



**IX ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ISSN: 2594-5688

secretaria@sbap.org.br

Sociedade Brasileira de Administração Pública

**ARTIGO**

# **AUTONOMIA FISCAL DOS MUNICÍPIOS: O QUÊ EXPLICA E O QUÊ IMPORTA?**

**WELLES MATIAS, THIAGO SILVA E SOUZA, CONSTANTINO CRONEMBERGER MENDES,**

**GRUPO TEMÁTICO: 11 Federalismo e Relações  
Intergovernamentais**

IX Encontro Brasileiro de Administração Pública, São Paulo/SP, 5 a 7 de outubro de 2022.  
Sociedade Brasileira de Administração Pública  
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

## Autonomia fiscal dos municípios: o quê explica e o quê importa?

### Resumo:

A literatura sobre federalismo sugere que a governança municipal contribui com a autonomia fiscal para entregar melhores resultados de qualidade de vida para a sociedade. Como componente fiscal essencial para a democracia, a autonomia municipal pode ser afetada por aspectos relacionados à gestão tecnológica, tributária, além de questões regionais e populacionais. Logo, objetiva-se verificar se governança juntamente com questões tecnológicas e de arrecadação impactam a autonomia fiscal municipal, pois estudos indicam que governos prósperos, no longo prazo, podem obter melhores resultados políticos, inclusive sob a perspectiva fiscal, quando novos arranjos institucionais inclusivos superam problemas de articulação, assim colaborando com mecanismos de coordenação entre os *stakeholders*. Metodologicamente, é uma pesquisa quantitativa *ex-post facto*, com dados em corte de 5.100 municípios brasileiros (ano base 2019) para testagem de hipóteses por Regressão Linear Multivariada, contribuindo com a identificação do Modelo da Autonomia Fiscal Municipal (MAFM), baseado na gestão tributária, tecnológica e governança pública.

**Palavras-chave:** Autonomia fiscal. Governança pública. Capacidade arrecadatória. Gestão tecnológica. Federalismo.

### 1. Introdução:

As instituições fiscais têm papel relevante no desempenho econômico do setor público. A busca em melhorar a *performance* desses e de outros instrumentos governamentais é fundamental para a melhoria da gestão pública e do bem-estar da sociedade. A autonomia fiscal, além do aspecto democrático previsto constitucionalmente, é considerada relevante quanto à capacidade e à eficiência da ação pública das diferentes esferas federativas. Desta forma, a autonomia fiscal é um componente essencial para o exercício da democracia, associadas às relações federativas adotadas entre os entes governamentais. Neste caso, quanto maior a capacidade de arrecadação própria dos municípios, especificamente, melhor a gestão pública local, maior a autonomia diante dos demais entes federativos e melhores os resultados em termos de serviços públicos disponíveis à sociedade.

Os temas de gestão e de governança são cruciais na discussão sobre a perspectiva democrática institucional na federação brasileira, inclusive na sua dimensão fiscal, uma vez que busca a diminuição do insulamento burocrático na autonomia local e a maior responsividade decisória municipal. Estudo recente a respeito da governança metropolitana de Belo Horizonte na atuação frente à pandemia de COVID-19 considera a necessidade de superar a lacuna teórica sobre se a melhoria da governança pode contribuir para a autonomia dos governos locais (SILVA, 2021).

A governança e a gestão pública são duas questões fundamentais e interdependentes, resumidas no termo "governo". A governança se relaciona ao governo sob influência dos *stakeholders* ou de como estes se organizam de forma colaborativa, para tomar decisões governamentais para ações locais socialmente inclusivas. Enquanto isso, a gestão pública é a ação governamental em si, pela qual os propósitos e objetivos do governo são realizados. Logo, tanto a gestão pública quanto a governança devem atuar conjuntamente com vistas a contribuir na autonomia fiscal dos municípios.

A realização de testes estatísticos aplicados em um modelo econométrico específico adotado

neste estudo, sob diferentes perspectivas associadas à regionalização e ao tamanho populacional, é conduzida e analisada para se encontrar propostas robustas e inovadoras, com vistas à comprovação de teorias e a adoção de práticas na ação pública baseadas em evidências científicas e empíricas. A compreensão de como obter avanços no desempenho municipal é ainda tema relevante a ser explorado.

Para tanto, o presente artigo tem como objetivo geral verificar como a governança juntamente com a gestão tecnológica e a capacidade tributária impactam a autonomia fiscal municipal. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se: conferir se as gestões de tecnologia e arrecadatória afetam os resultados de autonomia fiscal; averiguar se fatores regional e populacional afetam a autonomia fiscal; e checar se o aumento da governança municipal está relacionado ao incremento da autonomia fiscal.

A análise se justifica tendo em vista a necessidade de evidências teóricas e práticas para a promoção de melhores resultados de autonomia fiscal, em especial diante dos efeitos calamitosos da pandemia do COVID-19 no cenário nacional e local. Como observado por Oliveira (2019), a autonomia fiscal é base para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável definidos no âmbito das Organizações das Nações Unidas (ONU), definidos para 2030, que visam contribuir com relevantes agendas locais voltadas para a melhoria da qualidade de vida da sociedade.

O estudo considera, na próxima seção, o referencial teórico de cada um dos elementos centrais da análise: autonomia fiscal, gestão tributária, gestão tecnológica e governança. Na terceira seção, os aspectos metodológicos do estudo são detalhados. Na seção seguinte, os resultados são apresentados e analisados e, finalmente, as conclusões são ressaltadas na quinta e última seção.

## 2. Referencial teórico

Os elementos sobre federalismos, destacados no referencial teórico desta seção, compreendem conceitos e entendimentos sobre: autonomia fiscal, gestão tributária, tecnológica e governança pública.

