

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

Magno Cirino Barbosa Filho

**UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (PMAT) SOBRE O ESFORÇO FISCAL DOS
MUNICÍPIOS (2000 a 2010)**

Julho 2013

MAGNO CIRINO BARBOSA FILHO

**UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (PMAT) SOBRE O ESFORÇO FISCAL DOS
MUNICÍPIOS (2000 a 2010)**

Dissertação apresentada ao Departamento de Economia em 26/07/2013, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia do Setor Público.

Julho 2013

MAGNO CIRINO BARBOSA FILHO

**UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA
ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (PMAT) SOBRE O ESFORÇO FISCAL DOS
MUNICÍPIOS (2000 a 2010)**

Apresentada em: 26 / 07 / 2013

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA:

RAFAEL TERRA DE MENEZES

VANDER MENDES LUCAS

ANA CAROLINA PEREIRA ZOGHBI

Julho 2013

DEDICATÓRIA

A Deus que permitiu esta caminhada, que me fortaleceu quando minhas forças estavam acabando e que sempre abriu uma porta quando outras insistiam em fechar. Obrigado.

À minha esposa Angelita e a meus filhos Thiago, Gabriela e Davi, que esta para nascer.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Rafael Terra de Menezes, meu orientador, por sua paciência, atenção e pela grande contribuição intelectual e profissional.

À Universidade de Brasília e à ESAF (Escola de Administração Fazendária) pela oportunidade de cursar o Mestrado em Economia do Setor Público (MESP).

Ao Banco do Brasil S.A. pela concessão da bolsa de mestrado e pelas oportunidades de crescimento profissional.

À Coordenação do MESP pela atenção, respeito e dedicação dispensada aos alunos.

À minha esposa Angelita e meus filhos Thiago, Gabriela e Davi pelo incentivo, amor, inspiração e compreensão nos vários momentos que tive que me dedicar à realização desse trabalho.

Aos meus pais, Magno e Leonete exemplos de dedicação e valores morais que conseguiram passar a mim e meus irmãos.

A meu irmão Luis Magno e sua família e às minhas irmãs Juliana e Maiana.

Aos meus companheiros de turma Jean Moreira, Hélio Morais, George Magalhães, Leonardo Zumpichiatti e Geovane Lopes pelos momentos de apoio mútuo e de descontração que ajudaram a caminhada ser mais agradável.

Barbosa, M.C.F. **UMA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA (PMAT) SOBRE O ESFORÇO FISCAL DOS MUNICÍPIOS (2000 a 2010)**. 2013. 53 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Economia. Universidade de Brasília.

RESUMO

Este trabalho busca avaliar a capacidade de obtenção de recursos tributários e o esforço fiscal de arrecadação dos municípios resultantes da participação no Programa de Modernização da Administração Municipal (PMAT). Utiliza-se o método de Efeitos Fixos para Painel de Dados, avaliando o período de 2000 a 2010. Para entender o cenário político-econômico em que os municípios estão inseridos, foi realizada uma análise do histórico fiscal recente e das mudanças institucionais, que permitiram maior controle das finanças públicas, principalmente após o plano de estabilização monetária. Examinou-se também a literatura sobre federalismo fiscal, sob a perspectiva da busca do equilíbrio federativo, considerando-se a grande desigualdade econômico-social entre os entes da federação e seus desdobramentos sobre déficits públicos persistentes e as formas de contenção desses desequilíbrios. Tendo em vista a necessidade de dotar os municípios de melhor capacidade administrativa, o BNDES, por meio de financiamentos do PMAT, visa dotar os municípios de melhor estrutura e disseminar boas práticas que melhorem a gestão eficiente e eficaz das finanças públicas municipais. Os resultados do efeito do PMAT sobre o esforço de arrecadação própria obtidos por meio do Método de Efeitos Fixos sugerem que o programa teve êxito ao aumentar a arrecadação de receitas próprias dos municípios participantes.

Palavras-chave: PMAT. Painel de Dados. Esforço Fiscal. Transferências. Dívida Pública.

ABSTRACT

This study sought to determine the capacity to obtain tax revenues and tax collection efforts of the municipalities that participated in the Program for the Modernization of Municipal Administration (PMAT). The Fixed Effects method for Panel Data is used so as to evaluate data from 2000 to 2010. In order to verify the particular political and economic scenarios municipalities are inserted in it was conducted an analysis of the recent fiscal history and of the institutional changes that allowed greater control of public finances especially after the monetary stabilization plan. Moreover, this work present an analysis of the literature on fiscal federalism from the perspective of the searching for federal balance given the vast socioeconomic inequality between subnational governments and its consequences on the grounds of persistent public deficits and tools for promoting fiscal discipline. Given the need to provide municipalities with a higher administrative capacity, the BNDES, by providing financial support through PMAT, seeks to endow the municipalities with bigger and better structure and disseminate good practices that would improve the efficient and effective management of local public finances. The results of the effect of the PMAT on the tax collection effort obtained through the Fixed Effects Method suggest that the program succeeded in increasing the collection of own revenues of the participant municipalities.

Keywords: PMAT. Panel Data. Fiscal Effort. Transfers. Public Debt.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Necessidade de Financiamento do Setor Público	16
Tabela 2 – Modelo de Transferência utilizado no Brasil (R\$ mil).....	22
Tabela 3 – Receitas Municipais no Brasil por Faixa populacional	23
Tabela 4 – Variáveis usadas na construção do banco de dados	36
Tabela 5 – Estatísticas descritivas das variáveis usadas na análise.....	38
Tabela 6 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que a Arrecadação Própria é a variável dependente.....	40
Tabela 7 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que as Receitas com ISS é a variável dependente.....	42
Tabela 8 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que as Receitas com ITBI é a variável dependente.....	43
Tabela 9 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que Receita com Taxas é a variável dependente.....	45
Tabela 10 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que a Receita com IPTU é a variável dependente.....	46

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução da Receita Tributária per capita	41
Gráfico 2 – Receita de ISS	43
Gráfico 3 – Receita de ITBI	44
Gráfico 4 – Receitas de Taxas.....	46
Gráfico 5 – Receita de IPTU	47

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO	11
2	HISTÓRICO FISCAL RECENTE	15
3	REVISÃO DA LITERATURA	20
3.1	Federalismo e Esforço Fiscal	20
3.2	Déficits Persistentes	25
3.3	Formas de Contenção de Déficits.....	28
3.4	Programa de Modernização da Administração Tributária.....	30
4	METODOLOGIA	34
5	DADOS	36
6	RESULTADOS	39
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

Analisando a história recente do Brasil percebe-se grandes transformações nas finanças públicas em relação à condução e acompanhamento da dívida pública, com avanços das instituições e da relação entre o Governo Federal, Estados e Municípios. O processo de redemocratização política iniciado no governo de João Batista Figueiredo, em 1979, com a restauração do pluripartidarismo e finalizado em 1985 com a eleição de Tancredo Neves, primeiro presidente civil em duas décadas, culminou com a nova Constituição Federal de 1988, que contemplou em seu texto um desejo de correção das distorções causadas pela reforma do sistema tributário de 1967 o qual centralizava os recursos tributários nas mãos da União e que prevaleceu até sua substituição na década de 80, período de descontrole inflacionário e dívida pública elevada em escala crescente.

A nova Constituição redefiniu o federalismo fiscal, com perda significativa de receitas tributárias pela União para estados e municípios, sem haver modificações nas responsabilidades por provisão de bens e serviços públicos. O efeito foi um rápido crescimento das despesas, especialmente em gastos com o legislativo, dentre outros, levando inclusive à criação de novos municípios e fazendo com que persistisse a necessidade de financiamento por meio da geração de dívidas, pois os gastos mantiveram-se acima da arrecadação.

Outra mudança institucional significativa foi lograda com a estabilização monetária através da Lei 8.880 de 27 de maio de 1994 (que definia o Plano Real). Com a estabilidade monetária seria permitido fazer o que o que não era possível em tempos de inflação descontrolada, ou seja, um planejamento e um controle financeiro de forma a reduzir o déficit fiscal, imperativo para garantir a sustentabilidade econômica nos três níveis de governo. Ao mesmo tempo, expunha a necessidade de melhoria da administração pública do orçamento, prejudicada pela elevada taxa de juros real e pelo fim das receitas inflacionárias, que aumentavam as despesas reais dos governos. Naquele cenário, era necessário combater os *déficits* estratosféricos e ascendentes principalmente nos estados pelas suas altas capacidades de gerarem dívidas, potencializadas por operações junto aos bancos estaduais, dos quais eram controladores.

O novo federalismo impôs ao governo federal grandes desafios para a manutenção da estabilidade, o principal deles se dava na persistência dos aumentos de gastos dos governos subnacionais¹, que anulava toda a política de austeridade da União.

Naquele momento, primeiros anos após a estabilização econômica, como bem destacou Santos (2009), várias ações seguiram no sentido de dar maior transparência, bem como disciplinar a administração pública².

Na década de 90, outros países também adotaram medidas de restrição fiscal e disciplinamento da gestão dos recursos públicos. Segundo Kennedy e Robbins (2001, apud Lima (2002)), os tipos de regras mais comuns foram as que impunham limites para endividamento e para os resultados fiscais. O Tratado de Maastricht assinado em 1992 por alguns países da União Europeia estabelecendo um critério para adesão àquela comunidade, limitava o teto da dívida pública em 60%, e o *déficit* nominal em 3%, ambos como proporção do PIB de cada país (Lima, 2002). Esta imposição poderia ser interpretada como a impossibilidade de os governos, na ausência de autorregulação, comportarem-se com irresponsabilidade fiscal. Após o ingresso dos países nesse tratado, seriam assinados os Pactos pela Estabilidade e Crescimento (*Stability and Growth Pact – SGP*). Buscava-se, assim, evitar que o alto endividamento favorecesse a inflação, como já se havia observado por meio de evidências empíricas dos anos 20 e 30 [Dornbush (1996); Hagen e Eichen (1996), apud Lima (2002)].

Outro exemplo de disciplinamento fiscal do setor público foi o *Budget Enforcement Act (BEA)* de 1990, implantado pelos Estados Unidos da América, o qual passou a controlar gastos e receitas em substituição ao controle de metas de *déficit*. Limitou os gastos anuais e proibiu a legislação de novos gastos sem apresentação de uma fonte de financiamento, método conhecido por “*Pay-as-you-go*” (Kennedy; Robbins, 2001 apud Lima, 2002).

Destaca-se também na literatura o exemplo da Nova Zelândia que, em conjunto com os dois casos citados, anteriormente, são os que mais influenciaram o desenvolvimento pelo Brasil da Lei de Responsabilidade Fiscal. O *Fiscal Responsibility Act (FRA)* de 1994 adotado pela Nova Zelândia tem como objetivo a transparência e publicidade das contas públicas.

Ter-Minassian (1997) chama a atenção para a relação entre esferas de governos, afirmando que o crescimento das dívidas dos governos subnacionais, em geral, é promovido

¹ Para facilitar utiliza-se o termo subnacionais quando nos referirmos a estados e municípios.

² Tais como “a instituição específica de regras para as compras públicas em 1993, com a Lei de Licitações, visando promover maior economicidade e controle na aquisição de bens, materiais e serviços; a Reforma Administrativa de 1998, com a inserção do princípio da eficiência, que remete a um estado mais produtivo, e em 2000 pela implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), com o objetivo de normatizar e conduzir as finanças governamentais ao equilíbrio fiscal” (Santos, 2009).

ou facilitado pela ausência de controle ou limite para o endividamento. O controle de endividamento do governo central sob os subnacionais tende a ser menor em países com pouca disciplina fiscal. Por outro lado, em países desenvolvidos, a disciplina e a transparência são reforçadas pelo sistema financeiro que pode conceder empréstimos aos governos subnacionais, impondo naturalmente uma disciplina de mercado. A autora faz um estudo no qual analisa vários países e o tipo de controle fiscal utilizado, dividindo-os em quatro categorias caracterizadas por: 1) dependência única ou principal da disciplina de mercado; 2) cooperação de diferentes níveis de governo na elaboração e implementação de controles da dívida; 3) regras baseadas em controles; e 4) controles administrativos.

Ter-Minassian (1997) argumenta que gastos excessivos por parte dos governos subnacionais podem provocar pressões inflacionárias, aumentando a demanda em um momento em que o governo federal buscava restringi-la. Tais pressões podem, inclusive, interferir na Balança de Pagamento por meio da valorização real da moeda reforçada pelo aumento no influxo de capitais externos, buscando explorar altas taxas de juros da dívida pública e, assim, levar ao aumento das importações.

Gomes e MacDowell (2000) avaliam os efeitos da descentralização fiscal promovida a partir de 1984 com a proliferação das pequenas cidades. À época existiam 4.102 municípios, enquanto mais 1.405 municípios foram criados até 1997, ou seja, um crescimento de 34,3%. Deste total, nada mais que 1329 (94,5%) tinham menos de 20 mil habitantes, alterando significativamente a composição dos municípios. Dentre os municípios brasileiros 25,4% tem população de até 5mil habitantes; 50% tem até 10 mil habitantes e 75% tem até 20 mil habitantes. O estudo destaca também que havia sido quase ínfima a criação de municípios nos 20 anos anteriores a 1984. Os autores concluem que: 1) o aumento das transferências dos grandes para os pequenos municípios e entre regiões desestimula a economia; 2) pequena parte da população é beneficiada em detrimento de grande parcela dos médios e grandes municípios; e 3) aumentou-se assim os gastos do setor público global reduzindo gastos com investimentos.

