

XI PRÊMIO
SOF
DE MONOGRAFIAS



2021
2022

TEMA 2

Inovação e Orçamento Público

3º Menção Honrosa

Séries Temporais para Estudos Históricos da Execução Orçamentária Municipal pós-1989

Rodrigo Abreu Carvalho

Camila Rizzini Freitas

Brasília - DF, 2022

REALIZAÇÃO

ENAP

IDEALIZAÇÃO



MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 2 |
| 2 FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: O CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO | 5 |
| 2.1 O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias | 6 |
| 2.2 A Lei Orçamentária Anual – LOA | 8 |
| 3 EVOLUÇÃO DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL | 11 |
| 3.1 A evolução dos sistemas de acompanhamento e registro dos balanços contábeis | 14 |
| 4 METODOLOGIA | 18 |
| 4.1 Sistemas de coleta das declarações orçamentárias municipais | 18 |
| 4.2 Evolução dos Planos de Contas | 21 |
| 4.3 Obtenção programática das bases de dados | 25 |
| 4.4 Crítica dos dados e recortes | 26 |
| 4.5 Análise e tratamento dos dados | 29 |
| 4.5.1 Municípios Faltantes e Áreas Mínimas Comparáveis (AMC) | 31 |
| 4.5.2 Correções monetárias e Correção pelo IPCA (deflação) | 33 |
| 5 SÉRIE HISTÓRICA DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: LEVANTAMENTOS INICIAIS | 35 |
| 5.1 Evolução da receita pública municipal e componentes da receita tributária | 36 |
| 5.2 Evolução das despesas públicas por função 1998 a 2020 | 39 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 42 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 44 |

1 INTRODUÇÃO

Além da importância econômica guiada pelo papel das despesas públicas na formação da renda em diversos países, o orçamento público é um importante instrumento de acompanhamento da evolução das funções do Estado (GIACOMONI, 2009). De forma semelhante, no Brasil, a partir da década de 1940, o Estado passou a ampliar e diversificar suas funções e atividades, gerando a necessidade de uma readequação dos instrumentos de gestão das contas públicas. Ao longo das décadas, o processo orçamentário brasileiro deixou de corresponder a um simples controle de receitas e despesas e passou a incorporar elementos de planejamento e gestão das ações de políticas públicas. A partir de então, o orçamento pode ser visto como o instrumento de execução do plano que abrange os programas de governo (ou o chamado “orçamento-programa”). A evolução da legislação referente ao sistema de planejamento e orçamento caminhou na direção de uma maior compatibilidade entre seus instrumentos, isto é, os programas, ações e previsões orçamentárias (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016).

O primeiro dispositivo legal que buscou normatizar o sistema orçamentário brasileiro consiste na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos dos três níveis de governo. Atualmente, o sistema de planejamento e orçamento brasileiro é regido pela Constituição Federal de 1988, em leis, decretos e portarias ministeriais, além dos tribunais de contas de cada nível de governo. A partir da promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que institui a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), uma série de alterações nas formas de registro e divulgação de dados de finanças públicas no Brasil conferiu maior transparência e controle do processo orçamentário, além de reforçar a necessidade de compatibilizar os conteúdos orçamentários dos entes federativos (GARSON, 2016; 2018).

A partir de então, verificaram-se esforços tanto da Secretaria de Orçamento Federal quanto da Secretaria do Tesouro Nacional para sistematizar e publicizar dados de receitas e despesas públicas, sobretudo com relação aos dados

orçamentários subnacionais, os quais tinham diferentes capacidades de gestão. Nesse sentido, em substituição ao antigo Sistema de Acompanhamento das Finanças de Municípios e Estados (SAFEM), após a promulgação da LRF foi criado o Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), em uma tentativa de modernização do sistema de dados contábeis. Em meados de 2012, após uma série de alterações de classificação orçamentária, foi criado o mais recente Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) (STN, 2019).

No entanto, ao longo da evolução do sistema orçamentário brasileiro, e principalmente a partir destas alterações nas classificações das receitas e despesas, foram geradas importantes incompatibilidades ao longo das séries históricas de dados orçamentários, dificultando análises mais detalhadas e de longo prazo. No caso dos municípios as dificuldades são ainda maiores, pelas heterogeneidades presentes na administração pública municipal (GARSON, 2016).

Diante deste contexto, esta pesquisa tem como objetivo padronizar e disponibilizar a série histórica de informações contábeis e fiscais dos entes municipais sobre a sua execução orçamentária e financeira, no período compreendido entre 1989 e 2020. Atualmente, estas informações estão disponíveis em dois sistemas oficiais distintos (o primeiro destes descontinuado), contendo diferenças de classificação e formatação que impedem uma análise da evolução orçamentária municipal desde o início da série. A oferta destas informações, na forma de uma base de dados homogênea e metodologicamente consistente, possibilita novos estudos de base quantitativa.

Mais especificamente, buscou-se criar uma rotina de levantamento, tratamento e padronização dos dados orçamentários municipais de receita, classificadas quanto à sua natureza ou origem, e de despesas, classificadas por categoria econômica e função - de acordo com a disponibilidade das informações. Por fim, foi feita uma formatação para dados em painel, de forma que esta base sirva de insumo para novos estudos acerca do orçamento público municipal com maior amplitude temporal do que as bases de dados atuais podem oferecer. Por fim, através do levantamento foi possível identificar as principais lacunas e limitações da

utilização dos dados orçamentários municipais. O mapeamento das limitações e inconsistências foi um importante esforço de sistematizar as alterações que o sistema orçamentário brasileiro sofreu ao longo das décadas.

2 FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: O CICLO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Os principais objetivos da política orçamentária brasileira consistem, segundo Albuquerque (2008), em corrigir as imperfeições do mercado, manter a estabilidade econômica e social; fomentar o crescimento econômico; melhorar a distribuição de renda; universalizar o acesso aos bens e serviços; e garantir o cumprimento das funções elementares do Estado. Além disso, cabe ressaltar que estes objetivos são alcançados na perspectiva de que o Estado possui a capacidade de influenciar a economia por meio da recombinação dos recursos no momento da despesa. Desta forma, a política orçamentária exerce as funções alocativa (ao assegurar os ajustes na alocação de recursos), distributiva (com os ajustes na distribuição de renda), e estabilizadora (através da estabilização econômica) (PIRES & MOTTA, 2006; ALBUQUERQUE, 2008).

Dentre os instrumentos de planejamento e orçamento, o PPA, a LDO e a LOA fazem parte dos procedimentos de elaboração e execução dos principais planos de governo. É a partir destes instrumentos que os planos do governo serão planejados, implementados, prestarão contas e serão monitorados (GIACONOMI, 2002). Desta forma, estes instrumentos representam importantes fontes de avaliação de políticas públicas, na medida em que analisam o que foi planejado, se o que foi planejado foi executado em termos de orçamento e em termos de impacto. Os três instrumentos estão interligados, e são elaborados e votados por meio de um “ciclo de planejamento e orçamento” (GARSON, 2016).

O ciclo orçamentário, isto é, a elaboração da LOA, pode ser dividido em quatro fases. Primeiro o Projeto de Lei da LOA – PLOA é elaborado, para em seguida passar por aprovação do legislativo. Nesse período, são realizadas audiências públicas, apresentação das emendas de parlamentares e sua discussão, para retorno ao executivo. As disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) incentivam a participação popular e a realização de tais audiências nos processos de elaboração e discussão dos planos, da LDO e do orçamento. Caso seja aprovado, o PLOA vira lei, e deve ser executado no exercício do

ano seguinte da votação (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016; 2018).

A LOA contém a previsão dos valores de arrecadação para o ano seguinte, assim como a despesa para cada órgão e, mais especificamente, para cada ação e programa de governo. Assim são definidos os tetos de gastos dos órgãos, que só poderão obter novos recursos mediante a aprovação de créditos adicionais (ALBUQUERQUE, 2008). Após a aprovação da LOA, existe mais uma etapa de planejamento do orçamento, definida pela LRF. A programação financeira mensal é discriminada por programas e ações, uma vez que o fluxo de despesas deve ser compatível com o fluxo de arrecadação (que ocorre ao longo do ano). Segundo o disposto na LRF, o cronograma das despesas mensais deve ser estabelecido em até 30 dias da aprovação da LOA (BRASIL, 2001; ALBUQUERQUE, 2008).

2.1 O Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias

O Plano Plurianual (PPA) é o mais amplo instrumento de planejamento dos governos, onde estarão dispostos os programas necessários para atingir os objetivos de governo, cada um em sua área de atuação. É no PPA que estão dispostas as prioridades do governo, aquelas elaboradas na primeira metade do mandato, e que corresponderá à maior parte das atividades realizadas. Um ponto importante do PPA é a transparência que o instrumento gera, de forma que as principais estratégias de governo ficam explícitas para a população. Desta forma, a prestação de contas e o controle da aplicação dos recursos públicos e do alcance dos objetivos do governo podem ser acessados facilmente pela sociedade civil, possibilitando sua participação na destinação dos recursos públicos (ALBUQUERQUE, 2008).

O PPA deve estabelecer diretrizes, objetivos e metas para as ações do governo, e está associado a despesas de capital, isto é, investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, e despesas correntes com os chamados programas de duração continuada, que incluem os gastos permanentes, ou seja, com prestação de serviços públicos que atravessam o horizonte do PPA (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016).

Os programas são estabelecidos mediante as demandas da população. Isto é, a população elege o governo que colocará as prioridades explicitadas em seu plano de governo em prática. A partir destas prioridades, baseadas em uma avaliação da realidade atual, dos maiores problemas em sua competência, das principais carências da sociedade, os programas buscam gerar impactos positivos que solucionem (ao menos em parte) tais demandas. São elaborados indicadores para medir a realidade atual destes temas, e estabelecidas metas que representarão o alcance ou não do objetivo do programa (GARSON, 2016).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, pode ser interpretada como o “elo” entre o plano de governo (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). De forma simplificada, a LDO define as diretrizes para a alocação dos recursos públicos nos programas dispostos no PPA, uma vez que este abrange metas que demandam mais recursos do que um orçamento anual pode conter (GARSON, 2016). Desta forma, é a LDO que definirá quais programas terão prioridade e como essa prioridade se traduzirá no orçamento disposto. Além disso, a LDO estabelece diretrizes acerca da própria execução orçamentária (ALBUQUERQUE, 2008).

As competências da LDO estão dispostas em artigos da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (GARSON, 2016). As principais competências correspondem a: compreender as metas e prioridades da administração pública; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; definir critérios acerca das alterações na legislação tributária; conferir o equilíbrio entre receitas e despesas públicas; definir critérios para o empenho e as condições para sua limitação; definir as normas de controle de custos e avaliação de resultados dos programas (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016).

As normas estabelecidas pelo LDO para controle de custos e avaliação dos programas são fundamentais para conferir qualidade ao planejamento, pois disponibiliza aos tomadores de decisão um conjunto de informações que podem servir de subsídio para as tomadas de decisão (ALBUQUERQUE, 2008).

