

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS
CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

AMARANDO FRANCISCO DANTAS JÚNIOR

**A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO FISCAL SOBRE O ESTRESSE FISCAL DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**JOÃO PESSOA - PB
2018**

AMARANDO FRANCISCO DANTAS JÚNIOR

**A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO FISCAL SOBRE O ESTRESSE FISCAL DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis – PPGCC, da Universidade Federal da Paraíba - UFPB, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de pesquisa: Usuários Externos

Orientador: Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz

João Pessoa/PB, fevereiro de 2018

Dantas Júnior, Amarando Francisco.

D192i

A influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. / Amarando Francisco Dantas Júnior. – João Pessoa, 2018.
86 f.

Orientador (a): Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz.
Dissertação (Mestrado). – UFPB/CCSA.

1. Federalismo Fiscal. 2. Instabilidade Econômica. 3. Autonomia Fiscal. 4. Estresse Fiscal. I. Alves, Josedilton. II. Título.

CCSA/UFPB

CDU – 342.24:336.2(81)

FOLHA DE APROVAÇÃO

AMARANDO FRANCISCO DANTAS JÚNIOR

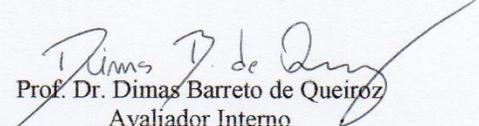
**A INFLUÊNCIA DO FEDERALISMO FISCAL SOBRE O ESTRESSE FISCAL DOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

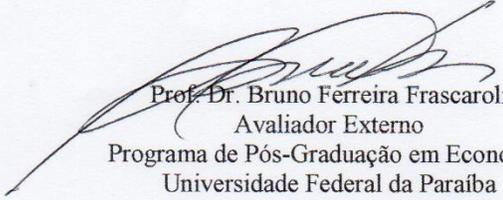
Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovada em fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. Joséilton Alves Diniz
Professor Orientador
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade Federal da Paraíba


Prof. Dr. Dimas Barreto de Queiroz
Avaliador Interno
Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade Federal da Paraíba


Prof. Dr. Bruno Ferreira Frascaroli
Avaliador Externo
Programa de Pós-Graduação em Economia
Universidade Federal da Paraíba

À minha esposa Anne, por estar sempre ao meu lado em cada passo de minha vida. A meu filho, Pedro, pela alegria que me contagia e me renova diariamente.
Enfim, à minha família, por me mostrar a linda sensação de amar.

AGRADECIMENTOS

Em diversos momentos da vida pensei, convicto, que poderia enfrentar as adversidades sozinho, sem ajuda de nada nem de ninguém. A vida, no entanto, nos mostra de modo cristalino que, em verdade, sozinhos nada podemos.

Agradeço a Deus, primeiramente, por me permitir progredir dia após dia, levando minha família às promessas que o Senhor um dia nos fez; por possibilitar que passemos por bons momentos, que nos alegram a vida e também por nos impor dificuldades, que nos ensinam a sermos pessoas melhores.

A meus pais, Amarando e Lourdes, pelo dom da vida, pelos investimentos em minha educação e por contribuírem, cada um à sua maneira, para a formação de quem sou hoje.

À minha esposa, Anne, pelas lágrimas que enxugou em meu rosto, pela paciência em dias de desespero, pelo companheirismo quando mais precisei e pelo amor que nutre nosso lar. Digo que quanto maiores forem as dificuldades vencidas em nossas vidas, mais puro e fortalecido serão nossos laços, fundamentados na rocha inquebrável do amor de Deus que nos uniu, formando um só corpo e um só espírito. A meu filho, Pedro, que diariamente me ensina a ser pai, a ter paciência e discernimento e a dar e receber o amor tão sincero de um filho.

Aos mestres do curso de Contabilidade e do PPGGC, especialmente aos professores Paulo Roberto, Edilson Paulo, Orleans Martins, Felipe Pontes, Márcio Machado, Márcia Machado e Renata Paes, figuras tão importantes no ensino e na transferência de conhecimento contábil na minha graduação ou no mestrado, muito obrigado!

Aos professores Dimas Barreto e Bruno Ferreira pelas inestimáveis contribuições e sugestões da banca examinadora, que se mostraram de suma importância para a melhoria deste trabalho. Ao professor Aléssio Tony, por me receber e contribuir para esta pesquisa com seus ensinamentos.

Por fim, agradeço a meu professor orientador, Dr. Josedilton Alves Diniz, pela infinita paciência em orientar meu caminho ao longo do mestrado e, acima de tudo, por ter me estendido a mão quando já estava decidido a desistir desta caminhada. Levo para toda a vida os ensinamentos de um educador por natureza, que transcende as paredes da sala de aula e é agente de profunda transformação na vida das pessoas ao seu redor.

A todos vocês, muito obrigado!

*“O mundo é como um espelho que devolve a cada pessoa
o reflexo de seus próprios pensamentos.
A maneira como você encara a vida
é que faz toda a diferença.”*

Luís Fernando Veríssimo

RESUMO

A literatura alusiva à Teoria do Federalismo trata essencialmente da divisão e organização territorial do poder estatal e da articulação do poder central com os poderes regional e local, inclusive sob a ótica fiscal. O Federalismo Fiscal, então, permeia as relações entre a competência tributária de cada ente federado e a alocação de recursos públicos em função das demandas das comunidades locais, com consequências diretas na condição financeira e na oferta de bens e serviços públicos à sociedade. Além disso, a literatura aponta as instabilidades econômicas como fator agravante das relações fiscais entre os entes federados, contribuindo para o estresse fiscal. Com base nessas observações, esta pesquisa objetivou verificar a influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. Mais especificamente, buscou analisar se os municípios que eram mais dependentes das relações federalistas eram mais inclinados ao estresse fiscal. Complementarmente, buscou controlar o efeito das instabilidades econômicas do ano anterior no estresse fiscal dos municípios sob a ótica federalista. Avaliou-se, então, o federalismo fiscal direta ou indiretamente por quatro perspectivas: receita e despesa públicas, autonomia dos entes e descentralização fiscal, bem como as instabilidades econômicas pela variação real do PIB trimestral. A amostra constituiu-se dos municípios brasileiros ao longo dos exercícios de 2006 a 2016, representando 50.260 observações. Para a análise empírica, utilizou-se a técnica de regressão logística a partir de dados em painel. Os resultados do estudo indicaram que os municípios fiscalmente estressados sofreram influência estatisticamente positiva e significativa do federalismo fiscal e dos períodos de baixo crescimento, apontando os efeitos da centralização das receitas e descentralização das despesas pregadas pelo federalismo fiscal, além da acentuação dessa relação em épocas de instabilidade econômica. Deste modo, em termos gerais, a pesquisa concluiu que quanto maior a dependência fiscal dos municípios analisados, mais predispostos esses municípios estavam ao estresse fiscal, especialmente em épocas de instabilidade econômica.

Palavras-chave: Federalismo Fiscal; Instabilidade Econômica; Autonomia Fiscal; Estresse Fiscal.

ABSTRACT

The literature alluding to Federalism Theory deals essentially with the territorial division and organization of state power and the articulation of central power with regional and local powers, including from a fiscal perspective. Fiscal Federalism permeates the relations between the tax jurisdiction of each federated entity and the allocation of public resources according to the demands of local communities, with direct consequences on the financial condition and the supply of public goods and services to society. In addition, literature points to economic instabilities as an aggravating factor of fiscal relations between the federated entities, contributing to fiscal stress. Based on these observations, this research aimed to verify the influence of fiscal federalism on the fiscal stress of the Brazilian municipalities. More specifically, it sought to analyze whether the municipalities that were more dependent on federalist relations were more inclined to fiscal stress. In addition, it sought to control the effect of the economic instabilities of the previous year on the fiscal stress of municipalities from the federalist perspective. Fiscal federalism was evaluated directly or indirectly through four perspectives: public revenue and expenditure, entity autonomy and fiscal decentralization, as well as the economic instabilities due to the real quarterly GDP variation. The sample consisted of the Brazilian municipalities throughout the years 2006 to 2016, representing 50,260 observations. For the empirical analysis, the logistic regression technique was used from panel data. The results of the study indicated that fiscally stressed municipalities suffered a statistically significant influence of fiscal federalism and periods of low growth, pointing to the effects of centralization of revenues and decentralization of expenditures preached by fiscal federalism, as well as the accentuation of this relationship in times of economic instability. Thus, in general terms, the research concluded that the greater the fiscal dependence of the analyzed municipalities, the more predisposed these municipalities were to fiscal stress, especially in times of economic instability.

Keywords: Fiscal Federalism; Economic Instability; Fiscal Autonomy; Fiscal Stress.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART: Artigo

CF: Constituição Federal

FINBRA: Finanças do Brasil

FPE: Fundo de Participação dos Estados

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

GDP: *Gross Domestic Product*

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MAX: Máximo

MIN: Mínimo

PIB: Produto Interno Bruto

STN: Secretaria do Tesouro Nacional

TCE: Tribunal de Contas do Estado

TCF: Teoria da Condição Financeira

TCU: Tribunal de Contas da União

UFPB: Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - estudos anteriores sobre federalismo e federalismo fiscal	33
Quadro 2 - ações dos entes federados frente a crise fiscal e declínio de longo prazo	46
Quadro 3 - indicadores fiscais	53
Quadro 4 - variáveis utilizadas na pesquisa	58
Quadro 5 - definição operacional das variáveis de pesquisa	59

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 competência e repartição tributária entre os entes federados	38
Tabela 2 - amostra da pesquisa	56
Tabela 3 - notação do <i>stress test</i>	60
Tabela 4 - tendência das despesas para formação do <i>stress test</i>	61
Tabela 5 - composição da variável BXCRES	66
Tabela 6 - variáveis empregadas no modelo de regressão	68
Tabela 7 - estatística descritiva das variáveis da pesquisa	71
Tabela 8 - matriz de correlação de <i>Pearson</i>	72
Tabela 9 - resultado da regressão logística para dados em painel com efeitos fixos (Modelo 1)	73
Tabela 10 - resultado da regressão logística para dados em painel com efeitos fixos (Modelo 2)	75
Tabela 11 - comparativo entre os resultados do Modelo 1 e Modelo 2	77

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO	15
1.2 HIPÓTESES DE PESQUISA	19
1.3 OBJETIVOS	20
1.3.1 Objetivo geral	20
1.3.2 Objetivos específicos	20
1.4 JUSTIFICATIVA	20
1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA	21
1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	24
2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
2.2 TEORIA DO FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL	29
2.3 TEORIA DA CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL	39
2.4 INSTABILIDADES ECONÔMICAS E PROBLEMAS FISCAIS	45
2.5 ESTRESSE FISCAL	50
3 METODOLOGIA	55
3.1 POPULAÇÃO, AMOSTRA E PERÍODO DE ESTUDO	56
3.2 COLETA DE DADOS	57
3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS	57
3.3.1 Variável Dependente	60
3.3.2 Variáveis Independentes	62
3.3.2.1 Transferências Intergovernamentais	62
3.3.2.1.1 <i>Receitas de Transferências Intergovernamentais Obrigatórias</i>	63
3.3.2.1.2 <i>Receitas de Transferências Intergovernamentais Voluntárias</i>	64
3.3.2.2 Despesas da Função 10 – Saúde e Função 12- Educação	65
3.3.2.3 Despesas com Investimentos	65
3.3.2.4 Baixo Crescimento	66
3.4 MODELO ECONOMETRICO	67
4 RESULTADOS	71

4.1 RESULTADOS DO MODELO 1	73
4.2 RESULTADOS DO MODELO 2	75
5 CONCLUSÕES	78
REFERÊNCIAS	80

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E PROBLEMATIZAÇÃO

Os governos, em razão de sua essência, não são obrigados a produzir lucros ou a acumular riquezas, mas tem a responsabilidade de atender às necessidades da comunidade, garantindo a prestação constante de bens e serviços públicos (LIMA e DINIZ, 2016). Para tanto, esses governos necessitam de recursos para executar suas funções, concretizar suas políticas públicas e, por fim, promover o bem-estar social (RODRIGUES, 2007).

Os recursos públicos encontram gênese direta ou indiretamente na própria sociedade, que recolhe tributos que são, em regra, concentrados e redistribuídos, regressando à coletividade em forma de bens e serviços que atendam às demandas das comunidades. Impulsionada pelo controle social e por mecanismos de transparência pública, a avaliação da capacidade governamental de honrar suas obrigações financeiras e fornecer continuamente os bens e serviços, na medida e na qualidade esperadas pela sociedade, ganha importância e relevância com o passar do tempo, acompanhada de perto pela evolução gradativa da Gestão Pública.

A qualidade no gerenciamento dos recursos públicos e a capacidade dos governos em cumprir suas obrigações despertou interesse especialmente após a década de 1970, quando a Gestão Pública passou por uma revolução na aplicação e manutenção do patrimônio público frente às demandas das comunidades locais. As instabilidades econômicas e as crises fiscais nos governos norte-americanos incentivaram a gestão responsável do dinheiro público e fomentaram importantes pesquisas científicas sobre o tema, que apontaram os governos locais, em detrimento do governo central, como os entes mais eficientes em identificar as demandas inerentes à cada comunidade, permitindo alocação mais adequada de recursos (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972).

A criação desses governos locais ampara-se na forma como o território e o Poder soberano de uma nação são divididos, especialmente sob critérios políticos e constitucionais, considerando a necessidade ou não da coexistência de diferentes níveis de governo. Em verdade, ainda que ponderados os critérios jurídicos que sustentam essa divisão territorial e política, também deve-se atentar para uma alocação economicamente lógica e racional de recursos e competências, a fim de possibilitar o desenvolvimento mútuo dos entes federados, com progressos nas áreas social, financeira e econômica (MENDES, 2004).

Para isso, os Estados podem se organizar tanto em um único Estado central e unitário como podem se ordenar em um sistema federado, com o governo central coexistindo com demais entes federados. Os Estados unitários naturalmente apresentam perfil mais concentrador, com maior liberdade para executar suas políticas de Estado, mas arcam com um alto custo para identificar e atender às diferentes e específicas preferências locais das diversas comunidades que compõem o território, mitigando a eficiência na alocação dos recursos (OATES, 1972).

Para os Estados federados, em regra, observa-se o inverso: os governantes locais identificam mais eficientemente as demandas das comunidades, mas a execução de políticas de Estado envolve negociação e cooperação mútua entre os entes federados, que podem esbarrar em conflitos políticos (MENDES, 2004). A federação, portanto, consiste nessa forma de organização territorial do poder e de articulação do poder central com os poderes regional e local. O que chamamos de “pacto federativo” representa, na verdade, um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas (AFFONSO, 1995).

Quando essa repartição vai além da organização territorial e passa a envolver a divisão jurídica e política de competências tributárias e das obrigações atreladas à prestação de serviços às comunidades, fala-se, então, da característica fiscal do federalismo ou, em outras palavras, do federalismo fiscal. É a partir do federalismo fiscal que se busca estabelecer os parâmetros de racionalidade e eficiência econômica de recursos, norteados as políticas fiscais e os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações (MENDES, 2004).

Considerando a forma como estão divididas essas competências tributárias e as obrigações de prestação de serviços no Brasil, observa-se o governo central como grande arrecadador de recursos e, no extremo oposto, os municípios suportando relevante carga de prestação de serviços às comunidades enquanto possuem baixa capacidade arrecadatória. Acrescenta-se, ainda, o fato do federalismo fiscal brasileiro moderar a iniciativa de instituição de tributos aos municípios, restando a estes aguardarem as transferências intergovernamentais da União e dos estados para que equilibrem suas contas (CARVALHO, 1998). Uma das principais consequências dessas amarras passa pelo risco dos entes, especialmente os de menor porte, não conseguirem equilibrar suas receitas e despesas, causando um desequilíbrio fiscal que limite ou até mesmo interrompa o fornecimento de bens e a prestação de serviços essenciais às comunidades.

Ora, considerando que os governos têm por objetivo básico satisfazer as necessidades sociais e econômicas da população, fornecendo bens e serviços públicos a todos aqueles que demandarem, dentro de um nível satisfatório de qualidade, sabe-se que, para que isso se materialize, é necessário que os governos preservem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas, com vistas a conservar o fluxo de serviços à população sob um custo adequado e coerente, mantendo uma condição financeira favorável (LIMA; DINIZ, 2016).

A Teoria da Condição Financeira (TCF), que permeia tanto a capacidade de arrecadação de recursos quanto a pressão por gastos exercida pela população local sobre determinado governo, é tratada por Lima e Diniz (2016) como “um fenômeno complexo, influenciado por fatores do ambiente político e fiscal. Assim, a condição financeira dos governos é simultaneamente motivada por fatores externos e internos à organização”. Quando um governo enfrenta uma forte pressão por gastos, mas não tem capacidade de arrecadar os recursos necessários, há uma deterioração de sua condição financeira, aumentando-se a tensão fiscal sobre aquele governo, que, em casos extremos, cria uma situação conhecida como estresse fiscal (CLARK, 1977; STANLEY, 1980).

Clark (1994) afirma que o estresse fiscal de um governo é consequência da incapacidade desse governo a se adaptar às mudanças no ambiente em que está inserido, reduzindo a base da receita e limitando ou interrompendo o fornecimento de bens e serviços básicos à população. Bowman e Calia (1997) definem o estresse fiscal como a situação na qual as receitas correntes são insuficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas operacionais. Isso significa que a relação entre receitas e despesas públicas está negativamente desequilibrada, com riscos para a manutenção da oferta de bens e serviços públicos à sociedade.

O estresse fiscal habitualmente assenta-se em um conjunto de fatores e pode ser causado tanto por fatores internos, como a ingerência do gestor público ou por fatores externos, como as instabilidades econômicas (DINAPOLI, 2013). Todavia, qualquer que seja sua causa, o estresse fiscal guarda íntima relação e pode ser agravado ou atenuado pelo desenho do modelo de federalismo fiscal adotado em um país.

Na hipótese de o modelo de federalismo fiscal propiciar uma intensa concentração de recursos no governo central, a outra ponta federativa – no caso do Brasil, os municípios -, arcará com as maiores dificuldades a fim de arrecadar e gerenciar os recursos necessários para atender as constantes demandas das comunidades locais, aumentando, inclusive, a dependência política e financeira desses municípios para com os demais entes federados.

Clark (1977) destaca em seu trabalho que a saúde fiscal de um governo local reflete as adaptações às variantes econômicas e fiscais de uma região. Dessa forma, o autor pressupõe que haja uma margem de escolha para o gestor público e, dentro desse escopo, que as decisões tomadas possam ter impactos positivos ou negativos, resultando em localidades que conseguem se sobressair ao estresse fiscal momentâneo, enquanto outros governos locais veem-se tragados em direção a verdadeiras emergências fiscais. No Brasil, quando o federalismo fiscal se alia à legislação que fixa ou vincula as despesas públicas dos entes federados, reduz-se a liberdade do gestor e a autonomia dos estados e dos municípios, visto que reduzir os gastos públicos torna-se uma opção pouco efetiva, reprimindo sua capacidade de reação fiscal, restando-lhes poucas alternativas, como contrair empréstimos ou buscar socorro financeiro junto ao governo central.

Em épocas de estabilidade econômica, o impacto dos ajustes fiscais aos estresses e desequilíbrios fiscais resta suavizado, sendo menos percebido pela sociedade. Em épocas de instabilidade econômica, todavia, as comunidades locais tendem a se fragilizarem, seja pelo aumento do desemprego, seja pela redução da oferta de serviços públicos. A redução ou interrupção de serviços públicos básicos repousa, na maioria dos casos, sobre o fato das instabilidades econômicas serem duplamente negativas para os governos: a redução nas atividades produtivas na indústria e no comércio reduzem a arrecadação de tributos e mitigam a prestação de serviços e a oferta de emprego, ao tempo em que aumentam a demanda por serviços públicos antes arcados com recursos próprios pelos cidadãos (GROVES; VALENTE, 2003; LIMA; DINIZ, 2016).

