



MANUEL CARVALHO

**AS INFLUÊNCIAS DOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS E
MACROECONÔMICOS NA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS
BRASILEIROS**

**LAVRAS-MG
2021**

MANUEL CARVALHO

**AS INFLUÊNCIAS DOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS E
MACROECONÔMICOS NA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS-MG
2021**

MANUEL CARVALHO

**AS INFLUÊNCIAS DOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS E
MACROECONÔMICOS NA GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS**

**THE INFLUENCES OF POLITICAL AND MACROECONOMIC FUNDAMENTALS
ON THE FINANCIAL MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em, 10 de Novembro de 2021.

Prof. Dr. Renato Silvério Campos
Orientador

**LAVRAS-MG
2021**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me abençoado e me guiado em toda a minha trajetória na universidade.

A minha família, por serem meu ponto de apoio e dedicar todos os seus esforços em prol dos meus estudos e das minhas conquistas.

A minha namorada Ellen, que foi minha melhor companhia durante a graduação e me fez acreditar em todos os meus sonhos.

Agradeço imensamente à Alfa Pública Jr. por ter me dado a oportunidade de me desenvolver profissionalmente e pessoalmente através de diversos projetos.

A todos os meus amigos da graduação, que tornaram essa caminhada mais leve e me acompanharam até esse momento tão importante.

Ao meu orientador Renato, por ter aceitado este desafio comigo e por ser um exemplo de professor e ser humano totalmente dedicado no que faz.

Ao professor Janderson, por ter aceitado com tão boa vontade fazer parte da banca de apresentação e contribuir com seus conhecimentos.

Por fim, agradeço a todos os professores, colaboradores, e todas as pessoas do Departamento de Administração e Economia e da Universidade Federal de Lavras que participaram dessa longa jornada de 5 anos de graduação. Muita gratidão a cada um de vocês por terem feito parte dessa conquista tão importante pra mim.

RESUMO

No Brasil, a complexidade do sistema público e as crescentes demandas por serviços públicos têm demandado dos gestores municipais uma enorme capacidade administrativa, operacional e financeira. Com isso, os gestores devem ser cada vez mais responsáveis ao realizar a gestão fiscal municipal, sabendo identificar e analisar todos os fatores que influenciam nas receitas e despesas do município. Nos últimos anos, a administração pública no Brasil tem passado por diversas mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental. Um dos principais aspectos que contribui para esse processo é a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi instituída com o objetivo de fiscalizar a administração pública em todos os níveis de governo, buscando o controle, normalização e fiscalização dos gestores públicos. Dessa forma, é indispensável que haja uma reflexão acerca dos estudos macroeconômicos como uma ferramenta eficaz de análise para instrumentalizar políticas de intervenção na economia e na gestão fiscal local. Além disso, se faz necessário uma análise das influências políticas no processo de tomada de decisão dos gestores públicos municipais. No entanto, o presente trabalho dispõe o propósito de investigar a forma pela qual os fundamentos macroeconômicos e o sistema político influenciam a gestão fiscal dos municípios. Para tal, são feitas correlações estatísticas visando alcançar resultados que justifiquem a relação macroeconômica com a gestão fiscal municipal. Já na análise política, são elencadas discussões teóricas que comprovam a relação dos arranjos políticos e a gestão fiscal dos municípios, a partir de uma análise entre o pacto federativo brasileiro e as políticas públicas orçamentárias. Por fim, chegou-se a conclusão que a variação do PIB está diretamente ligado à despesa total, receita total e a cota parte dos municípios brasileiros, além disso, foi possível perceber a influência do pacto federativo na estrutura política e orçamentária do governo brasileiro.

Palavras-chave: Economia política. Gestão Fiscal Municipal. Fundamentos Macroeconômicos. Sistema Político.

ABSTRACT

In Brazil, the complexity of the public system and the growing demands for public services have demanded from municipal managers an enormous administrative, operational and financial capacity. With this, managers must be increasingly responsible when carrying out municipal financial management, knowing how to identify and analyze all the factors that influence the municipality's revenues and expenses. In recent years, public administration in Brazil has undergone several financial, structural and behavioral changes. One of the main aspects contributing to this process is the enactment of Complementary Law No. 101/2000, called the Fiscal Responsibility Law (LRF), which was instituted with the objective of overseeing public administration at all levels of government, seeking control, standardization and inspection of public managers. Thus, it is essential that there is a reflection on macroeconomic studies as an effective analysis tool to implement policies for intervention in the economy and local financial management. In addition, an analysis of political influences in the decision-making process of municipal public managers is necessary. However, the present work has the purpose of investigating the way in which the macroeconomic fundamentals and the political system influence the financial management of the municipalities. To this end, statistical correlations are made in order to achieve results that justify the macroeconomic relationship with municipal financial management. In the political analysis, theoretical discussions are listed that prove the relationship between political arrangements and the financial management of municipalities, based on an analysis between the Brazilian federative pact and public budget policies. Finally, it was concluded that the variation in GDP is directly linked to total expenditure, total revenue and the share of Brazilian municipalities, in addition, it was possible to perceive the influence of the federative pact on the political and budgetary structure of the Brazilian government.

Keywords: Political Economy. Municipal Financial Management. Macroeconomic Fundamentals. Political System.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	8
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1	Fatores políticos e gestão pública municipal.....	11
2.2	Pacto Federativo Brasileiro: orçamentos e competências.....	16
2.3	Os fundamentos fiscais dos municípios brasileiros.....	22
3	METODOLOGIA.....	31
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	32
4.1	Dados macroeconômicos e a gestão fiscal municipal.....	32
4.1.1	Preços (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – (IPCA)	33
4.1.2	Produto Interno Bruto (PIB).....	34
4.1.3	Taxa de desocupação.....	35
4.1.4	Despesa Total.....	36
4.1.5	Receita Total.....	37
4.1.6	Cota Parte.....	38
4.2	Correlações Pearson.....	38
4.2.1	Correlação índices orçamentários municipais e PIB.....	39
4.3	Os arranjos políticos e a gestão fiscal dos municípios.....	41
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	51

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa de 1988 fez com que os municípios se tornassem “entes federativos”, e conseqüentemente dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira. Nesse sentido, nos últimos anos, a administração pública no Brasil vem sofrendo influências macroeconômicas e políticas que impactam no modelo de gestão fiscal municipal.

Mesmo com o poder de autonomia, os municípios devem seguir o conjunto de regras constitucionais que se encontram no Pacto Federativo. Este pacto define as competências e a participação orçamentária de cada ente federativo, delegando funções de importantes áreas, como saúde, educação, habitação, assistência social, entre outros.

No Brasil, a complexidade do sistema público e as crescentes demandas por serviços públicos têm demandado dos gestores municipais uma enorme capacidade administrativa, operacional e financeira. Com isso, os gestores devem ser cada vez mais responsáveis ao realizar a gestão fiscal municipal, sabendo identificar e analisar todos os fatores que influenciam nas receitas e despesas do município.

Nos últimos anos, a administração pública no Brasil tem passado por diversas mudanças de ordem financeira, estrutural e comportamental. Um dos principais aspectos que contribui para esse processo é a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que foi instituída com o objetivo de estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Ao instituir normas de planejamento e controle mais completas e rigorosas, as políticas macroeconômicas, como a LRF, a regra de ouro e a atual Lei de Recuperação Fiscal (RRF), visam contribuir para que a contabilidade pública aumente sua utilidade informacional e atue como sistema de apoio fundamental ao processo decisório dos gestores públicos e no acompanhamento de resultados.

A gestão municipal define-se como ao atendimento total das necessidades coletivas, pelas pessoas jurídicas do setor público, pelos seus agentes e órgãos (PIETRO, 1977). Essa relação sociedade-estado acontece no campo da

administração pública direta, em que a causalidade (causa e efeito) tem o modelo de expectativas racionais e o equilíbrio de mercado como base (MENDES; RESENDE, 2014).

No contexto de livre mercado (*laissez-faire*), o indivíduo defende o ideal de que a liberdade individual e as leis naturais do mercado, como a oferta e a demanda, são suficientes para assegurar o bom funcionamento da economia, sem que haja a intervenção do Estado no mercado econômico, inibindo sua criatividade e o equilíbrio natural do mercado (SMITH, 1996).

No cenário real, esse raciocínio perde força pelo fato de desconsiderar uma gama de variáveis, em que a alocação de fatores de produção, a produção, a distribuição dos produtos e o consumo se dão de forma imperfeita, levando a um crescimento econômico irregular, heterogêneo e desigual, contrapondo os interesses particulares aos interesses sociais. No entanto, as falhas de mercado justificam a necessidade da intervenção estatal, a fim de garantir o desenvolvimento econômico a todos os indivíduos. Este cenário pode ser explicitado por meio de indicadores macroeconômicos e pelas relações políticas econômicas, que afetam a gestão das finanças públicas municipais.

Em análise sob o conceito de expectativas racionais, as ações de médio e longo prazo advindas dos processos decisórios dos atores institucionais e cidadãos, são orientados pelas decisões técnicas ou políticas governamentais que podem atingir o nível de utilização dos fatores de produção, de consumo e de bem estar social (MENDES; RESENDE, 2014).

Com base nessas perspectivas, o município possui o dever de atender além das decisões econômicas racionais, necessidades sociais e políticas (REZENDE; CASTOR, 2006). Essas necessidades surgem a partir de discussões apresentadas em arenas políticas e são formalizadas sob um planejamento das estratégias econômicas, políticas e sociais (CARVALHO, 2001; FREY, 2004).

A evidente dependência das instituições financeiras do Brasil com a política faz com que os gestores se tornem reféns de políticas econômicas de curto prazo, a fim de obter resultados no período de quatro anos, para que os representantes daquela gestão possam levar o crédito de uma gestão fiscal eficiente. No modelo de governo atual ainda existem resquícios dos antigos vícios da política brasileira, como o Patrimonialismo, o Clientelismo, o Corporativismo e a Corrupção.

Mankiw (2001), em seu livro “Introdução à economia” ressalta que a administração dos recursos da sociedade é essencial porque os recursos são escassos, portanto não é possível produzir todos os bens e serviços que os cidadãos desejam ter.

É relevante buscar entender essas relações em âmbito municipal, pois toda a sociedade tem passado por mudanças radicais, em diversos setores da atividade humana. Tais modificações se justificam em função dos grandes avanços obtidos no campo da tecnologia, com reflexos diretos na economia, mas também na política e na gestão financeira (KOHLENER, 2013).

Além disso, temos visto nos últimos anos que o sistema político brasileiro tem afetado diretamente a gestão fiscal dos municípios. Com o avanço da tecnologia e da globalização, toda ação política envolvendo os entes federativos geram consequências diretas na economia mundial.

Dessa forma, é indispensável que haja uma reflexão acerca dos estudos macroeconômicos como uma ferramenta eficaz de análise para instrumentalizar políticas de intervenção na economia e na gestão fiscal local. Além disso, se faz necessário uma análise das influências políticas no processo de tomada de decisão dos gestores públicos dos municípios. Para tal, este trabalho visa responder a seguinte questão: como os fundamentos macroeconômicos e o sistema político influenciam a gestão fiscal dos municípios?

A partir disso, este trabalho tem como objetivo geral investigar a forma pela qual os fundamentos macroeconômicos e políticos influenciam na gestão fiscal dos municípios. E tal objetivo se fragmenta nos seguintes objetivos específicos: analisar as principais influências macroeconômicas na gestão fiscal dos municípios e analisar as principais influências políticas na gestão fiscal dos municípios.

A importância desse estudo para a área de Administração Pública se dá pelo fato da complexidade encontrada no setor público e a necessidade de uma gestão fiscal eficiente, a fim de suprir as necessidades populares sem que haja um descontrole econômico. No entanto, é primordial analisar e entender os fatores políticos e macroeconômicos que afetam os resultados apresentados nos municípios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nessa seção serão abordados os principais assuntos teóricos que auxiliam na compreensão da problemática apresentada neste trabalho. Para isso, serão abordados tópicos como: os fatores políticos e gestão pública municipal; Pacto Federativo Brasileiro: orçamentos e competências; e os fundamentos fiscais dos municípios brasileiros.