Como se pode perceber as grandes mudanças institucionais ocorridas na década de 90, foi o grande fator que culminou com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e é neste contexto que o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES) criou o Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), que consiste em uma ferramenta para dotar os municípios de maior capacidade para enfrentar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. O intuito desse programa era ajudar a esfera de governo municipal a

melhor explorar suas receitas próprias e diminuir sua dependência das transferências dos estados e da União.

Analisar, portanto, se o propósito principal do programa PMAT foi atingido, isto é, se aumentou o esforço fiscal dos municípios participantes é o objetivo deste trabalho.

Dividido em sete seções, apresenta a introdução na primeira seção. Na segunda é feita uma análise do histórico fiscal recente do Brasil. Na terceira faz-se uma revisão da literatura sobre federalismo e esforço fiscal; sobre os déficits persistentes e sobre as formas de contenção dos déficits e instituições orçamentárias. Na quarta é apresentada a metodologia. Na quinta são apresentados os dados e na sexta relatam-se as descrições dos resultados encontrados. As considerações finais descrevem de forma conclusiva o resultado da avaliação do PMAT.

2 HISTÓRICO FISCAL RECENTE

No início da década de 70, a exemplo da União, Estados e Municípios passaram a captar recursos no exterior através de empréstimos e financiamentos com a garantia da União. Este tipo de comportamento foi percebido em vários países da Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), com rápido crescimento da dívida pública nas décadas 70 e 80 e com as instabilidades externas a situação agravou-se, gerando inadimplência a níveis elevados junto aos credores (Alesina; Perotti, 1996). Naquele contexto era provável a intervenção do Governo Federal. Cabe destacar que até então não havia nenhuma política que determinasse um limite para o endividamento público nem previsão de penalidade que coibisse atos oportunistas de gestores públicos. Assim, a Lei 7614/87 regulamentada pelo Voto CMN 340/97 concedeu nova linha de crédito a estados e municípios. Mesmo com o aumento de receitas determinado pela nova Constituição (de 1988) a situação de estados e municípios ainda persistia com déficits fiscais crescentes.

Nos anos seguintes ao Plano Real verificou-se resultado primário negativo em todos os níveis de governo, principalmente em decorrência das perdas das receitas inflacionárias, o que obrigou os administradores a buscarem outras receitas de forma a reequilibrar seus orçamentos.

Entre 1994 e 1997 percebe-se no resultado primário de estados e municípios uma situação pior do que a do governo federal. Mas 1995 e 1997 houve uma elevação persistente do déficit primário dos entes subnacionais. O déficit operacional se reduziu devido à redução das despesas com juros, mas logo voltou a crescer em 1997, ano em que as despesas com juros reais desses governos alcançaram 1,5% do PIB, mesmo nível das despesas com juros reais do governo federal.

Segundo Giambiagi e Gigolon (1999), uma consequência dos déficits fiscais elevados dos estados e municípios foi o crescimento da dívida líquida, que aumentou ininterruptamente de 5,8% do PIB em 1989 para 14,4% em 1998, e inclusive com aumento da participação da dívida não-monetária, passando de 15% em 1989 para uma média de 39% entre 1995 e 1998.

A tabela seguinte aponta para a necessidade de financiamento do Setor Público com o fluxo médio das variáveis: Déficit Operacional, Despesas com juros e Déficit Primário nos

períodos de 1990-1994 e 1995-1998³. Outro fato que se observa foi a diminuição da participação dos estados e dos municípios no resultado operacional global, devido ao aumento dos juros reais do governo federal.

Tabela 1 – Necessidade de Financiamento do Setor Público

<i>Itens</i>	<i>Médias Anuais (% do PIB)</i>		<i>1990-1994/1995-1998</i>		
	<i>1990-1994 (A)</i>	<i>1990-1998 (B)</i>	<i>(B)-(A)</i>	<i>Decomp. I</i>	<i>Decomp. II</i>
Déficit Operacional	0,0	5,2	5,2	100,0	
Governo Federal	-0,5	2,6	3,2	61,2	
Estados e Municípios	0,3	2,1	1,8	35,3	
Empresas Estatais	0,3	0,5	0,2	3,5	
Despesas com Juros Reais	2,8	5,0	2,2	42,1	100,0
Governo Federal	1,0	2,9	1,9	37,0	88,0
Estados e Municípios	0,9	1,7	0,8	15,1	35,8
Empresas Estatais	1,0	0,4	-0,5	-10,0	-23,8
Déficit Primário	-2,8	0,2	3,0	57,9	100,0
Governo Federal	-1,5	-0,3	1,3	24,2	41,8
Estados e Municípios	-0,6	0,4	1,1	20,3	35,0
Empresas Estatais	-0,6	0,1	0,7	13,5	23,3

Fonte: Banco Central (apud GIAMBIAGI, 2002)

Como se observa na Tabela 1 no período de 1990-1994 e 1995-1997, a crise financeira dos estados e municípios contribuiu com 46% da deterioração do resultado operacional e 35% da deterioração do resultado primário.

Verifica-se uma deterioração do resultado primário que apresentava um superávit de 2,8% do PIB para um déficit de 0,2% comprometendo o resultado operacional que saiu de uma situação de equilíbrio para uma de déficit de 5,2% do PIB.

A Lei 8727/93 estabeleceu diretrizes para a consolidação e reescalonamento, pela União, de dívidas internas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, refinanciando o saldo devedor em 30 de junho de 1993 de todas as operações de crédito interno contratadas até 30 de setembro de 1991. Com a Resolução 2.008 de 1993 foram redefinidas as regras para o contingenciamento de crédito ao setor público e autorizada a criação de um sistema de registro de operações para as administrações nas três esferas. Posteriormente as Resoluções 2.444 e 2.461 de 1997 redefiniram regras para o

³ Giambiagi observa que o resultado primário dos governos subnacionais teve uma melhora em relação ao ano anterior em função, possivelmente, do reflexo das renegociações das dívidas.

contingenciamento do crédito ao setor público e estabeleceram limites para realização de operações de endividamento.

A Lei nº 9.496, de 11 de Setembro de 1997 autorizou a União a assumir a dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, além de outras dívidas autorizadas pelo Senado Federal, entre elas aquelas assumidas a partir do Voto 162/95. A partir daí passou-se a vincular metas ou compromissos com o Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal baseados em indicadores fiscais como a relação Dívida Financeira em relação à Receita Líquida Real – RLR, Resultado Primário, Despesas com Funcionalismo Público, Reforma Administrativa e Patrimonial, Despesas com investimento em relação a RLR dentre outros. Esta lei foi estendida aos municípios com a Medida Provisória 2.118 e suas reedições. Destaca-se, porém, que os municípios ficaram obrigados a cumprir apenas metas de gastos com pessoal e a criação de fundos de aposentadorias e pensões para pagamento de pessoal inativo.

As cifras envolvidas no socorro aos entes subnacionais à época totalizaram R\$ 103 bilhões, incluindo gastos necessários à privatização e extinção de bancos estaduais (Nascimento; Debus, 2002). Tal fato evidenciou a necessidade de maior acompanhamento e melhor gestão dos níveis inferiores de governo, pois o montante incorporado ao estoque da dívida da União foi superior a 11% do PIB. Esta operação saneou mais de 77,9% da dívida líquida dos Estados e Municípios.⁴ Assim, a mesma lei que autorizou o refinanciamento dos Estados e municípios, também fixou metas para a dívida financeira, o resultado primário, as despesas de pessoal, os investimentos, a arrecadação de receitas próprias e a privatização. Como garantia do cumprimento dessas obrigações e metas foi estabelecida a vinculação de receitas próprias e dos repasses do FPE, em caso de inadimplência. Passou a existir, também, um limite para emissão de nova dívida, autorizada apenas se a dívida financeira do ente for menor que a receita líquida real anual. E ainda ficou definida uma pena, ou seja, aumento dos juros em caso de descumprimento das metas para níveis correspondentes ao custo de captação da dívida mobiliária federal mais 1% a.a além do comprometimento da receita líquida real com encargos em 4 pontos percentuais.

Outra Resolução 78/98, desta vez do Senado Federal, dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Já a Resolução 40, de 2001, do Senado Federal, dispõe sobre os limites

⁴ Valores de Dezembro de 1998.

globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal, determinando um limite de 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) para Dívida Pública, e de 60% de gastos com pessoal.

A Resolução 43 de 2001 do Senado Federal dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização. Tal resolução estabelece limites: de 16% da RCL para operações de crédito no exercício fiscal; de 11,5% da RCL para pagamento de serviços da dívida; de 7% da RCL referentes à Antecipação de Receitas Orçamentárias (ARO) e o de 22% da RCL sobre Garantias.

Os avanços na legislação permitiram um maior aperfeiçoamento das instituições uma vez que buscou limitar a capacidade de endividamento dos governos subnacionais, visando a um não comprometimento da estabilização econômica nacional.

O ponto alto dos aperfeiçoamentos e fortalecimento das instituições sobre a gestão pública foi consolidado com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 que regulamentou a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), que em seu Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelas três esferas de governo: Federal, Estadual e Municipal. Em particular, a LRF atendeu às prescrições do artigo 163 da CF de 1988.

A Lei anterior a de número nº 4.320/64 que normatizava as finanças públicas no País datava de 1964, mas esta não foi substituída nem revogada pela LRF, mesmo já existindo uma determinação na CF de uma nova lei complementar.

A LRF atende também ao artigo 169 da Carta Magna, que determina o estabelecimento de limites para as despesas com pessoal ativo e inativo da União a partir de Lei Complementar revogando assim a Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, a chamada Lei Camata II (artigo 75 da LRF).

A LRF atende ainda à prescrição do artigo 165 da Constituição, mais precisamente o inciso II do parágrafo 9º, que estabelece que caberia à Lei Complementar determinar as normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de Fundos.

Outro destaque foi contido no artigo 68. Neste a LRF atende à prescrição do artigo 250 da Constituição de 1988, que determina a autorização, por parte da União, para constituir fundos integrados por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei, que disporá sobre a natureza e administração destes, com o objetivo de assegurar recursos para pagamento

de benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição a outras arrecadações.

A LRF assume, então, um papel central nas mudanças promovidas para sanear as finanças públicas estaduais e locais. No caso das finanças locais, objeto desse estudo, a lei estabelece que o município institua a cobrança de todos os tributos sob sua competência. Define um teto de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para gasto com Pessoal. Estabelece também que isenções tributárias não prejudiquem o resultado fiscal. Para tanto, a cada isenção realizada, é necessária a indicação de uma contrapartida de receita. Como bem acentua Orair (2010) o efeito prático da LRF foi mais expressivo no lado do controle da despesa do que sobre o esforço fiscal de arrecadação de impostos.

O artigo 35 da LRF veta a prática de refinanciamento, ou mesmo a postergação de dívidas contratadas por entes públicos e, com isso, busca-se o ajuste fiscal nas contas públicas obrigatoriamente em todo o território nacional.

Com a LRF ficou mais evidente o processo orçamentário, pois estabeleceu uma sinergia entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O processo começa com o PPA (Plano Plurianual), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. A definição de metas e prioridades está contida no Anexo de Metas Fiscais da LDO, e versa sobre o resultado primário, nominal, dívida pública, receitas e despesas para os exercícios correntes e para os dois seguintes. Exige também detalhamento de riscos fiscais e objetivos macroeconômicos. Seguindo a sequência tem-se a LOA que estabelece de forma mais pormenorizada as Receitas e Despesas, desde que compatíveis com as metas estabelecidas no PPA e com as metas fiscais da LDO. Esta relação obrigatória entre os três pilares orçamentários pode ser creditada à LRF.

A LRF passa a regular o controle das Dívidas, inclusive impondo limites à criação de despesas permanentes; regula as operações de crédito; gastos com pessoal, mas também aborda gastos em anos eleitorais, previsão de receitas, transferências, determina a transparência com o envio de dados para STN, e ainda estabelece penalidades para os descumprimentos.

3 REVISÃO DA LITERATURA

3.1 Federalismo e Esforço Fiscal

As grandes disparidades socioeconômicas no Brasil, país de dimensões continentais, se refletem em grandes diferenças na base de financiamento e conseqüentemente na capacidade de financiamento dos entes federados, o que torna o Federalismo brasileiro um tema mais complexo. Nesta seção não é feita uma análise da Teoria do Federalismo como um todo. Interessa aqui avaliar quais fatores determinam a grande dependência de transferências intergovernamentais por parte dos municípios, inclusive com base no referencial teórico, que leva em conta princípios de eficiência da arrecadação.

