

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

ALUSKA RAMOS DE LIRA

**FATORES DETERMINANTES DO NÍVEL DE RECURSOS INTERNOS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**JOÃO PESSOA – PB
2019**

ALUSKA RAMOS DE LIRA

**FATORES DETERMINANTES DO NÍVEL DE RECURSOS INTERNOS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba¹ (PPGCC/UFPB), como requisito à obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Informação contábil para usuários externos

Orientador: Prof. Dr. Josedilton Alves Diniz

**JOÃO PESSOA – PB
2019**

¹O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L768f Lira, Aluska Ramos de.

FATORES DETERMINANTES DO NÍVEL DE RECURSOS INTERNOS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS / Aluska Ramos de Lira. - João
Pessoa, 2019.
58 f.

Orientação: Josedilton Alves Diniz.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Recursos Internos. 2. Solvência de Caixa. 3.
Equilíbrio Financeiro. 4. Superávit Financeiro. I.
Diniz, Josedilton Alves. II. Título.

UFPB/BC

ALUSKA RAMOS DE LIRA

**FATORES DETERMINANTES DO NÍVEL DE RECURSOS INTERNOS NOS
MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

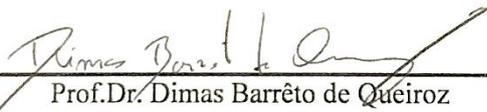
Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal da Paraíba (PPGCC/UFPB), em cumprimento às exigências para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Aprovado em 25 de fevereiro de 2019.

BANCA EXAMINADORA



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



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



Prof. Dr. Severino Cesário de Lima
Examinador Externo – Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

À Deus edificador de todas a obras em minha
vida.

AGRADECIMENTOS

Sobretudo a Deus que tornou tudo possível desde o princípio, me guiando e iluminando meus caminhos, colocando em minha vida pessoas especiais que contribuíram diretamente e/ou indiretamente para que se concretizasse este sonho.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu orientador Josedilton Diniz, o qual tive o privilégio de ser sua orientada e aluna, obtendo ensinamentos tão ricos e engrandecedores, a quem agradeço imensamente por todo conhecimento que me foi passado, por toda compreensão, empenho, paciência e palavras de incentivo, por ser um ser humano admirável, excelente profissional, professor e pesquisador, pela pessoa iluminada e inspiradora que é, a você sou infinitamente grata.

À minha família, em especial a minha mãe Neide Ramos que sempre me apoiou em todos os meus projetos de vida e sempre me incentivou e me ouviu nos momentos que mais precisei. De onde vem a torcida mais sincera pelas minhas vitórias.

Aos amigos e colegas, Junior Aires, Emanuel Truta, Tânia Leda, Clovenildo Ayres, Amarando Júnior e Artur Sotero pelo apoio incondicional que me deram. Aos professores, Aléssio Almeida, pelas contribuições dadas à pesquisa, Severino Cesário de Lima e Dimas Queiroz pelas contribuições dadas ao trabalho durante o exame de qualificação.

Aos meus amigos do mestrado, em especial, Kamilla Barreto, Ricardo Revorêdo e Souza Neto pelo apoio, parceria, amizade e todos os momentos divididos, tornando tudo mais leve. Obrigada por dividirem comigo as angústias e alegrias e, por enfrentarem todos os desafios juntos.

A todos os professores do PPGCC-UFPB, em especial àqueles que tive a honra de obter conhecimentos tão valiosos: Rossana Guerra, Felipe Pontes, Dimas Barreto, Simone Paiva, Marcia Machado e Renata Paes.

Obrigada a todos.

“Porque dele, e por ele e para ele são todas as coisas”

Romanos 11:36

RESUMO

A análise do equilíbrio financeiro dos municípios se faz importante para identificar a capacidade dos governos locais ofertarem e manterem a continuidade dos bens e serviços à sociedade, bem como se anteciparem a tensões financeiras, evitando que a crise se instale. Nessa acepção, busca-se controlar o equilíbrio financeiro e evitar o colapso, por meio da manutenção de níveis suficientes de recursos internos para cumprir com suas obrigações correntes. Desse modo, esta pesquisa se propôs a identificar quais os fatores determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros no período de 2007 a 2017. A análise empreendida foi composta por todos os municípios brasileiros, sendo adotado como método de pesquisa um modelo de regressão linear múltipla, com uso de dados em painel de efeitos fixos. Os resultados indicaram que dentre os fatores determinantes do nível de recursos internos nos municípios brasileiros estão a dependência às receitas de transferência, o nível de desemprego associado com alto grau de população dependente, o nível de endividamento dos entes diante da necessidade de realizar aportes financeiros para amortizar as dívidas contraídas que impactaram negativamente o nível de recursos internos dos municípios. De forma transversal, ficou evidenciado que o endividamento guarda relação estatística com a crise econômica, que afeta mais diretamente nos níveis de recursos internos. Por fim, os fatores que influenciaram de forma positiva no nível de recursos internos foram a renda da população, o nível educacional da população, que vem a produzir maiores níveis de força de trabalho e, por consequência, melhora os níveis de recursos internos pela capacidade do governo em obter mais receitas próprias. Os períodos eleitorais e de crises, isoladamente não se mostraram estatisticamente significantes no modelo empírico da pesquisa.