### 2.1 Autonomia Fiscal

Autonomia fiscal compreende a capacidade de um governo realizar a sua própria agenda política com os seus próprios recursos disponíveis (ARRETCHE, 2004). Girollo e Kempfer (2012, p.4) observam que a constituição brasileira de 1998 (CF/88) estabelece que o Estado é organizado político-administrativamente como uma federação, visando atender as demandas específicas da sociedade, deixando claro que para isso “mais de um ente de direito público interno pode ser considerado fonte de poder autônomo”. No âmbito jurídico, portanto, a autonomia fiscal constitui um direito constitucional ao planejamento e às políticas públicas. Em outras palavras, a autonomia fiscal surge como um princípio sobre a capacidade governamental para as entregas prioritárias de serviços públicos por meio das políticas públicas locais (CONTI, 2003; ROCHA, 2012).

Segundo Da Silva e Da Silva (2018, p.20), para uma efetiva autonomia fiscal, o município deve se esforçar em “aumentar deveras a arrecadação tributária”, de maneira a obter “sua autossuficiência em face dos deveres do federalismo republicano”. Não obstante a autossuficiência ser um caso extremo, observa-se na Carta Magna a previsão de que os municípios brasileiros sejam dotados de competência

legislativa própria e exclusiva para a elaboração de suas Leis Orgânicas e o estabelecimento de respectivas competências tributárias, tais como (i) a cobrança dos impostos sobre a propriedade predial territorial urbana (IPTU), (ii) a prestação de serviços de qualquer natureza (ISSQN), (iii) a alienação de bens imóveis (ITBI), entre outros (AMARO, 2011; DA SILVA e DA SILVA, 2018).

Entende-se que a autonomia fiscal pode ser aferida a partir do esforço próprio de arrecadação que os municípios devem promover, proveniente de seus próprios tributos, para a realização dos seus gastos específicos (HELLER, 2005; ROY e HEUTY, 2009; DE PAULA, 2016). A Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) elabora anualmente o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF), referente à autonomia municipal sob a perspectiva fiscal. Ele é resultado da subtração da receita oriunda da atividade econômica do município e dos gastos administrativos dos Poderes Legislativo e Executivo, em relação ao valor da Receita Corrente Líquida – Art. 2º, inc. IV, da LRF, mostrando se os municípios têm capacidade fiscal própria suficiente para atender as suas despesas administrativas, assim justificando as suas autonomias governativas (FIRJAN, 2021).

Diante dessa perspectiva empírica, Cara (2012), Cruz *et al.* (2012) e Piorski (2020) defendem o uso do IFGF e de seus respectivos indicadores constituintes para obter uma maior compreensão sobre a capacidade fiscal, a análise de eficiência da ação pública e o nível de autonomia dos municípios. No mesmo sentido, Leite Filho *et al.* (2018, p.341) afirmam que o IFGF e seus respectivos componentes são considerados válidos para a aferição da “qualidade na gestão fiscal, priorizando-se a abrangência dos seus componentes, que consideram, além de parâmetros da LRF, medida de geração de receita (receita própria), a suficiência dos recursos para honrar os compromissos”.

Na aplicação desse Índice realizada por Afonso, Araújo e Khair (2002, p.1), os municípios “têm alto grau de autonomia fiscal, comparado ao de outras Federações mais avançadas”, registrando que a CF/88 não previu meios para o desenvolvimento ordenado de descentralização de despesas, provocando disparidades regionais no tocante à disponibilidade de recursos para execução de suas políticas públicas.

As desigualdades regionais brasileiras são destacadas por Monteiro (1995, p.206), ao afirmar que “o contraste Norte/Sul é o que chama mais a atenção”, sendo as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul consideradas mais prósperas, enquanto o Norte e o Nordeste são menos desenvolvidas. Assim, conclui-se que as condições de autonomia fiscal precisam ser controladas por aspectos regionais.

A autonomia fiscal deve ser controlada, ainda, pelo tamanho populacional. Logo, considerando que o Governo Brasileiro (BRASIL, 2018) define os municípios com mais de 50 mil habitantes como de população densa, Carneiro (2020), baseado em análises quanto ao cumprimento de aspectos relacionados à responsabilidade fiscal, depreende que os municípios mais densos possuem melhores resultados fiscais e apresentam maior transparência de resultados na ação pública. Segundo Mendes (2015, p.16), “as despesas *per capita* maiores nos municípios muito pequenos sugerem falta de escala e de aglomeração adequada na execução da despesa e na provisão eficiente de bens e serviços públicos”.

Neste contexto, a localização e o tamanho dos municípios afetam a *performance* dos resultados da ação pública municipal, dependente das capacidades próprias fiscais, tal como a capacidade

arrecadatória de tributos sobre a propriedade (AVELLANEDA e GOMES, 2015), associada à concentração populacional e bastante diferenciada do ponto de vista regional.

## 2.2 Gestão Tributária

A Gestão Pública compreende as funções da gerência governamental no âmbito do mandato administrativo, colaborando para que os agentes públicos tenham os ferramentais adequados para o bom exercício dos interesses públicos, representados nos bens e serviços coletivos disponíveis (DOS SANTOS, 2017; NASCIMENTO, 2017; GABARDO, 2019). Estudos apontam que se, por um lado, a melhoria arrecadatória municipal para a efetivação da autonomia fiscal é reforçada pela capacidade gerencial, restringindo as interferências federais e estaduais (ALMEIDA, 2018; DE BRITO, 2020), de outro, o aperfeiçoamento da gestão pública é fundamental para a maior eficiência arrecadatória (SILVA e CRISÓSTOMO, 2019; CINTRA, 2020).