2.1 Fatores políticos e gestão pública municipal

A temática do sistema político não deve ser considerada contemporânea, uma vez que autores clássicos como Marx, Tocqueville, Aristóteles, entre outros, já levantavam questões acerca da relação entre fatores econômicos e processos de políticas públicas a partir de distintos níveis de verificação empírica. (DAWSON; ROBINSON, 1963).

Dessa forma, torna-se necessário a análise dos principais fatores políticos na gestão pública municipal. Para tal, nas últimas décadas, acadêmicos da administração pública, ciência política e economia vêm se dedicando no estudo da influência de aspectos políticos na explicação das variações dos resultados governamentais.

Administrativamente, o Governo brasileiro divide-se em três esferas: federal, estadual, e municipal, cada qual com sua função definida pela Constituição. Na lei, por meio da Constituição Federal (CF), artigo 18, caput: “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (Constituição Federal, 1988). Nessa linha de pensamento, Fachin cita que:

“A Constituição de 1988 resgatou o Município da inércia em que se encontrava. Concedeu-lhe autonomia para se auto-organizar, podendo elaborar sua própria Lei Orgânica. Ademais inseriu o Município no pacto federativo, em posição de igualdade com a União, os Estados e Distrito Federal” (FACHIN, 2008, p. 377).

Ao analisar os resultados da gestão municipal é preciso considerar a influência dos vícios da política no Brasil, fazendo com que diferentes modelos de gestão pública gerem impactos na tomada de decisão dos governantes e conseqüentemente na vida pública dos cidadãos brasileiros. Dessa forma, destaca-se como principais vícios de política no Brasil: o Patrimonialismo, o Clientelismo, o Corporativismo e a Corrupção.

O Patrimonialismo foi um modelo de administração típico dos estados absolutistas europeus e chegou ao Brasil a partir da vinda dos portugueses para colonizar o país. Nesse período, a falta de impessoalidade dos governantes somou-se ao personalismo político, sendo este uma rede de relações pública privada nas quais prevalecem os “arranjos” pessoais, como o “apadrinhamento” e o “conchavo”, com o intuito de conseguir benefícios políticos.

No artigo de Ribeiro (2010), é abordado o conceito de Patrimonialismo na visão de Max Weber e traz a seguinte relação entre o autor e o conceito:

“A origem do termo “patrimonialismo” é atribuída a Max Weber, quando se volta para a análise da legitimidade das formas de poder político. Inserindo-se no seu conceito de “sistema de dominação”, o patrimonialismo equivaleria a uma forma de “dominação tradicional”, cuja “legitimidade repousa na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’).” Em contraposição à dominação racional-legal, em que a burocracia se pautar por regras universais, visando à eficiência e possuindo uma clara definição entre os funcionários e os “meios da administração”, no patrimonialismo, governantes e funcionários confundem-se com os meios da administração, beneficiando-se privadamente de seus cargos”. (RIBEIRO, 2010).

Nesse sentido, pode-se dizer que no Brasil, o Patrimonialismo possuía como principal característica a não distinção entre o bem público e o bem privado. Ou seja, nesse modelo de administração, não havia distinção entre o que pertencia ao Estado e o que pertencia ao governante.

Assim como o Patrimonialismo, o Clientelismo tem sua origem no período colonial, em que havia relações políticas desiguais entre os grandes senhores de engenho e seus colonos livres. A ausência do Estado no primeiro momento do período colonial fez com que os senhores de engenho fossem dotados do poder econômico e político do país.

Com isso, os homens livres pobres eram submissos aos proprietários de terras, gerando uma dependência de favores nas relações desiguais. “Nem proprietários [de fato] nem proletários, o acesso dos homens livres pobres à vida social e a seus bens depende materialmente do favor, indireto ou direto, de um grande” (SCHWARZ, 1977: 16).

A partir disso, surge o vício político conhecido como Clientelismo, ou seja, a relação estabelecida entre os proprietários de terra e os homens livres pobres, onde os primeiros protetores destes, que retribuem com a fidelidade do voto em que eles indicassem. Assim, os eleitores em troca de favores para sua sobrevivência, como alimento, moradia, emprego, entre outros, garantiam o voto certo no candidato dos coronéis. Essa prática ficou conhecida popularmente como “voto de cabresto”, pois o voto era aberto e caracterizado por trocas de favores.

Neste contexto, as relações sociais se davam por meio do mecanismo do favor, que por sua vez, promovia a barganha por obediência e lealdade, sendo essa barganha desigual, devido às trocas desiguais citadas anteriormente. Essa barganha foi utilizada pelos mais ricos como instrumento de dominação política e econômica.

Outro vício encontrado na política brasileira é o Corporativismo, segundo Viscardi, em seu artigo escrito em 2018, existe a ideia de que o Corporativismo é uma organização societária que tem por base um ofício ou uma profissão e que pode ser integrada ao Governo como um modelo específico de representação de interesses. No entanto, a definição mais clássica desse fator político, baseado em Philippe Schmitter, diz que:

“O corporativismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas (quando não criadas) pelo Estado, às quais é concedido monopólio de representação dentro de sua respectiva categoria em troca da observância de certos controles na seleção de seus líderes e na articulação de demandas e apoio” (1974: 43-44).

Essa definição de Schmitter traz uma relação entre o conceito de Corporativismo e as experiências autoritárias, assim como afirmou Hans Kelsen

(2013) na década de 1920, que o corporativismo não tinha nenhuma ligação com os regimes democráticos, pois se fundamentava nas ditaduras, ao esvaziarem os parlamentos em suas funções deliberativas. Porém, na década de 1970 surge uma nova discussão acerca do tema, resultando em abordagens inovadoras, que fugiam das abordagens clássicas tradicionais. Assim, o corporativismo passou a ser visto com uma visão democrática liberal e não somente em sistemas autoritários, como diz Lehbruch:

“[...] o ‘novo corporativismo’ da Europa Ocidental e do Norte permaneceu incorporado a um sistema de democracia constitucional liberal, que prevê regras institucionais, a exemplo da liberdade de associação. É verdade que, com o ‘neocorporativismo’, a distinção liberal clássica entre Estado e sociedade perdeu o foco. [...] Pode ser que, sob o aspecto funcional, o corporativismo ‘autoritário’ e ‘liberal’ tenham semelhanças fundamentais. Talvez essa semelhança esteja apenas de certa forma obnubilada, devido ao fato de que o corporativismo liberal é um fenômeno muito menos doutrinário do que sua versão clássica” (Lehbruch, 1977: 92-93).

O debate acerca do conceito no Brasil passa por aqueles que destacam o caráter desmobilizador do modelo de representação corporativa de interesses e outros que enxergam como uma contribuição para o processo de organização dos trabalhadores. Em âmbito nacional observa-se que segundo Pont, o Brasil vem de um histórico de irresponsabilidade fiscal, que foi marcado pelos governos corporativistas de Collor e Itamar Franco. Subsequente, houve uma pequena aproximação com um corporativismo liberal, com o governo de FHC, descaracterizado pelo corporativismo estatal e patrimonialismo das elites privadas.

A partir do entendimento de todos os vícios políticos citados anteriormente, é possível compreender a discussão acerca da corrupção política, já que essa abordagem está relacionada com as práticas políticas típicas de sociedades tradicionais, como o patrimonialismo, o clientelismo e o corporativismo. Segundo Avritzer e Filgueiras (2011), o conceito de corrupção vai muito além do que simplesmente uma visão genérica de receber para si ou para outro, direto ou indiretamente, uma vantagem indevida. Para os autores, a corrupção como fenômeno político “[...] influencia a legitimidade dos governos, a capacidade de

governar e até mesmo a visão genérica da população sobre o país no qual ela vive.” (AVRITZER e FILGUEIRAS, 2011, p.7).

Portanto, para discutirmos o conceito de corrupção no século XXI, é importante desconstruir a ideia de que os atos corruptos no Brasil são comuns pelo fato de estarem enraizados desde o período colonial. Dessa forma, é preciso que ocorra uma ruptura cultural e institucional com o passado histórico.

Em 2019, em um congresso sobre combate à corrupção na administração pública, o ministro da Controladoria-Geral da União (CGU), Wagner Rosário, apresentou um debate sobre as consequências da corrupção e a interferência da sua ocorrência no estado de direito de uma sociedade. Segundo o site do governo federal, o ministro destacou como consequências da corrupção, o desvio e a má aplicação de fundos destinados ao desenvolvimento econômico e social, e consequentemente a destruição da capacidade dos governos em oferecer serviços básicos à população (GOV, 2019). Rosário finaliza dizendo que: “Esse cenário mina a legitimidade política, cria populações com pouca crença nos governantes e aumenta a desigualdade, a exclusão e a violência” (WAGNER ROSÁRIO, CGU, 2019).

O Brasil é um dos países com maior índice de desigualdade social, e isso reflete tanto na população, quanto na renda per capita dos municípios. O Índice de Gini para o produto per capita dos municípios é de 0,509 e segundo dados do IBGE, no ano de 2019 a diferença dos que ganham mais para os que ganham menos foi de 33,7 vezes. Esses dados representam um cenário grave de desigualdade entre os indivíduos que residem em cidades distintas.

Segundo Albuquerque e Ramos, essa grande desigualdade gera como consequência um baixo nível de arrecadação de tributos em municípios pobres e populosos, impedindo que os gestores cumpram com suas obrigações administrativas e sociais. Dessa forma, grande parte dessas cidades se tornam dependentes da transferência de fundos do Governo Federal para o fornecimento de bens e serviços públicos.

No entanto, de acordo com Rocha (2005), apesar de ter ocorrido um aumento significativo nas transferências governamentais, isso não refletiu na melhoria dos índices sociais. Um dos motivos elencados pela autora é o problema com a focalização e a limitação dos recursos públicos. Em âmbito local, é possível

reconhecer indícios de corrupção nos programas de transferências de recursos públicos do governo federal para o governo municipal. Segundo Gupta et al. (2002) e Cândido Júnior (2001), a corrupção da máquina administrativa justifica a ineficiência da alocação de recursos.

Dessa forma, torna-se necessário compreender os fatores que levam os agentes públicos à transgressão da lei nos municípios brasileiros, a fim de construir mecanismos que ajudarão a solucionar os problemas e, conseqüentemente, reduzir as desigualdades sociais. Com isso, para alcançar a efetividade das políticas públicas modernas que visam a redução das desigualdades sociais e o crescimento econômico igualitário nos municípios, é preciso pensar em medidas que reduzam os vícios políticos dos governantes.

2.2. Pacto Federativo Brasileiro: orçamentos e competências

O sistema político brasileiro é estruturado como uma federação, traduzindo isso em um poder não centralizado no governo federal, em que os estados e municípios possuem governo próprio e autonomia relativa nos debates locais. Nesse sentido, conforme apresentado no tópico anterior, os três níveis de governo - federal, estadual e municipal - são legalmente amparados pela CF 88 para atuar de maneira autônoma em seu território, sem que haja relação de subordinação entre os líderes políticos dos entes federativos.

No entanto, a fim de organizar as competências de cada ente federativo, estabeleceu-se por meio da CF 88 o chamado Pacto Federativo. Em suma, este pacto é um conjunto de regras constitucionais que determinam as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos e os campos de atuação da União, dos estados e dos municípios. Na prática, o Pacto Federativo pode definir de que forma os tributos arrecadados pela União serão distribuídos entre os entes, além de direcionar os gastos das receitas arrecadadas com suas devidas despesas.

A CF 88 define o Pacto Federativo da seguinte forma nos artigos 1º e 18º:

“Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”

“Art. 18, CF: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (Constituição Federal Brasileira, 1988).

O texto constitucional de 1988 também traz as competências de cada ente da federação, por exemplo, o art. 30 define quais são as competências dos municípios brasileiros, e o art. 21 determina aquilo que compete à União. Com isso, pode-se dizer que a característica central do Pacto Federativo é a de gerir arrecadação e distribuição de receitas entre a União, estados e municípios.

