justamente, argumentando sobre qual o melhor meio de financiamento de guerra (aumentar os impostos ou aumentar a dívida pública) no campo das políticas públicas (tendendo ao aumento de impostos) que o argumento da Equivalência Ricardiana foi elaborada.

Basicamente, a Equivalência Ricardiana afirma que as ações do governo, como aumentar gastos ou reduzir impostos, não alteram, significativamente, o comportamento dos consumidores. Isso acontece porque, segundo essa teoria, as pessoas são racionais e antecipam o futuro. Por exemplo: se o governo reduz impostos hoje, as pessoas podem entender que esses impostos terão que ser cobrados no futuro. Assim, em vez de gastar mais, elas preferem economizar para pagar esses tributos depois.

Outro ponto importante da visão ortodoxa é a defesa de que o governo deve controlar seus gastos e evitar o crescimento da dívida pública. Para Ricardo, a melhor forma de fortalecer a economia seria reduzir despesas e aumentar a poupança. No entanto, o próprio Ricardo reconheceu que essa teoria não funciona, perfeitamente, na prática. Isso porque ela depende de condições difíceis de existir na realidade, como consumidores, totalmente, informados e, plenamente, racionais.

Mais tarde, o economista Robert Barro revisitou essa teoria, dando origem ao modelo conhecido como Equivalência Ricardo-Barro, que reforça a ideia de que mudanças na política fiscal têm efeitos limitados sobre o consumo. Uma das adições da teoria se relaciona, exatamente, com esse aspecto de que, para que haja racionalidade, o consumidor precisa de um conjunto de informações completas sobre quais são as oportunidades e as restrições.

No cenário descrito por Ricardo-Barro, os consumidores não detêm todo o conjunto de informações necessárias para decidir poupar, nem sabem qual valor poupar. Se os consumidores tiverem que adivinhar quando e como os impostos serão aumentados, eles podem escolher por uma ação (poupar), ou por outra (gastar), por sua mera conveniência. Em casos em que os aumentos de impostos futuros apresentam maior distância temporal, a probabilidade é de que o consumidor escolha gastar o valor. Isso porque “eles esperam morrer antes que os impostos subam ou, mais provavelmente, porque eles não pensam tão adiante no futuro” (Blanchard, 2007, p. 531).

O apontamento de Ricardo-Barro destaca o fato de que os gastos governamentais não apresentam eficácia, já que o aumento dos gastos (por impostos ou por meio de déficits) não altera a ri-

queza dos agentes privados, mas, em contrapartida, o governo estaria exercendo atividades no lugar dos agentes privados, uma ação denominada de *crowding out*¹. Quando há um transpasse da dívida que o governo realiza, os agentes econômicos, que representam os principais financiadores da dívida pública, passam a desconfiar das ações governamentais. Tal desconfiança advinda do mercado afeta, diretamente, o investimento, pois há dúvidas sobre quais serão as medidas governamentais aplicadas, e essa incerteza gera uma instabilidade no mercado.

Esse efeito negativo sobre o investimento, segundo Freitas, Castro Neto e Lôu (2009, p. 54), geraria um aumento nos empréstimos, elevando os juros reais sem que houvesse um aumento, diretamente, na poupança devido à desconfiança dos agentes em relação ao governo. Para Barro (1990, p. 116), o efeito negativo sobre o investimento não ocorre, porque, quando há uma variação temporária com a redução no imposto há, também, uma variação equivalente na poupança.

O problema é que, na prática, a “Equivalência Ricardiana é falha, pois os indivíduos não possuem perfeita informação do mercado, e [sic] nem tampouco interpretam a realidade com base em modelos teóricos” (Freitas *et al.*, 2009, p. 54). Esses são determinantes que fazem com que a aplicação ricardiana se torne irrealista, por apresentar posições que, no cenário econômico real, não se verificam, sendo que as proposições do modelo o invalidam, já que tais proposições são necessárias para a validação da teoria da Equivalência Ricardiana. Assim, outras correntes, como a keynesiana, defendem a sua não utilização.

Assim como Ricardo, Keynes descreve o financiamento de guerra em seu estudo intitulado *How to Pay for the War*, de 1940, no qual apresenta apontamentos sobre o assunto; porém, as afirmações de Keynes diferem daquelas apresentadas por Ricardo. Keynes argumenta que, em tempos de guerra, o “bolo”, ou seja, a parcela a ser consumida, internamente, é fixa e que, somente, após a retirada dos

¹ *Crowding out*, ou *crowding out effect*, refere-se ao subsídio de financiamento realizado pelo Estado por meio de empréstimos e financiamentos, com o intuito de incentivar a competitividade no mercado. Ao emitir títulos públicos para captar recursos e financiar as áreas de interesse, o Estado acaba retirando do setor privado a possibilidade de realizar financiamento nas áreas em que passa a atuar de forma monopolista.

financiamentos para guerra e exportações é que se obterá o excedente para ser consumido internamente. Além disso, afirma que, em tempos de guerra, o consumo é limitado e a proporção desse consumo pode ser maior ou menor que o consumo nacional em tempos de paz, mas o direcionamento dependerá da quantidade de dinheiro dos cidadãos e da sua disponibilidade em gastá-lo (Keynes, 1940, p. 3-4, tradução nossa).

O posicionamento de Ricardo está voltado para a cobrança de impostos como forma de financiar a guerra; assim, o total de despesas seria poupado no mesmo ano de ocorrência, deixando o capital inalterado. Se a escolha fosse por financiar a guerra por meio de empréstimos, o que se poupa, em cada ano, seria apenas o pagamento dos juros.

Apesar de concordar com a afirmação de Ricardo de que o financiamento de guerra, majoritariamente, deve ser custeado com impostos, Keynes afirma que essa alternativa não é possível, tendo o Estado que recorrer à dívida pública para custear o montante (Keynes, 1931, p. 159). O não custeio total para o financiamento de guerra gera a necessidade de o Estado, além do financiamento por meio do aumento dos impostos, recorrer a aumentos da dívida pública, como forma de custear a parte faltante.

Além de argumentar que é impossível financiar os custos de guerra somente com o aumento dos tributos e que há necessidade de recorrer à dívida pública, Keynes sustenta que há outra implicação dessa medida, que atinge, diretamente, os preços, contribuindo para o surgimento da inflação. Se o consumo não for barrado e os preços subirem, a inflação acarretaria uma transferência de dinheiro para a classe capitalista, aumentando sua riqueza pessoal que será gasta depois do fim da guerra.

Para esse cenário, a afirmativa keynesiana é que o sistema de poupanças voluntárias apresenta uma solução perigosa, já que, caso essa medida seja adotada, com o intuito de estimular a economia, o efeito criado será a inflação. Mesmo que o governo detenha controle sobre o sistema bancário e monetário, o que lhe permite realizar intervenções nesses campos, o fato de ele ter retirado uma parcela de seus rendimentos e injetar, necessariamente, nas mãos do público, sob a forma de poupança voluntária, também pode centralizar

recursos apenas em uma classe² (Keynes, 1940, p. 61, tradução nossa). Anos mais tarde, Keynes, no último capítulo da obra *A Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*, apontaria, principalmente, o problema da concentração de renda e riqueza como um dos problemas centrais do capitalismo (Carvalho, 2008, p. 10).

A apresentação da intervenção estatal no modelo ricardiano, no que se refere à política fiscal, expõe ineficácia, contrapondo os argumentos keynesianos de que as reduções de impostos em uma economia alavancam o seu consumo, ensejando seu desenvolvimento econômico. Para os adeptos da teoria macroeconômica moderna, vislumbrada por Keynes, há uma relação, diretamente, proporcional entre o crescimento econômico e a elevação dos gastos, porque, para essa fundamentação macroeconômica de Keynes, o ponto principal se concentra no princípio da demanda efetiva (Freitas *et al.*, 2009, p. 52-53).

Esse princípio, abordado na obra de Keynes *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, descreve a conceituação de demanda efetiva – o consumo e o investimento – como responsáveis pela determinação do nível de atividade econômica (Keynes, 1996, p. 62). Na concepção de Keynes, “a insuficiência da demanda efetiva iniciará o processo de produção, a despeito do fato de que o valor do produto marginal do trabalho continue superior à desutilidade marginal do trabalho” (Keynes, 1996, p. 64). A preocupação de Keynes também se voltava à função alocativa do emprego. Nesse ponto, Keynes não se restringia a apoiar os gastos governamentais, já que sua defesa era a de que o emprego só pode aumentar com o respectivo aumento do investimento.

Outra instrumento defendido por Keynes era a alteração da propensão marginal a consumir, visto que estava associada a uma relação precisa entre o fluxo de investimento e os volumes agregados do emprego e da renda. A propensão marginal a consumir expressa como os agentes se comportam quando há variação em sua

² Anos mais tarde, Keynes, no último capítulo de sua obra *A Teoria Geral do Emprego, Juros e Moeda*, apontaria, principalmente, o problema da concentração de renda e riqueza como principais barreiras do capitalismo. A concentração de renda faz com que os ricos se beneficiem, consumindo pouco em relação à sua renda, enquanto os pobres consomem mais. Assim, a concentração também cria grupos sociais que usufruem da riqueza sem ter contribuído, efetivamente, para sua criação (Carvalho, 2008, p. 10).

renda: o aumento da renda dos agentes eleva o consumo, o que gera elevada demanda que seria correspondida por elevada produção, formando um círculo virtuoso.

Ao considerar que a demanda efetiva é constituída dos gastos advindos de investimentos, do consumo e do governo, a ideia de atingir o pleno emprego só seria possível caso o investimento e o consumo da economia possibilitassem a absorção do desemprego involuntário (Santos, 2001, p. 24). Dessa forma, a defesa da teoria keynesiana concentra-se em uma ação mais efetiva do Estado para estabilizar a economia, por meio da interferência do próprio Estado para, ativamente, compensar a insuficiência do investimento privado.

O impacto do gasto público sobre a demanda efetiva, na teoria keynesiana, assemelha-se ao dos investimentos privados, uma vez que cada real gasto pelo governo se transforma em renda para o agente privado que oferece bens e serviços. Com a renda elevada pelo gasto público, o agente privado aumenta seus gastos com consumo, o que eleva a renda dos que atendem à sua demanda de consumo.

“A principal proposta de Keynes consistia no desenvolvimento de mecanismos fiscais compensatórios que permitissem contrabalançar a falta de gastos privados, quando se deteriorassem as expectativas ou diminuíssem os ímpetus expansivos” (Freitas *et al.*, 2009, p. 52). A teoria keynesiana demonstra que o consumo está em função da renda, ou seja, as alterações na renda afetam, diretamente, o investimento. Uma variação na demanda efetiva amplifica-se na renda de equilíbrio por causa do efeito multiplicador desta:

“Política Fiscal” expansionista abrange tanto os gastos governamentais (G), o aspecto expansionista da política fiscal, quanto a tributação (T), os aspectos restritivos. Como ambos tem a função de estabilização, a expressão mais ampla – a política fiscal – entrou em uso. Ao lado desta mudança, no entanto, veio a identificação de tudo que envolve G ou T como política fiscal, independente da origem ou uso dos fundos a G ou T (Chick, 1993, p. 352).

A argumentação de Chick (1993) apresenta o mesmo enfoque usado por Keynes: a política fiscal abrange tanto os gastos governamentais quanto a tributação. Um aspecto relevante sobre as variações na política fiscal é que esta depende também de características institucionais do governo e do cenário econômico vigente, e não somente das taxas de juros do mercado analisado.

As visões divergentes das duas correntes (ortodoxa e keynesiana) se manifestam no comportamento dos agentes econômicos. “No total, embora os consumidores possam ser ricardianos (levando em conta as taxas tributárias futuras), suas propensões a consumir são keynesianas” (Freitas *et al.*, 2009. p. 54). Independentemente do pensamento econômico adotado, o Estado deve ser funcionalmente eficaz, promovendo normas de conduta social que possibilitem ações conformes aos interesses da coletividade.

1.2 Repartição do poder e as funções estatais

O Estado pode ser compreendido como um espaço onde o cidadão exerce sua cidadania e, em troca, recebe determinados serviços e funções concretas como prestação de serviços necessários. Para tanto, o Estado precisa de recursos para operacionalizar a máquina estatal conforme as demandas sociais. “A dimensão dos recursos de que necessita varia, assim, em função da dimensão e da amplitude do papel que desempenha nessa realidade” (Oliveira, 2009, p. 23). Assim, dependendo das funções do Estado, de suas estruturas históricas e das demandas sociais exercidas a ele direcionadas, a necessidade de recursos se modifica. Matias-Pereira afirma:

Das escolhas da sociedade quanto à configuração do Estado que se almeja é que são direcionados os limites e possibilidades da gestão pública, seu modelo, suas práticas e seus valores. Ao aparelhar a ação do Estado com garantia de direitos, oferta de serviços e distribuição de recursos, a gestão pública impacta de maneira significativa sobre o cotidiano de grupos sociais e agentes econômicos (Matias-Pereira, 2012, p. 9).

Quando o Estado exerce suas funções, ele regula o comportamento cotidiano da sociedade e modifica a forma como os agentes econômicos atuavam antes de sua intervenção. Isso se observa tanto pelas estruturas adequadas do ente para garantir direitos quanto pelas relações de poder legítimas do Estado. Não obstante o reconhecimento de quais aspectos políticos serão adotados, o “conhecimento integrado das estruturas sociais e história de como estas estruturas sociais foram posicionadas são de importância preciosa tanto quanto no estudo das relações de poder geradas nas relações de poder³, quanto no estudo daquela economia” (Furtado, 2008, p. 33).

Considerando as mesmas estruturas de um Estado forte e detentor de monopólio, este “tem o dever de agir de acordo com a moral e a ética. O dever moral é a base do poder político, e este só se legitima no cumprimento daquele dever visto que limita o exercício do poder político ao cumprimento da finalidade social do bem comum” (Matias-Pereira, 2012. p. 27). Essa afirmação exemplifica as relações entre governança e governabilidade: a governabilidade advém da legitimidade para governar, enquanto a governança compreende os processos envolvidos no exercício do governo.

Para Matias-Pereira (2012, p. 30), em busca dessa finalidade social do bem comum evidencia-se a necessidade de o Estado intervir por meio do poder regulador, pois “o Estado não pode ser um ente distanciado, apático, descompromissado, e muito menos o Estado intervencionista, planificador, centralizador, onipotente [...]”. Ou seja, seu comportamento deve estar engajado nas demandas e anseios sociais, de modo a atender, equilibradamente, às necessidades de seus cidadãos. Como instrumento regulador, o Estado torna-se ente legítimo para estruturar e elaborar normativos (leis, decretos, entre outros) aptos a promover mecanismos de controle e planejamento para “aferir suas potencialidades e limitações, coordenando seus recursos e esforços para [...] atingimento dos objetivos nacionais e das metas governamentais” (Piscitelli *et al.*, 2014, p. 5).

³ As relações de poder estão ligadas a como as relações sociais se desenvolvem. Assim, onde existem as relações de poder também há política. A política é entendida por Weber (1997, p. 14) como “qualquer tipo de liderança independente em ação” – isto é, a política apresenta um tipo de associação com liderança aplicada e, restritamente, específica, sendo esta a liderança estatal.

Através de poderio emergente, o Estado, “foi, ainda, indispensável para regular os mercados, inclusive atuando como produtor também [...]”, de bens e serviços, tendo participação maior nos campos de infraestrutura, “além de assegurar as condições mínimas à proteção da concorrência e à defesa do consumidor” (Piscitelli *et al.*, 2014, p. 6). Os autores ainda relacionam a importância das ações de gestão para o Estado na seguinte pontuação:

Em síntese, é irrecusável a tarefa de identificar e avaliar a direção e o papel do Estado, a gestão dos recursos e a destinação final do gasto público, como expressão concreta das necessidades de uma população. A isto se contrapõem a capacidade e a disposição da coletividade em transferir parcelas de seu patrimônio privado para os cofres públicos, como forma de financiar as atividades governamentais destinadas a prover e promover o atendimento daquelas necessidades. Neste contexto, o orçamento pode ser utilizado como um instrumento para prever e programar; a contabilidade, um sistema para acompanhar, verificar, analisar; e o controle, uma função para avaliar e replanejar (Piscitelli *et al.*, 2014, p. 6).

A definição da etapa do planejamento é sintetizada como “um conjunto de ações interligadas e complementares, realizadas nas diferentes instâncias da organização governamental, com vistas ao alcance de determinado objetivo” (Matias-Pereira, 2012, p. 279). Para isso, o Estado necessita arrecadar recursos que se transformam em ações voltadas à população. Porém, há um problema quando a abordagem da tributação “reside na hipótese implícita que esta linha de pensamento trabalha” (Santos, 2001, p. 65). Isso porque haverá um esforço tributário estatal para distribuir a cobertura dos gastos entre todos os contribuintes.

Com isso, tem-se uma corrente que defenderá a agregação tributária segundo o esforço recebido (tributaristas)⁴ e outra que defenderá a capacidade contributiva de cada cidadão (alocacionistas) (Santos, 2001, p. 65-66). Musgrave e Musgrave (1976, p. 90) concluíram que nenhuma das vertentes (tributação de acordo com os

⁴ Santos (2001, p. 63) denomina como tributaristas os autores que discutem a questão da tributação, mas que também incorporam temas abordados pelos alocacionistas, como os princípios da capacidade de pagamento e dos benefícios recebidos.

benefícios recebidos e a capacidade de pagar) apresenta argumentos consistentes quanto à sua capacidade de diferenciação, afirmando que as vertentes não argumentam “pontos de vista consistentemente diferentes a respeito da extensão adequada do setor público ou da distribuição correta dos gravames tributários” (Musgrave; Musgrave, 1976, p. 90) dentro da teoria das finanças públicas.

Os economistas, antes da Grande Depressão, não apresentaram formulações integradas à teoria das finanças públicas, uma vez que seus esforços estavam voltados às questões relacionadas à tributação. Por sua vez, David Ricardo já havia realizado estudo enfatizando os impactos da tributação, sobretudo o impacto da política tributária sobre a renda, emprego e preços. Diante disso, em se tratando da teoria das finanças públicas dos pós-clássicos, segundo a afirmação de Santos (2001, p. 62), a tradição ricardiana deve ser seguida.

1.3 Política tributária e a sua relação com as finanças públicas brasileiras

Com o intuito de que o poder estatal funcione, além de regularizações que organizem sua estrutura social, há a necessidade de recursos para a manutenção e o financiamento de ações estatais. Para que essas realizações ocorram, o ente precisa captar recursos, e uma das formas é a utilização de tributos⁵. Para Matias-Pereira (2012, p. 140), “o tributo também altera o comportamento dos agentes econômicos, na medida em que interfere nas decisões sobre o uso dos recursos, causando ineficiência alocativa⁶”.

A eficiência alocativa consiste na determinação de quais ações serão realizadas, verificando se há disponibilização dos recursos suficientes para sua execução e considerando que as vantagens advin-

⁵ Segundo o art. 3º da Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, “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, art. 3º).

⁶ O conceito abordado pelo autor tem a mesma substância do conceito de eficiência ricardiana, que “baseia-se na definição de vantagem comparativa de custos. Em termos práticos, porém, o procedimento adotado consiste em simplesmente traduzir a noção teórica de vantagem comparativa no conceito empírico de vantagem revelada pelo comércio” (Martins, 2015, p. 297).

das da aplicação da política serão maiores do que as desvantagens de sua não aplicação. Um Estado de ineficiência alocativa ocorre quando as ações no campo das políticas públicas foram implantadas sem a devida consideração das vantagens e desvantagens propensas a ocorrer.

Como as políticas de cobrança dos tributos podem alterar o comportamento econômico, pode haver “conflitos entre o governo e os contribuintes”. Isso porque o governo tende a manter, ou, preferencialmente, aumentar a carga, e os contribuintes “lutam para minimizar o seu ônus tributário” (Matias-Pereira, 2012, p. 140). Dessa forma, Santos (2001, p. 71) enfatiza que o processo de alocação de recursos públicos apresenta maior esforço temático do que discussões sobre a cobrança tributária em si. Isso porque, na doutrina tributária, o tributo deve ser aplicado considerando a capacidade econômica contributiva do contribuinte, ou seja, teoricamente, aqueles que detêm uma maior renda pagam mais do que os que não dispõem dos mesmos montantes. Além disso, o Estado, mesmo que tenha a intenção de apenas arrecadar, gera impactos sobre a economia, já que nenhum tributo é provido de neutralidade (Alexandre, 2015, p. 61).

Assim, o Estado pode intervir no domínio econômico e na ordem social por meio da imposição, majoração ou redução de tributos. Há uma incongruência a respeito da conceituação de que os tributos se apresentam somente como uma fonte de arrecadação para os cofres públicos. Existem tributos que, embora gerem recursos ao governo, possuem essa finalidade apenas de forma secundária, como o caso dos tributos extrafiscais, que objetivam intervir nas relações de consumo dentro da economia, como, por exemplo, ocorre nas aplicações do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), do Imposto sobre Importação (II), do Imposto sobre Exportação (IE) e do Imposto Territorial Rural (ITR)⁷.

A categoria tributo, segundo a Lei n.º 5.172/1966, é dividida em três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria; porém, o ordenamento doutrinário brasileiro acrescenta mais duas espécies: os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais. Os impostos conceituados no art. 16 da Lei n.º 5.172/1966 incidem “sobre

⁷ Para aprofundamento sobre o tema, ver Alexandre (2015).

atos e fatos diretamente relacionados à vida dos particulares, de forma a expressar a sua capacidade econômica” (Matias-Pereira, 2012, p. 143). As receitas originadas pelos impostos não podem ser vinculadas a qualquer despesa da máquina administrativa; caso ocorra a vinculação, haverá vício, impossibilitando a cobrança do tributo.

As taxas podem ser instituídas pela União, pelos Estados, pelos Municípios e pelo Distrito Federal, segundo norma constitucional (art. 145, inciso II, da Constituição Federal) :“O ente competente para instituir e cobrar a taxa é aquele que presta o respectivo serviço ou que exerce o poder de polícia⁸”. As taxas são “tributos vinculados a uma atividade estatal, especificamente, a uma prestação de serviço público, específico e divisível, efetivamente prestados ou posto à disposição, ou a uma atuação do poder de polícia [...]” (Matias-Pereira, 2012, p. 143). Nessa categoria de tributo, há vinculação, sendo que as despesas estão vinculadas às hipóteses que geraram as receitas. As contribuições de melhoria “têm como fato gerador valorização imobiliária que decorra de obras públicas, contanto que haja nexo causal entre a melhoria ocorrida e a realização da obra pública” (Brasil, 2020a, p. 29). De acordo com o art. 81, da Lei n.º 5.172/1966:

A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou 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, art. 81).

Os empréstimos compulsórios podem ser instituídos, conforme o art. 148 da Constituição Federal, por lei complementar, de modo temporário, apenas em casos de despesas extraordinárias – guerra ou calamidade pública – observando seu caráter urgente e

⁸ Conforme o art. 78 da Lei n.º 5.172/1966, “o poder de polícia é a atividade da administração 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 ou coletivos” (Brasil, 1966, art. 78).

de relevante interesse nacional. A obrigação de pagamento não advém de contrato ou de manifestação livre, mas da coerção estatal (Alexandre, 2015, p. 117). Nessa espécie de tributo, a receita arrecadada deve ser aplicada na despesa que motivou sua instituição.

As contribuições especiais são espécies de tributos que “podem ou não ser vinculados a uma atividade estatal [...]” (Matias-Pereira, 2012, p. 144), classificando-se em: contribuição social, contribuição de interesse de categoria econômica ou profissional e contribuição de intervenção no domínio público. Dentre os diversos meios que o ente estatal tem para obter recursos financeiros que custeiem suas funções, as espécies de tributos constituem os principais elementos para o estudo da sustentabilidade da dívida pública dos municípios integrantes da Região Intermediária Norte-Mineira, principalmente, porque este estudo objetiva, entre outros aspectos, verificar as Receitas Correntes arrecadas por esses municípios, entre 2008 e 2018.