Neste contexto, a gestão tributária compreende questões administrativas relacionadas com a definição da carga tributária governamental para a busca do cumprimento adequado das obrigações fiscais (CHIEREGATO *et al.*, 2016). Morais e Bocardi (2020, p. 5) definem esse contexto como uma forma lícita para o “desencadeamento de práticas de planejamento para tomada de decisões pelo qual o contribuinte optará pela alternativa mais vantajosa para reduzir os impactos da carga tributária”.

Importa destacar que as transferências de recursos federais e estaduais aos municípios podem ser responsáveis por distorções sobre a autonomia municipal de uma determinada região em detrimento de outra, pois afetam - por exemplo - a capacidade institucional dos entes de realizar suas próprias entregas conforme as necessidades regionais (SANTOS, 2009). Assim sendo, a gestão tributária é fundamental para a promoção do esforço fiscal e da autonomia municipal, com vistas à capacidade local de enfrentar tais distorções provocadas pelas transferências de recursos intergovernamentais (CAMARGO e COSTA, 2019).

Considerando essa compreensão, apresenta-se como primeira hipótese:

**Hipótese 1:** O aumento de recursos próprios arrecadados pelos municípios, proveniente da gestão tributária, impacta significativa e positivamente sua autonomia fiscal.

Ou seja, o incremento do esforço fiscal proveniente de uma melhor gestão tributária municipal, aumenta a arrecadação própria dos municípios em relação aos recursos transferidos pelas esferas federais e estaduais, assim conferindo mais autonomia fiscal aos municípios (RAVANELLO e BENDER FILHO, 2019). Menezes, Ferreira e Gonçalves (2016) defendem que a apuração de esforço fiscal, para a determinação da capacidade de gestão tributária dos municípios, é possível por meio da utilização do banco dados FINBRA (Finanças do Brasil), criado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em conjunto com a Caixa Econômica Federal, que apresenta informações contábeis, orçamentárias e financeiras consolidadas de estados e municípios brasileiros.

Pacheco *et al.* (2018), ao utilizar os dados do FINBRA, apresenta uma estrutura arrecadatória dos municípios brasileiros e argumenta sobre o nível de dependência às transferências

intergovernamentais, cujos resultados indicam a fragilidade econômica daqueles entes municipais considerados de menor porte frente a políticas relacionadas à desoneração de tributos da União, que afeta diretamente a transferência de recursos aos entes subnacionais.

Diante dessa análise e do amplo consenso de que “o sistema tributário nacional gera graves distorções econômicas e sociais em todas as bases tributárias tradicionais: renda, patrimônio, folha de pagamento e consumo” - na ordem de 47,7% frente à média da OCDE de 32,6% em 2016 (PELLEGRINI, 2019, p.7), é necessário discutir reformas desse sistema.

**Tabela 1.** Estrutura arrecadatória municipal

Faixa Populacional	Municípios	Transferências	Receitas Tributárias	Cota Parte do ICMS	FPM
Até 5 mil	1.382	94%	6%	21%	35%
5.001 -10.000	1.308	94%	6%	21%	35%
10.001 – 20.000	1.384	93%	7%	18%	33%
20.001 – 50.000	963	89%	11%	19%	25%
50.001 – 100.000	299	85%	15%	21%	19%
100.001 – 500.000	194	75%	25%	24%	12%
Acima 500 mil	31	57%	43%	20%	6%
<b>Brasil</b>	<b>5.561</b>	<b>76%</b>	<b>24%</b>	<b>21%</b>	<b>17%</b>

Fonte: Adaptado de STN – FINBRA/2014 (Pacheco *et al*, 2018, p.202)

Nesse sentido, importa acompanhar as discussões, reduzindo dúvidas e receios de aplicação, em torno de duas Propostas de Emenda à Constituição (PEC) n° 45 e n° 110, ambas de 2019, em análise na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, respectivamente.

Em que pese ambas as PEC se basearem no mesmo diagnóstico sobre autonomia fiscal dos municípios, vasta experiência e literatura econômica internacionais sugerem a adoção de tributação de bens e serviços por único Imposto sobre Valor Adicionado (IVA), com incidência exclusiva sobre consumo. Pacheco *et al* (2018, p.205) demonstra que “alterações constitucionais convergem para a solidificação de um federalismo pautado na descentralização parcial relacionada aos entes subnacionais, concentrando na União recursos e poder decisório”. Com isso, são prementes as reflexões sobre o aumento de responsabilidade do governo local na formulação e instituição de políticas públicas frente ao crescente nível de dependência das transferências intergovernamentais e seus impactos nas estruturas de financiamento e desenvolvimento socioeconômico local.

### 2.3 Gestão Tecnológica

No conceito adotado por Bertero (1997, p.126), gestão tecnológica trata da “capacidade administrativa para desempenhar funções de criação, avaliação, assimilação e comercialização de tecnologia e para adquirir informação completa e oportuna sobre a mesma”. Sua adoção junto aos governos locais vem

contribuindo para a melhoria da gestão pública, inclusive com ganhos em termos fiscais, relacionados com a maior participação social por meio de maior transparência no tocante à *performance* administrativa a partir da digitalização de processos tributários (ALBANO e ZAMBERLAN, 2008).

Observa-se que digitalização de processos fiscais deve contribuir com a eficiência arrecadatória municipal (CINTRA, 2020; FERRAZ, 2020), pois fatores tecnológicos têm a propriedade de promover a melhoria da gestão municipal, gerando maior capacidade arrecadatória, atingindo assim, também, a melhoria da autonomia fiscal (TAMANAHAN, 2017). Por exemplo, a implementação da nota fiscal eletrônica nos municípios promove melhoria na arrecadação tributária própria (MAFIOLETI 2020; PORTUGAL, 2020), impactando positivamente as autonomias fiscais (DA SILVA e DA SILVA, 2018).