A análise da teoria normativa do federalismo sugere como diretriz que os governos descentralizados tributem apenas em bases imóveis, evitando o deslocamento de fatores e de atividades econômicas em função de vantagens oferecidas localmente.⁵ Assim, os municípios têm como principais fontes de receitas cobrança de IPTU, ISS, ITBI, Taxas, dentre outros. Oates (1999) também ressalta que impostos sobre fatores com grande mobilidade são indicados para serem cobrados por governos centrais. Já impostos para fatores sem mobilidade são apropriados para governos locais.

Outra grande fonte de receita orçamentária são as transferências intergovernamentais, instrumento fiscal utilizado nos sistemas federativos cuja adoção seria uma forma de corrigir falhas e reduzir imperfeições do próprio sistema, de forma a dotar os entes federados com condições para exercer suas competências. Oates (1977) aponta três fatores que justificariam as transferências: externalidades, compensações e redistribuição de renda. A externalidade está vinculada a custos e benefícios gerados por efeitos positivo ou negativo criados por uma jurisdição sobre outras. A compensação se dá em função do modelo de arrecadação onde alguns impostos, por questão de eficiência, só podem ser arrecadados por outros níveis de governos, seja ele estadual ou central. A redistribuição de renda é vinculada diretamente no sentido de corrigir diferenças quanto ao nível de desenvolvimento da atividade econômica, principal justificativa ou, pelo menos a que mais se destaca, realçada pelo grande abismo social característico da sociedade brasileira.

⁵ Ver Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972).

Ter-Minassian (1997, p.11 apud Silva 2005) propõe um modelo para operacionalização das transferências, que pode ser feita a rigor pela combinação de diversos instrumentos, com duas vertentes principais: cotas (*revenue sharing*) e concessões. A primeira vertente é determinada por dispositivos constitucionais ou leis associadas a determinados impostos ou vinculados a um fundo público composto por fontes tributárias diversificadas, cuja finalidade pode ser tanto compensatória quanto distributiva. A finalidade compensatória tem como objetivo o repasse de devolução de recursos de uma base tributária específica arrecadados em sua jurisdição, ainda que a responsabilidade pela sua execução não tenha sido do governo local. Já a finalidade redistributiva prevê repasses em relação inversamente proporcional à renda e diretamente proporcional à população e aos indicadores de carência relacionados à disponibilidade de bens públicos ou meritórios. Em relação às concessões (segunda vertente), estas seriam vinculadas à execução de determinadas políticas públicas.

O Senado Federal (2011, p.11) utiliza a metodologia que classifica as transferências com base em sua origem normativa, descrevendo a forma de repasse em três tipos: transferências constitucionais, transferências voluntárias e transferências legais. As transferências constitucionais consistem nos recursos e nos montantes a serem distribuídos entre cada ente da federação definidos em lei ou na constituição. As transferências voluntárias se dão a título de cooperação ou assistência financeira, desde que não decorra de determinações previstas na constituição ou em lei. Já as transferências legais são reguladas por leis específicas que determinam a forma de habilitação, transferência, aplicação de recursos e prestação de contas. Esta mesma metodologia é utilizada pelo Tribunal de Conta da União (TCU).

Cabe esclarecer, no entanto, que há outro tipo de classificação das transferências, muito utilizada na literatura, e que se dá pela forma como o recurso pode ser utilizado. Por este critério, as transferências se dividem em dois tipos: condicionadas (vinculadas) e incondicionadas (livres). De forma bem intuitiva, verifica-se que as transferências condicionadas vinculam o valor recebido a um fim específico, previamente determinado. Já no caso das transferências incondicionadas, as unidades beneficiárias têm autonomia para administrar os recursos recebidos.

Tabela 2 – Modelo de Transferência utilizado no Brasil (R\$ mil)

DISCRIMINAÇÃO	Propósito Geral (Incondicional)	Propósito Específico (condicional)
Transferências Correntes	X	x
Transferências Intergovernamentais	X	x
Transferências da União para os Estados	X	x
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do DF – FPE	X	
Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS		x
Transferências de Recursos do Fundo Nacional Des. Educação - FNDE		x
Transferências de Recursos do FUNDEB		x
Demais Transferências da União	X	x
Transferências da União para os Municípios	X	x
Cota-Parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM	X	
Transferência de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS		X
Transferências de Recursos do FUNDEF	X	X
Transferências de Recursos do Fundo Nacional Des. Educação - FNDE		X
Demais Transferências da União	X	X
Transferências dos Estados para os Municípios	X	
Cota-Parte do ICMS	X	
Cota-Parte do IPVA	X	
Transferências de Recursos do FUNDEB	X	
Outras Transferências dos Estados	X	
Demais Transferências Intergovernamentais (*)	X	X
Demais Transferências Correntes (**)	X	

Fonte: MF/STN. Elaboração Própria

(*) Inclui as transferências dos municípios para estados /União; as transferências dos estados para a União e aquelas efetuadas por meio de convênio.

(**) Inclui as transferências da sociedade (setor privado) para as esferas de governo.

A Tabela 2 mostra um quadro resumido do modelo utilizado atualmente no Brasil, onde há uma clara predominância de transferências com o Propósito Geral (incondicional) previstas em lei, e a maioria com previsão constitucional. As principais transferências provenientes de Fundos para partição de receitas são FPM e FPE, representando transferência da União para municípios e estados, respectivamente. Já a Partilha de Tributos Estaduais tem predominância do ICMS e IPVA. A predominância das transferências são recursos inconstitucionais, ou seja, com livre administração.

Assim como observou Oates (1999) existem correntes de pensamento contrárias à equalização fiscal via transferências argumentando que esta ajuda poderia desestimular o desenvolvimento das regiões mais pobres. Tal debate também sugere que o federalismo brasileiro esteja indo na mesma direção, ou seja, que transferências verticais diminuiriam os incentivos para a busca de receitas próprias, já que a principal fonte de transferências, que consiste no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), não estaria vinculado a nenhum

índice de eficiência e sim a critérios populacionais, beneficiando proporcionalmente os menores municípios. Argumentam que o modelo atual de transferências gera dois problemas. O primeiro seria a iniquidade, e o segundo consiste na ineficiência, pois o atual modelo, seguindo o mesmo raciocínio, não incentivaria os gestores municipais a buscarem uma solução via aumento das receitas próprias.

A solução para alguns autores seria incorporar indicadores de eficiência fiscal que servissem como referência tanto para a equalização das receitas entre os municípios como para aumentar o esforço fiscal dos municípios de forma a discriminar de forma mais eficaz aqueles sem capacidade de arrecadação – e que, portanto, necessitam de transferências – daqueles que, com a adoção de melhorias tecnológicas e institucionais, poderiam alcançar um nível adequado de arrecadação.

No entanto, segundo Petchey e Levitchenkova (2007) os indicadores utilizados para mensurar a necessidade fiscal são endógenos ao modelo, de modo que os entes subnacionais podem adotar estratégias de comportamento para se beneficiar das fórmulas de distribuição.

Tabela 3 – Receitas Municipais no Brasil por Faixa populacional

Grupos de Municípios (Pop. x1000)	Nomenclatura	No Municípios	Rec. Orçamentária	Rec. Correntes	Rec. Tributária	%	Rec. Transf. Constitucionais	%
0 a 5	Muito Pequenos	1224	3.410.301,41	3.591.609,01	144.398,37	4,02	2.213.008,23	61,62
5 a 10		1097	1996210,99	2.059.447,67	118.353,48	5,75	1.139.077,65	55,31
10 a 20		1302	1972982,34	2.029.062,69	122.668,85	6,05	1.126.987,51	55,54
20 a 50	Médios	980	1.416.649,80	1.462.968,91	130.867,13	8,95	719.105,94	49,15
50 a 100		309	435.617,24	446.535,81	53.449,34	11,97	194.194,97	43,49
100 a 500	Grandes	234	390.892,58	398.418,18	73.668,64	18,49	126.802,15	31,83
500 a 1000	Muito Grandes	23	38.670,49	38.581,29	8.784,45	22,77	10.752,96	27,87
1000		395	26.585,85	25.899,05	8.162,08	31,52	63.95,57	24,69

Fontes: Elaboração própria. Convenção adotada pelo autor

Blanco (1998) analisa a dependência dos municípios em relação às transferências, a qual atribui a falta de contrapartidas objetivas que induzissem a um maior esforço fiscal. Para o autor, há uma falta de vinculação entre custo (tributo) e os benefícios da provisão de bens públicos locais. Por não serem as transferências receitas provenientes de impostos locais, pagos diretamente pela própria população, que seria beneficiária dos recursos, haveria por parte dos contribuintes certo desinteresse no controle fiscal do governo, abrindo espaço para ações irresponsáveis de prefeitos e governadores. Esse efeito, conhecido na literatura como

*flypaper effect*⁶, foi percebido no trabalho de Blanco e Carvalho (2000) que após analisar uma amostra com 3.500 municípios brasileiros em 1996 encontrou evidências deste efeito nas finanças públicas municipais.

Orair (2010), também, ao avaliar os efeitos negativos causados pelas transferências no esforço fiscal dos municípios, faz uma análise detalhada destes com a construção de dados em painel das finanças municipais entre 2000 e 2009. O autor propõe a utilização de um indicador para estimar o potencial de arrecadação dos municípios, considerando suas peculiaridades socioeconômicas. Este indicador que serviria de referência para a equalização de receitas entre os municípios em função do aumento do esforço fiscal, em substituição à vinculação das transferências apenas considera o número de habitantes, tendo como resultado dois objetivos: 1) Garantir a autonomia financeira local e 2) Induzir maior responsabilidade fiscal.

Petchey (2008) faz uma análise da teoria da equalização e eficiência da alocação espacial e conclui que seria necessário um sistema ótimo de transferência inter-regional para corrigir vários tipos de externalidades, como fatores relacionados à mobilidade e decisões locais. O autor conclui que esquemas de equalização que levam em conta necessidades de receitas e despesas regionais criam certo padrão de transferência, mas perdem em eficiência fiscal da região. Ele cita o caso do Canadá que considera somente o modelo de equalização de renda. Outros países como Japão buscam equalizar diferenças do custo de provisão de serviços pelas unidades subnacionais, levando em conta fatores como geografia, estrutura da indústria e dispersão da população dentre outros.

Outro autor, Dahlby (2008, apud Orair, 2010, p.10) observa que para avaliar a magnitude da capacidade fiscal de um ente da federação deve-se considerar não apenas seu tamanho absoluto e relativo, mas também a sensibilidade de suas bases tributárias a variações na tributação em comparação com outros entes do mesmo nível de governo.

Dada a complexidade política e também as dificuldades para implementação de mudanças legais com relação às políticas de equalização de receitas, o caminho utilizado pelo governo federal no sentido de dotar os municípios de maiores condições administrativa se deu através do financiamento da modernização da administração tributária por meio do PMAT. A estratégia do Governo Federal parece ter sido acertada, pois ao mesmo tempo em que tornou a legislação menos tolerante a gastos sem a devida provisão de receitas, apontou um caminho de divulgação de boas práticas na utilização de tecnologia e técnicas de gestão. A parceria

⁶ Flypaper Effect é descrito como uma expansão das despesas municipais em valores maiores do que seria obtido com um aumento da renda dos contribuintes locais. Ver Gramlich (1977), Ficher (1982) e Wycoff (1991).

com os três principais bancos federais no âmbito do PMAT (Banco do Brasil, Banco Nacional de Desenvolvimento Social - BNDES, e Caixa Econômica Federal) deve ter favorecido certa capilaridade e atuação dos profissionais de suas redes de agências.

3.2 Déficits Persistentes

A análise dos déficits persistentes com base nas principais correntes teóricas vigentes sobre esta questão se faz necessária para tentar entender o contexto em que se encontrava o Brasil em relação aos demais países.

O crescimento da dívida pública, ocorrido de forma mais acelerada a partir da década de 70, foi o motivo de diversos estudos que se preocupam não só com os déficits no curto prazo, mas com déficits persistentes de países. Por analogia tenta-se ampliar a visão para estados e municípios, pois neste período os estados e municípios passaram também a captar recursos no exterior. No entanto cabe esclarecer que, mesmo a União e os entes subnacionais apresentando uma tendência comum de crescimento acelerado de suas dívidas naquele momento, a finalidade para uso dos recursos se distinguiriam, pois à União era permitido um maior endividamento por ser responsável por políticas macroeconômicas conjunturais e, portanto, esta poderia se endividar a fim de realizar políticas anticíclicas em momento de crises externas. Já estados e municípios poderiam se endividar por outras razões, mas estas não justificariam a persistência dos déficits, a não ser pela possibilidade de repassar à União o ônus futuro da dívida presente. Essa possibilidade, alvo de comentário mais adiante, tem efeito importante sobre o equilíbrio fiscal.

O trabalho de Alesina e Perotti (1996) buscou justamente responder a duas questões principais relativas aos déficits persistentes em alguns países da OECD, que acumularam dívidas mais fortemente a partir da década de 70. As perguntas para as quais teria que ser encontrada uma resposta eram: a) Por que certos países da OECD acumularam grandes dívidas? b) Por que estes desequilíbrios orçamentários aconteceram na década de 70 e não antes?