Seja pela influência do federalismo fiscal, causando a dependência dos municípios em relação às Transferências Intergovernamentais do governo central e mitigando as escolhas dos gestores públicos, seja por fatores externos como a presença de instabilidades econômicas, esses elementos, quando aliados à constante e crescente demanda por gastos públicos, conduzem os municípios a um contexto financeiramente desfavorável. Quando levado ao extremo, o desequilíbrio financeiro e fiscal dos municípios é capaz de leva-los rapidamente ao estresse fiscal, com reflexos econômicos e sociais (CLARK, 1977; STANLEY, 1980).

Diante do exposto acima e levando em consideração a relevância econômica e social da estruturação do federalismo fiscal, da melhoria da gestão dos governos e dos recursos públicos para a prestação adequada dos serviços públicos, esta pesquisa busca responder ao seguinte questionamento: **qual a influência do federalismo fiscal e das instabilidades econômicas sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros?**

1.2 HIPÓTESES DE PESQUISA

O atual desenho do federalismo fiscal brasileiro, montado a partir do embate constituinte de 1988, dividiu os poderes políticos em um governo central, vinte e seis estados, um Distrito Federal e milhares de municípios (MENDES, 2004). Apesar dos municípios (ou demais governos locais) estarem mais próximos das demandas e necessidades das comunidades locais e arcarem com relevantes gastos para garantirem bens e serviços à população, enfrentam limitações arrecadatórias, com reduzido grau de competência tributária (TIEBOUT, 1956). Quando as instabilidades econômicas atingem as economias locais, o desemprego e a queda na renda da população aumenta a demanda por serviços públicos antes arcados por recursos dos próprios indivíduos, minorando ainda mais a arrecadação municipal (STANLEY, 1980). Com o aumento da pressão por gastos e a estagnação ou redução da arrecadação dos municípios, surge uma situação de estresse fiscal que deve ser gerenciada pelo gestor público com vistas a manter a prestação de serviços e o bem-estar social (CLARK, 1977; STANLEY, 1980).

A partir do raciocínio acima exposto, construíram-se as seguintes hipóteses orientadoras desta pesquisa:

H1: O federalismo fiscal favorece o estresse fiscal nos municípios brasileiros.

H2: As instabilidades econômicas favorecem o estresse fiscal dos municípios brasileiros.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Alinhando-se ao problema de pesquisa, este trabalho tem como objetivo geral verificar a influência do federalismo fiscal e de instabilidades econômicas sobre o estresse fiscal nos municípios brasileiros.

1.3.2 Objetivos específicos

Para que se obtenha o resultado pretendido no objetivo geral da pesquisa, os seguintes objetivos específicos devem ser também alcançados:

- a) avaliar a influência do federalismo fiscal no estresse fiscal dos municípios brasileiros;
- b) avaliar a influência das instabilidades econômicas no estresse fiscal dos municípios brasileiros.

1.4 JUSTIFICATIVA

O principal fundamento desta pesquisa encontra-se na necessidade de avanços na administração dos recursos públicos, com enfoque na relação entre a divisão de recursos e obrigações impostas pelo sistema federativo e o estresse fiscal vivenciado pelos municípios brasileiros. Destaque-se que, quando esta divisão se mostra incoerente ou irracional, os governos subnacionais parecem ser os mais afetados.

Nesse contexto, as crises econômicas dão aos pesquisadores uma grande oportunidade de desenvolverem estudos sobre finanças públicas, vez que ficam expostas as principais dificuldades enfrentadas pelos entes federados, que estavam de certa forma encobertas pela estabilidade econômica. Boa parte da evidenciação desses problemas passa pelas dificuldades financeiras da própria população, que afeta diretamente o Estado através da redução da atividade econômica e comercial, culminando em menor arrecadação. As comunidades locais, que antes arcavam com seus próprios recursos sua assistência à saúde, transporte e até mesmo segurança, passam a

dependem dos serviços públicos, seja por motivos de desemprego, seja por queda na renda familiar ou até mesmo pela redução do consumo de produtos e serviços característica de épocas de crise (GROVES; VALENTE, 2003).

Corroborando o acima exposto, Diniz (2004) afirma que há, no Brasil, uma tendência de aumento da demanda por serviços públicos sem um crescimento proporcional da receita, exigindo do poder público a implantação de medidas de ampliação de recursos arrecadados e de redução dos gastos; de forma particular, os municípios possuem características distintas e específicas do porte orçamentário e populacional, bem como da influência mais incisiva do poder político local. Percebe-se, então, que há indícios de que os municípios são os entes federados mais afetados pelas dificuldades intrínsecas da Administração Pública e, mais ainda, em épocas de crises econômicas, razão pela qual serão objeto de análise neste trabalho.

Por fim, o estudo do federalismo fiscal nesta pesquisa justifica-se pela íntima relação que esse guarda com o estresse fiscal e este, por sua vez, por atingir diretamente a qualidade de vida, o bem-estar social, a oferta de bens e a prestação de serviços à sociedade. Desta forma, alcança-se a função social desta pesquisa pelo fornecimento de dados e informações que possibilitem possíveis ajustes no modelo de federalismo fiscal brasileiro, com vistas a mitigar a tensão e o estresse fiscais e favorecer a prestação contínua de bens e serviços públicos à sociedade.

1.5 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Esta pesquisa tratou, principalmente, da relação entre o estresse fiscal dos municípios e o desenho de federalismo fiscal vigente no Brasil, considerando ainda o efeito das instabilidades econômicas sobre o estresse fiscal dos municípios.

No entanto, como esclarecem Lima e Diniz (2017, p.7), a análise dos governos é um processo complexo, muito devido à influência direta e simultânea de diversos fatores internos e externos, tais como fatores ambientais, mudanças no sistema legal, fatores demográficos (BERNE E SCHRAMM (1986); GROVES E VALENTE (2003); BERNE (1992)), mudanças nas políticas econômicas, nuances nas práticas gerenciais e de gestão fiscal, dentre outros. Logo, é necessário que se elucidem pontos preliminares que precedem a pesquisa nesta área de atuação, a saber:

Em relação ao nível de análise, esta pesquisa permeia a conjuntura nacional em sentido amplo, considerando inicialmente a estrutura e a influência que o federalismo e o federalismo fiscal

possuem sobre o estresse fiscal em sentido abrangente sobre todos os entes federativos. De modo estrito, a pesquisa voltou-se para a análise específica dos dados dos municípios brasileiros, não analisando nenhum deles isoladamente, mas sim pelo cenário global. Os objetivos da análise passam principalmente pela busca de indícios da influência do federalismo fiscal sobre o estresse fiscal dos municípios.

Quanto à dimensão temporal, as pesquisas sobre a análise financeira dos governos podem buscar um diagnóstico tanto dos eventos ocorridos no passado como também podem analisar prospectivamente as tendências futuras de como se comportarão as receitas, despesas e demais fatores de interesse público. Nesta pesquisa, utilizou-se eminentemente a análise de dados pretéritos, de exercícios financeiros já encerrados, compreendendo informações de um intervalo de tempo de 11 anos (2006 a 2016), alcançando mais de uma década de dados e informações fornecidas pelos próprios entes.

Para esta pesquisa, formularam-se dois modelos econométricos no intuito de procurar respostas para a questão de pesquisa e para o teste das hipóteses. As informações utilizadas para a condução deste trabalho vieram, direta ou indiretamente, de fontes governamentais oficiais, extraídas majoritariamente dos relatórios e demonstrativos financeiros por meio dos números e informações contábeis na gestão pública.

Por fim, Lima e Diniz (2017) sugerem que a última providência preliminar para a análise financeira dos governos é a formação de *benchmarks* para julgar a condição financeira do governo. Esta pesquisa, no entanto, não teve o propósito de comparar diretamente os municípios em relação às suas condições peculiares. Optou-se, então, em produzir uma análise geral, ampla e extensiva das relações observadas estatisticamente entre as variáveis de estresse fiscal, federalismo fiscal e instabilidades econômicas, detalhadas, também, na seção metodológica desta pesquisa.

1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho é composto por cinco capítulos, sendo o primeiro constituído por esta introdução. O segundo capítulo versa sobre a literatura nacional e internacional que trata dos temas e teorias abordadas, servindo de sustentação teórica para todo o estudo aqui proposto. Foram objeto de revisão trabalhos sobre Estado, governo e Administração Pública, sobre a Teoria do Federalismo e do Federalismo Fiscal, sobre a Teoria da Condição Financeira dos governos, instabilidades econômicas e crises fiscais e, por fim, sobre as condições e o estresse fiscal dos entes.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada na pesquisa, esclarecendo a ideia a ser executada, como serão definidos, obtidos, organizados e analisados os dados, os métodos, técnicas, procedimentos e demais pormenores que devem ser devidamente detalhados para transparência científica e mitigação da subjetividade do pesquisador.

No quarto capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos, destacando sua carga informativa, singularidades, qual sua contribuição para o mundo acadêmico, qual suas principais implicações para a sociedade, para a Contabilidade Aplicada ao Setor Público e para a Administração Pública e, também, possíveis inovações que fomentem a inquietude da comunidade acadêmica, motivando futuras pesquisas sobre o tema.

Por fim, o quinto e último capítulo apresenta conclusões do estudo, realçando implicações decorrentes daqueles resultados em destaque no capítulo quatro.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão apresentados conceitos básicos para o entendimento do norte temático e da estrutura teórica sobre a qual repousa esta pesquisa. Inicialmente, são apresentados aspectos do Estado, governo e da Administração Pública como meios de promover o bem-estar social à sociedade através do fornecimento de bens e serviços públicos. Ato contínuo, analisa-se o Federalismo Fiscal como elemento dotado de peculiaridades que podem desequilibrar a relação entre as receitas e despesas públicas dos entes. Em seguida, apresenta-se a Teoria da Condição Financeira Governamental sob o prisma da capacidade dos governos locais em financiar os bens e serviços públicos em base contínua, mantendo níveis adequados dos serviços existentes enquanto sobrevivem a instabilidades econômicas e crises fiscais.

Por fim, explora-se o nexos entre as instabilidades econômicas e a capacidade fiscal dos entes, com destaque para as condições que podem potencializar o estresse fiscal.

2.1 ESTADO, GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como ponto de partida para os fundamentos teóricos deste trabalho, propõe-se uma breve reflexão sobre o encadeamento de conceitos de Estado, governo e Administração Pública e suas funções na gestão pública em sentido amplo, a fim de esclarecer o elo que os une e as consequências para a oferta dos bens e serviços públicos.

Inicialmente, pela concepção clássica, há pelo menos três grandes conceitos sobre o Estado: i) como uma associação ou comunidade, envolvendo uma instituição do governo; ii) uma dimensão da própria sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais; iii) um aparato para o governo, a administração e a coerção (ISUANI, 1984).

A primeira concepção considera o conceito de Estado como uma extensão do conceito de sociedade. As sociedades, em algum momento de sua história, se confundiriam com o próprio Estado, sendo este o resultado de um acordo feito entre indivíduos ou grupos de indivíduos de um determinado território com o fim de proteção dos componentes desses grupos frente a possíveis ameaças internas e externas e com a finalidade de estabelecer limites ao comportamento dos indivíduos dentro do próprio grupo. Para tanto, pressupõe-se que existam, além do território e do povo, instituições governamentais com poder coercitivo e repressivo, limitantes, portanto, das

vontades e ações indesejadas de indivíduos perante o grupo. Essa relação pode ser vista, então, sob duas óticas: a primeira considera que a figura do Estado emerge, surge ou aflora da livre vontade do próprio povo (Teoria do Contrato Social; HOBBS, 1977), denotando uma associação política surgindo “de baixo para cima”, enquanto a segunda ótica contempla o Estado como um meio para o exercício da dominação de um grupo (dominante) sobre os demais indivíduos (dominados) que habitam determinado território, denotando uma associação política surgindo “de cima para baixo” (WEBER, 1968).

Hobbes (1977) aponta o Estado como uma entidade fundamental para o controle das relações humanas dos próprios habitantes de uma localidade. Por esse ponto de vista, o ser humano é naturalmente violento e egoísta, buscando atingir seus desejos e objetivos de qualquer maneira e a qualquer preço. O Estado, então, deve agir como um poder que atinge todos os indivíduos e limita suas ações e vontades, sob pena da humanidade viver em constante luta de todos contra todos, seja para alcançar aquilo que deseja, seja para a preservação da própria vida. Esse julgamento feito pelo autor sobre a sociedade pode ser sintetizado na conhecida frase de Hobbes: “O homem é o lobo do homem”.

Para as pessoas viverem em paz, de modo cooperativo e respeitando os direitos alheios, Hobbes (1977) defendia que todos os indivíduos deveriam desistir de qualquer direito fundamental a que fizessem jus, exceto do direito à própria vida. Todos os direitos restantes seriam completamente concedidos a um soberano ou a alguma entidade coletiva capaz de equilibrar as vontades e ações dos componentes desta sociedade. O Estado civil, como o autor denomina, surge, então, de uma espécie de contrato social firmado entre todos os indivíduos para consigo mesmos, onde cada um autoriza e entrega seu direito de governar a outrem. Nisso, esta coesão tão unida de todos os indivíduos forma o que Hobbes chamou de *commonwealth* (ISUANI, 1984).

A segunda concepção clássica, desenvolvida no trabalho de Hegel (1977), distancia o conceito de Estado do conceito de sociedade civil. Esta sociedade, diferentemente do observado na teoria do contrato social, assume um papel contraposto ao Estado, especialmente motivada pela ascensão do capitalismo. A nova realidade capitalista, portanto, fazia a sociedade civil tender ao individualismo e ao atendimento dos interesses comerciais privados, entrando em conflito direto com os interesses públicos e coletivos. O Estado, então, viu-se obrigado, por sua natureza, a atender os interesses comuns a toda a sociedade em detrimento dos interesses particulares da classe

burguesa, detentora do capital e de influência nas relações produtivas, transparecendo de modo evidente a segregação entre o público e o privado (ISUANI, 1984).

O distanciamento da sociedade civil e do Estado, portanto, propicia mais liberdade para a atuação da classe dominante sobre as leis capitalistas, aumentando a desigualdade social e colocando multidões em situação de trabalho árduo para que uma minoria possa acumular riquezas. Em contraponto, o Estado, dotado do poder de governar, deve absorver o individualismo e transcendê-lo, sobrepondo o interesse público perante o interesse privado em busca do bem-estar social. O governo, atuando contra a desigualdade, poderia agir diretamente, mitigando ou redistribuindo os lucros da classe burguesa ou indiretamente, promovendo condições contextuais amplas que viabilizem a manutenção da vida e dos direitos da sociedade perante a dinâmica do mercado capitalista e industrial (HEGEL, 1977). Percebe-se, então, que há um rompimento da ideia de Estado como uma associação (contratual), tornando-se uma espécie de dimensão abstrata da sociedade, que tenta equilibrar as complexas relações sociais em prol do bem-estar coletivo.

A terceira concepção clássica coloca o Estado como uma grande entidade governamental, com poder coercitivo e aparato administrativo para desempenhar suas funções. Esta noção, eminentemente marxista (ENGELS, 1884; LÊNIN, 1968; MARX, 1975) coloca o Estado como algo real, ainda que seja abstrato. Para Marx, a sociedade civil constitui e dá poderes a um grupo de pessoas, formando uma assembleia, que será responsável pela materialização da vontade política da sociedade eleitora e da estruturação do aparato público necessário às atividades estatais. Com isso, este grupo de representantes separa-se da sociedade civil, assumindo o papel de Estado.

Esse Estado, conceito essencialmente abstrato, não possui, por si só, embora dotado de soberania, meios de materializar ou de operacionalizar sua supremacia perante o povo. Com isso, diversas formas de substancializar esse poder foram concebidas ao longo da história recente da humanidade, desde os tempos pretéritos dos primeiros reinos até as diversas formas de Estado e de governo atuais. Os conceitos de governo e, posteriormente de Administração Pública, então, embora já existissem explícita ou implicitamente desde o surgimento do conceito de Estado, ganham importância e despertam interesse perante as sociedades governadas.

Segundo esse raciocínio, Meirelles (1996) aponta que o conceito de governo pode variar quando observado pela ótica formal, material ou operacional: em seu sentido formal, refere-se ao conjunto de poderes e órgãos criados pela Constituição Federal ou instrumento equivalente de um país; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a

condução política dos negócios públicos. Administração pública, por sua vez, é todo o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas, compreendendo o conjunto de órgãos e entidades criados por lei, possibilitando ao governo alcançar seus objetivos.

Assim como em Lima e Diniz (2016), o termo governo empregado nesta pesquisa deve ser compreendido de forma concatenada com o termo Administração Pública, a fim de expressar o conjunto de órgãos da administração direta e o conjunto de entidades da administração indireta, organizados por um governo com a finalidade de conduzir os negócios públicos em funções básicas, tais como saúde, educação, assistência social e segurança. Para realizar suas atribuições, então, os governos utilizam-se da Administração Pública para garantir o funcionamento dos diversos subsistemas sociais, promovendo o bem-estar social, a coesão nacional, o desenvolvimento e a qualidade de vida através do cumprimento das missões oriundas das políticas públicas definidas pelo governo e por outros órgãos dotados de soberania perante o povo (DINIZ, 2004).

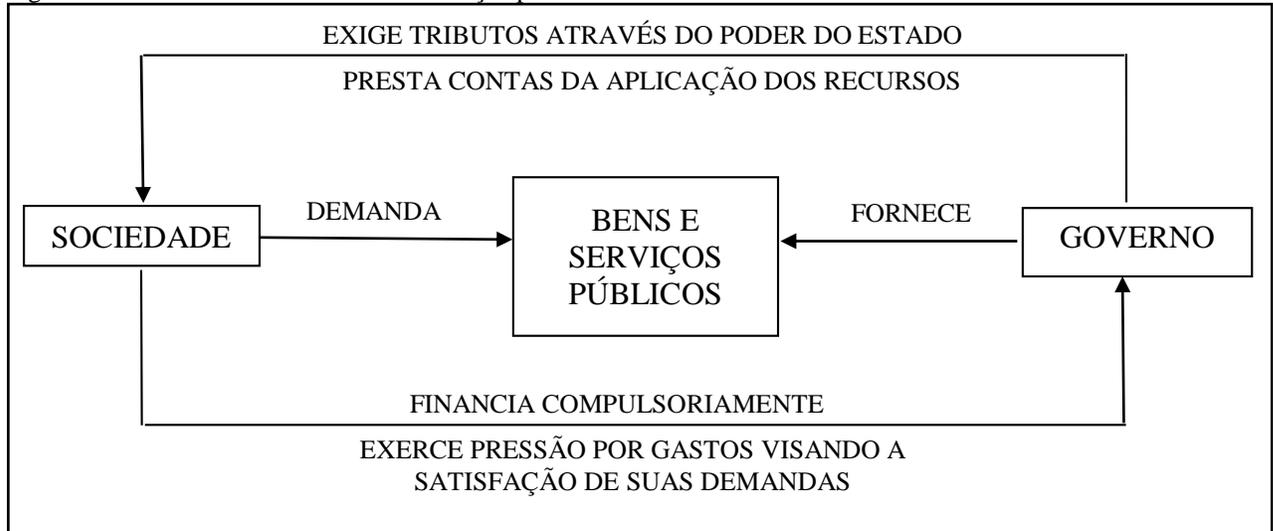
As concepções de Estado, governo e Administração Pública, portanto, estão sempre conectadas, mas não devem se confundir. O Estado é instrumento propulsor de satisfação das mais diversas necessidades humanas; sua função básica é assegurar a soberania, a coesão nacional e a qualidade de vida da população através do desenvolvimento econômico-social harmonioso e integrado do país. O Estado deve estar organizado sobre um território e tem como meios a defesa, o bem-estar, a ordem e o processo social para atingir sua finalidade de efetivo atendimento das necessidades públicas. Por sua vez, toda a estrutura patrimonial de bens, equipamentos, tecnologias, servidores públicos, distribuídos sistematicamente em programas, projetos e atividades que seguem os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência traduzem a entidade denominada Administração Pública. Por fim, a forma de direcionamento e de condução dos negócios públicos através de decisões políticas e administrativas consubstanciam o governo (DINIZ, 2004; RIBEIRO FILHO, 1997).