Palavras-Chave: Recursos Internos. Solvência de Caixa. Equilíbrio Financeiro. Superávit Financeiro.

ABSTRACT

The analysis of municipal financial equilibrium is important to identify the capacity of local governments to offer and maintain the continuity of goods and services to society, as well as to anticipate financial tensions, preventing the crisis from settling. In this sense, it seeks to control financial equilibrium and prevent collapse by maintaining sufficient levels of internal resources to meet its current obligations. Thus, this research aimed to identify the determinant factors of the level of internal resources of the Brazilian municipalities in the period from 2007 to 2017. The analysis undertaken was composed by all Brazilian municipalities, being adopted as a research method a linear regression model using fixed-effects panel data. The results indicated that among the determinant factors of the level of internal resources in Brazilian municipalities are the dependence on fiscal transfer, the level of unemployment associated with a high degree of dependent population, the level of indebtedness of the entities in the face of the need to make financial contributions to amortize the contracted debts that negatively have impacted the level of internal resources of the municipalities. In a transversal way, it was evidenced that the indebtedness has a statistical relationship with the economic crisis, which affects more directly the levels of internal resources. Finally, the factors that have a positive influence on the level of internal resources were the population's income, the educational level of the population that produces higher levels of labor force and, consequently, enhances the levels of internal resources through the capacity of the government in obtaining its own revenues. Electoral and crisis periods alone were not statistically significant in the empirical model of the research.

Keywords: Internal Resources. Cash Solvency. Financial balance. Financial surplus.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1. Contextualização e Problematização	14
1.2. Objetivos	16
1.3. Justificativa.....	17
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
2.1. Estado, Governo e Administração Pública.....	20
2.2. Determinantes da Condição Financeira Governamental	22
2.3. Recursos e Necessidades da Comunidade.....	27
2.4. Recursos Internos e Solvência de Caixa.....	29
2.5. Desequilíbrio e crise financeira dos entes públicos.....	32
4 METODOLOGIA	37
3.1. População, amostra e período de estudo.....	37
3.2. Coleta de dados	38
3.3. Modelo Econométrico e Definição das Variáveis	39
3.4. Técnicas de Estimção	43
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	44
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS	53

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACIR	<i>Advisory Commission on Intergovernmental Relation</i>
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
FINBRA	Finanças do Brasil
GASB	<i>Governmental Standards Board</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Variáveis Utilizadas.....	40
Quadro 2 – Descrição das Variáveis.....	41

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Amostra da pesquisa.....	388
Tabela 2. Estatísticas Descritivas	455
Tabela 3. Correlação entre as variáveis	477
Tabela 4. Determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros	488

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contextualização e Problematização

O Brasil tem enfrentando dificuldades financeiras devido à crise econômica instalada em todo o país, impactando negativamente o nível de serviços básicos oferecido à população, que devem ser oferecidos de forma sustentável e assegurada a eficiência e eficácia. Dentro deste cenário estão os municípios brasileiros, que enfrentam dificuldades econômico-financeiras. A maioria destes entes sofrem com problemas oriundos da recessão econômica, da falta de recursos para investimentos internos, baixa capacidade de exploração da receita, especialmente nos governos locais menores, inexistência de um controle efetivo dos gastos públicos municipais, bem como de problemas associados à má gestão dos recursos públicos (OLIVEIRA; PETER; MENESES, 2009).

Essa situação, dentre outros fatores, decorre da maneira como as decisões são tomadas, posto que se baseiam na utilização de fontes únicas de informação, que restringem sua capacidade de se antecipar e responder às incertezas financeiras. Em adição a isso, há de se observar também os desvios orçamentais em decorrência de comportamento oportunista dos gestores, influenciados por ciclos eleitorais (REITANO, 2017; BENITO; GUILLAMÓN; BASTIDA, 2015).