Sobre a estrutura e a organização dos orçamentos, a LDO define: a estrutura programática; a classificação institucional e os papéis assumidos pelas instituições no

processo orçamentário; a competência dos Orçamentos Fiscais, da Seguridade Social ou de Investimento (no caso das empresas estatais); a classificação econômica das despesas; e a estrutura do Projeto de Lei Orçamentária – PLOA. Além de normatizar a estrutura dos orçamentos, a LDO federal inclui alguns aspectos econômicos, como disposições sobre o pagamento da dívida pública e as despesas com pessoal e encargos sociais (GIACOMONI, 2009).

Além das competências relacionadas à execução dos programas e do orçamento previsto, a LRF determina que a LDO deve estabelecer metas fiscais, no entendimento que a sustentabilidade fiscal é essencial para que os objetivos orçamentários sejam cumpridos. Desta forma, são estabelecidas metas anuais relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e o montante da dívida pública para o exercício em questão e os dois seguintes (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016). Estas informações são agrupadas no “Anexo de Metas Fiscais”, que contém além dos dados referentes às metas anuais, a avaliação do cumprimento das metas do ano anterior (ALBUQUERQUE, 2008).

2.2 A Lei Orçamentária Anual – LOA

Além dos dispositivos constitucionais, as regras de conteúdo pelas quais a LOA está submetida estão nos artigos 2º e 22º da Lei nº 4.320/1964 e no artigo 5º da LRF. As regras de elaboração e execução devem obedecer aos chamados “princípios orçamentários” (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016; 2018). Albuquerque (2008) e Garson (2016; 2018) destacam os princípios da *unidade*, *universalidade* e *anualidade*. Por unidade, entende-se que o orçamento deve ser única para cada ente federativo e para cada ano de exercício, e está previsto no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar que por orçamento único entende-se o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social, uma vez que todos compõem a LOA (SANCHES, 1995; GARSON, 2016; 2018).

Já o princípio da *universalidade* implica que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas da União, estados e municípios, e seus órgãos, fundos, assim como entidades da administração direta e indireta, de forma a garantir que nenhuma

instituição pública fique de fora do orçamento (ALBUQUERQUE, 2008). O princípio da anualidade, por sua vez, determina que as receitas e despesas devem se referir a um período limitado, geralmente correspondente a um ano. Isso significa que todas as estimativas de receita e a fixação das despesas devem compreender o período de um ano, que no Brasil corresponde ao ano civil (GIACOMONI, 2009).

O princípio da *exclusividade* surge de uma prática antiga, em que os legisladores incluíam assuntos estranhos nos projetos de lei orçamentária, uma vez que o processo de discussão, votação e aprovação da proposta orçamentária era relativamente rápido. Desta forma, o princípio garante que o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária, assim como o orçamento só pode ser votado por meio da LOA (ALBUQUERQUE, 2008). Segundo Garson (2016), os únicos casos em que questões relacionadas ao orçamento são votadas fora da LOA correspondem à permissão para contratação de operações de crédito e a autorização para que o Executivo possa abrir créditos suplementares.

Giacomoni (2009) destaca, ainda, o princípio do *orçamento bruto*, segundo o qual as receitas e despesas devem constar do orçamento por seus totais. É o caso das transferências legais, em que se deve registrar em princípio o orçamento bruto, isto é, sem as transferências, e as deduções deverão estar dispostas em contas separadas. O objetivo deste princípio é apresentar clareza nas receitas em questão.

Os anexos da LOA incluem a composição do total de receitas (por fontes e categorias econômicas) e do total de despesas (por funções e categorias econômicas). As unidades orçamentárias são as autarquias, fundações, fundos e empresas públicas dependentes. Com relação à LDO, a LRF exige que as compatibilidades do orçamento com as metas fiscais da LDO sejam demonstradas no âmbito da LOA. Além disso, exige a demonstração de que os pisos constitucionais de despesas – como gastos com saúde e educação – serão atendidos, assim como os limites superiores de gasto – como pessoal (SANCHES, 1995; GARSON, 2016).

As receitas são classificadas por categoria econômica, sendo corrente ou de capital, e se desdobra em diversos níveis. As despesas, por sua vez, são discriminadas por categoria econômica (corrente ou de capital), seu grupo de natureza (pessoal e

encargos, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões e amortização da dívida), assim como por modalidade de aplicação (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016).

Além dos compromissos quanto a receita e a despesa, os compromissos com as metas fiscais (estabelecidas pela LDO) devem ser cumpridos. Desta forma, bimestralmente os entes publicam seus Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), nos quais comparam receitas previstas e despesas autorizadas com os montantes realizados. De quatro em quatro meses, as despesas de pessoal são acompanhadas por meio do Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Estes relatórios são, então, enviados para os tribunais de contas, os quais são responsáveis pelo controle externo da execução. Quando são observadas situações em que o equilíbrio fiscal ou o cumprimento das normas legais da gestão fiscal não são cumpridas, os tribunais de contas devem alertar aos Poderes do ente federativo em questão (GARSON, 2016). Além disso, os dados de orçamento disponibilizados tem em sua origem os RREO e RGF de cada município.

Esta seção buscou descrever o funcionamento do sistema de planejamento e orçamento brasileiro, visando apresentar como a execução orçamentária de cada ente federativo é elaborada, além de abordar conceitos importantes para a análise das bases de dados orçamentários. Seguindo a mesma lógica, a próxima seção apresenta a evolução dos dados e das bases de orçamento no Brasil, e mostra a lacuna existente na literatura de contabilidade e orçamento público no mapeamento da evolução destes dados, como será discutido mais adiante.

3 EVOLUÇÃO DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL

Atualmente, o sistema de planejamento e orçamento brasileiro é regido pela Constituição de 1988, em leis, decretos e portarias ministeriais, além dos tribunais de contas de cada nível de governo. As principais normas se encontram: (a) na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos dos três níveis de governo; (b) no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que define a estrutura da organização da Administração Pública; (c) nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal de 1988, que discorrem sobre a tributação e orçamento; e (d) na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que institui a Lei de Responsabilidade Fiscal (GARSON, 2016; 2018).

A Lei nº 4.320/64 representou o primeiro dispositivo legal que versa sobre o planejamento de longo prazo, associando os sistemas de planejamento e orçamento e criando as bases para o sistema orçamentário que temos atualmente no Brasil (PIRES & MOTTA, 2006). Em seu art. 23, a Lei define que as receitas e despesas de capital deveriam ser aprovadas por decreto do Poder Executivo em um período mínimo de três anos, e que estes deveriam ser ajustados anualmente. No entanto, a sistematização orçamentária pretendia apenas classificar a receita e despesas orçamentárias, e não tinha um componente de planejamento e gestão orçamentária (GIACOMONI, 2009). Além disso, a Lei 4.320/64, não tinha jurisdição sobre estados e municípios, que por sua vez tinham regras próprias de alocação e classificação orçamentária.

A partir da Constituição Federal de 1967 se cria o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), isto é, um planejamento de médio prazo para recursos destinados a investimentos que seriam aprovados por Lei (PIRES & MOTTA, 2006; SANCHES, 1995). É somente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que o sistema orçamentário brasileiro sofreu grandes mudanças. Além de substituir a forma de “dotações globais” das entidades da administração indireta pela composição dos orçamentos fiscal, de investimento e da seguridade social, o art. 165, cria as leis ordenadoras: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e

a Lei Orçamentária Anual (LOA), que constituem a base que compõe a integração do planejamento e orçamento em um único sistema, conforme já discutido anteriormente. Outra alteração importante foi a criação de uma comissão permanente de senadores e deputados para apreciar as matérias orçamentárias antes que estas fossem enviadas ao Congresso Nacional (SANCHES, 1995). Por fim, destaca-se a previsão de criação de Lei Complementar com o objetivo de fixar princípios e normatizar as finanças públicas no Brasil, o que posteriormente seria aprovada por meio da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a “responsabilidade da gestão fiscal”, conforme seu art. 1. Como disposto acima, a LRF trouxe uma série de disposições que normatizaram as finanças públicas no Brasil, com um enfoque maior na gestão orçamentária. Embora os efeitos positivos e negativos da LRF sejam um ponto de divergência no campo das finanças públicas, as disposições de planejamento e gestão possibilitaram maior organização e publicização dos dados orçamentários, principalmente a partir das regras de execução orçamentária (Art. 8) e cumprimento dos seguintes demonstrativos nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (Art. 5):

- I – demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais;
- II – demonstrativos regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;
- III – das medidas de compensação e renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

No decorrer dos anos, e principalmente a partir da instituição da LRF, o sistema

orçamentário brasileiro contou com alterações dispostas também em portarias da STN, de forma a organizar e sistematizar o registro orçamentário dos entes federativos. Desta forma, com o advento da LRF, a Secretaria do Tesouro Nacional ficou incumbida de normatizar as determinações relevantes para a organização e publicação das informações contábeis dos entes federativos, a partir de suas portarias.

A Portaria nº 59 da STN, de 1o de março de 2001, por exemplo, institui o formulário “Quadro dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC)”, revisado pela Portaria nº 109 de 8 de março de 2002, e é uma determinação do artigo 51 da LRF, e auxilia a consolidação das contas dos municípios e estados. Já para o exercício de 2002, vigoravam a Portaria STN nº 90, de 12 de março de 2003, de modo a adequar os formulários ao novo plano de contas dos entes da Federação, editado pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, e alterações posteriores. Nos anos seguintes, o formulário sofreu novas alterações sucessivamente, alterando-se as regras gerais e instruções de preenchimento.

Por fim, a Portaria nº 42 da Secretaria de Orçamento Federal - SOF dispõe sobre a nova classificação funcional das despesas públicas. A Portaria estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais. Os programas e ações do PPA podem ser associados aos chamados “programas de trabalho” da LOA. Estes programas de trabalho também são associados à função e a subfunção a que se destinam. Desta forma, a classificação funcional disposta pela Portaria SOF nº 42 permite a avaliação do gasto público pelos três entes da federação, o que pode corresponder a um importante instrumento de avaliação de políticas públicas. Além disso, com relação a receita e despesa, a Portaria Interministerial nº 163/2001 abrange as classificações para todos os entes federativos.

As receitas são classificadas por categoria econômica, sendo corrente ou de capital, e se desdobram em diversos níveis. As despesas, por sua vez, são discriminadas por categoria econômica (corrente ou de capital), seu grupo de natureza (pessoal e encargos, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes,

investimentos, inversões e amortização da dívida), assim como por modalidade de aplicação (ALBUQUERQUE, 2008; GARSON, 2016).

3.1 A evolução dos sistemas de acompanhamento e registro dos balanços contábeis

Conforme apresentado anteriormente, além dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, em seu Art. 48, a LRF define dois importantes instrumentos de transparência da gestão fiscal: O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Seguindo o art. 165, §3º da Constituição Federal de 1988 o Poder Executivo deve publicar, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o RREO. O RREO deve conter os demonstrativos de execução de despesas por função/subfunção, demonstrativos de receita corrente líquida, o balanço orçamentário do ente federativo, demonstrativos de resultados primários e nominais, entre outros registros.