O conceito de tributo no Brasil é amplo. Dentre as diversas classificações do tributo na legislação brasileira, a questão de grande relevância no campo tributário diz respeito às relações tributárias e seus impactos no crescimento econômico. Por meio de ferramentas de controle fiscal, o Estado regula e promove o crescimento econômico.

1.4 O Estado como promotor de crescimento

A função do Estado se expressa pelos meios que este utiliza para atingir seus propósitos, para o que necessita de recursos. Essa etapa se realiza por meios impositivos, como os impostos, com os quais o Estado financia suas ações por meio de gastos públicos. O gasto público é relevante para o processo de crescimento econômico por ser “o indicador por excelência do tamanho do Estado quando tomado em relação a medidas do nível de atividade econômica como o Produto Interno Bruto (PIB)” (Cepal, 2009, p. 3).

A destinação do gasto também deve ser considerada: maiores investimentos em infraestrutura e menores gastos correntes podem afetar, positivamente, o crescimento. Ao subsidiar escolhas mais efi-

cientes sobre a dívida pública, o endividamento público tem o papel de garantir grandes conquistas sociais e permite a ampliação do bem-estar social e o bom funcionamento da economia (Brasil, 2019a).

Para Costa (2009, p. 81), o endividamento público representa instrumento fundamental para a elaboração eficaz das políticas públicas. Por conseguinte, o estudo da sustentabilidade das contas públicas, além de apresentar análise robusta de como as políticas públicas são executadas, indica se os recursos públicos são aplicados em consonância com os princípios da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

Em posicionamento contrário ao de Keynes, Adam Smith, em sua obra *Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, apresenta formulações sobre o crescimento econômico para a ciência econômica. Para Smith (1996, p. 54), o homem, movido pelo egoísmo e pela autoestima, com a expectativa de melhorar sua condição, seria sozinho capaz de impulsionar a economia e aumentar a renda nacional que, em sua perspectiva, seria distribuída pela mão invisível.

Ou seja, o determinante do crescimento econômico em sua concepção seria o próprio mercado que, livremente, adequar-se-ia para suprir as demandas existentes sem necessidade de intervenção governamental. A competição em um livre mercado levaria mais fornecedores a entrar nele, ofertando mais opções e, consequentemente, reduzindo os preços. O que gera riqueza para Smith é o trabalho produtivo em qualquer setor econômico, o que permite o desenvolvimento das habilidades produtivas, bem como a busca por maior inovação tecnológica⁹. O mercado em crescimento estimula a produção e também uma maior divisão e especialização dos processos de trabalho, aumentando a produtividade total da economia. “A divisão do trabalho é a grande causa do aumento de opulência pública, a qual sempre é proporcional à laboriosidade do povo [...]” (Smith, 1996, p. 30).

O pensamento de Smith sobre as razões do crescimento econômico encontra respaldo em Troster e Morcillo (2002, p. 317), que defendem que “o crescimento econômico é um processo sustenta-

⁹ No campo da inovação tecnológica, Schumpeter (1982, p. 7) apresenta o conceito de “destruição criadora”, ou seja, substituir produtos e hábitos antigos por novos.

do ao longo do tempo, no qual os níveis de atividade econômica aumentam constantemente”. Em suas concepções, há uma relação interdependente entre o crescimento e o desenvolvimento econômico. O crescimento econômico fundamenta-se no aumento da capacidade produtiva e da renda, e as mudanças – principalmente, na renda *per capita* – alteram as estruturas econômicas e sociais e se expressam no Produto Interno Bruto (PIB) e no Produto Nacional Bruto (PNB) (Bresser-Pereira, 2008). Para Bresser-Pereira, quando as variáveis econômicas apresentam alteração – como a elevação da renda – configura-se o crescimento daquela economia.

O’Sullivan *et al.* (2004) descrevem que a melhoria do padrão de vida de um território está, diretamente, ligada ao crescimento de seu PIB e enfatizam que, quando há elevação nas variáveis ligadas ao PIB, há crescimento. Mankiw (2009, p. 502) afirma que o PIB de uma economia prediz sobre “o valor de mercado de todos os bens e serviços finais produzidos em um país em dado período de tempo”. Diante dessa formulação, o PIB não informa variáveis sociais – como saúde, educação e renda – e revela apenas os indicadores econômicos estruturais. Ou seja, as variáveis do PIB indicam crescimento econômico, mas não desenvolvimento.

No que se refere ao crescimento econômico, as estruturas e o funcionamento da economia nacional dependem de decisões e políticas voltadas à realidade de cada contexto (Furtado, 2008, p. 33), o que se relaciona, fundamentalmente, com o desenvolvimento de políticas públicas adequadas para cada região e à avaliação de seus resultados. As políticas públicas partem do reconhecimento de que suas ações refletem, diretamente, no crescimento econômico de um país, pois por meio de reformas no contexto político e institucional é que as políticas produzem resultados. “[...] ainda que seja possível identificar quais as reformas que mais diretamente induzem o crescimento, ainda resta a questão, essencialmente política, de como atingi-las” (Cepal, 2009, p. 11). Por conseguinte, o estudo aponta que, mesmo quando há identificação clara das reformas a serem realizadas para impulsionar o crescimento, uma estrutura macroeconômica estável é necessária para criar condições favoráveis ao crescimento.

O ideal para as economias seria que as variáveis apresentassem resultados constantes ao longo dos anos – resultados medianos são melhores do que um crescimento repentino seguido de queda

brusca. Por isso, pode ocorrer que, mesmo que as variáveis apresentem resultados, aparentemente, satisfatórios, não haja garantias de que o desempenho seja, efetivamente, favorável à economia, o que justifica a necessidade de analisar, constantemente, as relações econômicas e seus possíveis impactos sobre o crescimento.

Diante da amplitude do conceito de crescimento apresentado, Bresser-Pereira (2008, p. 4) argumenta que, em sua visão, crescimento econômico e desenvolvimento econômico são expressões, essencialmente, sinônimas, demonstrando preferência pelo termo desenvolvimento, uma vez que este pode ser compreendido como “algo mais amplo e melhor”.

Porém, há discordância em relação à afirmação de Bresser-Pereira (2008), pois sua equiparação entre crescimento e desenvolvimento está embasada em abordagens da década de 1950, em período pós-guerra, em que esses termos eram utilizados de modo indistinto. A afirmativa era de que o crescimento econômico seria a principal forma de alcançar o desenvolvimento, e que quanto maior o PIB, mais desenvolvido seria o país (Carneiro *et al.*, 2012, p. 7).

“Baseado em experiências de crescimento econômico realizadas em diversos países, se constata [sic] que o crescimento da economia depende das estruturas sociais e da forma de organização política específicas de cada Estado nacional” (Matias-Pereira, 2012, p. 115). Nesse sentido, afirma-se que o crescimento econômico depende tanto da ação do Estado quanto do mercado. Ambos precisam coordenar ações que reconduzam a economia, seguindo dinâmica similar para atender suas estratégias de crescimento – uma voltada à dimensão social e outra à política.

Dessa maneira, o crescimento representa condição necessária para que aspectos ligados ao desenvolvimento se manifestem, mas isso não significa que, em lugares que apresentam crescimento, o desenvolvimento estará, necessariamente, associado a ele – pois o desenvolvimento exige indicadores além do crescimento quantitativo, como nível de infraestrutura e de industrialização. Localidades podem estar em fase de crescimento econômico e não apresentar desenvolvimento, ainda mais se houver injustiça social, má distribuição de renda ou altos índices de corrupção e desvios públicos.

Diante disso, para controlar os recursos públicos, o Estado deve exercer efetivo controle sobre suas finanças nas áreas de obtenção, distribuição e utilização dos recursos públicos. Nessa perspectiva, os recursos arrecadados pelo Estado devem ser suficientes para induzir ações voltadas a diminuir as desigualdades, promover o desenvolvimento e a distribuição de renda, estabilizar a economia e garantir a uniformidade da prestação de serviços públicos aos cidadãos, sem interrupções e sem distinções.

1.5 Características das finanças públicas no Brasil

À medida que o Estado se desenvolveu adotando, preponderantemente, políticas voltadas ao atendimento das necessidades coletivas e individuais, as finanças públicas integraram o campo da economia política. As ações relacionadas às medidas econômicas são definidas no âmbito político; no entanto, os efeitos das escolhas políticas são sentidos no campo econômico, em consonância com a teoria econômica (Matias-Pereira, 2012, p. 121). Essa perspectiva compreende a política econômica como o conjunto de relações que envolvem a tributação, os gastos e a dívida pública.

No Brasil, as finanças públicas são disciplinadas pela Constituição Federal de 1988, pela Lei n.º 4.320/1964 e pela Lei Complementar n.º 101/2000 – mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – que definem as atribuições das finanças públicas brasileiras no âmbito federal, estadual e municipal, abrangendo orçamento, receitas e despesas públicas.

Há também práticas e normatizações internacionais aplicadas às finanças públicas no Brasil, referendadas por Normas Brasileiras de Contabilidade – como a NBC T SP de 2008 – que têm como base as *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS), cuja finalidade é padronizar a aplicação da ciência contábil nos padrões internacionais. A padronização possibilita uma comunicação contábil das finanças públicas mais homogênea, além de fornecer informações contábeis mais objetivas aos usuários dos demonstrativos contábeis públicos.

Com o objetivo de promover a transparência e o controle do patrimônio público e de fornecer aos usuários os atos e fatos, os de-

monstrativos contábeis aplicados ao setor público evidenciam os “resultados alcançados, nos aspectos de natureza física, financeira, orçamentária e econômica [...]” (Andrade, 2018, p. 5). Os demonstrativos contábeis públicos evidenciam todas as mutações ocorridas nos processos de gestão e de prestação de contas, além de fornecerem o suporte necessário para a tomada de decisão e para o controle social.

A evolução da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), assim como as transformações para adequação internacional dos demonstrativos contábeis públicos, devem ser analisadas sob perspectiva histórica e conjuntural com a evolução das finanças públicas. O principal marco histórico no Brasil foi a Lei n.º 4.320/1964, que instituiu normas de padronização para o controle das finanças públicas, “bem como a construção de uma administração financeira e contábil sólidas no País, tendo como principal instrumento o orçamento público” (Brasil, 2019a, p. 18).

Em consonância com os objetivos instituídos pelos entes governamentais e atrelada ao princípio de planejamento, a Constituição Federal de 1988, no art. 165, especifica os principais processos adotados no planejamento orçamentário brasileiro, tais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cujos mecanismos orçamentários preveem a destinação dos recursos públicos no país. As etapas de construção do orçamento brasileiro (PPA, LDO e LOA) passam por uma hierarquização de escolhas no âmbito das políticas públicas para estabelecer quais ações são viáveis e prioritárias. Também é por meio dos orçamentos públicos que os municípios são autorizados a gastar e a arrecadar (Brasil, 2018, p. 29).

O Plano Plurianual (PPA) é conceituado como uma peça do planejamento elaborada pelo Poder Executivo, “que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (Brasil, 2020a, p. 81).

O PPA é documento norteador para a elaboração da LOA. Além de realizar um “levantamento de receitas financiadoras”, o documento “visa ao crescimento econômico e à expansão das ações

do governo” (Andrade, 2018, p. 29). O PPA é uma peça essencial do orçamento, pois, com base em sua execução, as diretrizes governamentais são operacionalizadas, relacionando os objetivos e metas para as despesas de capital relativas aos programas de duração continuada do governo, de modo que as ações consideradas prioritárias possam estar integradas na LDO e na LOA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias relaciona as prioridades das metas presentes no PPA, o que inclui as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente. Como complemento da LRF¹⁰, a LDO “passou a ressaltar: equilíbrio entre receitas e despesas; critérios e formas de limitação de empenho, visando o cumprimento das metas fiscais e do resultado primário¹¹ e nominal¹², além de direcionar formas de limites de gastos com pessoal, limites de dívidas, uso da reserva de contingência [...]” (Andrade, 2018, p. 37).

A Lei Orçamentária Anual consiste na definição das políticas públicas a serem realizadas no decorrer de um exercício financeiro. A LOA consiste no orçamento fiscal dos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e “contém a discriminação da receita e da despesa pública, de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Andrade, 2018, p. 47).

A Constituição Federal de 1988 estabelece limitantes referentes à composição da LOA, como no art. 165, § 8º, que proíbe a inclusão de dispositivos estranhos à previsão de receita e à fixação de despesa orçamentária; porém, não proíbe a abertura de novos créditos suplementares ou a contratação de operações de crédito, ainda que por meio de antecipações de receitas.

¹⁰ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) apresenta um marco brasileiro importante no que se refere à transparência da gestão pública, instituindo normas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal. Sua promulgação atendeu à latente preocupação com o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização dos gestores públicos – o que hoje se conhece como *accountability*.

¹¹ O resultado primário mede o comportamento fiscal (arrecadação/gasto) do governo, representado pela diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado – excluídas as receitas de aplicações financeiras – e as despesas orçamentárias, excluídas as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos (Brasil, 2020a, p. 95).

¹² O resultado nominal das contas do governo inclui os efeitos da inflação na economia, além do pagamento de juros sobre o fluxo de receitas e despesas do governo (Brasil, 2017, p. 1).

Dessa forma, as finanças públicas de um país apresentam orientações para a gestão de todas as operações que envolvem o orçamento público – receitas, despesas, orçamento e crédito público – com vistas à organização, gestão, controle, transparência e utilização do patrimônio público. Com isso, mecanismos de controle, coordenação e monitoramento são basilares nas finanças públicas. Em síntese, o controle efetivo das ações e a prestação de contas com a devida transparência estatal retomam a confiança dos agentes econômicos.

A ação planejada do Estado tem sua premissa inicial no orçamento público. Esse mecanismo de controle “é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer de suas esferas) para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos [...]” (Piscitelli; Timbó, 2014, p. 32). Todos os anos, o governo elabora seu orçamento, denominado orçamento-programa¹³, demonstrando a destinação dos recursos arrecadados. O desempenho governamental é, igualmente, demonstrado em seu orçamento, que impacta, fortemente, não somente o aparato produtivo, mas, também, as ações de distribuição, pois o orçamento é importante ferramenta de gestão para demonstrar as atuações programáticas estabelecidas pelo Estado, ainda que essa função não fosse, amplamente, reconhecida.

Para autores da escola clássica, o orçamento se apresentava, meramente, como instrumento de controle das contas do governo, cujo objetivo era conter os gastos governamentais. “Prevalecia, portanto, para essa escola, a visão do orçamento como um instrumento contábil, enquanto mecanismo de controle de suas receitas e de sua aplicação de acordo com as finalidades estabelecidas pelo parlamento, na condição de representantes da sociedade” (Oliveira, 2009, p. 88). Essas considerações caracterizam a visão dessa escola econômica, que apresenta perspectiva restritiva quanto às ações que o Estado deve realizar.

¹³ Orçamento-Programa é um orçamento que estabelece as metas e os objetivos do governo, estruturados em planos e programas a serem realizados em um período de tempo, detalhando cada uma de suas etapas, ou ano-calendário, coincidente com o exercício financeiro – de 1º de janeiro a 31 de dezembro – no Brasil. A Lei n.º 4.320/1964, apesar de não instituir, formalmente, o orçamento-programa, introduziu em seus dispositivos a necessidade de o orçamento evidenciar os programas de governo: “Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios de unidade, universalidade e anualidade” (Brasil, 1964, art. 2º).

Diante das transformações e perspectivas sobre a representação do Estado, “as Finanças Públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, embora não exclusivamente, de sua vida política” (Schumpeter *apud* O’Connor, 1977, p. 16). Esse pensamento, baseado na política fiscal, incorpora as bases das finanças governamentais e privadas e abrange a transformação estatal em uma soberania e não mais em uma suserania.

Em contraponto, principalmente após o abalo econômico da crise de 1929, as ideias keynesianas sobre a atuação do Estado na economia passaram a ser difundidas, e o orçamento passou a ser visto como instrumento poderoso de política econômica, não somente como elemento contábil. Essa é uma visão mais abrangente da importância do orçamento estatal, segundo a qual ele passou a ser “manejado quer para amortecer as flutuações cíclicas da economia, ao ser direcionado para fluir sobre o nível de investimento e de emprego, quer para combater as oscilações do nível de preços e mesmo para promover melhor distribuição de renda” (Oliveira, 2009, p. 84).

Com isso, o orçamento se constitui em instrumento de controle efetivo do Estado, ao demonstrar para a sociedade suas estruturas de receitas e despesas, suas ações e mecanismos de coordenação, planejamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas públicos. Os programas de execução pública utilizam-se das receitas geradas para funcionar, o que ocasiona gastos públicos que contribuem para o crescimento econômico. Assim, ciclicamente, dispõem de recursos a serem utilizados nesses programas e contribuem para a sustentabilidade da dívida pública, levando em conta, sobretudo, o nível de arrecadação auferido por cada localidade.

1.5.1 Receitas públicas no Brasil

Para que o governo possa financiar seus gastos, há necessidade, primeiramente, de arrecadar recursos, predominantemente, pela cobrança de tributos. Por meio do recolhimento desses tributos para os cofres públicos – seja em dinheiro ou em bem com valor monetário – as receitas públicas são contabilizadas. Kohama (2019, p. 66) destaca a compreensão específica que as instituições públicas têm sobre as receitas orçamentárias, pautada em questões normativas e legais. A classificação das receitas públicas desdobra-se em receitas

orçamentárias e extraorçamentárias. As receitas orçamentárias representam disponibilidades de recursos financeiros para o patrimônio público, pois é por meio de sua arrecadação que as políticas públicas demandadas pela sociedade se realizam (Brasil, 2020a, p. 10). Por meio delas, são executadas as ações e programas governamentais que integram o patrimônio do Estado e seu saldo financeiro.

Essas entradas estão evidenciadas na LOA por força legal, por meio da previsão de arrecadação, anualmente, feita pelo governo; porém, a falta desse registro não lhes retira o caráter orçamentário, conforme estabelecido pelo art. 57, da Lei n.º 4.320/1964, que classifica a receita orçamentária como toda receita arrecadada que represente ingresso financeiro orçamentário, inclusive a proveniente de operações de crédito, com exceção das operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO)¹⁴. A receita orçamentária pertence ao exercício financeiro no qual houve sua arrecadação, operação realizada pelo regime de competência para as receitas, pois “com esse método, os fluxos se registram quando se cria, transforma, troca, transfere ou extingue o valor econômico” (Andrade, 2018, p. 61).

As receitas extraorçamentárias “são recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado é mero agente depositário. Sua devolução não se sujeita a autorização legislativa, portanto, não integram a LOA¹⁵”. Os ingressos orçamentários extraordinários consistem em valores que não estavam no orçamento e que não são usuais – por exemplo, as doações –visto que não apresentam, contabilmente, alterações que representem variações no patrimônio líquido do erário. Como exemplo de receitas extraorçamentárias, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) apresenta a ARO, a emissão de moeda, o depósito em caução, as fianças e outras entradas compensatórias.

Para distinguir as origens da receita, os tributaristas as classificam como originárias e derivadas (Brasil, 2019, p. 33). As receitas

¹⁴ As operações de crédito destinam-se ao atendimento de insuficiência de caixa da União para suprimento de suas operações habituais e são, contabilmente, classificadas como receita orçamentária. As operações de crédito por ARO constituem exceção à regra, pois não representam novas entradas no orçamento, mas apenas uma antecipação de valor. Diante disso, devem ser classificadas como receita extraorçamentária, conforme o art. 3º, da Lei n.º 4.320/1964.

¹⁵ Essa classificação tem uso acadêmico para melhor categorizar as receitas e não é normatizada – ou seja, não tem respaldo legal e, portanto, não é utilizada como classificador oficial da receita pelo Poder Público (Brasil, 2019, p. 33).

originárias advêm das atividades do Estado por meio da exploração de seu patrimônio, obtidas, principalmente, pela renda de seu patrimônio mobiliário e imobiliário (receita de aluguel, preços públicos¹⁶, prestação de serviços comerciais e venda de produtos agropecuários ou industriais). As receitas derivadas são obtidas pelo poder regulador do Estado, que impõe a obrigação de pagar aos cidadãos, consistindo em recursos auferidos, impositivamente, por lei – como as receitas tributárias e as contribuições especiais – que constituem as receitas principais para este estudo (Brasil, 2020a, p. 11).

Além de todo o aparato regulatório e classificatório das receitas, o MCASP menciona que o reconhecimento das receitas acontece sob os enfoques patrimonial e financeiro. Sobre o enfoque patrimonial, “deve utilizar a variação ativa ocorrida no patrimônio, em contrapartida do direito no momento da ocorrência do fato gerador, antes da efetivação do correspondente ingresso de disponibilidades¹⁷, cujo procedimento é conhecido como **regime de competência**” (Kohama, 2019, p. 66, grifos do autor). No enfoque orçamentário, o atendimento legal é referido pela Lei n.º 4.320/1964, segundo a qual a evidenciação da receita deve ocorrer no momento do efetivo recolhimento aos cofres públicos – procedimento conhecido como regime de caixa.

1.6 Despesas públicas no Brasil

As receitas são as entradas nos cofres públicos; já as despesas públicas representam os dispêndios dos recursos disponíveis ao Estado – imediatamente, com redução das disponibilidades do erário, ou de modo mediato, cuja obrigação adquirida é reconhecida contabilmente. Assim como as receitas, as despesas também são classificáveis de acordo com a natureza que as originou, dividindo-se em despesas correntes orçamentárias e despesas extraorçamentárias (Brasil, 2020a, p. 24). E, da mesma maneira que a receita deve detalhar, no

¹⁶ Preços públicos são valores cobrados pela administração pública na prestação de atividade por ela realizada, podendo a atividade ser contínua ou não (Brasil, 2020a, p. 12).

¹⁷ Cabe ressaltar que, conforme o art. 14, § 1º da LRF, outras operações realizadas pelos entes que caracterizam renúncia de receitas – como a devolução de créditos fiscais – serão registradas como receita. Do ponto de vista patrimonial, “havendo renúncia da receita após o registro do ativo pelo regime de competência, deve haver a baixa patrimonial pelos valores renunciados” (Brasil, 2016, p. 59).

orçamento, as origens do recurso – de acordo com o identificador de resultado primário, a modalidade de aplicação, o identificador de uso e a fonte de recursos – a despesa também deve ser categorizada de modo a detalhar as especificações por unidade orçamentária, discriminando, especialmente, a origem do recurso a ser utilizado.

No orçamento público, as aplicações de recursos – as despesas orçamentárias – devem ser classificadas segundo a categoria econômica: despesas correntes e despesas de capital, conforme estabelecido nos arts. 12 e 13, da Lei n.º 4.320/1964. As despesas correntes orçamentárias¹⁸ são dispêndios que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, destinando-se às prestações diretas de bens e serviços estatais. As despesas orçamentárias de capital, por sua vez, contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Para verificar as áreas nas quais as despesas estão concentradas, a classificação funcional revela-se fundamental, porquanto apresenta estruturas, que tornam a classificação comparável e permitem reflexão sobre as políticas públicas, suas diretrizes, seus objetivos e planejamento, alinhados à economia no período.

1.7 Sustentabilidade aplicada às dívidas públicas

Os fundamentos das políticas públicas no Brasil revelam preocupação com o controle, a execução e o desempenho da dívida do país. Segundo conceitua o Tesouro Nacional (Brasil, 2020b), a dívida pública surge quando o governo aumenta os gastos públicos, mas a arrecadação não acompanha. Diante disso, para cobrir suas despesas, o governo recorre a credores para financiar-se. Essas operações de crédito, assumidas pelo Estado com o objetivo de atender às necessidades e aos serviços públicos, denominam-se “dívida pública”. (Kohama, 2019, p. 157).