Com esse entendimento, uma segunda hipótese é considerada no sentido que:

**Hipótese 2:** O aumento da capacidade tecnológica municipal impacta significativa e positivamente sua autonomia fiscal.

Para Motta e Moreira (2007), uma forma de medir a eficiência da gestão municipal é considerar a quantidade de fatores tecnológicos disponíveis. Assim, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dispõe de informações relevantes para apuração de um proxy sobre gestão tecnológica nos municípios (BRASIL, 2021). Ribeiro (2019) utilizou esses dados da MUNIC para realizar análises comparativas entre municípios brasileiros quanto questões relacionadas com a capacidade tecnológica, destacando que os mesmos possibilitaram checar o nível em que a tecnologia da informação está a serviço do bem público, em benefício da população.

## 2.4 Governança Pública

A governança pública visa permitir a interação entre *stakeholders* não governamentais e governamentais em uma rede de instituições públicas, cívicas e empresariais, tendo em vista atingir resultados na tomada de decisão em ambiente aberto, inclusivo e justo do ponto de vista social (BOVAIRD, 2005). Desta forma, promove-se a criação de espaços políticos mais colaborativos, priorizando agendas de políticas públicas legítimas baseadas na confiança entre governo e sociedade (KNOPP, 2011). Peters (2018) define governança pública como um conjunto complexo de instituições e *stakeholders* com vistas a lidar com questões sociais e econômicas usando redes autônomas e a capacidade de influência junto às autoridades para entregar políticas públicas mais justas e inclusivas.

Neste sentido, a boa governança está associada à melhor capacidade democrática de prevenir conflitos, cumprir as obrigações de direitos humanos, ajudar no crescimento dos negócios e prestar serviços públicos essenciais aos cidadãos, de forma a entregar melhores resultados de qualidade de vida para a sociedade (DFID, 2006). Assim, os governos locais tendem a evitar esforços desnecessários, diminuindo conflitos de negociações, controlando a corrupção e estimulando a maior autonomia fiscal, produtividade, eficiência e progresso social nos municípios (ABREU e GOMES, 2021).

De acordo com Acemoglu e Robinson (2012), os governos prósperos possuem instituições capazes de criar uma estrutura governamental eficaz, com iniciativas de políticas públicas inclusivas e

autônomas que visem reduzir custos nas relações entre os parceiros e com foco em resultados coletivos. Na mesma linha de pensamento, os governos prósperos, com boa governança, podem obter resultados relevantes no longo prazo, do ponto de vista político e, inclusive, da autonomia fiscal (ABREU, 2017; CAVALCANTE, LOTTA e OLIVEIRA, 2018). Com efeito, Teixeira (2019) sugere que a adoção de práticas colaborativas, no âmbito da governança pública, visa garantir a autonomia fiscal dos municípios. Com esse entendimento, uma terceira hipótese é colocada:

**Hipótese 3:** O aumento das práticas de governança nos municípios impacta significativa e positivamente suas autonomias fiscais.

Não obstante as críticas quanto à forma de medir "governança", tendo em vista seu conceito polissêmico e ainda em consolidação, observa-se que a aferição do conjunto de práticas de transparência, participação e *accountability* é ampla o suficiente para a determinação do nível de governança (BUTA e TEIXEIRA, 2020). Cabe destacar que a MUNIC apresenta itens específicos que podem ser utilizados para a aferição do nível de governança, sendo que a pesquisa de 2019 contém, inclusive, uma categoria com itens exclusivos para o tema Governança (BRASIL, 2021). A MUNIC, portanto, contém dados secundários válidos para uma aferição da dimensão governança nos municípios brasileiros (AMÂNCIO, 2020; BORGES, 2020; DAS NEVES, DA ROSA e GASPARETTO, 2020).

Dessa forma, a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021) busca institucionalizar em Estados e Municípios, princípios, regras e instrumentos que permitam o aumento da eficiência da administração pública, por meio da inovação, da transformação digital e da participação dos cidadãos.

#### Quadro 1. Governo Eletrônico vs. Governo Digital

Governo Eletrônico ( <i>e-Gov</i> )	Governo Digital
O foco está no órgão público	O foco está no cidadão
Relação entre cidadão e órgão	Relação entre cidadão e Estado
Pouca ou nenhuma participação do cidadão	Há a participação do cidadão
Os dados são sigilosos	Os dados são abertos
O governo é dirigido por regras burocráticas	O governo é orientado pela informação
Cada órgão implementa seus próprios sistemas	Há integração de processos entre órgãos governamentais
Há a automação de processos existentes	Há um redesenho de processos existentes

Fonte: Adaptado de NIDUS (2021)

Em face dessa institucionalidade, identifica-se, no âmbito federal, objetivos estratégicos, metas e indicadores plurianuais da Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/2016), todos definidos na Estratégia de Governo Digital - EGD 2020/2022 (Decreto nº 10.332/2020). Esta Estratégia está alinhada às recomendações da OCDE para “auxiliar o governo brasileiro em seus esforços de transição de uma



abordagem de governo eletrônico (*e-government*) para um governo digital, trilhando o caminho para a transformação digital sustentável do setor público” (OCDE, 2018, p.1).

Janowski (2015) considera que esses esforços são estágios regulares e incrementais de evolução que, influenciados pelo ambiente econômico, político e social, levam governos a saírem de simples fornecedores de informações ao cidadão - em ambiente virtual - para níveis ideais de governança eletrônica orientada por avaliações de políticas públicas, em um sofisticado modelo de engajamento e participação social para o usufruto de serviços públicos digitais relevantes, transparentes e de qualidade.