O RGF, por sua vez, contém informações acerca do desempenho do ente federativo com relação às metas fiscais e dos limites que trata a LRF: Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Concessão de Garantias e Contratação de Operações de Crédito. A existência destes instrumentos de transparência possibilitou a criação dos sistemas de registros contábeis.

A elaboração de sistemas de acompanhamento e registro dos balanços contábeis tem por objetivo o atendimento das disposições constantes nos artigos 111 e 112, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e, posteriormente, do artigo 51 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, relacionados com a organização e publicação dos balanços consolidados das contas dos entes da Federação.

Até 2012, vigoraram os primeiros sistemas de registro e organização dos dados contábeis. O primeiro que aparece na documentação é o Sistema de Acompanhamento das Finanças de Municípios e Estados (SAFEM). Após a celebração de convênio (no 59, de 1o de março de 2001) entre a STN e a CAIXA Econômica Federal, e no bojo da instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal, os formulários passaram a ser enviados para o Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) criado pelo banco.

Após cinco décadas, e principalmente a partir do processo de descentralização das políticas públicas brasileiras a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), enquanto órgão central de contabilidade do Governo Federal, reuniu esforços de atualizações de procedimentos, em 2012, para União, estados e Distrito Federal, e em 2013 para municípios, sem alterar as regras orçamentárias fixadas pela Lei no 4.320/1964, pela Portaria no 42/1999, ou pela Portaria Interministerial no 163/2001, que formam a base normativa para a elaboração e execução de orçamentos públicos (MEDEIROS et al., 2014; STN, 2019).

Essas atualizações deram origem ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), em 2014, uma nova ferramenta em vigor desde então destinada ao recebimento de informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais oriundas de um universo que compreende 5.570 municípios, 26 estados, o Distrito Federal e a União. O antigo SISTN foi então descontinuado a partir de 2015 (CURI; MARTINS; COSTA, 2020; STN, 2019).

O SICONFI foi estruturado para receber a Matriz de Saldos Contábeis (MSC), declarada pelos poderes e órgãos dos entes da Federação e “disponibilizar as demonstrações contábeis, os demonstrativos exigidos pela LRF, bem como outros demonstrativos exigidos por legislação e normativos complementares”. É somente a partir de 2019 que os municípios passaram a enviar a MSC de forma obrigatória ao SICONFI (STN, 2019):

“Nesse sentido, em 2018, foi assinado um Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Tesouro Nacional/ME, o Instituto Rui Barbosa (IRB) e a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (ATRICON), com o objetivo de harmonizar entendimentos e práticas entre a STN e os tribunais de contas subnacionais” (STN, 2019).

É no contexto do processo de descentralização das políticas públicas brasileiras, o que exigiu maior transparência, padronização e controle das finanças públicas, que o sistema de informações “Finanças do Brasil (FINBRA)” é criado,

apresentando dados contábeis dos entes subnacionais (MEDEIROS et al., 2014). O FINBRA agrega uma ampla lista de dados dos dois sistemas orçamentários utilizados pelo setor público (SISTN e SICONFI).

No entanto, apesar dos avanços conferidos nas últimas décadas em termos de desenvolvimento de sistemas de informação contábeis, fornecendo uma ampla gama de informações de receitas e despesas, é verificada uma lacuna na análise destes sistemas (MEDEIROS, 2011; MEDEIROS et al., 2014).

Nesse sentido, em um dos raros estudos sobre o tema, Medeiros et al. (2014) buscaram caracterizar detalhadamente e avaliar o FINBRA (assim como o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde) através das dimensões de qualidade e oportunidade de acesso, assim como clareza metodológica. Em primeiro lugar os autores destacam que apesar do grande número de variáveis disponibilizadas pelo sistema ainda é possível verificar um número reduzido de estudos envolvendo tais dados. Com relação à clareza metodológica, especificamente, os autores identificaram as limitações relativas à ambiguidade na compreensão da composição de indicador e linguagem pouco didática.

Curi, Martins e Costa (2020), por sua vez, buscaram investigar o perfil (socioeconômico, populacional e geográfico) dos municípios que não possuem informações de receita na base de dados do FINBRA, uma importante limitação encontrada no sistema de informação. Embora o recorte utilizado examine apenas dados fornecidos pelo SICONFI, isto é, dados a partir de 2013, este é um importante esforço de identificação da qualidade dos dados.

Uma das limitações do FINBRA já apontadas nesta pesquisa é a existência de municípios que não declaram dados de contas específicas em determinados anos (ou inclusive ao longo da série histórica). Este é um problema que tem relação com as diferentes capacidades dos municípios de controle e registro das contas municipais (GARSON, 2016), mas também pelo fato de que o preenchimento das “Declarações de Contas Anuais (DCA)”, contidas no Anexo I-C do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, que compõe o FINBRA é feito de forma voluntária. O não preenchimento de contas específicas pode significar, também, que determinado

município não possui determinada receita ou despesa, assim como pode representar erros de digitação ou preenchimento (CURI; MARTINS; COSTA, 2020):

A STN atualmente não depura esses dados ausentes ou com erros de preenchimento, e suprir as lacunas de informação demandaria uma extensa pesquisa nos 26 Tribunais de Contas Estaduais (TCEs) e até mesmo diretamente nas contas municipais, pois alguns destes sequer as entregam aos TCEs. Outra limitação para depuração reside no fato de que apenas cerca da metade dos TCEs possui bases de dados estruturadas para disponibilização e tratamento adequado das informações. (CURI; MARTINS; COSTA, 2020, p. 48)

São muitos os desafios ao trabalhar com dados orçamentários longitudinais. Ao discutir os principais pontos que comprometem a qualidade do processo orçamentário brasileiro, Sanches (1995) destaca a grande mobilidade das estruturas da administração pública, a precariedade dos processos de articulação intergovernamental, assim como a precariedade dos processos de acompanhamento e fiscalização do Congresso Nacional, entre outros fatores. É no bojo destes pontos que a presente pesquisa busca resgatar e padronizar a série histórica dos dados orçamentários dos municípios brasileiros, de forma a capturar todas as alterações no sistema orçamentário nas últimas décadas.

4 METODOLOGIA

Após a documentação da evolução do sistema orçamentário dos municípios brasileiros, nesta seção passamos a descrever a estratégia de obtenção, crítica e formatação dos dados para a construção das séries históricas. Descrevemos também a evolução do plano de contas orçamentário disponível nos documentos oficiais de referência das bases históricas, informações acerca do grau de cobertura das bases e as correções monetárias realizadas. Algumas limitações e possibilidades de melhorias são apontadas.

4.1 Sistemas de coleta das declarações orçamentárias municipais

Os registros contábeis utilizados neste projeto derivam de sistemas distintos. Primeiramente, os dados que serão aqui descritos como referentes ao sistema “Finanças do Brasil (Finbra)”, são aqueles compilados dos diversos volumes da série “Finanças do Brasil – Receita e Despesa dos Municípios” produzidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹, órgão central de administração financeira do Governo Federal. Estes dados, assim denominados, cobrem o período de 1989 a 2012, para todos os municípios - com exceção das capitais estaduais até 1995. Os demonstrativos das capitais dos estados foram publicados em volumes separados, denominados ‘Execução Orçamentária dos Estados e Municípios de Capital’². A partir de 1996 as bases municipais passam a contar com todos os outros municípios, inclusive as capitais.

Em todos os casos, as planilhas produzidas foram posteriormente organizadas em arquivos do tipo “Microsoft Access” que se configura como um sistema de gerenciamento de bases de dados relacional - ou “*Relational Database Management*

¹ Por intermédio da Coordenação-Geral de Haveres Financeiros, Estados e Municípios (COFEM) e sua divisão de Análise do Setor Público Estadual, do Distrito Federal e Municipal (DIVEM). A partir de 1997 a COFEM é substituída pela Coordenação-Geral das Relações e Análise Financeira dos Estados e Municípios (COREM).

² As bases com os demonstrativos orçamentários estaduais e das capitais para o período de 1985 até 2018 podem ser obtidas em 3 arquivos disponíveis no portal da transparência da Secretaria do Tesouro Nacional:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-execucao-orcamentaria/2018/26-2>.

System (RDBMS)” no original em inglês - com extensões “mdb” ou “accdb”³. O primeiro destes volumes de informações contábeis dos municípios compreende os exercícios financeiros de 1989 a 1993. Um segundo volume trouxe os exercícios de 1994 a 1996 e, a partir daí, foram lançados volumes únicos para cada exercício subsequente até 2012. Conforme apresentado anteriormente, um volume separado tratou das execuções orçamentárias para as capitais estaduais no período de 1985 a 1996.

Cada uma destas bases contém, para além das informações contábeis municipais, arquivos de texto, com a documentação oficial, a apresentação dos dados, notas explicativas e anexos com as demais informações relevantes. A maioria das informações detalhadas a seguir advém destas notas, referentes a cada exercício, publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). No repositório do projeto⁴, disponibilizamos esta documentação para todo o período de 1989 a 2012, em um único arquivo, a fim de facilitar a consulta. Também, para o caso das execuções orçamentárias dos municípios de capitais, os arquivos texto de apresentação e notas estão disponíveis da mesma maneira, para o período de 1985 a 1996.

As informações orçamentárias dos municípios brasileiros, referentes aos exercícios de 1994 a 1997, foram extraídas dos Balanços Gerais registrados no Sistema de Acompanhamento das Finanças dos Estados e Municípios (SAFEM), com valores relativos à Administração Direta Municipal e expressos em preços correntes. Esse sistema vigora até o final da década. Porém, os atrasos nas publicações motivaram a STN a celebrar convênio com a Caixa Econômica Federal (CAIXA), por intermédio da Portaria nº 59 de 1º de março de 2001, visando agilizar o processamento dos dados. Para tanto, criou-se o Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN) e instituiu-se, ainda, o formulário Quadro dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC).

Os municípios passaram então a preencher e enviar este formulário que sofreria diversas alterações com o passar do tempo (ver seção 4.2). O volume XLIV,

³ Acerca de bases relacionais ver:

https://www.cin.ufpe.br/~gta/rup-vc/core.base_rup/guidances/concepts/relational_databases_and_object_orientation_1C67069E.html. Em relação aos tipos de extensão Microsoft Access ver: <https://fileinfo.com/extension/accdb>. Acesso em 29 set 2021.

⁴ O repositório será disponibilizado na página do GitHub dos autores. A omissão do link nesta versão do documento atende ao critério de anonimato do Prêmio SOF (Secretaria de Orçamento Federal).

para o exercício de 1998 foi o primeiro a ser publicado sob este convênio que se manteve até o ano de 2012. Cabe destacar que para este período os municípios ainda estavam autorizados a enviar os dados sob a forma de papel apesar dos esforços de digitalização do processo, o que pode ter gerado erros de digitação e outras inconsistências que serão debatidas mais adiante (STN, 1998; 2012).