Historicamente, a dívida pública surgiu como estratégia complementar de financiamento dos gastos públicos, quando a arre-

¹⁸ O Grupo de Natureza da Despesa (GND), que agrega as despesas orçamentárias com as mesmas características referentes ao objeto do gasto, subdivide as despesas correntes em: Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida e Outras Despesas Correntes que não possam ser enquadradas nas duas anteriores. Já para as despesas de capital, a subdivisão é: Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida.

cadação tributária se mostrava para financiá-los (Oliveira, 2009, p. 279). Isso porque, no sistema colonial em transição para o capitalismo, o custeio de guerras e a expansão e exploração colonial não podiam ser financiados apenas com os tributos. Karl Marx aborda essa transição apontando que

O sistema de crédito público, isto é, das dívidas do Estado, cujas origens encontramos em Gênova e Veneza já na Idade Média, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. O sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais serviu-lhe de estufa. Assim, ele se consolidou primeiramente na Holanda. A dívida do Estado, isto é a alienação do Estado – se despótico, constitucional ou republicano – imprime sua marca sobre a era capitalista. A única parte da assim chamada riqueza nacional que realmente entra na posse coletiva dos povos modernos é – sua dívida do Estado (Marx, 1996, p. 373).

Desse modo, a dívida pública, que representa o poderio estatal, impulsionou a acumulação primitiva muito além da cobrança de tributos para custeio de atividades, com vistas a garantir a expansão da riqueza, principalmente, para a burguesia. Ainda conforme Marx:

A dívida pública torna-se uma das mais energéticas alavancas da acumulação primitiva. [...] ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e o transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante (Marx, 1996, p. 373).

A respeito dos custos advindos da dívida para a sociedade, Marx afirma que as classes mais baixas arcariam com o seu ônus, por tratar-se de uma transferência de riqueza do Estado para o capital que, em algum momento, precisaria ser paga por meio do aumento de tributos:

Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, elevação de impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer novos gastos extraordinários (Marx, 1996, p. 375).

As considerações de Marx abordaram a importância da dívida pública para a expansão do Estado e a pressão que ela exerceu pelo aumento da cobrança tributária. Dessa forma, pode-se afirmar que a dívida pública contribuiu para a geração do sistema capitalista, pois o sistema não teria se desenvolvido com tamanha velocidade sem a contribuição estatal.

Os economistas clássicos não exploravam, em suas análises, o papel que o aumento na cobrança de tributos e a contratação de empréstimos ocasionam no campo econômico – como aponta Marx ao afirmar que o financiamento da dívida impacta no funcionamento do Estado. A escola econômica neoclássica, por sua vez, já considerava o papel relevante do Estado na economia, mas entendia que a posição de financiar a dívida revelaria visão irresponsável das contas públicas e colocaria em desarmonia o equilíbrio natural do sistema (Oliveira, 2009, p. 282). Na visão keynesiana, o Estado adquiriu nova concepção, bem como o conceito de déficit público que dela decorreu. “[...] o papel da dívida pública e a política fiscal ganharam espaço e legitimidade no pensamento econômico, como instrumentos de política econômica que deveriam ser utilizados para atingir os objetivos de pleno emprego” (Oliveira, 2009, p. 282).

Porém, a dívida pública deve ser “contratada” com cautela. O aumento da dívida nada mais é do que o aumento futuro de impostos, o que impacta, diretamente, as políticas econômicas, “[...] porque a dinâmica da dívida pública se apresenta como um dos principais indicadores das condições de solvência fiscal” (Matias-Pereira, 2012, p. 205), o que significa dizer que os recursos do Estado devem ser suficientes para cumprir todos os compromissos por este estabelecidos.

Em 2002, o Fundo Monetário Internacional (FMI) apresentou o conceito de solvência, declarando que uma entidade é considerada solvente quando os valores presentes de suas despesas primárias, atuais e futuras, não excedem os valores presentes na sua receita. Em linhas gerais, a solvência governamental é a capacidade do ente de pagar suas obrigações, integralmente e tempestivamente.

Em 1944, Domar (1944, p. 799) introduziu o conceito de sustentabilidade da dívida pública ao publicar o artigo “The burden of debt and national income”, no qual estudou, principalmente, algumas regras sobre a relação do crescimento da dívida líquida/PIB, inclusive identificando relações que culminariam em trajetória explosiva das contas públicas. Desde então, essa relação passou a ser utilizada para analisar a sustentabilidade da dívida pública.

A capacidade de cumprimento dos compromissos presentes representa as garantias de retorno – ou seja, de solvência – que o Estado detém para com seus credores. Essa relação compreende a sustentabilidade de suas dívidas públicas. Para que o ente demonstre sustentabilidade de suas dívidas, em termos simples, suas receitas devem ser maiores que as suas despesas. Essa simplicidade, contudo, não encontra unanimidade na teoria.

Isso se explica pelas múltiplas avaliações que se podem realizar sobre a sustentabilidade da dívida pública – avaliações que, mesmo não sendo, totalmente, iguais, tornam-se complementares. Goldfajn (2002, p. 9) relata que o termo sustentabilidade apresenta um grau de subjetividade em uma economia real, uma vez que as variáveis utilizadas para a análise – como PIB, taxa de juros real e taxa de câmbio real – tendem a variar. Sua explicação se baseia no fato de que, em períodos de estabilidade econômica, a agregação dos resultados tende a apresentar avaliações mais neutras, pois não haverá grandes alterações no fluxo econômico.

No campo econômico, “é por meio do comprometimento com as metas fiscais, aliado ao crescimento sustentável do PIB, que os governos podem alcançar o equilíbrio fiscal e a manutenção de tendências de queda nos indicadores de dívida pública” (Matias-Pereira, 2012, p. 208). Dessa forma, a análise de sustentabilidade apresenta resultados igualmente consoantes com o cenário econômico.

A sustentabilidade e os resultados fiscais do governo sugerem, em um primeiro momento, que ela pode ser determinada de modo definitivo, livre de resultados ambíguos. Porém, essa ideia não se sustenta, pois, na prática, não se sabe quais serão os resultados primários futuros, nem as taxas pelas quais esses resultados serão descontados. Além disso, o resultado primário do governo é uma variável de opção, ou seja, “qualquer interferência acerca de suas futuras realizações requer a formação de crenças relacionadas não somente à capacidade de sua geração, mas também à disposição do governante de produzi-lo” (Costa, 2009, p. 81-82).

Isso porque a sustentabilidade de um país está, diretamente, ligada à sua trajetória econômica futura. Em um cenário econômico determinístico, ainda que haja restrição orçamentária, avaliar as condições de sustentabilidade requer que o cenário não apresente déficit orçamentário sequencial; tampouco a condição de sustentabilidade existe necessariamente quando o governo mantém o orçamento em equilíbrio – pois, nessa condição, as despesas governamentais não, integralmente, cobertas pelas receitas serão financiadas pela emissão de títulos da dívida pública, sem que a variação dos componentes dentro da restrição afete os preços, refletindo na inflação, no nível de renda e no crescimento econômico (Bicalho; Issler, 2011, p. 7).

Para Pasinetti (1998, p. 3), a sustentabilidade envolve três áreas de relevância: déficit/PIB, dívida/PIB e taxa de crescimento. Seu argumento é de que a dívida apresenta sustentabilidade na proporção do PIB gerado quando diminui ou quando apresenta equilíbrio em determinado período. Assim, o déficit ou superávit, expressos pela variação da dívida pública, é apresentado pelo resultado das receitas menos as despesas e os juros. Dessa forma, o déficit nominal e o primário (S^p) e a dívida pública (D) podem ser expressos em termos relativos ao PIB (Y), com a sustentabilidade definida em relação ao superávit primário, em que (i) é a taxa de juros e (g) o crescimento do PIB:

$$\frac{S^p}{Y} \geq (i-g) \frac{D}{Y}$$

Dentro dessa aplicação, Pasinetti (1998, p. 6) descreve que, no contexto de sustentabilidade, para um valor qualquer da taxa

de crescimento nominal do PIB, quanto maior for a relação dívida pública/PIB, maior deverá ser também a relação déficit/PIB, pois esse resultado pressupõe uma relação de sustentabilidade. Também é possível verificar outra relação de sustentabilidade pela diferença entre a taxa de juros e a taxa de crescimento: quanto maior a dívida pública/PIB, maior deverá ser o superávit primário para que ela seja mantida.

Segundo Piscitelli e Timbó (2014, p. 4), a economia apresenta condições de sustentabilidade da dívida pública quando o governo consegue gerar superávit primário maior ou igual à diferença entre os juros e o crescimento do PIB multiplicada pela dívida pública e o valor gerado do PIB. Costa (2009, p. 88) afirma que é comum analisar a situação fiscal de um governo por meio da relação dívida/PIB, principalmente, por essa relação constituir um indicador de solvência — o que se justifica na premissa de que o valor da dívida não é, por si só, uma variável significativa sem se conhecer o tamanho e a capacidade produtiva dessa economia.

Cabe ressaltar que solvência e sustentabilidade são termos aplicados para descrever a situação financeira de um ente, mas seus significados são distintos: enquanto a solvência está relacionada à capacidade financeira de pagamento presente, a sustentabilidade se concentra na capacidade financeira de pagamento futuro — o que enseja, por exemplo, que um ente possa apresentar solvência em suas contas públicas, mas não ser sustentável “caso as projeções futuras para seu balanço de receitas e despesas impliquem uma trajetória de dívida pública para patamares que reduzam o interesse dos potenciais investidores em financiá-la, devido aos riscos prospectados” (Brasil, 2020b, p. 1).

Em conclusão, Costa (2009, p. 90) afirma que manter a igualdade entre a relação dívida pública e PIB é suficiente para garantir a condição de sustentabilidade da dívida, pois o resultado é zero (receitas iguais a despesas); porém, forçar, de modo permanente, o superávit primário a integralizar a dívida elimina o papel fundamental do endividamento público de “dissociar temporalmente gastos públicos do seu financiamento, escolhendo de forma independente o melhor momento de produzir um ou outro”, o que torna necessário realizar avaliações da sustentabilidade da dívida não somente pela constância de dívida pública e PIB (Costa, 2009, p. 90).

A análise de sustentabilidade da dívida nacional é realizada pelo Ministério da Fazenda, pela Secretaria de Política Econômica (SPE) e pelo Tesouro Nacional. As avaliações são distintas e complementares: a SPE realiza sua análise com base na dívida/PIB, enquanto o Tesouro Nacional acrescenta elementos de sensibilidade à análise da SPE, com o apenso dos resultados dos ativos e passivos governamentais ao cálculo, além de incorporar aspectos da LRF para a execução e o controle das finanças públicas.

Aprovada em 2000, a LRF é considerada o principal instrumento de regulamentação das contas públicas no Brasil, ao estabelecer metas, limites e condições para a gestão das receitas e das despesas. Além de dar destaque à ação planejada do Estado, também obriga os gestores a responsabilizarem-se pelos atos praticados no exercício da função pública. A LRF, no art. 1º, § 1º, estabelece as principais responsabilidades relativas ao patrimônio público:

Art. 1º [...]

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar (Brasil, 2000, art. 1º, § 1º).

O governo brasileiro legisla estratégias de gestão pública voltadas a contribuir para futuras análises de sustentabilidade da dívida pública, com base nos resultados obtidos em anos anteriores pelos demonstrativos contábeis públicos e nas definições estabelecidas pela LDO, com todas as informações disponibilizadas pelos entes federativos nas três esferas de governo.

Conclusão

As observações destacadas neste capítulo possibilitam verificar o papel fundamental do Estado ao abranger a sociedade, de modo soberano, exercendo poder com força institucional. O Estado, para exercer esse poder, necessita de, e, portanto, utiliza instrumentos que ele mesmo constitui para angariá-los, por meio da instituição de tributos. Entretanto, essa capacidade estatal de tributar não é absoluta, e existem regras constitucionais que os entes (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) precisam respeitar. Com isso, é por meio dessa arrecadação que o Estado executa suas ações e programas de política econômica necessários para auxiliar o crescimento econômico.

Assim, as políticas econômicas e sua implementação geram gastos governamentais que dinamizam a economia conforme o mercado. Na CASP, a distinção entre gastos e despesas governamentais carece de clareza, o que abre margem a interpretações equivocadas sobre quais ações governamentais geraram gastos públicos e quais geraram apenas despesas públicas.

Ao definir como gasto governamental os valores que resultem em retorno e benefícios futuros, a discussão elenca a relação entre os gastos governamentais e o crescimento econômico em duas correntes: a primeira, ricardiana, defende que a política tributária aplicada pelo governo e seus gastos interferem no consumo e na poupança dos agentes; enquanto a segunda, keynesiana, defende que a política fiscal é um poderoso instrumento capaz de acelerar o crescimento econômico por meio de estímulos governamentais.

Depreende-se, primordialmente, que o crescimento econômico nas duas linhas de pensamento econômico (ortodoxa e keynesiana) é representado pela capacidade produtiva daquela economia. Consequentemente, o desenvolvimento de suas estruturas estará condicionado às decisões governamentais direcionadas àquela localidade, ou seja, uma política pública de gestão governamental não planejada ou mal planejada, assim como uma alocação de recursos mal feita, estorvam o crescimento econômico local.

Dessa maneira, torna-se evidente a importância do maior detalhamento das receitas e despesas nas finanças públicas. Essa padronização, além de visar a atender especificações internacionais, contribui para um controle mais eficiente das receitas e despesas abrangidas pelo orçamento brasileiro. Em um primeiro contato, talvez não sejam atendidos critérios – como a compreensibilidade dos demonstrativos contábeis públicos – haja vista que a adoção de critérios específicos da terminologia contábil pública se faz necessária, tendo o usuário necessidade de conhecimento mínimo sobre a temática para que a sua compreensão esteja, razoavelmente, livre de distorções que dificultem a análise.

A especificação da procedência e da destinação das despesas é necessária para evidenciar o orçamento e todas as ações realizadas, desde o planejamento até a execução orçamentária e a subsequente prestação de contas pelo erário. Dessa forma, estudos sobre a capacidade de gerir, adequadamente, os recursos públicos de uma região fornecem subsídios para análises direcionadas à sustentabilidade da dívida pública da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais.

**Contas públicas:
estudo dos ciclos
políticos federais e
estaduais da Região
Intermediária do
Norte de Minas Gerais**

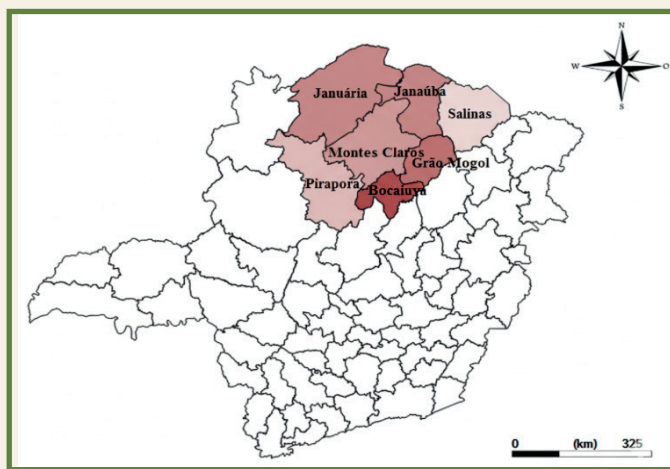


Este capítulo tem como objetivo analisar as contas públicas dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, bem como a influência dos ciclos políticos, ou seja, como mudanças de governo podem afetar decisões econômicas e financeiras. Além disso, o capítulo apresenta a caracterização da região estudada, com explicação de sua organização territorial, de suas características econômicas e de como os municípios arrecadam e utilizam seus recursos. O argumento central é que os fatores regionais e políticos influenciam a gestão das finanças públicas, especialmente, em municípios com maior dependência de recursos externos.

2.1 Região Intermediária: nova nomenclatura do espaço regional

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) criou nova forma de dividir o território brasileiro, ao substituir as antigas mesorregiões e microrregiões pelas Regiões Intermediárias e Imediatas. Essa mudança busca representar melhor a dinâmica econômica e social das regiões, ao considerar fatores como deslocamento de pessoas, atividades econômicas e relações entre cidades. A região analisada neste estudo é a Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, que tem Montes Claros, como principal cidade de referência.

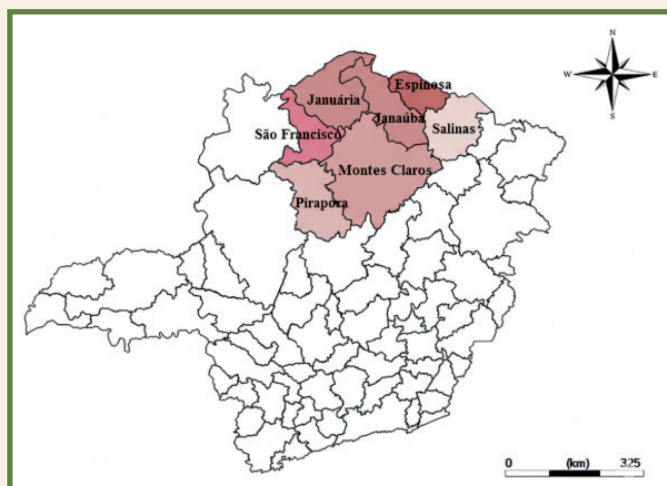
Mapa 1: Mesorregiões do Norte de Minas



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

Neste novo processo de divisão regional, os critérios utilizados baseiam-se nas “questões geoeconômicas, percebidas por meio dos estudos de espaços homogêneos e polarizados e dos fluxos espaciais de produção e consumo, que seriam então os melhores elementos para expressar espacialmente o processo de desenvolvimento do Brasil” (IBGE, 2017, p. 68). A escolha dos indicadores quantitativos baseou-se na análise fatorial, de agrupamento e multidiscriminante, o que resultou em 86 unidades espaciais em nível de mesorregiões brasileiras.

Mapa 2: Regiões Intermediárias do Norte de Minas

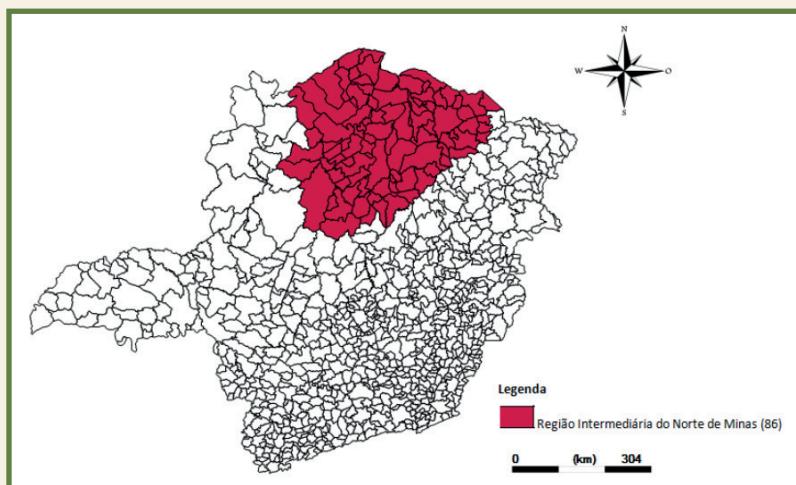


Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

No entanto, para evitar confusão entre o nome da cidade e o da região, este estudo adota o termo Região Intermediária do Norte de Minas, para destacar que se trata de um conjunto de municípios, e não apenas de uma única cidade. Essa região é formada por dezenas de municípios, distribuídos em diferentes áreas, com características econômicas e sociais diversas.

A Região Intermediária do Norte de Minas possui grande extensão territorial e reúne municípios com diferentes níveis de desenvolvimento. Trata-se de uma região marcada por desigualdades, tanto em termos de infraestrutura quanto de acesso a serviços públicos. Alguns municípios apresentam maior dinamismo econômico, enquanto outros enfrentam dificuldades mais acentuadas.

Mapa 3: Região Intermediária do Norte de Minas – Montes Claros



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

A organização do território também influencia, diretamente, a economia local. Questões como distância entre cidades, acesso a transporte e concentração de atividades produtivas impactam a capacidade de crescimento e arrecadação dos municípios. Além disso, muitos municípios dependem de centros urbanos maiores, como Montes Claros, para acesso a serviços mais complexos, tais como saúde especializada, educação superior e comércio mais desenvolvido.

2.2 Características econômicas da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais

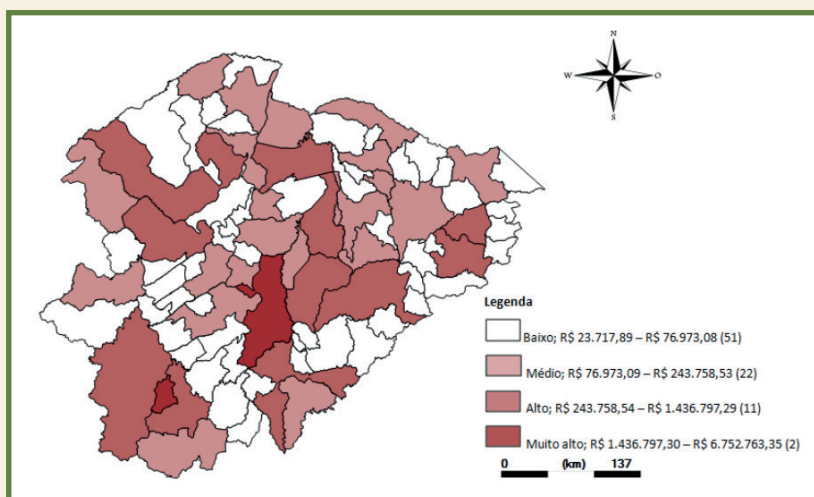
Com base nos dados do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios entre 2008 e 2018, o PIB da Região Intermediária do Norte de Minas apresentou tendência crescente no período analisado, conforme dados da Fundação João Pinheiro, apresentados no Mapa 4.

Destaca-se que, na elaboração dos mapas, foi utilizado o método de quebras naturais (*Jenks*) ou *Natural Breaks*, que agrupa dados com valores similares e maximiza as diferenças entre as classes, cujos limites são estabelecidos quando há diferenças nos valores dos dados (Esri, 2021). Esse método considera a semelhança entre os valores com vistas a agrupá-los em classes de intervalos equivalentes.

Nos agrupamentos das variáveis escolhidas para apresentação dos mapas, a classificação, além apresentar coloração distinta para os grupos, está organizada em quatro categorias: baixa, média, alta e muito alta, como apresentação dos intervalos obtidos de cada classe e do quantitativo de municípios por classe, com totalidade sempre igual aos 86 municípios que compõem o Norte de Minas.

O PIB médio da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, apresentado no Mapa 4, demonstra o valor médio gerado pelos municípios da região no período de 2008 a 2018.

Mapa 4: PIB médio (2008-2018)
da Região Intermediária do Norte de Minas



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

O PIB médio dos municípios da região demonstrou resultados classificados como baixos para 51 municípios, como Ninheira, Rubelita, Berizal, Curral de Dentro e Santa Cruz de Salinas. Na classificação média, 22 municípios – dentre eles, Olhos D'Água, Lassance, São Romão e Capitão Enéas – obtiveram resultados de PIB médio, entre R\$ 76.973,09 e R\$ 243.758,53.

Entre as classificações altas, de R\$ 243.758,54 a R\$ 1.436.797,29, estão 11 municípios, entre eles, Buritizeiro, Várzea da Palma, Bocaiuva e São Francisco. Por fim, entre os municípios que apresentaram resultados muito altos, entre R\$ 1.436.797,30 e R\$ 6.752.763,35, estão os municípios de Montes Claros e Pirapora.

Em termos de produção, a evolução do PIB nessa região, no decorrer dos anos, aponta que houve um crescimento gradual da produção na maioria dos municípios integrantes dessa região, inclusive nos pequenos municípios. Ao analisar os dados sobre a produção interna na região, constata-se que o centro do conglomerado apresenta contribuições relevantes de PIBs anuais.

Municípios como Montes Claros, Francisco Sá, Coração de Jesus, Brasília de Minas e outros, localizados no centro do conglomerado, tiveram uma estabilidade maior nos resultados. Outros municípios, que estão mais nas extremidades da região, como Manga, Montalvânia e Francisco Dumont, apresentam resultados inconstantes a cada período, fazendo com que seus posicionamentos mudem no decorrer dos anos.