Ademais, com as bases tributárias em erosão devido à capacidade de exploração da base econômica encontrar-se no limite, associados a elevados níveis de dívida e de custos fixos, levam os entes a terem dificuldade em atingir a estabilidade fiscal e alcançarem crescimento sustentável (DINIZ, 2007). Além disso, a redução de transferências fiscais dos governos centrais para os governos locais, como consequência da crise no país, leva a situação financeira destes entes a agravar-se ainda mais, haja vista que a maior parte de seus recursos são oriundos de transferências intergovernamentais, sendo essa dependência financeira um dos fatores que os levam a sofrer com instabilidades financeiras (STEVENS; MCGOWAN, 1983; ACIR, 1985). Esse quadro se deve em parte ao difícil ambiente em que as cidades brasileiras estão inseridas.

Nesse sentido, na tentativa de investigar os fatores que afetam a posição financeira dos governos locais, algumas pesquisas realizadas em outras economias fornecem evidências empíricas de que esse cenário é o resultado de uma combinação de fatores internos e externos (BROWN, 1993; CARMELI; COHEN, 2001; CARMELI, 2002; GARCÍA-SÁNCHEZ; MORDAN; PRADO-LORENZO, 2012; JUSTICE; SCORSONE, 2012; NAVARRO-GALERA et al., 2015), tais como, crescimento e características socioeconômicas da população;

decisões políticas governamentais; mudanças nos padrões de emprego, na economia local, regional e nacional, na estrutura da indústria, comércio e serviços e nas condições do mercado de capitais, dentre outros (LIMA; DINIZ, 2016).

Logo, percebe-se que a situação financeira dos entes locais é moldada por uma interação complexa e muitas vezes imprevisível de fatores ambientais e organizacionais, não se restringindo a fatores unicamente financeiros. A maioria dos estudos recentes foi realizada em outras economias, tais como EUA e Austrália (KLOHA; WEISSERT; KLEINE, 2005; MURRAY; DOLLERY, 2005), além de outros países. No Brasil, destaca-se a crise financeira desencadeada, com maior intensidade em 2015 e 2016, quando provocou maior queda no PIB, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2017). Assim, estudos que visam o desenvolvimento de ferramentas adequadas para avaliar a relação entre determinantes financeiros e estratégias de resposta locais se tornam cada vez mais necessários.

Dessa forma, busca-se atingir o equilíbrio financeiro por intermédio da manutenção da solvência de caixa, que é efetivada na medida em que o governo possui fluxo de caixa suficiente para atender suas obrigações financeiras correntes, evitando tornar-se inadimplente e permitindo enfrentar dificuldades financeiras, a partir da manutenção de reservas financeiras. Trata-se, portanto, da condição financeira de curto prazo representada pelo nível e pela liquidez dos recursos internos disponíveis. Assim, os recursos internos constituem a capacidade do governo em gerar celeremente recursos em caixa para atender as obrigações financeiras imediatas, correspondendo ao montante de recursos mantidos pela organização em um dado momento, livre de quaisquer reclamações de terceiros, podendo ser utilizados imediatamente, tendo o Superávit Financeiro como a sua principal medida de análise (LIMA; DINIZ, 2016).

Nesse sentido, o Superávit Financeiro, obtido por meio da diferença positiva entre ativos e passivos financeiros, evidencia a folga financeira do governo, que além de ser formado pelo excesso de arrecadação e economias orçamentárias, poderá também ser complementada com a fixação de percentual incidente sobre a receita orçamentária, constituindo-se numa reserva na qual se formará um fundo financeiro para enfrentar situações emergenciais (LIMA; DINIZ, 2016).

Desse modo, quando a entidade apresenta elevado nível de recursos internos indicará uma boa condição financeira de curto prazo do ente e, logo, equilíbrio financeiro. Logo, em virtude de o nível de recursos internos ser determinado, além de fatores financeiros, por fatores ambientais e organizacionais, a investigação e compreensão de quais determinantes influenciam o nível de recursos internos se faz fundamental para definir a política de gestão dos governos.

Segundo Greenblatt (1976), como citado por Berne e Schramm (1986), o nível dos recursos internos é afetado por fatores ambientais; por fatores que influenciam o custo de produção e fornecimento dos serviços públicos; por fatores relacionados com a pressão criada por decisões passadas de endividamento e gastos de capital; e por fatores relacionados com a ajuda financeira intergovernamental.