A publicação referente aos municípios de capitais, foi produzida pela Divisão de Estatísticas Fiscais e Financeiras de Estados e Municípios (DIVEM), extraíndo os respectivos balanços e demais demonstrativos contábeis do SAFEM. Importante notar a data de extração de algumas destas informações dos sistemas em vigor, dado o histórico de atrasos. A documentação referente ao exercício de 1996 é a primeira a declarar a data de extração dos dados, neste caso, em março de 1998. Há um hiato e somente a partir do ano 2000 a documentação volta a informar a data de extração. Para este ano, e os anos seguintes até 2004, a data de extração foi em abril de 2008. Para o exercício seguinte (2005), os dados foram extraídos em outubro de 2008. As informações para todos os outros exercícios, daí em diante, foram extraídas somente em janeiro de 2014.

Alguns municípios declarantes e constantes no cadastro do sistema tiveram seus dados excluídos da base por apresentarem inconsistências:

“Alguns municípios, mesmo tendo inseridos suas contas no SISTN, não estão relacionados nesta publicação uma vez que, quando da extração dos dados, constatou-se lançamentos com valores aparentemente discrepantes com o porte do município não permitindo a homologação no sistema de coleta de Dados ou que promoveram os lançamentos em R\$ mil, ao invés de R\$ 1,00.”
(BRASIL, 2002)

Há ainda casos em que os municípios não apresentaram seus dados até a data de extração. No caso da publicação para estados e capitais municipais foram realizados testes de consistência, “mediante cruzamentos, comparações e apurações do resultado de cada exercício”.

4.2 Evolução dos Planos de Contas

Conforme já apresentado anteriormente, ao longo dos anos os formulários do Quadro dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC) foram sendo alterados através de portarias da STN. O mapeamento destas alterações é uma etapa relevante da pesquisa, uma vez que, para a construção da série histórica, é necessário identificar pontos de divergência nos dados disponibilizados para cada ano, para então sistematizar uma padronização da série. Por este motivo, esta seção dedica-se a documentar as alterações ocorridas nos planos de contas e nos formulários Quadro dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC) desde o início da série histórica até o último ano em que estas alterações se encontram disponíveis nas “Notas Explicativas” do FINBRA (1989-2012). O Quadro 1 apresenta as alterações nos QDCC entre os anos de 1989 e 1997, nos quais ocorreram grande parte das modificações.

Quadro 1 - Alterações nos Quadros dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC) - 1989-1997

| 1989-1993 | |
|-------------------|--|
| Quadro I | Receita Orçamentária, Receitas Correntes, Receita Tributária, IPTU, ISS, Taxas (exercício do poder de polícia e prestação de serviços); |
| Quadro II | Receita Patrimonial, Industrial e de Serviço; Transferências Correntes (FPM, Participação em Tributos Estaduais, ICMS, demais tributos estaduais e demais transferências correntes), demais receitas correntes; |
| Quadro III | Receitas de Capital, Operações de Crédito, Alienação de Bens, Transferências de Capital (Participação na Receita da União, participação em tributos estaduais, outras transferências dos estados, demais transferências de capital), outras transferências de capital; |
| Quadro IV | Despesa Orçamentária, Despesas Correntes, Despesas de Custeio (pessoal, serviços de terceiros e encargos), Transferências Correntes, Despesas de Capital, Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital. |
| 1994-1995 | |
| Quadro I | Receitas Orçamentárias em categorias econômicas detalhadas por fontes: Receitas Orçamentárias, Receitas Correntes (Tributária, Patrimonial, |

| | |
|--------------------------------|--|
| | Industrial, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes); Receitas de Capital (Total, Operações de Crédito, Alienação de Bens, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital); |
| Quadro II | Receita Tributária por rubricas: Receita Tributária, Impostos (Imposto Sobre o Patrimônio e a Renda, IPTU e ITBI), Imposto Sobre a Produção e a Circulação (Total, ISS e IVVC), Taxas (Total, Poder de Polícia, Prestação de Serviços) e Contribuições de Melhoria; |
| Quadro III | Transferências Recebidas por fontes: Transferências Correntes (Cota-Parte do FPM, Cota-Parte do ITR, Cota-Parte IOF-Ouro, Cota-Parte do ICMS, Cota-Parte IPVA, Cota-Parte IPEX, Outras Transferências Correntes), Transferências de Capital (Transferências da União, Transferências dos Estados e Outras Transferências de Capital); |
| Quadro IV | Despesas Orçamentárias com suas categorias econômicas detalhadas por grupo (Lei nº 4.320/64): Despesas Orçamentárias, Despesas Correntes, Despesas de Custeio (Total, Pessoal, Serviços de Terceiros e Encargos), Transferências Correntes (Transferências Intergovernamentais e Transferências a Pessoas) e Despesas de Capital (Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital). |
| 1996 em diante | |
| Quadros I, II, III e IV | Idem 1994-1995 |
| Quadro V | Despesas por função: Legislativa, Judiciária, Planejamento, Agricultura, Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo, Indústria e Comércio, Saúde e Saneamento, Assistência e Previdência e outras. |
| 1997 em diante | |
| Quadros I, II, III e IV | Idem 1994-1995 |
| Quadro V | Foram adicionadas ao Quadro V: Comunicação, Defesa Nacional e Segurança Pública, Desenvolvimento Regional, Energia e Recursos Minerais, Indústria, Comércio e Serviços, Relações Exteriores, Trabalho e Transporte. |

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos de Contas do FINBRA/SICONFI (STN).

Já no ano de 1998 a estrutura de quadros especificada acima é substituída por uma formulação em tabelas de Receitas, Despesas, Ativos e Passivos, além de uma tabela somente com as transferências realizadas através do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Outra mudança para o exercício de 1998, e que vigorou até o exercício referente a 2001, decorre da instituição do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e da Valorização do Magistério (FUNDEF), que levou a STN a optar por tratar algumas contas de forma diversa da que foi considerada nas versões do FINBRA anteriores a 1998. Assim, os dados referentes à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), às Transferências Financeiras (Lei Complementar nº87/96), à Cota-Parte do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e à Cota-Parte do Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI) de Exportação, estão registrados pelo seu valor líquido, deduzido da parcela de 15% destinada ao FUNDEF para os exercícios de 1998 a 2001 (STN, 1998). No entanto, esta mudança tornou-se defasada devido às alterações nos planos de contas dos outros dois níveis do governo (estadual e federal), ocorrendo para todos os entes federativos apenas a partir de 2002.

A partir deste ano, as alterações assinaladas nos Planos de Contas deixaram de ser organizadas em Quadro I, II, III e IV, e passaram a ser divididas em “Receitas”, “Despesas”, “Ativos” e “Passivos”. No Quadro 2 abaixo apresentamos as principais alterações relacionadas às receitas e despesas, que correspondem aos dados de interesse desta pesquisa.

Quadro 2 - Alterações nos Quadros dos Dados Contábeis Consolidados (QDCC) – 2002-2009

| 2002 | |
|------------------|--|
| Receitas | Receitas do FPM, ICMS, IPI e da Desoneração do ICMS foram registrados pelos seus valores brutos. As contribuições ao FUNDEF estão registradas na conta contábil Deduções da Receita Corrente. A classificação do Imposto de Renda retido na Fonte passou de Transferências Correntes para Receita Tributária. |
| Despesas | Padronização das contas dos entes públicos federativos e de possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (Portaria Interministerial STN/SOF nº 163). |
| 2003-2004 | |
| Despesas | Inclui a rubrica: Premiações Culturais, Artísticas, Científicas, Desportivas e Outras. Foram suprimidas as rubricas: A Definir. |
| 2005 | |

| | |
|-----------------|--|
| Receitas | Passou a incluir as rubricas de Transferências de Convênios da União e dos Estados destinadas aos programas: de Saneamento Básico; Meio Ambiente; Infraestrutura em Transporte. Foram suprimidas as rubricas: Compensação Financeira de Extração Mineral – CFEM e Transferência de Recursos do SUS. |
| Despesas | Foram incluídas as contas: Contribuições e Subvenções Sociais. |
| 2006 | |
| Receitas | Inclui as rubricas: Compensações Financeiras; Transferências de Convênios do Exterior e Transferências de Outras Instituições Públicas |
| Despesas | Inclui as rubricas: Transferências à União e Transferências à Municípios |
| 2007 | |
| Receitas | Inclui as rubricas: Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos; Cota-Parte da Compensação Financeira de Recursos Hídricos; Cota-parte da Compensação Financeira de Recursos Minerais (CFEM); Cota-Parte Royalties de Petróleo. |
| 2008 | |
| Despesas | Inclusão da conta de Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos |

Fonte: Elaboração própria com base nos Planos de Contas do FINBRA/SICONFI (STN).

As alterações mais fundamentais dos Planos de Contas ocorrem neste período. A partir do exercício de 2006 em diante, os formulários passam a detalhar, com mais clareza, as despesas por subfunção. Entretanto, somente em 2010 encontra-se uma tabela dedicada a esta classificação. Isto se mantém até o final desta série, em 2012. Com relação à classificação de receitas e despesas, a partir de 2008 não foi identificada nenhuma alteração nos Planos de Contas das receitas e despesas, apenas inclusões de rubricas nos Planos de Contas de ativo e passivo, assim como a inclusão das contas de Variações Patrimoniais Ativas e Passivas.

Visando uniformizar as demonstrações contábeis, a STN em conjunto com o Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis (GTCON) elaborou um documento que adequa os planos de contas aos “dispositivos legais vigentes, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP), aos padrões internacionais de Contabilidade do Setor Público e às regras e procedimentos de Estatísticas de Finanças Públicas reconhecidas por organismos internacionais. O Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) é atualizado anualmente e publicado para o exercício do ano seguinte⁵.

⁵ Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcas-p-federacao/2021/114>. Acesso em 29 set 2021.

Importante notar que, em atendimento às disposições constantes dos arts. 111 e 112, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, os dados para um dado exercício devem ser consolidados até o dia 30 de junho do ano subsequente, o que explica as portarias de um determinado ano definirem as contas de formulários para os exercícios imediatamente anteriores.

4.3 Obtenção programática das bases de dados

Nesta seção, buscou-se apresentar o passo-a-passo de obtenção dos dados provenientes do FINBRA e do SICONFI, visando criar e sugerir uma rotina de obtenção e tratamento inicial dos dados retirados das bases, para consultas posteriores. Devido ao alto número de observações, utilizou-se a metodologia abaixo para programar o levantamento dos dados.

Todos os dados foram obtidos de forma programática e as etapas para tanto estão disponíveis no repositório do projeto na plataforma “GitHub”⁶. A plataforma GitHub é de ampla utilização por desenvolvedores, permitindo a produção colaborativa (controle de versão) e compartilhamento de projetos de programação, e vem sendo amplamente utilizada na divulgação de trabalhos acadêmicos, inclusive com a incorporação de Digital Object Identifiers (DOI).

Para o caso do sistema FINBRA, foi criada uma rotina de obtenção utilizando o pacote “RSelenium”, que permite conectar com um servidor ‘Selenium’ remoto a partir do ambiente do R. Um Servidor “Selenium” consiste em programa autônomo na linguagem Java que permite o usuário rodar “HTML test suites’ em uma gama de browsers⁷. Em suma, o ‘Selenium’ permite automatizar o acesso a browsers e sites⁸. Optamos pelo uso do browser ‘Firefox’. As etapas consistem em informar o “URL” do site da transparência do Tesouro Nacional. Em seguida, com uma única função, é

⁶ O repositório será disponibilizado na página do GitHub dos autores. A omissão do link nesta versão do documento atende ao critério de anonimato do Prêmio SOF (Secretaria de Orçamento Federal).