De todo modo, o PIB da região apresenta resultados crescentes nos dez anos de análise. Um estudo da Fundação João Pinheiro (2020, p. 2) descreve que somente o município de Montes Claros teve participação de 1,6% no PIB mineiro, e que a elevação percentual aplicada decorre do aumento das operações na fabricação têxtil, “vestuário, acessórios, couro e calçados; na prestação de serviços de transporte aéreo, serviços de informação e comunicações e na educação superior e tecnológica” (Fundação João Pinheiro, 2020, p. 2).

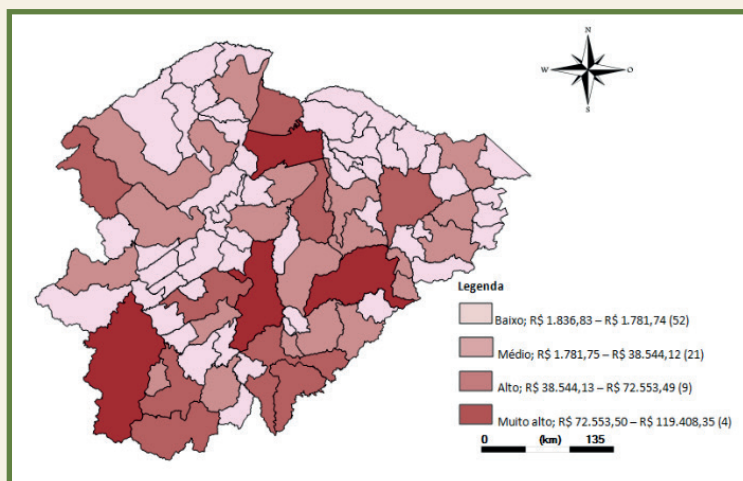
O aumento gradual também ocorreu em outros municípios integrantes da região intermediária, em outros setores, como Janaúba (pesca, aquicultura e serviços relacionados à indústria de alimentos e bebidas), Bocaiuva (produtos de lavoura permanente, criação de aves, silvicultura e extração vegetal), Jaíba (cultivo de cana-de-açúcar e de outros produtos ligados à lavoura permanente), Várzea da Palma (produção na metalurgia e serviços industriais de utilidade pública), e Grão Mogol (criação de suínos e geração de hidroeletricidade) (Fundação João Pinheiro, 2020, p. 5).

Na região intermediária estudada, há uma mescla de atividades econômicas – agricultura, pecuária, produção de ferro, energia elétrica, gás natural, construção, comércio varejista e atacadista, transporte, alojamento e alimentação, planos financeiros (seguros, previdência e intermediação financeira) e atividades imobiliárias – que se sobressaem em graus diferentes, pois dependem das infraestruturas locais e dos investimentos governamentais complementares para que essas atividades permaneçam em determinada região (Fundação João Pinheiro, 2020, p. 5).

Essa observação explica o histórico de concentração das atividades econômicas em cada município: mesmo que haja uma apresentação diversificada de atividades, alguns municípios da região intermediária mantêm forte concentração das atividades econômicas no setor agropecuário. No decorrer dos anos de análise, nos municípios em destaque da região intermediária – como Montes Claros, Pirapora, Janaúba, Bocaiuva e Várzea da Palma – os valores percentuais do setor produtivo agropecuário correspondem a uma parcela significativa do Valor Adicionado (VA)¹⁹.

Os valores adicionados de outros setores, como indústria, serviços e administração pública, também serão apresentados no decorrer desta pesquisa. A apresentação do VA Agropecuário médio (Mapa 5) demonstra os resultados da produção do setor no período de 2008 – 2018.

Mapa 5: Participação média dos municípios no VA Agropecuário (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

Na classificação da participação agropecuária, Campo Azul, Ubaí, Icarai de Minas, Ninheira, Joaquim Felício e Pintópolis estão entre os 52 municípios que se classificam com VA Agropecuário bai-

¹⁹ O Valor Adicionado (VA) dos setores econômicos de um município corresponde ao valor do Produto Interno Bruto menos os impostos líquidos advindos de subsídios. A preferência de apresentação do VA setorial se dá pela impossibilidade de cálculo do PIB por setor, já que não há informações de impostos e subsídios desagregadas por setor (Fundação João Pinheiro, 2020).

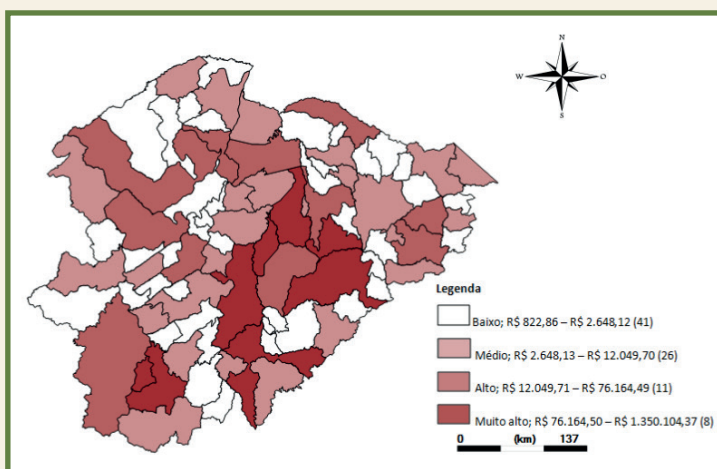
xo. Na classificação média, encontram-se Botumirim, Francisco Dumont, Porteirinha, Manga e São João do Paraíso.

Entre os resultados altos, destacam-se nove municípios, dentre eles, Bocaiuva, Rio Pardo de Minas, Lassance e Várzea da Palma. Na última classificação – muito alto – estão quatro municípios: Buritizeiro, Montes Claros, Grão Mogol e Jaíba.

Em suma, o conjunto de resultados apresentados pelos VAs dos anos de 2008–2018 demonstram que o VA da atividade agropecuária dos municípios localizados no centro e sul do conglomerado não apresenta um retorno monetário alto, mesmo que o PIB destaque uma alta concentração de participação desses municípios. Isso ocorre porque essa atividade gera pouco valor agregado econômico para a região.

A participação industrial corresponde ao valor gerado pelo setor, descontados os bens e serviços consumidos no processo produtivo. O Mapa 6 demonstra a participação média do VA Industrial na Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, no período de 2008–2018.

Mapa 6: Participação média dos municípios no VA Indústria (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

Para o VA do setor industrial, 41 municípios estão classifica-

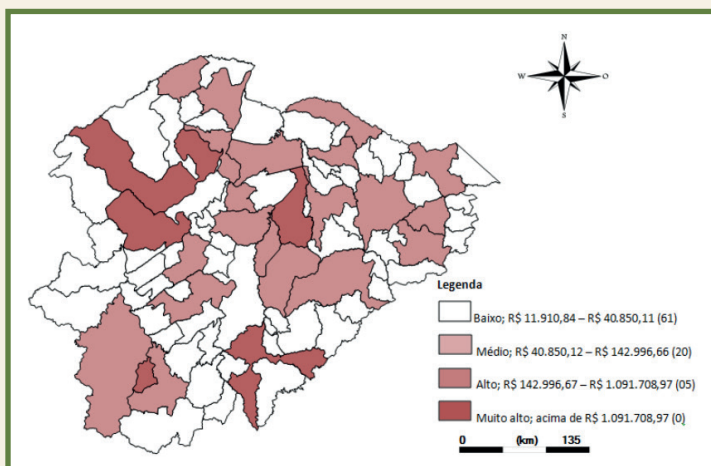
dos com resultados baixos, como: Bonito de Minas, Buritizeiro, Cônego Marinho, Juvenília, Ponto Chique e Joaquim Felício. Na classificação média estão 26 municípios, dentre eles: São João do Paraíso, Ninheira, Lassance, São Romão e Bonito de Minas.

Com resultados altos, encontram-se 11 municípios, destacando-se, entre eles, Francisco Sá e Porteirinha. Na classificação dos resultados muito altos, estão oito municípios: Montes Claros, Capitão Enéas, Riacho dos Machados, Bocaiuva, Pirapora, Várzea da Palma, Grão Mogol e Janaúba.

No período de 2008–2018, verifica-se que o centro do conglomerado também apresenta o maior grau de contribuição no setor. Municípios como Montes Claros, Francisco Sá, Capitão Enéas e Janaúba obtiveram resultados constantes no decorrer dos anos, o que indica uma alta concentração contributiva na Região Intermediária do Norte de Minas. Os municípios que estão mais distantes do centro do conglomerado alteraram sua participação no decorrer do período, significando que a concentração dessa atividade é mais forte nos municípios localizados no centro do conglomerado.

Considerando que o valor adicionado é a relação entre o que foi produzido e consumido em uma atividade, o VA da administração pública é obtido pela soma dos custos (salários e contribuições sociais), entre outros impostos sobre a produção pagos por ela. Os resultados médios obtidos no setor pela Região Intermediária do Norte de Minas Gerais nos anos de 2008–2018 estão apresentados no Mapa 7.

Mapa 7: Participação média dos municípios no VA Administração Pública (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

No Mapa 7, é possível observar uma concentração de municípios na classificação média e alta (20 e 5, sucessivamente). Municípios como Pirapora, Rio Pardo de Minas, Grão Mogol, São Francisco, Salinas, Taiobeiras, Montalvânia, Monte Azul, Francisco Sá, Janaúba e Januária estão nessas classificações.

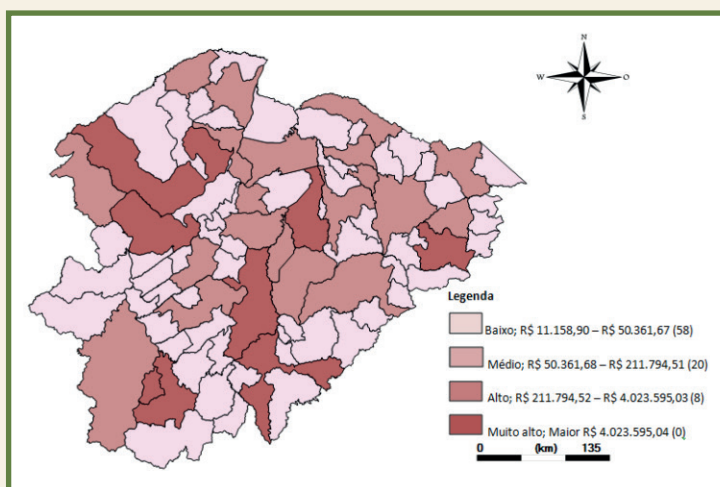
Na apresentação do VA médio das atividades de administração pública, ao longo dos anos, houve uma concentração, assim como nos setores anteriores, no centro do conglomerado norte mineiro, o que evidencia um alto grau de dependência dos municípios nesse campo, ou seja, quanto mais alta foi a apresentação desse setor, no decorrer dos anos, maior sua dependência em relação à administração pública. Isso se justifica em um estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, em que foi analisado o contexto econômico, principalmente, no terceiro triênio do período (2014-2016), em que constatou uma maior dependência desse setor.

Dessa forma, houve uma maior dependência das economias locais em relação ao setor da administração pública como importante agente no processo de geração de renda local (Fundação João Pinheiro, 2020, p. 5). Na análise do período de 2008-2018, a apresentação do VA sugere, talvez por outros motivos, uma conclusão parecida com a obtida pela Fundação João Pinheiro, havendo traços

de maior concentração de municípios dependentes da intervenção da administração pública na economia.

O VA no setor de serviços demonstra a participação do setor na economia do conglomerado da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais. Para o período de 2008–2018, o VA médio de serviços está demonstrado no Mapa 8.

Mapa 8: Participação média dos municípios no VA Serviços (2008–2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do IMRS (2021).

Na classificação do VA médio do setor de serviços, na faixa baixa, encontram-se 58 municípios do conglomerado norte-mineiro, como Novorizonte, Ibiracatu, Mamonas, Japonvar e Lontra. Na classificação média, 20 municípios se enquadram nessa faixa, dentre eles São João do Paraíso, São João da Lagoa, Vargem Grande do Rio Pardo, Luislândia e Pintópolis.

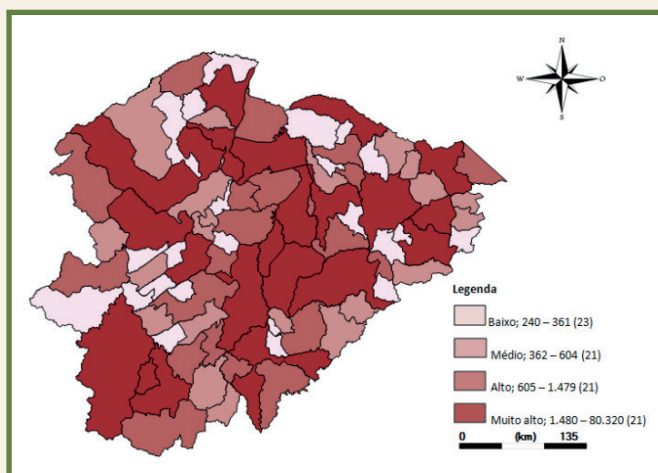
Oito municípios apresentaram colocação alta – Januária, Vargem Grande do Rio Pardo, São Francisco, Janaúba, Salinas, Montes Claros, Bocaiuva e Pirapora. No setor de serviços, durante o período de análise, nenhum município ficou classificado na categoria muito alta de contribuição.

Os dados do VA de serviços durante todo período demonstram que a atividade tem participação representativa em termos

monetários gerados na Região Intermediária do Norte de Minas, com o maior montante entre os setores analisados. Assim como as análises dos VAs dos outros setores, a concentração de municípios que não alteram sua participação, entre 2008–2018, encontra-se no centro da região. Municípios como Montes Claros e Janaúba mantêm contribuições máximas para o setor durante todo o período. As variações se concentram, basicamente, nas extremidades da região, onde ocorrem oscilações constantes de um ano para outro.

Em comparação ao desempenho setorial da região, o emprego na Região Intermediária do Norte de Minas, segundo dados do Ministério do Trabalho Emprego (MTE), por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)²⁰, apresentou saldos positivos. No decorrer dos dez anos de análise considerados neste trabalho, os municípios integrantes da região apresentaram elevação no quantitativo de contratações. Os dados abordados no Mapa 9 ilustram os resultados das admissões, os desligamentos e o número de empregos gerados no período.

Mapa 9: Emprego médio da Região Intermediária do Norte de Minas (2008-2018)

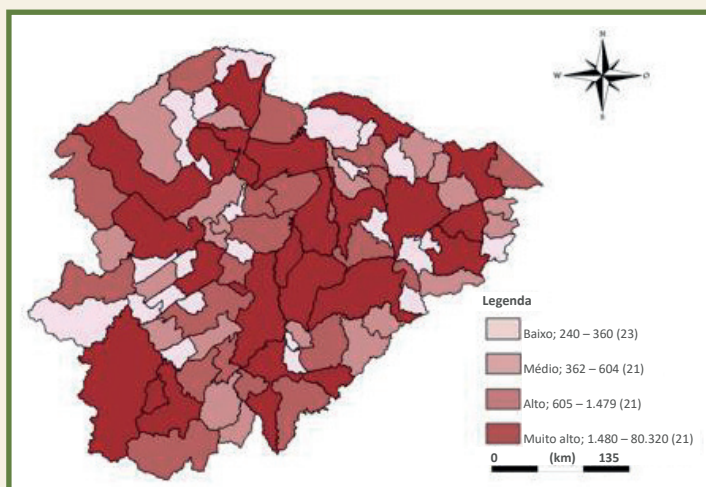


Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do CAGED/MTE e do IMRS (2020).

²⁰ Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php. Acesso em: 30 jul. 2019.

O número médio de empregos no período de análise (2008-2018) manteve-se constante. Há saldo médio positivo na geração de empregos do período, inclusive em municípios que apresentaram as menores relações de empregos médios gerados (240-376), como Serranópolis de Minas e Santa Cruz de Salinas. A maior concentração de empregos também está situada no centro da região. Municípios como Montes Claros, Bocaiuva e Francisco Sá obtiveram concentração média de emprego maior, com classificações muito altas no modelo (1.480-80.320). Aliados a esses dados, o salário médio registrou elevações na região ao longo do período de análise.

Mapa 10: Salário Médio da Região Intermediária do Norte de Minas (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do CAGED/MTE e do IMRS (2020)

Os dados do Mapa 10 indicam que a variável “salário” acompanhou o crescimento contíguo gerado pelo quantitativo de emprego, durante o período de análise. Houve maior concentração de municípios nas classificações baixa (46) e média (32) – médios intermediários – ou seja, mais de 91% dos municípios estavam nessas classificações, que apresentam salários médios de R\$ 785,00 a R\$ 1.223,79. Esse resultado pode indicar que as variáveis emprego médio e salário médio cresceram de modo desproporcional, com aumento dos empregos superior ao percentual de aumento salarial médio.

Dessa forma, as variáveis econômicas observadas no período entre 2008–2018 indicam que a Região Intermediária do Norte de Minas apresentou resultados positivos no período analisado, tanto em seus indicadores principais quanto nos fatores determinantes da economia local.

As informações das variáveis apresentadas, anteriormente, e as informações complementares sobre os tributos de competência municipal no Brasil tornam-se relevantes para esta pesquisa, uma vez que sua combinação compõe o Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública (ISDP), para demonstrar se os entes analisados apresentam, ou não, sustentabilidade de sua dívida pública.

Na análise dos resultados de variáveis, como o VA industrial, nota-se a capacidade instalada em alguns municípios da região. A análise da variável “empregos” fornece dados sobre a geração de postos de trabalho. Dessa forma, as atividades locais afetam, diretamente, o resultado do PIB municipal, e os resultados dos tributos de competência municipal arrecadados – Imposto sobre a Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN) – fornecem indicadores da capacidade arrecadatória municipal.

2.3 Tributos e contas públicas municipais da Região Intermediária do Norte de Minas

Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, art. 156, os municípios têm competência para instituir três impostos: Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão Inter Vivos de Bens Imóveis (ITBI), e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS ou ISSQN). Portanto, exceto em caso de Emenda Constitucional, não é possível instituir qualquer imposto municipal além dos três previstos na Constituição Federal.

O IPTU incide sobre os imóveis localizados nas áreas urbanas, enquanto sobre os imóveis concentrados na área rural incide o Imposto Territorial Rural (ITR), de competência privativa da União. O ITR, conforme artigo 153, § 4º, inciso I, da Constituição Federal

de 1988, é um imposto extrafiscal “que determina a fixação de suas alíquotas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas” (Alexandre, 2015, p. 948).

Mesmo que esse tributo seja de competência da União, os municípios têm algumas competências conforme determinado pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19 de dezembro de 2003, que modificou os arts. 153 e 158 no que se refere à fiscalização, à cobrança e às transferências do ITR:

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

[...]

VI – propriedade territorial rural;

[...]

§ 4º O imposto territorial rural;

[...]

I – será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas;

[...]

III – será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução ou qualquer outra forma de renúncia fiscal.

[...]

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

II – cinquenta por cento do produto de arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III (Brasil, 1988, arts. 153 e 158).

Desse modo, o dispositivo legal faculta aos municípios fiscalizar e cobrar o ITR, tendo direito, nesse caso, a 100% do valor da arrecadação. Quando a cobrança e a arrecadação são realizadas pela União, diretamente, ou por intermédio de outros órgãos, 50% do valor do imposto é destinado ao município no qual o imóvel gerou o fato precedente.

O IPTU, por sua vez, além de possuir características, predominantemente, fiscais, é uma “importante fonte de arrecadação municipal, sem prejuízo da sua excepcional utilização extrafiscal [...]”, conforme determinado pelo art. 182, § 4º, inciso II, da Constituição Federal (Alexandre, 2015, p. 948).

A Emenda Constitucional n.º 29/2000 autorizou que as alíquotas do IPTU sejam progressivas em razão do valor do imóvel. Alexandre (2015, p. 948-949) descreve que essa prática já era aplicada antes da autorização expressa, argumentando que “seria presumível que os imóveis mais valiosos pertencessem a pessoas com maior capacidade contributiva, de forma que a progressividade da alíquota seria uma maneira de tornar a incidência tributária mais isonômica”.

No que tange à progressividade das alíquotas com base no valor do imóvel, esta só é legítima a partir da EC n.º 29/2000, cujo objetivo é fiscal, pois, quando aumentam as alíquotas incidentes sobre os imóveis mais caros, aumenta a arrecadação municipal, exigindo mais de quem pode pagar; e deve ater-se à razoabilidade para que não se configure como efeito de confisco, explicitamente, vedado pela Constituição Federal de 1988, consoante o art. 150, inciso IV. Para garantir que o objetivo constitucional não seja prejudicado pela concessão de benefícios fiscais, o § 3º da Constituição também veda a concessão de isenções e de anistias referentes à tributação progressiva do imóvel.

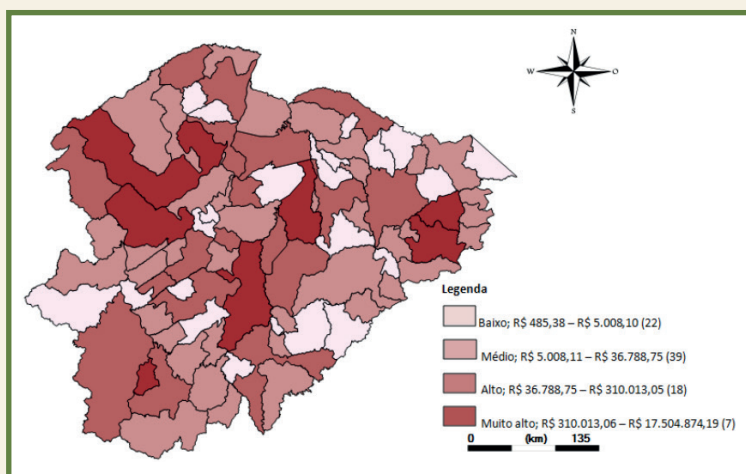
Conforme texto constitucional, no art. 182, § 4º, é facultado ao poder público municipal, exigir, nos termos de lei específica incluída no Plano Diretor Municipal, que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado, ou não realizado, implemente seu aproveitamento, adequadamente. Nos casos em que isso não ocorra, o dispositivo prevê a aplicação de medidas sucessivas.

A cobrança de alíquotas diferentes para imóveis utilizados para fins diversificados é justificável. Podem existir tabelas distintas para imóveis residenciais e comerciais, e as alíquotas do imposto podem variar tanto de acordo com a finalidade do imóvel quanto com sua localização, criando, por exemplo, alíquotas diferentes para o IPTU em bairros de classe alta, média e baixa (Alexandre, 2015, p. 953).

O fato gerador previsto no art. 32 do Código Tributário Nacional (CTN) consiste na propriedade, no domínio útil ou na posse do bem imóvel por natureza ou acessão física – conforme definido em lei civil – localizado na zona urbana do município. A base de cálculo do imposto corresponde ao valor venal do imóvel, ou seja, ao seu provável valor de mercado, consideradas todas as suas características.

Considerando todas essas disposições, a cobrança do pagamento do IPTU tem início no lançamento realizado pela autoridade administrativa, que utiliza as informações de que dispõe sobre as propriedades imóveis do município. “Até o momento em que é notificado, o sujeito passivo não participa do procedimento de lançamento, pois não elabora declarações nem antecipa quaisquer valores” (Alexandre, 2015, p. 957). Ou seja, como cada município é responsável por realizar o lançamento e a cobrança, nem sempre o próprio lançamento é realizado, assim como os ajustes progressivos ou as diferenciações por áreas. De todo modo, as atribuições legais dos municípios são definidas com o intuito de conferir maior autonomia nos mecanismos de lançamento e cobrança.

Mapa 11: IPTU médio da Região Intermediária do Norte de Minas (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do SICONFI (2020).

Nas classificações dos resultados do IPTU médio do período, nas faixas baixa e média, mais de 70% dos 86 municípios do conglomerado se enquadram nessa colocação. Dentre esses, estão: Níneira, Lontra, Japonvar, Itacambira, Lassance, São Romão, Olhos D’Água, Monte Azul e Vargem Grande do Rio Pardo.

Nos resultados altos (R\$ 36.788,75 - R\$ 310.013,05), foram classificados 18 municípios, como Rio Pardo de Minas, Varzelândia, Manga e Bocaiuva. Na última classificação (muito alto), estão os municípios de Montes Claros, Pirapora, Salinas, Taiobeiras, Janaúba,

Januária e São Francisco.