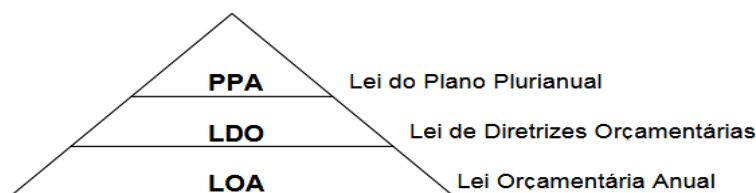
No que tange ao orçamento público, Baleeiro o define como:

“Orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei” (BALEIRO, 2015).

No campo jurídico, o orçamento público é previsto como lei no art. 165 da CF 88 e possui como objetivo controlar os gastos públicos realizados pelo Poder Executivo por parte do Poder Legislativo, coibindo exageros e ilegalidades na execução dos gastos públicos. Dessa forma, a CF 88 prevê o Sistema Orçamentário com base em três leis orçamentárias de iniciativa do Poder Executivo, sendo elas: Lei do Plano Plurianual (PPA); Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nestas Leis Orçamentárias fica definido o Plano de Ação Governamental, por isso cabe ao Poder Executivo a proposta orçamentária. A competência privativa é exercida pelo Presidente da República.

Figura 1- Pirâmide Leis Orçamentárias



Fonte: Do autor (2021).

A partir da figura 1, é possível visualizar de que forma se dá a organização das leis orçamentárias na administração pública brasileira. A Lei do Plano Plurianual (PPA) define a política governamental, a programação econômica e as ações do governo para os diversos setores da sociedade. Segundo Crepaldi (2013), “O PPA constitui a síntese dos esforços de planejamento da administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (CREPALDI. G, CREPALDI. S, 2013).

Cabe ressaltar que o PPA busca estabelecer programas e metas governamentais de longo prazo, a fim de refletir o projeto apresentado pelo governante como objetivo de seu governo. No entanto, se os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, só poderão ser iniciados perante inclusão prévia no PPA, ou por meio de uma lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade, conforme previsto no art. 167, da CF 88 e art. 5º, da LRF. Segundo as regras dos arts. 165 a 167 da CF/88, a União, os estados e municípios são obrigados a elaborar o PPA seguindo as regras impostas no documento institucional.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é responsabilidade do Poder Executivo e possui o objetivo de estabelecer as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente. No entanto, é preciso que se reporte ao PPA para definir as metas e prioridades dos programas e ações, visando a construção da Lei Orçamentária Anual (LOA). A CF/88 traz a seguinte explicação:

Art. 165, § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Constituição Federal Brasileira, 1988).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é definida como o instrumento legal que prevê todas as receitas e fixa as despesas do governo. Com base na CF/88, essa lei englobará os três orçamentos que serão citados a seguir e devem ser elaboradas em todos os níveis de governo, contudo é considerado apenas um

único orçamento enviado pelo Presidente da República, seguindo o princípio da unidade orçamentária:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (Constituição Federal Brasileira, 1988).

No entanto, quando se fala em orçamento público no Brasil, existe a necessidade de distinguir as relativas importâncias e competências de cada ente federativo. O orçamento federal tem sua importância em relação ao cenário nacional no que tange ao seu alto endividamento público e as consequências das variações das taxas de juros e de câmbio. Em nível estadual, os orçamentos são considerados mais imutáveis, pois o poder dos estados em legislar é menor do que o da União, embora haja algumas áreas em que possam agir de forma suplente ao governo federal, como meio ambiente, justiça, segurança pública, entre outros. Com isso, os estados priorizam o uso do orçamento para cumprir com suas atribuições.

Por último, na base do pacto federativo brasileiro, encontram-se os municípios que aplicam a ação governamental essencialmente via orçamento público, ora prestando serviços que atendam a demanda local da população, como coleta de lixo, iluminação pública, saneamento básico, infraestrutura urbana, etc., ora se dedicando em ações delegadas pelo governo federal e estadual, principalmente em políticas públicas vinculadas à saúde e educação, onde os municípios devem obedecer às leis, os planos e os recursos disponíveis para uso (MEIRELLES, 1996).

Ao analisar as competências de cada ente federado, é preciso ter uma prévia compreensão de que existe uma distinção entre as competências comuns, privativas e concorrentes.

A primeira refere-se a questões locais, mas com elevado interesse coletivo nacional, ou seja, são temas comuns a todos os níveis da federação. Nas

concorrentes é compartilhada a competência entre União, estados e o Distrito Federal (DF), podendo cada ente gerar suas próprias normas legais sobre determinado assunto, porém, é preciso respeitar o princípio da hierarquia das normas. Já as privativas são aquelas exclusivas da União, mas podem ser delegadas a outros entes federativos por meio de uma lei complementar.

É importante ressaltar que o principal instrumento legal para delegar as competências de cada ente federativo é a CF/88, que trouxe consigo o ideal de cooperação entre os níveis de governo, visando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional, esboçado no art. 23 do texto constitucional. Segundo Mukai, esse ideal: “Trata-se do denominado federalismo cooperativo, onde os níveis de governo não se digladiam pelas suas competências, mas se unem para, cada qual, dentro de suas atribuições, dar conta das necessidades dos administrados” (MUKAI, 1991).

Em âmbito local, os municípios possuem suas competências elencadas nos artigos 23 e 30 da CF/88, conforme apresentados a seguir:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Como ente da federação, na prática, o município tem atingido um alto nível de importância tanto na oferta direta de bens e serviços públicos, quanto na promoção da cidadania, aperfeiçoando e desenvolvendo diferentes práticas de participação da sociedade na administração pública. Além desta dimensão política, o município tem também ocupado papel de protagonista na promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões.

A partir de uma visão econômica, pode-se observar que os gastos municipais estão em constante aumento, devido a uma série de fatores, mas especificamente ao acréscimo de responsabilidades dos municípios na execução das políticas públicas adotadas pelos Estados e pela União. Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios foram alocados à condição de entes federados autônomos e independentes, porém, com isso veio um grande repasse de atribuições que antes eram executadas pelos outros entes e que agora são executadas pelos municípios. Como por exemplo, a área da saúde, que há alguns anos atrás era de responsabilidade exclusiva da União e dos Estados.

No entanto, percebe-se que os municípios possuem diversas competências que são essenciais para o bem estar e o desenvolvimento da população local. Dessa forma, é de suma importância que os gestores municipais possuam condições orçamentárias suficientes para atender toda a demanda do município. Para se alcançar esse objetivo é necessário um planejamento financeiro que seja compatível com as atribuições do governo local.

2.3 Os fundamentos fiscais dos municípios brasileiros

A macroeconomia é uma área da ciência econômica que se dedica a estudar os fundamentos macroeconômicos, ou seja, todas as variáveis que representam de maneira agregada toda a economia do país. E tais variáveis são medidas a partir de indicadores que buscam representar o estado de uma variável econômica, denominado Índices Econômicos (PNAP).

A partir disso, Keynes desenvolveu sua teoria acerca da macroeconomia em duas vertentes, igualmente necessárias para compreensão do comportamento da economia nas nações e a reação às diferentes intervenções dos governos, no formato de políticas econômicas. Na primeira direção, abordaram-se as chamadas políticas econômicas fiscais, também entendidas como o efeito dos gastos do governo sobre a economia. Em uma segunda direção, Keynes volta-se para a importância das políticas monetárias, que representam ações do governo em prol da alteração na quantidade de moeda (dinheiro ou liquidez) na economia.

Segundo Bruno Gonçalves, as políticas econômicas fiscais podem ser definidas como o planejamento orçamentário do Estado. E tal planejamento se dá por meio da análise das receitas e das despesas do Estado em determinado período de tempo, definindo assim, o orçamento público disponível para investimentos. Cabe ressaltar que a política fiscal se equilibra entre a variação dos gastos públicos e a correspondente carga tributária para garantir as fontes de receitas do Governo (PNAP, p.124).

Seguindo a segunda direção de Keynes, as políticas monetárias formam o conjunto de medidas que o governo adota para controlar a oferta de moeda conforme os interesses econômicos do país (Bruno Gonçalves, Politize). No Brasil, a política monetária é muito utilizada para combater a inflação, por meio de ações coordenadas pelo Banco Central (BACEN). O BACEN age na economia a partir da regulação do poder de compra da moeda nacional e regulando o mercado financeiro (PNAP, p.128). Os instrumentos mais utilizados pelo BACEN são: i) a emissão de títulos públicos; ii) a taxa de redesconto; iii) os depósitos compulsórios.

Com base nesses pressupostos e de acordo com os manuais de economia, assume-se que o Estado, na macroeconomia nacional, possui três funções

econômicas: alocativa, pela produção de bens e serviços não fornecidos com qualidade pelo mercado privado; distributiva, com a intenção de corrigir as falhas do mercado para uma distribuição igual e justa da renda; estabilizadora, ligado a intervenção do Estado na economia para regulação de preços e emprego.

Segundo Kohler, utilizam-se três políticas básicas para que o Estado possa cumprir as três funções citadas anteriormente, são elas: fiscal, referente às suas receitas e gastos; monetária, manipulando a oferta de moeda e a taxa de juros; cambial/comercial, regulando câmbio e o comércio exterior. No entanto, precisamos compreender de que forma se dá à aplicabilidade dessas funções em âmbito local, considerando a atual configuração da federação brasileira.

Dessa forma, o que se nota em âmbito local é que os governos são reféns das determinações das instâncias administrativas hierárquicas, pois os interesses locais não anulam os interesses advindos do estado e da União. Nesse sentido,

“[...]interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira. O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União”(Meirelles, 2003).

Com base nessa “falsa autonomia” dos municípios, Kohler defende que as três políticas econômicas citadas anteriormente inexistem na esfera local. Ele diz que:

“A política fiscal é praticamente inócua, visto o engessamento das receitas pela estrutura tributária nacional e a rigidez dos gastos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que categoriza as despesas e impede déficits. [...] A utilização do padrão monetário único no território nacional, o direito de ir e vir, ou melhor, a inexistência de quaisquer barreiras ao ingresso e à saída de bens, serviços, rendas, capitais e fatores de produção, impossibilitam a ação por meio de políticas cambial e comercial.” (Kohler, 2011).

Contudo, uma das grandes dificuldades para o desenvolvimento econômico e social de um município no Brasil está ligado à baixa responsabilidade fiscal coletiva do Governo Brasileiro, em todas as suas esferas. No entanto, as políticas macroeconômicas implementadas no país que mais afetam a gestão pública municipal são as políticas fiscais que visam a contenção fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a regra de ouro e o atual Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

No entanto, antes de buscar compreender cada uma das políticas fiscais citadas anteriormente, é preciso entender de que forma se configura a carga tributária no Brasil e qual é o cenário atual de arrecadação. Para isso, serão utilizados os últimos dados divulgados pelo Ministério da Economia, por meio da Receita Federal, referente ao ano de 2018, já que essa análise é a mais atual divulgada pelo Governo.

Segundo dados da Receita Federal, em 2018 a Carga Tributária Bruta (CTB) alcançou a marca de 33,26% contra 32,33% de 2017, isso representa uma variação percentual positiva de 0,93 pontos (Tabela 1). Esse cenário acarretou em um aumento de 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) e de 4,2% da arrecadação tributária nas três esferas do governo.

Figura 02 – Carga Tributária – 2017 e 2018

Componentes	R\$ bilhões	
	2017	2018
Produto Interno Bruto	6.583,32	6.889,18
Arrecadação Tributária Bruta	2.128,61	2.291,41
Carga Tributária Bruta	32,33%	33,26%

Fonte: Receita Federal (2018).

É possível observar que o PIB no ano de 2018 teve um aumento real de 1,3% comparado ao ano anterior. Esse resultado positivo deriva-se principalmente do desenvolvimento de setores econômicos como: Agropecuária, Indústria e Serviços. Com relação a arrecadação, percebe-se um aumento de 0,93 pontos percentuais do PIB, advindo da tributação sobre bens e serviços.

É importante destacar que o nível de carga tributária no Brasil nos últimos anos sempre esteve acima de 30%, ou seja, 30% do que o trabalhador brasileiro recebe é transferido para o governo por meio de impostos e tributos. A figura a seguir, apresentada pela Receita Federal, mostra a evolução da carga tributária brasileira em percentual do PIB sob o período de 2002 e 2018.