Ao buscar uma resposta para esta situação tenta-se entender um pouco mais sobre a situação do Brasil naquele momento. A revisão da literatura sobre o tema servirá para aclarar, se não todos, mas boa parte do comportamento dos governantes também na atualidade em todos os níveis de governo.

De início, ficou bastante claro que só argumentos econômicos não explicariam por si só a diferença do percentual das dívidas/PIB. Eles acreditam que a análise de fatores políticos

institucionais seria crucial para entender o déficit orçamentário. Tal tese se torna mais sustentável quando se comparou economias relativamente similares, mas com instituições completamente diferentes.

A análise de Alesina e Perotti (1996) começa fazendo uma revisão da teoria de “*tax smoothing*” desenvolvida por Barro (1979), que justificaria déficits e superávits em função do comportamento dos gastos públicos frente aos choques inesperados. Neste modelo, recessões econômicas nacionais e regionais reduziriam a renda nacional e a arrecadação, levando aos déficits. No entanto o modelo de Barro seria frágil, de acordo com Alesina e Perotti (op.cit), pois os resultados fiscais dos países analisados certamente foram influenciados por outros fatores além dos econômicos. Mas este modelo serviu de *benchmark* para a literatura sobre déficits públicos, a qual incorporou ao modelo falhas sobre a tomada de decisões com relação à administração pública. Em seguida, os autores tentam responder questões iniciais com base na literatura pós-Barro (1979) na seguinte ordem: “ilusão fiscal”; “conflito distributivo e guerra de desgaste”; “utilização estratégica da dívida para comprometer governos futuros”; “redistribuição intergeracional”; “interesse distribuído geograficamente” e “Instituições Orçamentárias”.

O texto segue sua busca por respostas analisando a teoria da Ilusão Fiscal. De acordo com ela predomina a informação imperfeita e parte-se do pressuposto que o eleitor não consegue entender o orçamento, tendendo a superestimar os benefícios presentes e subestimar os encargos futuros, situação bastante explorada por políticos oportunistas. Contudo ressalta que pode ocorrer simplesmente erro de previsão do eleitor, o que não pode ser confundido com a situação de ilusão fiscal, pois o erro pode ser para mais ou para menos, já no caso da ilusão fiscal o viés persistente se dá sempre subestimando a carga tributária. Isto posto, ainda não é possível responder as duas perguntas iniciais, pois assim como a teoria da *Tax Smoothing*, nada vincula déficits persistentes a uma época específica e nem a locais específicos, sendo ambas explicativas de contextos mais abrangentes.

Outra importante teoria é a “conflito distributivo e guerra de desgaste”, a qual analisa o conflito entre partidos políticos ou grupos sociais que influenciam ao mesmo tempo decisões políticas, mostrando divergências dentro de uma mesma coalisão. Essa teoria foi proposta por Alesina e Drazen (1991, apud Alesina; Perotti, 1996) e descreve o ajuste fiscal realizado tardiamente em função da indefinição de quem deveria arcar com o fardo da situação fiscal. No caso específico da economia mundial vivida no início da década de 70, o choque do Petróleo gerou acúmulo de dívida, agravado para países com governos de coalisão,

o que poderia ter gerado o sobre-endividamento naquela década e que teve o ajuste postergado de forma a evitar prejuízos políticos imediatos.

A “utilização estratégica da dívida para comprometer governos futuros” também tenta explicar as questões inicialmente postas supondo por simplicidade um cenário com dois partidos, possuindo diferentes preferências e que buscassem sucesso na eleição. Desta forma, seguindo suas preferências, o endividamento poderia comprometer o futuro governo, engessando parte do orçamento. Este modelo conclui que mudanças frequentes de poder em um cenário altamente polarizado conduziriam a um endividamento maior. Tal hipótese poderia responder, em grande parte, as duas perguntas (não forma definitiva), inclusive no contexto de estados e municípios, onde a polarização política é a regra.

A quinta teoria para ocorrência de déficits persistentes é denominada “Redistribuição Intergeracional”, que se baseia na ideia do “egoísmo” intergeracional. Tal teoria é desenvolvida por Cukierman e Meltzer (1989, apud Alesina; Perotti, 1996) considerando um cenário entre ricos e pobres. Os autores afirmam que o pobre teria preferências por dívidas e o rico seria indiferente. Nesta situação, haveria um cenário propício para aumento de dívida. Esta teoria não explica o porquê dos déficits persistentes terem ocorrido agora e nem por que se deu em diferentes países.

A outra teoria sobre a ocorrência de déficits persistentes se refere ao “Interesse Distribuído Geograficamente”. Nesta teoria, Weingast, Shepsle e Johnsen [1961, apud Alesina; Perotti (1996)] ressaltam uma realidade federativa com recursos provenientes de um fundo comum administrado pelo governo central. Os agentes desconsideram o real custo de arrecadação dos fundos de forma que ultrapassam o ótimo social. Desta forma, o aumento de transferências gera um incentivo contrário, o de gerar déficit. Esta teoria explica as duas perguntas, principalmente no contexto de maiores descentralizações das decisões de gastos, no início da década de 70.

A análise dos déficits persistentes passa pela análise das “Instituições orçamentárias⁷”, um importante instrumento da administração pública que racionaliza as decisões e dá transparência à sociedade quando, em perfeito funcionamento. Estas regras variam entre países e podem explicar variações nos déficits. Von Hagen (1992, apud Alesina; Perotti, 1996) analisando instituições orçamentárias de doze países membros da EEC construiu um índice que sumariza várias instituições orçamentárias. Este indicador analisa dimensões do Orçamento que vão desde aspectos mais institucionais (Sanguinetti; Tommasi, 1997) até

⁷ Instituições Orçamentárias são todas as regras e regulamentações que determinam e definem o Orçamento em sua definição, aprovação e implementação (ALESINA ET AL, 1997; p. 236)

aspectos mais específicos como regras e procedimentos para aprovação do orçamento. Alesina e Perotti (1996) também destacam que sistemas políticos podem influenciar no orçamento. Outros autores também destacam que a composição partidária e os partidos políticos de influenciar a definição do orçamento e os déficits.⁸ Quanto ao tema inicialmente proposto, os autores concluem que o endividamento pode ser explicado pela diferença das atuações das instituições. Tal argumento pode ser utilizado para responder a questão inicial explicando o porquê do endividamento crescente em alguns países e em outros não e o porquê de ela ter ocorrido no período mencionado.

3.3 Formas de Contenção de Déficits

Como foi analisado na seção anterior, a elevação do endividamento público de forma persistente ocorrida a partir da década de 70 não pode ser explicada apenas por fatores econômicos e nem pode ser vista como resultado de recessões. A explicação pode ser extraída das diferentes estruturas de ordem política e institucional que restringem a ação dos formuladores de política (*policymakers*), tais como a atuação dos partidos políticos, dos grupos de interesses regionais, dentre outros. A forma de interação entre os políticos e as preferências distintas da sociedade é influenciada pelas instituições políticas; pela periodicidade das eleições; pela forma como as decisões sobre os gastos são feitas, se de forma centralizada ou descentralizada e financiada por fundos comuns característico das federações que tenderiam a elevar os gastos e dívidas.

É nesse contexto, reconhecendo a necessidade de imposição de limites para prevenir gastos excessivos, que regras orçamentárias transparentes e críveis são vistas como benéficas para a sociedade. Estas regras têm ocupado grande destaque na literatura que aborda as Instituições Orçamentárias e como limitadoras dos tamanhos das dívidas e dos déficits dos governos. Dentre as regras pode-se mencionar: limites para assunção de dívidas, metas numéricas, regras de orçamento equilibrado, procedimentos orçamentários (elaboração, aprovação e execução).

Uma vasta literatura tem se dedicado ao estudo da forma de contenção de déficits, reconhecendo por um lado a necessidade de se impor limites, e por outro apontando efeitos negativos de tal restrição. Barro (1979) critica uma necessidade de equilíbrio orçamentário defendendo a teoria da *tax smoothing*, argumentando que para a manutenção do equilíbrio anual haveria a necessidade de elevação constante de imposto e que estes seriam distorcivos

⁸ Ver Alesina e Perotti (1995) e Poterba (1996).

para o setor privado devido a má alocação dos recursos arrecadados. Também pondera o efeito do “peso morto” que nada mais é do que o custo referente ao processo de arrecadação.

Bayomi e Eichengreen (1995) desenvolvem um modelo baseado em um índice que reflete o grau de severidade das leis do orçamento equilibrado. Os autores encontram evidências de diminuição da capacidade de utilização de política fiscal como mecanismo anticíclico, concluindo então que, em época de crises, leis de orçamentos equilibrados reduziriam o poder de estabilização dos governos.

Dur, Peletier e Swank (1997) ressaltam efeitos adversos das restrições orçamentárias, quando se tem por objetivo evitar déficits em função de comportamentos políticos. Neste cenário, o efeito negativo seria a preferência pela diminuição dos investimentos, já que na visão dos políticos investimento é menos preferido, pois diminui a renda disponível hoje para aumentar a renda futura, quando não se sabe se ainda deterão o poder.

Inman (1996, apud Lima, 2006), avalia estados americanos. Mesmo reconhecendo a existência de impostos distorcivos e a perda de graus de liberdade em função das instituições orçamentárias, o autor procura identificar critérios para a efetividade fiscal através de um modelo baseado em jogos não cooperativos, considerando: a) preferências específicas: dos eleitores e políticos com relação às dívidas; b) Participação das instituições políticas e seu grau de acesso: executivo, legislativo e judiciário; e c) Regras Fiscais que restringiriam as escolhas. Classifica como fortes as regras mais eficazes para a promoção da disciplina fiscal e como fracas as menos eficazes. O resultado do estudo aponta para evidências sobre as condições suficientes para o funcionamento das regras fiscais, com destaque para: 1) O equilíbrio fiscal deve ser buscado com contabilizações ex-post, de forma a avaliar se as despesas estavam realmente de acordo com as previsões de receitas, neste caso seria considerado forte; 2) Dificuldade para apresentação de emendas às leis (alta dificuldade – forte; baixa dificuldade – fraca); 3) Órgãos de fiscalização independentes, severas punições para descumprimento das leis e acesso aberto à sociedade são fatores avaliados como fortes, caso em contrário seriam considerados fracos; 4) Mudanças nas leis por maioria absoluta (forte) se por maioria simples (fraca); 5) Previsão Constitucional das leis orçamentárias (considerada forte por exigir maiores quorum para votação sobre mudanças).

Kopits (2010) em seu trabalho, a exemplo de Inman (1996), buscou simplificar as condições para a efetividade das regras fiscais. Entre essas condições destacam-se: a) transparência na elaboração e execução do orçamento com métodos e procedimentos definidos para apuração de resultado; b) existência de um orçamento plurianual agregado de forma que se pudesse prever os gastos; c) sanções em caso de descumprimento da legislação;

d) a valorização da opinião pública e do meio político sobre a importância das regras com a devida trajetória de ajuste após um período para adaptação e com o resultado convergindo para a meta.

Outras formas de contenção de déficits alternativas são discutidas na literatura. Destacam-se três delas que se apresentam com maior destaque. Inicia-se, pois, pela disciplina de mercado proposto por Ter-Minassian (1997), que promoveria o equilíbrio orçamentário dos governos subnacionais preservando a política fiscal. Para tanto, algumas condições deveriam ser respeitadas, tais como: 1) mercado livre e aberto sem legislação beneficiando os governos subnacionais; 2) informação perfeita sobre os governos; 3) impossibilidade de socorro de estados e municípios em caso de calote; 4) estrutura institucional que evite que os governos cheguem a uma situação crítica que demande socorro por parte do Governo Central. Porém a autora ressalta que os governos deveriam reforçar as instituições orçamentárias antes de regular o mercado, e indica que os países com forte histórico de disciplina fiscal são os que teriam mais condições de aplicação destas práticas.

A partir da década de 90 o uso de políticas fiscais anticíclicas para combater choques externos e assim manter a demanda agregada aquecida passou a ser questionada, principalmente por gerar dificuldades financeiras. A nova ideia predominante seria a de que primeiro dever-se-ia buscar o equilíbrio das contas, garantindo a solvência fiscal para depois garantir diminuir o caráter pró-cíclico de suas políticas fiscais. No entanto Perry (2003) argumenta que políticas fiscais contracionistas em épocas de crise só agravariam a situação, como ocorreram em vários países da América Latina. Para ele, políticas pró-cíclicas ampliariam o viés deficitário prejudicando as contas públicas tornando-as insustentáveis a longo prazo.

As particularidades de cada país podem favorecer algumas soluções que são, se não inviáveis, de difícil aplicação em outros países. Em suas essências, tais soluções podem trazer uma luz ao debate. Shah (1996) apresenta uma prática suíça de divisão de responsabilidade do endividamento com os eleitores com a utilização de *referendum* popular. Porém duas condições são impostas: a) impossibilidade de ajuda por parte do governo central; b) o custo com encargos não deveriam ser repassados para as gerações futuras.