Assim, diante da importância de avaliar continuamente a gestão financeira dos governos locais com o propósito de alcançar o equilíbrio financeiro, visando assegurar a disponibilização e continuidade no fornecimento de bens e serviços públicos na promoção do bem-estar da população e evitar a formação de *déficits* recorrentes que venham a ocasionar períodos de instabilidade financeira, faz-se relevante responder ao seguinte questionamento: Quais os fatores determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros?

1.2. Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

O objetivo geral da pesquisa é identificar quais os fatores determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros.

1.2.2 Objetivos específicos

A fim de se alcançar o objetivo geral da pesquisa, definiu-se os seguintes objetivos específicos de orientação do estudo:

- Identificar o efeito dos fatores ambientais (aspectos econômicos e demográficos) sobre o nível de recursos internos;
- Verificar e identificar o resultado da pressão criada por decisões passadas de endividamento no nível de recursos internos;
- Identificar o nível de dependência dos municípios a partir das transferências intergovernamentais, verificando seus impactos no nível de recursos internos;
- Evidenciar o efeito do ciclo eleitoral no nível de recursos internos dos governos locais;
- Avaliar as implicações da crise no nível de recursos internos dos municípios brasileiros.

1.3. Justificativa

Sabendo que a busca pelo equilíbrio das contas públicas é de suma importância para o bom funcionamento dos serviços prestados à sociedade e considerando que a saúde financeira do ente público possibilita a viabilização da oferta desses serviços visando ao bem-estar da população, essa pesquisa fundamenta-se no pressuposto de que o desequilíbrio financeiro das contas públicas afeta diretamente à sociedade, que passa a sofrer com a redução de serviços públicos essenciais, tais como saúde, educação e serviços contínuos que devem ser atendidos no curto prazo, bem como afeta a economia do país como um todo, razão pela qual é importante manter a solvência de caixa a fim de permitir o atendimento das obrigações de curto prazo e evitar a ocorrência de *déficits* que, quando são recorrentes, levam a diversos cenários de crise, como os já enfrentados, a exemplo das crises da década compreendida entre 1980 e 1990 e a atual em que o país se encontra.

Crises financeiras como estas, as quais várias cidades brasileiras vêm passando durante os últimos anos mostram a importância de realizar diagnóstico eficaz sobre a saúde financeira das administrações municipais. Desse modo, o Estado necessita de ferramentas capazes de dar suporte a administração pública, buscando provê-la de instrumentos que proporcionem leitura adequada das ações da máquina pública, no processo de alocação dos recursos públicos, permitindo aos gestores na fase de planejamento avaliar de forma consistente as finanças públicas das suas entidades (DINIZ, 2007). A implementação dessas ferramentas também assegura o cumprimento do que dispõe a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que fixa normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, segundo artigo 1º, § 1º “pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

Assim, o equilíbrio financeiro passa a se efetivar à medida que se tem indicadores financeiros que sejam capazes de sinalizar a condição, em termos financeiros, de determinado município.

Desse modo, o presente estudo fornece um modelo que mostrará quais fatores estão levando os governos a problemas financeiros, permitindo a estes se anteciparem a tensões financeiras, possibilitando agir antes que haja a crise, buscando resolver possíveis problemas advindos de insolvência de caixa. Assim, este estudo se faz relevante para o fornecimento de bases que servirão como apoio na resolução de problemas na administração do erário público.

Os fundamentos desse estudo surgem a partir da identificação dos determinantes da solvência de caixa, que em conjunto garantem o equilíbrio financeiro dos entes municipais para corrigir e evitar problemas com as finanças públicas, fornecendo bases que contribuirão para a tomada de decisão dos usuários da informação contábil: agentes fiscalizadores, gestores públicos e a sociedade. Assim, estudos nessa área de conhecimento são importantes para beneficiar o interesse público por intermédio do desenvolvimento social e econômico, além de contribuir para o avanço da literatura pertinente tendo em vista a escassez de pesquisas que buscam fazer esse tipo de análise no Brasil.

1.4 Delimitação da pesquisa

Este estudo buscou identificar os fatores que determinam o nível de recursos internos dos municípios brasileiros, medido por meio da solvência de caixa, considerando fatores ambientais, pressão criada por decisões passadas de endividamento, dependência da ajuda financeira intergovernamental, efeito do ciclo eleitoral e as implicações da crise sobre o nível de recursos internos.

A partir de estudo exploratório optou-se em verificar a influência de fatores que, de acordo com a literatura, são mais passíveis de ter influência sobre o nível de recursos internos. No entanto, como esclarecem Lima e Diniz (2017), a análise dos governos locais é um processo de alta complexidade, em decorrência da influência de diversos fatores internos, como por exemplo, os fatores gerenciais; e externos, que também podem exercer influência sobre as reservas financeiras de curto prazo.