Figura 03 – Evolução da Carga Tributária no Brasil – 2002 a 2018 (%PIB).



Fonte: Receita Federal (2018).

Uma análise importante que deve ser feita sobre a arrecadação tributária no Brasil é o nível de participação de cada ente federativo no montante total arrecadado. Para isso, a figura abaixo nos mostra a porcentagem de arrecadação da União, dos Estados e dos Municípios.

Figura 04 – Carga tributária por ente federativo

Entidade Federativa	2017			2018			Variação			
	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]	% do PIB	% da Arrecad.	Arrecadação [R\$ milhões]		p.p. do PIB	p.p. da Arrecad.
							Nominal	Real ⁽¹⁾		
União	1.448.349,32	22,00%	68,04%	1.547.402,45	22,46%	67,53%	99.053,14	51.468,49	0,46	-0,51
Estados	547.073,54	8,31%	25,70%	593.382,08	8,61%	25,90%	46.308,54	28.334,77	0,30	0,20
Municípios	133.189,98	2,02%	6,26%	150.622,55	2,19%	6,57%	17.432,57	13.056,69	0,16	0,32
Total	2.128.612,84	32,33%	100,00%	2.291.407,08	33,26%	100,00%	162.794,24	92.859,95	0,93	0,00

Fonte: Receita Federal (2018).

Além disso, a Receita Federal apresenta mais uma tabela que evidencia a tendência anual das esferas do governo. Na União é possível observar uma

redução relativa ao total da arrecadação, porém, nos Estados e Municípios manteve a tendência de crescimento da carga tributária.

Figura 05 – Série Histórica: Evolução da Participação dos entes federativos na arrecadação total – 2009 a 2018

Ente Federativo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
União	69,17%	69,01%	69,98%	69,05%	68,93%	68,46%	68,32%	68,39%	68,04%	67,53%
Estados	25,33%	25,47%	24,49%	25,16%	25,29%	25,47%	25,45%	25,44%	25,70%	25,90%
Municípios	5,50%	5,52%	5,54%	5,80%	5,78%	6,07%	6,24%	6,17%	6,26%	6,57%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Receita Federal (2018).

Em suma, percebe-se que em média o percentual de arrecadação da União representa mais de 68% da arrecadação total do país, enquanto os municípios representam apenas 6% de todas as receitas tributárias. Essa discrepância orçamentária gera um abismo entre as necessidades públicas municipais e o capital disponível para investimentos em políticas públicas.

A partir do cenário fiscal apresentado, é possível compreender com mais clareza como cada uma das políticas fiscais abordadas neste trabalho se configuram e quais são seus impactos na gestão pública municipal. Com isso, fica perceptível a importância do ajuste fiscal em todos os níveis de governo, e não somente no governo federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) - LRF - define parâmetros nacionais a serem seguidos referente ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. Segundo o site do Tesouro Nacional (2020), as restrições orçamentárias impostas pela LRF visam preservar a situação fiscal dos entes federativos, com o objetivo de garantir a saúde financeira dos estados e municípios, a aplicação de recursos nas esferas adequadas e uma boa herança administrativa para os futuros gestores.

Nesse sentido, a LRF foi uma grande inovação introduzida na administração pública nacional, que obrigou os entes subnacionais (estados, municípios e Distrito Federal) a seguirem essa Lei, a fim de enfrentar a nova

realidade de austeridade fiscal. O governo federal amparou os entes subnacionais por meio de diversos instrumentos legais, nos quais resultou em empréstimos e subsídios de aproximadamente R\$151,2 bilhões.

Com esse apoio, esperava-se que os subnacionais tivessem condições de conter suas condutas fiscais e cumprir as normas previstas na LRF. Nos primeiros anos o resultado foi satisfatório, porém, com o passar do tempo, os entes foram ficando incapazes de garantir a responsabilidade fiscal nas condições da LRF, com isso, o governo federal se viu na obrigação de mais uma vez socorrer os entes subnacionais com renegociação dessas dívidas (redução de encargos e aumento de prazos de pagamento).

Tais medidas afetaram diretamente o cenário fiscal dos estados e municípios. Recentemente, alguns estados, como Minas Gerais, apresentaram um cenário fiscal tão crítico que chegaram a atrasar ou deixar de pagar fornecedores e servidores públicos, além da precarização dos serviços públicos ofertados (HONÓRIO, 2019).

Dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e da Constituição Federal de 1988, encontra-se a regra de ouro das finanças públicas, representada por dispositivos legais que vedam a superioridade dos ingressos financeiros oriundos do endividamento (operações de crédito) em comparação às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida). Segundo o site do Tesouro Nacional Transparente, essa regra impede que governos se endividem para o pagamento de despesas correntes como: pessoal, benefícios sociais, juros da dívida e o custeio da máquina pública.

A Constituição Federal e a LRF estabelecem que a Regra de Ouro seja aplicada de forma individual para cada ente federativo: União, Distrito Federal, Estados e Municípios, considerando-se, em cada um desses entes todos os poderes, sua respectivas administrações e também as empresas estatais dependentes (Couri et al., 2018).

A figura a seguir, elaborada por Silva (2018), apresenta a descrição dos dispositivos legais que evidenciam a regra de ouro.

Figura 06 – Instrumentos legais que abordam a regra de ouro no Brasil

Norma	Descrição
Constituição Federal- Art. 167, inciso III	É vedada: “III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder legislativo por maioria absoluta. ”
Lei de Responsabilidade Fiscal – Art. 32, § 3º	Para fins de atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal, “considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas. ”
Resolução do Senado Federal, Art. 6º	“O cumprimento do limite a que se refere o inciso III do art. 167 da Constituição deverá ser comprovado mediante apuração das operações de crédito e das despesas de capital conforme os critérios definidos no art. 32, § 3º, da Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000. § 1º Para fins do disposto neste artigo, verificar-se-ão, separadamente, o exercício anterior e o exercício corrente, tomando por base: I - No exercício anterior, as receitas de operações de crédito nele realizadas e as despesas de capital nele executadas; e II - No exercício corrente, as receitas de operações de crédito e as despesas de capital constantes da lei orçamentária. § 4º As receitas das operações de crédito efetuadas no contexto da gestão da dívida pública mobiliária federal somente serão consideradas no exercício financeiro em que for realizada a respectiva despesa. § 5º O disposto no § 4º somente se aplica se, até a realização da despesa respectiva, a receita das operações de crédito ficar depositada em subconta da Conta Única da União no Banco Central do Brasil. ”

Fonte: SILVA (2018).

Nesse sentido, a Regra de Ouro possui como uma das principais características a motivação em impedir que as despesas correntes sejam financiadas por meio do endividamento público, a fim de focalizar os gastos públicos em investimentos de capital, que podem futuramente trazer benefícios para a população.

Baseado na LRF, a Regra de Ouro tem o objetivo de diminuir o congestionamento de demandas de investimentos públicos. É comum o argumento de que o crescimento de gastos é sinônimo de má gestão por parte dos agentes econômicos, porém, é importante avaliar a importância política e social desses gastos. Dessa forma, um dos benefícios da regra de ouro, é o de não estabelecer metas para o resultado corrente, já que é necessário pensar nas gerações futuras (SOUZA, 2006).

Em 2017, o Governo Federal propôs e o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio (LC 159), que “institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares nº 101, de 4 de maio de 2000, e nº 156, de 28 de dezembro de 2016” (ementa da LC 159). Segundo o Tesouro Nacional, atualmente o Rio de Janeiro (RJ) é o único estado que está no Regime de Recuperação Fiscal (RRF), porém, estados como Minas Gerais (MG) e Rio Grande do Sul (RS) estão negociando sua entrada junto ao Ministério da Economia.

O RRF, segundo o site da Transparência do Estado do Rio de Janeiro, pode ser definido da seguinte forma:

“O Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, foi criado para fornecer aos Estados com desequilíbrio financeiro grave, instrumentos para o ajuste de suas contas. Dessa forma, ele complementa e fortalece a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento de casos como esse. De acordo com o RRF, o desequilíbrio financeiro é considerado grave quando a receita corrente líquida (RCL) anual do Estado é menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício; o somatório das suas despesas com pessoal, juros e amortizações seja igual ou maior que 70% da RCL e o valor total de obrigações seja superior às disponibilidades de caixa. Só poderá aderir ao RRF o Estado que cumprir esses três requisitos de entrada.

Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, ficará assegurado ao Estado acesso a instrumentos de Recuperação Fiscal, como: redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pelo Tesouro Nacional (...); suspensão temporária dos requisitos legais exigidos para a contratação de operações de crédito, assim como das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos para despesas de pessoal e para a dívida consolidada. Em relação às despesas de pessoal, o prazo para que o Estado volte a cumprir os limites legais passa a ser o do RRF; (...)”(Portal Da Transparência Fiscal, 2020).

No entanto, não possui grandes estudos acerca do RRF, por se tratar de uma política fiscal mais nova e sem precedentes de sucesso. Dessa forma, é necessária uma melhor análise durante os próximos anos, principalmente dos estados e municípios que não são capazes de cumprir suas obrigações fiscais.

Por fim, no que tange ao equilíbrio fiscal das contas públicas de uma Federação, percebe-se que não se constrói somente dando importância aos resultados da União. Pelo contrário, o equilíbrio fiscal é um valor de toda a sociedade brasileira e deve ser construído em todos os níveis organizacionais. Quaisquer soluções de ajuste fiscal, englobando as tão necessárias reformas estruturais, que não abranjam os três níveis de governo, correm o sério risco de se mostrarem ineficazes.

No entanto, com o intuito de superar os riscos à sustentabilidade fiscal dos estados e municípios, é preciso que o relacionamento financeiro entre União e os entes subnacionais ocorram a partir de duas grandes frentes de ação, as ligadas às reformas estruturais e legais do sistema de financiamento dos estados e municípios, e as que envolvem a padronização de entendimentos contábeis e fiscais e fortalecimento da LRF.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho busca investigar a forma pela qual os fundamentos macroeconômicos e o sistema político influenciam a gestão fiscal dos municípios. A escolha pelo objeto e o problema aqui delimitados levou em consideração a relevância de se compreender os fatores macroeconômicos e políticos capazes de afetar os resultados da gestão fiscal municipal frente às necessidades da sociedade atual, bem como sua influência na qualidade dos serviços prestados à população. Além disso, a escolha pelo objeto de estudo em âmbito municipal se deu pelo fato de ser o ente federativo mais próximo da realidade dos cidadãos brasileiros.

Para Richardson (2012), a pesquisa é um procedimento que visa a aplicação de métodos científicos para alcançar os seguintes objetivos: a solução de problemas, a realização de novas teorias e a avaliação de teorias existentes. Sendo assim, ao se tratar de uma pesquisa, como é o caso deste trabalho, procura-se implementar conhecimentos que possuem relações com a prática, podendo ser utilizados para resolução de possíveis problemas.

Quanto à abordagem do problema, esta pesquisa se caracteriza como qualitativa, pois segundo Gil (2008), esta visa uma relação dinâmica entre o

mundo real e o sujeito, ou seja, um vínculo inseparável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Além disso, a pesquisa qualitativa envolve a categorização dos dados e sua interpretação, a partir da coleta de informações essenciais e claras para desenvolver o estudo. No entanto, a categorização é definida como a organização dos dados obtidos e após a interpretação deles é possível construir e concluir ideias que foram descritas e fundamentadas no referencial teórico.

Do ponto de vista dos objetivos, utilizou-se uma pesquisa descritiva com o intuito de descrever as características de determinadas relações entre variáveis, por meio de uma observação sistemática para levantamento de dados. Nas pesquisas descritivas, normalmente, os pesquisadores possuem um vasto conhecimento do objeto de estudo, em virtude dos resultados gerados por outras pesquisas (GIL, 1999; CERVO; BERVIAN, 2002).

Quanto aos procedimentos técnicos, o presente trabalho se classifica como pesquisa bibliográfica e documental, pois é elaborado a partir de materiais já publicados, como livros, artigos científicos e materiais disponibilizados na internet. Além disso, é realizada uma análise crítica dos materiais que ainda não foram tratados de forma analítica. Durante a construção do trabalho, houve uma preocupação em apresentar fontes de informações confiáveis e que trazem credibilidade para o problema de pesquisa.