3.4 Programa de Modernização da Administração Tributária

O Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT), cuja avaliação é o objetivo deste estudo, é uma iniciativa do BNDES e tem a missão de disseminar boas

práticas na administração dos recursos tributários. Para isso, provê financiamento e capacitação para as prefeituras, a fim de que estas atendam às demandas da sociedade de forma mais eficiente e eficaz. A evolução da legislação e da regulamentação com relação ao endividamento público vem demonstrando o esforço dos órgãos normativos e responsáveis por tal controle adequando, assim, o contingenciamento do crédito ao setor público com as necessidades de transparência, eficiência e modernização trazidas pela Lei Complementar 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Desta forma, garantir a autonomia financeira e cumprir a legislação de Responsabilidade Fiscal são dois objetivos que podem ser atingidos com maior participação das receitas tributárias próprias na estrutura de financiamento dos municípios, buscando diminuir suas dependências em relação aos Estados e à União. Com isso, os governos subnacionais podem superar os desafios no contexto macroeconômico da atualidade atendendo adequadamente as demandas da sociedade no tocante à qualidade do serviço público.

Criado em agosto de 1997, pelo BNDES, o programa de modernização da administração tributária (PMAT), tem à missão de facilitar o processo de modernização gerencial e a eficiência fiscal dos municípios aproveitando o potencial de arrecadação de forma a contribuir para a redução da dependência municipal em relação às transferências federais e estaduais. Inicialmente recebeu consultas de quase todas as capitais e das principais cidades do país. Entretanto, não havia restrição quanto ao porte do município para participar do PMAT.

Na primeira fase, o programa voltou-se exclusivamente para a modernização da administração tributária, financeira e patrimonial, sendo os seus principais focos de ação o cadastro fiscal, a arrecadação, a cobrança administrativa e judicial, a fiscalização, os estudos econômico-tributários, a execução financeira, a contabilidade e a dívida pública, a auditoria e o controle interno, o patrimônio e o atendimento ao contribuinte.

Em maio de 1999 o PMAT foi alterado de forma a ampliar os efeitos fiscais do programa, incorporando ações voltadas à melhoria na qualidade do gasto público e ao aumento da eficiência nas demais esferas de atuação da prefeitura, passando a denominar-se Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos com a inclusão de mais quatro áreas administrativas conforme pode ser resumido abaixo⁹:

⁹ Ver Nascimento e Debus (2002).

Administração geral – Trata da Gestão de recursos humanos, folha de pagamento, gestão de contratos, licitações e compras, controle de processos administrativos em geral e eficiência energética.

Administração da saúde – Atendimento ao cidadão, gestão das unidades de saúde, gestão dos programas de saúde, vigilância sanitária e conselho municipal de saúde.

Administração da educação – Atua tanto na gestão das unidades escolares quanto nos programas de educação, conselhos escolares e conselho do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério).

Assistência a crianças e jovens – Gestão das unidades e redes de atendimento, gestão dos programas de assistência e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Mesmo com a inclusão de setores sociais básicos, o foco ainda permaneceu na administração tributária, devido a prioridade que o BNDES atribui ao objetivo de modernização na gestão municipal visando ao aumento de receitas.

O município que pleiteia o financiamento deve constituir um Núcleo Especial de Trabalho de Modernização da Gestão Pública (NeMAT) que será vinculado ao prefeito ou ao secretário responsável composto por profissionais de diferentes áreas técnicas (Nascimento; Debus, 2002).

O BNDES disponibiliza em seu site o documento que os municípios devem apresentar e que consiste no primeiro passo para adesão ao programa. Nele deverão estar contidas informações sobre o município e a administração municipal, o diagnóstico da administração municipal e o projeto da administração municipal.

O passo seguinte ao envio da consulta e o enquadramento das operações consiste no envio do projeto, quando será iniciada a análise.

O limite de teto do programa é de R\$ 30 milhões, R\$ 18,00 por habitante e/ou 7% da receitas líquida real definido pelo Senado, o que for menor. Para os municípios com mais de 50 mil habitantes o valor máximo financiado é de 90% do valor dos itens apoiáveis, e 100% para os municípios menores que 50 mil habitantes.

Deverão, também ser observados os limites nos itens considerados financiáveis que são:

Tecnologia de informação e equipamentos de informática – 35%;

Capacitação de Recursos Humanos – 25%;

Serviços Técnicos Especializados – 35%;

Equipamento de Apoio à Operação e Fiscalização – 25%

Infraestrutura física – 20%

Observa-se que a soma dos limites são maiores que 100% e tem o objetivo de dar uma maior flexibilização nas distribuições dos valores entre os itens.

As despesas com o custeio da Administração não serão financiadas, assim como despesas com pessoal ativo e inativo, não sendo nem considerados como contrapartida do programa. As garantias ficam a critério do Sistema BNDES ou dos agentes financeiros, observadas as normas do Banco Central. Geralmente usa-se o fundo de participação do município (FPM) e/ou o repasse do ICMS como colaterais.

O custo da operação se dá pelo somatório TJLP + *spread* básicos (1% ao ano) + *spread* de risco (1,5% aa em operações direta com o BNDES) + *spread* do agente e mais taxa *flat* de até 3% pelo custo do serviço do mandatário. O prazo de amortização não poderá ser superior a 8 anos, já incluído o prazo de carência de até 24 meses.

Em dezembro de 2000 o Banco do Brasil passou a atuar como mandatário do BNDES em operações abaixo de R\$ 2 milhões, pois devido à sua capilaridade no território nacional, possibilitaria o alcance de mais prefeituras através da ampla rede de agências do BB.

Nascimento e Debus (2002) apontam os principais desafios enfrentados pelos governos municipais que impactam seu desempenho fiscal. São elas: a defasagem na sistemática dos processos; os cadastros desatualizados que geram impacto na arrecadação; a ausência de gestão estratégica para recursos humanos; a baixa qualificação de servidores, a ineficiência no processo de tomada de decisões, em função de dificuldades na obtenção de dados, poucos e de baixa confiabilidade; os recursos tecnológicos não compatíveis com as modernas ferramentas existentes no mercado; o custo de manutenção muito elevado, devido a sistemas desenvolvidos com tecnologias defasadas; as instalações físicas inadequadas para o servidor e para o atendimento ao cidadão; as legislações desatualizadas e várias outras situações que levam a máquina administrativa a não ter a eficiência esperada pelos cidadãos e pelas próprias prefeituras.

4 METODOLOGIA

O Programa de Modernização da Administração Tributária (PMAT) é analisado aqui com base no arcabouço teórico-analítico de Avaliação de Programas e seus métodos econométricos. Considerando o PMAT um programa a ser avaliado, interessa investigar o efeito médio do tratamento (ATE) sobre o esforço fiscal ou arrecadação própria dos municípios. Nesse sentido, as variáveis de resultado (dependentes) utilizadas foram: Arrecadação Tributária, Arrecadação de ISS, Arrecadação ITBI e Arrecadação com Taxas locais, todas em termos per capita. Para estimar o Efeito Médio do Tratamento (PMAT) nos municípios seria necessário observar, simultaneamente, os municípios na situação de participante e não participante do PMAT. Portanto, representando a participação no PMAT pela letra “P”, e a não participação pela letra “N”, dever-se-ia estimar:

$$E[Y_i^P - Y_i^{NP}] \quad (1)$$

Em que Y_i^P é o resultado potencial (por exemplo, o esforço próprio de arrecadação) se o município i tivesse participado do PMAT e Y_i^N se o município não tivesse participado.

Mas, por efeito prático, esses dois resultados não são passíveis de serem observados ao mesmo tempo. No entanto, é possível observar:

$$E[Y_i^P | P] - E[Y_i^N | N] \quad (2)$$

Somando e subtraindo o contrafactual $E[Y_i^N | P]$ em (2) e, rearranjando, resulta em:

$$E[Y_i^P - Y_i^N | P] + \{E[Y_i^N | P] - E[Y_i^N | N]\}. \quad (2')$$

Em que o primeiro termo denota o efeito do tratamento sobre os tratados (ATT) e o segundo termo (entre chaves) denota o viés de autosseleção.

É difícil estimar o ATT, pois este envolve termos contrafactuais. Se fosse possível um experimento com a randomização da designação do município participante do PMAT este poderia ser estimado por uma diferença de médias de arrecadação entre participantes e não participantes. Desse modo, o viés de autosseleção em (2') seria igual a zero, pois tem-se $E[Y_i^N | P] = E[Y_i^N | N]$, o que anula o viés, sobrando somente a diferença de médias entre municípios tratados e não tratados. Todavia, a realização de um experimento aleatório com municípios não é factível.

Uma solução mais viável para estimar o ATT sobre a arrecadação própria em seus diversos componentes se baseia no uso de métodos não experimentais em que se supõe que a autosseleção se dá de acordo com características observáveis dos municípios. Tal hipótese se

deve a Rubin (1977), de acordo com o qual uma vez equacionadas as características observáveis que determinam a seleção ao tratamento PMAT, os resultados potenciais não dependerão do status de tratamento, ou seja, $E[Y_i^N|P, X] = E[Y_i^N|N, X]$. Assim, obtém-se um estimador não viesado do ATT, o qual se denomina ATTx, que pode ser estimado.

O critério de escolha das variáveis que podem determinar a autoseleção ao tratamento PMAT se baseia na literatura e também se pauta na razoabilidade das relações entre essas variáveis e a disposição dos municípios em adotar o PMAT. Além disso, é importante considerar a possibilidade de que um município possa se autoselecionar à adoção do PMAT de acordo com suas características específicas não observáveis, mas fixas no tempo. Nesse caso, é possível utilizar o método de Efeitos Fixos (ou de Primeiras Diferenças) para expurgar tal efeito que pode viesar os coeficientes. Este método tem uma importante vantagem em relação a outros que adotam a mesma hipótese de seleção em observáveis, mas que se baseiam em dados seccionais.

O modelo a ser estimado é dado por:

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 PMAT_{it} + X_{it} \Phi + \lambda_i + \pi + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

Em que Y_{it} denota as variáveis de resultado de Arrecadação Própria: Receita Tributária, Arrecadação de IPTU, Arrecadação de ISS, Arrecadação de ITBI e Arrecadação com Taxas, tudo em termo per capita.

A variável “ $PMAT_{it}$ ” é igual a 0 antes da adoção do programa e igual 1 após a adoção. O vetor X_{it} denota aquelas variáveis de controle que mudam com o tempo e determinam a “auto-seleção” dos municípios ao PMAT, tais como Transferências Constitucionais per capita, PIB per capita sem impostos, Impostos per capita, Salário Médio, Taxa de Ocupação, Percentual de Idosos, Percentual de Jovens, Densidade Populacional, Escolaridade e Percentual de Homens.

O termo λ_i representa o efeito fixo que não se observa, mas que pode estar correlacionado com as variáveis de controle incluídas no modelo, o termo ε_{it} consiste no erro aleatório não correlacionado com as variáveis de controle incluídas no modelo. O coeficiente que se quer estimar é α_1 , que consiste no efeito do PMAT sobre o esforço fiscal dos municípios. Uma vez considerada as variáveis de controle relacionadas à adoção do PMAT e o efeito fixo λ_i , espera-se estimar α_1 de forma consistente.

5 DADOS

Na tabela 4 encontram-se as descrições das variáveis que serviram como base para montar o banco de dados em painel de 2000 a 2010 usado na análise econométrica. A variável Receita Tributária foi utilizada para construir uma das variáveis dependentes, a Receita Tributária per capita. As variáveis IPTU, ISS, ITBI e Taxas também foram usadas como variáveis dependentes em termos per capita. Todas as variáveis monetárias estão em termos reais, corrigidas pelo IPCA.

Tabela 4 – Variáveis usadas na construção do banco de dados

Variáveis	Descrições	Período	Fonte
Receita Tributária	Receitas arrecadadas com tributos pelos municípios.	2000 a 2010	STN ¹
IPTU	Receitas arrecadadas com imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana.	2000 a 2010	STN
ISS	Receitas arrecadadas com Imposto sobre Serviço de Qualquer natureza.	2000 a 2010	STN
ITBI	Imposto sobre transmissão de Bens Imóveis.	2000 a 2010	STN
Taxas	Taxas cobradas pela Administração Municipal. Somatório de Taxa de Poder de polícia e de Prestação de Serviço.	2000 a 2010	STN
PMAT	<i>Dummy</i> . 1 se participava do Programa PMAT, 0 se não participava.	2000 a 2010	BNDES
Receita Orçamentária	Total da Receita Orçamentária municipal.	2000 a 2010	STN
FPM	Transferência constitucional não vinculada - Fundo de Participação dos Municípios.	2000 a 2010	STN
FUNDEF/FUNDEB	Transferência Federal vinculada à Educação- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica.	2000 a 2010	STN
SUS	Transferência Federal constitucional vinculada à saúde (Sistema Único de Saúde).	2000 a 2010	STN
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.	2000 a 2010	STN
Receitas Transferências Correntes	Total das Receitas com Transferências Correntes.	2000 a 2010	STN
População	População estimada pelo IBGE.	2000 a 2010	IBGE ²
PIB	Produto Interno Bruto do Município.	2000 a 2010	IBGE
Impostos	Impostos Arrecadados dentro dos limites do Município (inclusive federais).	2000 a 2010	IBGE
Salário Médio	Salário Médio dos Trabalhadores formais, informados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).	2000 a 2010	RAIS-MTE ³
Taxa de Ocupação	Percentual da população em idade ativa ocupada em empregos formais.	2000 a 2010	RAIS-MTE
Dependência de Transferências	Razão entre as transferências recebidas e o total de receitas municipais.	2000 a 2010	STN e IBGE
Percentual de idosos	Participação da População Idosa sobre a População total do município.	2000 a 2010	DATASUS-MS
Percentual de jovens	Participação da População Jovem sobre a População total do município.	2000 a 2010	DATASUS-MS
Densidade populacional	Razão entre a População e o tamanho territorial do município.	2000 a 2010	IBGE
Escolaridade	Nível de Escolaridade médio da População.	2000 a 2010	RAIS-MTE
Homens	Quantidade de Homens entre 18 e 59 anos informados no município.	2000 a 2010	DATASUS-MS ⁴

- (1) Secretaria do Tesouro Nacional, Finanças do Brasil - FINBRA - Dados contábeis dos Municípios;
- (2) IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- (3) Ministério do Trabalho e Emprego e
- (4) Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Ministério da Saúde.