Esta pesquisa abrange a conjuntura nacional em sentido amplo, considerando todos os municípios da federação. Se propondo a análise específica dos dados como um todo, sem contanto analisar nenhum deles de forma isolada.

Em relação à dimensão temporal, as pesquisas sobre a análise financeira dos governos locais podem examinar efeitos de eventos ocorridos no passado como também podem antecipar problemas financeiros futuros, a partir da previsão do comportamento e relação de variáveis financeiras no futuro. Desta forma, nesta pesquisa, utilizou-se, sobretudo, a análise de dados decorridos de exercícios financeiros já encerrados, abrangendo informações de um intervalo de tempo de 11 anos (2007 a 2017).

As informações utilizadas para a condução deste trabalho vieram de fontes governamentais oficiais, extraídas dos relatórios e demonstrativos financeiros, da base sítio do

IBGE, Previdência, Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED.

Nesta pesquisa, foi efetuada uma análise geral, ampla e extensiva das relações observadas estatisticamente entre as variáveis de fatores ambientais, de decisões passadas de endividamento, ajuda financeira intergovernamental, ciclo eleitoral e de instabilidades econômicas, delineadas na seção metodológica desse estudo.

1.5 Estrutura do trabalho

Este trabalho é composto por cinco capítulos, sendo o primeiro constituído pela introdução. O segundo capítulo compreendendo a literatura nacional e internacional existente acerca da temática abordada, servindo de sustentação teórica para a presente pesquisa. O objeto de revisão literária é constituído pelos estudos sobre Estado, Governo e Administração Pública, Determinantes da Condição Financeira Governamental, Recursos e Necessidades da Comunidade, Recursos Internos e Solvência de Caixa e, por fim, Desequilíbrio e Crise Financeira dos Entes Públicos.

O terceiro capítulo é composto pela metodologia utilizada na pesquisa, onde é explanada a ideia central do estudo; de que forma os objetivos serão atingidos; as variáveis utilizadas; como os dados foram obtidos, organizados e analisados; bem como, os métodos estatísticos utilizados.

No quarto capítulo é exposta a análise e discussão dos resultados obtidos com os demais resultados encontrados em pesquisas anteriores sobre a temática estudada, dando ênfase e importância ao seu grau informativo, particularidades e contribuições sociais, econômicas, a comunidade acadêmica, e todos os usuários da informação contábil aplicada ao setor público, fomentando o interesse na continuidade de pesquisas na área.

Ao final, o quinto capítulo traz as conclusões do estudo, relacionando os resultados obtidos com demais peculiaridades abordadas ao longo do trabalho, limitações encontradas e contribuições e inovações da pesquisa.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Nesta seção será apresentada a base teórica fundamental para o entendimento do norte temático da pesquisa. Inicialmente, são abordadas definições do Estado, Governo e da Administração Pública como viabilizadores do bem-estar social à sociedade. Em seguida, apresentam-se os Determinantes da Condição Financeira Governamental, que possibilitam aos entes manterem o nível de serviços em base contínua, mesmo em períodos de instabilidades na economia. Posteriormente, analisam-se os Recursos e Necessidades da Comunidade, para buscar um entendimento sobre a capacidade do governo em gerar receitas, assim como os fatores que influenciam nas demandas da comunidade por bens e serviços. Na sequência, será demonstrado efetivamente os Recursos Internos que o ente dispõe, bem como sua definição e quando o ente terá Solvência de Caixa. Por fim, são expostos estudos que demonstram fatores causadores do desequilíbrio e crise financeira dos entes públicos.

2.1. Estado, Governo e Administração Pública

Terminologias como Estado, Governo e Administração Pública, comumente aparecem conectados, porém, possuem significados diferentes, sendo importante fazer tal diferenciação e definição, para o entendimento da função e, por conseguinte, influência que cada um exerce sobre a condição financeira dos entes públicos e determinação dos recursos internos.

O Estado, na sua visão moderna e democrática, pode ser explicado como uma autoridade soberana que nasceu concomitantemente ao processo de organização da sociedade e se propõe a garantir que as relações sociais sejam pautadas em regras preestabelecidas (TEIXEIRA, 2015). Desse modo, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 1º, acolhe e reconhece como regime o Estado democrático de Direito, por se pautar no princípio da soberania popular, possibilitando a participação efetiva e operante do povo na coisa pública, devendo o Estado se adequar ao interesse coletivo, desde a escolha dos seus representantes assim como fiscalizando seus atos de gestão, como parte dos direitos fundamentais da pessoa humana. Incumbe-se ao Estado democrático de Direito promover igualdade social e regional e instalar um regime democrático (DA SILVA, 1988).