O leque de objetivos das pesquisas bibliográficas quase sempre são muito amplos, sendo, assim, usadas para gerar um campo maior de visão sobre o problema ou torná-lo mais específico, enquanto que os objetivos das pesquisas documentais são mais focalizados, normalmente visando à obtenção dos dados em resposta a determinado problema. Cervo e Bervian (1996, p. 48) afirmam que a pesquisa bibliográfica é um meio de formação por excelência. Como trabalho científico original, constitui a pesquisa propriamente dita na área das Ciências Humanas.

Quanto à base de dados e informações, foram utilizados dados de nível federal, como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o Produto Interno Bruto (PIB) e a Taxa de desocupação, e em nível municipal, a despesa total, a receita total e a cota parte. Além disso, foram feitas consultas a documentos institucionais, como a Constituição Federal do Brasil de 1988, e

documentos do Ministério da Fazenda e do Ministério da Economia. Os dados secundários se tratam do conjunto de informações que já foram coletadas por outra pessoa durante um processo de pesquisa distinto, além disso, compõem a pesquisa bibliográfica a partir da coleta de dados considerados públicos em relação ao tema estudado. No entanto, para este trabalho foram exploradas discussões já existentes em livros, revistas científicas, teses, relatórios científicos, cuja autoria é conhecida.

Após a pesquisa bibliográfica e documental, os dados foram analisados a partir da construção da Correlação de Pearson e então foi relacionado com o objetivo deste trabalho, a fim de concluir a análise de acordo com as ideias que foram descritas e fundamentadas no referencial teórico. No entanto, buscou-se analisar se realmente os fatores macroeconômicos e políticos são capazes de afetar os resultados da gestão fiscal municipal.

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Nessa seção serão apresentados os resultados derivados de análises realizadas com base em pesquisas bibliográficas e documentais dos dados macroeconômicos e dos arranjos políticos da administração pública brasileira em comparação com a gestão fiscal municipal.

4.1 Dados macroeconômicos e a gestão fiscal municipal

A gestão fiscal municipal tem um papel fundamental na organização das contas públicas dos municípios, auxiliando na construção de uma gestão pública eficiente, efetiva e eficaz. No entanto, torna-se necessário a compreensão de dados quantitativos que mostrem a relação das políticas macroeconômicas com a gestão pública municipal.

Em um primeiro momento, através do site do IPEADATA, foram coletados dados macroeconômicos e dados municipais entre os anos de 1994 e 2019, a fim de construir correlações entre as variáveis selecionadas.

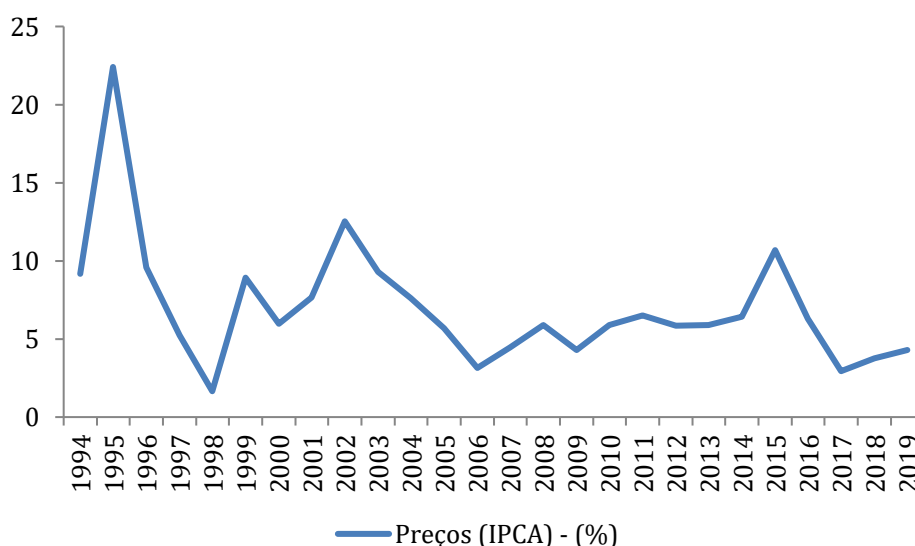
Em nível federal foram coletados os indicadores de preços (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA), Produto Interno Bruto (PIB) e a Taxa

de desocupação. Já em nível municipal, foram analisados os indicadores de despesa total, receita total e cota parte.

4.1.1 Preços (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA)

Segundo o site do IBGE, o IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Nesse índice foi possível visualizar o seguinte resultado:

Gráfico 01 – Preços (IPCA) – (%)



Fonte: Do autor, com base nos dados do IBGE.

No ano de 1994, ao final do mandato de Itamar Franco, tivemos um recorde no percentual do IPCA, chegando a uma média anual de 916%. Após isso, com a implantação do plano real, houve uma estabilização da moeda e conseguimos atingir índices abaixo de 5%, como foi no ano de 1998, durante o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

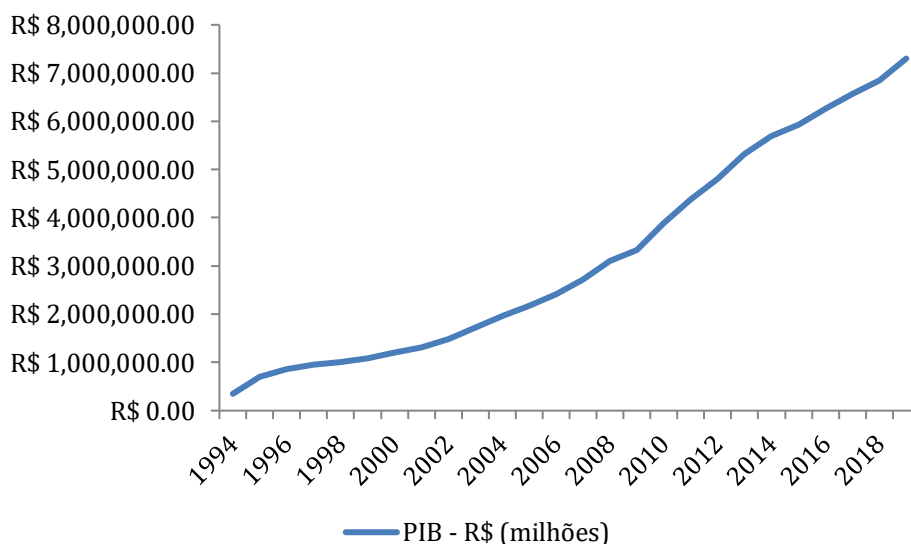
Entre 2003 e 2011, nos governos de Lula, é possível notar uma maior constância na variação dos preços, mantendo a inflação entre 3% e 5%. Essa média se manteve durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, entre 2011 e 2014, porém, no segundo mandato o IPCA apresentou um crescimento em 2015,

devido ao processo de impeachment da presidenta. Por fim, com a posse do vice-presidente Michel Temer, houve uma queda na inflação e assim se manteve até a eleição do atual presidente Bolsonaro.

4.1.2 Produto Interno Bruto (PIB)

De acordo com o IBGE, o PIB é definido como a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estados ou cidade, geralmente medido em um ano. No período em análise, o Brasil apresentou o seguinte resultado:

Gráfico 02 – PIB – R\$ (milhões)



Fonte: Do autor, com base nos dados do banco central.

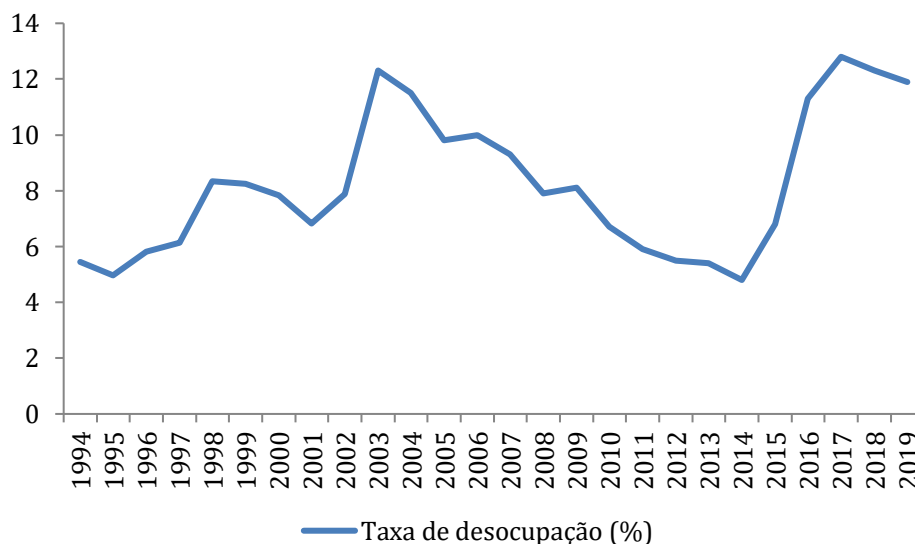
Neste gráfico, nota-se que o PIB brasileiro apresentou um crescimento em todos os anos analisados, saindo da marca de quase 350 bilhões de reais em 1994 até mais de 7 trilhões de reais em 2019.

4.1.3 Taxa de desocupação

A taxa de desocupação visa medir o índice de desempregados, ou seja, segundo o IBGE, se refere às pessoas com idade para trabalhar (acima de 14

anos) que não estão trabalhando, mas estão disponíveis e tentam encontrar trabalho. O gráfico da evolução do índice em análise mostra o seguinte resultado:

Gráfico 03 – Taxa de desocupação (%)



Fonte: Do autor, com base nos dados do IBGE.

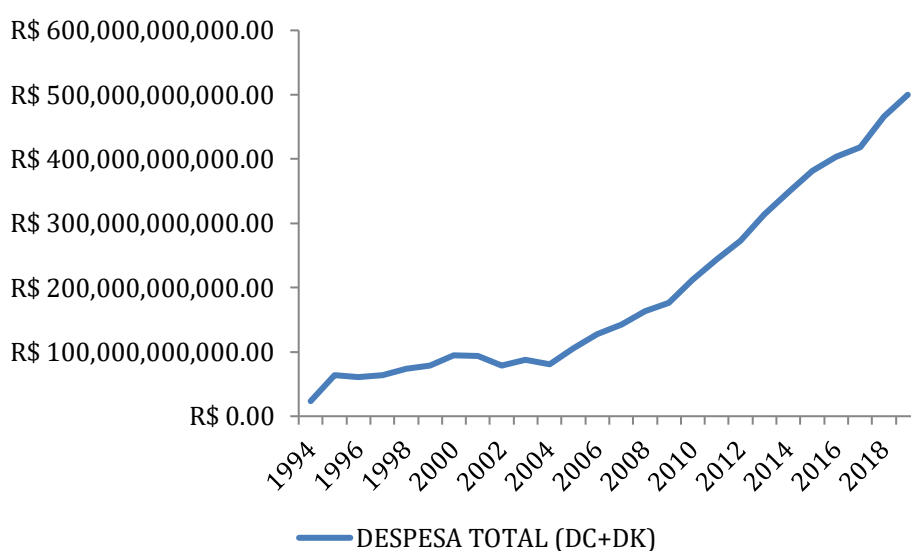
No índice apresentado acima, é possível perceber uma maior variância entre os anos selecionados e para isso é preciso compreender cada período. Entre os anos de 1994 e 1995 as taxas de desocupação no Brasil vinham demonstrando uma trajetória ascendente. Esse cenário se manteve ao longo do primeiro mandato de FHC, enquanto no segundo houve uma oscilação que entregou ao final do mandato um aumento de mais de 50% na taxa de desocupação.

O governo de Lula, entre 2003 e 2011, apresentou um quadro de desocupação contrário daquele encontrado no final do governo anterior. Durante os dois mandatos de Lula, foi possível notar uma trajetória descendente, sendo que Lula assumiu o governo com uma taxa de 12,3% a.a e decresceu à taxa de 6,7% no final de seu segundo mandato. Esse cenário se manteve durante o primeiro governo de Dilma Rousseff, porém, a partir de 2016 até 2019 a taxa de desocupação teve um crescimento constante, mantendo-se acima de 11%.