Na relação entre o governo e a sociedade, os bens e serviços públicos demandados e ofertados ocupam papel central. De um lado, a população reivindica bens e serviços públicos que atendam suas demandas e, do outro, o governo surge como provedor desses bens e serviços. Para tanto, o Estado utiliza de seu poder coercitivo para exigir o pagamento de tributos. A sociedade, então, financia compulsoriamente a estrutura da Administração Pública que atenderá, em tese, suas

próprias demandas através dos gastos e demais aplicações dos recursos públicos. Por fim, a sociedade, cada vez mais ávida por serviços de qualidade e de baixo custo (Diniz, 2004), exige dos governos a prestação de contas da forma como foram, são e serão aplicados os recursos públicos arrecadados.

Dessa forma, seria possível sintetizar essa relação, de modo simplista, a partir da Figura 1:

Figura 1 – Demanda e oferta de bens e serviços públicos



Fonte: elaborado pelo autor.

Vale salientar, ainda, que o ciclo apresentado na Figura 1 aproxima-se de nações com características republicanas e democráticas, como no caso do Brasil. Amplas disparidades podem ser vistas quando comparados países de forma e regime de governo distintos do caso brasileiro, especialmente na contrapartida dos governos em relação ao financiamento compulsório da sociedade. A transparência dos gastos públicos através da prestação de contas e a responsabilização dos gestores públicos, pontos essenciais da *accountability*, embora em tendência crescente perante os governos modernos, ainda encontram forte resistência nos casos em que aos governantes foram dados poderes em demasia perante o povo, seja por imposição da força, seja por consentimento da própria população e de demais nações.

2.2 TEORIA DO FEDERALISMO E FEDERALISMO FISCAL

Os Estados, diante da forma como podem ser territorial e politicamente divididos, são classificados em simples e compostos. Nestes últimos, os estados que coexistem dentro de um limite territorial são soberanos e autônomos e podem, se desejarem, unir-se em um acordo mutuamente benéfico, formando uma Confederação. Já os Estados simples dividem-se em Estados unitários e Estados federados. Unitários são aqueles em que as competências constitucionais e as capacidades política, administrativa e legislativa estão concentrados em um único núcleo estatal. São exemplos de Estados unitários o Uruguai, a Inglaterra, a França e a Itália.

Na ótica de Mendes (2004), unitário é o governo no qual o controle de decisões governamentais está quase que totalmente centralizado nas mãos do governo nacional. Nestes casos, não há governos estaduais, municipais ou distritais independentes e autônomos, mas tão somente agências locais sob comando expresso do governo central. Sistemas confederados são aqueles em que os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central, que não passa de um mero coordenador de esforços entre as unidades. Cada estado possui suas próprias leis e códigos, mas alguns pontos de benesses comuns podem ser tratados pelo governo central através de uma legislação comum, visando vantagens decorrentes da integração sem que haja perda de soberania.

Nos Estados federados, por sua vez, as capacidades política, administrativa e legislativa são distribuídas entre os entes dentro de um mesmo Estado, que abrem mão de sua soberania, mas preservam sua autonomia perante o poder soberano. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 decreta em seu artigo 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Portanto, resta estabelecido, definido e protegido pela própria Constituição Federal, o federalismo brasileiro.

Para Dixit e Londregan (1998), o sistema federalista consiste em uma jurisdição denominada “central”, que possui poderes sobre toda a população e jurisdições em nível reduzido, chamados “estados”, que possuem poderes, por sua vez, sobre um determinado grupo da população. Esses estados não se sobrepõem e seu conjunto forma a população nacional incluindo, assim, todos os indivíduos.

Para Affonso (1995), federação é, antes de mais nada, uma forma de organização territorial do poder, de articulação do poder central com os poderes regional e local. O que chamamos de “pacto federativo” consiste, na verdade, em um conjunto de complexas alianças, na maioria pouco explícitas, soldadas em grande parte por meio dos fundos públicos. O conceito de federalismo, portanto, aponta para uma forma de organização e divisão territorial e de poderes políticos entre os entes federados de determinada localidade.

O sistema de governo federal representa um grau de unificação maior que o sistema confederado, com preponderância do governo central sobre as demais esferas, principalmente no que diz respeito à soberania nacional. A constituição, no caso confederado, atribui a outras esferas subnacionais de governo graus de autonomia, competências legais e deveres de prestação de serviços à população. No Brasil, a federação organiza-se em três níveis: União, estados e municípios, onde cada nível é autônomo ao tempo em que possui competências privativas. Apesar disso, não se deve entender essa divisão como um isolamento dos entes federados, pois também há grande justaposição de tarefas e obrigações, pressupondo coordenação e concentração de esforços em áreas comuns, como saúde, educação e segurança pública (AFFONSO, 1995).

Essa descentralização, sob a ótica de Oates (1972) baseia-se em dois pressupostos básicos: i) que os bens e serviços públicos são estabelecidos para maximizar o bem-estar das comunidades locais; ii) que a centralização proporciona resultados semelhantes em todas as jurisdições. O primeiro pressuposto, no entanto, é contestado pela moderna literatura de finanças públicas, especialmente pelas pesquisas sobre a Teoria da Escolha Pública e a Teoria dos Ciclos Políticos, que afirmam que os gestores tendem a tomar decisões oportunistas, em seu próprio benefício, em detrimento do bem-estar social (QUEIROZ, ARAÚJO E MORAIS, 2015).

Em Oates (2008), o autor reconhece as limitações do primeiro pressuposto, propondo que este seja tratado de forma menos rigorosa, não se esperando benevolência do gestor público, mas tão somente resultados razoavelmente eficientes. Em relação ao segundo pressuposto, mais aceito, mas ainda contestado (BESLEY E COATE, 2003; LOCKWOOD, 2002), Oates (2008) reafirma ser difícil proceder uma alocação racional de recursos quando o governo central está distante das comunidades locais. Além da dificuldade de atender às demandas públicas, o julgamento político da sociedade também pode trazer consequências para a oferta de recursos públicos, que tenderão a ser homogêneas, mesmo quando as necessidades não são semelhantes (QUEIROZ *et al*, 2015).

As preferências e as demandas específicas e peculiares de cada comunidade, portanto, podem ser heterogêneas, especialmente quando se trata de países com vasto território e heterogeneidade populacional e política (ZHURAVSKAYA, 2010), criando uma disparidade contábil, um *gap*, entre a oferta e demanda pública de recursos públicos e, por conseguinte, entre a arrecadação de tributos das comunidades locais e os serviços públicos a elas ofertadas.

Fiori (1995) aponta, no federalismo, um “princípio comum” que une os territórios ao tempo em que valida a identidade e autonomia dos entes federados. O autor elenca pontos que devem ser respeitados: i) as unidades podem ser desiguais, mas todas devem ser capazes; ii) deve haver lógica, uma motivação permanente por trás da divisão estabelecida, a fim de evitar conflitos futuros; iii) principalmente em regimes democráticos, deve haver valores comuns entre os indivíduos, entre os entes federados e entre as regiões, respeitando-se mutuamente e dando condições de recíproca existência e cooperação; iv) divisão racional de recursos e funções em busca do equilíbrio econômico e social dos entes.

Nesse contexto, para Musgrave e Musgrave (1983), o modelo federalista implica a distribuição de três grandes funções estatais entre os entes federados:

1) Função alocativa: relaciona-se com a forma – centralizada ou descentralizada – pela qual os serviços serão prestados à sociedade. Além disso, preocupa-se em definir quais serão os bens e serviços públicos ofertados por cada ente federado. A depender da amplitude e do perfil social que usufruirá da oferta pública, as ações governamentais poderão ser exclusivamente dos entes subnacionais – especialmente quando consideradas peculiaridades e idiosincrasias de comunidades locais – ou podem ser operacionalizadas através de atuação conjunta e harmônica entre os entes federados;

2) Função distributiva: relaciona-se com a distributividade racional da renda entre os indivíduos e entre estes e o Estado. Os autores apontam que os governos subnacionais tendem a ser ineficientes na função distributiva, visto que estão limitados a determinado grupo populacional, havendo, no máximo, uma distribuição dentro deste grupo. Portanto, caberia ao governo central a racional e eficiente distribuição da renda auferida e das obrigações suportadas pela população;

3) Função estabilizadora: relaciona-se com o objetivo de manter estável os níveis de emprego e renda através da política orçamentária, influenciando-os diretamente através dos gastos públicos em consumo e/ou investimentos ou indiretamente por meio da redução da carga tributária, elevando a renda disponível nos setores privados da economia.

Complementarmente, Silva (2005) aponta três modelos de gestão financeira do setor público, quais sejam:

- 1) Modelo centralizado: as finanças públicas são gerenciadas somente pelo governo central, havendo, naturalmente, maior centralização dos recursos e decisões governamentais;
- 2) Modelo descentralizado: as finanças públicas são gerenciadas apenas pelos governos subnacionais, causando grande descentralização fiscal;
- 3) Modelo federativo: as finanças públicas são gerenciadas em regime compartilhado, cabendo responsabilidades e competências tanto para o governo central como para os governos subnacionais.

Considerando as diversas funções estatais dos entes federados, Oates (1999) aponta que podem ocorrer desequilíbrios, os quais podem ser segregados em desequilíbrios fiscais verticais (*vertical fiscal gap*) e desequilíbrios fiscais horizontais (*horizontal fiscal imbalance*). Enquanto os verticais dizem respeito às irregularidades entre despesas e receitas dentro de um mesmo nível de governo, sendo o *gap* a diferença entre as despesas e as receitas, os horizontais relacionam-se com a variação da renda *per capita* entre as regiões, fazendo com que um indivíduo que viva em uma região pobre pague proporcionalmente maior parte de sua renda para ter os mesmos serviços oferecidos aos indivíduos de regiões mais ricas (STEWART, 2000).

Para mitigar esse descompasso, Oates (1999) defende a descentralização como uma das formas de aproximar o governante político ou gestor público da comunidade local e aponta as transferências intergovernamentais como um mecanismo capaz de mitigar essa desarmonia contábil entre a arrecadação dos tributos e a prestação de serviços públicos por cada ente federado, em razão da divisão de suas tarefas federalistas e fiscais.

Além de preencher a lacuna supracitada, as transferências intergovernamentais possuem, de acordo com Oates (1999), o objetivo de gerenciar a prestação de bens e serviços específicos para cada região (estados e/ou municípios), no intuito de tornar racionalmente equivalente, na medida do possível, os bens e serviços públicos prestados à toda a população, reduzindo as desigualdades peculiares de cada jurisdição.

Nessa ótica, a característica fiscal do federalismo ganha importância no contexto de gestão governamental, diferenciando-se do federalismo, como aponta Mendes (2004): o federalismo diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas. O federalismo fiscal, por sua vez, procura

estabelecer parâmetros de racionalidade e eficiência econômica que orientem os ajustes na organização das federações, à medida que o processo político permita tais alterações. Para exemplificar a presença da característica fiscal dentro do federalismo, o Quadro 1 traz alguns estudos que se utilizaram de variáveis relacionadas ao federalismo e ao federalismo fiscal:

Quadro 1 - estudos anteriores sobre federalismo e federalismo fiscal

Item	Autores	Variáveis relacionadas com o federalismo e federalismo fiscal	Fórmula de cálculo		
1	Barro (1978)	1) Transferências voluntárias do governo central	-		
		2) percentual das subvenções em relação às receitas totais	$\frac{\text{Subvenções (GM)}}{\text{Receitas Totais (GM)}}$		
		3) Receita intergovernamental <i>per capita</i>	$\frac{\text{Transf. Intergov. Recebidas (GM)}}{\text{População (GM)}}$		
2	Ferreira e Bugarin (2007)	1) Percentual da arrecadação tributária própria em relação à receita total	$\frac{\text{Rec. Tributária Própria (GM)}}{\text{Receita Total (GF+GE+GM)}}$		
		2) Participação relativa das transferências voluntárias	$\frac{\text{Transf. Voluntárias recebidas (GM)}}{\text{Receitas Totais (GM)}}$		
3	Arretche (2004)	1) Participação dos três níveis de governo na arrecadação tributária nacional	$\frac{\text{Arrec. (GF)}}{\text{Arrec. Nacional}}$	$\frac{\text{Arrec. (GE)}}{\text{Arrec. Nacional}}$	$\frac{\text{Arrec. (GM)}}{\text{Arrec. Nacional}}$
		2) Participação dos três níveis de governo na Receita Disponível	$\frac{\text{Arrec. (GF)}}{\text{Receit Disp}}$	$\frac{\text{Arrec. (GE)}}{\text{Receit Disp}}$	$\frac{\text{Arrec. (GM)}}{\text{Receit Disp}}$
4	Rodden (2003)	1) Percentual de Gastos do Governo Central e do governo local em relação aos gastos totais/GDP (PIB)	$\frac{\text{Despesa Total (GF)}}{\text{Despesas totais}} \div \text{PIB}$		
		2) Participação dos três níveis de governo na composição do GDP (PIB);	$\frac{\% \text{ GF (PIB)}}{\text{PIB Total}}$	$\frac{\% \text{ GE (PIB)}}{\text{PIB Total}}$	$\frac{\% \text{ GM (PIB)}}{\text{PIB Total}}$
5	Rodden (2004)	1) Gastos do governo local em relação aos gastos nacionais	$\frac{\text{Despesas GM}}{\text{Despesas Totais (GF + GE + GM)}}$		
		2) Proporção das Transf. Voluntárias recebidas em relação à receita municipal total	$\frac{\text{Transf. Voluntárias Recebidas (GM)}}{\text{Receita Total (GM)}}$		
		3) Proporção da receita própria municipal em relação às receitas totais do município	$\frac{\text{Receita Própria (GM)}}{\text{Receita Total (GM)}}$		
		4) Transf. Volunt. + Transf. Constitucionais/Receita GL	$\frac{(\text{Transf. Vol recebidas (GM)} + \text{Transf. Constitucionais recebidas (GM)})}{\text{Receita Própria (GM)}}$		
		5) Proporção das receitas tributárias próprias sobre as receitas totais	$\frac{\text{Receita Trib. Própria (GM)}}{\text{Receita Total (GM)}}$		

		6) Capacidade de Conceder Empréstimos	-
6	Zhang e Zou (1998)	1) Proporção das receitas de transferência em relação às receitas totais	$\frac{\text{Receita de Transf. Intergov. (GM)}}{\text{Receita Total (GM)}}$
7	Prohl e Schneider (2009)		

Nota: GF = Governo Federal; GE = Governo Estadual; GM = Governo municipal; Arrec = arrecadação;

Disp. = disponível.

Fonte: elaboração própria.

Observa-se, pelas variáveis acima elencadas e suas descrições, que os estudos buscaram captar a influência do federalismo e do federalismo fiscal em sua maioria pela proporção das competências tributárias entre as esferas de governo e pela capacidade de arrecadação tributária, apontando quanto um ente se mostra proporcionalmente dependente de outro, mostrando sua dependência ou, caso contrário, seu grau de autonomia financeira e operacional. Quando se fala em federalismo fiscal, então, presume-se que haja não igualdade, mas equidade no pacto federativo entre os entes, possibilitando a todos as condições equivalentes de adquirirem bens e prestarem os serviços demandados pela sociedade.

Em verdade, é preciso ter em mente que fatores externos relevantes, como a pressão política sobre os governos e sua estrutura operacional, podem influenciar os critérios adotados, gerando possíveis distorções à divisão federalista, culminando em eventual centralização ou descentralização excessivas, alocação irracional de recursos ou desequilíbrio entre as receitas e despesas de entes federados. Todavia, sempre que possível, essa divisão deve fundamentar-se em preceitos técnicos e científicos, buscando pilares racionais e objetivos para sua sustentação.

Logo, para que se estabeleçam esses parâmetros legítimos de racionalidade na alocação de recursos públicos, é necessário que se compreenda, essencialmente, a relação entre a descentralização fiscal e as necessidades e demandas da comunidade por bens e serviços públicos. Em outras palavras, é preciso conhecer as características do federalismo fiscal.

Para Musgrave (1959), o federalismo fiscal é um sistema que tem como finalidade permitir que diversas comunidades em diversos entes federados possam ter diferentes preferências e, por conseguinte, níveis de tributação e de prestação de serviços públicos equivalentes e adequados. Para Biderman e Avarte (2004), o federalismo fiscal é a divisão de tarefas entre as esferas de governo, determinando a qual ente caberá a competência de arrecadar os tributos, bem como a qual ente caberá a prestação de serviços públicos tais como saúde, educação e segurança pública.

Portanto, o federalismo fiscal pode ser considerado um meio que relaciona a competência tributária e a alocação racional de recursos públicos em função das demandas e das peculiaridades de cada comunidade local. Como já dito, a descentralização fiscal é uma das formas de aproximar a comunidade local e o gestor público, pois não fosse a descentralização fiscal, o governo central e unitário estaria tão distante da comunidade que não seria possível ou seria muito custoso captar com clareza suas demandas (OATES, 1972; 2008). Dividir este governo central em outras unidades federativas seria uma forma de manter o gestor público mais restrito e, por conseguinte, mais próximo da comunidade local, identificando com mais facilidade suas necessidades e alocando recursos com maior eficiência (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972).

Oates (1972) trata dos aspectos atrelados à descentralização decorrente do federalismo fiscal, sendo necessário um equilíbrio em relação ao nível de dispersão dos governos para que se alcance a eficiência no setor público. Em favor da descentralização, Oates (1972) sugere que a sociedade, contribuinte “direta” dos recursos públicos que serão alocados em seu próprio benefício na comunidade local (a nível de municípios, por exemplo), passará a ser mais atuante e fiscalizadora dos gestores públicos, mais próximos dos contribuintes. No governo central, como apontam Tiebout (1956) e Oates (1972), os recursos arrecadados, bem como os gestores, estariam “distantes” demais das comunidades locais para serem diretamente cobrados.

Por outro lado, no entanto, um país excessivamente descentralizado teria amplas dificuldades em implementar políticas econômicas de distribuição de renda, em gerenciar assuntos comuns a todas as unidades federativas, como a segurança nacional (Mendes, 2004), além de ampliar demasiadamente a máquina pública, dificultando ou elevando os gastos para manter operacionalmente esta estrutura, possivelmente reduzindo a eficácia dos sistemas de controles em razão da grande pulverização administrativa.

Logo, depreende-se, a princípio, que nenhum dos extremos parece ser, em regra, a solução ideal, visto que a centralização excessiva dificulta a captação de demandas e a alocação de recursos enquanto a descentralização excessiva tende ao descontrole operacional. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 trouxe consigo uma descentralização fiscal que parece não se harmonizar com as necessidades e desigualdades sociais das diversas regiões do país. Apesar de apresentar avanços em relação à Constituição de 1967 e ao Código Tributário de 1966, a União ainda permaneceu como ente concentrador de competências tributárias (CARVALHO, 1998).

Como aponta Zhuravskaya (2010), criar ou adaptar um sistema federativo fiscal que seja eficiente é amplamente mais complicado para países com vasto território, com heterogeneidade populacional e grandes desigualdades sociais e econômicas, como o Brasil, quando comparados a países de reduzida dimensão territorial e relativa homogeneidade populacional. Diniz (2012) explica que, nos países grandes e heterogêneos, tais como Rússia, China, Índia, EUA e Brasil, os governantes possuem, naturalmente, menos informações sobre as peculiaridades das comunidades em diferentes regiões. Logo, limita-se a capacidade do gestor em atender plenamente a demanda por bens e serviços públicos.

Além disso, quanto maior a extensão territorial, maior tenderá a ser o aparato estatal para suportar a demanda da sociedade. Logo, os bens e serviços públicos tendem a ser mais racionalmente alocados quando fornecidos por governos locais, mais próximos das demandas específicas dos cidadãos (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972). Portanto, o sistema federativo deve ser desenhado de modo a especificar com clareza e objetividade qual ente terá competência sobre a arrecadação.

Como fator atenuante de possíveis ineficiências do federalismo fiscal, as transferências financeiras entre as esferas de governo caracterizam descentralização dos recursos entre os entes, sendo apontadas como uma das principais soluções para os problemas do sistema federativo. Além de promover o reequilíbrio fiscal, essas transferências também podem ser utilizadas para promover aumento no bem-estar social das comunidades, mesmo que estejam fiscalmente equilibradas. Entretanto, há grande dificuldade em definir perfeitamente as competências tributárias e a responsabilidade pela oferta de cada bem e serviço público (TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972; GORDON, 1983; ZHURASVSKAYA, 2010).