A variável PMAT é a *dummy* de tratamento, assumindo valor igual a 1 após a entrada no programa, e 0 antes da entrada. Para a construção da variável Densidade Populacional, que nada mais é do que a razão entre população e tamanho do município (em quilômetros quadrados), foi realizada uma interpolação do tamanho do município entre 2000 e 2010. A metodologia serviu para considerar esta variável para todos os anos, levando em conta o desmembramento de municípios.

A variável PIB juntamente com os dados de Impostos do IBGE servirão de base para a criação da variável PIB per capita sem Impostos, pois receitas tributárias e PIB sem essa correção podem ser endógenos para o modelo econométrico proposto neste trabalho.

Optou-se também por analisar o efeito desses impostos em termos per capita em um dos modelos a fim de verificar se realmente enviesaria as estimativas. Em caso afirmativo, poder-se-ia concluir que municípios se esforçam mais ou menos de acordo com o montante de impostos arrecadados dentro de suas fronteiras, ainda que sejam impostos de responsabilidade federal ou estadual.

A variável taxa de Ocupação representa percentual da População ocupada em vagas formais de emprego. Foram incorporados controles demográficos nos modelos. Para isso, construiu-se as variáveis Percentual de Homens. Outras duas variáveis consistem nos Percentuais de Idosos (idade maior que 59 anos) e de Jovens (idade até 18anos).

Considerou-se também no estudo o grau de instrução do município pela variável Escolaridade. As variáveis inicialmente se encontravam em categorias, mas foram transformadas em uma variável contínua a definir o número mediano de anos de escolaridade em cada categoria: analfabeto, 4ª série, 8ª série, 2º Grau e Curso Superior [completo(a) e incompleto(a)]. Assim, foram calculados os anos totais de estudo da população. Os dados de salário médio também foram obtidos junto a RAIS, e representam a renda média auferida nos municípios pelos trabalhadores formais.

Adicionalmente, foi criada a variável chamada Transferências Constitucionais per capita, que se baseia no somatório das principais transferências constitucionais, a saber: a) Fundo de Participação dos Municípios (FPMpc), repasse estadual do Sistema Único de Saúde (SUS_Estadopc) disponibilizado até o ano de 2004; b) SUS_Uniãoopc informado de 2003 a 2010; c) transf_multigov_fundefpc informada a partir de 2004 até 2010, mas no ano de 2007

passou a se chamar FUNDEB, (d) Transferência Multigovernamental FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb). Com base no resultado do somatório das transferências acima, pode-se criar um índice que representaria o grau de dependências (Dep. Transferências) da administração municipal bastando dividir Transf. Constitucionais PC por Rec. Orçamentária PC. Na tabela 4 consta a descrição dos dados utilizados.

Foram criadas também *Dummy* de ano que buscam captar o crescimento da arrecadação própria ao longo dos anos.

Tabela 5 – Estatísticas descritivas das variáveis usadas na análise

Variável	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
ano	61522	2005	3162265	2000	2010
Rec. Tributária	58542	7.856.447,00	145.000.000,00	0	13.100.000.000,00
IPTU	58542	2.343.340,00	47.100.000,00	0	4.050.000.000,00
ISS	58542	3.536.971,00	74.200.000,00	0	7.050.000.000,00
ITBI	58542	577.413,90	9.612.930,00	0	949.000.000,00
TAXAS	58542	733.546,20	6.992.542,00	0	487.000.000,00
Rec. Tributária PC	58542	83,59	139,57	0	14.459,93
IPTU PC	58542	18,41	55,34	0	3.846,05
ISS PC	58542	32,04	84,01	0	8.617,23
ITBI PC	58542	9,59	17,73	0	1.177,31
TAXAS PC	58542	10,20	17,98	0	1.460,15
PMAT	61526	0,03	0,17	0	1
PIB	61132	509.396,10	3.162.265,00	2917,31	444.000.000,00
População	58546	32.876,23	196.513,90	789	11.300.000
Rec. Orçamentária	58542	41.200.000,00	355.000.000,00	497268,70	30.000.000.000,00
Rec. Correntes	58542	41.600.000,00	346.000.000,00	495405,30	27.700.000.000,00
% Jovens	61134	36,71	6721318	9589412	68,34
% Idosos	61134	7,08	2302844	0,54	21,56
% Homens	58542	27,55	3,11	3,28	85,70
Escolaridade	61051	9,30	1,45	0,62	16
Salário Médio	61094	834,34	333,47	0	7375,11
Rec. Orçamentária PC	58542	1.376,73	1.770,18	58,93	261.145,80
Rec. Corrente PC	58542	1.418,28	1.719,09	40,70	247.745,80
PIB PC Sem Imposto	58541	9.266,03	9.943,54	1.092,73	337.871,30
Transf. Constitucionais PC	61526	753,97	1.339,23	0	212.433,70
Taxa de ocupação	58467	10,83	9,39	0,0053413	250,93
Densidade Populacional	58059	0,11	0,31	0,0000748	13,16
Dep. Transferências	58542	0,59	0,18	0	1,84

6 RESULTADOS

Os resultados encontrados encontram-se divididos em cinco tabelas. Cada tabela se refere a um modelo com uma variável dependente diferente. A tabela 5 apresenta o modelo referente à Receita Tributária (RT), a 6 apresenta os resultados do modelo cuja variável dependente é o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), a 7 apresenta as estimações do modelo em que a variável dependente é o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), a 8 contém os resultados do modelo cuja variável dependente é a arrecadação por meio de taxas (TAXAS)¹⁰ e, por fim, na tabela 9 encontram-se as estimações do modelo cuja variável dependente é a arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Todas as variáveis dependentes se encontram em termos per capita. Todas as estimações foram realizadas pelo método de Efeitos Fixos.

As tabelas estão organizadas da seguinte forma, a segunda coluna mostra o resultado da Regressão contendo apenas a variável Dummy de participação no PMAT. As colunas seguintes incluem mais variáveis de controle. Na terceira, são incluídas variáveis de controle demográficas, tais como Percentual de Jovens, Percentual de Idosos e Percentual de Homens, chamada de controles demográficos. Na quarta foram incluídas variáveis como escolaridade, salário médio, PIB per capita¹¹ e Taxa de ocupação¹² denominadas variáveis socioeconômicas. Na quinta coluna são incluídas variáveis de controle tais como Impostos, Transferências Constitucionais e Densidade Populacional (tamanho da área do município dividido pela população total do município), denominadas de variáveis de controles fiscais.

Nos dados da Tabela 5 abaixo se pode verificar que o fato de o município ter participado do programa PMAT aumentou a arrecadação de receita própria, em média, em R\$ 26 per capita. Esse resultado inicial pode captar algum efeito de variáveis omitidas. No entanto, mesmo após a inserção dos grupos de variáveis de controle, o coeficiente dessa variável de tratamento permanece significativo, apenas reduzindo respectivamente para R\$ 24,60, R\$ 19,42 e R\$ 20,44. Tal resultado é coerente com a hipótese de que o PMAT teve uma influência positiva no crescimento da Arrecadação de Receita Própria do Município.

¹⁰ Incluindo aí taxa de poder de polícia, taxa de iluminação, coleta de lixo, entre outras de competência arrecadatória local.

¹¹ Que excluem do valor dos bens e serviços finais os montantes referentes a impostos sobre valor adicionado ou circulação de mercadoria.

¹² Calculada como a razão do número de trabalhadores em idade ativa ocupados no município e o total de pessoas em idade ativa residentes no município.

Com relação às variáveis de controle, após análise se seus resultados com todas as variáveis de controle (na última coluna) nota-se que o percentual de jovens na população está positivamente correlacionado com a Receita Tributária, de modo que um aumento de 1 ponto percentual (pp) aumenta a receita tributária em R\$ 2,80 per capita.

O percentual de idosos e percentuais de homens na população não apresentaram coeficientes significativos. Quanto à Escolaridade houve uma correlação negativa tal que um ano a mais de escolaridade está associado a um decréscimo de R\$ 1,4 per capita, que poderia ser interpretada como uma preferência das pessoas com mais educação por menores impostos. Na variável Salário Médio observa-se um valor positivo deste coeficiente, estatisticamente significante, igual a R\$ 0,036 per capita de arrecadação própria para cada aumento de R\$ 1,00 no salário médio.

Da mesma forma que o salário médio, o PIB Municipal per capita líquido de imposto também apresentou valores positivos, estatisticamente significantes, tal que um aumento de R\$ 1,00 no PIB per capita aumenta a capacidade de arrecadação própria em R\$ 0,0024 per capita.

A Taxa de Ocupação apresentou coeficiente igual a R\$2,61, estatisticamente significante, mostrando influência sobre a capacidade do município de Arrecadação Própria. O coeficiente da variável Transf. Constitucionais per capita é positivo e estatisticamente significante, com um valor de R\$ 0,0125 de arrecadação própria adicional para cada aumento de R\$ 1,00 nas transferências constitucionais, evidência que indica que as transferências não estão desestimulando a cobrança de Receitas próprias¹³. Quanto à Densidade Demográfica, nota-se que o coeficiente desta variável não é significativo neste modelo. As *dummies* de ano foram omitidas para economizar espaço, mas podem ser obtidas se requeridas ao autor. Resumidamente em todos os modelos elas nos apontaram para um aumento na arrecadação de tributos ao longo da série temporal de 10 anos.

Tabela 6 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que a Arrecadação Própria é a variável dependente

	I	II	III	IV
PMAT	26.2139***	24.6054***	19.4260***	20.4427***
	(3.8904)	(3.8755)	(3.6489)	(3.7856)
% jovens		4.5198***	2.8677***	2.8035***
		(0.5567)	(0.5494)	(0.5559)
% idosos		1.9885**	0.3119	-0.1403
		(0.8559)	(0.8988)	(0.9260)

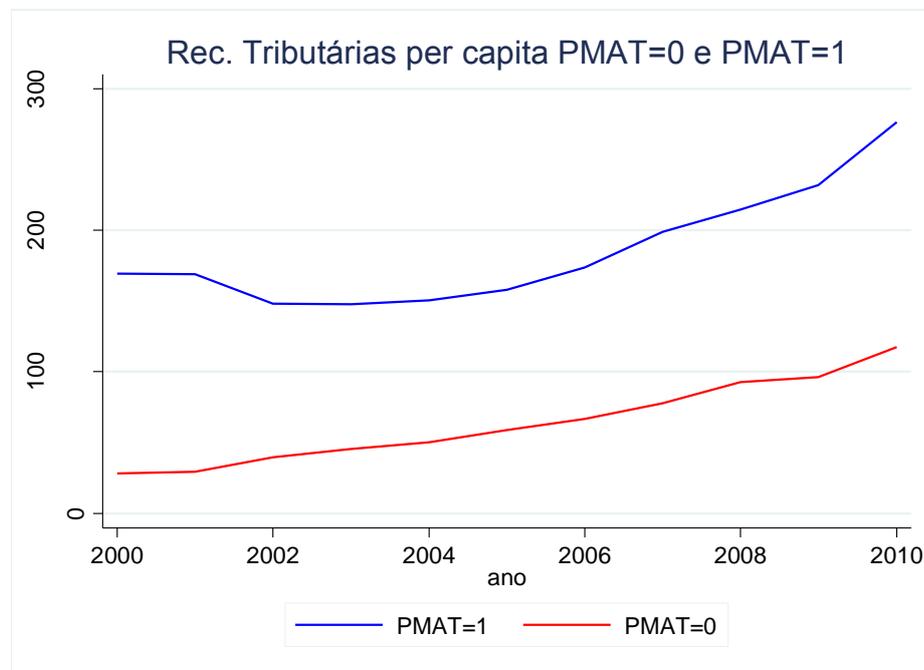
¹³ Veja na tabela Y quais as transferências que estão sendo consideradas neste estudo.