### 3. Aspectos metodológicos

Em termos de coleta e análise dos dados, a presente pesquisa foi realizada utilizando bases de dados bibliográficos - fontes nacionais e internacionais - destacando o Portal de Periódicos da Capes, principalmente, na área de conhecimento de Administração Pública, acrescido da literatura sobre Economia, Ciências Contábeis e Ciências Políticas. Todas essas referências foram armazenadas utilizando recursos do software *EndNote* de modo a permitir a sua gestão e tratamento, bem como analisadas em sua parte de conteúdo com o uso dos softwares *NVivo*, *Power BI* e *R*.

Já o levantamento de informações em bases com dados secundários referentes aos municípios brasileiros teve a finalidade de medir as variáveis definidas no âmbito da pesquisa, onde os testes estatísticos e análises quantitativas foram realizados nos softwares *Power BI*, *R* e *Stata*. Considerando a disponibilidade de dados para aferição específica sobre Governança dos municípios utilizando a *MUNIC* em 2019, utilizou-se como instrumento estatístico a Regressão Multivariada com dados em corte, estimando mais de cinco mil observações referentes aos municípios brasileiros disponíveis.

Os resultados da pesquisa quantitativa foram postos à prova utilizando testes estatísticos para a verificação das hipóteses teóricas levantadas (CRESWELL e CRESWELL, 2021). Desta forma, trata-se de procedimento *ex-post-facto*, com o propósito de analisar as relações entre as variáveis sugeridas na literatura em estudo (MARCONI e LAKATOS, 2012), conforme a seguir apresentado, como *design* da execução de pesquisa quantitativa (figura 1).

Hipóteses	Variáveis independentes	Variáveis de controle ( <i>dummies</i> )	Variável Dependente
1ª	Tributária	Região	<b>Autonomia</b>
2ª	Tecnológica	População	
3ª	Governança		

**Figura 1.** *Design* de Pesquisa

Fonte: Elaborado pelos autores.

O quadro seguinte apresenta uma descrição sucinta das variáveis utilizadas na realização dos

testes estatísticos, para verificar se governança e as gestões de tecnologia e de arrecadação (tributária) impactam a autonomia fiscal. Vale ressaltar também que foram usadas variáveis de controle relacionadas com questões de tamanho populacional e de regionalização dos municípios.

**Quadro 2.** Variáveis propostas no *Design* da pesquisa

Tipo	Variável	Descrição Sucinta
Dependente	Autonomia (AUT)	O indicador de Autonomia do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (em escala de 0 a 1, sendo 1 maior) mede o esforço que os municípios brasileiros devem realizar para manter os seus gastos por meio da arrecadação de recursos provindos de seus próprios tributos (FIRJAN, 2021).
Independente	Tributária (TRI)	A variável Tributária é aferida a partir dos dados do FINBRA do Tesouro Nacional por meio da determinação da relação entre recursos próprios arrecadados pelos municípios em relação às transferências de recursos federais e estaduais recebidas, onde quanto maior essa relação (valores entre 0 e 1) melhor o esforço fiscal provindo de uma boa gestão tributária municipal (Menezes, Ferreira e Gonçalves, 2016).
	Tecnológica (TEC)	A variável Tecnológica é aferida a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a quantidade de fatores relacionados com tecnologia da informação disponíveis para cada município (Ribeiro, 2019).
	Governança (GOV)	Governança é aferida a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considerando a quantidade de fatores relacionados com governança para cada município (Ribeiro, 2019).
	Regional (REG)	Variável de Controle Regional do tipo <i>Dummy</i> (sendo 0 os municípios das regiões Norte e Nordeste e 1 os demais) visa moderar os resultados de Autonomia considerando as desigualdades regionais (Monteiro, 1995).
	Populacional (POP)	Variável de Controle Populacional do tipo <i>Dummy</i> (sendo 0 os municípios com população menor que 50 mil habitantes e 1 os demais) visa moderar os resultados de Autonomia considerando municípios mais com mais de 50 mil habitantes possuem melhores resultados fiscais (Carneiro, 2020).

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na seqüência, os resultados são apresentados e se discute a respeito das práticas de governança que potencializam ganhos de autonomia fiscal, considerada como relevante para colaborar com a qualidade de vida da população.

#### 4. Resultados e discussão

Com base nos objetivos previstos para este trabalho, na revisão de literatura e nos métodos apresentados, o modelo aplicado discrimina a relação entre a variável dependente Autonomia (AUT) e as variáveis independentes Tributária (TRI), Tecnológica (TEC) e Governança (GOV), controladas por *dummies* referentes aos aspectos Regional (REG) e Populacional (POP).

A tabela seguinte apresenta os resultados do modelo aplicado, sendo oportuno destacar que,

tendo em vista a aplicação de teste prévios para a checagem de pressupostos estatísticos para a realização da técnica de regressão linear, observou-se a necessidade de aplicação da matriz robusta para o tratamento de problemas de heterocedasticidade.

**Tabela 2.** Resultados da Regressão Multivariada

Variável Dependente: <b>AUT</b>	
<b>Intercepto</b>	<b>-7,032117***</b> 0,2887154
<b>TRI</b>	<b>7,616504***</b> 0,3215539
<b>TEC</b>	<b>0,3275277***</b> 0,0242603
<b>GOV</b>	<b>0,2295494***</b> 0,0334828
<b>REG</b>	<b>0,4073477***</b> 0,0077796
<b>POP</b>	<b>0,1172761***</b> 0,0130136
<b>R-Squared</b>	<b>0,5186</b>
<b>F (5,5094)</b>	<b>1703,17***</b>
Root MSE	0,27558

Níveis de Significância: ‘\*’ 0,05; ‘\*\*’ 0,01; e ‘\*\*\*’ 0,001

Dados municipais em corte: Ano base 2019

Nota: Utilizado matriz Robusta com 95% de intervalo de confiança

Fonte: Elaborador pelos autores.