Para os municípios brasileiros, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) representa uma relevante parcela de suas receitas totais e representam transferências incondicionais livres, ou seja, que não estão sujeitas à imposição de aplicação em determinada função pública. Essas transferências, no entanto, tendem a apresentar menor eficiência e maior fragilidade na *accountability* dos entes recebedores, visto que se trata de recursos advindos de fonte externa ao ente, fazendo com o que o gestor tenha menor preocupação na forma como serão gastos. Aliado a isso, como não exigem contrapartida por parte do ente recebedor, inclinam o gestor a um comportamento negligente quando comparados os gastos das fontes próprias (RODDEN, 2005; MENDES, 2008; DINIZ, 2012). Nesse sentido, percebe-se um norte teórico que relaciona

potencialmente as transferências intergovernamentais incondicionais a um gasto menos eficiente, gerando desperdícios e mitigando a prestação de bens e serviços públicos, contribuindo, assim para o estresse fiscal nestes municípios.

Já para as fontes de receita própria dos entes, Musgrave e Musgrave (1983) apontam que, em relação à carga tributária imposta à sociedade, a distribuição mais racional e eficiente segue a seguinte distribuição: ao governo central compete os tributos sobre a renda (a fim de distribuí-la); aos estados e entes equivalentes compete a gestão tributária sobre o consumo da população; finalmente, aos municípios e entes equivalentes, tributos imobiliários e taxas de uso para custear serviços públicos locais. Essa relação racional, no entanto, pode sofrer influência de fatores externos, a exemplo da pressão política, causando distorções implícitas na estrutura do federalismo idealizado para determinado contexto.

No caso brasileiro, a centralização e descentralização fiscais se deram em decorrência dos ciclos políticos dos regimes autoritários e democráticos que permearam a história brasileira. A Constituição de 1988, portanto, se constituiu num marco, em tese, da descentralização fiscal, dando ao federalismo fiscal prioridade em relação a outros aspectos de reforma tributária (CARVALHO, 1998). Como estariam, então, divididas, as competências entre os entes federados brasileiros? O Tabela 1 demonstra tanto a situação atual em relação à competência arrecadatória dos tributos vigentes e passíveis de repartição, como também demonstra o percentual a ser distribuído entre os entes federados brasileiros:

Tabela 1 competência e repartição tributária entre os entes federados

Tributo	Competência	Repartição		
IR	União	União	Fundos de participação	
		52%	Estados (FPE) 21,5% ¹	Municípios (FPM) 22,5 + 1% ²
		Fundo de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste		
IPI		Norte 0,6%	Nordeste 1,8%	Centro-Oeste 0,6%
IPI	União	Estados	Municípios	
		10% proporcionais às exportações de produtos industrializados do estado	2,5% do IPI recebidos da União pelos estados, totalizando 25% do que os estados receberam de IPI	
ITR	União	União	Municípios	
		50% do total	50%, com a ressalva do artigo 153, §4º da CF/88, sendo facultado aos municípios, mediante convênio, arrecadar 100% do ITR.	
IOF sobre o ouro	União	Estados	Municípios	
		30% do total	70% do total	
ICMS	Estados	Municípios		
		25% do total		
IPVA	Estados	Municípios		
		50% do valor do licenciamento de veículos no território do município		
Competência Residual	União	União	Estados	
		80% do total	20% do total	
CIDE COMBUSTÍVEL	União	União 71%	Estados 29%	Municípios 25% do recebido pelos estados

Fonte: elaboração própria, com base na CF/88 e no Código Tributário Brasileiro.

1 - já excluído o Imposto de Renda Retido na Fonte, pertencente integralmente aos estados.

2 - já excluído o Imposto de Renda Retido na Fonte, pertencente integralmente aos municípios.

Como tratado anteriormente, as divisões do federalismo fiscal brasileiro podem ter sofrido influências do conflito de interesses políticos e econômicos da época de sua idealização. A ausência ou não divulgação de metodologia clara, transparente e de cunho técnico para qualquer um dos pontos do constructo do federalismo fiscal pode ser um indício de que as peculiaridades populacionais e a capacidade produtiva potencial dos entes podem não terem sido levadas perfeitamente em consideração, criando possíveis ilhas fiscais regionais díspares, heterogêneas ou desiguais.

Diante do exposto até então, questiona-se: seria o desenho de federalismo fiscal vigente no Brasil dotado de alocação racional ou seria este federalismo um fator que contribui para os problemas fiscais dos estados e municípios? Além disso, os objetivos inicialmente propostos para essa divisão foram, quase 30 anos após sua idealização pela CF/88, atingidos? Para Carvalho (1998), a associação direta entre autonomia fiscal e democracia precisa ser revista. Para o autor, a crise fiscal do federalismo brasileiro é elemento central da crise de poder entre os entes federados, revelando a importância de cunho estratégico das competências e da gestão dos recursos públicos na distribuição de poder entre os gestores.

Esse contexto, por fim, mitiga a capacidade dos estados nacionais regularem suas políticas monetária, fiscal e cambial, mostrando que tanto fatores externos como internos podem influenciar a estrutura federalista e as finanças públicas em sentido amplo.

Nesse sentido, apesar da grande importância da literatura sobre o federalismo e o federalismo fiscal, especialmente sobre suas causas e consequências nas finanças públicas, a Teoria do Federalismo e do Federalismo Fiscal não abarcam completamente as finanças governamentais, pois buscam compreender ampla e genericamente como são ou como deveriam ser distribuídas as riquezas e as obrigações dos entes federados. No entanto, para a compreensão da capacidade dos governos em conseguir fornecer os bens e serviços públicos demandados pela sociedade, é necessário buscar teorias complementares à Teoria do Federalismo, tal qual a Teoria da Condição Financeira Governamental.

2.3 TEORIA DA CONDIÇÃO FINANCEIRA GOVERNAMENTAL

Em meados da década de 1970 até os anos 90, dificuldades financeiras assolaram gradativamente diversas cidades norte-americanas. Essa instabilidade fez com que as comunidades locais, antes desinteressadas e desatentas às finanças públicas, passassem a acompanhar a capacidade governamental de prestar serviços essenciais dando-se, a partir de então, mais importância e visibilidade à gestão das contas públicas. Consequência dessa nova demanda social, os governos locais tiveram que se adaptar, buscando novas estratégias de gestão e de controle fiscal. A comunidade científica, identificando todo um universo a ser explorado, também tratou de fomentar as pesquisas sobre o tema. Estava criado, portanto, um contexto favorável ao desenvolvimento da Teoria da Condição Financeira Governamental (LIMA; DINIZ, 2016, p. 72).

Os estudos realizados entre as décadas de 1970 e 2000, a maioria norte-americanos ou internacionais – tais como Bahl (1971), Petersen (1977), Berne e Schramm (1986), Berne, (1992), Hayes (1990), Clark (1994) e Groves e Valente, (2003) - utilizaram diversas denominações para a condição financeira dos governos, tais como: condição financeira (*financial condition*), saúde financeira (*financial health*), saúde fiscal (*fiscal health*), bem estar financeiro (*financial wellbeing*), solvência (*solvency*), resistência financeira (*financial strength*), tensão fiscal (*fiscal stress*), tensão financeira (*financial strain*), crise fiscal (*fiscal crisis*), dificuldade fiscal (*fiscal distress*), emergência fiscal (*fiscal emergency*), emergência financeira (*financial emergency*), capacidade fiscal (*fiscal capacity*) e viabilidade financeira (*viabilidade financiera*) (LIMA; DINIZ, 2016, p. 73).

Diante de tantas nomenclaturas e de tantos contextos em que poderia ser aplicada, qual seria, então, o conceito de condição financeira? Groves e Valente (2003) definem a condição financeira como a capacidade dos governos locais em financiar seus serviços públicos em uma base contínua. Notadamente, esta condição financeira refere-se à capacidade dos governos em manter o nível de serviços existentes, de resistir a rupturas nas economias local e regional e de atender às demandas características da população.

Miller (2001) conceitua a condição financeira como o equilíbrio entre recursos e obrigações financeiras de curto e longo prazo, sendo esta condição a probabilidade de o governo conseguir honrar suas obrigações financeiras em relação à demanda por bens e serviços públicos. Logo, uma baixa pressão por gastos com alta capacidade de honrar suas obrigações financeiras resulta em boa condição financeira. Por outro lado, o governo que enfrenta grande pressão por gastos sem a equivalente (ou superior) capacidade de honrar os gastos necessários terá, em regra, uma condição financeira precária.

Seguindo o mesmo norte teórico, Hevesi (2003) afirma que a condição financeira pode ser definida como a capacidade dos governos locais em financiar serviços em uma base contínua, mantendo níveis adequados de serviços existentes enquanto sobrevivem a abalos econômicos, sendo capazes de identificar e ajustar as mudanças de longo prazo e antecipar problemas futuros.

Para Lima e Diniz (2016), a condição financeira está relacionada com a capacidade do governo em cumprir com suas obrigações financeiras e fornecer continuamente bens e serviços públicos à sociedade, na medida e na qualidade por ela esperadas. Salientam que os governos não são obrigados a produzir lucros ou acumular riquezas, mas tem a responsabilidade de atender às

necessidades da comunidade e manter uma boa condição financeira a fim de manter a prestação contínua de bens e serviços públicos.

Percebe-se, então, que avaliar e controlar as finanças governamentais constitui importante requisito para o fornecimento, de forma adequada e constante, de diferentes tipos de serviços públicos que satisfaçam as demandas da população, inclusive em épocas de abalos econômicos, como nos momentos de instabilidade econômica e crise fiscal. Acontece que, na prática, as demandas da sociedade tendem a ser frequentes e constantes, sendo os recursos, por outro lado, limitados. Portanto, há uma crescente e necessária tendência de que esses recursos públicos sejam bem geridos, com eficiência e com alocação racional e proporcional de recursos para fazer frente às necessidades das comunidades sem que se extrapolem os limites financeiros dos governos.

A despeito da Teoria da Condição Financeira Governamental ainda estar em desenvolvimento científico (LIMA; DINIZ, 2016), há consenso sobre a importância de dois pressupostos básicos quando se trata da saúde financeira dos governos: em primeiro lugar, é necessário um gerenciamento fiscal de excelência que minimize desperdícios, que forneça informações necessárias para fazer boas escolhas fiscais e que evite o uso de recursos com dependência financeira; além disso, é preciso que haja uma economia forte, que produza receita suficiente para atender ao custo dos serviços públicos demandados enquanto, simultaneamente, fornece emprego e renda à população, reduzindo a pressão por gastos públicos (HAYES, 1990).

Lima e Diniz (2016) elencam, com base nos trabalhos de Berne e Schramm (1986) e Berne (1992), cinco características da condição financeira: i) dimensão temporal; ii) ambiente econômico; iii) multidimensionalidade de conceito, iv) envolvimento de obrigações financeiras implícitas e explícitas; v) mensuração por uma composição de variáveis.

A dimensão temporal permite avaliar a condição financeira no curto e longo prazos. A condição de curto prazo associa-se à capacidade dos governos em produzir caixa tempestivamente, a fim de atender demandas imediatas da população. A condição de longo prazo relaciona-se com a capacidade dos governos em assegurar recursos e gerenciar gastos, bem como manter uma estrutura para o fornecimento de bens e serviços no futuro.

No ambiente econômico, analisa-se a vocação das comunidades nacional, regional e local em produzir riqueza, bem como a capacidade do governo em explorar a base de receita. A característica de multidimensionalidade de conceito remete à teoria dos *stakeholders* (HANNAN; FREEMAN, 1984) do mundo corporativo. Nessa teoria, não apenas os interesses dos investidores

devem ser levados em consideração pela diretoria da entidade, mas também os benefícios e interesses das demais partes que influenciam e que são influenciadas pela empresa.

Analogamente, no setor público há credores, outros governos, fornecedores, empregados, bancos, financiadores, contribuintes, dentre outros grupos interessados em seus resultados. Isso demonstra que a condição financeira não pode ser mensurada tendo por base apenas as obrigações correntes da organização, mas também deve considerar grandes fontes e usos de recursos, tais como empréstimos, recursos internos, receitas, despesas e endividamento. Assim como na teoria dos *stakeholders*, devem existir grandes conflitos entre os diferentes grupos e indivíduos, mas o governo deve esforçar-se para harmonizar essas múltiplas dimensões, mitigando ao máximo esses conflitos (LIMA; DINIZ, 2016).

A quarta característica aponta que a condição financeira envolve obrigações financeiras implícitas e explícitas. As explícitas são facilmente percebidas pela sociedade. As implícitas, todavia, requerem um grau mais avançado de análise da condição financeira. Essas obrigações são mudanças nos recursos e no fluxo de serviços que não são reveladas explicitamente no fluxo de caixa ou nos contratos administrativos. Lima e Diniz (2016) exemplificam: uma entidade governamental que dispõe de reservas de caixa e recursos inexplorados em uma comunidade cujas necessidades sociais não são atendidas, evidenciará uma péssima condição financeira, sendo que essa situação não seria revelada se somente transações explícitas fossem consideradas.

A quinta e última característica mostra a condição financeira como algo multidimensional, formada por uma composição de variáveis, ou seja, que dificilmente poderia ser fielmente representada por uma única variável. A conexão entre as pressões da sociedade e os recursos disponíveis para os governos está intimamente ligada às obrigações constitucionalmente atribuídas a cada ente e à capacidade de arrecadação tributária, respectivamente. Sabe-se que esses pontos são essencialmente importantes para o gerenciamento da estrutura governamental, destacando-se que, apesar de existirem técnicas e mecanismos de planejamento e execução fiscal e orçamentária, a condição financeira dos governos pode ser decisivamente afetada tanto pelos fatores internos às entidades governamentais como também pelos fatores externos aos entes (LIMA; DINIZ, 2016).

A literatura (BAHL, 1971; HEMPEL, 1971; VERNEZ, 1976; PETERSEN, 1977; MULFORD, 1978; INMAN, 1979; CHICIONE; WALZER, 1985; BERNE; SCHRAMM, 1986; HAYES, 1990; BERNE, 1992; CLARK, 1994; GROVES; VALENTE, 2003), elenca,

essencialmente, três grandes fatores para apuração e análise da condição financeira: i) fatores financeiros; ii) fatores ambientais; iii) fatores organizacionais.

Os fatores financeiros refletem a condição financeira sob a ótica da análise de solvência. Em essência, deve-se observar se o governo consegue honrar seus pagamentos presentes com recursos próprios ou se está postergando os pagamentos para tempo futuro. Para tanto, quatro aspectos devem ser observados (LIMA; DINIZ, 2016):

a) Solvência de caixa: refere-se à capacidade governamental de gerar caixa para curtíssimo prazo (neste caso, considerado o período de 30 a 60 dias) com a finalidade de honrar seus pagamentos com vencimento neste período;

b) Solvência orçamentária: relaciona-se com a capacidade dos governos em captar recursos para além do seu orçamento ordinário para determinado período, principalmente com a finalidade de não serem surpreendidos por despesas imprevisíveis e inesperadas, podendo causar déficit orçamentário;

c) Solvência de longo prazo: reporta-se à capacidade do governo em honrar todos os pagamentos no longo prazo;

d) Solvência do nível de serviços: refere-se à capacidade dos governos em ofertar serviços públicos básicos, como saúde e segurança pública, promovendo bem-estar às comunidades locais em níveis de qualidade esperados pela população.

A condição financeira, todavia, não pode ser analisada observando-se unicamente o aspecto financeiro do governo. Os fatores ambientais, essencialmente fatores externos às entidades, são compostos por fatores sociais, econômicos e demográficos, atingindo diretamente a relação existente entre a arrecadação de tributos e demais recursos e a demanda por gastos públicos em determinada localidade. Basicamente, Groves e Valente (2003) sugerem a análise de fatores ambientais mediante o questionamento: os fatores ambientais geram recursos suficientes para fazer frente aos gastos que provocam?

Lima e Diniz (2016) explicam que os fatores ambientais podem afetar as finanças do governo de duas formas: primeiro, elas criam demandas, como, por exemplo, o crescimento da população (que exige dos gestores mais investimentos em segurança pública, mais escolas, mais hospitais etc.); segundo, essas demandas geram recursos, uma vez que o crescimento da população aumenta a procura por prestadores de serviços, elevando o nível de arrecadação de impostos sobre a receita.

Esses fatores ambientais, quando encontram respaldo na baixa capacidade de planejamento dos governos, tornam-se um grave problema para o gestor público, sendo responsáveis inclusive por problemas financeiros futuros. A alta proporção de cidadãos pobres (que demandarão mais serviços públicos), baixa empregabilidade, base econômica pequena e/ou não diversificada, baixo nível de *renda per capita*, altos níveis de população abaixo de 18 e acima de 65 anos também são exemplos de fatores ambientais influenciados e influenciadores da condição dos governos (PETERSEN, 1977; CLARK, 1994; LIMA e DINIZ, 2016).

Os fatores organizacionais, por sua vez, referem-se às peculiaridades estruturais das práticas gerenciais, sistema legal e demais costumes e práticas das entidades. São, a bem da verdade, uma resposta dos governos aos fatores ambientais. Quanto mais rápida e eficaz for a adaptação do governo aos acontecimentos inesperados, maiores serão as chances deste governo operar com uma boa condição financeira. A estrutura fazendária, controle orçamentário e a estrutura administrativa do governo deve ser constantemente observada e, quando necessário, deve ser revista para adequar-se às novas demandas.

Para nortear a análise da condição financeira sob a ótica dos fatores organizacionais, Groves e Valente (2003) sugerem a seguinte reflexão: as práticas organizacionais e a estrutura governamental permitem ao governo responder tempestiva e apropriadamente às mudanças no ambiente no qual está inserido? Quanto mais positiva for a resposta a esta pergunta, maior o grau de adaptabilidade do governo e, por conseguinte, maiores as chances de o governo resistir a impactos na sua condição financeira.

Dentre os diversos aspectos e formas que a literatura internacional traz com fins de promover análise da condição financeira dos governos, e necessário analisar as peculiaridades de cada país, de cada ente federado e de cada governo. O caso brasileiro, por exemplo, também possui suas particularidades: além das já citadas características – vasta extensão territorial, grande heterogeneidade regional e populacional, dificuldade na manutenção da máquina pública e de seus sistemas de controle - por ser um país ainda em desenvolvimento, enfrenta possíveis barreiras e limitações impostas pelos países desenvolvidos ao seu próprio desenvolvimento, como sobretaxas dos produtos brasileiros exportados e barreiras fiscalizatórias no destino da mercadoria. Esses e outros fatores contribuem para a fragilidade da economia interna, deixando o país mais vulnerável a períodos de instabilidade econômica (WOLFE E MAIA, 1976).

Aliado a esse contexto, o desenho de federalismo fiscal adotado no Brasil, já tratado neste trabalho, pode ter sofrido influência de fatores externos no tocante à distribuição racional de competências tributárias e obrigações dos entes federados. Os municípios, que estão em contato direto com as comunidades locais possuem pouca autonomia fiscal, mostrando-se dependentes – via de regra – de socorro financeiro de outros entes para reequilibrar suas contas e manter serviços básicos, especialmente nas crises fiscais.

Considerando as fragilidades da atual estrutura do federalismo fiscal no Brasil, onde observa-se uma grande concentração de recursos no governo central e uma alta concentração de serviços nos municípios, o que se observa é uma dependência destes últimos em relação ao Governo Central, através das transferências intergovernamentais. Ora, se já existe um contexto de limitação de recursos dos entes que são incumbidos de prestarem serviços básicos às comunidades locais, o que acontece quando um fator externo incontrolável, como as instabilidades econômicas, abala as relações de arrecadação e fornecimento de serviços pelos municípios?

2.4 INSTABILIDADES ECONÔMICAS E PROBLEMAS FISCAIS

A saúde fiscal dos governos, em última análise, é induzida pela forma como os governos gerenciam suas decisões de receita e de gastos em um ambiente econômico e social que é bastante diversificado e foge ao seu controle. Os problemas fiscais representam dificuldades financeiras de um governo local que afetam a sua condição financeira, especialmente a redução da base da receita e a incapacidade de prestar os serviços públicos demandados pelas comunidades (LIMA e DINIZ, 2016).