4.1.4 Despesa Total

Para compreensão da relação das despesas públicas municipais com os demais índices, é preciso quantificar a despesa total dos municípios. Na análise deste trabalho, a despesa total é definida como a soma da despesa corrente, despesa de capital, despesa de transferência corrente e despesa de transferência de capital. No gráfico abaixo é possível visualizar a evolução da soma dessas despesas:

Gráfico 04 – Despesa Total



Fonte: Do autor, com base nos dados do Ministério da Fazenda.

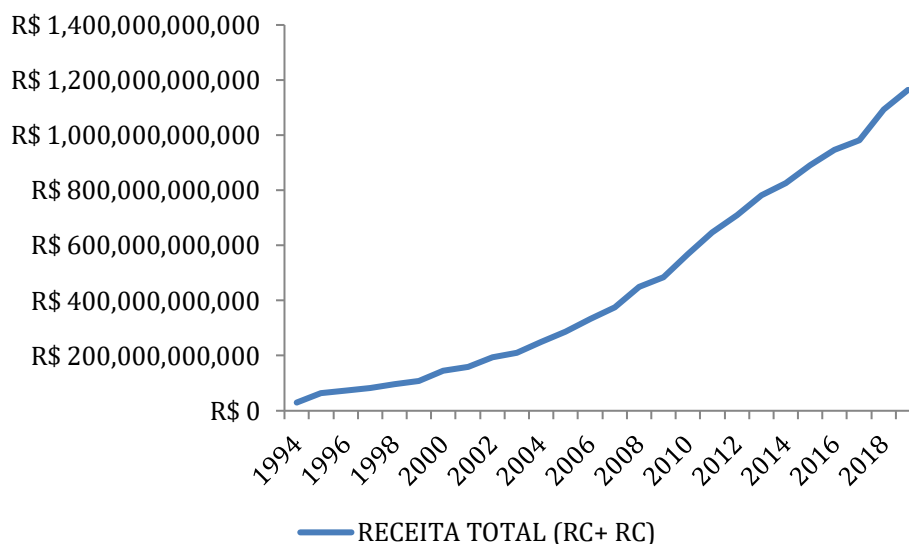
Os dados apresentados acima mostram que a despesa total dos municípios teve uma pequena variação entre os anos de 1994 e 2004, e vem passando por um crescimento constante entre os anos de 2005 e 2019.

4.1.5 Receita Total

Assim como a despesa total, a análise da Receita Total é de suma importância para o entendimento sobre as correlações dos indicadores nacionais e municipais. Em nível municipal, a receita total é construída a partir do somatório da receita de transferência corrente, receita de transferência de capital, receita

corrente e receita de capital. O indicador da receita total apresenta o seguinte resultado:

Gráfico 05 – Receita Total

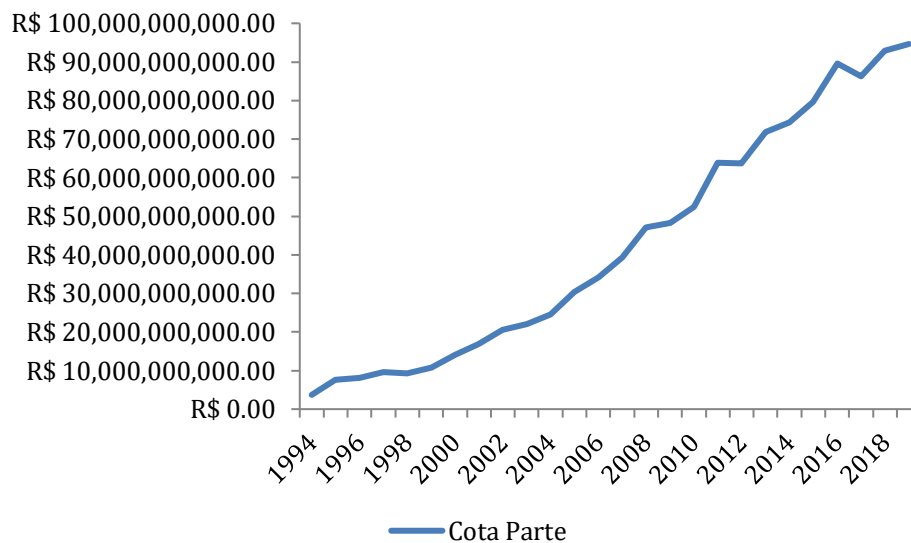


Fonte: Do autor, com base nos dados do Ministério da Fazenda.

Sob análise do gráfico acima e do tópico anterior, pode-se afirmar que a receita total acompanha o crescimento histórico da despesa total dos municípios. Fator este muito importante para o equilíbrio das contas públicas e consequentemente a melhoria de indicadores como o PIB.

4.1.6 Cota Parte

Outro índice importante na análise dos resultados deste trabalho é a cota municipal sob os tributos arrecadados pela União. O gráfico abaixo mostra uma constância no aumento de recursos repassados pelo Governo Federal aos municípios.

Gráfico 06 – Cota Parte

Fonte: Do autor, com base nos dados do Ministério da Fazenda.

No geral, pode-se observar que o aumento das despesas públicas durante o período analisado fez com que os municípios criassem uma maior demanda de recursos em virtude de uma maior receita para conseguir equilibrar suas contas. No entanto, a cota parte foi acompanhando esse crescimento, já que o percentual dos municípios é calculado sob o valor arrecadado pela União.

4.2 Correlações Pearson

Após analisar os índices macroeconômicos e municipais de forma individual, foram feitas algumas correlações visando alcançar resultados que justifiquem a relação macroeconômica com a gestão fiscal municipal.

O coeficiente de correlação utilizado foi o de Pearson, que visa medir a relação estatística entre duas variáveis contínuas. O grau de correlação pode variar entre +1 e -1, sendo que o valor de 0 indica que não há associação entre as duas variáveis. Um valor maior que 0 indica uma associação positiva. Ou seja, à medida que o valor de uma variável aumenta, o mesmo acontece com o valor da outra variável. Um valor menor que 0 indica uma associação negativa. Isto é, à medida que o valor de uma variável aumenta o valor da outra diminui.

Os resultados da matriz de correlação evidenciaram a associação geral entre cada uma das variáveis da pesquisa. Na tabela abaixo é possível visualizar as correlações entre a despesa total, receita total e cota parte com os índices macroeconômicos, que são preços, PIB e taxa de desocupação.

Quadro 01 – Matriz Correlação Pearson

	1	2	3	4	5	6
1. Preços	1					
2. PIB	-0,2694	1				
3. Taxa de desocupação	-0,2309	0,3146	1			
4. Despesa total	-0,2483	0,9874	0,3233	1		
5. Receita total	-0,2507	0,9988	0,3261	0,9897	1	
6. Cota parte	-0,2674	0,9962	0,3136	0,9759	0,9951	1

Fonte: Do autor, com base nos dados do IPEADATA.

4.2.1 Correlação índices orçamentários municipais e PIB

Ao analisar a matriz apresentada no quadro 01, é possível perceber que existe uma relação positiva entre o crescimento econômico, representado pelo PIB, e alguns índices municipais, como a despesa total, a receita total e a cota parte.

A análise feita entre a despesa total e o PIB, mostra uma correlação positiva entre os índices citados. O grau de correlação entre tais índices é de +0,9874, no entanto, a variação da despesa total é acompanhada pela variação do PIB. Segundo Costa e Castelar (2015), os choques no PIB provocam um impacto positivo sobre os gastos públicos das prefeituras brasileiras, devido às demandas advindas do setor privado, dado o crescimento da atividade produtiva e um conjunto de investimentos em infraestrutura essencial à implantação de plantas de produção, escoamento da produção, facilidades de obtenção de mão de obra e matéria-prima, etc. No entanto, o aumento do nível de atividade, caracterizada pelo aumento do PIB, necessita de um aumento dos gastos do governo de forma a garantir a expansão contínua da produção.

O PIB demonstra ter uma associação positiva com a receita total, por possuir um grau de correlação de +0,9988. Esse cenário implica em uma relação

diretamente proporcional entre os índices analisados. Assim como os demais, o índice municipal de cota parte apresenta uma forte correlação positiva com o PIB, apresentando um grau Pearson de +0,9962. Esse resultado traz a ideia de que a variação na cota parte municipal acompanha de forma direta o PIB nacional.

Com base nos estudos de Avelar, Garcia e Santos (2012) e Fernandes (2017), Gaieski, Grando, Martins, Corrêa e Junior (2017) trazem em seu artigo uma importante contribuição acerca da relação entre o crescimento econômico e os índices orçamentários municipais. De acordo com os autores, a relação positiva entre o PIB e os índices orçamentários municipais indicam que o desempenho econômico influencia positivamente a gestão fiscal municipal, deste modo, pode-se inferir que quanto mais bens e serviços forem produzidos em determinado município, maior será a receita municipal, conseqüentemente, menor será a dependência financeira dos subnacionais frente à União.

Nesse sentido, o resultado encontrado na matriz 1 em concordância com os autores citados, evidencia que um aumento no PIB é capaz de gerar melhoria no desenvolvimento econômico municipal, trazendo benefícios na qualidade de vida da população. De acordo com Avelar, Garcia e Santos (2012) o Brasil é o próprio exemplo do poder do crescimento econômico na gestão financeira municipal, referenciado o período de crescimento da economia de 2000 a 2010 com a melhora dos indicadores orçamentários nesse período.

4.3 Os arranjos políticos e a gestão fiscal dos municípios

O objetivo deste tópico é apresentar a relação entre os arranjos políticos e a gestão fiscal dos municípios, a partir de uma análise entre o pacto federativo brasileiro e as políticas públicas orçamentárias. Após, relatar os resultados derivados da estrutura política e orçamentária do governo brasileiro.

Primeiramente, é preciso compreender a característica de cada período na evolução do processo político administrativo brasileiro, e Saldanha (2009) faz muito bem ao realizar uma análise pendular entre centralização e descentralização até o momento da atual federação brasileira. O quadro 02 relaciona o período histórico apresentado pelo autor (Saldanha, 2009, p. 335) com o arranjo político característico de cada época:

Quadro 02 – Arranjos Políticos

Intervalo	Período Histórico	Arranjo Político	Tipo de Governo
1822 - 1889	Império	Patrimonialismo	Centralizado
1889 - 1930	República Velha	Clientelismo	Descentralizado
1930 - 1945	Era Vargas	Burocrático	Centralizado
1945 - 1964	Redemocratização	Burocrático	Descentralizado
1964 - 1984	Regime Militar	Corporativismo	Centralizado
1984 - 1994	Redemocratização	Corporativismo	Descentralizado
1994 - 2002	Plano Real	Paternalismo permissivo	Descentralizado
2002 - 2010	Governo Lula	Paternalismo permissivo	Descentralizado

Fonte: Do autor, com base nos dados de Saldanha (2009)

A partir da promulgação da CF 88, surgiu o chamado Pacto Federativo, definido como o conjunto de regras constitucionais que determinam as obrigações financeiras, legais, tributárias e os campos de atuação da União e dos entes subnacionais. O federalismo brasileiro trouxe consigo os altos índices de dívidas fiscais apresentadas pelos estados e municípios nos últimos anos, representado por um cenário de dependência fiscal dos subnacionais frente à União.

A trajetória histórica da administração pública brasileira, em destaque a reforma administrativa desenvolvida na década de 1990, evidenciado por Bresser Pereira (2015), centralizou cada vez mais na União o poder de determinar as normas gerais a serem seguidas e replicadas pelos demais entes federativos,

inclusive o regime jurídico único dos servidores, a previdência pública e o orçamento público e único.

Um exemplo disso foi a implementação da Lei Complementar nº 101, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF foi considerada uma grande inovação na administração pública brasileira, por criar restrições à evolução do gasto público e à renúncia de receita, normas prudentes para a elaboração e a execução do ciclo orçamentário e definiu limites e vedações à despesa pública, como, por exemplo, despesas de pessoal e endividamento público.