⁷ Sobre o pacote RSelenium (sem citação) ver: <https://docs.ropensci.org/RSelenium/articles/basics.html>. Acesso em 29 set 2021.

⁸ Informações acerca do programa Selenium em: <https://www.selenium.dev/>

possível requisitar o download de cada um dos arquivos listados no site de forma interativa.

Após o download dos dados FINBRA, uma segunda etapa consistiu em conectar-se com as bases relacionais Microsoft Access. Para tanto, utilizamos os pacotes ‘ODBC’⁹ (Open Database Connectivity) que permite acessar os arquivos Access e o pacote ‘DBI’¹⁰ que possibilita a leitura das planilhas via conexões remotas.

Os dados do SICONFI, por sua vez, não puderam ser obtidos de forma programática diretamente do site de acesso¹¹, pois a opção de baixar os arquivos inclui etapas de verificação que são restritivas a ação de browsers autônomos. No entanto, há uma opção própria para o R, do pacote em desenvolvimento denominado ‘siconfiBD’, produzido no projeto “Base dos Dados”¹². O pacote permite o download das informações orçamentárias disponibilizadas pelo SICONFI a partir de parâmetros como ano, estado, município, tipo de função (para o caso de despesas por função), tipo de conta, entre outros.

4.4 Crítica dos dados e recortes

Após a obtenção programática dos dados, uma crítica inicial dos dados foi realizada a fim de definir os recortes possíveis para a formulação de séries históricas e painéis balanceados (formato longitudinal). O primeiro recorte definido cobre as despesas por função a partir de 1996. Entretanto, observou-se que, com o advento da Portaria SOF nº 42 de 1999, há uma reformulação das classes de função da União em 2000 e dos Municípios em 2002, que se manteve até os dias atuais. Com isso, propõem-se duas versões, uma primeira, com as classes em comum para todo o período e uma segunda a partir de 2002. O Quadro 3 apresenta as alterações na classificação funcional da despesa ao longo da série histórica.

⁹ Disponível em: <https://github.com/r-dbi/odbc>. Acesso em 29 set 2021.

¹⁰ Disponível em: <https://github.com/r-dbi/backends>. Acesso em 29 set 2021.

¹¹ Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/conteudo/conteudo.jsf>. Acesso em 29 set 2021.

¹² Disponível em: <https://basedosdados.org/>. Acesso em 29 set 2021.

Quadro 3 - Alterações na classificação funcional da despesa ao longo da série histórica

| Antes de 1999 (2002 para municípios): 16 funções | Após 1999 (2002 para municípios): 28 funções | Padronização: |
|---|---|---|
| Legislativa | Legislativa | Legislativa |
| Judiciária | Judiciária | Judiciária |
| | Essencial à Justiça | Essencial à Justiça |
| Administração e Planejamento | Administração | Administração |
| Defesa Nacional e Segurança Pública | Defesa Nacional | Defesa Nacional |
| | Segurança Pública | Segurança Pública |
| Relações Exteriores | Relações Exteriores | Relações Exteriores |
| Assistência e Previdência | Assistência Social | Assistência Social |
| | Previdência Social | Previdência Social |
| Saúde e Saneamento | Saúde | Saúde |
| | Saneamento | Saneamento |
| Trabalho | Trabalho | Trabalho |
| Educação e Cultura | Educação | Educação |
| | Cultura | Cultura |
| Habitação e Urbanismo | Direitos da Cidadania | Direitos da Cidadania |
| | Urbanismo | Urbanismo |
| | Habitação | Habitação |
| Agricultura | Agricultura | Agricultura |
| | Organização Agrária | Organização Agrária |
| Comunicações | Comunicações | Comunicações |
| Indústria Comércio e Serviços | Indústria | Indústria |
| | Comércio e Serviços | Comércio e Serviços |
| Desenvolvimento Regional | Gestão Ambiental | - |
| | Ciência e Tecnologia | - |
| Energia e Recursos Minerais | Energia | Energia |
| Transporte | Transporte | Transporte |
| - | Desporto e Lazer | - |
| - | Encargos Especiais ¹ | - |
| - | - | Outras despesas (Desenvolvimento Regional, Gestão Ambiental, Ciência e Tecnologia, Desporto e Lazer, Encargos Especiais) |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 4.320/64; da Portaria SOF nº 42/1999 e dos dados do FINBRA (STN).

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outros fins, representando, portanto, uma agregação neutra. Além disso, não foi possível compatibilizar a função “Desenvolvimento Regional”, uma vez que não foram identificadas as suas correspondências exatas a partir da Portaria SOF nº 42/1999. Por fim, cabe ressaltar que a classificação funcional assinada como “antes de 1999” não é a mesma classificação funcional da Lei 4.320/64. Portanto, é possível que os dados já tenham sido tratados pelos sistemas de consulta aqui utilizados, visando compatibilizar estas funções com a classificação atual. Esta informação não foi identificada nos Planos de Contas ou nas Notas Explicativas das bases.

Além da criação da base para despesas por função, um segundo recorte foi definido para as despesas por categoria econômica e grupo de natureza de despesas, conforme o Quadro 4 abaixo:

Quadro 4 – Recorte das despesas por Categoria Econômica e por Grupo de Natureza da Despesa

| 1º Dígito: Categoria Econômica | 2º Dígito: Grupo de Natureza de Despesa |
|---------------------------------------|--|
| 1- Despesas correntes | 1 - Pessoal e Encargos Sociais |
| 2- Despesas de capital | 2 - Juros e Encargos da Dívida |
| | 3 - Outras Despesas Correntes |
| | 4 - Investimentos |
| | 5 - Inversões Financeiras |
| | 6 - Amortização da Dívida |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 4.320/64; da Portaria SOF nº 42/1999 e dos dados do FINBRA/SICONFI (STN).

No caso das receitas, o tratamento para compatibilização dos dados conta com as seguintes classes apresentadas no Quadro 5:

Quadro 5 - Alterações na classificação das receitas ao longo da série histórica

| Antes de 2006 | Após 2006 (Portaria Interministerial STN/SOF nº 338/2006) |
|-------------------------------|--|
| Receitas correntes | Receitas Correntes |
| 1. Receita Tributária | 1. Receita Tributária |
| 2. Receita de Contribuições | 2. Receita de Contribuições |
| 3. Receita Patrimonial | 3. Receita Patrimonial |
| 4. Receita Agropecuária | 4. Receita Agropecuária |
| 5. Receita Industrial | 5. Receita Industrial |
| 6. Receita de Serviços | 6. Receita de Serviços |
| 7. Transferências Correntes | 7. Transferências Correntes |
| 9. Outras Receitas Correntes | 9. Outras Receitas Correntes |
| - | 8. Receitas correntes intraorçamentárias |
| Receitas de Capital | Receitas de Capital |
| 1. Operações de Crédito | 1. Operações de Crédito |
| 2. Alienação de Bens | 2. Alienação de Bens |
| 3. Amortização de Empréstimos | 3. Amortização de Empréstimos |
| 4. Transferências de Capital | 4. Transferências de Capital |
| 5. Outras Receitas de Capital | 5. Outras Receitas de Capital |
| - | 6. Receitas de capital intraorçamentárias |

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 4.320/64; da Portaria SOF nº 42/1999 e dos dados do FINBRA/SICONFI (STN).

Obtidos os dados e feita a crítica passou-se ao tratamento realizado de forma segregada para cada sistema e, posteriormente, integrados em etapa final, conforme será descrito a seguir.

4.5 Análise e tratamento dos dados

Para compatibilizar os valores fornecidos pelos Sistemas FINBRA e SICONFI, optou-se pelo tratamento dos dados mais antigos de tal maneira a conciliá-los com as versões mais atuais disponíveis pelo SICONFI. A seguir, assim como na Subseção 4.1.3, buscamos apresentar a rotina de tratamento dos dados, de forma a sugerir uma metodologia para análises futuras.

Inicia-se o tratamento para dados FINBRA através da conexão com as bases do *software* "Access" e a seleção das tabelas a serem extraídas e processadas. Posteriormente, foram realizadas etapas de padronização de nomenclaturas das variáveis tornando possível agregá-las em uma única tabela final. A junção das informações contábeis de diferentes exercícios é realizada de forma longitudinal, possibilitando a estruturação de uma série histórica e ainda o tratamento para um painel balanceado próprio para análises econométricas. As demais etapas estão documentadas no repositório e são passíveis de reprodução mediante o uso dos códigos disponibilizados. Em paralelo ao tratamento dos valores de despesa e receita por municípios, obtivemos as informações de nomes e códigos municipais, disponibilizadas de forma independente.

É importante ressaltar algumas limitações de análise e tratamento dos dados levantados nesta etapa da pesquisa. Em primeiro lugar, embora existam menções nas Notas Explicativas de procedimentos de correção de valores por parte da própria equipe técnica do FINBRA (STN, 2008) foram identificadas inconsistências nos dados apresentados pelos municípios, por meio de testes realizados nas bases de dados. Em um primeiro momento, optou-se por utilizar os dados fornecidos pelos municípios sem alterar a forma como foram registrados, mas a identificação e correção de todas as inconsistências pode ser um diferencial para uma nova disponibilização destes dados futuramente. Além disso, a existência destas inconsistências pode ser objeto de uma análise de qualidade dos dados fornecidos pelos municípios, como destacam Medeiros et al. (2014).

Outra questão identificada é o uso de valores empenhados para compatibilizar todos os anos da série, uma vez que os dados mais antigos da série não foram disponibilizados em seus valores liquidados ou pagos. A despesa pública é realizada em três estágios: o empenho, que compromete determinado valor do orçamento para determinada despesa; a liquidação, que ocorre ao atestar o direito de um credor; e o pagamento em si (GARSON, 2016). Esta é uma limitação na medida em que o empenho não é a última etapa do processo de desembolso de recursos, o que pode trazer um viés com relação aos reais valores pagos por município. Para as receitas,

utilizou-se a “Receita Bruta Realizada”, isto é, o montante relativo às receitas municipais antes da dedução de recursos destinados às transferências.

4.5.1 Municípios Faltantes e Áreas Mínimas Comparáveis (AMC)

Uma das dificuldades em trabalhar com os dados orçamentários do FINBRA reside no fato de que o grau de cobertura do FINBRA, embora significativo para a maioria dos anos, é variável (ORAIR & ALENCAR, 2010; CURTI; MARTINS; COSTA, 2020).

A partir do ano de 1996, as Notas Explicativas passam a incluir uma contabilização dos municípios os quais, “da data de extração dos dados, não possuíam registros no SAFEM”. Esta informação é utilizada para gerar uma “taxa de integração” do Sistema (STN, 1996). O volume Finbra 1997 é o primeiro a listar nominalmente os municípios faltantes (STN, 1997). Municípios faltantes a partir de 1998, de forma semelhante, eram aqueles que não constavam no Sistema de Coleta de Dados da Caixa. Importante apontar que não há uma convergência perfeita dos municípios cadastrados nos Sistemas e da malha municipal do IBGE. A Tabela 1 permite visualizar a taxa de integração para o período 1997 a 2012, período de implementação do SISTN em convênio com a Caixa Econômica Federal.