Stanley (1980) segrega as dificuldades fiscais em dois grandes grupos: crise fiscal e declínio de longo prazo. Este representa a deterioração da economia, das condições sociais e da qualidade de vida de uma cidade ao longo do tempo, enquanto aquela representa um problema de curto prazo, no qual o ente não possui caixa (nem crédito) para atender despesas iminentes. O autor analisa as possíveis ações e reações fiscais dos entes federados nos dois contextos, a curto e longo prazos:

Quadro 2 - ações dos entes federados frente a crise fiscal e declínio de longo prazo

Ações	Crise Fiscal	Declínio de Longo Prazo
Federais	Fornecer garantias federais para empréstimos estaduais com o objetivo de fornecer fundos operacionais.	Revisar os padrões de distribuição de receitas.
	Conceder empréstimos para suprimento de caixa pelo tempo necessário à sua recomposição.	Fornecer subsídios financeiros para estimular a recuperação da economia.
	Conceder subvenções financeiras temporárias diretamente aos municípios ou por meio dos estados.	Assumir financiamento completo da previdência e assistência social.
		Adotar uma liderança mais agressiva na revitalização da economia das cidades com problemas financeiros.
Estaduais	Conceder subvenções financeiras para manter serviços essenciais em funcionamento.	Conduzir maiores esforços para revitalização da economia.
	Autorizar novas medidas de receita, como, por exemplo, instituição de um novo tributo ou aumento dos existentes.	
	Revisar as fórmulas de distribuição de recursos estaduais aos governos locais.	Impor maior fiscalização às operações fiscais dos governos locais.
	Autorizar a emissão especial de <i>bonds</i> .	Revisar toda a estrutura de receita estadual e ajuda financeira aos governos locais.
	Endurecer o controle governamental sobre as decisões financeiras da cidade.	
Municipais	Aguardar as transferências intergovernamentais.	Colocar mais clareza e ordem nos procedimentos e relatórios fiscais da cidade.
	Esperar socorro financeiro de outros entes.	Certificar-se de que as medidas potenciais de revitalização da economia estão completamente mobilizadas e vigorosamente direcionadas.
	Cortar gastos ou pelo menos mitigar seu crescimento.	Cortar gastos ou pelo menos mitigar seu crescimento.

Fonte: Adaptado de Lima e Diniz (2017, p. 89, baseado em Stanley, 1980, p. 108-117).

Apesar de tratar de ações emergenciais para equilibrar a condição financeira dos entes federados diante de problemas fiscais de curto e longo prazos e, ainda, do trabalho de Stanley (1980) não se voltar, à princípio, para a Teoria do Federalismo, o conteúdo do quadro 2 reflete essencialmente a Teoria do Federalismo Fiscal já tratada nesta fundamentação, demonstrando uma possível relação lógica e um possível nexos causal entre essas duas dimensões. De fato, o quadro demonstra que as ações e reações de cada um dos entes federados são, em regra, diferentes e proporcionais, em tese, aos poderes e competências dados aos componentes da federação.

Em relação ao declínio de longo prazo, as ações federais vão desde revisar os padrões de distribuição das receitas arrecadas, passando pela cobrança de austeridade fiscal dos entes locais, chegando até o ponto de literalmente assumir por completo o custeio da previdência e assistência social dos entes com problemas fiscais. Quanto às crises fiscais e às ações de curto prazo, as ações federais giram em torno de fornecer recursos financeiros, por meio de subsídios ou até mesmo de empréstimos, para amenizar a provável insolvência de caixa dos demais entes.

Tanto diante de problemas de curto quanto de longo prazos, as ações federais repousam na sua maior competência tributária, capacidade arrecadatória, de articulação política e de concentração de recursos. Vale salientar, inclusive, que apesar da omissão de Stanley (1980) neste ponto, as ações federais também abrangem medidas de aumento da receita, especialmente através da criação de novos tributos e/ou aumento dos já existentes, criando, na medida de suas limitações, a contrapartida necessária para enfrentar as crises fiscais que por ventura venham a atingir a federação.

As ações estaduais, por sua vez, quanto ao declínio de longo prazo, limitam-se a aumentar a fiscalização e a pressão sobre os governos locais para que gerenciem melhor seus recursos e se esforcem para aumentar a arrecadação através das operações fiscais e, em grau muito menor que a ajuda prestada pelo governo central, ajudar financeiramente estes governos locais. Em relação às crises fiscais de curto prazo, cabe-lhes também pressionar o governo local, especialmente sobre a relação entre as fontes de receitas e a prestação de serviços à população e, em menor grau, conceder subvenções e recursos por meio de transferências.

Atente-se que, assim como o governo federal, os governos estaduais também possuem relativa competência para gerenciar medidas de receita, como instituição de novos impostos ou aumento dos já existentes, mas em grau menor do que governo central, por questões essencialmente ligadas ao federalismo e ao federalismo fiscal.

As ações municipais, por sua vez, mostram-se muito mais limitadas em relação aos problemas fiscais. Basicamente, restringem-se a meramente cortar gastos ou colocar mais clareza e ordem nos procedimentos fiscais do ente, quando verificadas as ações de declínio de longo prazo. Para as ações emergenciais de curto prazo, aos municípios lhes resta aguardar as transferências intergovenamentais ou solicitar socorro financeiro a outros entes, além de tentar cortar gastos ou gerenciá-los mais eficientemente.

Em verdade, as ações expostas no Quadro 2 podem variar de um país para outro. No caso brasileiro, por exemplo, os municípios ainda teriam, a dias de hoje, a opção de majorar alíquotas do Imposto Territorial Urbano (IPTU), do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) ou de vislumbrar algum aumento na arrecadação por meio de outras espécies tributárias pertinentes. Todavia, como o gestor municipal está mais próximo das comunidades locais, esse aumento tributário teria forte impacto político sobre o gestor público (Oates, 1972; 2008), que possivelmente aguardaria transferências do governo federal ou estadual para sanar os efeitos da crise fiscal de seu município.

Além desses fatores, o setor público brasileiro convive com um fator decisivo e limitante na gestão das contas públicas: por força das constantes demandas da sociedade por serviços públicos ou por imposição do ordenamento jurídico brasileiro, a maior parte dos gastos governamentais são irreduzíveis, mitigando drasticamente a margem de administração do gestor frente aos problemas fiscais. As despesas com pessoal, por exemplo, possuem proteção legal contra reduções sem justificativa, representando, somente este ponto, em média, 42% da receita corrente líquida dos municípios brasileiros (FIORAVANTE, PINHEIRO E VIEIRA, 2006).

Ora, se há um engessamento das despesas públicas em diversas áreas, vinculando, na prática, boa parte das receitas, quando as fontes de receita pública são afetadas pelos fatores supracitados, é matematicamente perceptível que, à medida que a arrecadação diminui, aumenta-se o estresse fiscal vivido pelos governos. Diante desta “nova realidade”, os gestores, especialmente o dos municípios ou entes federados equivalentes, são praticamente obrigados a adaptar as contas públicas de seus municípios, a reduzir a oferta de bens e serviços públicos, a estabelecer novas diretrizes políticas e gerenciais ou a solicitarem subvenções, empréstimos ou transferência de recursos aos demais entes federados.

Para Andrade (2016), a autonomia municipal é o resultado da soma das autonomias política, administrativa e financeira do município. A autonomia política diz respeito à capacidade de auto-organização e de normatização própria prevista na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 29 e 30, respectivamente (BRASIL, 1988). A autonomia administrativa é a capacidade de gestão dos próprios negócios locais pelos representantes eleitos sem a interferência da União ou dos estados, cabendo aos municípios organizar os serviços públicos prestados. Já a autonomia financeira relaciona-se com a capacidade de instituir e arrecadar os tributos e administrar seu

orçamento, constituindo pressuposto básico para a existência das autonomias política e administrativa, visto que a gestão em sentido amplo do município depende de recursos financeiros.

Para Groves e Valente (2003), os números contábeis, por si sós, são insuficientes para um estudo completo sobre a condição financeira dos governos. É necessário, também, que se analisem os aspectos ambientais e organizacionais que exercem influência significativa no processo de análise da condição financeira, incluindo aqui a capacidade dos governos em desenvolverem políticas de adaptação ao contexto em que estão operando e demais variáveis internas e externas.

Uma das maiores adversidades das contas públicas no tocante às variáveis externas e incontroláveis pelos governos locais, por exemplo, são as instabilidades econômicas, que abalam duas das principais fontes de renda dos governos: a cadeia produtiva e a renda da população. Pode-se depreender, portanto, que a saúde fiscal dos governos é composta por uma parte controlável e outra parte que foge ao controle dos gestores. Em um contexto de estabilidade econômica, espera-se que, em regra, haja um maior controle das contas públicas, uma vez que a realidade observada na arrecadação e nos gastos públicos deve apresentar comportamento alinhado ao equilíbrio fiscal. As crises econômicas, todavia, fazem com que toda a alocação de recursos na cadeia produtiva seja alterada, causando comportamentos não planejados, principalmente na receita pública (POTERBA, 1994).

Groves e Valente (2003) apontam que os períodos de instabilidade econômica são duplamente negativos para os governos: a redução nas atividades produtivas na indústria e no comércio causam atenuação na arrecadação de tributos, especialmente dos impostos sobre o consumo, ao tempo em que aumentam a demanda por serviços públicos antes arcados com recursos próprios pelos próprios cidadãos. Mais especificamente, o desemprego é um dos maiores fomentadores da demanda por serviços públicos, uma vez que a população, que antes era capaz de subsidiar seu próprio plano privado de saúde ou sua segurança privada, por exemplo, deixam de fazê-los em razão da perda de emprego e renda, passando a onerar os serviços públicos disponíveis (GROVES; VALENTE, 2003).

Logo, percebe-se que as épocas de desaceleração da economia e de instabilidades econômicas e crises fiscais tendem a majorar o estresse fiscal, que se dá quando as pressões por gastos da sociedade aumentam enquanto a capacidade arrecadatória dos entes federados diminui ou mantem-se constante. Como um dos principais agravantes para o setor público, os gastos públicos não são facilmente mitigados, uma vez que os serviços básicos não devem deixar de ser

ofertados e outros fatores, como folha de pagamento, possuem, geralmente, proteção legal contra reduções por parte dos governantes.

Aos gestores públicos, enfim, parece restar pouca discricionariedade na gestão dos recursos públicos, seja em função de influências externas sobre o federalismo fiscal, seja por imposição de lei que vincula as receitas aos gastos públicos. Em épocas de crise ou instabilidade econômica, as limitações impostas aos entes tornam-se ainda mais latentes, evidenciando possível fragilidade na distribuição das competências tributárias e das obrigações dos entes federados brasileiros, eventualmente levando-os a um contexto de estresse fiscal.

2.5 ESTRESSE FISCAL

Muitos são os desafios dos governos locais ao redor do mundo, mesmo em épocas de estabilidade econômica: projetar arrecadação e gastos públicos com precisão; estimar contratos e aumentos salariais ao longo do exercício financeiro; alcançar maior produtividade sem aumentar os tributos, dentre outros. Com as instabilidades econômicas e os problemas fiscais, os recursos financeiros tornam-se mais escassos e as adversidades gerenciais ainda mais complexas. Quando um governo falha em manter a prestação de serviços públicos à população, os efeitos nocivos podem ser duradouros e irreversíveis, mitigando o bem-estar social.

Ao tempo que um governo enfrenta uma forte pressão por gastos, mas não tem capacidade de arrecadar os recursos necessários, aumenta-se a tensão fiscal sobre aquele governo, criando uma situação conhecida como estresse fiscal (CLARK, 1977; STANLEY, 1980). Vale salientar, no entanto, que a própria definição de estresse fiscal apresenta conflitos na literatura pertinente. Para DiNapoli (2013), é um conceito que busca medir a extensão dos perigos aos quais um governo local está sujeito, podendo chegar a uma crise fiscal que demande intervenção do governo central. Clark (1994) afirma que o estresse fiscal de um governo é consequência da incapacidade desse governo a se adaptar às mudanças no ambiente em que está inserido, reduzindo a base da receita e limitando o fornecimento de bens e serviços básicos à população. As demandas por esses serviços, no entanto, são constantes e dinâmicas e, após identificadas, devem ser atendidas, via de regra, mediante gastos governamentais.

Para Skidmore e Scorsone (2011), a maior dificuldade em torno do estresse fiscal passa pela complexidade de se identificar e segregar qual fator provocou o estresse. Em outras palavras,

os fatores externos e internos ocorrem e atuam conjuntamente, sendo difícil isolar a causa do estresse, seja um fator interno de ingerência fiscal, seja um fator externo como uma crise econômica.

No tocante às relações entre os governos locais e o governo central, Hendrick (2011) critica estudos anteriores à década de 70, que “induziram” muitos a acreditar que os governos centrais eram desnecessários, sendo os governos locais perfeitamente capazes de sustentar as demandas da população com os recursos que arrecadavam. Todavia, com as crises econômicas que assolaram as cidades norte-americanas após 1970, essa convicção caiu por terra, sendo o socorro financeiro, a articulação política e econômica do governo central um fator determinante para a retomada dos serviços públicos e da promoção do bem-estar daquelas comunidades.

Para Hendrick (2011), o conceito de estresse fiscal geralmente é aplicado para representar governos com severos déficits econômicos e baixa capacidade fiscal, culminando em um alto nível de estresse fiscal. De modo correlato, quando o ente federado apresenta dificuldades para honrar suas obrigações de curto prazo, também resta evidenciada uma situação de estresse fiscal. Outro conceito trazido pela autora é o de que o estresse fiscal “é uma mudança negativa na capacidade fiscal ou, mais amplamente, na condição financeira”. Aponta-se, ainda, que o estresse fiscal não é estático, não se referindo a um governo em particular ou a um período de tempo pré-definido, mas tão somente representa uma “experiência momentânea” vivida pelos governos.

O estresse fiscal pode surgir, principalmente, de dois principais fatores: má gestão fiscal ou instabilidades econômicas. Para a má gestão, a contratação de equipe profissional, treinamento dos servidores públicos e melhores práticas de gestão são suficientes para solucionar o problema. Nas instabilidades econômicas, todavia, a solução torna-se mais difícil de ser alcançada. Nesses casos, a população demanda mais serviços públicos (devido ao desemprego e à redução da renda *per capita*) ao tempo em que a arrecadação é mitigada pela redução da atividade econômica, fugindo esse contexto ao controle da política fiscal local, sendo provável que haja um alto grau de estresse fiscal naquele governo local (DINAPOLI, 2013).

Lima e Diniz (2017) elencam oito pontos, com base em ACIR (1973), que possibilitam identificar quando um governo local está sofrendo uma emergência financeira. Estes pontos representam características comuns que servem, no mínimo, como um alerta fiscal para os governos locais: i) desequilíbrio do resultado orçamentário operacional, no qual as despesas correntes excedem, significativamente, às receitas correntes em um período fiscal; ii) um padrão

consistente de despesas correntes excedendo as receitas correntes em pequenos montantes por vários anos; iii) obrigações de curto prazo em montante superior aos ativos de curto prazo (déficit financeiro); iv) saldo de empréstimos de curto prazo a pagar no final do exercício; v) alto e crescente índice de imposto sobre a propriedade sem arrecadar; vi) substancial redução inesperada do valor das propriedades; vii) técnicas pobres de orçamento, contabilidade e demonstrações contábeis; viii) técnicas inadequadas de administração financeira.

Como é possível perceber, ainda na década de 1970, a emergência financeira e os estresses fiscais eram identificados levando em consideração tanto aspectos quantitativos (resultado orçamentário, superávit ou déficit financeiro) como aspectos qualitativos (qualidade das técnicas orçamentárias e de administração financeira). Principalmente os quantitativos, quando organizados e analisados dentro de um contexto, podem ser arrançados como indicadores da condição fiscal dos entes federados.

Lima e Diniz (2016, p. 204) apontam diversos indicadores fiscais e os principais analistas e pesquisadores que os utilizaram em seus trabalhos. O resultado nominal, o resultado primário, o limite de despesa com pessoal, o limite legal de endividamento, a “regra de ouro” e o limite de despesas do Legislativo são exemplos dos principais indicadores, conforme o Quadro 3:

Quadro 3 - indicadores fiscais

Item	Indicador	Forma de apuração	Pesquisadores e normas
1	Resultado nominal	Receita total, exceto operações de crédito – despesa total ou Dívida fiscal líquida do período de referência – dívida fiscal líquida do período anterior	Alijarde (1995); García (2003); Gómez e Fernández (2006); López e Conesa (2002); Martínez (1994).
2	Resultado primário	Receita fiscal líquida – despesa fiscal líquida	
3	Limite de despesa com pessoal	$\frac{\text{Despesa com pessoal}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Kopits (2001), Llera (2003).
4	Limite legal de endividamento	$\frac{\text{Dívida Consolidada Líquida}}{\text{Receita Corrente Líquida}}$	Alijarde e López (2001); Ingram, Martin e Petersen (1991); Clark e Chan (1990); Miller (2001); Ammar et al. (2004).
5	Regra de Ouro (Art. 167, III - CF/88)	Operações de crédito – despesas de capital	Musgrave (1959), Howell e Stamm (1979), Hagen e Eichengreen (1996), Ter-Minassian (1997), Kopits (2001), Dafflon e Madiès (2011)
6	Limite de despesas do Legislativo (Art. 29-A – CF/88)	% da Receita Tributária Ampliada (RTA) segundo o tamanho populacional	Constituição Federal de 1988.
7	Renda <i>per capita</i>	$\frac{\text{Produto Nacional Bruto}}{\text{habitantes}}$	Berne e Schramm (1986).
8	<i>Stress test</i>	$\frac{\Delta \text{ Superávit Financeiro}}{\Delta \text{ Despesas operacionais}}$	Bowman e Calia (1997).

Fonte: Adaptado de Lima e Diniz (2017, p. 204); Berne e Schramm (1986); Bowman e Calia (1997)

Os indicadores, como pode-se perceber, não possuem uma forma única de serem obtidos. É natural que, para cada caso analisado, um ou outro indicador se adequa melhor ao problema vivenciado. Além disso, é preciso ter em mente que os indicadores, como o próprio nome já diz, apenas apontam para alguma direção, não sendo o indicador, por si só, a resposta procurada. É necessário, acima de tudo, captar o contexto dentro do qual aquele indicador foi produzido e quais foram as fontes que permitiram se chegar ao resultado indicado.

A bem da verdade, os indicativos não devem ser hierarquizados em níveis de qualidade, do melhor para o pior, mas sim em níveis de adequação aos objetivos propostos nos trabalhos. Não se deve, portanto, buscar um indicador que seja “melhor” que os demais, mas sim um indicador que seja mais adequado ao que se propõe, em determinado contexto e para determinado fim. Para esta pesquisa, o *stress test* de Bowman e Calia (1997) foi escolhido como meio de identificar situações

de estresse fiscal nos municípios brasileiros por se adequar oportunamente ao contexto heterogêneo e às informações contábeis das cidades brasileiras.

Desta forma, o estresse fiscal pode ser identificado através da relação do superávit financeiro dos governos com as despesas correntes que estes entes devem honrar. A partir disso, é possível analisar se as receitas são suficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas correntes. Caso sejam, em concordância com a literatura pertinente, estes entes não estarão em situação de estresse fiscal, mas em recuperação financeira. No entanto, caso as receitas sejam insuficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas, então estará montado o contexto de estresse fiscal. Na seção metodológica a seguir, os aspectos pertinentes são tratados detalhadamente, para melhor concepção e compreensão do *stress test* e suas relações subjacentes.

3 METODOLOGIA

Nesta pesquisa, fora pensado e utilizado um procedimento metodológico que pudesse contribuir para uma melhor compreensão da possível relação existente entre o estresse fiscal experimentado pelos municípios brasileiros e a forma atual do federalismo fiscal implementado após a Constituição Federal de 1988. Complementarmente, buscou-se também identificar a possível influência da instabilidade econômica diante de fatores em sua maioria incontroláveis pelos gestores locais, tais como crises econômicas e redução do consumo pelas comunidades locais. Para isso, utilizou-se uma abordagem empírico-analítica, composta de duas grandes etapas.