Ao analisar os montantes de arrecadação dos municípios no decorrer do período, verifica-se que há uma desproporção na arrecadação: as maiores concentrações também estão nos municípios mais próximos do centro do conglomerado, como Montes Claros, São Francisco, Porteirinha e Jaíba. Como cada ente é responsável pela instituição de alíquota, cobrança e arrecadação, essa autonomia pode ser um motivo para a discrepância monetária observada por alguns municípios no decorrer dos anos. Dessa forma, torna-se compreensível que alguns municípios, como Januária e Janaúba – apesar de estarem próximos do centro do conglomerado – apresentem, em alguns anos, arrecadação nula ou registros patrominiais incompletos sobre seus resultados anuais.

O segundo imposto municipal, o Imposto sobre a Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis (ITBI), é cobrado sobre a transmissão *inter vivos*, por ato oneroso ou gratuito. Existe, ainda, o Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), de competência estadual, que incide, exclusivamente, sobre a transmissão de bens imóveis e de direitos relativos a eles, conforme os arts. 35 a 42 do CTN. Entretanto, para o CTN, trata-se de um único imposto, o ITBI.

Para Alexandre (2015, p. 880), como o CTN trata o ITBI e o ITCMD como imposto único, a interpretação deve ser realizada à luz constitucional, que separa o ITCMD – de competência estadual, sujeito à incidência de título gratuito (*causa mortis* e doação) – do ITBI – de competência municipal, relativo às transmissões a título oneroso – ambos com finalidade fiscal.

Constitucionalmente, o art. 156, inciso II, descreve que o ITBI incide sobre a transmissão, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis por natureza, ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos da sua aquisição. Estão excluídas do campo de incidência as transmissões de direitos reais de garantia – penhor, hipoteca e anticrese.

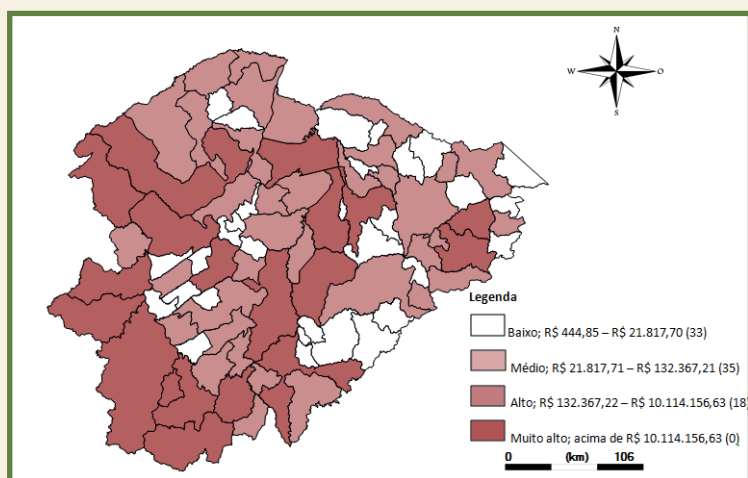
Por fim, como esse imposto incide somente sobre a transferência de bens imóveis e dos direitos relativos a estes, o imposto compete ao município onde o bem está situado, independentemen-

te, do domicílio do proprietário. Como exemplo: “Assim se um imóvel está localizado em Belo Horizonte – MG, pertence a um proprietário domiciliado em Unaí – MG, é alienado a alguém domiciliado em Goiânia – GO, o imposto caberá a Belo Horizonte, município da situação do bem” (Alexandre, 2015, p. 962).

A base de cálculo do ITBI, conforme o art. 38 do CTN, é o valor venal dos bens ou direitos transmitidos; o contribuinte do imposto, nos termos do art. 42 do CTN, é qualquer uma das partes da operação tributada, como dispuser a lei. Dessa forma, subentende-se que o legislador municipal tem autonomia para definir quem será o contribuinte do ITBI, desde que o imposto recaia sobre uma das partes da operação.

Diferentemente do IPTU, o ITBI é lançado pela administração pública por declaração, ou seja, o próprio sujeito passivo presta a declaração do fato gerador para que o recolhimento assim ocorra. “Eventuais omissões do sujeito passivo no dever de prestar informações podem ensejar, respeitando o prazo decadencial, o lançamento de ofício do tributo devido” (Alexandre, 2015, p. 967). Isso significa que, em alguns casos, mesmo que o sujeito passivo não declare o fato gerador do ITBI, a autoridade administrativa pode efetuar o lançamento de ofício do tributo para que o sujeito passivo realize o recolhimento.

Mapa 12: ITBI médio da Região Intermediária do Norte de Minas (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do SI-CONFI (2020).

O Mapa 12 apresenta os resultados do ITBI médio da região, durante o período de 2008–2018. Os 86 municípios obtiveram classificações baixas (33), médias (35) e altas (18), sem que nenhum município obtivesse classificação muito alta.

No que se refere aos valores arrecadados do ITBI na região, nos anos em estudo, os dados demonstram valores elevados em alguns municípios. O imposto é cobrado a partir da transmissão *causa mortis* a título oneroso; caso não haja esse fato gerador, o município apresenta resultados zerados. O cálculo baseia-se no valor venal do bem – o mercado dita o preço mínimo de venda, sobre o qual incide o percentual de cobrança do imposto. Municípios como Bocaiuva, Buritizeiro, Janaúba, Janaúria, Montes Claros e São Francisco apresentaram elevados valores arrecadatários no período de estudo.

O último imposto de competência municipal, conforme o art. 156, inciso III, da Constituição Federal, é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), que incide sobre a prestação de serviços. O conceito sobre prestação de serviços é definido pelo Código Civil, e a lei tributária não pode alterar sua definição, conteúdo e alcance, conforme o art. 110 do CTN: o ISS “é o terceiro imposto em que o legislador constituinte repartiu o que os sistemas tributá-

rios mais racionais denominam de imposto sobre o valor agregado (IVA)” (Alexandre, 2015, p. 969).

Como dito anteriormente, o ISS está listado no rol de impostos municipais pelo art. 156, inciso III, que exclui, tacitamente, de sua competência, o ICMS – imposto estadual disposto no art. 155, inciso II. “Assim, ressalvados os serviços constitucionalmente colocados sobre o campo de incidência do ICMS (comunicação e transporte interestadual e intermunicipal), qualquer serviço pode ser tributado pelos Municípios, desde que definidos em lei complementar” (Alexandre, 2015, p. 968).

A finalidade do ISS é fiscal. Dessa forma, constitui importante fonte de recursos para a continuidade das atividades financeiras do município – ainda que nem sempre seja a de maior expressão arrecadatória, pois, por ser tributo de competência municipal, os próprios municípios poderiam estipular alíquotas irrisórias com o objetivo de atrair empresas a se instalarem no local. O problema é que os municípios realizavam essa prática e entravam em guerra fiscal, o que gerava um efeito manada nos demais municípios, que também reduziam suas alíquotas com o objetivo de atrair empresas e as estimulavam a mudar suas sedes em busca de menor carga tributária. “Notou-se, por exemplo, que Municípios da região metropolitana de São Paulo reduziram a alíquota do ISS para 0,5% (meio ponto percentual), o que equivalia a um décimo do que era cobrado na Capital” (Alexandre, 2015, p. 970).

Em busca de inibir essa prática, a Emenda Constitucional n.º 37/2002 estipulou regras para que o Congresso Nacional pudessem restringir a autonomia municipal no exercício referente ao tributo, ao definir alíquotas mínimas para a cobrança do ISS. Ao estabelecer percentuais mínimos, a EC restringia as perdas intrínsecas para os municípios que adotavam essa prática, pois, dificilmente, conseguiriam manter também a qualidade dos serviços prestados por tempo prolongado.

O fato gerador, conforme o art. 1º da Lei Complementar n.º 116/2003, é a prestação de serviços. O rol de serviços constante no dispositivo legal é taxativo. A cobrança ocorre mesmo que esses serviços não sejam atividades preponderantes do prestador. Outras determinações, ressaltadas nos parágrafos seguintes do art. 1º são:

§ 1º. O imposto incide também sobre o serviço proveniente do exterior do País ou cuja prestação se tenha iniciado no exterior do País.

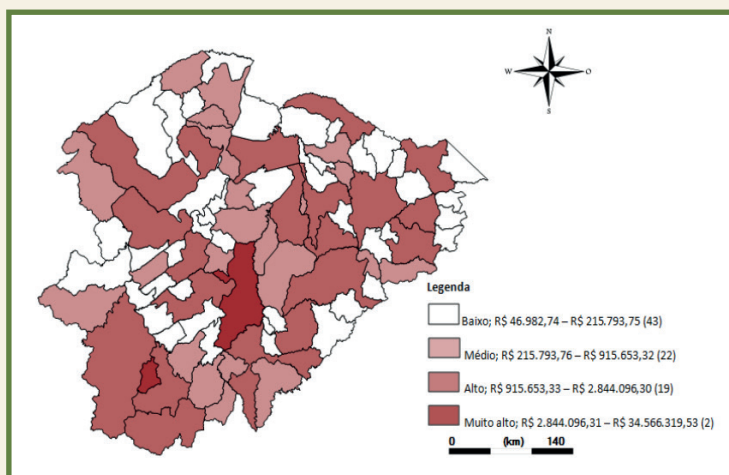
§ 2º. Ressalvadas as exceções expressas na lista anexa, os serviços nela mencionados não ficam sujeitos ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ainda que a sua prestação envolva fornecimento de mercadorias.

§ 3º. O imposto de que trata esta Lei Complementar incide ainda sobre os serviços prestados mediante a utilização de bens e serviços públicos explorados economicamente mediante autorização, permissão ou concessão, com o pagamento de tarifa, preço ou pedágio pelo usuário final do serviço.

§ 4º. A incidência do imposto não depende da denominação dada ao serviço prestado (Brasil, 2003, art. 1º, §§ 1º–4º).

A base de cálculo do ISS, conforme o art. 7º da LC n.º 116/2003, é o preço do serviço prestado, e o art. 5º determina o contribuinte como o próprio prestador do serviço. O lançamento para a cobrança pública é realizado por homologação: o próprio sujeito passivo se encarrega do cálculo e realiza o pagamento do tributo, sem verificação prévia da autoridade administrativa. No entanto, em caso de erro, cabe à autoridade administrativa “verificar a correção do procedimento e, se for o caso, homologá-lo, podendo, ainda, lançar de ofício as diferenças porventura devidas” (Alexandre, 2015, p. 973).

Mapa 13: ISS médio da Região Intermediária do Norte de Minas (2008-2018)



Fonte: Elaborado pela autora por meio do *software* IpeaGeo com dados do SI-CONFI (2020).

Nos resultados médios do ISS, assim como a média do ITBI, os municípios se dividiram entre resultados baixos (43), médios (22), altos (19) e muito altos (2). Os municípios classificados como muito alto foram Montes Claros e Pirapora, sendo que Montes Claros apresentou a maior arrecadação do tributo na região.

O ISS gerado é cobrado de acordo com os serviços prestados no município. No decorrer dos anos analisados, os municípios com maiores valores arrecadados em relação ao ISS foram Bocaiuva, Buritizeiro, Grão Mogol, Janaúba, Lassance, Montes Claros, Pirapora, Salinas, São João da Ponte, São João do Paraíso, Taiobeiras e Vár-

zea da Palma. Pelos resultados, subtede-se que a concentração de prestação de serviços nesses municípios é elevada, o que resultou em alto valor arrecadado para os entes no período.

Além desses impostos de competência municipal, há repartições de outros impostos previstos, constitucionalmente, como Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), em que a metade do valor arrecadado pelo Estado é destinada aos municípios onde estão licenciados os veículos, conforme o art. 158, inciso III, da Constituição Federal de 1988. “Em outras situações, os recursos a serem repartidos são destinados a um fundo de participação, cujas receitas são divididas entre os beneficiários, seguindo os critérios legais e constitucionais previamente definidos” (Alexandre, 2015, p. 980).

As repartições das receitas tributárias são realizadas direta ou indiretamente. A distinção reside em o ente receber o recurso sem qualquer intermediário e fora de fundos constitucionais – repasse direto (ex: IPVA) – ou quando passa por intermediários ou por meio de fundos – repasse indireto (ex: IPI e IR).

As determinações constitucionais de repartição direta estão descritas nos arts. 153, § 5º, 157 e 158; já as indiretas, referentes aos fundos de participação, estão no art. 159, inciso I, alíneas *a*, *b* e *c*. Os tributos vinculados, como as taxas ou as contribuições de melhoria – que consistem em contraprestação de atividade estatal, diretamente, relacionada ao contribuinte – não estão sujeitos à repartição. Isso porque “não faria sentido, por exemplo, a União repartir a receita obtida com a cobrança de uma contribuição de melhoria decorrente de uma obra realizada integralmente com recursos federais” (Alexandre, 2015, p. 981).

Quanto aos empréstimos compulsórios, também não há obrigatoriedade de repartição das receitas, assim como ocorre com as contribuições especiais do art. 149 da CF/1988 e a contribuição de iluminação pública, art. 149-A. A Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE), advinda da Emenda Constitucional n.º 42/2003, está sujeita à repartição. Esta recai sobre as atividades de importação e comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e derivados e gás combustível. A CIDE sobre combustíveis, referida no art. 177, § 4º, da Constituição Federal, tem 29% de sua arrecadação destinada aos Estados, e estes devem entregar 25% do

montante arrecadado aos municípios (art. 159, inciso III, CF/1988).

Conforme o art. 158, inciso I, da CF/1988, pertencem aos municípios os recursos da arrecadação do imposto da União sobre a renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por estes, suas autarquias e pelas fundações que os instituírem e os mantiverem. “Assim, se uma autarquia integrante da administração indireta do Município de Belém retiver imposto de renda na fonte incidente sobre um rendimento pago a pessoa que lhe prestou serviço, o valor retido pertencerá ao ente instituidor da Autarquia (o município de Belém)” (Alexandre, 2015, p. 986).

Diante da complexidade do ordenamento tributário brasileiro, os recursos originários ou oriundos de repasses objetivam assegurar a autonomia financeira e política dos entes federativos. Com essa pretensão, o art. 160 veda a retenção, ou qualquer restrição, à entrega ou ao emprego dos recursos aos entes, já que o arbitramento de repasses compromete a eficácia pública. Ressalta-se que, no inciso II do art. 160, a vedação não se condiciona ao cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde e educação, por exemplo.

Além dos tributos, os entes podem também realizar arrecadações através de taxas e contribuições de melhoria, sendo essas competências residuais, ou remanescentes, não atribuídas à União e aos Estados. A cobrança das taxas sobre determinados serviços públicos, na verdade, são preços públicos cobrados para obtenção de algo específico que o órgão público detém, por exemplo, as cópias dos documentos, a expedição de alvarás e laudos técnicos (BNDES, 2001, p. 31).

As taxas mais comuns de cobrança são as de limpeza, conservação de vias, combate a incêndios, iluminação pública, anúncios e licença de funcionamento. Conforme afirmação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (2001, p. 31), normalmente, as taxas cobradas pelos municípios apresentam valores baixos quando comparadas a outros tributos, e sua representatividade na receita, consequentemente, é inexpressiva. “A principal ação a ser feita para o crescimento das taxas é cobrá-las pelo custo real dos serviços a que se destinam” (BNDES, 2001, p. 32). De fato, essa medida contribui para que a cobrança seja atribuída, de forma

justa, ao serviço prestado e para que as alíquotas cobradas possam apresentar melhor contribuição arrecadatória local.

Como as taxas municipais apresentam pequena representação arrecadatória, as contribuições de melhoria apresentam resultado ainda menor. Segundo apresentação do BNDES (2001, p. 33), apenas 1% da receita tributária dos municípios brasileiros é apresentado pela contribuição de melhoria. O fato gerador da contribuição de melhoria consiste na valorização do imóvel por realização de uma obra pública. O art. 81 do CTN também aborda que, além da valorização imobiliária condizer para o pagamento da contribuição, a cobrança limita-se ao valor da despesa total pública realizada e ao limite individual do acréscimo de valor.

Esse acréscimo de valor é a valorização obtida pelo imóvel com o beneficiamento da obra pública. Para a base de cálculo da contribuição de melhoria, não é estipulada uma alíquota, fixando “uma parcela do custo da obra a ser rateada entre os proprietários dos imóveis beneficiados proporcionalmente aos respectivos ‘fatores individuais de valorização’” (Alexandre, 2015, p. 114). Por exemplo, a proximidade do local à obra pública realizada pode ser aplicada para a cobrança da contribuição de melhoria, ou seja, quanto mais perto o imóvel estiver da obra pública, maior será, consequentemente, sua valorização e maior será a contribuição de melhoria desse imóvel.

Normalmente, a contribuição de melhoria cobrada nos municípios é a de pavimentação de ruas (BNDES, 2001, p. 34). Nesse caso, a prefeitura apresenta a sugestão técnica de pavimentação e, com acordo da população, custeia a obra pública, sendo a mesma, posteriormente, cobrada, proporcionalmente, dos moradores. Esses mecanismos são beneficiadores, pois também apresentam melhores aplicações locais de engajamento público com os munícipes.

Construção do índice e seus resultados



Conclusão

Este capítulo mostrou que as contas públicas dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas estão, diretamente, ligadas às características econômicas da região e à forma como os governos administram seus recursos. A baixa capacidade de arrecadação própria e a alta dependência de transferências tornam esses municípios mais vulneráveis a mudanças econômicas e políticas. Além disso, os ciclos políticos podem influenciar decisões que impactam, diretamente, o equilíbrio das contas públicas.

Compreender esses fatores é essencial para avaliar a sustentabilidade financeira dos municípios e entender os desafios enfrentados na gestão pública regional. Partiremos agora para os procedimentos metodológicos adotados para a criação do índice e os resultados observados no período, apresentados no capítulo 3.

Este capítulo explica como calcular e interpretar o índice, ou seja, descreve quais dados foram utilizados, quais métodos foram aplicados e quais etapas foram seguidas para alcançar os resultados do estudo. O objetivo principal foi construir um Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública (ISDP) para analisar a situação financeira dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, entre os anos de 2008 e 2018.

Para a construção dos indicadores e, posteriormente, do ISDP, os dados são derivados de análise financeira sobre os demonstrativos contábeis públicos, indicadores construídos pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), indicadores estabelecidos pela Portaria n.º 501, de 23 de novembro de 2017 (endividamento e poupança corrente) e indicadores construídos pelo Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS).

Os indicadores foram elaborados a partir da análise financeira dos demonstrativos públicos disponibilizados, obtidos pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SI-CONFI), vinculado ao Tesouro Nacional (2020), e calculados em observação à análise metodológica de Nascimento (2017), conforme apresentados no Quadro 1:

Quadro 1: Indicadores obtidos pelos demonstrativos públicos

Indicador	Fórmula	Interpretação
Capacidade Gerar Poupança	$\frac{\text{Receitas Correntes} - \text{Despesas Correntes}}{\text{Receitas Correntes}}$	Mede a economia no orçamento. Quanto maior for o resultado, melhor será sua capacidade de gerar poupança.
Execução Orçamentária de Capital	$\frac{\text{Receitas de Capital}}{\text{Despesas de Capital}}$	Mede o grau de capitalização ou descapitalização. Indicadores menores que 1 apresentam capitalização, ou seja, pagamento total das despesas de capital e resquício utilizado para pagamento de despesas correntes.
Resultado da Execução Orçamentária	$\frac{\text{Receita Orç.Total}}{\text{Despesa Orç.Total}}$	Mede o resultado total do exercício. Resultados maiores que 1 são considerados os mais adequados.
Resultado Patrimonial Acumulado	$\frac{\text{Ativo Real}}{\text{Passivo Real}}$	Mede a existência de superávit ou déficit patrimonial. Resultados deficitários apresentam incapacidade do órgão na quitação das dívidas.

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Nascimento (2017).

Os dados para cálculo dos indicadores descritos no Quadro 1 foram extraídos, principalmente, dos demonstrativos: Balanço Orçamentário Anual e Balanço Patrimonial, consolidados no período de 2008 a 2018, abrangendo os municípios da Região Intermediária do Norte de Minas. Esses demonstrativos, publicados pelo Tesouro Nacional, apresentam dados sobre as transferências correntes destinadas a esses municípios, a fim de realizar verificação consistente das receitas que são, efetivamente, geradas e a utilização dos principais indicadores fiscais (endividamento, receita corrente líquida, poupança corrente e liquidez) publicados para mensurar a capacidade de pagamento (CAPAG) dos entes municipais, de acordo com a Portaria n.º 501, de 23 de novembro de 2017.

Os indicadores fiscais utilizados neste trabalho, correspondentes aos indicadores listados pela Portaria n.º 501/2017, foram:

Quadro 2: Indicadores fiscais da
Portaria n.º 50, de 23 de novembro de 2017

Indicador	Fórmula	Interpretação
Endividamento	$\frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Mede o total de endividamento do órgão público.
Poupança Corrente	$\frac{\text{Dívida Consolidada Bruta}}{\text{Receita Corrente}}$	Mede a geração de poupança corrente originada pelo ente em um período de tempo.

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Brasil (2017).

Na construção do indicador de endividamento, é utilizado o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao terceiro quadrimestre do último exercício, conforme determinado pelo § 2º, do art. 55, da LRF. Para o indicador de poupança corrente, as informações são os balanços anuais para obter o valor da Dívida Consolidada Bruta²¹, sendo esta composta pelo total do passivo financeiro, somado ao total

²¹ Conforme definição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), art. 29, inciso I, a dívida consolidada ou fundada é definida como “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”. Já a Dívida Consolidada Líquida, conceituada no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é definida pelo valor da dívida consolidada menos os saldos referentes às disponibilidades de caixa e aos demais haveres financeiros. Outro adendo apresentado no cálculo da dívida consolidada líquida é apresentado quando os haveres financeiros forem inferiores aos restos a pagar processados (sem os precatórios). Não deverão ser realizadas as deduções na dívida consolidada, sendo o resultado da dívida consolidada líquida o mesmo da dívida consolidada.

do passivo não financeiro, total do disponível e restos a pagar processados sobre a Receita Corrente²², dos exercícios de 2008 a 2018.

Para complementação da base de dados, foram utilizados os índices de gestão fiscal de autonomia, gastos com pessoal, liquidez e investimentos voltados para a administração pública, realizados pela Firjan, que detêm abrangência nacional e comparação anual. Como a primeira divulgação desse índice ocorreu em 2012, há necessidade de realizar o cálculo dos indicadores para os anos de 2008, 2009, 2010 e 2011, nos moldes disponibilizados pela Firjan, conforme Quadro 3.

Quadro 3: Indicadores do Índice Firjan de Gestão Fiscal

Indicador	Fórmula	Descrição
Capacidade de Financiar a Estrutura Administrativa	$\frac{\text{Receita Local-Estrutura Admin.}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Mede a capacidade de financiar a estrutura administrativa do município.
Gastos com Pessoal	$\frac{\text{Gastos com Pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Mede o grau de rigidez orçamentária conforme disposto legalmente na LRF ao orçamento.
Liquidez	$\frac{\text{Caixa-Restos a Pagar}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Mede o cumprimento das obrigações financeiras do município.
Investimentos	$\frac{\text{Investimentos}}{\text{Receita Total}}$	Mede a capacidade de gerar bem-estar e competitividade

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com Firjan (2020).

Assim como na construção dos indicadores de capacidade de gerar poupança, execução orçamentária de capital, resultado da execução orçamentária, resultado patrimonial acumulado, endividamento e poupança corrente, a base de dados para os indicadores formulados pela Firjan está contida nos demonstrativos contábeis (Balanços Financeiro e Balanço Orçamentário).