O pacto federativo adotado pela União perante aos entes subnacionais evidencia uma relação paternalista permissiva, representado, por exemplo, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Tais ferramentas de controle fiscal fazem com que a União estipule, de forma centralizada, regras rígidas para a gestão financeira e fiscal dos estados e municípios. Por outro lado, os governantes locais, comprovado pela realidade, possuem a percepção de que, em último caso, os problemas fiscais e financeiros locais serão resolvidos pelo Governo Federal.

Nesse sentido, Kohler traz a ideia de “falsa autonomia” dos municípios com a seguinte fala:

“A política fiscal é praticamente inócua, visto o engessamento das receitas pela estrutura tributária nacional e a rigidez dos gastos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que categoriza as despesas e impede déficits. [...] A utilização do padrão monetário único no território nacional, o direito de ir e vir, ou melhor, a inexistência de quaisquer barreiras ao ingresso e à saída de bens, serviços, rendas, capitais e fatores de produção, impossibilitam a ação por meio de políticas cambial e comercial.” (Kohler, 2011).

Com isso, surge um dos grandes problemas da gestão fiscal municipal, que é o “sistema federal vertical” (Couto e Bellon, 2018, p. 323), no qual os subnacionais têm entre si praticamente as mesmas ferramentas para gerir suas finanças:

“Muitos sistemas federais são “verticais” e neles “o governo central frequentemente necessita que os governos constituintes transponham as políticas do governo central para leis estaduais mais específicas, administram as políticas do governo central e

adjudicam o direito do governo central” (Halberstam, 2008:145). Nestes há menos competição entre entes e um processo de maior integração — não necessariamente de cooperação. É de se esperar que governos subnacionais emulem políticas e normas do governo central, de maneira que as constituições estaduais (CEs) espelham em boa medida a federal. De fato, numa federação como a brasileira — ao menos desde a concentração promovida durante a Era Vargas a partir de 1930 —, centralizada e conforme com o modelo vertical de federalismo, as constituições estaduais tendem a mimetizar a federal. Embora não ocorra mera repetição do texto nas Cartas dos 26 estados e do Distrito Federal, encontram-se CEs muito similares à Lei Suprema do país e, conseqüentemente, em algum grau similares entre si (ainda que nem todas copiem da mesma forma o texto federal). Observe-se que as CEs foram todas elaboradas no prazo de um ano após a promulgação da Constituição Federal (CF), por sua expressa determinação e seguindo seus princípios. Por isso mesmo se esperam cartas estaduais inspiradas na federal, cujas normas são difundidas verticalmente muito mais por coerção e imitação do que por aprendizado ou competição entre estados, nos termos de Shipan e Volden (2008:841-843)” (Couto e Bellon, 2018, p. 323).

Dessa forma, os subnacionais possuem ferramentas limitadas e similares para tratar os problemas com crises fiscais. Tais crises podem derivar de má gestão, mas podem ser consequência de algum acontecimento econômico ou natural, ou uma conjunção desses fatores. No entanto, essas ferramentas de gestão fiscal são consideradas insuficientes para amparar o gestor público local em um cenário de crise fiscal sem o apoio da União.

Figura 07 – Dívida, receita e grau de endividamento do Brasil, Regiões e Estados selecionados.

Estado/Região/País	DCL (R\$ milhões)		RCL (R\$ milhões)		GRE	
	2019	2020 ¹	2019	2020 ¹	2019	2020
Alagoas	6.477	6.204	8.559	9.073	0,76	0,68
Bahia	21.527	23.353	34.526	37.050	0,62	0,63
Ceará	10.995	12.043	20.882	21.377	0,53	0,56
Maranhão	6.198	2.775	14.530	15.791	0,43	0,18
Paraíba	2.382	1.393	10.246	10.839	0,23	0,13
Pernambuco	13.258	13.222	25.340	26.472	0,52	0,50
Piauí	5.182	3.568	9.471	11.497	0,55	0,31
Rio Grande do Norte	3.255	3.027	10.178	10.527	0,32	0,29
Sergipe	3.695	3.419	8.054	8.451	0,46	0,40
Nordeste	72.896	69.004	141.785	151.078	0,51	0,46
Espirito Santo	2.223	1.555	15.833	15.102	0,14	0,10
Minas Gerais	122.689	132.082	64.068	67.286	1,91	1,96
Sudeste	564.457	584.773	298.912	301.113	1,89	1,94
Norte	15.432	11.980	63.380	73.513	0,24	0,16
Centro-Oeste	38.228	33.403	76.203	83.584	0,50	0,40
Sul	126.411	126.346	103.807	106.135	1,22	1,19
Brasil	817.425	825.506	684.087	715.423	1,19	1,15

Fonte: Elaborado pelo BNB/ETENE, com dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

Com base nos dados apresentados nas tabelas 02, 04 e na figura 07, percebe-se que o pacto federativo fez com que os estados e municípios se tornassem cada vez mais dependentes financeiramente da União, pois mais de 60% do nível de arrecadação tributária está nas mãos do Governo Federal. Além disso, percebe-se que em estados da região Sudeste e Sul possuem uma Dívida Consolidada Líquida maior que a Receita Corrente Líquida (RCL), comprovando a insuficiência das ferramentas de gestão fiscal disponíveis para os entes subnacionais.

Desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, os municípios foram alocados à condição de entes federados autônomos e independentes, porém, com isso veio um grande repasse de atribuições que antes eram executadas pelos outros entes e que agora são executadas pelos municípios. Como por exemplo, a área da saúde, que há alguns anos atrás era de responsabilidade exclusiva da União e dos Estados. Contudo, uma das grandes

dificuldades para a gestão fiscal municipal está ligada à tutela paternalista da União sobre os subnacionais, trazendo poucos avanços ao cidadão e perpetuando uma relação permissiva e pouco responsável entre os entes da Federação.

Em uma análise mais ampla, é possível relacionar a lógica paternalista permissiva do modelo federativo brasileiro com os arranjos patrimonialista e clientelista típico do período colonial no Brasil. Nesse período, a falta de impessoalidade dos governantes somou-se ao personalismo político, sendo este uma rede de relações pública privada nas quais prevalecem os “arranjos” pessoais, como o “apadrinhamento” e o “conchavo”, com o intuito de conseguir benefícios políticos.

No artigo de Ribeiro (2010), é abordado o conceito de Patrimonialismo na visão de Max Weber e traz a seguinte relação entre o autor e o conceito:

“A origem do termo “patrimonialismo” é atribuída a Max Weber, quando se volta para a análise da legitimidade das formas de poder político. Inserindo-se no seu conceito de “sistema de dominação”, o patrimonialismo equivaleria a uma forma de “dominação tradicional”, cuja “legitimidade repousa na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’).” Em contraposição à dominação racional-legal, em que a burocracia se pautar por regras universais, visando à eficiência e possuindo uma clara definição entre os funcionários e os “meios da administração”, no patrimonialismo, governantes e funcionários confundem-se com os meios da administração, beneficiando-se privadamente de seus cargos”. (Ribeiro, 2010).

Nesse sentido, a dependência existente dos subnacionais frente à União devido ao sistema federal vertical resulta em uma relação de “dominação tradicional”, incentivando os interesses pessoais entre os entes federativos, já que os recursos são limitados e conseqüentemente geram uma luta política orçamentária entre estados e municípios.

Outro modelo político perceptível na relação entre União e subnacionais é o clientelismo, sendo a União detentora do maior percentual de arrecadação tributária e conseqüentemente responsável pela distribuição e controle do orçamento público, os municípios e estados assumem uma postura de “clientes”.

Dessa forma, os incentivos que a administração pública brasileira oferece ao gestor para buscar recursos o direcionam para a luta política orçamentária, seja do próprio ente, seja do ente que está acima, mas não o incentiva a adotar medidas de eficiência de gastos nem de aumento de arrecadação.

No entanto, é preciso compreender o motivo pelo qual o federalismo no Brasil contribui negativamente para a gestão responsável das finanças públicas dos municípios. Para isso, Mendes (2020), baseado nos estudos de Singh e Plekanov (2005), apresenta uma ótima análise sobre o assunto:

Países federativos tendem a ser afetados por problemas que induzem os entes subnacionais a gastar e se endividar mais (Singh e Plekanov, 2005).

Em primeiro lugar, há um problema de “common pool”. Se for possível obter financiamento federal para custear parcial ou integralmente um projeto de interesse local, haverá incentivos para a realização de projetos que, do ponto de vista do país, têm custos superiores aos benefícios. Isso porque os contribuintes do local de execução do projeto receberão 100% do benefício e pagarão apenas uma parcela do custo.

Desde que haja espaço para demandar fundos federais para projetos locais, haverá uma disputa dos diversos estados e municípios para maximizar a absorção de fundos federais e repassar custos para todo o resto do país, financiando projetos de questionável viabilidade. Realizar grandes déficits e acumular dívidas, posteriormente pressionando por socorro, é uma forma usual de atrair mais recursos federais.

Em segundo lugar, temos o problema de restrição orçamentária fraca (“soft budget constraint”). A perspectiva ex-ante de que possa haver socorro federal em caso de crise fiscal induz os gestores locais a serem menos rigorosos com as contas públicas. Também dá aos financiadores desses governos uma garantia implícita de que podem emprestar a governos desequilibrados, pois seus créditos serão saldados pelo governo central.

A perspectiva de que uma crise fiscal em um estado ou município implica interrupção de serviços públicos essenciais torna não crível qualquer comprometimento do governo central em não socorrer um governo subnacional em dificuldade.

Em terceiro lugar, há o horizonte de curto prazo do ciclo eleitoral. Políticos preocupados apenas com a reeleição podem não internalizar os custos do endividamento de longo prazo. Estrategicamente podem jogar o custo de sua expansão fiscal para o mandato do sucessor.

Esse não é um fenômeno específico de governos subnacionais, também afetando a gestão federal. Nos governos subnacionais, contudo, o “common pool” e a “soft budget constraint” ampliam o incentivo para manipulação eleitoral do orçamento. Já nos governos centrais, o maior poder de endividamento (garantido pela existência de um Banco Central) e a possibilidade de afrouxamento monetário são instrumentos usuais de manipulação do ciclo econômico.

Em quarto lugar, há a disputa por atração de investimentos, que pode levar à guerra fiscal, que resulta em renúncia de receita e distribuição de subsídios. Do ponto de vista local, pode não haver perda de receita, pois uma empresa que não estaria ali e, portanto, não gerariam qualquer arrecadação ou emprego, pode se instalar no estado e gerar alguma receita e empregos. Do ponto de vista do país, contudo, tem-se um jogo de soma negativa, com o investimento feito no estado A representando a perda de investimento no estado B e, no agregado, perda de receita fiscal.

Também há perdas decorrentes de queda de produtividade, pela realização de investimentos longe dos centros consumidores e ampliação dos custos de transportes de insumos e produtos. Os governos locais podem, também, acabar afetados pela necessidade de fazer gastos com infraestrutura para receber o novo empreendimento. Gastos esses que podem não ser compensados pelas receitas tributárias advindas do empreendimento subsidiado. Mesmo assim pode haver incentivo eleitoral a realizar o benefício, visto que haverá geração de empregos.

Em quinto lugar há os “unfunded mandates”. Se a legislação federal cria obrigações de gastos para os estados e municípios, sem lhes transferir recursos para arcar com esses gastos, ou define regras que limitam o aumento de receita ou o controle de despesa local, os gestores de estados e municípios ficam sem instrumentos suficientes para conduzir uma política de equilíbrio orçamentário. Esse seria o caso, por exemplo, da fixação, em legislação federal, de restrições à demissão de servidores públicos, de vinculação de receitas a gastos específicos ou de pisos salariais que devem ser obedecidos pelos estados e municípios. (Mendes, 2020, pp. 14-15).

Todos os elementos abordados na citação acima são de suma importância, porém, cabe destacar os dois primeiros (common pool e restrição orçamentária fraca), a fim de justificar o motivo pelo qual os instrumentos orçamentários não são eficazes para o desenvolvimento de uma gestão fiscal responsável por parte dos municípios.