A primeira etapa partiu da identificação incipiente do problema de pesquisa e culminou no levantamento da teoria nacional e internacional pertinentes, possibilitando a construção do sustentáculo teórico sobre o qual repousam os resultados mais à frente evidenciados. Por meio das teorias acerca da formulação do Estado e dos governos, da Teoria da Condição Financeira e da situação fiscal dos entes federados, foram identificados e destacados pontos específicos que nortearam a construção do modelo empírico que possibilitou o teste das hipóteses deste trabalho.

A segunda etapa se deu pela coleta e tratamento empírico dos dados e informações levantadas ao longo da pesquisa. Esta etapa subdividiu-se em 3 fases: 1) Identificação dos municípios brasileiros que estavam e que não estavam em situação de estresse fiscal no intervalo de tempo estudado; 2) Constatação de variáveis que fossem capazes de captar algum efeito de quaisquer uma das dimensões do federalismo fiscal e sua relação com a situação fiscal dos municípios; 3) Identificação dos anos em que houve instabilidade econômica (baixo crescimento) sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e relacioná-los ao estresse fiscal observado nos municípios.

3.1 POPULAÇÃO, AMOSTRA E PERÍODO DE ESTUDO

O objeto de estudo deste trabalho são os municípios brasileiros. O poder público municipal é o que está mais próximo das demandas das comunidades locais (OATES, 1972), razão pela qual analisar o estresse fiscal dos municípios pode ter impacto relevante na forma como as prefeituras são geridas, com consequências diretas na vida das comunidades locais.

O universo da pesquisa abrange todos os municípios brasileiros entre os anos de 2006 e 2016 sendo analisados, portanto, onze exercícios financeiros, o que permite identificar uma tendência histórica, ainda que discreta, das variáveis analisadas, sendo o limite temporal inferior (2006) delimitado especialmente com base na maior disponibilidade dos dados nas bases consultadas para a montagem do *stress test*. Municípios precisaram ser excluídos da análise empírica, especialmente por não terem disponibilizadas informações que permitissem a realização do *stress test*, quais sejam o Ativo Financeiro, o Passivo Financeiro ou as Despesas Correntes de nos anos analisados. Sem qualquer um desses dados, portanto, não foi possível identificar o estresse fiscal do ente, impedindo a análise das relações que estes possivelmente guardariam com o federalismo fiscal ou com épocas de instabilidade econômica naquele ano.

Com a exclusão dos municípios desprovidos das informações acima citadas, foi possível compor a amostra da pesquisa, nas condições da Tabela 2:

Tabela 2 - amostra da pesquisa

Exercício	Municípios	Amostra	% do total	Em estresse fiscal	% da amostra	Recuperação financeira	% da amostra
2006	5.564	5.091	91%	2.958	58%	2.133	42%
2007	5.564	5.374	96%	2.965	55%	2.409	45%
2008	5.565	5.325	96%	3.214	60%	2.111	40%
2009	5.565	5.255	94%	2.963	56%	2.292	44%
2010	5.565	5.265	94%	2.766	52%	2.499	48%
2011	5.565	5.161	92%	2.760	53%	2.401	47%
2012	5.565	4.968	89%	3.000	60%	1.968	40%
2013	5.570	4.343	78%	2.307	53%	2.036	47%
2014	5.570	3.459	62%	1.969	57%	1.490	43%
2015	5.570	3.071	55%	1.629	53%	1.442	47%
2016	5.570	2.948	53%	1.539	52%	1.409	48%
TOTAL	61.233	50.260	82%	28.070	56%	22.190	44%

Fonte: dados da pesquisa (2018).

3.2 COLETA DE DADOS

Os dados utilizados nesta pesquisa foram fornecidos direta ou indiretamente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e foram obtidos exclusivamente por meio eletrônico através da base de dados FINBRA – Finanças do Brasil, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI para os anos entre 2013 e 2016 e, subsidiariamente, foram obtidos dados através do portal de livre acesso *www.comparabrasil.com*, que oferece filtros e parâmetros diversos para coleta de dados sobre finanças públicas fornecidos pela própria STN. Por fim, informações complementares como a população estimada de cada município foram obtidas através do sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3.3 DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Na pesquisa científica é essencial caracterizar, definir e distinguir metodologicamente as variáveis que foram consideradas e analisadas ao longo do trabalho. Especificamente para esta pesquisa, as variáveis estarão sempre harmonizadas às dimensões do federalismo fiscal: receitas, despesas, autonomia e descentralização. Desta forma, as variáveis comporão um vetor, cujas forças somadas serão relacionadas ao estresse fiscal em busca de respostas à questão de pesquisa.

O quadro 4 apresenta as variáveis utilizadas neste estudo, assim como o sinal esperado para estas em função da teoria pertinente.

Quadro 4 - variáveis utilizadas na pesquisa

Nomenclatura	Definição	Sinal esperado	Fundamentação
Variável dependente			
ST	Variável <i>dummy</i> que representa se há ou não estresse fiscal através do <i>stress test</i> .		Bowman e Calia (1997)
Variáveis independentes			
RTOBR	Proporção das Receitas de Transferências Intergovernamentais sobre as Receitas Totais.	+	Rodden (2004); Zhang e Zou (1998); Prohl e Schneider (2009)
RTVOL	Proporção das Receita de Transferências Intergovernamentais Voluntárias sobre as Receitas Totais.	-	Barro (1978); Ferreira e Bugarin (2007); Rodden (2004)
DFSAUDE	Proporção das despesas na função saúde sobre as receitas totais.	+	Adaptado de Rodden (2003; 2004)
DFEDUC	Proporção das despesas na função educação sobre as receitas totais.	+	Adaptado de Rodden (2003; 2004)
DINVEST	Proporção das despesas com investimentos sobre as receitas totais.	+	Adaptado de Rodden (2003; 2004)
BXCRES	Variável <i>dummy</i> que representa se houve ou não crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) municipal por período igual ou superior a quatro trimestres.	+	Lei de Responsabilidade Fiscal, Artigo nº 66

Fonte: elaboração própria (2018).

Rodden (2003) aponta como *proxy* do federalismo fiscal o percentual de gastos do governo central e do governo local em relação aos gastos totais sobre toda a produção de riqueza – o Produto Interno Bruto (PIB) no caso brasileiro. Já em Rodden (2004), o autor aponta como uma *proxy* de federalismo a relação entre as despesas totais de um município e as despesas totais conjuntas de todos os entes federados (despesas consolidadas). O que se propõe, no entanto, nesta pesquisa, é que, para captar a relação que o federalismo fiscal impõe sobre as despesas e receitas públicas, simultaneamente, utilizem-se variáveis que capturem a receita e a despesa pública também simultaneamente. Em verdade, neste caso, o conjunto de variáveis que compõem o vetor de federalismo fiscal busca captar as dimensões de receita e despesa pública, internalizando-as e imediatamente as transcendendo, captando também efeitos da autonomia e da descentralização fiscais.

A partir desse entendimento, os conceitos utilizados para cada variável do modelo estão expostos e resumidos no Quadro 5:

Quadro 5 - definição operacional das variáveis de pesquisa

Nomenclatura	Definição	Descrição
Variável dependente		
ST	Medida do superávit financeiro que revela a solvência orçamentária do governo analisado.	O <i>stress test</i> aponta um estresse fiscal quando as receitas são insuficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas; caso contrário, não há estresse fiscal.
Variáveis independentes		
RTOBR	Proporção da Receita de Transferências Intergovernamentais Obrigatórias sobre as Receitas Totais do município.	¹ “São transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios”.
RTVOL	Proporção da Receita de Transferências Intergovernamentais Voluntárias sobre as Receitas Totais do município.	² “São os recursos financeiros repassados pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum. A Transferência Voluntária é a entrega de recursos a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal...”.
DFSAUDE	Proporção dos gastos em saúde básica sobre as Receitas Totais do município.	³ A Função serve como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental, nos três níveis de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas e de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. Destaque para a Função 10 – Saúde e a Função 12 – Educação, representando os gastos municipais em cada uma destas funções.
DFEDUC	Proporção dos gastos em educação básica sobre as Receitas Totais do município.	
DINVEST	Proporção dos gastos em investimentos sobre as Receitas Totais do município.	⁴ Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
BXCRES	Taxa de variação real acumulada do PIB nos quatro últimos trimestres.	⁵ “...no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres”.

Fonte: Elaboração própria, com base em: ^{1, 2} www.portaldatransparência.gov.br; ^{3, 4} Manual técnico do Orçamento 2018; ⁵ Artigo nº 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Caput e § 1º.

3.3.1 Variável Dependente

Bowman e Calia (1997) apontam o *stress test* como uma medida do superávit financeiro que revela a solvência orçamentária do governo analisado. Para tanto, os autores propuseram duas grandes situações: tensão financeira e recuperação financeira. Na tensão financeira, as receitas são insuficientes para recompor os ativos que foram consumidos pelas despesas em determinado exercício. Analogamente, caso as receitas sejam suficientes para recompor o montante de ativos gastos pelas despesas do município naquele ano, tem-se uma recuperação financeira. Para a variável *dummy* que representa o estresse fiscal, definiu-se, neste trabalho, o algarismo 1 para representar a tensão financeira e 0 para recuperação financeira, conforme a tabela 3:

Tabela 3 - notação do *stress test*

Variável	Notação	Descrição
ST	1	Tensão financeira - As receitas são insuficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas.
	0	Recuperação financeira - As receitas são suficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas.

Nota: notação estabelecida pelo autor.

Fonte: Bowman e Calia (1997).

Logo, o *stress test* resulta em uma variável binária que indica se o ente analisado está em tensão financeira (1) ou se está em recuperação financeira (0), sendo obtido a partir dos seguintes passos:

1º Passo: obtenção do superávit financeiro no tempo t :

$$\text{Ativo Financeiro}_t - \text{Passivo Financeiro}_t \quad (1)$$

2º Passo: captação da variação do superávit financeiro no tempo t :

$$\Delta \text{ Superávit Financeiro}_t = \frac{\text{Superávit Financeiro}_t - \text{Superávit Financeiro}_{t-1}}{\text{Superávit Financeiro}_{t-1}} \quad (2)$$

3º Passo: obtenção da variação das Despesas Operacionais no tempo t :

$$\Delta \text{Despesas Operacionais}_t = \frac{\text{Despesas Operacionais}_t - \text{Despesas Operacionais}_{t-1}}{\text{Despesas Operacionais}_{t-1}} \quad (3)$$

4º Passo: aplicação do *stress test*:

$$\text{Stress test} = \frac{\Delta \text{Superávit Financeiro}_{it}}{\Delta \text{Despesas Operacionais}_{it}} \quad (4)$$

5º Passo: identificação da tendência das Despesas Correntes no tempo t :

O jogo de sinais matemáticos, quando considerada a tendência das despesas correntes, exerce influência direta no resultado do *stress test*. Portanto, é necessário analisar essa tendência, conforme a Tabela 4:

Tabela 4 - tendência das despesas para formação do *stress test*

Resultado	Despesas Correntes	Condição	Descrição
$\text{Stress test} \leq 1$	Crescentes	Tensão Financeira	As receitas são insuficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas.
$\text{Stress test} > 1$	Decrescentes	Tensão Financeira	
$\text{Stress test} \leq 1$	Decrescentes	Recuperação Financeira	As receitas são suficientes para recompor os ativos consumidos pelas despesas.
$\text{Stress test} > 1$	Crescentes	Recuperação Financeira	

Fonte: Bowman e Calia (1997)

No intuito de dar mais transparência à construção da variável, especialmente para os 3º e 4º passos, para fins desta pesquisa, entende-se por despesa operacional o mesmo que Despesa Corrente. Esse tipo de despesa é representado pelas despesas destinadas à manutenção da entidade, como gastos com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e outras despesas correntes (Lima e Diniz, 2017).

Na busca de respostas para o problema de pesquisa, a variável dependente (estresse fiscal) foi confrontada com outras variáveis (independentes), em busca de relações que apontem indícios à resposta da questão de pesquisa.

3.3.2 Variáveis Independentes

3.3.2.1 Transferências Intergovernamentais

Para o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, edição 2017:

As Transferências Intergovernamentais compreendem a entrega de recursos, correntes ou de capital, de um ente (chamado “transferidor”) a outro (chamado “beneficiário”, ou “recedor”). Podem ser voluntárias, nesse caso destinadas à cooperação, auxílio ou assistência, ou decorrentes de determinação constitucional ou legal. Ainda sobre o conceito de transferência intergovernamental, é importante destacar que, como seu próprio nome indica, essas transferências ocorrem entre esferas distintas de governo, não guardando relação, portanto, com as operações intraorçamentárias ocorridas no âmbito do orçamento de cada ente.

As transferências intergovernamentais representam, dentro da literatura do federalismo fiscal, um dos mais importantes objetos de análise. Essas transferências são consideradas pela literatura clássica (TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972; GORDON, 1983), como um meio de mitigar as ineficiências do sistema federado, permitindo aumento do bem-estar social e do equilíbrio fiscal por meio a partilha de recursos entre os diversos níveis de governo (DINIZ, 2012).

Na mesma linha de raciocínio, já apontava Shah (2007, p. 225) que são três os principais aspectos que servem de base para justificar as transferências intergovernamentais, a saber: i) questões fiscais entre os governos local e regional/central, causando distorções; ii) externalidades e demais fatores que influenciam diretamente a prestação dos serviços públicos; iii) a relativa incapacidade fiscal dos governos locais, tornando difícil o financiamento dos serviços prestados em nível adequado.

As Transferências Intergovernamentais, portanto, representam a essência do federalismo fiscal e não devem ser negligenciadas em estudos sobre o tema. Estas transferências dividem-se, a grosso modo, em dois grandes grupos: as transferências obrigatórias e as transferências voluntárias.

3.3.2.1.1 Receitas de Transferências Intergovernamentais Obrigatórias

As Receitas de Transferências Intergovernamentais obrigatórias (RTOBR) representam uma das variáveis clássicas de federalismo. A exemplo de Zhang e Zou (1998); Prohl e Schneider (2009); Rodden (2004), o montante de recursos que é transferido pelo governo central aos estados e municípios ou entes equivalentes são capazes de, em tese, dar indícios mensuráveis do *vertical fiscal gap* apontado por Oates (1999). Portanto, se houvesse uma “hierarquia” entre as variáveis aqui propostas, as transferências obrigatórias estariam posicionadas como a mais importante delas, especialmente quando considerada a relevância que essas transferências possuem em relação à receita total dos municípios e até mesmo dos estados brasileiros. Por definição, são, de acordo com o glossário do Portal da Transparência do Governo Federal:

...transferências, previstas na Constituição Federal, de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União e que devem ser repassadas aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. O objetivo do repasse é amenizar as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e Municípios. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM)...

Para o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 66):

Enquadram-se nessas transferências aquelas que são arrecadadas por um ente, mas devem ser transferidas a outros entes por disposição constitucional ou legal. O ente receptor deve reconhecer um direito a receber (ativo) no momento da arrecadação pelo ente transferidor em contrapartida de variação patrimonial aumentativa, não impactando o superávit financeiro. No momento do ingresso efetivo do recurso, o ente receptor deverá efetuar a baixa do direito a receber (ativo) em contrapartida do ingresso no banco, afetando neste momento o superávit financeiro. Simultaneamente, deve-se registrar a receita orçamentária realizada em contrapartida da receita a realizar nas contas de controle da execução do orçamento. Esse procedimento evita a formação de um superávit financeiro superior ao lastro financeiro existente no ente receptor.

Em relação ao Brasil, as Transferências Constitucionais ou legais vigentes foram definidas em um primeiro momento pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, por força de lei ou emendas. Como já abordado ao longo do trabalho, a dúvida que paira sobre as transferências obrigatórias é se os critérios e parâmetros nos quais a CF/88 ou as leis posteriores se embasaram

eram eminentemente técnicos ou se sofreram influência de fatores externos, especialmente políticos ou econômicos.

3.3.2.1.2 Receitas de Transferências Intergovernamentais Voluntárias

As Receitas de Transferências Intergovernamentais voluntárias (RTVOL) aparentemente atuam como fator atenuante da dependência dos estados e municípios às transferências constitucionais. Em verdade, espera-se que, as transferências obrigatórias, quando elaboradas sobre um alicerce técnico com alocação racional de recursos, sejam suficientes para atender às demandas públicas locais. Todavia, para países com territórios vastos e grande heterogeneidade populacional e econômica, atingir a perfeição quanto à proporção dos recursos a serem destinados a cada governo local torna-se muito mais difícil (ZHURAVSKAYA, 2010).

O artigo nº 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) define as Transferências Intergovernamentais voluntárias como “...a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal...”.

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 66) adota o mesmo conceito, remetendo-se ao artigo supracitado da LRF:

Entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS). Em termos orçamentários, a transferência voluntária da União para os demais entes deve estar prevista no orçamento do ente receptor (conveniente), conforme o disposto no art. 35 da Lei nº 10.180/2001.

Analisando as definições de Transferências voluntárias, então, é possível perceber que estas atenuam o estresse fiscal dos municípios. A entrega dos recursos, ainda que por cooperação, mas principalmente pelas vias de auxílio ou assistência financeira, dão “fôlego financeiro” aos municípios que enfrentam contextos de ingerência dos recursos e das demandas públicas, ou, até mesmo, de estresse fiscal.

3.3.2.2 Despesas da Função 10 – Saúde e Função 12- Educação

Para o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 71), a “Função” é representada pelos dois primeiros dígitos da classificação funcional e pode ser traduzida como o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público, quase sempre se relacionando com a missão institucional do órgão.

Para compor o vetor de federalismo fiscal no tocante à dimensão de despesas públicas, a Função 10 – Saúde e a Função 12 – Educação foram as escolhidas dentre todas as Funções, tanto pela representatividade em relação às despesas totais como pela importância que esses gastos públicos possuem na prestação de serviços públicos à sociedade e na promoção do bem-estar social. São representadas nesta pesquisa pelas siglas DFSAUDE e DFEDUC, respectivamente.

3.3.2.3 Despesas com Investimentos

Para o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 75), despesas com investimentos são “despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente”.

Os investimentos podem representar tanto que as demandas públicas alcançaram um nível acima do limite suportado pela estrutura de oferta de bens e serviços já estabelecida como também podem representar escolhas feitas pelo gestor público para a aplicação dos recursos disponíveis. Como exemplo dessa relação, tem-se a análise do fluxo de caixa a partir das atividades de investimento, que expõe o potencial em contribuir para a produção futura de bens e serviços públicos uma vez que demonstra, financeiramente, a política de expansão da infraestrutura do governo (Lima e Diniz, 2017).

São, neste trabalho, representadas as despesas com investimentos pela sigla DINVEST.

3.3.2.4 Baixo Crescimento

Como tratado anteriormente neste trabalho, as instabilidades econômicas são perceptíveis no cotidiano das comunidades, mas apresentam elevada dificuldade na definição do lapso temporal de seus efeitos. Em particular, destaca-se a complexidade de se precisar a data exata do início da instabilidade, bem como a data de seu término. Para contornar esse problema, nesta pesquisa fez-se uso de uma *proxy* para momentos de instabilidade econômica, ou seja, fez-se uma aproximação destes momentos, levando em consideração a variação do Produto Interno Bruto o critério escolhido para fins deste estudo, por ser este o parâmetro oficial adotado pela estrutura jurídico-administrativa no Brasil, conforme o disposto no art. 66, § 1º da LRF:

...no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Sob este critério, portanto, foi construída a variável *dummy* que indica se o ano analisado apresentou ou não relevantes instabilidades econômicas. Pelos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, dos onze exercícios analisados, sete deles não apresentaram instabilidades econômicas, três deles apresentaram instabilidades em seus quatro trimestres e um deles apresentou instabilidade em dois trimestres. Além disso, admitiu-se que a LRF se remete a instabilidades econômicas no ano anterior, que tiveram impacto no exercício analisado. Portanto, há um *lag* de 1 exercício na variável BXCRES utilizada nesta pesquisa, montada conforme a Tabela 5:

Tabela 5 - composição da variável BXCRES

Exercício	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Baixo Crescimento No tempo t (LRF)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Trimestres de instabilidade	0	0	0	4	2	0	0	0	0	4	4
Baixo Crescimento No tempo $t-1$ (BXCRES)	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	-

Fonte: dados da pesquisa (2018).