Tabela 1 - Tabela-Resumo das publicações dos Volumes FINBRA (1997-2012)

| Ano | Finbra | IBGE | Grau de Cobertura |
|------|--------|-------|-------------------|
| 1997 | 5,218 | 5,505 | 93,69% |
| 1998 | 4.270 | 5,505 | 77,57% |
| 1999 | 4,322 | 5,505 | 78,51% |
| 2000 | 5.304 | 5,505 | 96,35% |
| 2001 | 5.452 | 5,559 | 98,08% |
| 2002 | 5.396 | 5,559 | 97,07% |
| 2003 | 5.401 | 5558 | 97,18% |

| | | | |
|------|-------|-------|--------|
| 2004 | 5.327 | 5,558 | 95,84% |
| 2005 | 5.245 | 5562 | 94,30% |
| 2006 | 5.536 | 5562 | 99,53% |
| 2007 | 5.522 | 5,562 | 99,28% |
| 2008 | 5.482 | 5,562 | 98,56% |
| 2009 | 5.520 | 5,563 | 99,23% |
| 2010 | 5.495 | 5,563 | 98,78% |
| 2011 | 5.384 | 5,563 | 96,78% |
| 2012 | 5.175 | 5,563 | 93,03% |

Fonte: Notas explicativas dos Volumes FINBRA (de 1997 a 2012), STN.

No entanto, ao trabalhar com uma série histórica longa, conforme o objetivo deste projeto, surge uma nova dificuldade: a evolução da malha municipal brasileira ao longo das décadas. Desde 1989, a malha territorial brasileira foi alterada algumas vezes, criando-se municípios novos por desmembramento ou pela extinção de prefeituras. Para lidar com o desafio da evolução da malha municipal, utilizou-se a metodologia de Áreas Mínimas Comparáveis (AMC), descrita em Ehrl (2017). As AMCs formuladas por esta metodologia estão disponibilizadas como arquivos vetoriais de formato 'shapefile' e podem ser obtidas através do pacote 'geobr' (PEREIRA, 2018) produzido pela equipe do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A metodologia de AMCs busca gerar regiões consistentes ao longo dos anos, permitindo uma unidade de análise consistente ao longo da série. Através desta metodologia é possível, portanto, conciliar a evolução da malha municipal produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para um determinado período. Deste modo, utilizamos o período 1991 a 2010 (anos de referência dos Censos) e que marcam a revisão da malha acerca de desmembramentos e fusões de municípios ao longo do tempo.

Esta foi uma importante etapa de tratamento dos dados, uma vez que a evolução da malha municipal corresponde a uma das principais limitações de construção de séries históricas orçamentárias com o horizonte pretendido de

aproximadamente três décadas. Ressalta-se que, em última instância, o projeto destina-se a produzir dados em painel (longitudinais) balanceados para análises econométricas típicas de séries históricas. Isto implica termos uma observação para cada unidade de análise e para cada período do tempo. As bases estão disponíveis com versões de painel balanceadas. No caso do painel de despesas por funções, as limitações apontadas permitem a inclusão de apenas 3.829 municípios com os dados completos, isto é, com valores para toda a série de 2002 a 2020. Isto se traduz em 3.773 AMCs, considerando desmembramentos e fusões da malha municipal ao longo do período. Alternativamente, geramos versões completas, com todos os municípios da malha para o ano em questão e suas respectivas AMCs. Estas versões completas permitem a confecção de estratégias e modelos de séries de tempo com painel não-balanceado¹³ ou consultas e elaboração de outros recortes temporais.

4.5.2 Correções monetárias e Correção pelo IPCA (deflação)

Cada base publicada nos volumes FINBRA trazem os valores da execução orçamentária na moeda e a preços correntes do ano em questão. Para o ano de 1994 em diante os valores aparecem em Reais (R\$). A tabela de referência monetária obtida nas Notas Explicativas foi transposta na Tabela 1 abaixo:

Tabela 2 - Referência para Conversão Monetária

| Ano | Sigla/Unidade | Moeda |
|------------|----------------------|---------------|
| 1989 | NCz\$ 1,00 | Cruzado Novo |
| 1990 | Cr\$ 1.000 | Cruzeiro |
| 1991 | Cr\$ 1.000 | Cruzeiro |
| 1992 | Cr\$ 1.000 | Cruzeiro |
| 1993 | CR\$ 1.000 | Cruzeiro Real |

¹³ Sobre isso ver:

<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/acprof:oso/9780198753445.001.0001/acprof-9780198753445-chapter-10>

| | | |
|------|----------|------|
| 1994 | R\$ 1,00 | Real |
|------|----------|------|

Fonte: STN, 1994.

Para fazer a conversão, primeiramente retornamos os valores a sua forma integral de acordo com a unidade da tabela de referência. Em seguida, utilizou-se a série Multiplicador de Unificação Monetária (anual) do Banco Central do Brasil (BCB) para converter as diferentes moedas ao longo do período para Reais¹⁴. Após unificação com a base da série SICONFI, aplicou-se o deflator mediante uso do pacote de R 'deflateBR' (MEIRELES, 2018). Para a deflação utilizamos o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) produzido pelo órgão oficial (IBGE), com preços de dezembro de 2019.

¹⁴ Sobre a metodologia de conversão utilizada pelo BCB, ver: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/metodologiaCorrigirIndice.do?method=metodologiaCorrigirIndice>

5 SÉRIE HISTÓRICA DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: LEVANTAMENTOS INICIAIS

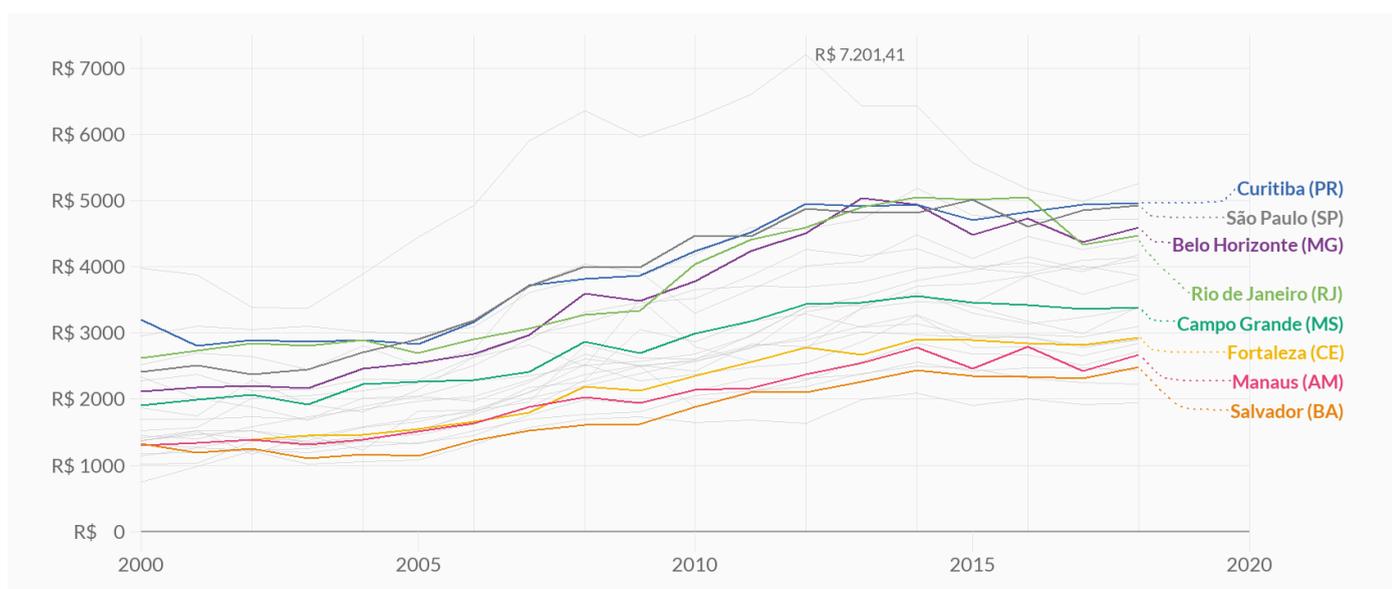
Após apresentar a metodologia proposta para compatibilização e tratamento dos dados de finanças públicas municipais, foram realizados levantamentos iniciais com o objetivo de mostrar as potencialidades do painel de dados desenvolvido no âmbito desta pesquisa. A seguir, são apresentados graficamente dados de receita e despesa municipal já tratados até o presente momento pela rotina descrita na metodologia desta pesquisa.

Cabe destacar que foram definidos recortes específicos a título de exposição gráfica da base, mas para despesas por função o painel de dados inclui, atualmente, dados de 2002 a 2020. Uma nova rotina de tratamento de dados está em elaboração para incluir municípios a partir de 1996, ainda não concluído devido a necessidade da elaboração de uma estratégia para conciliar as alterações de classificação das funções. No caso de capitais estaduais, o recorte pode incluir o período de 1985-2020 (para algumas funções somente). Ainda, avaliou-se a possibilidade de formatação de um painel para as despesas por grupo de natureza (até o 2º dígito), para o período de 1989 a 2020. No caso das receitas, há a possibilidade para a elaboração da série para o período completo de 1998 a 2020 com a classificação por natureza econômica.

5.1 Evolução da receita pública municipal e componentes da receita tributária

A Figura 1 apresenta dados de receita total per capita dos municípios brasileiros, com ênfase em algumas das capitais. As linhas em cinza representam as demais capitais brasileiras. Conforme a Figura 1, o ponto máximo da série histórica corresponde ao município de Vitória/ES em 2012 (R\$7.201,41), que se mantém em patamares mais elevados do que o restante dos municípios ao longo da série. Ao detalhar a receita total, como veremos mais adiante, é possível verificar que este valor está sendo impactado pela arrecadação do Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN).