Logo, trata-se de uma instituição organizada política, social e juridicamente, dotada de personalidade jurídica própria, submetendo-se às normas estipuladas pela lei máxima. Sendo conduzido por um governo, um povo e um território. Tendo o Estado, como função a organização e o controle social, considerando que possui o monopólio legítimo do uso da força,

em defesa da ordem pública e da integridade do território (CARVALHO, 2014). Assim, percebe-se que o Estado é composto por um povo, componente humano em um agregado social de forças econômicas, intelectuais e morais; localizado em um determinado território, espaço físico que ocupa e subordinado a um governo, que equilibra, unifica, disciplina e dirige os indivíduos (BEVILAQUA, 1930).

Nesse sentido, o governo é o elemento formador do Estado, que irá conduzir as atividades deste, sendo, portanto, um conjunto de poderes e órgãos constitucionais (CARVALHO, 2014). Consistindo na forma pela qual o Estado é administrado, definindo-se os objetivos e as diretrizes gerais de atuação, fixadas as políticas públicas e tomadas as decisões político-administrativas, que irão guiar a atuação administrativa direcionada à realização dos fins pretendidos pelo Estado e a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2010). Nesse sentido, Meirelles (2004) define governo como uma reunião de poderes e órgãos constitucionais, em sentido formal e, por sua vez, em sentido material, como um conjunto de funções estatais básicas, enquanto que em sentido operacional, voltado a direção política dos negócios públicos.

Contudo, a Administração Pública, representa o conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente do poder a que pertençam, seja ao Poder executivo, Judiciário ou Legislativo, visando alcançar os objetivos do governo com a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia, a regulação de atividades de interesse público, com fomento de atividades privadas e o controle da atuação do Estado (CARVALHO, 2014). Dessa forma, de acordo com Meirelles (2004), a Administração Pública é um instrumento pertencente ao Estado voltado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas, podendo ser formado por órgãos da administração direta e indireta.

Assim, a atividade administrativa é voltada para o bem de toda a coletividade, desenvolvida pelo Estado com a intenção de privilegiar a coisa pública e as necessidades do corpo coletivo, configurando-se como uma obrigação ou dever para o administrador público, que não deverá agir com discricionariedade, tendo sempre como intenção o interesse público (CARVALHO, 2014).

A partir das noções bases apresentadas percebe-se a importância de analisar o termo governo em conjunto com o termo administração pública, neste trabalho, assim como Lima e Diniz (2016) o faz, onde juntos expressariam a união de órgãos da administração direta, bem como das entidades da administração indireta, organizados por uma esfera de governo, para conduzirem os negócios públicos e dar consecução as funções estatais básicas. Vale destacar

que o processo de análise da condição financeira de um governo, irá envolver um conjunto de dados de natureza econômica, social e demográfica produzidas pelo ambiente externo de determinada esfera de governo em estudo, como também o conjunto de dados contábeis consolidados gerados internamente por todos os órgãos da administração direta e indireta, ligadas àquela esfera de governo (LIMA; DINIZ, 2016). Desse modo, nota-se que o nível da análise da condição financeira é o governo como um todo, embora cada órgão da administração direta e indireta sejam entidades contábeis autônomas para efeito da produção de informações contábeis específicas, o que pode ser útil na análise do seu desempenho financeiro individual.

Diante do exposto, é possível fazer distinção entre os conceitos de Estado, Governo e Administração pública. O primeiro exerce seu poder por meio do Governo, mas não se confunde com ele, visto que, enquanto o Estado é permanente, o Governo é transitório. O Governo representa a parte política do Estado que atua na condução da coisa pública, é ele quem define os objetivos nacionais a serem perseguidos, sendo um instrumento do Estado para a consecução de seus fins e não deve ser visto dissociado dele; o Estado, por sua vez, possui o poder extroverso, no entanto, o Governo é quem o exerce, de forma soberana. Enquanto o Governo é um instrumento do Estado, a Administração é um instrumento do Governo, sempre perseguindo o bem comum da coletividade, voltado a executar as atividades propostas pelo governo, compreendendo todo o aparato existente, desde a estrutura e recursos, órgãos e agente, serviços e atividades, todos à disposição dos governos para realização de seus objetivos políticos e do objetivo maior e primordial do Estado: a promoção do bem comum da coletividade (PALUDO, 2010). Voltados a assegurar a promoção do bem-estar da população por intermédio da efetiva aplicação de recursos financeiros de modo que garantam a saúde financeira dos entes públicos.