A Receita Corrente Líquida, que apresenta um indicador da capacidade fiscal do ente, foi utilizada conforme base de dados

²² A Portaria n.º 501, de novembro de 2017, apresenta, no cálculo da poupança corrente, as despesas correntes sobre a receita corrente ajustada, porém, o indicador de receita corrente ajustada considera todos os recursos recebidos pelo ente, inclusive os recursos de transferências obrigatórias por determinação legal, como o FUNDEB. Como o objetivo desse trabalho é verificar a sustentabilidade da dívida pública local, não foram considerados os repasses legais obrigatórios, cujo fato gerador não tenha advindo da atividade local.

contida no IMRS, em conjunto com a Fundação João Pinheiro. Do IMRS, também foram utilizados os dados sobre a renda **média** municipal, o grau de investimento em proporção da despesa total, a Receita Corrente Líquida por habitante, o Índice de Desenvolvimento Econômico e Tributário (IDTE), o gasto per capita total (valor dos gastos totais orçamentários apresentados nas prestações de contas anuais), o custeio da máquina proporcional à Receita Corrente Líquida municipal, mínimo da educação, mínimo da saúde e convênio proporcional à Receita Corrente Líquida municipal.

As hipóteses, previamente, estabelecidas baseiam-se na averiguação de que os municípios integrantes da Região Intermediária do Norte de Minas são sustentáveis no que se refere às suas contas públicas, assim como essa sustentabilidade apresenta grau de atrelamento significativo com o crescimento econômico dessa região, no que é relativo à evolução das variáveis de emprego e renda. O enfoque teórico procura verificar como a sustentabilidade das contas públicas da região intermediária se apresenta, se em perspectiva teórica ricardiana (posicionamento liberal sobre o efeito positivo da não intervenção estatal) ou em fundamentação keynesiana, em que o gasto, independentemente do volume de receita, permite eficácia do setor público no processo de crescimento econômico.

Para essa averiguação, foram utilizadas as variáveis de salário médio e os empregos formais, no período de 2008 a 2018, extraídos do CAGED, vinculado ao MTE. O conjunto de variáveis observadas nesse levantamento foi utilizado para análise e confecção do Índice de Sustentabilidade das Contas Públicas dos municípios componentes da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais. Diante disso, para uma melhor visualização, o Quadro 4 apresenta todos os indicadores utilizados nesta pesquisa e suas respectivas fontes:

Quadro 4: Indicadores totais usados na pesquisa

Indicador	Fonte de Dados
Capacidade de Gerar Poupança	Tesouro Nacional
Execução Orçamentária de Capital	
Resultado da Execução Orçamentária	
Resultado Patrimonial Acumulado	
Resultado Patrimonial Líquido	
Endividamento	

Indicador	Fonte de Dados
Poupança Corrente	Tesouro Nacional/IMRS
Capacidade de Financiar a Estrutura Administrativa	
Gastos com Pessoal	
Liquidez	
Renda média	IMRS
Grau de Investimento proporção Despesa	
Receita Corrente Líquida por habitante	
IDTE	
Gasto <i>per capita</i> total	CAGED/TEM
Custeio da Máquina/RCL	
Mínimo na Educação	
Mínimo na Saúde	
Convênio/RCL	
Salário Médio	
Empregos Formais	

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os indicadores e fontes utilizados nesta pesquisa (2020).

Em relação à classificação da pesquisa, no que se refere à abordagem do problema, esta pesquisa apresenta caráter quantitativo e qualitativo. O método quantitativo é aplicado quando há possibilidade de escolha de medidas quantificáveis de variáveis, a partir de amostras de uma população. O método qualitativo trabalha com valores correspondentes não quantificáveis, apresentados pela amostra estudada.

O suporte bibliográfico para este trabalho está baseado no conceito de sustentabilidade aplicado à dívida pública de órgãos governamentais, como o Ministério da Fazenda e o Senado Federal. Para a base da teoria econômica, este estudo apresenta autores precursores do pensamento ortodoxo – utilizando o pensamento de David Ricardo como principal referência – e dos heterodoxos, com base nos pressupostos de origem keynesiana, além de outros autores que sintetizam o contexto econômico histórico das duas linhas de pensamento.

Com base nos pressupostos abordados sobre o crescimento econômico e nas relações que lhe auferem, o crescimento econômico constitui-se quando há alterações nos fatores que influenciam o PIB, como o consumo da população, o nível de investimentos privados e os gastos do governo. Nessa ótica, pretende-se verificar, nos

gastos governamentais, como as políticas públicas influenciam, diretamente, no crescimento econômico da localidade estudada e se há sustentabilidade aplicada aos seus gastos. Dessa forma, quando o governo utiliza a gestão sustentável de suas dívidas, controlando a destinação de sua arrecadação para realizar gastos na aplicação de políticas públicas ou para manutenção de suas atividades diárias, sem, necessariamente, dispor de financiamentos para tanto, está aplicando a sustentabilidade de suas dívidas, além de influenciar a variação de seu PIB.

Em diálogo com outras bases teóricas inseridas neste trabalho, faz-se necessária a menção a autores complementares, como Matias-Pereira (2012) e Piscitelli (2014), que enfatizam a importância do Estado e o contexto das finanças públicas, aplicado ao campo econômico e governamental, e aspectos relacionados à sustentabilidade das contas públicas. Além dos citados, outros autores que possuem pensamento teórico relevante também são citados neste estudo.

Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, esta pesquisa apresenta características da pesquisa documental e utiliza relatórios contábeis disponibilizados pelo Tesouro Nacional, referentes ao período de 2008 a 2018, além de outros dados secundários para complementação das variáveis que são tratadas para a criação do ISDP – como os dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro/IMRS e os dados secundários da Relação Anual de Relações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

A partir da coleta dos dados mencionados, com especial atenção às características de relevância ao objeto de estudo, foi criado o ISDP dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais para medir o desempenho de cada município componente do conglomerado, de acordo com os aspectos contábeis e fiscais. O indicador é construído a partir de *software* de análise estatística, utilizando a técnica de estatística multivariada – análise fatorial – e, posteriormente, padronização de todos os indicadores selecionados, transformando-os em índices que variam de 0 a 1.

3.1 Análise fatorial

Para organizar todas essas variáveis e identificar quais as mais importantes, utilizou-se técnica estatística chamada análise fatorial. Esse método reduz a quantidade de variáveis e identifica padrões entre elas. Assim, a análise agrupa indicadores que têm o comportamento semelhante dentro do modelo escolhido. A técnica rotação Varimax foi a técnica utilizada na análise fatorial. Essa técnica organiza os dados, deixando claro quais variáveis tem maior peso no modelo para, posteriormente, calcular o índice. Dessa forma, é possível identificar quais indicadores escolhidos influenciam a sustentabilidade da dívida pública da região. Para realizar o cálculo do ISDP dos municípios componentes da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, é utilizado o seguinte modelo:

$$X_i = a_{ij}f_j + \varepsilon_i, \quad (1)$$

No qual $X_i = (X_{1i}, X_{2i}, X_{3i}, \dots, X_{pi})^t$ (é um vetor transposto de variáveis observáveis aleatórias; $f_j = (f_{1j}, f_{2j}, f_{3j}, \dots, f_{pj})^t$ é um vetor transposto ($r < p$) de variáveis não observáveis ou de fatores; é uma matriz ($p \times r$) de coeficientes fixos denominados cargas fatoriais; $\varepsilon_i = (\varepsilon_{1i}, \varepsilon_{2i}, \varepsilon_{3i}, \dots, \varepsilon_{pi})^t$ é um vetor transposto de erros aleatorizados.

Na construção do ISDP, foi feita a estimativa da proporção da variância explicada pelos fatores extraídos e a respectiva rotação de tais fatores, conforme a metodologia proposta. Cardoso e Ribeiro (2015, p. 352) descrevem que “por definição, o escore fatorial irá situar cada observação no espaço dos fatores comuns, de modo que, para cada fator f_j o i -ésimo extraído é definido por F_{ij} e pode ser expresso por”:

$$F_{ij} = \sum_{i=1}^n b_{ij} X_{ij}, \text{ com } j = 1, 2, \dots, p, \quad (2)$$

Em que b_j são os coeficientes dos escores fatoriais e X_{ij} são as p variáveis observáveis.

Esta pesquisa se atenta a examinar as comunalidades e o grau de correlação no modelo apresentado, no período de 2008 a 2018. A quantia de variância explicada pela solução fatorial em cada ano não seria a mais adequada, uma vez que as variáveis alternam a significância de forma constante na década analisada. Como alternati-

va, Hair Junior *et al.* (2009, p. 121) direcionam a análise para os resultados das comunalidades como forma de verificar se as variáveis indicam algum grau de correlação no modelo.

Após a extração dos fatores, a mensuração do ISDP foi dividida em duas etapas: a primeira constitui um IDSP que tem como base de referência o melhor ISD dos municípios da região escolhida para este estudo. A definição do ISD é mensurada pela fórmula:

$$ISDP_i = \sum_{j=1}^p \frac{\sigma_i^2}{\sum \sigma_j^2} F_{ij}^* \quad (3)$$

Na qual o ISD é o Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública do *i-ésimo* município da região escolhida para estudo; p é o número de fatores utilizados para realizar a análise, F_{ij}^* é o *j-ésimo* escore da análise fatorial do *i-ésimo* município mineiro; $\sum \sigma_j^2$ é o somatório das variâncias explicadas pelo p fatores extraídos; e $\frac{\sigma_i^2}{\sum \sigma_j^2}$ indica a participação relativa do fator j na devida explicação da variância total apresentada pelos p fatores extraídos.

Como o processo de padronização prevê a necessidade de que os escores dos municípios apresentem uma distribuição simétrica em média zero, metade deles apresenta sinais negativos e a outra metade, sinais positivos, de modo que os municípios com menores índices parciais de sustentabilidade da dívida pública apresentam escores fatoriais negativos e aqueles com maiores índices, escores positivos. Dessa forma, para evitar que os altos escores fatoriais negativos elevem os resultados dos índices, faz-se necessária a transformação em (3), conforme demonstrado na seguinte fórmula:

$$F_{ij} = \frac{(F_{ij} - F_i^{min})}{(F_i^{max} - F_i^{min})} \quad (4)$$

Em que F_i^{min} e F_i^{max} são os valores máximos e mínimos observados para o *j-ésimo* valor interligado ao *i-ésimo* município da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais. Após obter o $ISDP_i$, será realizado o seguinte cálculo, com base na equação apresentada por Cardoso e Ribeiro (2015, p. 355):

$$ISDP_i = \left[\left(\frac{IQV_i}{IQV_i^{max}} \right) \right] \quad (5)$$

Na qual $ISDP_i$ é o valor do índice de sustentabilidade da dívida pública do i -ésimo município da região intermediária selecionada para análise, e o $ISDP_i^{max}$ o maior valor obtido para o $ISDP_i$ da i -ésima unidade espacial melhor posicionada no *ranking*.

Dessa forma, a escala máxima de padronização para o ISDP é igual a 0 (insustentabilidade) e 1 (sustentabilidade). Quanto maior for o valor obtido no que se refere ao $ISDP_p$, melhor a situação do município em termos de sustentabilidade da dívida pública. Assim, é possível não só verificar o posicionamento dos níveis de sustentabilidade da dívida pública, mas, também, observar quais municípios da Região Intermediária do Norte de Minas apresentam maior ou menor desenvolvimento do $ISDP_p$, além de permitir que sejam comparados entre si. Portanto, o $ISDP_i$ final gerou um *ranking* dos municípios do conglomerado estudado, apresentando seus níveis de sustentabilidade da dívida pública através das dimensões de classificação conforme escala sugerida por Martins e Cândido (2012, p. 10):

Tabela 1: Classificação do nível de sustentabilidade da dívida pública

Índice (0 – 1)	Nível de Sustentabilidade	Cores
0,0000 – 0,2500	Crítico	Cinza
0,2501 – 0,5000	Alerta	Vermelho
0,5001 – 0,7500	Aceitável	Amarelo
0,7501 – 1,0000	Ideal	Verde

Fonte: Adaptado pela autora, a partir de Martins e Cândido (2012).

Com isso, os municípios pertencentes à Região Intermediária do Norte de Minas Gerais foram classificados individualmente conforme estabelecido na Tabela 1 e então comparados entre si ao longo do período de análise (2008–2018). Conforme determinantes na Tabela 1, o resultado dos $ISDP_i$ entre 0,0000 e 0,2500 demonstra desempenho crítico de sustentabilidade das contas públicas; o $ISDP_i$ entre 0,2501 e 0,5000 apresenta uma situação de alerta para o município; o $ISDP_i$ entre 0,5001 e 0,7500 apresenta um desempenho ou situação aceitável de sustentabilidade da dívida pública para o município; e o $ISDP_i$ entre 0,7501 e 1,0000 apresenta um desempenho, idealmente, sustentável da dívida pública. Diante disso, a presente pesquisa buscou analisar as condições de sustentabilidade da dívida pública dos municípios da Região Intermediária do Norte

de Minas Gerais no período em referência.

A partir da construção do ISDP, procurou-se demonstrar que grande parte da região apresenta um grau considerável de sustentabilidade de suas contas públicas, assim como procurou-se indicar a correlação existente entre a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento econômico medido pelo PIB da região.

3.2 Tratamento das variáveis e resultados obtidos

Para a confecção do ISDP, foram selecionados 21 indicadores para os municípios da Região Intermediária do Norte de Minas. O critério de escolha dos indicadores utilizados para a confecção do índice está, diretamente, ligado às receitas geradas pelos municípios e às despesas incorridas com as atividades (meio e fins) desses entes. Também foram observados os indicadores de emprego e de renda dos municípios, no período de 2008 a 2018, de modo a verificar a correlação dessas variáveis no modelo. A seguir, os indicadores foram renomeados para a construção do ISDP:

Tabela 2: Lista de variáveis utilizadas na pesquisa

Código	Indicador
I1	Capacidade de Gerar Poupança
I2	Execução Orçamentária de Capital
I3	Resultado da Execução Orçamentária
I4	Resultado Patrimonial Acumulado
I5	Endividamento
I6	Poupança Corrente
I7	Capacidade de Financiar a Estrutura Administrativa
I8	Gastos com Pessoal
I9	Liquidez
I10	Investimentos
I11	Receita Corrente Líquida por habitante
I12	Renda Média
I13	Investimento proporção Despesa
I14	IDTE
I15	Gastos <i>per capita</i> Total
I16	Custeio proporção Receita Corrente Líquida

Código	Indicador
I17	Mínimo com Educação
I18	Mínimo com Saúde
I19	Convênios proporção Receita Corrente Líquida
I20	Salário Médio
I21	Empregos

Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com as variáveis utilizadas nesta pesquisa (2020).

Os indicadores listados acima foram transformados em número-índice, tendo como base para cálculo a sua variação percentual, considerando como parâmetro o maior valor obtido em cada um dos indicadores apresentados para cada um dos municípios da região, nos anos de 2008 a 2018. Um teste para determinar a adequação da amostra foi a apresentação do resultado do teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO).

O KMO é um teste aplicado para verificação da adequação antes da realização da análise fatorial e seu resultado varia entre 0 e 1, conforme especificado por Matos e Rodrigues (2019, p. 43). Quanto mais próximo o resultado estiver de 1, mais adequados os dados utilizados. Além disso, há critérios de corte para os valores do KMO para a adequabilidade da amostra. Hair Junior *et al.* (2009, p. 119) indicam que o valor mínimo aceitável para o KMO seria de 0,5. Resultados abaixo desse índice sugerem a necessidade de inserção de mais dados, ou inclusão de mais variáveis para uma nova rodada²³. Na aplicação do teste KMO para esta pesquisa, no período de 2008 a 2018, para os indicadores selecionados, os seguintes resultados foram apresentados:

²³ Autores como Matos e Rodrigues (2019, p. 29) descrevem que, na análise fatorial, apenas os fatores com autovalores elevados devem ser utilizados. Assim, resultados de fatores com autovalores maiores ou iguais a 1 (um) são extraídos para análise, já que apresentam variação de explicação substancial para o modelo proposto.

Tabela 3: Resultado do teste KMO da Região Intermediária do Norte de Minas, 2008 a 2018

Ano	KMO
2008	0,5135
2009	0,5894
2010	0,4427
2011	0,4092
2012	0,6230
2013	Sem resultados
2014	0,5607
2015	0,5398
2016	Sem resultados
2017	Sem resultados
2018	0,5364

Fonte: Elaborada pela autora, de acordo com os resultados da pesquisa (2020).

Na análise dos resultados apresentados do KMO da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, o ano de 2008 apresenta, de acordo com a classificação atribuída por Hair Junior *et al.* (2009, p. 119), um valor aceitável para a análise. Em 2010 e 2011, os valores do KMO apresentaram uma queda (0,4427 e 0,4092). Uma possível explicação para esse resultado deve-se ao fato de que sendo 2010 o último ano do segundo mandato do governo Lula²⁴ – cuja popularidade, embora alta, gerou incertezas devido à troca de governo – tenha refletido no mercado e nas variáveis escolhidas para análise.

Em 2011, é eleita a presidenta Dilma Rousseff, sucessora do presidente Lula, comprovando a popularidade do governo. Porém, o período político foi marcado por denúncias de corrupção, envolvendo ministros de diversas esferas governamentais²⁵. Além da “faxina ministerial”, as estratégias econômicas marcadas por cunho governamental intervencionista nas políticas monetária e fiscal “tiveram um caráter restritivo, no intuito de arrefecer a atividade econômica e, assim, conter a aceleração inflacionária observada naquele momento” (Cagnin *et al.*, 2013, p. 1).

²⁴ O segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ocorreu no período de 2007 a 2011. Em 2010, a economia brasileira ainda sofria com resquícios da crise de 2008.

²⁵ Disponível em: <https://exame.com/brasil/os-escandalos-que-marcaram-o-governo-dilma-em-2011/>. Acesso em: 2 jul. 2021.

Em fins de 2011, com vistas a estimular o investimento público, o governo autorizou a ampliação do endividamento dos estados junto ao BNDES e a outros agentes, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em R\$ 40 bilhões (Cagnin *et al.*, 2013, p. 6). Além disso, outras medidas foram implementadas para aquecer a economia – redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de bens de consumo, desoneração da folha de pagamento e redução da alíquota de Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), sobre operações de crédito a pessoas físicas. Consequentemente, o superávit federal de 2012, decorrente dessas e de outras medidas fiscais de estímulo, parece refletir, substancialmente, nas variáveis desta análise, conforme indicado pelo resultado do KMO, o maior dos dez anos analisados.

Em 2013, o KMO não foi apresentado, pois, após a rodagem, os dados apresentaram matriz singular sobre as variáveis. O mesmo ocorre em 2016 e 2017. Ao analisar o contexto brasileiro em 2013, o Brasil apresenta uma recessão econômica que coincide com as reivindicações das Jornadas de Junho. Inicialmente, as manifestações refletiam a expressiva diminuição das oportunidades de emprego da população brasileira e abordavam pautas como o aumento das tarifas dos transportes públicos. O movimento, aos poucos, agregou diversas outras insatisfações populares, como a representação política vigente à época, maiores investimentos governamentais na saúde e o fim da corrupção²⁶.

Na contramão, em 2013, Minas Gerais apresentou crescimento de 0,4% na participação no PIB brasileiro, ficando em terceiro lugar em contribuição econômica estadual. Lembrando que, em 2010, ano de eleições estaduais, o governador Antônio Augusto Anastasia foi reeleito no Estado de Minas Gerais e permaneceu no cargo até abril 2014, quando renunciou, e o vice-governador, Alberto Pinto Coelho Júnior, assume o cargo até 2015. Para a economia mineira, 2014 marca um período de retração econômica que perdurou nos anos seguintes (2015 e 2016). Esse período coincide com o mandato de Fernando Pimentel (2015-2019) no governo do Estado.

O cenário de incertezas econômicas seguiu em 2016. Além do *impeachment* de Dilma Rousseff, da renegociação de dívidas com a

²⁶ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em: 2 jul. 2021.

União e da crise fiscal dos Estados, marcam este período uma frequente queda arrecadatória e, em contraponto, um aumento dos gastos públicos. Como tentativa de conter os gastos públicos desenfreados, no mesmo ano, a Proposta de Emenda Constitucional n.º 241 – que, após aprovada, se tornou a PEC n.º 55 – estabelece um teto para os gastos públicos, teto este baseado na inflação do ano anterior. Essa medida de contenção tem vigência de 20 anos.

As mudanças apresentadas em 2016 refletiram em 2017, já que alguns estados apresentavam dificuldades em cumprir com suas obrigações financeiras. Nesse cenário, os gastos públicos diminuíram, afetando sua parcela de investimentos daquele ano²⁷. O resultado do KMO demonstra que, em um contexto político e econômico repleto de incertezas, escândalos, turbulências e trocas governamentais, as variáveis são influenciadas pelo nível de incerteza político-econômica observada; ou seja, em anos em que a economia apresentou um cenário estável, o resultado segue o mesmo comportamento padrão. Como forma de melhor verificação do ISDP dos municípios de estudo, a Tabela 4 apresenta os códigos e os nomes dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais.

Tabela 4: Municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais

Municípios		
1. Berizal	21. Gameleiras	41. Lassance
2. Bocaiúva	22. Glaucilândia	42. Lontra
3. Bonito de Minas	23. Grão Mogol	43. Luislândia
4. Botumirim	24. Guaraciama	44. Mamonas
5. Brasília de Minas	25. Ibiaí	45. Manga
6. Buritizeiro	26. Ibiracatu	46. Matias Cardoso
7. Campo Azul	27. Icarai de Minas	47. Mato Verde
8. Capitão Enéas	28. Indaiabira	48. Mirabela
9. Catuti	29. Itacambira	49. Miravânia
10. Chapada Gaúcha	30. Itacarambi	50. Montalvânia
11. Claro dos Poços	31. Jaíba	51. Monte Azul
12. Cônego Marinho	32. Janaúba	52. Montes Claros
13. Coração de Jesus	33. Januária	53. Montezuma
14. Cristália	34. Japonvar	54. Ninheira
15. Curral de Dentro	35. Jequitai	55. Nova Porteirinha
16. Eng. Navarro	36. Joaquim Felício	56. Novorizonte
17. Espinosa	37. Josenópolis	57. Olhos D' Água
18. Francisco Dumont	38. Juramento	58. Padre Carvalho
19. Francisco Sá	39. Juvenília	59. Pai Pedro
20. Fruta de Leite	40. Lag. dos Patos	60. Patis

²⁷ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/pib-brasileiro-cresce-10-em-2017-apos-2-anos-de-retracao.ghml>. Acesso em: 2 jul. 2021.

61. Pedras de Maria Cruz	70. Santa Cruz de Salinas	79. São Romão
62. Pintópolis	71. Santa Fé de Minas	80. Serranópolis de Minas
63. Pirapora	72. Santo Antônio do Retiro	81. Taiobeiras
64. Ponto Chique	73. São Francisco	82. Ubá
65. Porteirinha	74. São João da Lagoa	83. Vargem Grande Rio Pardo
66. Riacho dos Machados	75. São João da Ponte	84. Várzea da Palma
67. Rio Pardo de Minas	76. São João das Missões	85. Varzelândia
68. Rubelita	77. São João do Pacuí	86. Verdelândia
69. Salinas	78. São João do Paraíso	

Fonte: Elaborada pela autora, com informações do IBGE (2017).

Com isso, após a aplicação metodológica da análise fatorial, foi executado o cálculo do ISDP para os 86 municípios integrantes da Região Intermediária do Norte de Minas, observados os parâmetros de classificação descritos na Tabela 5 e considerando os resultados finais de cada índice de sustentabilidade entre 2008 e 2018.