Constata-se, portanto, que o modelo é significativamente validado (nível abaixo de 0,1%) tendo como base o resultado do teste F e com o nível de determinação acima de 50% dado pelo R quadrado, mostrando o ajuste adequado do modelo aos dados. Observa-se que todas as variáveis do modelo também são significativamente validadas (nível abaixo de 0,1%), demonstrando os seus efeitos significativos na autonomia fiscal, em particular a variável tributária (TRI). Da mesma forma, conclui-se que todas as hipóteses testadas no modelo são aceitas estatisticamente, considerando a aplicação das variáveis de controle Regional e Populacional. Ou seja, localização e tamanho dos municípios importam na autonomia local (AUT).

No caso das variáveis de controle (REG e POP), conforme já amplamente constatado pela literatura regional (Monteiro, 1995), os resultados significativos sobre as especificidades locais dos municípios no seu nível de autonomia são confirmados empiricamente. Com isso, os municípios das regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul são considerados mais autônomos do que aqueles das regiões Norte e Nordeste. No mesmo sentido, ficou confirmado com o controle populacional que os municípios com

mais de 50 mil habitantes são mais autônomos, ratificando o disposto por Carneiro (2020).

A respeito das demais variáveis analisadas no âmbito deste estudo, observa-se que a capacidade de arrecadação própria impacta positivamente e fortemente (índice 7,6) na autonomia fiscal dos municípios, confirmando a hipótese 1. Este achado está coerente com a sugestão da Almeida (2018), no sentido de que a melhoria arrecadatória própria promove avanços na autonomia fiscal dos municípios. Ou seja, é fundamental que os entes locais busquem aperfeiçoar as suas capacidades institucionais, incluindo a gestão tributária, com vistas a buscar um maior esforço fiscal de forma a superar as distorções provocadas pelas transferências de recursos intergovernamentais.

Adicionalmente, quanto maior a capacidade tecnológica dos municípios (índice 0,33), maior a autonomia fiscal, confirmando a hipótese 2. Consequentemente, verifica-se que o aperfeiçoamento da gestão tecnológica permite ganhos nas capacidades fiscais, conferindo fator complementar à gestão tributária na autonomia municipal. Assim sendo, o indicado por Da Silva e Da Silva (2018) pode explicar que os ganhos de performance administrativa diante da digitalização de processos tributários são as justificativas para o aumento da autonomia fiscal dos entes.

Nota-se, ainda, que a maturidade de governança é diretamente proporcional (índice 0,23) à respectiva autonomia fiscal dos municípios, dando suporte à hipótese 3. Tal conclusão está coerente com o sugerido por Teixeira (2019) de que é a adoção de boas práticas de governança colaborativa pública gera melhores resultados na autonomia municipal. Para tanto, a adoção de redes autônomas por instituições e *stakeholders* visam lidar com questões sociais e econômicas influenciando autoridades para entregar políticas públicas mais justas e inclusivas. Logo, iniciativas participativas, de transparência e de prestação de contas (*accountability*) atuam em prol da melhoria de resultados na autonomia fiscal dos municípios com melhores níveis de governança.

Os resultados robustos encontrados podem contribuir no avanço teórico sobre os temas de autonomia fiscal, governança e gestão tributária e tecnológica. Uma vez que o modelo aplicado pôde ser testado e validado estatisticamente, dando suporte empírico ao contexto teórico apresentado, apresenta-se ele como um “Modelo da Autonomia Fiscal Municipal” (MAFM). As constatações encontradas no presente estudo suportam, ainda, a execução de novas pesquisas com vistas a expandir a análise da literatura teórica por meio de novos modelos propostos. Por exemplo, pesquisas qualitativas podem responder questões como e o que promove o aumento de arrecadação, a melhoria da tecnologia e o aprimoramento da governança, prementes para um maior nível de autonomia fiscal nos municípios. Ademais, destaca-se que novas investigações com a aplicação de outras variáveis podem colaborar na maior explicação e em ações públicas que promovam a autonomia fiscal dos municípios.

A utilização de métodos científicos robustos para testar algumas abordagens teóricas permitiu apresentar resultados inéditos por meio do modelo adotado neste estudo, demonstrando que a autonomia fiscal ocorre por meio da composição de vários instrumentos. O esforço dos municípios para manter os seus gastos por meio da arrecadação de recursos provindos de seus próprios tributos depende de diversos fatores que precisam ser incentivados para promover maior autonomia local.

Os resultados inovadores no âmbito deste estudo visam contribuir com o debate da literatura teórica e empírica, prioritariamente, na área de Administração Pública, com rebatimentos, também, nas áreas de Ciências Contábeis, Econômicas e de Políticas Públicas. Ressalta-se que os resultados apresentados sobre autonomia fiscal e governança pública têm potencial prático para colaborar, por exemplo, com gestores na tomada de decisões baseadas em teoria e evidências empíricas na melhoria institucional, de gestão e de políticas públicas, em especial junto aos municípios das regiões Norte e Nordeste e naqueles de menor dimensão, onde – conforme descrito na literatura e nos resultados deste estudo – tendem, na média, a precisarem de maior esforço, capacidade e autonomia fiscais para a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos.

## 5. Considerações finais

A principal contribuição do presente estudo é a aplicação de um "Modelo da Autonomia Fiscal Municipal (MAFM)", com os resultados apresentados demonstrando que a gestão tributária, a gestão tecnológica e a governança pública são fatores essenciais para a autonomia fiscal dos municípios. Tal constatação é relevante para a comprovação empírica de abordagens teóricas, em especial na área de Administração Pública, bem como para a implementação de boas práticas em políticas públicas com vistas a melhorar a ação pública municipal e os resultados focados na sociedade local.