Assim, os governos juntamente com as administrações diretas e indiretas serão responsáveis pela determinação das políticas de gestão, a partir da análise da condição das finanças locais e dos diversos fatores que contribuem para uma boa posição financeira do ente governamental.

2.2. Determinantes da Condição Financeira Governamental

A condição financeira é entendida, de acordo com Miller (2001) como o equilíbrio financeiro entre recursos e obrigações de curto e longo prazo. Para Groves e Valente (2003), a condição financeira refere-se à capacidade do governo de gerar caixa suficiente para trinta ou sessenta dias, a fim de atender as necessidades imediatas, sendo essa definição conhecida como

Solvência de Caixa. Já Hevesi (2003) preceitua que a condição financeira pode ser amplamente definida como a capacidade dos governos locais em dispor de recursos suficientes para que os governantes consigam manter o nível de serviços existentes e resistir a crises financeiras e recessões, garantindo o equilíbrio financeiro. Tradicionalmente, a condição financeira é entendida como a capacidade de um governo prestar serviços e cumprir suas obrigações futuras (GASB, 1987). Ainda sobre a condição financeira, o GASB (1999, 2004) considera como a situação dos ativos líquidos, o saldo orçamental ou a posição de caixa líquido do governo. Assim, se o ente é capaz de cumprir suas obrigações e, ainda manter níveis aceitáveis de serviços, pode-se dizer que está com boa saúde financeira.

Dessa forma, as finanças dos governos locais precisam estar preparadas para, de maneira contínua, atender às demandas por gastos públicos e às mudanças naturalmente surgidas, mantendo reservas financeiras e explorando de forma eficiente sua capacidade de arrecadação. Tudo isso visa ao governo, cumprir com suas obrigações financeiras e fornecer continuamente bens e serviços públicos, para atender às necessidades da comunidade. Ademais, é preciso manter gerenciamento fiscal eficaz, evitando desperdícios no uso dos recursos disponíveis, evitando o comprometimento da receita com pagamento da dívida, além da busca em reduzir a dependência financeira, explorando com eficiência sua capacidade fiscal (LIMA; DINIZ, 2016).

Ademais, é necessária também uma economia forte que viabilize a promoção de emprego e geração de renda, reduzindo assim a pressão por gastos (HAYES, 1990).

A condição financeira apresenta, de acordo com Berne e Schramm (1986) e Berne (1992), em Lima e Diniz (2016), cinco características da condição financeira:

- i) dimensão temporal;
- ii) ambiente econômico;
- iii) multidimensionalidade de conceito;
- iv) obrigações financeiras implícitas e explícitas;
- v) mensuração por uma composição de variáveis.

A dimensão temporal visa avaliar a condição financeira no curto e longo prazo. A condição de curto prazo se refere à capacidade dos governos em produzir caixa celeremente, com o objetivo de atender as necessidades imediatas da população. Por sua vez, a condição financeira de longo prazo decorre da capacidade dos governos de garantir recursos e gerenciar gastos, assim como manter uma infraestrutura que possibilite o fornecimento de bens e serviços no futuro.

O ambiente econômico permite analisar a capacidade dos governos locais de explorar a sua base de receita e atender as necessidades da comunidade com base na economia local, regional e nacional. Em seguida, a terceira característica, multidimensionalidade de conceito, envolve a interação no ambiente entre uma variedade de indivíduos e grupos, tais como credores, contribuintes, outros governos, fornecedores, empregados, bancos, financiadores, com interesses diversos, onde o governo deverá esforçar-se em conter ao máximo tais conflitos. Tudo isso demonstra a necessidade de se avaliar a condição financeira levando em consideração também empréstimos, recursos internos, receitas, despesas e endividamento.

As obrigações financeiras implícitas e explícitas se referem, respectivamente, a mudanças nos recursos e curso de serviços, assim como na infraestrutura, que não estão expostos de forma evidente no fluxo de caixa ou nos contratos administrativos, mas que impedem ou dificultam a prestação do serviço ou disponibilização do bem à sociedade, levando a evidência de uma boa posição financeira da organização, embora o governo esteja com uma condição financeira pobre. Por seu turno, as obrigações explícitas podem ser facilmente identificadas nos relatórios financeiros.

Por fim, na última característica, mensuração por uma composição de variáveis, a condição financeira não é vista como uma medida unidimensional, mas sim por um conjunto de variáveis, incluindo tanto as que indiquem uma boa como uma má situação financeira, devendo sua avaliação ser feita por uma série de indicadores.