Tabela 5: Índice de sustentabilidade da dívida pública, de 2008 a 2018

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	0,7370	0,6730	0,7097	0,8078	0,5228	0,8460	0,8544	0,8312	0,6535	0,7539	0,8746
2	0,7418	0,7080	0,7567	0,8781	0,5941	0,8508	0,8506	0,8438	0,7139	0,8959	0,9266
3	0,5502	0,5555	0,6002	0,7856	0,5398	0,8357	0,8663	0,7928	0,6380	0,9012	0,9509
4	0,6440	0,6372	0,6613	0,7871	0,5658	0,8152	0,8181	0,7609	0,6504	0,7173	0,8748
5	0,6948	0,7021	0,6638	0,8697	0,5822	0,8858	0,9314	0,8534	0,7674	0,8507	0,9360
6	0,7706	0,7210	0,6886	0,8224	0,5066	0,9146	0,8507	0,8595	0,7906	0,6096	0,8964
7	0,7458	0,6847	0,7030	0,8436	0,5803	0,8074	0,8624	0,7838	0,6931	0,6954	0,8735
8	0,6565	0,7033	0,6491	0,8336	0,5452	0,7779	0,8340	0,8358	0,7901	0,9040	0,9305
9	0,8041	0,7504	0,7280	0,8666	0,5761	0,8060	0,8752	0,7688	0,7215	0,8965	0,8678
10	0,7123	0,7248	0,7259	0,8860	0,6123	0,9670	0,9306	0,9667	0,7634	1,0000	0,9281
11	0,6612	0,6278	0,6712	0,8162	0,5018	0,8446	0,8259	0,7783	0,6865	0,7820	0,8570
12	0,6717	0,6150	0,6692	0,7982	0,5883	0,8210	0,8182	0,6395	0,6069	0,7522	0,8894
13	0,6517	0,6191	0,6778	0,8451	0,5518	0,7628	0,8900	0,8383	0,6534	0,8139	0,8797
14	0,7438	0,6633	0,7339	0,8549	0,5945	0,8049	0,8375	0,7594	0,7217	0,7740	0,9554
15	0,6683	0,6671	0,6721	0,8555	0,5920	0,8178	0,8277	0,8312	0,7378	0,8315	0,8967
16	0,6601	0,6237	0,7039	0,8564	0,5498	0,8218	0,7945	0,7449	0,6385	0,7667	0,8808
17	0,6601	0,6123	0,6104	0,7768	0,5333	0,8038	0,8754	0,8854	0,7229	0,7890	0,8730
18	0,6354	0,6408	0,6836	0,8976	0,6118	0,8688	0,9170	0,8490	0,6945	0,6973	0,8928
19	0,6731	0,6075	0,7278	0,8412	0,5115	0,8776	0,8798	0,8317	0,6913	0,8506	0,8956
20	0,6152	0,6214	0,6194	0,7808	0,5045	0,8434	0,7977	0,7231	0,6805	0,7634	0,8757
21	0,6798	0,7052	0,8875	0,8805	0,6505	0,7694	0,8330	0,7662	0,7126	0,7141	0,8843
22	0,6757	0,6260	0,7444	0,8368	0,5369	0,8223	0,8816	0,8173	0,7177	0,7071	0,8472
23	0,7158	0,6892	0,6831	0,8347	0,6446	0,9387	0,9028	0,9116	0,7861	0,8621	0,8938
24	0,6717	0,5859	0,7835	0,8095	0,5271	0,8442	0,8542	0,7859	0,7090	0,8201	0,8721
25	0,6733	0,5369	0,6470	0,7757	0,5007	0,7738	0,6108	0,7981	0,6907	0,7875	0,8486
26	0,6337	0,6405	0,7159	0,8196	0,5479	0,8437	0,8669	0,9001	0,6596	0,7438	0,8359
27	0,5628	0,5907	0,7683	0,7346	0,5046	0,8245	0,8008	0,8029	0,8519	0,7505	0,8613
28	0,6256	0,5821	0,6891	0,7944	0,5827	0,8633	0,8697	0,7423	0,6326	0,7396	0,8585

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
29	0,7514	0,6619	0,7200	0,8653	0,5502	0,8200	0,8380	0,7852	0,6453	0,7623	0,9119
30	0,8311	0,7734	0,7605	0,8879	0,5226	0,8726	1,0000	0,9134	0,8415	0,9456	0,9357
31	0,5756	0,7533	0,6848	0,8023	0,5253	0,8829	0,9312	0,8075	0,6914	0,8824	0,8947
32	0,6930	0,6808	0,7244	0,8442	0,6801	0,9141	0,8099	0,8749	0,7500	0,7792	0,8976
33	0,5832	0,5959	0,6954	0,8043	0,5488	0,8251	0,8831	0,5615	0,5896	0,9144	0,9085
34	0,5668	0,5556	0,6610	0,8180	0,8334	0,8179	0,8519	0,7946	0,6924	0,7957	0,8797
35	0,5635	0,6123	0,6707	0,6758	0,5477	0,8957	0,8580	0,8013	0,6957	0,8119	0,8634
36	0,6808	0,7171	0,8541	1,0000	0,6433	0,9557	0,9176	0,8787	0,8719	0,7602	0,9587
37	0,7228	0,6820	0,7175	0,8343	0,5867	0,8322	0,9043	0,8147	0,6753	0,7623	0,8690
38	0,7412	1,0000	0,6628	0,7244	0,4592	0,7424	0,8528	0,8670	0,6671	0,6894	0,8510
39	0,7071	0,6416	0,6743	0,8469	0,5702	0,8239	0,8609	0,7798	0,6780	0,7960	0,8658
40	0,6944	0,6527	0,7233	0,8794	0,6292	0,8612	0,7877	0,8216	0,6706	0,6911	0,8495
41	0,7245	0,6717	0,7629	0,8817	0,6767	0,8774	0,8542	0,9068	0,7722	0,7990	0,8965
42	0,5898	0,6513	0,6987	0,7942	0,4775	0,8178	0,8734	0,8517	0,7160	0,7855	0,8409
43	0,6997	0,5863	0,7039	0,8040	0,5550	0,8038	0,8004	0,7307	0,6771	0,7298	0,8736
44	0,4841	0,5793	0,7717	0,8445	0,6263	0,8664	0,8422	0,7285	0,6998	0,8983	0,8748
45	0,5853	0,6270	0,6557	0,8042	0,5273	0,8327	0,7854	0,7807	0,7470	0,7819	0,8697
46	0,6599	0,6668	0,7422	0,8079	0,5422	0,8579	0,7852	0,8238	0,7014	0,8267	0,8783
47	0,6217	0,5857	0,6096	0,7993	0,4859	0,7979	0,7913	0,7959	0,8237	0,9760	0,9255
48	0,6299	0,5744	0,6570	0,7911	0,5073	0,8335	0,8231	0,7918	0,7659	0,8332	0,8587
49	0,6573	0,5913	0,6610	0,8022	0,6125	0,8157	0,9139	0,8304	0,6920	0,7269	0,8456
50	0,5857	0,5920	0,6598	0,8463	0,5372	0,8111	0,7764	0,7347	0,7093	0,8443	0,8594
51	0,6204	0,5757	0,6595	0,8084	0,5703	0,9516	0,7422	0,6859	0,6311	0,7482	0,8052
52	0,7516	0,9698	0,8176	0,9095	1,0000	0,9277	0,9251	0,8189	0,7274	0,9778	0,6269
53	0,6649	0,6283	0,7721	0,8076	0,6786	0,8808	0,9022	0,7563	0,6071	0,7723	0,8543
54	0,5577	0,5647	0,6971	0,8452	0,6522	1,0000	0,8177	0,5951	0,6576	0,8984	0,8806
55	0,6542	0,5610	0,6213	0,7996	0,5121	0,8492	0,8153	0,8251	0,6527	0,7921	0,8791
56	0,6400	0,6924	0,7373	0,8486	0,6469	0,8750	0,8349	0,8217	0,7096	0,7413	0,9046
57	0,7154	0,6673	0,7377	0,8988	0,6084	0,8531	0,8865	0,8050	0,7439	0,8210	0,9110
58	0,6522	0,5674	0,7263	0,7835	0,6549	0,8454	0,7352	0,5321	0,6884	0,7224	0,8747
59	0,6508	0,5887	0,7077	0,8272	0,6037	0,8740	0,8341	0,7935	0,6749	0,7794	0,8779
60	0,6780	0,6924	0,7940	0,8328	0,5282	0,8314	0,8332	0,9095	0,7642	0,6054	0,8870
61	0,7045	0,5468	0,6631	0,7722	0,4864	0,8349	0,8147	0,7039	0,7224	0,8662	0,8696
62	0,7208	0,6645	0,8303	0,9280	0,5394	0,7905	0,8170	0,8191	0,6976	0,8420	0,9549
63	1,0000	0,8961	0,8249	0,9365	0,7433	0,8432	0,7751	1,0000	0,8840	0,9761	0,9264
64	0,7458	0,6406	0,7663	0,8539	0,6291	0,8783	0,8679	0,8356	0,9780	0,7262	0,8918
65	0,5738	0,5771	0,6303	0,7631	0,5783	0,8879	0,7749	0,7744	0,6487	0,8397	0,7392
66	0,6772	0,5852	0,5813	0,6126	0,6114	0,9508	0,8030	0,8818	0,8512	0,9369	1,0000
67	0,6376	0,5881	0,6377	0,7862	0,5604	0,8907	0,7984	0,8043	0,7058	0,7861	0,8499
68	0,5255	0,5188	0,6270	0,7698	0,4839	0,8215	0,8448	0,7932	0,6698	0,7582	0,8788
69	0,6444	0,6890	0,7651	0,8583	0,5980	0,8244	0,7324	0,7369	0,7330	0,9050	0,8447
70	0,6800	0,6350	0,7459	0,8260	0,5972	0,7862	0,8352	0,7945	1,0000	0,7036	0,8809
71	0,6214	0,6372	0,7037	0,8044	0,6370	0,8753	0,8641	0,9290	0,7417	0,8596	0,8546
72	0,5906	0,6413	0,7524	0,8458	0,6014	0,8179	0,8509	0,7774	0,6269	0,6693	0,8525
73	0,7221	0,6930	0,6940	0,8533	0,6202	0,9414	0,8362	0,8552	0,8274	0,9622	0,9312
74	0,6093	0,6072	0,6509	0,8156	0,5185	0,6520	0,8387	0,8903	0,6810	0,7482	0,9005
75	0,6003	0,5964	0,7371	0,7919	0,5355	0,8898	0,8044	0,6512	0,6306	0,8140	0,9230
76	0,7359	0,6139	0,6946	0,8216	0,5000	0,8352	0,7992	0,7699	0,6399	0,8076	0,8610
77	0,6394	0,5858	0,7364	0,7902	0,5354	0,9548	0,8396	0,8257	0,7016	0,7890	0,8833

Município	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
78	0,5698	0,5659	0,6452	0,7575	0,5470	0,9091	0,6529	0,5066	0,5942	0,7954	0,8398
79	0,7994	0,7348	1,0000	0,9038	0,5343	0,8501	0,8563	0,8298	0,7226	0,8973	0,9451
80	0,7837	0,7219	0,5413	0,9006	0,5631	0,8948	0,8993	0,8633	0,7358	0,8261	0,8967
81	0,6698	0,6502	0,6405	0,8284	0,6024	0,9421	0,8511	0,8431	0,7134	0,7811	0,8162
82	0,6227	0,6105	0,7060	0,7920	0,5232	0,8074	0,8058	0,7124	0,6171	0,7701	0,8851
83	0,6762	0,6983	0,7244	0,8215	0,5783	0,8489	0,8589	0,6995	0,6346	0,7239	0,8571
84	0,7692	0,6886	0,7028	0,8659	0,5623	0,8553	0,8645	0,9646	0,8288	0,9630	0,9155
85	0,5849	0,5433	0,6654	0,7896	0,5339	0,8326	0,7994	0,7259	0,6900	0,7406	0,8652
86	0,6817	0,6131	0,7080	0,6891	0,5015	0,8794	0,7991	0,8563	0,6079	0,7205	0,8395

Fonte: Elaborada pela autora, de acordo com os resultados da pesquisa (2020).

Conforme resultados observados na Tabela 5, verifica-se que, em 2008, cerca de 88% dos municípios apresentaram uma situação de sustentabilidade de suas dívidas aceitável (0,5001 a 0,7500), não caracterizando situação crítica (0,000 a 0,2500). Apenas um município (Mamonas) indicou alerta (0,2501 a 0,5000). Nesse período, nove municípios apresentaram situação ideal de sustentabilidade (0,7501 a 1,0000).

Já em 2009, observa-se que nenhum município apresenta situação de alerta (0,2501 a 0,5000) no que se refere à sustentabilidade da dívida pública, mas a situação considerada como ideal (0,7500 a 1,000) foi observada apenas em, aproximadamente, 6% dos municípios. Mais de 93% apresentaram resultados de sustentabilidade da dívida pública aceitável (0,5001 a 0,7500).

Em 2010, cerca de 80% dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas apresentaram um índice de sustentabilidade aceitável, e cerca de 19% apresentaram um resultado ideal. Nesse ano, não foram indicados índices preocupantes (0,2501 a 0,5000) no que se refere à sustentabilidade das dívidas públicas.

Em 2011, as proporções foram semelhantes ao ano anterior, com 94% dos municípios apresentando situação ideal de sustentabilidade de sua dívida e 5% apresentando situação aceitável. Em 2012, Juramento, Lontra, Mato Verde, Pedras de Maria da Cruz, Rubelita e São João das Missões apresentaram situação de alerta (0,2501 a 0,5000), enquanto mais de 90% indicaram sustentabilidade da dívida pública aceitável e dois municípios (Japonvar e Montes Claros) apresentaram sustentabilidade ideal.

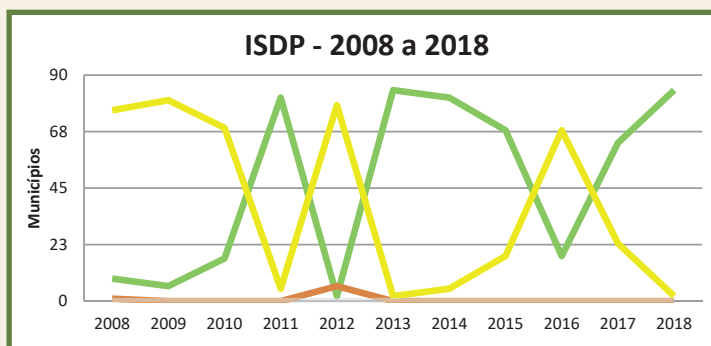
Em 2013, 2014 e 2015, os índices de sustentabilidade apresentaram percentual de situação ideal de sustentabilidade de 27%,

94% e 79%, respectivamente, e nenhuma situação alerta ou crítica. Já em 2016, houve situação inversa: mais municípios apresentaram situação de sustentabilidade aceitável (cerca de 79%) e cerca de 20% de sustentabilidade ideal.

Os dois últimos anos de análise, 2017 e 2018, são anos em que a sustentabilidade da dívida pública indicou mais municípios em situações de idealidade (63 e 84 municípios, respectivamente) do que situações de sustentabilidade aceitável (23 e 2 municípios). Em todos os anos analisados, nenhum município apresentou situação de sustentabilidade crítica (0,0000 a 0,2500).

Os dados observados revelam que, em 2008, alguns municípios apresentaram situação ideal dos índices de sustentabilidade da dívida pública – Buritizeiro, Catuti, Itacambira, Itacarambi, Montes Claros, Pirapora, São Romão, Serranópolis de Minas e Várzea da Palma –o que indica que, com a adoção de políticas públicas voltadas a estimular a produção e a demanda interna, os efeitos da crise financeira de 2008 foram aliviados. Como ocorre em um efeito cascata, estas refletiram nos estados e, conseqüentemente, nos municípios, resultando em sustentabilidade da dívida pública aceitável. O gráfico 1 ilustra os resultados do conglomerado no período de 2008 a 2018.

Gráfico 1: ISDP da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais

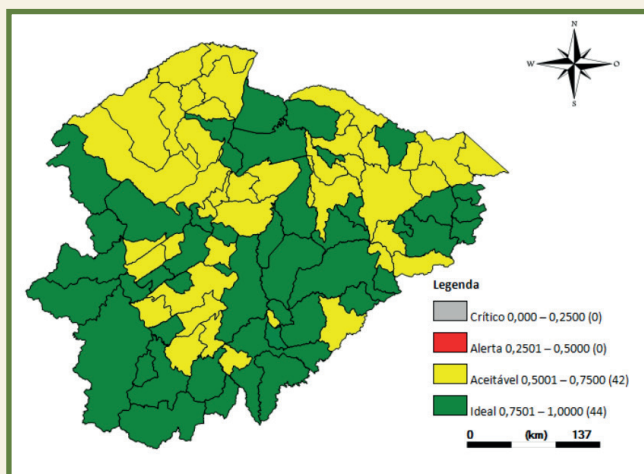


Fonte: Elaborado pela autora, de acordo com os resultados da pesquisa.

No gráfico 1, observa-se que há maior concentração de municípios nas faixas aceitáveis e ideais de sustentabilidade da dívida pública, o que pressupõe que há alterações e inconstâncias econômicas influenciando nos resultados periódicos. Ao acompanhar os resultados do índice anual, o ISDP médio da região apresentou variações, majoritariamente, ideais (51%) e aceitáveis (49%), no perío-

do de 2008 a 2018.

Mapa 14: ISDP médio da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais



Fonte: Elaborado pela autora, por meio do *software* IpeaGeo, com dados do resultado da pesquisa (2020).

O ISDP médio da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais apresentou resultados entre ideais (51%) e aceitáveis (49%), demonstrando uma relação de sustentabilidade da dívida pública durante os dez anos de análise. Conforme demonstrado no Mapa 14, em relação ao ISDP médio, nenhum município obteve resultados críticos, ou em alerta, na região e houve uma concentração de municípios com IDSP médios aceitáveis no norte da região.

Com isso, conclui-se que a maior parte dos municípios integrantes dessa região apresenta sustentabilidade aceitável quando estes são comparados com os outros municípios integrantes da Região Intermediária do Norte de Minas. Ou seja, como a análise é realizada apenas na região em questão, os resultados apresentam maior grau de condição sustentável da dívida. Caso outras regiões intermediárias fossem analisadas, os aspectos dessa nova região poderiam apresentar resultados de sustentabilidade diferentes dos relacionados na Tabela 5 deste estudo.

Síntese dos resultados e reflexões



Conclusão

A análise da sustentabilidade da dívida pública da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, no período de 2008 a 2018, demonstrou que o conglomerado indica resultados aceitáveis em nível de sustentabilidade. Em 2008, 2009, 2010 e 2012, houve maior quantidade de municípios em situação de sustentabilidade aceitável da dívida pública (93%, 80%, 90% e 79%, respectivamente). Entre 2008 e 2012, alguns municípios indicaram situação de alerta, como Mamonas (2008) e Juramento (2012).

Ao relacionar os resultados ao contexto econômico e histórico apresentado no período, há uma relação proporcional entre os cenários de incerteza política e econômica e os resultados do índice de sustentabilidade da dívida pública. Também as ações político-econômicas do governo, para estímulo à demanda agregada, podem ser observadas no comportamento do índice de sustentabilidade da dívida pública referente ao ano de 2011.

Essas ações impostas pelo governo federal no período, por meio de desonerações de tributos, como o IPI, também podem ter contribuído para os percentuais dos índices de sustentabilidade da dívida pública aceitáveis (79%) em 2012, já que esse critério também diminuiria os repasses de valores para as regiões, inclusive na Região Intermediária do Norte de Minas, objeto deste estudo.

Entende-se por sustentabilidade da dívida pública a capacidade do ente público de gerar recursos e cumprir suas responsabilidades financeiras para com estes, a fim de que a dependência, ou a interdependência, demasiada com outros entes não prejudique as funções essenciais de realização. Assim, esta pesquisa buscou verificar se os municípios integrantes da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais apresentavam índices condizentes de sustentabilidade para o período de dez anos (2008 a 2018). Para determinar os níveis de sustentabilidade, foi confeccionado índice através da análise fatorial que permitiu tanto a leitura do índice final (condições de sustentabilidade, ou não) quanto das indicações anuais condizentes com as políticas de intervenção econômica brasileira e as suas constantes alterações.

O propósito deste trabalho foi atingido a partir dos objetivos específicos traçados. O primeiro constituiu-se em desenvolver o ISDP, utilizando indicadores como capacidade de poupança, execução orçamentária de capital, resultado da execução orçamentária, resultado patrimonial acumulado, resultado patrimonial líquido, endividamento, poupança corrente, capacidade de financiar a estrutura administrativa, gastos com pessoal, liquidez, investimentos, renda média, grau de investimento em proporção à despesa, receita corrente líquida por habitante, IDTE, gastos *per capita* total, custeio da máquina/RCL, mínimo da educação, mínimo da saúde, convênio/RCL, salário médio e empregos formais. Através desses indicadores, foi possível criar o Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais para, assim, analisar suas condições de sustentabilidade para determinado período.

O segundo objetivo específico consistiu em utilizar os demonstrativos contábeis para verificar e utilizar dados contábeis a fim de alimentar os indicadores de endividamento e de poupança corrente. Os dados – dívida consolidada bruta, receita corrente e receita corrente líquida – para cálculo dos indicadores foram retirados dos demonstrativos contábeis públicos e de outros órgãos, como a receita corrente líquida, que consiste em indicador já calculado, anualmente, pelo IMRS.

Na proposta inicial, a receita corrente líquida seria retirada do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), demonstrativo contábil público cuja obrigatoriedade de publicação é bimes-

tral. Isso seria inconsistente com o modelo, já que a prerrogativa do cálculo do índice de sustentabilidade é anual. Dessa forma, a integração dos dados utilizados nesta pesquisa, assim como a escolha da periodicidade dos modelos contábeis e suas informações, foi importante para a composição de dados filtrados no ISDP da região escolhida para o estudo.

O último objetivo específico consistiu em avaliar se a evolução do emprego e da renda na Região Intermediária do Norte de Minas Gerais apresenta algum grau de correlação com as contas públicas dos municípios analisados. Durante o período de análise, a variável emprego apresentou recessões em 2012, 2015 e 2016, resultados que podem estar associados ao período de transição e incertezas governamentais. Esse fato refletiu no Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública do mesmo ano (2012), onde mais de 79% dos municípios apresentaram índice aceitável de sustentabilidade, além de alguns municípios, como Juramento, Lontra, Mato Verde, Pedras de Maria da Cruz, Rubelita e São João das Missões mostrarem índices de sustentabilidade da dívida pública em situações de alerta (entre 0,2501 até 0,5000).

Em 2015, houve retração da variável emprego (cerca de 2%), sem apresentar efeito mensurável no resultado do ISDP do ano. Os conjuntos de ações governamentais podem apresentar maior relevância, uma vez que, nesse ano, os investimentos do governo diminuíram 1% em relação ao ano anterior. A contração dos investimentos governamentais apresenta ações que influenciaram no resultado do ISDP do ano de 2015, que obteve um aumento de 28% de municípios em situação de sustentabilidade aceitável em relação ao ano anterior.

Em 2016, com a retração e a desconfiança do mercado econômico brasileiro e o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, assim como a queda da arrecadação governamental e a retração dos empregos em 3%, afigurou-se aumento de municípios em situação de aceitabilidade (de 0,5001 a 0,7500) das contas públicas. Essas alterações, refletidas na variável, auferem que o comportamento da variável emprego pode estar relacionado com as oscilações nas contas públicas, dado o contexto econômico vivenciado em cada ano.

Sobre a apresentação de correlação da variável de renda formal com as contas públicas municipais, pode-se verificar, em todo o

período, que esta apresentou crescimento e nenhuma retração. Percebe-se que a renda, em determinados momentos, teve aumentos graduais e constantes. Nos períodos de 2008 e 2009, a renda apresentou aumento de 12% na região intermediária. Já nos períodos de 2010 e 2011, a renda formal apresentou crescimento de cerca de 3%, enquanto que, em 2012 e 2013, o aumento foi de 10%. Ou seja, em nenhum dos anos de análise a renda apresentou queda.

Os menores percentuais de crescimento da variável renda foram observados em 2008 e 2009 (3%) e em 2017 e 2018 (2%), resultados que refletem períodos de instabilidade e incerteza no cenário econômico que, intrinsecamente, relacionam-se com as contas públicas. Dessa forma, pressupõe-se que a renda formal dos municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais se correlaciona com as contas públicas municipais. No que se refere à variável emprego, esta apresenta uma forte tendência à correlação com as contas públicas.

A perspectiva keynesiana sobre o emprego (Princípio da Demanda Efetiva) prediz que o crescimento do emprego está atrelado ao crescimento econômico, fazendo com que decisões governamentais relacionadas aos investimentos e ao consumo sejam pautadas. Porém, há necessidade de revisões atreladas às decisões políticas e à análise do cenário econômico para verificação de metas.