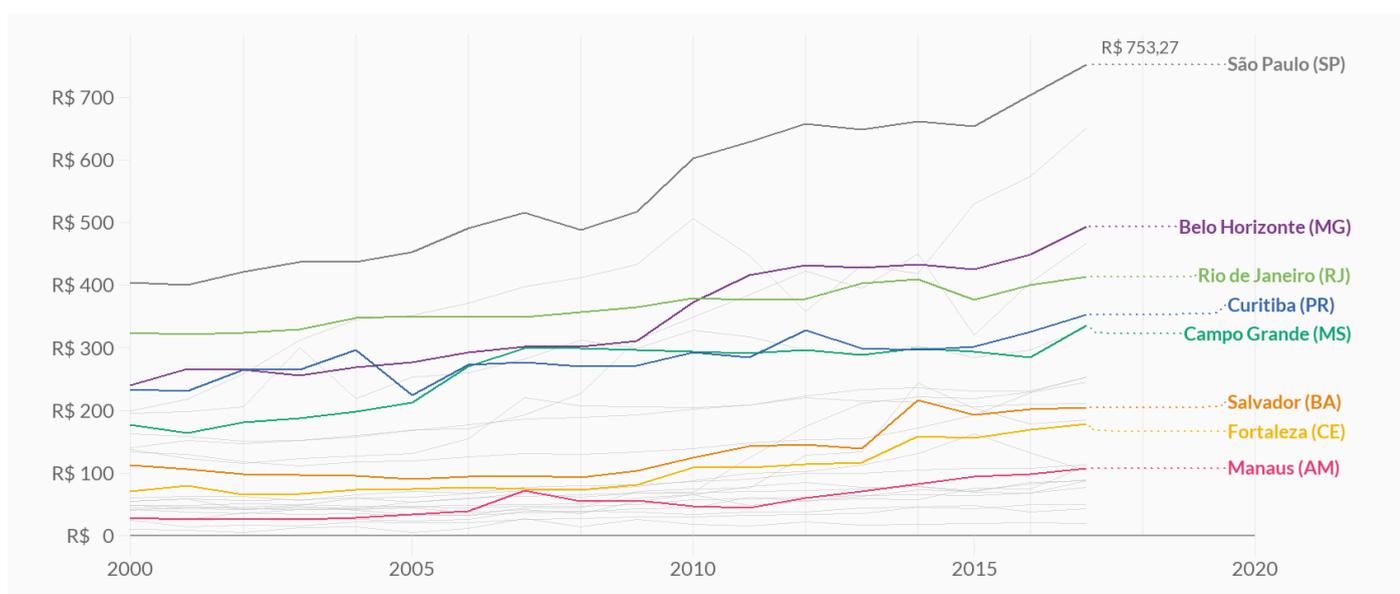
Figura 1: Receita total per capita dos municípios brasileiros (2000-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sistemas FINBRA/SICONFI (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

A Figura 2 apresenta os valores per capita arrecadados pelo Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) nas mesmas capitais. Destaca-se o crescimento da arrecadação pelo município de São Paulo/SP ao longo da série, chegando a R\$753,27 per capita em 2017. Outro destaque são os baixos valores das demais capitais (linhas cinzas), em que a maioria não ultrapassa os patamares de R\$200 per capita.

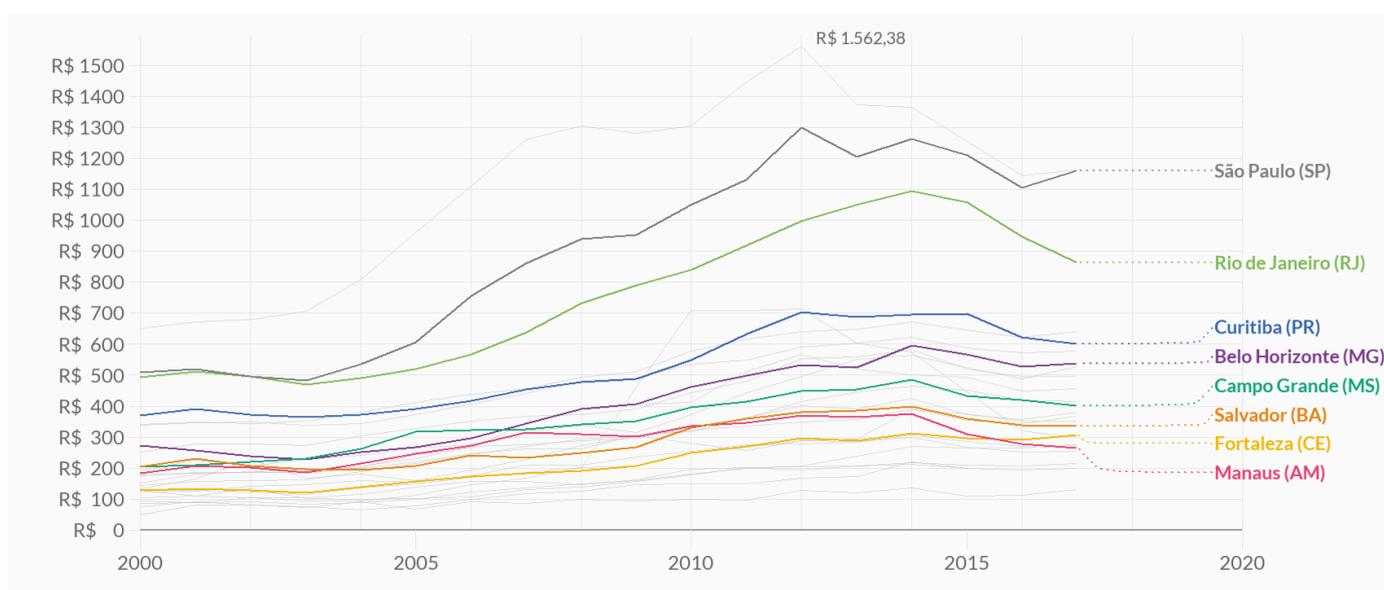
Figura 2: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) per capita dos municípios brasileiros (2000-2017)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sistemas FINBRA/SICONFI (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

A Figura 3, por sua vez, apresenta a arrecadação per capita relativa ao Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN). Cabe ressaltar a tendência de crescimento do município de Vitória/ES, que atinge o ponto máximo da série histórica em 2012, conforme já comentado anteriormente, com o valor de R\$1.562,38 per capita.

Figura 3: Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) per capita dos municípios brasileiros (2000-2017)



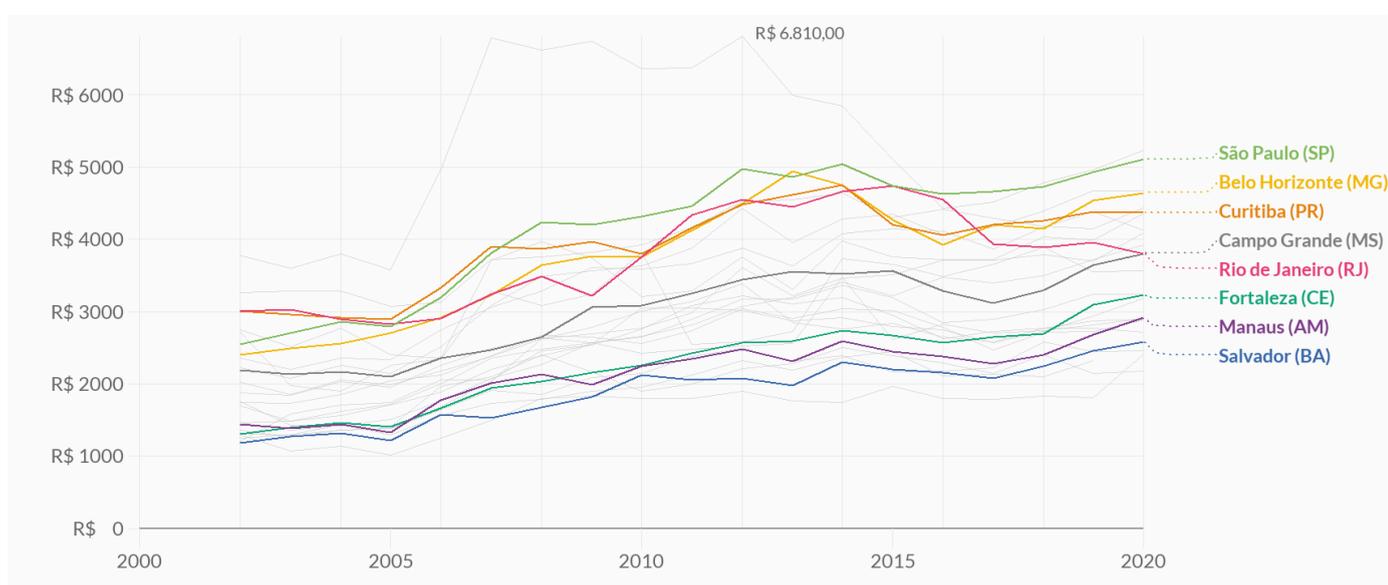
Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sistemas FINBRA/SICONFI (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

Destaca-se, também, que os três municípios com maiores valores de arrecadação per capita do ISSQN estão na região Sudeste: Vitória/ES, São Paulo/SP e Rio de Janeiro/RJ, os quais apresentam valores bem acima das demais capitais.

5.2 Evolução das despesas públicas por função 1998 a 2020

Os gráficos a seguir apresentam um recorte dos dados de despesa per capita dos municípios brasileiros, de 2002 a 2020, referente aos valores empenhados. A Figura 4 apresenta as despesas totais per capita das mesmas capitais selecionadas anteriormente. Assim como no caso da receita, o município de Vitória/ES apresenta o ponto máximo da série histórica para este período, chegando ao patamar de R\$6.810,00 em 2012, e apresentando tendência de queda nos anos seguintes.

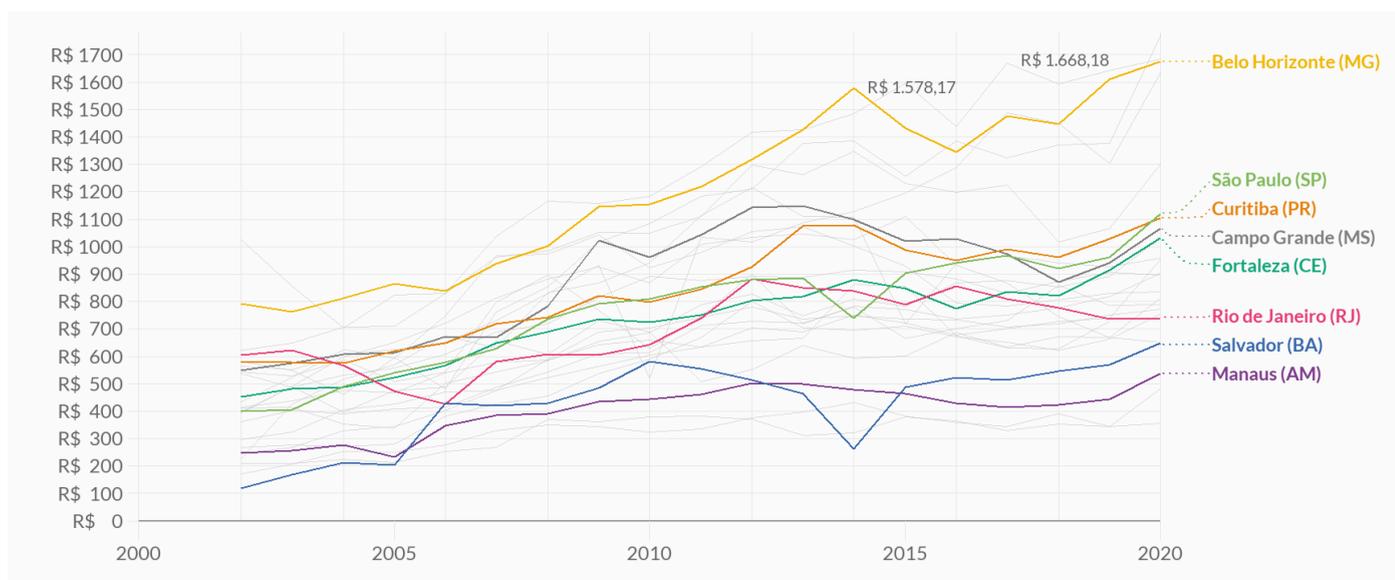
Figura 4: Despesas totais per capita dos municípios brasileiros (2002-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sistemas FINBRA/SICONFI (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

A Figura 5, por sua vez, apresenta um recorte das despesas per capita para o setor de saúde. O município de Cuiabá/MT apresenta o ponto máximo da série histórica em 2017¹⁵, com valores correspondentes a R\$1.668,18 per capita. Cabe destacar, também, a queda nas despesas per capita com saúde nos municípios de Salvador/BA e São Paulo/SP no ano de 2014.