Portanto, dentre os anos analisados, o único que poderia causar dúvida em relação a presença ou não de instabilidade econômica pelos critérios da LRF era o exercício de 2010, com dois trimestres instáveis e dois estáveis. Para fins desta pesquisa e da construção da variável, então, considerou-se o ano de 2010 como um dos anos de instabilidade econômica, sendo-lhe atribuído o mesmo valor dos demais exercícios que tiveram instabilidades ao longo de todo o exercício.

3.4 MODELO ECONOMETRICO

Para o desenvolvimento dos meios estatísticos de verificação das hipóteses de pesquisa, foram empregadas como variáveis explicativas: i) vetor representativo do federalismo fiscal; e ii) variável *dummy* que aponta os anos de baixo crescimento, sendo uma *proxy* de épocas de instabilidade econômica.

A variável explicada, que pretende captar o estresse fiscal dos municípios analisados foi representada pelo *stress test*, de Bowman e Calia (1997). O indicador de *stress test* é uma medida do superávit financeiro que revela a solvência orçamentária do governo. Caso as despesas mostrem-se crescentes entre um exercício e outro e o resultado do cálculo for menor ou igual a 1, há um estresse fiscal; caso seja maior do que 1, portanto, há uma recuperação financeira. Por outro lado, para as despesas com comportamento decrescente entre um ano e outro, resultados menores ou iguais a 1 apontam uma recuperação financeira; se maiores que 1, então, há um estresse fiscal (BOWMAN; CALIA, 1997). Essa medida, então, mensura o quão rápido o superávit financeiro cresceu em relação ao crescimento das despesas operacionais, mostrando se a entidade está em tensão ou em recuperação financeira (LIMA; DINIZ, 2016),

Conforme Zhang e Zou (1998), Prohl e Schneider (2009) e Roden (2004) a *proxy* de federalismo fiscal adaptada ao caso brasileiro considera a proporção das receitas recebidas pelos governos locais através de transferências intergovernamentais dos governos federal e estadual e está, junto às demais variáveis, detalhada na Tabela 6:

Tabela 6 - variáveis empregadas no modelo de regressão

Variável	Sigla	Relação esperada	Descrição	Forma de Cálculo
<i>Stress test</i>	ST	N/A	Variável <i>dummy</i> que representa se há ou não estresse fiscal no município <i>i</i> no ano <i>t</i>	$\frac{\text{Variação do superávit financeiro}}{\text{Variação das despesas operacionais}}$
Receita de Transferências Intergovernamentais Obrigatórias	RTOBR	Positiva	Proporção das receitas de transferências obrigatórias em relação às receitas totais do município <i>i</i> para o ano <i>t</i>	$\frac{\text{Receita de Transf. obrigatórias}}{\text{Receita Total}}$
Receita de Transferências Intergovernamentais Voluntárias	RTVOL	Negativa	Proporção das receitas de transferências voluntárias em relação às receitas totais do município <i>i</i> para o ano <i>t</i>	$\frac{\text{Receita de Transf. voluntárias}}{\text{Receita Total}}$
Despesas municipais em saúde	DFSAUDE	Positiva	Despesas evidenciadas na “Função 10 – Saúde” do município <i>i</i> para o ano <i>t</i> em relação às receitas totais do município <i>i</i> para o ano <i>t</i>	$\frac{\text{Despesas em Saúde}}{\text{Receita Total}}$
Despesas municipais em educação	DFEDUC	Positiva	Despesas evidenciadas na “Função 12 – Educação” do município <i>i</i> para o ano <i>t</i> em relação às receitas totais do município <i>i</i> para o ano <i>t</i>	$\frac{\text{Despesas em Educação}}{\text{Receita Total}}$
Despesas com investimentos	DINVEST	Positiva	Despesas municipais com investimentos do município <i>i</i> para o ano <i>t</i> em relação às receitas totais do município <i>i</i> para o ano <i>t</i>	$\frac{\text{Despesa com Investimentos}}{\text{Receita Total}}$
Baixo crescimento	BXCRES	Positiva	Variável <i>dummy</i> que representa o baixo crescimento do município <i>i</i> nos quatro últimos trimestres. Atua como uma <i>proxy</i> de épocas de instabilidade econômica	-

Nota: N/A = não se aplica.

Fonte: elaboração própria (2018).

Para testar empiricamente as hipóteses de pesquisas, então, foi utilizada uma regressão logística em dados em painel ou dados longitudinais, que se caracteriza pela observação dos dados em duas dimensões: tempo e espaço. Hsiao (2014) aponta que a abordagem longitudinal favorece a análise sobre os parâmetros estudados. Em verdade, há mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra quando comparados dados em *cross section* ou em séries temporais, o que melhora a qualidade do estimador econométrico. Analisar as variáveis em painel permite inferências a partir da investigação das mudanças dinâmicas de cada uma destas variáveis, tornando possível considerar o efeito das variáveis não-observadas.

Além disso, vale salientar que, conforme aponta Wooldridge (2006), como o intercepto do modelo é tratado como um parâmetro fixo, é prudente utilizar-se dos efeitos fixos quando as

observações são obtidas de toda a população e o que se deseja fazer são inferências para os indivíduos dos quais dispõe-se de dados.

Para embasar e dar legitimidade aos pressupostos da escolha do modelo de efeitos fixos, foi realizado o *teste de Hausman*, que confronta os modelos de efeitos fixos ou aleatórios, indicando qual deles melhor se adequa aos dados da pesquisa. Os resultados demonstram que o termo de erro foi correlacionado com variáveis explicativas. Portanto, o modelo de efeitos fixos resultou como estimador mais consistente, sendo este utilizado. Em relação ao modelo de dados empilhados (modelo *pooled*), procedeu-se o *teste de Breusch e Pagan*, cujos resultados mostraram esta forma empilhada como a mais adequada às características dos dados da pesquisa e do modelo conceitual idealizado.

Para testar a hipótese: “*O federalismo fiscal favorece o estresse fiscal nos municípios brasileiros*”, definiu-se como variáveis de federalismo aquelas relacionadas às dimensões de receita, despesa, autonomia e descentralização do federalismo fiscal, formando um vetor que busca captar a soma das forças dessas dimensões sobre os municípios analisados. Complementarmente, a variável de baixo crescimento, *proxy* da instabilidade econômica, busca complementar a relação entre o federalismo e o estresse fiscal, conforme a seguir:

Modelo 1:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 V1_{it} + \varepsilon_{it})}} \quad (5)$$

Em que,

P_i = probabilidade de haver estresse fiscal no município i no tempo t (1 para estresse, 0 para não estresse);

$V1$ = vetor das variáveis representativas do federalismo fiscal (RTOBR, RTVOL, DFSAUDE, DFEDUC e DINVEST) apresentadas no Quadro 4.

ε_{it} = termo de erro.

Para testar a hipótese: “*As instabilidades econômicas favorecem o estresse fiscal nos municípios brasileiros*”, incrementou-se a variável de baixo crescimento, para que pudesse compor a discussão acerca dos resultados desta pesquisa. Com isso, mantiveram-se as variáveis de federalismo relacionadas às dimensões de receita, despesa, autonomia e descentralização do federalismo fiscal, adicionando-se a variável de baixo crescimento, *proxy* da instabilidade econômica, que buscou complementar a relação entre o federalismo e o estresse fiscal.

Logo, propôs-se o Modelo 2, expresso na Equação 6:

$$P_i = \frac{1}{1 + e^{-(\beta_0 + \beta_1 VI_{it} + \beta_2 BXCRES_{it} + \varepsilon_{it})}} \quad (6)$$

Onde,

P_i = probabilidade de haver estresse fiscal no município i no tempo t (1 para estresse, 0 para não estresse);

VI = vetor das variáveis representativas do federalismo fiscal (RTOBR, RTVOL, DFSAUDE, DFEDUC e DINVEST) apresentadas no Quadro 4.

$BXCRES$ = variável representativa das instabilidades econômicas, apresentada no Quadro 4;

ε_{it} = termo de erro.

4 RESULTADOS

Esta seção objetiva apresentar tanto as principais características dos dados coletados na pesquisa como também evidenciar e propor discussões sobre os resultados empíricos encontrados, com destaque para as relações observadas entre o federalismo fiscal e o estresse fiscal dos municípios brasileiros. A tabela 7 evidencia as características dos dados utilizados na pesquisa, tanto para os municípios em situação de estresse fiscal quanto para os municípios em recuperação financeira:

Tabela 7 - estatística descritiva das variáveis da pesquisa

Variável	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.	Obs.	Média	Desvio Padrão	Mín.	Máx.
Municípios em estresse fiscal					Municípios em recuperação financeira					
ST	28.070	-	-	-	-	22.190	-	-	-	-
RTOBR	27.031	0,919	0,129	0	1,159	21.471	0,891	0,138	0	1,159
RTVOL	27.064	0,051	0,050	0	0,409	21.487	0,051	0,049	0	0,409
DFSAUDE	26.932	0,225	0,050	0,015	0,581	21.414	0,218	0,050	0,015	0,646
DFEDUC	26.905	0,302	0,088	0,097	0,664	21.386	0,288	0,090	0,096	0,664
DINVEST	27.016	0,109	0,071	0,002	0,588	21.467	0,102	0,063	0,063	0,598
BXCRES	26.531	0,368	0,482	-	-	20.781	0,352	0,477	-	-

Nota: ST = *stress test*; RTOBR = Receita de Transf. Intergovernamentais obrigatórias; RTVOL = Receita de Transf. Intergovernamentais voluntárias; DFSAUDE = Despesas na Função 10 – Saúde; DFEDUC = Despesas na Função 12 – Educação; DINVEST = Despesas com investimentos; BXCRES = Baixo crescimento pelos critérios da LRF.
Fonte: dados da pesquisa (2018).

Vale salientar que as variáveis de Receita Intergovernamental Obrigatória, Receita Intergovernamental Voluntária, Despesas com Saúde, Despesas com Educação e Despesas com Investimento estão ponderadas pelas Receitas Totais dos respectivos municípios, resultando em valores proporcionais ao total de receitas de cada município.

Das 50.260 observações totais, 55,84% apresentavam-se em situação de estresse fiscal em um ou mais dos anos analisados. De modo análogo, 44,16% das observações mostraram-se em recuperação financeira, representando 22.190 observações. Os coeficientes apresentaram disparidades discretas, mas ainda sim demonstraram alinhamento com o teoricamente esperado: o grupo de municípios em estresse fiscal mostrou-se mais dependente das transferências intergovernamentais obrigatórias, bem como teve maior parte de sua receita total comprometida

com os gastos públicos nas áreas analisadas quando comparado ao grupo em recuperação financeira pelos critérios do *stress test*.

Dessa forma, quanto maiores as demandas sociais nessas áreas, maiores tenderão a ser os gastos públicos e, por conseguinte, mais propenso o município estará ao estresse fiscal. Para o grupo de municípios fiscalmente estressados, então, tanto a maior dependência das transferências quanto o maior gasto proporcional em saúde, educação e investimentos contribuíram para colocá-los em situação fiscalmente desfavorável.

Complementando a estatística descritiva dos dados coletados, analisou-se a correlação entre as variáveis a partir da matriz de correlação de *Pearson*:

Tabela 8 - matriz de correlação de *Pearson*

Variáveis	ST	RTOBR	RTVOL	DFSAUDE	DFEDUC	DINVEST	BXCRES
ST	1,0000						
RTOBR	0,0963	1,0000					
RTVOL	0,0062	-0,2103	1,0000				
DFSAUDE	0,0677	0,1084	-0,0479	1,0000			
DFEDUC	0,0720	0,2711	-0,1051	-0,0680	1,0000		
DINVEST	0,0484	-0,2228	0,4216	-0,1333	-0,1197	1,0000	
BXCRES	0,0164	0,0271	-0,0462	0,0562	0,0101	-0,0404	1,0000

Fonte: dados da pesquisa (2018).

A matriz de correlação pode ser um prenúncio ou prognóstico dos resultados no teste das hipóteses da pesquisa, mas somente através da análise empírica as evidências surgirão de modo transparente. A correlação de *Pearson* da Tabela 8 indica, em linhas gerais, baixa correlação entre as variáveis, com destaque para a correlação entre as despesas com investimentos e as Receitas de Transferências Intergovernamentais voluntárias, resultado já esperado em função da tendência de as transferências voluntárias serem direcionadas para uso diverso das despesas correntes dos municípios, sendo normalmente utilizadas em investimentos.

Ainda assim, de acordo com os resultados da Tabela 8 é possível inferir que cerca de 40% das Receitas de Transferência voluntárias são direcionados para investimentos nos municípios, de modo que os 60% restantes são possivelmente utilizados para sanar dificuldades de custeio dos municípios ou para aplicações em Funções diversas das de Saúde e Educação. A correlação negativa entre as transferências obrigatórias e as transferências voluntárias corroboram essa linha

de raciocínio, sendo um indício de que possivelmente os gestores municipais aguardem as transferências voluntárias para realizar investimentos nos municípios.

Por sua vez, as transferências obrigatórias se relacionam, ainda que em menor grau do que as transferências voluntárias e os investimentos, positivamente com as despesas em Saúde e em Educação, permitindo a interpretação de que as transferências obrigatórias são possivelmente utilizadas para cobrir despesas nestas Funções.

Isso posto, para testar as hipóteses de pesquisa foram adotados dois modelos de estimação das relações entre as variáveis. O primeiro modelo levou em consideração apenas a relação entre a variável de estresse fiscal e as variáveis que formam o vetor de federalismo fiscal, por meio do modelo 1, conforme definido na metodologia, cujos resultados estão evidenciados na Tabela 9. O segundo modelo (Modelo 2) considerou, além do vetor de federalismo fiscal, o efeito da instabilidade econômica pelos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal e seus resultados estão demonstrados na Tabela 10.

4.1 RESULTADOS DO MODELO 1

O primeiro modelo considerou, através de regressão logística com dados em painel de efeito fixo, apenas a relação entre o estresse fiscal dos municípios analisados na amostra e as cinco variáveis escolhidas para representar a possível influência do federalismo fiscal sobre aquele estresse dos municípios. Vale salientar, mais uma vez, que todas as variáveis explicativas estão ponderadas pelas Receitas Totais dos municípios analisados, no intuito de capturar mais de uma dimensão do federalismo fiscal. Os resultados do Modelo 1 estão evidenciados na Tabela 9:

Tabela 9 - resultado da regressão logística para dados em painel com efeitos fixos (Modelo 1)

Variável	Coefficiente	Erro padrão	Estatística z	p-valor
RTOBR	1,0295	0,1731	5,95	0,000
RTVOL	-1,5599	0,2965	-5,26	0,000
DFSAUDE	2,8767	0,3308	8,70	0,000
DFEDUC	1,2212	0,2750	4,44	0,000
DINVEST	3,9714	0,2005	19,51	0,000
LR <i>statistic</i>	526,98	-	-	-
<i>Prob</i> (LR)	0,0000	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa (2018).

Os resultados do Modelo 1 demonstram, a princípio, todos os coeficientes das variáveis consoante o teoricamente esperado. Quanto maior o resultado da relação entre as transferências obrigatórias e as receitas totais (variável RTOBR), maior é a proporção dessas transferências em relação às receitas totais do município e, por conseguinte, menor sua autonomia fiscal e maior sua dependência de outras esferas governamentais, sendo maiores também as limitações impostas pelo federalismo fiscal para o município que dependa das transferências supracitadas. Portanto, quanto mais dependente e menos autônomo, maior a inclinação do município ao estresse fiscal, razão pela qual se esperava, teoricamente, relação positiva entre as variáveis, o que fora confirmado pelo Modelo 1.

Por outro lado, quanto maior a proporção Receitas de Transferência voluntárias sobre as Receitas Totais (variável RTVOL) em determinado exercício, mais amena fica a relação de estresse fiscal, visto que essas transferências, por natureza, não ocorrem em todos os exercícios em base contínua, sendo geralmente esporádicas e com a finalidade de sustentar acordos entre os entes federados ou assistência financeira pelos motivos já expostos ao longo desta pesquisa. Em outras palavras, as receitas e as despesas públicas são, em regra, engessadas, seja por imposições constitucionais ou legais, seja pela constante demanda por serviços e bens públicos.

Para a proporção das despesas na Função 10 – Saúde e para as despesas na Função 12 – Educação em relação às Receitas Totais, esperava-se uma relação positiva entre estes gastos e o estresse fiscal. Quanto maiores forem, proporcionalmente às Receitas Totais, os gastos públicos, mais inclinado ao estresse fiscal o ente analisado estará.

Em relação às despesas com investimentos, estas não representam uma aplicação direta em uma determinada área de atuação governamental, como são as despesas segregadas por função, mas representam os investimentos em sentido amplo, em diversas áreas e por motivos distintos. Em verdade, esperava-se relação positiva desta variável (DINVEST) com o estresse fiscal, por motivos análogos aos expostos para as variáveis DFSAUDE e DFEDUC. Quanto maiores os gastos governamentais, ainda que por meio de investimentos, mais inclinado ao estresse fiscal o ente analisado estará, visto que há o custo de oportunidade em não aplicar os recursos em alguma demanda pública para que se torne possível o investimento, com resultados, em regra, a longo prazo.

Boa parte dos investimentos, todavia, são financiados por transferências voluntárias, de modo que possivelmente os municípios não conseguiriam operacionalizar por conta própria os

investimentos demandados pela população, especialmente para os municípios fiscalmente estressados.

Por fim, destaca-se a significância estatística entre a variável explicada e as variáveis explicativas a nível de significância estatística de 1% (chance de cometer um erro do tipo I – falso positivo). Isso permite inferir que, estatisticamente, todas as variáveis que compõem o vetor de federalismo fiscal proposto nesta pesquisa influenciam estatisticamente de modo positivo o comportamento da variável explicada e, assim sendo, validam a hipótese de pesquisa número 1.

4.2 RESULTADOS DO MODELO 2

Feitas as ponderações e considerações acerca do Modelo 1, procedeu-se à análise das variáveis através do Modelo 2, com inclusão da variável BXCRES, variável *dummy* que busca captar as instabilidades econômicas no período de tempo analisado. Os resultados da regressão logística, também com dados *pooled* em painel com efeito fixo, estão evidenciados na Tabela 10:

Tabela 10 - resultado da regressão logística para dados em painel com efeitos fixos (Modelo 2)

Variável	Coefficiente	Desvio-padrão	Estatística z	p-valor
RTOBR	0,8655	0,1785	4,85	0,000
RTVOL	-1,6211	0,3044	-5,36	0,000
DFSAUDE	2,9813	0,3440	8,67	0,000
DFEDUC	1,1393	0,2846	4,00	0,000
DINVEST	3,9307	0,2107	18,65	0,000
BXCRES	0,0570	0,0205	2,78	0,006
LR statistic	488,25	-	-	-
Prob (LR)	0,0000	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa (2018).

Os resultados do Modelo 2 evidenciam, assim como os resultados do primeiro Modelo, todas as variáveis com os sinais esperados pela teoria pertinente. A grande diferença entre os Modelos reside na inclusão da variável BXCRES, que foi utilizada como uma *proxy* das instabilidades econômicas pelos critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme descrito na seção metodológica.

Como aponta Stanley (1980), os entes mais distantes do governo central, no caso do Brasil, os municípios, tem pouca ou nenhuma autonomia para enfrentar através de seus próprios esforços as épocas de instabilidade econômica e de crise fiscal. Complementarmente, Poterba (1994), afirma que as instabilidades econômicas fazem com que toda a alocação de recursos na cadeia produtiva seja alterada, causando comportamentos não planejados, principalmente na receita pública.

Nesta ótica, teoricamente se esperava uma relação positiva entre a variável de baixo crescimento e o estresse fiscal dos municípios, o que foi mais uma vez confirmado pelo Modelo 2. Isso permite inferir que, de acordo com a teoria pertinente, quanto maiores forem a intensidade e a frequência das instabilidades econômicas nacionais, mais inclinados ao estresse fiscal os municípios estarão, com esta relação de causa e consequência guardando íntima relação, inclusive, com o federalismo fiscal.