Nesse sentido, as evidências apresentadas no presente estudo confirmam as três hipóteses apresentadas, entre outras, de que: 1) melhorias na gestão tributária dos municípios são capazes de aumentar a capacidade arrecadatória própria, promovendo avanços na autonomia fiscal; 2) melhorias na autonomia fiscal são explicadas por avanços tecnológicos da gestão municipal; e 3) adoção de boas práticas de governança pública contribui para a maior autonomia municipal.

O MAFM foi estatisticamente significativo, com poder de explicação de mais de 50% com as três variáveis testadas (gestão tributária, gestão tecnológica e governança pública), controladas por duas variáveis *dummies*, associadas a aspectos regional e populacional. A aplicação particular dessas variáveis controle reforça a característica inovadora dos resultados apresentados neste trabalho. A localização e o tamanho populacional do município, como um fator de escala econômica, importam ou explicam o grau de autonomia local.

Vale ressaltar que apesar dos resultados no estudo confirmarem abordagens teóricas sobre a autonomia municipal, verifica-se que algumas questões continuam presentes constituindo lacunas teóricas que precisam ser superadas e estimulando novas pesquisas sobre modelos da Autonomia Fiscal Municipal, tais como: como as relações entre as variáveis utilizadas podem ser avaliadas qualitativamente? Quais outras variáveis e técnicas estatísticas podem ser incorporadas para melhorar o poder de explicação do modelo aplicado? Quais instrumentos ou incentivos de políticas públicas podem ser adotados para atuar em cada variável no sentido de aumentar a autonomia municipal?

Em suma, a melhoria da gestão e da governança dos municípios em realizar as suas próprias agendas políticas, com autonomia e capacidades fiscais próprias é fundamental para a prosperidade de

toda a nação. Ademais, promover a autonomia fiscal municipal deve ser uma prioridade para o atingimento de resultados na provisão de serviços públicos focados nos interesses da sociedade local. Nesse sentido, o presente trabalho, ressalta a relevância do poder autônomo local e apresenta um modelo explicativo para incentivar mecanismos no alcance da autonomia fiscal, sendo notório que ainda é premente futuras investigações sobre o tema.

### Referências bibliográficas:

- ABREU, W. M. **Unlocking the Government Door to Society: How Does Open Budgeting Relate to Social Development?**. Tese – Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2017.
- ABREU, W. M.; GOMES, R. C. Shackling the Leviathan: balancing state and society powers against corruption. **Public Management Review**, 2021.
- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. A. **Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty**. Rio de Janeiro: Campus, Elsevier Brasil, 2012.
- AFONSO, J. R. R.; ARAUJO, E. A.; KHAIR, A. Federalismo fiscal no Brasil: a importância dos governos municipais. **Administração pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- ALBANO, C. S.; ZAMBERLAN, G. Utilização da Tecnologia da Informação em Organizações Públicas: Um Estudo Comparativo Entre Organizações Municipais. In: XII Seminário em Administração (SEMEAD). **Anais**. São Paulo: FEA USP, 2008.
- ALMEIDA, M. X. D. **O impacto do federalismo fiscal na gestão pública municipal**. Trabalho de Conclusão de Curso – Universidade Federal de São João Del Rei, São João Del Rei-MG, 2018.
- AMÂNCIO, L. C. S. **Governança multinível em educação: categorização da experiência brasileira de consórcios intermunicipais**. Monografia – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto-MG, 2020.
- AMARO, L. **Direito tributário brasileiro**, 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AVELLANEDA, C. N.; GOMES, R. C. Is small beautiful? Testing the direct and nonlinear effects of size on municipal performance. **Public Administration Review**, v. 75, n. 1, p. 137-149, 2015.
- BERTERO, C. O. Gestão tecnológica: aspectos organizacionais e administrativos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 17, p. 125-140, 1977.
- BORGES, G. L. **Instrumentos de diálogo entre municípios e cidadãos: análise sobre a condição de diálogo dos municípios paranaenses com menor e maior índice de governança municipal**. Dissertação - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2020.
- BOVAIRD, T. Public Governance: balancing stakeholder power in a network society. **International Review of Administrative Sciences**, v. 71, n. 2, p. 217-228, 2005.
- BRASIL. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- \_\_\_\_\_. **MUNIC** – Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/df/brasil/pesquisa/1/74454?ano=2020>. Acesso em: 09 set. 2021.
- BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, v. 27, p. 370-395, 2020.
- CAMARGO, C. H. O.; COSTA, D. C. P. **A importância da gestão tributária para a qualidade da gestão municipal**. Trabalho de Conclusão de Curso – Faculdade Montes Belos, Goiás – GO, 2019.
- CARA, D. Municipios en el pacto federativo: fragilidades sobrepuestas. **Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, p. 255-273, 2012.
- CARNEIRO, R. Transparência na Gestão Pública do Brasil Contemporâneo: avanços institucionais e