Figura 5: Despesas per capita com saúde dos municípios brasileiros (2002-2020)

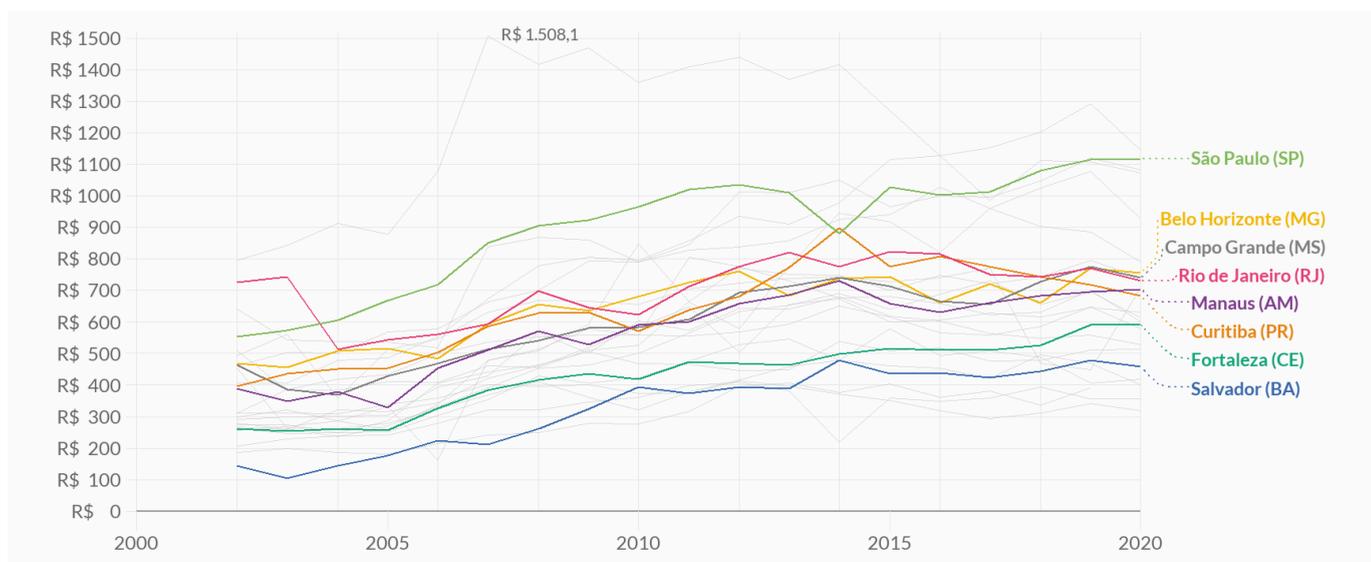


Fonte: Elaboração própria com dados FINBRA (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

¹⁵ Ao desconsiderar o ano de 2020, em que as despesas municipais com saúde foram atípicas devido ao aumento dos gastos direcionados à contenção da pandemia da COVID-19.

Por fim, a Figura 6 apresenta as despesas per capita dos municípios com educação. O ponto máximo da série histórica corresponde ao município de Vitória/ES, em 2007, com valores de R\$1.508,10 per capita. Além disso, o município de São Paulo/SP apresenta valores per capita acima da média das demais capitais ao longo de toda a série histórica.

Figura 6: Despesas per capita com educação dos municípios brasileiros (2002-2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos sistemas FINBRA/SICONFI (STN). Nota: Valores corrigidos pelo IPCA com base em 2019.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da evolução do sistema orçamentário brasileiro nas últimas décadas, possibilitando novas análises de evolução das contas públicas municipais, esta pesquisa tem como objetivo padronizar e disponibilizar a série histórica de informações contábeis e fiscais dos entes municipais sobre a sua execução orçamentária e financeira, no período compreendido entre 1989 e 2020. O esforço aqui empreendido foi o de compatibilizar dados orçamentários municipais provenientes de dois sistemas orçamentários distintos: O SISTN, descontinuado a partir de 2015, e o SICONFI, criado em meados de 2014.

Para isso, foi criada uma rotina de obtenção e tratamento dos dados de forma programática, permitindo que novas consultas ou novos recortes sejam realizados em trabalhos futuros. Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa foi o que criar insumos para novas análises, fornecendo um painel de dados orçamentários para os municípios brasileiros com um horizonte maior do que o que é trabalhado normalmente na literatura.

A pesquisa desenvolvida apresenta algumas limitações importantes com relação aos dados trabalhados. A primeira dificuldade corresponde à inconsistência dos dados declarados pelos municípios. Conforme discutido ao longo do trabalho, foram identificadas algumas inconsistências nestes dados, no entanto, optou-se por utilizar a informação tal como foi declarada. Nesse sentido, futuramente é importante realizar análise de qualidade dos dados fornecidos pelos municípios, identificando cada inconsistência e buscando-se, assim, gerar insumos para melhorias no sistema de registro contábil municipal.

Um segundo ponto corresponde aos municípios sem declaração em determinado exercício: A partir de 2002 o FINBRA apresenta uma lista dos municípios que não entregaram suas Declarações de Contas Anuais (DCA). No entanto, a lista é apenas nominal, com o nome do município e do estado de referência. É importante compatibilizar essa lista com os códigos dos municípios do IBGE, uma vez que esta é a referência oficial da malha municipal brasileira, e os códigos são importantes

formas de utilização dos dados orçamentários municipais.

Por fim, cabe destacar que a base de dados criada utilizou valores empenhados, e não valores liquidados ou pagos, uma vez que até o ano de 2013 a informação disponibilizada pelo SICONFI agrega apenas a etapa de desembolso do empenho. Como a intenção desta pesquisa era criar uma série histórica com dados em painel com um horizonte temporal maior, optou-se por manter os valores empenhados.

Conforme destacado ao longo desta monografia, ao longo das décadas o processo orçamentário brasileiro deixa de exercer a função única de controle de receitas e despesas e passa a incorporar elementos de planejamento e gestão de políticas públicas. Com descentralização de políticas proposta com a promulgação da Constituição Federal de 1988, e principalmente a partir da instituição da Lei Complementar nº 101 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - uma série de normativas buscou compatibilizar as contas públicas dos entes federativos brasileiros.

A partir de então, o orçamento se torna um dos instrumentos de execução do plano que abrange os programas de governo. Por este motivo, o desenvolvimento de painéis de dados orçamentários corresponde a um importante esforço de avaliação do sistema orçamentário. No entanto, como destacam Medeiros et al. (2014) e Curi, Martins e Costa (2020), as bases de dados orçamentárias apresentam diversas limitações de análise. Neste sentido, a presente pesquisa buscou preencher esta lacuna, assim como direcionar novas possibilidades de melhorias dos sistemas de informação de dados públicos orçamentários.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano et alli. Gestão de Finanças Públicas. 2ª edição, Brasília, Paulo H. Feijó Editor, 2008, 580 p.- pp. 139-211.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm . Acesso em 07/07/2019.

_____. Lei Complementar nº 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: 29 set. 2021.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração de controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 29 set. 2021.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG. Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019. 2015. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/ppa-2016/orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf. Acesso em 07/07/2019.

_____. Portaria nº 42, de 14 de Abril de 1999, do MOG – DOU de 15.4.99. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/legislacao/legislacao/portaria-mog-42_1999_atualizada_23jul2012-1.doc/view. Acesso em 07/07/2019.

CURI, Rodrigo Luis Comini; MARTINS, Luís Gustavo Vieira; COSTA, Marco Aurélio. Uma Caracterização dos municípios sem declarações de receitas anuais na base finanças do Brasil: dados contábeis dos municípios (2013-2018). IPEA: Boletim Regional, Urbano e Ambiental. Vol. 24. jul-dez 2020.

EHRL, Philipp. Minimum comparable areas for the period 1872-2010: an aggregation of Brazilian municipalities. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 47, p. 215-229, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ee/a/d87GfsmvZGhsjTQPLpb8hBJ/?lang=en>

GARSON, Sol. Orçamento Público. IN: GIAMBIAGI, Fabio, ALÉM, Ana Claudia, GARSON, Sol (colaboradora) Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil, 5ª Edição, Elsevier Editora 2016 – Capítulo 17

_____. Planejamento, Orçamento e Gasto com Políticas Públicas: uma metodologia de apuração para Estados e Municípios [ebook] Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018. 208 p.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 14. Ed. ampliada, revista e atualizada - São Paulo: Atlas, 2009.

MEDEIROS, K. R. de et al. Bases de dados orçamentários e qualidade da informação: uma avaliação do Finanças do Brasil (Finbra) e do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops). Revista de Administração Pública, v. 48, n. 5, p. 1113-1133, 1 set. 2014.

MEIRELES, Fernando (2018). deflateBR: Deflate Nominal Brazilian Reais. R package version 1.1.2. Disponível em: <https://CRAN.R-project.org/package=deflateBR>

ORAIR, R. C.; ALENCAR, A. A. Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. Brasília: Esaf, 2010.

PEREIRA, R.H.M.; Gonçalves, C.N.; et. all (2019) **geobr: Loads Shapefiles of Official Spatial Data Sets of Brazil**. GitHub repository. Disponível em: <https://github.com/ipeaGIT/geobr>.

PIRES, José Santo Dal Bem. MOTTA, Walmir Francelino. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. ENFOQUE Reflexão Contábil. Vol 25. N. 2. 2006. Pág. 16-25.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo Orçamentário Federal: problemas, causas e indicativos de solução. Revista de administração pública, v. 29, n. 3, p. 122-156, jul./set. 1995

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios, Ano 1998; v. XLIV. Ministério da Fazenda. 1998. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, CEFEM/DIVEM.

STN - SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL. **Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios, Ano 2002; v. XLVIII**. Ministério da Fazenda. **2002**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, CEFEM/DIVEM.

_____. **Finanças do Brasil: Receita e Despesa dos Municípios, Ano 2002; v. LIV**. Ministério da Fazenda. **2008**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, CEFEM/DIVEM.

_____. Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. FINBRA – Finanças do Brasil: Dados Contábeis dos Municípios, 1989 a 2012. Disponível em:

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/finbra-dados-contabeis-dos-municipios-1989-a-2012/2012/26>. Acesso em: 29 set 2021.

_____. Coordenação-Geral de Contabilidade. Manual de Contabilidade aplicada ao setor público: aplicado à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios: procedimentos contábeis orçamentários. 2. ed. Brasília, DF: 2009.

_____. Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional. SICONFI - Dados Contábeis do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>. Acesso em: 29 set 2021.