Sobre a renda, o princípio da demanda efetiva aponta que os gastos são decididos em condições de incerteza, sendo estes os geradores de renda e, portanto, do nível de emprego (Mattos e Lima, 2015, p. 298). Sobre a perspectiva governamental, os gastos públicos geram um efeito multiplicador sobre a renda, ou seja, quanto mais gastos, mais renda. Dessa forma, a manutenção da sustentabilidade de sua dívida apresenta condições necessárias para estimular o crescimento econômico e a geração de emprego e renda.

Em análise, a variável de gastos mínimos com a educação, fato, constitucionalmente, definido pelo art. 212 da Constituição Federal, é de 25% das receitas resultantes de tributos. De 2008 a 2013, a maior variação de gastos dessa variável foi de 48,22%, no município de Verdelândia. O mesmo município indicou média de receitas próprias (IPTU em R\$ 485,38 e ISS em R\$ 65.528,03) bem aquém do conglomerado, ou seja, mesmo declarando um percentual maior de gastos com a educação, sua arrecadação é pequena.

De 2014 a 2017, o maior gasto foi de 44,74%, em Miravânia. A média de arrecadação do IPTU, em dez anos, foi R\$ 2.468,31. Já a média de ISS para o município foi de R\$ 85.856,03, a mesma classificação de Miravânia, na análise anterior.

Em 2018, Olhos D'Água aplicou o maior percentual de arrecadação do conglomerado (39,26%) com educação. Os valores arrecadados com o IPTU, somente do ano de 2018, foram de R\$ 8.487,40 e com o ISS, R\$ 508.511,21, sendo que suas médias foram de R\$ 8.676,25 e R\$ 492.807,46, respectivamente.

Os resultados demonstram que, indiferentemente ao percentual a mais do mínimo constitucional apresentado empregado na educação, a arrecadação municipal deve se ater ao valor arrecadado, ainda que o Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública dos três municípios não apresentem valores em alerta, ou críticos, durante o período de estudo.

Para a variável do mínimo com a saúde, a Constituição Federal de 1988 determina que 15% das receitas obtidas com a arrecadação sejam aplicadas na área. Para a Região Intermediária do Norte de Minas Gerais, o percentual máximo varia conforme o ano de análise. Em 2008, Ibiracatu apresentou o maior percentual de gastos com saúde da região (36,56%). Nos anos de 2009 e 2014, o município de Brasília de Minas obteve um percentual maior de gastos mínimos na área (31,97% e 25,82%). Em 2010, Pedras de Maria da Cruz apresentou o maior percentual de gastos (26,6%). Nos demais anos analisados, a situação foi: 2011 – Várzea da Palma (42,87%); 2012 e 2013 – Espinosa (37,63% e 30,45); 2015 – Nova Porteirinha (23,25%); 2016 – Itacarambi (26,43%); 2017 – Mirabela (28,99%); e 2018 – Fruta de Leite (26,98%). De maneira geral, os percentuais do conglomerado com os gastos mínimos da saúde apresentam quedas entre 2010 e 2012, 2013 e 2015 e 2017 e 2018. As retrações da variável acompanham os momentos incertos e os resultados econômicos do ano.

O ano de 2011 marca o período de isenção fiscal (IPI e desoneração da folha de pagamento) para estímulo do setor industrial brasileiro. Em 2015 e 2016, alguns setores foram impactados por acontecimentos como a desvalorização do real e o ajuste fiscal. Nos períodos de 2017 e 2018, transparecem as retrações sofridas em

2016, com a elevação constante dos déficits públicos.

A primeira hipótese definida neste trabalho, como parte integrante de resposta ao projeto de pesquisa, foi se os municípios da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais geravam recursos suficientes para garantir a sua sustentabilidade da dívida pública. De certo modo, os resultados demonstram que, no período analisado, grande parte dos municípios estava alternando entre os resultados ideais e aceitáveis de sustentabilidade. Essas mudanças ocorrem, principalmente, por contextos econômicos e políticos que estão interligados com as variáveis de escolha, fazendo com que, em períodos nebulosos, os resultados sejam refletidos nos dados.

Para a segunda hipótese, reafirma-se o resultado apresentado no estudo de Gomide e Ferreira (2009, p. 67), que analisou o impacto da arrecadação tributária na ordem econômica dos municípios mineiros, demonstrando que a arrecadação tributária municipal corrobora com o crescimento econômico dos municípios quando a arrecadação advém dos tributos de sua competência. De certo modo, os resultados deste estudo evidenciaram também que a elevação tributária impacta, negativamente, o crescimento econômico regional, assim como, caso o tributo seja oriundo de repasses, há um reforço na dependência tributária municipal.

Ao analisar a arrecadação tributária da Região Intermediária do Norte de Minas Gerais durante todo o período, o IPTU foi o imposto que mais apresentou variações tanto no decorrer dos anos como de um município para o outro. Isso porque os percentuais cobrados, os lançamentos para cobrança de débitos e as atualizações cadastrais de imóveis dependem de cada órgão municipal.

Assim como o IPTU, também se observa diversas variações anuais no ITBI no período de 2008 a 2018. Como a incidência do imposto ocorre sobre o valor venal do bem a partir da morte do proprietário, essa arrecadação, normalmente, apresentará flutuações no quantitativo arrecadado.

Já o ISS, além de possuir uma tabela de referência na cobrança, como forma de evitar a elisão fiscal, é cobrado pelo serviço que foi executado no município de geração. Assim, maior ou menor grau de cobrança está, diretamente, ligado ao tipo de serviço prestado e à

quantidade do serviço no decorrer do tempo de análise.

O IPTU e o ISS são os tributos que mais apresentaram valores de contribuição monetária para os municípios, o que, consequentemente, corrobora com maior crescimento econômico do ente em curto prazo. Portanto, os tributos de competência municipal elencam descritivos importantes para as diferentes atividades econômicas municipais e, também, atendem às explicações sobre a evolução do emprego e renda.

Na teoria keynesiana, o gasto governamental estimula a demanda agregada e deve ser acompanhado por uma redução tributária, ainda que essa redução incorra em um déficit governamental. Isso porque essas ações apresentam influências no crescimento da renda e do emprego. A explicação está no efeito multiplicador gerado pela expansão dos gastos públicos, financiados pelo aumento tributário que eleva o PIB, de forma direta, por ser um dos componentes da demanda agregada, elevando, também, a renda disponível das famílias, que é, parcialmente, consumida ao estimular o produto.

Já na visão de David Ricardo, um aumento tributário tem efeito negativo no capital de um país. O pensamento ricardiano defende que o capital nacional seria muito maior se não fossem os impostos incidentes, seja pelo capital, seja pelo rendimento, e que, a longo prazo, tanto a manutenção das fontes de trabalho quanto a produção de um país seriam enfraquecidas pela imposição tributária governamental. Dessa forma, sua visão sobre a arrecadação tributária indica efeitos não estimuladores de renda e emprego.

Quanto aos quantitativos de produção e às suas parcelas de contribuição ao PIB, o valor adicionado do setor agropecuário, no período de 2008 a 2018, apresentou pouco valor agregado econômico para a Região Intermediária do Norte de Minas. A concentração da atividade agropecuária foi em Buritizeiro, Montes Claros, Grão Mogol e Jaíba. Os municípios que obtiveram resultados melhores no VA indústria foram Montes Claros, Francisco Sá, Capitão Enéas e Janaúba. Ou seja, os melhores resultados dessa atividade estão no centro do conglomerado, além de que, comparada com o VA agropecuário, essa parcela apresenta um maior valor agregado de contribuição econômica.

O VA de serviços apresenta participação relevante no conglomerado, inclusive monetária. Os resultados altos da região do Norte de Minas foram apresentados em Montes Claros, Bocaiuva, Pirapora, Salinas, Janaúba, São Francisco, Januária e Vargem Grande do Rio Pardo.

Enquanto os VAs de serviços, indústria e agropecuária detêm uma relação de quanto maior o valor contributivo, melhor para a região, o VA da administração pública apresenta uma relação inversa. Os resultados mais altos no conglomerado (Verdelândia, Mamonas, Montalvânia, Monte Azul e São João das Missões) dispõem que esses municípios possuem maior dependência da participação da administração pública em sua economia. Esses resultados foram demonstrados no Índice de Sustentabilidade da Dívida Pública, em Mamonas (2008), e em São João das Missões (2012), que apresentaram índices de sustentabilidade em situação de alerta.

Através dos dados de classificação dos níveis de sustentabilidade da dívida pública (de 0,0000 a 1,0000), foi possível dividir, também, em escala de cores, os resultados anuais de cada um dos 86 municípios que compõem a Região Intermediária do Norte de Minas Gerais. Os índices demonstram que em alguns períodos, como 2008, 2009, 2010, 2012 e 2016, mais municípios apresentaram situação de sustentabilidade aceitável, sendo que, em 2008 e 2012, alguns municípios apresentaram resultados de sustentabilidade em alerta. Durante todo o período analisado (2008 a 2018), nenhum dos municípios apresentou resultados críticos de sustentabilidade (0,0000 a 0,2500), do que se conclui que a gestão de recursos públicos é aplicada de forma contínua.

Conclui-se que, no período de 2008 a 2018, a Região Intermediária do Norte de Minas Gerais indicou sustentabilidade positiva em relação às suas dívidas públicas. Da mesma forma, a região dialogou com aspectos da abordagem ricardiana, cuja sustentabilidade das contas públicas na região observada não, necessariamente, tem se refletido em indicadores de emprego e renda que estabeleçam uma relação positiva com o processo de crescimento econômico na perspectiva keynesiana.

Ressalta-se que a comparação regional neste estudo é feita com os resultados dos próprios municípios. Ou seja, nenhum outro

conglomerado mineiro foi utilizado nesta pesquisa. Dessa maneira, pode-se concluir que, caso essa metodologia fosse aplicada em todo o Estado de Minas Gerais, a região intermediária poderia, no mesmo período, não apresentar os índices de sustentabilidade da dívida pública de maneira tão favorável.

Dessa forma, sugere-se para trabalhos futuros a continuidade do estudo, a fim de mensurar, em anos subsequentes, os reflexos nos contextos históricos e o acompanhamento das escolhas de medidas públicas adotadas em conformidade com a verificação do endividamento público, principalmente, a partir de seus aspectos econômicos e fiscais.

Outra sugestão é a inclusão de outras regiões mineiras no estudo da sustentabilidade da dívida pública, a fim de comparar a evolução econômica e outros determinantes dos conglomerados para reafirmação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Bartira Pereira; SANTOS, Jailma Araújo dos; CÂNDIDO, Gesinaldo Araújo. Índice de Sustentabilidade municipal e as suas relações com as políticas e ações para geração do desenvolvimento sustentável: um estudo aplicado na cidade de João Pessoa – PB. *SEGeT – Simpósio de Exclência em Gestão e Tecnologia*, [S.L.], 2020.

ALEXANDRE, Ricardo. *Direito Tributário Esquematizado*. 9. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015, p. 1805.

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade Pública na Gestão Municipal: métodos com base nas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e nos padrões internacionais de contabilidade*. 6. ed. [2. reimpr.]. São Paulo: Atlas, 2018, p. 462.

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento. *Manual de orientação para crescimento da receita própria municipal*. São Paulo: EA-ESP, 2001, p. 152.

BARRO, Robert J. Government spending in a simple model of endogenous growth. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. S5, 1990, p. 103-125.

BICALHO Aurélio; ISSLER, João Victor. Teste de sustentabilidade da dívida, ajuste fiscal no Brasil e consequências para o produto. In: BACHA, E. L.; BOLLE, M. B. (orgs.) *Novos dilemas da política econômica: ensaios em homenagem a Dionísio Dias Carneiro*. Rio de Janeiro: LTC, 2011, p. 258-272.

BLANCHARD, Olivier. *Macroeconomia*. 4. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007, p. 602.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Portal da Transparência: o que é e como funciona*. 2019. Disponível em: <http://www.portal-transparencia.gov.br/sobre/o-que-e-e-como-funciona>. Acesso em 10 dez. 2019.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). *Políticas públicas e governo local: planejamento municipal*. Brasília: ENAP, 2018, p. 31.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017*. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares n.º 104, de 4 de maio de 2000, e n.º 156, de 28 de dezembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm. Acesso em: 10 maio 2020.

BRASIL. *Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964*. Institui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 9 maio 2020.

BRASIL. *Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm. Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria n.º 501, de 23 de novembro de 2017*. Institui a Análise da capacidade de pagamento (CA-PAG) do Estado, do Distrito Federal e Municípios. Disponível em: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19414630/do1-2017-11-24-portaria-n-501-de-23-de-novembro-de-2017-19414502. Acesso em: 10 abr. 2020.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 8. ed. Brasília: Tesouro Nacional, 2019a, p. 467.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida bruta deve chegar a 81,8% do pib em 2022*. Brasília, 2019b. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/divida-bruta-deve-chegar-a-81-8-do-pib-em-2022>. Acesso em: 13 nov. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Dívida pública federal: plano anual de financiamento 2018*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2018, n. 18.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório de projeções da dívida pública federal: 2. quadrimestre*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2019c, n. 4.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Siconfi: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. [S.l.: s.n.], 2020b. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério do Orçamento e Gestão. *Portaria n.º 42, de 14 de abril de 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e §2º do art. 8º, ambos da Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em: http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf. Acesso em: 9 maio 2020.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Manual técnico do orçamento: MTO 2020*. 10. versão. Brasília: MPDG, 2020a. 233 p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED): perfil do município*. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_perfil_municipio/index.php. Acesso em: 5 dez. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post*. Brasília: Casa Civil, 2018. v. 2, p. 301.

BRASIL. Senado Federal. Superávit primário. *Senado Notícias*, Brasília, 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do Presidente da República: exercício de 2007*. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2007/relatorio-e-parecer-previo-2007/@@download/file>. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHistoricoDesenvolvimento.31.5.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

CAGNIN, Rafael Fagundes; PRATES, Daniela Magalhães; FREITAS, Maria Cristina P. de; NOVAIS, Luís Fernando Novais. A gestão macroeconômica do Governo Dilma (2011 e 2012). *Novos Estudos CEBRAP*, n. 97, nov. 2013.

CARDOSO, Débora Freire; RIBEIRO, Luiz Carlos de Santana. Índice Relativo de Qualidade de Vida para os Municípios de Minas Gerais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 45, jul./dez. 2015.

CARNEIRO, Douglas Mesquita; BAGOLIN, Izete Pengo. Abordagens acerca da relação crescimento econômico, desigualdade e pobreza. *Revista Cadernos de Economia*, Chapecó, v. 16, n. 30-31, p. 5-20, dez. 2012.

CARVALHO, Fernando J. Cardim de. Equilíbrio fiscal e política econômica keynesiana. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 26, n. 50, p. 7-25, set. 2008.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Escritório no Brasil. *Estado e economia: estado e crescimento econômico no Brasil*. [S.l.: s.n.], abr. 2009. (Documento LC/BRS/R.201).

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. NBC TSP: Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://cfc.org.br/tecnica/normas-brasileiras-de-contabilidade/nbc-tsp-do-setor-publico/>. Acesso em: 10 dez. 2020.

COSTA, Carlos Eugênio Ellery Lustosa da. Sustentabilidade da dívida pública. In: SILVA, Anderson Caputo; CARVALHO, Lena Oliveira de; MEDEIROS, Otávio Ladeira de (orgs.). *Dívida pública: a experiência brasileira*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial. 2009. 502 p.

CHICK, Victoria. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral*. Rio de Janeiro: Forence Universitária. 1993. 416 p.

DOMAR, Evsey D. The “burden of the debt” and the national income. *The American Economic Review*, v. 34, p. 798-827, dec. 1944.

ESRI. *ArcGIS*. [S.L.], 2021. Disponível em: <https://desktop.arcgis.com/en/arcmap/latest/extensions/geostatistical-analyst/data-classification.htm>. Acesso em: 20 mar. 2021.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). *Índice FIRJAN de Gestão Fiscal*. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 1 maio 2020.

FREITAS, Urandi Roberto Paiva; CASTRO NETO, Armando Affonso de; LÔU, Isaac Coimbra. Relação entre gastos públicos e crescimento econômico: uma análise com dados em painel para o Nordeste. *Conjuntura & Planejamento*, n. 162, p. 50-57, 2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Informações territoriais da região geográfica intermediária de Montes Claros*. [S.L.], 2020. Disponível em: <http://novosite.fjp.mg.gov.br/informacoes-territoriais-da-regiao-geografica-intermediaria-de-montes-claros/>. Acesso em: 10 mar. 2020.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Índice mineiro de responsabilidade social (IMRS)*. [S.L.], 2020. Disponível em: <http://imrs.fjp.mg.gov.br/Home/IMRS>. Acesso em: 1 maio 2020.

FURTADO, Celso. *Economia do desenvolvimento: curso ministrado na PUC-SP em 1975*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2008. 254 p. (Arquivo Celso Furtado, v. 2).

GOLDFAJN, Ilan. Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável? *Notas Técnicas do Banco Central do Brasil*, Brasília. n. 25, p. 1-26, jul. 2002.

HAIR JUNIOR, Joseph F. *et al.* *Análise multivariada de dados*. 6. ed. [S.l.]: Prentice Hall, 2009, p. 688.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. v. 1. 135 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. 82 p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Meso e microrregiões do IBGE – Estado de Minas Gerais*. Disponível em: https://www.mg.gov.br/sites/default/files/paginas/arquivos/2016/ligminas_10_2_04_listamesomicro.pdf. Acesso em: 2 jan. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE divulga nova divisão territorial com foco nas articulações regionais. Agência de Notícias IBGE, 2017. Disponível em: <https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/10515-ibge-divulga-nova-divisao-territorial-com-foco-nas-articulacoes-regionais>. Acesso em: 2 jan. 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Portal de mapas IBGE. [S.l.: s.n.], 2020. Disponível em: <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#mapa222786>. Acesso em: 10 ago. 2020.

IPEAGEO. Versão 2.1. [S.l.]: *IpeaGEO*, 21 jan. 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ipeageo/download.html>. Acesso em: 21 dez. 2019.

KEYNES, John Maynard. *How to pay for the war: a radical plan for the Chancellor of the Exchequer*. London: Macmillan, 1940. 88 p.

KEYNES, John Maynard. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. In: HOLANDA, Felipe de Macedo (org.). *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 318 p.

KEYNES, John Maynard. *Essays in persuasion*. London: Macmillan, 1931. 376p.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 414.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. 3. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2009, p. 852.

MATIAS-PEREIRA, José. *Finanças públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 415.

MATOS, Daniel Abud Seabra ; RODRIGUES, Erica Castilho. *Análise fatorial*. Brasília: Enap, 2019, p. 74.

MATTOS, Fernando Augusto Mansor de; LIMA, Sergiany da Silva. Apontamentos para o debate sobre o pleno emprego no Brasil. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 2 (54), p. 293-328, ago. 2015.

MARTINS, Maria de Fátima; CÂNDIDO, Gesinaldo Ataíde. Índices de desenvolvimento sustentável para localidades: uma proposta metodológica de construção e análise. *Revista de Gestão Social e Ambiental (RGSA)*, São Paulo, v.6, n.1, p. 3-19, jan./abr. 2012.

MARTINS, Marcilene. Padrões de eficiência no comércio: definições e implicações normativas. In: DATHEIN, Ricardo (org.). *Desenvolvimento: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, p 376.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro Primeiro: o processo de produção do capital. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 394.

MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Finanças públicas: teoria e prática*. São Paulo: Atlas. 1976.

NASCIMENTO, Francisco Romerio Teixeira do. Indicadores financeiros aplicados aos demonstrativos contábeis públicos. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento, [S.L.]*, v. 1, n. 3, jun. 2017, p. 103-115.

O'CONNOR, James. *USA: a crise do estado capitalista*. Tradução de João Maria. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. 264 p. (Coleção O Mundo, Hoje, v. 13).

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009. p. 325.

ODILA, Fernanda. 5 anos depois, o que aconteceu com as reivindicações dos protestos que pararam o Brasil em junho de 2013? *BBC Brasil*, Londres, 9 jun. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44353703>. Acesso em: 2 jul. 2021.

O’SULLIVAN, Arthur; SHEFFRIN, Steven M. *et al. Introdução à economia: princípios e ferramentas*. São Paulo: Prentice Hall, [s.d.]. 472 p.

PASINETTI, Luigi L. The myth (or folly) of the 3% deficit/gdp Maastricht “parameter”. *Cambridge Journal of Economics*, [s.l.], v. 22, n. 1, p. 103-116. 1998.

PAULA, Luiz Fernando de; PIRES, Manoel. Crise e perspectivas para a economia brasileira. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 125-144, 2017.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. *Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública*. 13. ed. São Paulo: Atlas. 2014. 385 p.

PORTUGAL. Diário da República Eletrônico. *Princípio orçamental da sustentabilidade das finanças públicas*, 2019. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/lexionario/-/dj/115425375/view>. Acesso em: 10 dez. 2019.

RICARDO, David. Princípios de Economia Política e Tributação. In: HOLANDA, Felipe de Macedo (org.). *Os Economistas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 318 p.

SAMUELSON, Paul Anthony. *Fundamentos da análise econômica*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 382 p. (Os Economistas).

SANTOS, João Alberto Neves dos; BATISTA, Valquiria Constancio. *et al.* Avaliação dos resultados do Índice FIRJAN de desenvolvimento municipal – saúde, com base na aplicação dos royalties da bacia de Bacia de Campos. In: Simpósio de Excelência em Tecnologia, 9., 2012. *Anais... [S.l.: s.n.]*, 2012. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos12/66216884.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2019.

SANTOS, Reginaldo Souza. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo: Mandacaru, 2001, p. 161.

SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juros e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. 196 p. (Os Economistas).

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre a sua natureza e suas causas*. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 479 p. (Os Economistas, v. 1).

SOUSA, Janara; GERALDES, Elen. As contribuições de Karl Marx e Max Weber sobre a autonomia/não-autonomia da ciência e tecnologia. *Ciência & Cognição*, [S.L.], v. 13, n. 1, p. 163–174, 2008.

STATA CORP. *Stata: statistics/data analysis: versão 14.0*. [S.L.], 2015.

TROSTER, Roberto Luis; MORCILLO, Francisco Mochón. *Introdução à economia*. 1. ed. rev. e atual. São Paulo: Makron Books, 2002, p.404.

WEBER, Max. *Textos selecionados*. São Paulo: Nova Cultural, 1997. 192 p. (Os Economistas).

SOBRE AS AUTORAS



Junia de Souza Silva

Doutoranda em Administração Pública (idp), mestre em Desenvolvimento Econômico e Estratégia Empresarial (Unimontes), especialista em Administração de Empresas (FGV), tecnóloga em Gestão Pública e bacharel em Ciências Contábeis (Unimontes). Atualmente, é docente da Unimontes no Curso de Ciências Contábeis.



Luciana Maria Costa Cordeiro

Doutora em Economia (UFMG), mestre em Economia (UFMG) e bacharel em Economia (Unimontes). Atualmente, é docente no Departamento de Economia da Unimontes

Esta obra analisa a capacidade de 86 municípios norte-mineiros de manter o equilíbrio de suas contas públicas entre 2008 e 2018. Com base em fundamentos das teorias Ricardo e Keynes, o estudo discute a relação entre as receitas, despesas, endividamento e desenvolvimento econômico. Utilizando 21 indicadores socioeconômicos e fiscais, foi contraído um índice de sustentabilidade da dívida pública por meio de análise fatorial. Os resultados mostram que, embora a maioria dos municípios tenha apresentado níveis satisfatórios de sustentabilidade fiscal, períodos de recessão econômica comprometeram o desempenho de alguns deles. Com esta análise, conclui que a gestão fiscal responsável, associada ao fortalecimento da arrecadação própria, ao planejamento orçamentário e à eficiência dos gastos públicos, é essencial para promover o desenvolvimento econômico e assegurar a sustentabilidade financeira dos municípios.