Assim como já exposto na fundamentação teórica, vale salientar que o federalismo fiscal limita a ação dos municípios até mesmo perante o atendimento das demandas das comunidades locais através de seus próprios esforços, sendo esses municípios dependentes de transferências intergovernamentais. As instabilidades econômicas, então, desestabilizam a renda da população, que deixa de arcar com seus próprios recursos sua demanda por saúde, educação e segurança e passam a depender diretamente da oferta de bens e serviços públicos, majorando ainda mais a relação de estresse fiscal causada pela redução da receita. (LIMA; DINIZ, 2017)

Além da interpretação dos próprios resultados, vale destacar, também, a significância estatística obtida através do Modelo 2. Assim como no Modelo 1, todas as variáveis demonstraram-se estatisticamente significativas a nível de significância de 1%, inclusive a última variável incluída (BXCRES), conduzindo à interpretação que, além do federalismo fiscal exercer influência estatisticamente positiva no estresse fiscal dos municípios, as instabilidades econômicas também o fazem, guardando relação também positiva, ou seja, quanto mais constantes ou acentuadas forem as instabilidades econômicas, mais inclinados ao estresse fiscal os municípios estarão.

Pela inclusão de um fator teoricamente relevante para o estudo do estresse fiscal, trabalhou-se com a possibilidade de que as variáveis do vetor de federalismo fiscal sofressem influência pela alteração da estrutura entre os Modelo 1 e 2. Todavia, as nuances observadas não foram relevantes a ponto de interferir na relação do federalismo fiscal com o estresse. A tabela 11 evidencia os resultados observados nos dois modelos, com fins comparativos:

Tabela 11 - comparativo entre os resultados do Modelo 1 e Modelo 2

	Modelo 1	Desvio-padrão	p-valor	Modelo 2	Desvio-padrão	p-valor
RTOBR	1,0295	0,1731	0,000	0,8655	0,1785	0,000
RTVOL	-1,5599	0,2965	0,000	-1,6211	0,3044	0,000
DFSAUDE	2,8767	0,3308	0,000	2,9813	0,3440	0,000
DFEDUC	1,2212	0,2750	0,000	1,1393	0,2846	0,000
DINVEST	3,9714	0,2005	0,000	3,9307	0,2107	0,000
BXCRES	-	-	-	0,0570	0,0205	0,006
LR <i>statistic</i>	526,98	-	-	488,25	-	-
<i>Prob</i> (LR)	0,0000	-	-	0,0000	-	-

Fonte: dados da pesquisa (2018).

Comparativamente, poucas discrepâncias foram observadas entre os Modelos 1 e 2. Além da variação no coeficiente da variável de RTOBR, os demais coeficientes não apresentam variações relevantes. A constância dos coeficientes, neste caso, ganha importância quando considerada a expectativa futura de acréscimo de mais alguma variável ao modelo proposto, visando melhorar seu poder preditivo.

A estatística LR também se mantém sem grandes alterações, com ambos os modelos apresentando *Prob* LR = 0,0000, o que significa dizer que todas as variáveis independentes, tanto no Modelo 1 quanto no Modelo 2, apresentam coeficientes nulos simultaneamente, de modo que se rejeita a hipótese nula, sendo possível inferir que os modelos são estatisticamente significantes.

Em linhas gerais, os resultados desta pesquisa mostraram-se em acordo com o proposto e esperado pela teoria pertinente. Apesar de ter sido originalmente idealizado para o contexto norte-americano, o *stress test* demonstrou boa adaptabilidade aos dados e ao cenário brasileiro, bem como foi capaz de se relacionar com o vetor de federalismo fiscal proposto e com os períodos de instabilidade econômica sob os critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal. Por fim, o vetor de federalismo fiscal apresentado, captando dimensões simultâneas de receita e despesas públicas, autonomia e descentralização, também se comportou conforme o teoricamente esperado, guardando a relação prenunciada pela literatura nacional e internacional.

5 CONCLUSÕES

O objetivo central desta pesquisa foi verificar se o federalismo fiscal exerce influência sobre o estresse fiscal dos municípios brasileiros. Para atingi-lo, foram analisados dados referentes aos municípios brasileiros ao longo de 11 anos, compreendendo o lapso temporal entre os anos de 2006 e 2016. Esta possível influência fora analisada inicialmente pela construção de um vetor representativo do federalismo fiscal e, em seguida, por meio de um modelo de regressão logística com dados em painel de efeitos fixos. Complementarmente ao objetivo central, foi proposto um modelo alternativo que, além do vetor de federalismo fiscal, buscava controlar a influência das instabilidades econômicas sobre estresse fiscal dos municípios.

Por natureza, o federalismo fiscal concentra e redistribui os recursos públicos entre os entes federados, de modo que as demandas por gastos públicos se aproximem do nível de receitas públicas recebidas pelo ente, numa relação de equivalência contábil. Entretanto, caso a estrutura do federalismo fiscal repouse sobre fundamentos frágeis ou influenciados por fatores externos, é possível que essa estrutura exerça atuação sobre a situação fiscal dos entes federados, podendo leva-los a uma situação de estresse fiscal.

Esperava-se, portanto, que quanto mais dependentes das Transferências Intergovernamentais obrigatórias, bem como quanto maiores fossem as parcelas das Receitas Totais destinadas a gastos com bens e serviços relacionados a áreas de atuação governamental como saúde, educação e investimentos, maiores fossem as inclinações dos municípios a uma situação de estresse fiscal, o que foi estatisticamente confirmado através Modelo 1. Esperava-se, também, que quanto mais Transferências Intergovernamentais voluntárias um município proporcionalmente recebesse em um exercício, menos inclinado ao estresse fiscal este ente estaria, o que também foi confirmado estatisticamente pelo Modelo 1. Por fim, esperava-se que épocas de instabilidade econômica afetassem de modo generalizado todos os municípios, conduzindo-os ao estresse fiscal, o que foi estatisticamente confirmado através do Modelo 2.

O modelo de regressão logística utilizado em ambos os modelos indicou significância estatística para todas as variáveis propostas para o vetor do federalismo, com sinal positivo para as Transferências Obrigatórias e para os gastos públicos em saúde, educação e investimentos. Isso se traduz em um indício de que, considerando a amostra analisada e confirmando a primeira hipótese da pesquisa, o federalismo fiscal vigente, nos moldes em que foi estruturado a partir da

Constituição Federal de 1988, exerce influência e inclina os municípios brasileiros de um contexto de estresse fiscal.

Apesar disso, a própria estrutura do federalismo fiscal comporta como um fator atenuante desta relação, que são as Transferências Intergovernamentais voluntárias. Enquanto as transferências obrigatórias recebidas pelos municípios podem não suprir completamente as necessidades de recursos públicos das comunidades locais, essas transferências voluntárias preenchem parte desta lacuna, relaxando a pressão social por gastos. De modo geral, os resultados apontam que essas transferências são majoritariamente aplicadas em acordos por convênios entre os municípios e os governos estadual ou federal, indicando que esses municípios são capazes de fazer frente aos seus gastos correntes mas enfrentam dificuldade em realizar investimentos através de recursos próprios, valendo-se das transferências voluntárias.

Já a variável *proxy* de instabilidades econômicas, incluída no Modelo 2, que buscava apontar épocas de instabilidade através do critério da LRF, mostrou-se estatisticamente significativa e alinhada ao teoricamente esperado. Esse resultado conduz a uma interpretação de que os municípios experimentam maior inclinação ao estresse fiscal em épocas de instabilidade econômica, o que corrobora o critério proposto e a teoria pertinente.

Conclui-se, portanto, que as duas hipóteses de pesquisa foram confirmadas. É possível inferir, deste modo, que estatisticamente há influência do federalismo fiscal sobre os municípios brasileiros, aumentando a inclinação destes ao estresse fiscal e, além disso, que as épocas de instabilidade econômica agravam as imperfeições do pacto federativo, favorecendo o estresse fiscal dos municípios brasileiros.

Diante das reflexões, considerações e resultados presentes nesta pesquisa, espera-se que este estudo promova para avanços na Gestão Pública e, especialmente, que concorra para o avanço acadêmico e científico sobre os temas aqui direta ou indiretamente abordados, com reflexos na oferta de bens e serviços públicos e na promoção do bem-estar social. Dadas as limitações deste trabalho, recomenda-se, para estudos futuros, que sejam analisados os demais entes federados, com a inclusão de variáveis socioambientais que aperfeiçoem o vetor de federalismo fiscal, considerando, ainda, demais métricas de identificação do estresse fiscal.

REFERÊNCIAS

- ACIR, Advisory Commission on Intergovernmental Relations. **City Financial Emergencies: The Intergovernmental Dimension**. Washington, DC: Government Printing Office, 1973.
- AFFONSO, R. B. A. **A federação no Brasil: impasses e perspectivas**. Fundação do Desenvolvimento Administrativo-FUNDAP. São Paulo, 1995.
- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. **A capacidade de gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível**. Cadernos Adenauer, São Paulo, 2001.
- ALBUQUERQUE, C. M. ; MEDEIROS, M. B; SILVA, P. H. F. **Gestão de Finanças Públicas**. 3º ed. Brasília: Editora Gestão Pública, 2013.
- BAHL, Roy W. **A regression approach to tax effort and tax ratio analysis**. Staff Papers, v. 18, n. 3, p. 570-612, 1971.
- DE QUEIROZ, D. B. *et al.* Previsão da despesa total com pessoal e encargos sociais a partir das receitas do FUNDEB e do SUS: um estudo nos municípios paraibanos. **Revista Universo Contábil**, v. 11, n. 4, 2015.
- BARRO, S. M. **The urban impacts of federal policies: fiscal conditions**. 3.vol. Santa Monica: The Rand Corporation, 1978.
- BERNE, R. **The relationships between financial reporting and the measurement of financial condition**. Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation, 1992.
- BERNE, R., SCHRAMM, R. **The financial analysis of governments**. Prentice Hall, 1986.
- BESLEY, Timothy; COATE, Stephen. Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Approach. **Journal of Public Economics**, 2003.
- BIDERMAN, C. *et al.* Um estudo considerando a “guerra fiscal” como elemento de interação na renda tributária dos estados brasileiros entre 1988/1998. **Série para Discussão Cepesp, GV Pesquisa (NPP)**, n. 03, 2004.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 7. Vol. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOWMAN, W.; CALIA, R. **Evaluating local government financial health**. Chicago: The Civic Federation, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 05 de maio de 2000.

BROWN, K. W. **The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities**. *Government Finance Review*, 1993.

CARVALHO, D. F. **Federalismo, Reforma Fiscal e Desigualdades Regionais no Brasil**. Papers do NAEA, 1998.

CHICOINE, David L.; WALZER, Norman. **Governmental structure and local public finance**. Oelgeschlager Gunn & Hain, 1985.

CLARK, T. N. **Fiscal management of American cities: Funds flow indicators**. *Journal of Accounting Research*, 1977.

CLARK, T. N. **Municipal fiscal strain: Indicators and causes**. *Government Finance Review*, 1994.

DAHLBY, B. **Too many municipalities?** *Revista Brasileira de Economia*, 2011.

DINAPOLI, T. P. **Fiscal Stress Drivers and Coping Strategies**. **New York**: Office of the New York State Comptroller, Division of Local Government and School Accountability, 2013.

DINIZ, J. A. **Percepções de gestores e assessores contábeis da administração pública sobre aspectos do sistema de custos e resultados: uma análise em prefeituras municipais do estado da Paraíba**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2004.

_____. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIXIT, Avinash; LONDREGAN, John. Ideology, tactics, and efficiency in redistributive politics. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 113, n. 2, p. 497-529, 1998

DOUGHERTY, Michael John; KLASE, Kenneth A.; SONG, Soo Geun. The relationships between public finance issues, financial management issues, and conditions of fiscal stress in small and rural governments: The case of West Virginia. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 12, n. 4, p. 545, 2000.

ENGELS, F. **The origin of the family, private property and the State**, 1884

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. 2006

FIORI, J. L. **O Federalismo Diante do Desafio da Globalização**. In: **A Federação em Perspectiva**. São Paulo, FUNDAP, 1995

FISHER, R. C. **State and local public finance**. Scott Foresman & Co, 1988.

GORDON, R. H. An optimal taxation approach to fiscal federalism. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, 1983.

GROVES, S. M; & VALENTE G. **Evaluating financial condition**: o handbook for local government. Washington: The international City/Country Management Association – ICMA, 2003.

HANNAN, M.T., & FREEMAN, J. **Structural inertia and organizational change**. American sociological review, 1984.

HAYES, Thomas W. **Debt indicators and criteria for the assessment of California's total outstanding public debt** California: California Debt Advisory Commission, 1990.

HEGEL, G.W.F. **Phylosophy of right**. New York, Oxford University Press, 1977

HEMPEL, George H. et al. **The postwar quality of state and local debt**. NBER Books, 1971.

HENDRICK, R. M. **Managing the Fiscal Metropolis**: The Financial Policies, Practices, and Health of Suburban Municipalities. Georgetown University Press, 2011.

HETTICH, W., & Winer, S. L. **Democratic choice and taxation**: A theoretical and empirical analysis. Cambridge University Press, 2005.

HEVESI, A. G. **Local government management guide**: financial condition analysis. New York: Office of the State Comptroller. Division of Local Government Services and Economic Development, 2003.

HOBBS, Thomas. **Leviathan**. New York, Macmillan, 1977

HONADLE, Beth Walter. The states' role in US local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey. **International Journal of Public Administration**, v. 26, n. 13, p. 1431-1472, 2003.

HSIAO, Cheng. **Analysis of panel data**. Cambridge university press, 2014.

INMAN, Robert P. **The fiscal performance of local governments**: An interpretative review. Current issues in urban economics, 1979.

ISUANI, Ernesto Aldo. Três enfoques sobre o conceito de Estado. **Revista de Ciência Política**, v. 27, n. 1, p. 35-48, 1984.

KLOHA, Philip; WEISSERT, Carol S.; KLEINE, Robert. Developing and testing a composite model to predict local fiscal distress. **Public Administration Review**, v. 65, n. 3, p. 313-323, 2005.

LÊNIN, J. **The State and revolution**. In: Connor, J. S. Lenin on politics and revolution, selected writings. New York, Bobbs-Merrill, 1968

LIMA, S. C. de; DINIZ, J. A. **Contabilidade Pública: análise financeira governamental**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

LOCKWOOD, Ben. Distributive Politics and the Cost of Centralization. **The Review of Economic Studies**, 2002.

MARTINS, G. D. A. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTELL, C. R. **Fiscal institutions of Brazilian municipal borrowing**. Public Administration and Development, 2008.

MARX, Karl. **Critique to Hegel's doctrine of the State**. In: --o Early writings. New York, Vintage, 1975

MASSARDI, W. O.; ABRANTES, L. A. **Classificação dos Municípios Mineiros em Relação à Composição de suas Receitas**. Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade – UNEB.Salvador, 2014.

MCASP, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. **Portaria Conjunta STN/SOF**, n. 4, 2017.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 21. Ed. São Paulo. Malheiros, 1996.

MENDES, M. **Federalismo fiscal**. BIDERMAN, C.; ARVATE, P. Economia do Setor Público no Brasil, 2004.

MILLER, Gerald J. ‘Fiscal Health in New Jersey’s Largest Cities,’’. **Cornwall Center Publication Series**, 2001.

MULFORD JR, John E. **A public choice model of the revenue-expenditure process in local government**. Tese – Faculty of the Graduate School of Cornell University, 1978.

MUSGRAVE, Richard Abel et al. **Theory of public finance; a study in public economy**. 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças Públicas: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 1983.

NATHAN, Richard P.; ADAMS, Charles. **Understanding central city hardship**. Political Science Quarterly, v. 91, n. 1, p. 47-62, 1976.

NORREGAARD, J. **Tax assignment. Fiscal Federalism in Theory and Practice.** Washington, 1997.

OAKLAND, W. H. **Fiscal equalization: An empty box?** National Tax Journal, 1994.

OATES, W. E. **Fiscal Federalism.** New York, USA: Harcourt Brace Jovanovich, 1972

_____.An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, 1999.

_____.**Toward a second-generation theory of fiscal federalism.** International Tax and Public Finance, 2005.

_____.On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. **National Tax Journal**, 2008.

PEREIRA, J. A. M. **Finanças Públicas Municipais: Relação de Dependência entre Receita Transferida e Receita Própria dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul.** Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, 2002.

PETERSEN, John E. Simplification and standardization of state and local government fiscal indicators. **National Tax Journal**, v. 30, n. 3, p. 299-311, 1977.

POTERBA, J. M. **State Response to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics.** Journal of Political Economy, 1994.

PROHL, S., & SCHNEIDER, F. Does decentralization reduce government size? A quantitative study of the decentralization hypothesis. **Public Finance Review**, 2009.

RIBEIRO FILHO, José Francisco. **Controle gerencial para entidade da Administração Pública** - Prêmio Tesouro Nacional 2. Anais... Brasília: ESAF, 1997

ROCHA, M. M. Q.**Análise do Nível de Eficiência no Processo de Previsão e Arrecadação da Receita Pública dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte.** Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal de Pernambuco e Universidade Federal do Rio Grande do Norte.Natal, 2008.

RODDEN, Jonathan. **Reviving Leviathan: fiscal federalism and the growth of government.** International Organization, v. 57, n. 4, p. 695-729, 2003.

RODDEN, Jonathan. **Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement.** Comparative politics, p. 481-500, 2004.

RODDEN, Jonathan. **And the last shall be first**: federalism and soft budget constraints in Germany. Unpublished paper. Department of Political Science, Massachusetts Institute of Technology, 2005.

RODRIGUES, M. B. Diversidade, políticas públicas e administração de empresas. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 6, n. 1, p. 65-76, Janeiro-Junho, 2007.

RODRIGUES, H. S. ADHESION TO TAX RECOVERY PROGRAMS-REFIS: An analysis of explanatory factors for taxpayers of the State of Espirito Santo." **Business and Management Review**, 2015.

RUBIN, Irene S. Structural theories and urban fiscal stress. **Urban Affairs Quarterly**, v. 20, n. 4, p. 469-486, 1985.

SHAH, A. **Intergovernmental fiscal transfers**: principles and practices. World Bank Publications, 2007.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da et al. **Estado e políticas de gestão financeira para a escola pública**: a autonomia da escola no PDDE. 2005. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará.

SILVEIRA, S. J. C. **Uma breve análise do Federalismo no Brasil**. UniSalle, 2012.

SKIDMORE, M.; SCORSONE E. **Causes and Consequences of Fiscal Stress in Michigan Municipal Governments**. Regional Science and Urban Economics, 2010.

SOARES, C. S.; FLORES, S. A. M.; CORONEL, D. A. **O Comportamento da Receita Pública Municipal**: Um Estudo de Caso no Município de Santa Maria (RS). Desenvolvimento em Questão. Ijuí, 2014.

SOHL, S., PEDDLE, M. T. THURMAIER, K., WOOD, C. H., & KUHN, G. **Measuring the financial position of municipalities**: Numbers do not speak for themselves. Public Budgeting & Finance, 2009.

STANLEY, D. T. LEVINE, C. H. **Managing fiscal stress**: the crises in the public sector. Chatham House Publishers: New Jersey, 1980.

STEWART, Kitty. **Fiscal federalism in Russia**: intergovernmental transfers and the financing of education, 2000.

TANZI, V. **Taxation in an integrating world**. Transaction Publishers, 1995.

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **The journal of political economy**, 1956

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros**: Uma Avaliação do desempenho da arrecadação. 2003. Tese (Doutorado em Administração) - Pós-Graduação da FGV/EAESP. São Paulo, 2003.

VARGAS, N. C. **A descentralização e as teorias do federalismo fiscal**. Ensaios FEE, 2011.

VERNEZ, Georges. **Delivery of urban public services**: production, cost and demand functions, and determinants of public expenditures for fire, police, and sanitation services. Rand Corporation, 1976.

WANG, X., DENNIS, L., & TU, Y. S. J. **Measuring financial condition**: A study of US states. Public Budgeting & Finance, 2007.

WEBER, Max. **Economy and society**. New York, Bedminster, 1968

WOLFE, Marshall; MAIA, João. **Desenvolvimento: para que e para quem?**: indagações sobre política social e realidade político-social. Paz e Terra, 1976.

WOOLDRIDGE, Philip D. **The changing composition of official reserves**. 2006.

ZHANG, T., & ZOU, H. F. **Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China**. Journal of Public Economics, 1998.

ZHURAVSKAYA, Ekaterina. Federalis in Russia. **Economic and Financial Research**. Moscow, 2010.