% homens		0.8544**	0.1976	0.0259
		(0.3466)	(0.3504)	(0.3546)
Escolaridade			-1.4412**	-1.4039**
			(0.6390)	(0.6260)
Salário médio			0.0370***	0.0359***
			(0.0088)	(0.0088)
PIB per capita			0.0025***	0.0024***
			(0.0005)	(0.0005)
Taxa ocupação			2.8158***	2.6166***
			(0.6068)	(0.6030)
Impostos				0.0014
				(0.0019)
Transferências				0.0125***
				(0.0046)
Densidade				0.4314
				(5.1475)
Constante	53.8209***	-164.4538***	-123.0654***	-118.1574***
	(2.4988)	(29.8690)	(33.0207)	(33.6652)
Dummies de ano	Sim	Sim	Sim	Sim
R2	0.0826	0.0844	0.1166	0.1515
N	58542.0000	58542.0000	58465.0000	57983.0000

Fonte: Elaboração Própria

Nota: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Gráfico 1 – Evolução da Receita Tributária per capita



Fonte: Elaboração Própria

Por meio do Gráfico 2 acima pode-se ver como se comportou a receita tributária ao longo dos dez anos. Fica evidente o crescimento da receita tributária tanto dos participantes (PMAT=1) quanto dos não participantes do programa (PMAT=0), sendo que no caso dos participantes a partir de 2002 o crescimento avançou de forma mais acelerada.

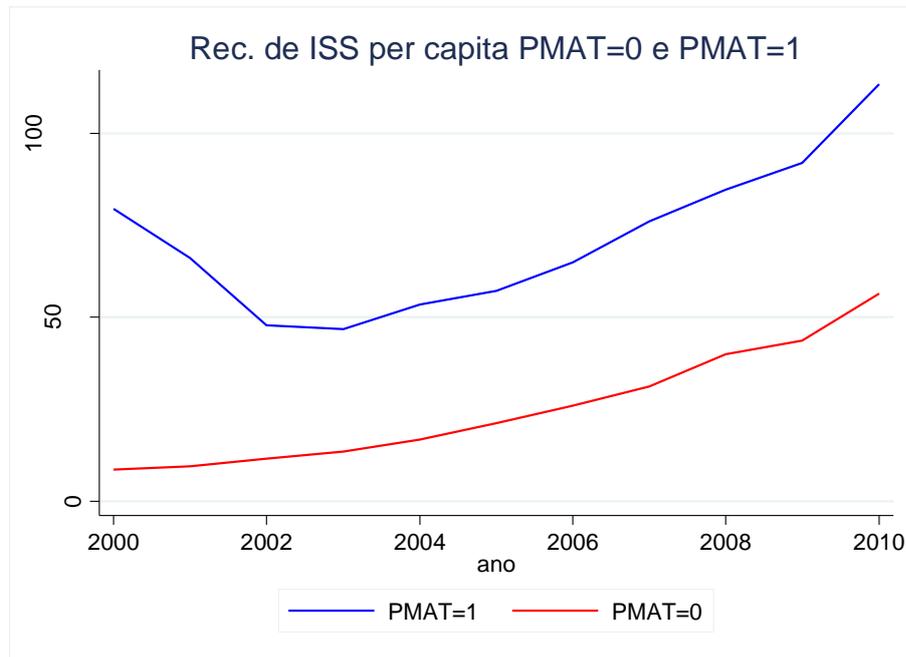
Na tabela 6, encontram-se os resultados do modelo cuja variável dependente é a arrecadação per capita de ISS. O efeito médio estimado da participação do programa PMAT é positivo e estatisticamente significativo, permanecendo significativo depois de acrescidos controles, apenas reduzindo suavemente o efeito, de modo que na última coluna o efeito médio estimado do PMAT é de um aumento de R\$ 8,11 per capita na arrecadação de ISS.

Tabela 7 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que as Receitas com ISS é a variável dependente

	I	II	III	IV
PMAT	12.8680*** (2.6288)	11.7478*** (2.6257)	7.6081*** (2.4345)	8.1158*** (2.4979)
% jovens		2.6142*** (0.4651)	1.2995*** (0.4739)	1.2376** (0.4811)
% idosos		-0.5505 (0.7404)	-1.8351** (0.8040)	-1.9393** (0.8160)
% homens		-0.1871 (0.1758)	-0.7161*** (0.1921)	-0.7716*** (0.1823)
Escolaridade			-1.0262* (0.5433)	-0.9378* (0.5267)
Salário médio			0.0337*** (0.0084)	0.0328*** (0.0084)
PIB per capita			0.0018*** (0.0005)	0.0017*** (0.0005)
Tx ocupação			2.4196*** (0.5123)	2.2187*** (0.5005)
Impostos				0.0016 (0.0019)
Transferências				0.0076*** (0.0027)
Densidade				-3.8757 (4.1704)
Constante	16.5136*** (1.5156)	-79.7479*** (22.6641)	-51.1204* (26.4223)	-49.1273* (26.7604)
Dummies de ano	Sim	Sim	Sim	Sim
R2	0.0567	0.0582	0.0987	0.1234
N	58542.0000	58542.0000	58465.0000	57983.0000
* p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01				

Fonte: Elaboração Própria

Nota: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Gráfico 2 – Receita de ISS

Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico 3 captura também a queda acentuada de arrecadação até o ano de 2002 e o crescimento posterior dos participantes do PMAT em velocidade maior que os não participantes, como se pode notar pela inclinação da primeira curva, projetando uma tendência de crescimento maior a partir de 2009.

Na tabela 7 são apresentados os resultados das estimações do modelo referente à arrecadação de ITBI. O efeito do PMAT após a inserção de todos os controles é de um aumento de R\$3,32 de arrecadação adicional. Como relação às demais variáveis de controles situação não serão analisados individualmente, pois manteve-se o mesmo comportamento dos modelos anteriores.

Tabela 8 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que as Receitas com ITBI é a variável dependente

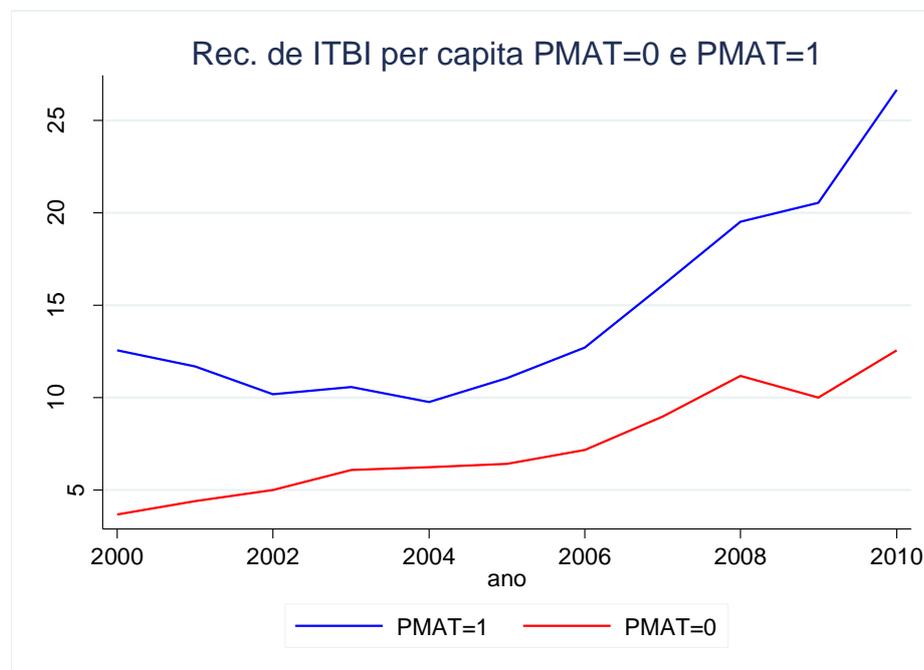
	I	II	III	IV
PMAT	3.5336*** (0.5489)	3.3723*** (0.5469)	3.0602*** (0.5421)	3.3221*** (0.5568)
% jovens		0.6383*** (0.0939)	0.5390*** (0.0938)	0.5219*** (0.0817)
% idosos		1.0785*** (0.1199)	0.9547*** (0.1213)	0.6998*** (0.1289)
% homens		0.1579*** (0.0388)	0.1196*** (0.0401)	0.0108 (0.0396)

Escolaridade			-0.1144	-0.1746***
			(0.0809)	(0.0653)
Salário médio			0.0003	0.0001
			(0.0004)	(0.0003)
PIB per capita			0.0002***	0.0002***
			(0.0000)	(0.0000)
Tx ocupação			0.1040***	0.0973***
			(0.0309)	(0.0287)
Impostos				-0.0000
				(0.0001)
Transferências				0.0036***
				(0.0012)
Densidade				5.3871**
				(2.3016)
Constante	7.1408***	-29.9326***	-25.6644***	-22.2706***
	(0.1490)	(4.4700)	(4.6486)	(4.0827)
Dummies de ano	Sim	Sim	Sim	Sim
R2	0.0318	0.0347	0.0399	0.2141
N	58542.0000	58542.0000	58465.0000	57983.0000

Fonte: Elaboração Própria

Nota: * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

Gráfico 3 – Receita de ITBI



Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico 4 pode ter captado uma variação maior de arrecadação em função das características próprias ao ITBI, muito sensível às condições da economia. Fica muito evidente o comportamento dos participantes do PMAT cujo crescimento é maior, como mostra a inclinação muito maior que a dos não participantes.

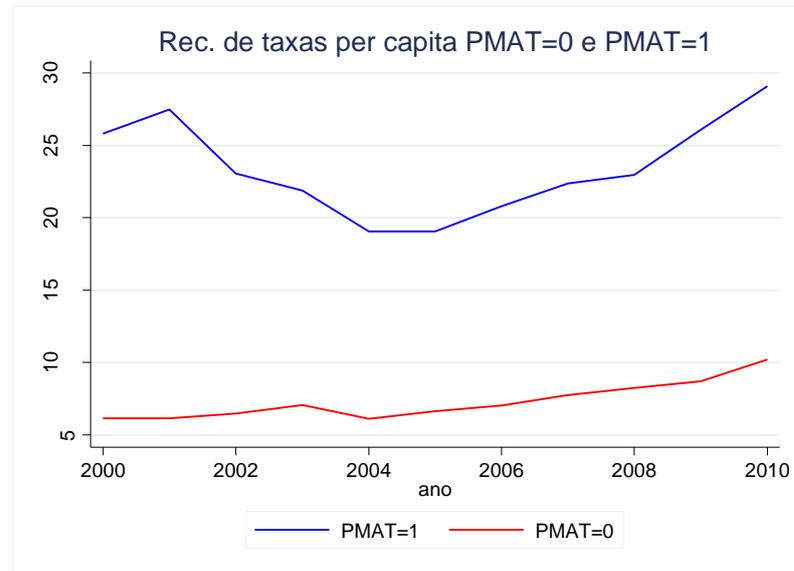
O efeito do PMAT sobre a arrecadação das diversas Taxas (Tabela 8) de competência municipal não se apresentou estatisticamente significativo, pois a arrecadação de tributos dessa natureza não é ínfima par a maioria dos municípios.

Tabela 9 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que Receita com Taxas é a variável dependente

	I	II	III	IV
PMAT	-1.1303	-1.0843	-1.0798	-1.0369
	(0.8728)	(0.8722)	(0.8749)	(0.8825)
% jovens		-0.1046*	-0.1105*	-0.1148*
		(0.0623)	(0.0614)	(0.0633)
% idosos		-0.0936	-0.0916	-0.1308
		(0.1011)	(0.1023)	(0.1059)
% homens		0.1332***	0.1309***	0.1251***
		(0.0249)	(0.0263)	(0.0265)
Escolaridade			0.0453	0.0397
			(0.0587)	(0.0598)
Salário Médio			0.0012***	0.0012***
			(0.0004)	(0.0004)
PIB per capita			0.0000	0.0000*
			(0.0000)	(0.0000)
Taxa ocupação			0.0033	0.0031
			(0.0377)	(0.0394)
Impostos				-0.0000
				(0.0000)
Transferências				0.0004
				(0.0005)
Densidade				-0.4473
				(0.5585)
Constante	11.6446***	12.7697***	11.6877***	12.1713***
	(0.2968)	(3.1194)	(3.2131)	(3.3360)
Dummies de ano	Sim	Sim	Sim	Sim
R2	0.0086	0.0093	0.0097	0.0127
N	58542.0000	58542.0000	58465.0000	57983.0000

Fonte: Elaboração Própria

Nota: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Gráfico 4 – Receitas de Taxas

Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico 5 mantém a tendência dos gráficos anteriores.

Por fim, analisamos os resultados de arrecadação de IPTU. Como se pode notar na Tabela 9 abaixo, verifica-se que o programa aumentou a arrecadação de IPTU em R\$ 8,86, efeito estatisticamente significativo.