- desafios administrativos. **Revista de Gestión Pública**, v. 3, n. 1, p. 47-71, 2020.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2018.
- CHIEREGATO, R. *et al.* **Controle Tributário para Administradores e Contadores**. São Paulo: Atlas, 2016.
- CINTRA, M. Economia digital e tributação (I). **Revista Conjuntura Econômica**, v. 74, n. 4, p. 18-22, 2020.
- CONTI, J. M. **Federalismo fiscal**. São Paulo: Editora Manole, 2003.
- CRESWELL, J. W.; CRESWELL, J. D. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**, 5 ed. Porto Alegre: Penso Editora, 2021.
- CRUZ, C. F. *et al.* Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 153-176, 2012.
- DA SILVA, A. D.; DA SILVA, A. D. Autonomia Municipal no Federalismo Fiscal Brasileiro: A Eficiência na Administração Tributária Municipal. **Dom Helder Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 19-44, 2018.
- DAS NEVES, T.R.L.; DA ROSA, F. S.; GASPARETTO, V. Governança colaborativa de consórcios públicos intermunicipais: o caso de consórcios públicos catarinenses. **Capital Científico**, v.18, n.4, p.77-95, 2020.
- DE BRITO, J. R. S. Estrutura fiscal dos municípios potiguares: autonomia ou dependência? **Revista Interface-UFRN/CCSA**, v. 17, n. especial, p. 106-128, 2020.
- DE PAULA, G. F. Execução Orçamentária dos Estados Brasileiros: Autonomia Fiscal, Espaço Fiscal e os Gastos em Educação e Saúde. VI Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de São Paulo (USP), **Anais**, 2016. São Paulo. p.18.
- DFID - Department for International Development. **Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective States**. London: DFID, 2006.
- DOS SANTOS, C. S. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.
- FERRAZ, B. **Implantação da automação robótica de processos e redução dos erros nas rotinas fiscais**. Dissertação – Centro Universitário Álvares Penteado, São Paulo-SP, 2020.
- FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/>. 2021. Acesso em: 09 set. 2021.
- GABARDO, E. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 4, p. 95-130, 2019.
- GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro. **Revista do Direito Público**, v. 7, n. 3, p. 3-20, 2012.
- HELLER, P. S. **Understanding fiscal space**. Washington: International Monetary Fund, 2005. (IMF Policy Discussion Paper).
- KNOPP, G. Governança social, território e desenvolvimento. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 4, n. 8, p. 53-74, 2011.
- JANOWSKI, T. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221-236, 2015.
- LEITE FILHO, G. A. *et al.* Relação entre a qualidade da gestão fiscal e a transparência dos municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.
- MAFIOLETI, D. J. **Os impactos da implantação da nota fiscal de serviços eletrônica em um município do Extremo Sul Catarinense**. Monografia - Universidade do Extremo Sul Catarinense, Criciúma, SC, 2020.
- MARCONI, M. D. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisa; amostragens e técnicas de pesquisa; elaboração, análise e interpretação de dados**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Brasília: IPEA, 2015 (Texto para Discussão nº 2089).

- MENEZES, J.P.C.B.; FERREIRA, A.D.C.; GONÇALVES, M.A. A gestão fiscal dos municípios mineiros: uma análise a partir do índice de esforço fiscal. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, v.2, n.2, 2016.
- MONTEIRO, C. A. A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, p. 195-207, 1995.
- MORAIS, D. O.; BOCARDI, C.C. Gestão tributária: uma análise bibliométrica da produção científica brasileira. **Revista de Ciências Contábeis| RCiC-UFMT**, v. 11, n. 21, p.33-52, 2020.
- MOTTA, R. S.; MOREIRA, A. **Eficiência na gestão municipal no Brasil**. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão nº 1301).
- NASCIMENTO, E. R. **Gestão pública**. São Paulo: Saraiva Educação SA, 2017.
- NIDUS - Laboratório de Inovação em Governo do Estado de Santa Catarina. **Guia prático para a transformação digital nos municípios catarinenses**. Florianópolis: NIDUS, 2021.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Peer Review OCDE Skills: revisão do governo digital do Brasil rumo à transformação digital do setor público**. Brasília: ENAP, 2018.
- OLIVEIRA, I. F. **Uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável através da comparação de agendas internacionais: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)**. Dissertação – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2019.
- PACHECO, M. J.J. *et al.* Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interdependência na autonomia financeira dos municípios. **Revista Desenvolvimento em Questão**, n.42,p.180-208,jan/mar 2018
- PELLEGRINI, J. **Principais propostas de reforma tributária em tramitação no Congresso Nacional**. Brasília: IFI/Senado Federal, 2019 (Nota Técnica nº 38).
- PETERS, B. G. Governance: ten thoughts about five propositions. **International social science journal**, v. 68, p. 5-14, mar/jun. 2018.
- PIORSKI, C. R. L. **Fragilidade financeira, ciclo fiscal e crise municipal**. Tese – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia-MG, 2020.
- PORTUGAL, C. E. L. **Avaliação de impacto de aumento de emissão de notas fiscais de serviços eletrônica para pessoa física através de programas de incentivo no município de Fortaleza**. Dissertação – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza-CE, 2020.
- RAVANELLO, M.; BENDER FILHO, R. Análise da dependência dos municípios do Vale do Rio Pardo/RS aos recursos de transferência do FPM. **Economia e Desenvolvimento**, v. 31, p. 14, 2019.
- RIBEIRO, F. F. A. **Análise do modelo da gestão pública municipal brasileira e os diferenciais encontrados na gestão de uma cidade inteligente**. Dissertação – FUMEC, Belo Horizonte-MG, 2019.
- ROCHA, J. F. Direito fiscal e autonomia da vontade. Do direito livre planificação fiscal. In: **Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Heinrich Ewald Hörster**. Coimbra: Almedina, 2012.
- ROY,R.;HEUTY,A. **Fiscal space:policy options financing human development**.Abingdon:Routledge, 2009.
- SANTOS, A. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009.
- SILVA, C. R. M. D.; CRISÓSTOMO, V. L. Gestão fiscal, eficiência da gestão pública e desenvolvimento socioeconômico dos municípios cearenses. **Revista de Administração Pública**, v. 53, p. 791-801, 2019.
- SILVA, M. A. A. **A governança metropolitana na RMBH: a autonomia dos governos locais frente à pandemia de COVID-19**. Trabalho Conclusão de Curso Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte-MG, 2021.
- TAMANAH, R. T. **Tributação e economia digital: análise do tratamento tributário dos rendimentos da computação em nuvem**. Tese - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.
- TEIXEIRA, A. F. **Resultado fiscal dos municípios participantes de consórcios: uma análise sobre a influência da governança nas cortes de contas**. Tese - Universidade de Brasília, Brasília, 2019.