Os problemas em destaque abrem brechas para que os gestores municipais possam praticar o ato de corrupção, pois como cita o autor: “(...) A perspectiva ex-ante de que possa haver socorro federal em caso de crise fiscal induz os gestores locais a serem menos rigorosos com as contas públicas” (MENDES, 2020, p. 14). Tal fenômeno político leva a irresponsabilidade fiscal e administrativa dos subnacionais, podendo impactar na legitimidade do governo, na crença da população em seus governantes e principalmente na oferta de serviços básicos.

O Brasil é um dos países com maior índice de desigualdade social, e isso reflete tanto na população, quanto na renda per capita dos municípios. O Índice de Gini para o produto per capita dos municípios é de 0,509 e segundo dados do IBGE, no ano de 2019 a diferença dos que ganham mais para os que ganham menos foi de 33,7 vezes. Esses dados representam um cenário grave de desigualdade entre os indivíduos que residem em cidades distintas.

Segundo Albuquerque e Ramos, essa grande desigualdade gera como consequência um baixo nível de arrecadação de tributos em municípios pobres e populosos, impedindo que os gestores cumpram com suas obrigações administrativas e sociais. Dessa forma, grande parte dessas cidades se tornam dependentes da transferência de fundos do Governo Federal para o fornecimento de bens e serviços públicos.

No entanto, de acordo com Rocha (2005), apesar de ter ocorrido um aumento significativo nas transferências governamentais, isso não refletiu na melhoria dos índices sociais. Um dos motivos elencados pela autora é o problema com a focalização e a limitação dos recursos públicos. Em âmbito local, é possível reconhecer indícios de corrupção nos programas de transferências de recursos públicos do governo federal para o governo municipal. Segundo Gupta et al. (2002) e Cândido Júnior (2001), a corrupção da máquina administrativa justifica a ineficiência da alocação de recursos.

Além disso, esse modelo de superproteção da União sobre os estados, bem como a sensação geral de que o governo federal sempre estará à disposição para financiar um subnacional, leva a uma visão moral perversa e distorcida do sistema federativo. A autonomia dos municípios deveria ser compatível com o nível de responsabilidade (accountability) e os benefícios da independência

deveriam coexistir com os riscos decorrentes de caminhos errados. Dessa forma, a população e os gestores públicos locais precisam ter esses benefícios e riscos bem claros em suas mentes, para que houvesse verdadeira harmonia na relação entre os entes da federação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho apresentou como tema principal as influências dos fundamentos políticos e macroeconômicos na gestão fiscal dos municípios. Como objetivo geral, visou investigar a maneira pela qual os fundamentos macroeconômicos e o sistema político influenciam a gestão fiscal dos municípios. Para alcançar o objetivo final, a pesquisa foi elaborada em sua metodologia a partir de métodos bibliográficos e pesquisas documentais. A estrutura de pesquisa foi baseada em uma relação entre os dados coletados nas pesquisas documentais e os objetivos propostos para os resultados do trabalho.

No Brasil, a complexidade do sistema público e as crescentes demandas por serviços públicos têm demandado dos gestores municipais uma enorme capacidade administrativa, operacional e financeira. Com isso, os gestores devem ser cada vez mais responsáveis ao realizar a gestão fiscal municipal, sabendo identificar e analisar todos os fatores que influenciam nos cofres públicos municipais. Posto isto, fez-se necessário realizar uma análise histórica dos principais indicadores macroeconômicos e dos indicadores financeiros dos subnacionais. Além disso, foi necessária uma avaliação das principais influências dos arranjos políticos na administração fiscal municipal.

No que tange a relação entre os indicadores macroeconômicos e financeiros, por meio da matriz de correlação de Pearson, apresentado nesta pesquisa, foi possível compreender que, o PIB possui uma correlação positiva com a receita total, despesa total e cota parte dos subnacionais. Dessa forma, a relação positiva entre o PIB e os índices orçamentários municipais indicam que o desempenho econômico influencia positivamente a gestão fiscal municipal. Cabe ressaltar que, um aumento no PIB é capaz de gerar melhoria no desenvolvimento econômico municipal, trazendo benefícios na qualidade de vida da população.

A investigação levantada para analisar os efeitos dos arranjos políticos na administração fiscal municipal, por meio de uma análise entre o pacto federativo brasileiro e as políticas públicas orçamentárias, resultou em uma estrutura de governo que foi influenciada por diversos arranjos políticos da administração pública brasileira, e tal feito trouxe à tona o conceito de “Paternalismo Permissivo” que explica a relação da dependência financeira entre os subnacionais e a União. No entanto, a “falsa autonomia” imposta aos municípios, faz com que, o nível de responsabilidade (accountability) não seja compatível com as atribuições repassadas pelo Governo Federal aos municípios.

No entanto, sugere-se, para futuras pesquisas, uma reflexão mais profunda acerca dos estudos macroeconômicos como uma ferramenta eficaz de análise para instrumentalizar políticas de intervenção na economia e na gestão fiscal local. Além disso, se faz necessário um estudo prático sobre as influências políticas no processo de tomada de decisão dos gestores públicos dos municípios.

Por fim, esta pesquisa possibilitou a elucidação da problemática proposta para o trabalho, realizando estudos sobre os fundamentos macroeconômicos, o sistema político brasileiro e suas respectivas influências na gestão fiscal dos municípios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO DO NORDESTE. DEE – **Diário Económico ETENE**. 2020. Disponível em:

<https://www.bnb.gov.br/s482dspace/bitstream/123456789/460/1/2020_DEE_173.pdf> Acesso em: 23 de setembro de 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado **Federal**: Centro Gráfico, 1988.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerência. **Revista do Serviço Público**, 47, n. 1, p. 07-40, 2015.

CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. (2001). **Os Gastos Públicos no Brasil são Produtivos?** Planejamento e Políticas Públicas, 23.

CEOLIN, Monalisa. Pacto Federativo: o que é e o que pode mudar? **Politize**, 2019. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/o-que-e-pacto-federativo/>>. Acesso em: 16 de abril de 2021.

COLOMBO, Juliano. Orçamento público. **Verbo Jurídico**. 2015. São Paulo.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Ministro da CGU aponta os efeitos nocivos da corrupção em uma sociedade**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/ministro-da-cgu-aponta-os-efeitos-nocivos-da-corrupcao-em-uma-sociedade>>. Acesso em: 06 de abril de 2021.

COURI, Daniel Veloso et.al. Regra de Ouro no Brasil: Balanços e desafios. Brasília: Senado Federal, Instituição Fiscal Independente. **Estudo Especial** nº 5, 46 p. Abril, 2018.

SILVA, Edmara. A regra de ouro das finanças públicas: análise de cumprimento da regra na União no período de 2000 a 2017. Trabalho de conclusão de curso (Monografia) - **Universidade de Brasília**, Brasília, 2018.

DA COSTA, R. F. R., CASTELAR, L.I.M. O impacto das Transferências Constitucionais sobre os Gastos dos Municípios Brasileiros. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n.64, p.171-189, set. 2015.

DA SILVA, A. J. H. Metodologia de pesquisa: conceitos gerais. **Unicentro**, Paraná, 2015.

FACHIN, Zulmar. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. São Paulo: Método, 2008.

GAIESKI, R. J., GRANDO, T., MARTINS, V.Q., CORRÊA, S., JUNIOR, A. C. B. **O efeito da arrecadação tributária e do PIB no Índice de Desenvolvimento**

Socioeconômico (IDESE) dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, v.24, n.3, p.188-207, 2017.

GIL, A. C. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: **Atlas**, 1999.
Gupta, S., Davoodi H., Alonso-Terme, R. (2002) Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? **Economics of Governance**, 3, 23–45.

GONÇALVES, Bruno. Política fiscal, monetária e cambial: qual a diferença? **Politize**, 2017. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/politica-fiscal-monetaria-e-cambial/>>. Acesso em: 12 de abril de 2021.

HONÓRIO, Eduardo Guilherme. Análise da Dívida Consolidada (DC) e da Capacidade de Pagamento (CAPAG) dos Estados Brasileiros. Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande, **Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**, Sumé/PB, 2019.

IBGE. **IPCA** – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e>> Acesso em: 21 de setembro de 2021.

IBGE. **Produto Interno Bruto** - PIB. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>> Acesso em: 21 de setembro de 2021.

IBGE. **Desemprego**. 2021. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>> Acesso em: 21 de setembro de 2021.

IPEADATA. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>> Acesso em: 20 de setembro de 2021.

KELSEN, Hans. The Essence and Value of Democracy. **Lanham**: Rowman and Littlefield Publishers, 2013.

LEHMBRUCH, G. Liberal Corporatism and Party Government. **Comparative Political Studies**, vol. 10, n. 1, 1977.

MENDES, M. (2020) **Crise Fiscal dos Estados: 40 anos de socorros financeiros e suas causas**. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2020/08/Crise-fiscal-dos-estados_40-anos-de-socorros-financeiros-e-suas-causas.pdf> Acesso em: 20 de setembro de 2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Panorama Fiscal Brasileiro**. 2018. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/panorama-fiscal-brasileiro.pdf/>>. Acesso em: 02 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/execucao-orcamentaria-e-financeira/lei-d-e-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 01 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Regime de Recuperação Fiscal**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/ptbr/assuntos/noticias/2019/12/arquivos/apresentacao_waldery_seminario_rrf.pdf>. Acesso em: 06 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Carga Tributária no Brasil 2018. **Receita Federal**, Brasília - DF, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. 21ª ed. 1996. **Malheiros Editores**.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13ªed. São Paulo: **Malheiros**, 2003.

MUKAI, Toshio. Competências dos entes federados na Constituição de 1988. I **Seminário Nacional de Legislação e Reposição Florestal**, Rio de Janeiro, 1991.

Orçamento público: planejamento, elaboração e controle / Silvio Aparecido Crepaldi, Guilherme Simões Crepaldi . - 1. ed. - São Paulo: **Saraiva**, 2013.

REDAÇÃO REDE BRASIL ATUAL. **IBGE mostra abismo maior entre ricos e pobres**. Desigualdade cresce e assistência cai. RBA, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/10/ministro-da-cgu-aponta-os-efeitos-nocivos-da-corrupcao-em-uma-sociedade>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

Regime de Recuperação Fiscal. Disponível em: <[http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portaLapp/pages/navigationrenderer.jspx;jsessionid=bvc9vIMKSPgaQGmIW7foTt3l5mbEZpvCDuGkt0iAIRPWmLA0t0rm!1863043502?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=e912mn79y_9,%20acesso%20em%202/7/2020\);&_afLoop=15658979923350986&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=qz5s2b8vt_1](http://www.transparencia.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portaLapp/pages/navigationrenderer.jspx;jsessionid=bvc9vIMKSPgaQGmIW7foTt3l5mbEZpvCDuGkt0iAIRPWmLA0t0rm!1863043502?datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=e912mn79y_9,%20acesso%20em%202/7/2020);&_afLoop=15658979923350986&_afWindowMode=0&_afWindowId=null&_adf.ctrl-state=qz5s2b8vt_1)>. Acesso em: 01 de abril de 2021.

RICHARDSON, R. J. Pesquisa social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: **Atlas**, 2012.

Rocha, S. (2005) Impacto sobre a Pobreza dos Novos Programas Federais de Transferência de Renda. **Revista de Economia Contemporânea**, 9, 153-185.

SCHWARZ, R. (1977). Ao Vencedor as batatas. São Paulo: **Duas Cidades**.

SCHLICKMANN, Raphael. Patrimonialismo: O que é? **Politize**, 2015. Disponível em: <<https://www.politize.com.br/patrimonialismo-administracao-publica-brasil/>>. Acesso em: 05 de abril de 2021.

SCHMITTER, Philippe C. Still the Century of Corporatism? **Review of Politics**, n. 36, 1974.

SOUZA, Saulo Santos de. Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal: **ESAF**, 2006; SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA DO RIO DE JANEIRO.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**. 2020. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/regime-de-recuperacao-fiscal-rrf>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. **Painel da Regra de Ouro**. 2021. Disponível em: <<https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-da-regra-de-ouro>>. Acesso em: 20 de março de 2021.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 1999, v. 1, p.