Tabela 10 – Resultados dos modelos de Efeitos Fixos em que a Receita com IPTU é a variável dependente

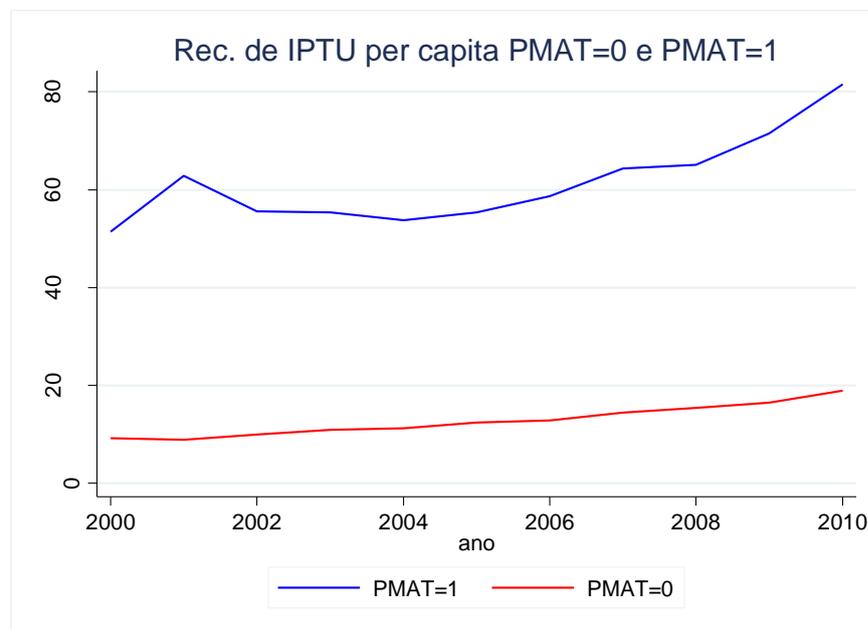
	I	II	III	IV
PMAT	9.3398***	9.0681***	8.7438***	8.8666***
	(1.2177)	(1.2127)	(1.2270)	(1.2581)
% jovens		1.0024***	0.9108***	0.9310***
		(0.1233)	(0.1140)	(0.1210)
% idosos		1.0916***	0.9734***	0.9670***
		(0.2300)	(0.2309)	(0.2537)
% homens		0.6022***	0.5742**	0.5840**
		(0.2301)	(0.2281)	(0.2415)
Escolaridade			-0.2693**	-0.2815**
			(0.1230)	(0.1261)
Salário médio			-0.0004	-0.0005
			(0.0005)	(0.0005)
PIB per capita			0.0001***	0.0001***
			(0.0000)	(0.0000)
Taxa Ocupação			0.1151	0.1152
			(0.0983)	(0.1030)
Impostos				-0.0001

				(0.0001)
Transferências				0.0010
				(0.0012)
Densidade				-1.5492
				(1.2463)
Constante	17.2905***	-46.8031***	-41.1119***	-42.3388***
	(0.7274)	(11.7829)	(12.4871)	(13.1728)
R2	0.0123	0.0154	0.0167	0.0210
Bic	508365.2495	508215.8275	507588.4640	503623.1781
N	58542.0000	58542.0000	58465.0000	57983.0000

Fonte: Elaboração Própria

Nota: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01

Gráfico 5 – Receita de IPTU



Fonte: Elaboração Própria

O Gráfico 6 expõe uma tendência de crescimento de forma mais exponencial para os participantes e mais linear entre os não participantes. Dada a grande peculiaridade deste tipo de imposto que necessita de uma maior estrutura como cadastramento das residências e terrenos, percebe-se que excluindo o pico apresentado em 2001, só foi possível perceber um crescimento a partir de 2004, quatro anos após o início do programa, podendo este fato representar um período de maturação maior.

Poder-se-ia concluir que, analisando a variável de interesse, PMAT, obteve-se resultados positivos e significativos sobre a Arrecadação Própria (Receita Tributária) e seus diversos componentes, como ISS, ITBI e IPTU, o que sugere que o programa de

modernização da administração tributária logrou êxito em aumentar o esforço fiscal dos municípios. Embora nos municípios não participantes o esforço fiscal tenha melhorado, entre os participantes, a melhora foi mais intensa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho foi avaliar a capacidade de obtenção de recursos tributários e o esforço fiscal de arrecadação dos municípios, que participaram do Programa de Modernização da Administração Municipal (PMAT) utilizando o método de Painel de Dados no período de 10 anos a partir de 2000. Criado após uma série de avanços regulatórios iniciados na década de 90, o PMAT, tinha como principal meta garantir a estabilidade monetária conquistada em 1994 com o Plano Real.

O controle das finanças públicas seguiu uma tendência já vista em outros países, como por exemplo, o Tratado de Maastricht, que impunha um limite para a dívida pública; o *Budget Enforcement Act (BEA)* implantado pelos Estados Unidos da América na década de 90 que, entre outras medidas, limitava os gastos anuais e proibia novos gastos sem apresentação de uma fonte de financiamento que suportaria tal gasto; e exemplo como o da Nova Zelândia da qual se baseou fortemente a LRF, que aposta na transparência e publicidade das contas pública como fator que inibirá a má gestão dos recursos públicos, confere ao eleitor maior controle sobre os gastos de seus representantes.

O fim da inflação e, conseqüentemente, das receitas inflacionárias ficou exposta a situação de desequilíbrio orçamentário dos municípios principalmente após a criação de 1.405 municípios novos entre 1984 e 1997, com forte dependência de transferências federais de caráter genuinamente redistributivo. Ocorre que este crescimento de 34,3% do total de municípios forçou uma redistribuição de recursos entre cidades, pois o critério se adotado levou em conta o número populacional sem uma contrapartida, que poderia ser como alguns autores sugerem, que refletisse o esforço fiscal de forma que os municípios principalmente os pequenos busca-se reduzir a custo de receitas próprias sua dependência em relação ao governo federal. Em função deste contexto, próprio do Federalismo, são propostas alternativas que impusessem aos municípios maior incentivo para buscar eficiência na gestão pública compatível para retomar sua capacidade de investimento.

Restou claro neste estudo que os municípios de um modo geral, têm buscado e têm obtido um crescimento da participação das receitas próprias em seu orçamento, contrariando os que argumentam que as transferências federais inibem o incentivo para a melhoria da receita própria. Entende-se, portanto, que esta seria a grande contribuição deste trabalho, pois apresenta uma evidência de um caminho alternativo para a melhoria do esforço fiscal via

programa de incentivo a exemplo do PMAT de mais fácil implementação que possíveis utilizações de índice de performance que vinculariam as transferências intergovernamentais de caráter redistributivos.

O resultado deste trabalho apontou um crescimento da Receita Tributária entre todas as faixas de municípios sendo que os participantes do PMAT tiveram um retorno de R\$ 26,00 per capita a mais que os não participantes, reduzindo para R\$ 20,44 quando são incluídas outras variáveis de controles. O mesmo ocorre para as principais receitas tributárias de competência municipal como ISS (R\$ 12,86), ITBI (R\$ 3,53) e IPTU (R\$ 9,33), de forma per capita.

Em síntese, de acordo com os resultados apresentados pode-se concluir que o PMAT tem conseguido atender aos seus objetivos de dotar a administração municipal de maior capacidade arrecadatória e administrativa. Acrescenta-se, no entanto, que é necessário fazer um esforço para a entrada de mais municípios, atuando nos fatores que dificultam a adesão das prefeituras menores.

REFERÊNCIAS

ACIR (Advisory Commission of Intergovernmental Relations). Measuring state fiscal capacity: alternative methods and other uses. Information Report, Washington, 1986.

Alesina, A. e A. Drazen. 1991. Why Are Stabilizations Delayed?. American Economic Review, 82: 1170-88 (Dezembro).

Alesina, A.; Perotti, R. The Political Economy of Budget Deficits. IMF, IMF Staff Paper, Washington, v. 42. No 1. Março 1996.

Barro, R. On the determination of the public debt. Journal of Political Economy, Chicago, v.87, 1979.

Battese, G. E., Coelli, T. J. A stochastic frontier production function incorporating a model for technical inefficiency effects. Department of Econometrics, University of New England. n. 69, October, 1993

Bayoumi, T. e Eichengreen, B. Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization. IMF, IMF Staff Papers, Washington, v. 42, No1, p. 32-48, Março, 1995.

Blanco, F. A. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. Rio de Janeiro, BNDS, 1998. Dissertação (Mestrado em Economia) – PUC/RJ.

Blanco, F. A.; Carvalho, Leonardo Mello de. Os efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Seminários DIMAC, 41)

BRASIL. Senado Federal. Manual de obtenção de recursos federais para municípios: orientações aos prefeitos. 5ª. ed. Brasília: Instituto Legislativo Brasileiro, 2005.

Cukierman, A. and A. Meltzer. 1989. A Political Theory of government debt and deficits in a neo-Ricardian frameworks. American Economic Review, 79: 713-33.

Dahlby, B. 2008. The Marginal Cost of Public Funds: Theory and Applications. Boston: MIT Press.

Dornbusch. R. " Fiscal aspects of money integration". Mimeo. 1996

Dur, R.A.J.; Peletier, B.D.; Swank, O.H. The Effect of Fiscal Rules of Public Investment if Budget Deficits are Politically Motivated. Tinbergen Institute Discussion Papers, Tinbergen Institute, Rotterdam, p. 1-18, Nov, 1997.

Giambiagi, F. e Rigolon, F., 1999, "A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados", Textos para Discussão do BNDES, No. 69

Gomes, G. M.; Mac Dowell, M.C. Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. IPEA, Textos para Discussão, No 706,. Fevereiro 2000.

In Fiscal equalization: Challenges in the design of intergovernmental transfers, edited by Jorge Martinez-Vazquez and Bob Searle, 345-362. USA: Springer.

Inman, R. P. Do balanced budget rules work? U.S. experience and possible lessons for EMU. NBER Working Paper 5838. Novembro de 1996.

Kennedy, S. e J. Robbins. "The Role of fiscal rules on determining fiscal performance." Canadian Department of Finance Working Paper . 2001

Kennedy, S. e J. Robbins. "The Role of fiscal rules on determining fiscal performance." Canadian Department of Finance Working Paper. 2001

Kopits, G. "Fiscal Rules: useful policy framework or unnecessary ornament" IMF Working Paper. Setembro de 2001.

Levtchenkova, Sofia e Jeffrey Petchey. 2006. Fiscal Capacity Equalization and Economic Efficiency.

Lima, E.C.P.A. Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais instituições garantem equilíbrios permanentes? Brasília: ESAF, 2002. Monografia agraciada com menção honrosa no VII Prêmio Tesouro Nacional 2002. Disponível em www.stn.fazenda.gov.br/premio_tn/index.html Acesso em 18 de dezembro de 2006.

Musgrave, R. 1959. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economics. New York: McGraw Hill.

Nascimento, E. e Debus, I. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: out. 2001, 2ª edição Atualizada, 2002.

Oates, W. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt-Brace-Jovanovich.

Oates, W. Na essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, v.37, set. 1999.

Oates, W.E. Federalismo fiscal. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

Orair, R.O. Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais. XV Prêmio – Tesouro Nacional: Homenagem a Joaquim Nabuco-2010.

Perry, G. Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America Region? The World Bank, Policy Research Working Paper, Washington, no 3080, p. 1-23, Jun, 2003.

Petchey, J. (2008). A theoretical analysis of equalisation and spatial location efficiency. Curtin University of Technology.

Poterba, J. Budget Institutions and Fiscal Policy in The U. S. States. American Economic Review, may 1996.

Sanguinetti, P., Tommasi, M. The economic and institutional determinants of provincial budget outcomes: Argentina, 1983-1996: Inter-American development Bank, Fotocopy, 1977

Santos, Sandra Regina Toledo dos. O Impacto da LRF na Arrecadação Tributária dos Municípios Gaúchos: Uma Análise do Período de 1996 a 2005.

Schwengber, Silvane Battaglin; Ribeiro, Eduardo Pontual. O impacto do fundo de participação (FPE) no esforço tributário dos estados: uma estimativa do potencial de arrecadação do ICMS. Brasília: ESAF, 1999. 82 p. Monografia vencedora em 2º Lugar no IV Prêmio de Monografia - Tesouro Nacional, Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Porto Alegre (RS).

Shah, A. Federalismo Fiscal e Governança Macroeconômica: Para melhor ou para pior? In: Conferencia Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica (16-17 junho, 1997: Brasília, DF). Anais da Conferencia Internacional em Descentralização, Relações Fiscais Intergovernamentais e Governança Macroeconômica. Org: Fukasaku, K.; Mello Junior, L.R. Brasília: ESAF, 1999. P.25-67.

Silva, Mauro Santos. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. In: *Nova Economia*. Belo Horizonte, Jan-Abr de 2005, pp. 117-137.

Ter-Minassian, T. Decentralization and Macroeconomic Management. IMF Working Paper, Washington, No 97/115, 1997.

Tiebout, C. M. 1956. A pure theory of local expenditures. In: BAKER, S.; ELLIOTT, C. (Orgs.) –Readings in public sector economics, D. C. Heath and Company, p. 566-575.

von Hagen, J. 1992. Budgeting procedures and fiscal performance in the European Communities. Economic Paper no. 96. Outubro.

von Hagen, J. e B. Eichengreen. “Federalism, fiscal restraints, and European Monetary Union” *The American Economic Review*. Maio 1996

Weingast, B., K. Shepsle, and C. Johnsen. 1981. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89:642-64.