Para mensurar a condição financeira, além de aspectos financeiros extraídos das demonstrações contábeis da entidade governamental, aspectos ambientais e organizacionais também devem ser avaliados (GROVES; VALENTE, 2003). Nesse sentido, a condição financeira é influenciada por fatores internos à organização e por fatores externos, tais como crescimento e características socioeconômicas da população; decisões políticas governamentais; mudanças nos padrões de emprego; mudanças na economia local, regional e nacional; mudanças na estrutura da indústria, comércio e serviços; mudanças nas condições do mercado de capitais, dentre outros (LIMA; DINIZ, 2016).

De acordo com Groves e Valente (2003), os fatores financeiros representam a condição das finanças governamentais e retratam o resultado da influência dos fatores ambiental e organizacional, em que a mensuração da condição financeira deve levar em consideração quatro aspectos: *(i)* solvência de caixa; *(ii)* solvência orçamentária; *(iii)* solvência de longo prazo; e *(iv)* a solvência do nível de serviços.

De acordo com os mesmos autores, a solvência de caixa refere-se à capacidade dos gestores públicos em gerar caixa suficiente para trinta ou sessenta dias, a fim de cumprir com suas obrigações de curto e curtíssimo prazo; enquanto a solvência orçamentária trata-se da capacidade dos governos em gerar recursos suficientes além do seu orçamento normal para determinado período, com a finalidade de atender às suas despesas sem incidir em déficits.

O terceiro aspecto, solvência de longo prazo, corresponde à capacidade dos governos em quitar todos os custos envolvidos nos seus projetos e atividades e, por último, a solvência do nível de serviços, representa a capacidade dos governos de gerar serviços públicos essenciais, como saúde, segurança e bem-estar, garantindo a qualidade demandada pela população.

Além dos aspectos financeiros, assim como exposto, os aspectos ambientais também exercem influência na condição financeira dos governos, sendo compostos por fatores sociais, econômicos e demográficos, que juntos efetuam pressões por gastos públicos, além de poder vir a possibilitar a base para a exploração de receitas. Conforme exposto por Lima e Diniz (2016) os fatores ambientais podem afetar as finanças do governo de duas formas: inicialmente criando demandas, como por exemplo o crescimento da população, que exige dos gestores mais investimentos em segurança pública, mais escolas, mais hospitais, etc. Em seguida, essas demandas geram recursos, tendo em vista que o crescimento da população aumenta a procura por prestadores de serviços, elevando, assim, o nível de arrecadação de impostos sobre a receita. Ou seja, os serviços prestados dependem das necessidades e das condições socioeconômicas, características da população e, portanto, refletem a situação financeira da entidade.

Os fatores ambientais podem ser responsáveis pela maior parte das dificuldades financeiras enfrentados pelos governos locais. A alta proporção de cidadãos pobres, aliada a altos níveis de desemprego, baixa diversificação da base econômica, elevadas responsabilidades do governo por serviços públicos, aumentando o tamanho da máquina administrativa, além de baixo nível de renda *per capita*, elevados níveis de população abaixo de 18 e acima de 65 anos (população dependente), com reduzida contribuição para as bases arrecadatórias, porém demandando por mais serviços, estes com altos custos, como educação e saúde (PETERSEN, 1977; CLARK, 1994; LIMA; DINIZ, 2016).

Os fatores organizacionais, por seu turno, consistem nas práticas gerenciais e políticas legislativas na busca por soluções para se adequar às mudanças ocorridas nos fatores ambientais. Isso demonstra a importância dos governos em se anteciparem às possíveis

mudanças no ambiente. Para conseguir enfrentá-las, criando respostas apropriadas, e tempestivas para assegurar a boa condição financeira do ente (GROVES; VALENTE, 2003).

No processo de mensuração da condição financeira sob o aspecto financeiro, nesse estudo, será dado enfoque a solvência de caixa por compor o escopo da pesquisa, a fim de analisar o equilíbrio financeiro dos entes por meio do nível de recursos internos. Nesse sentido, ainda de acordo com Groves e Valente (2003), se as demandas ambientais forem maiores que os recursos disponíveis gerados pelo ambiente e caso o ente não consiga soluções para equilibrar as demandas com as disponibilidades, o fator financeiro tenderá a indicar insolvência de caixa.

Assim, de acordo com levantamento realizado por Berne e Schramm (1986), diversos estudos vêm sendo desenvolvidos visando analisar a condição financeira dos governos e individualizar as causas do surgimento dos desequilíbrios financeiros, tais como os estudos desenvolvidos por VERNEZ (1976); MULFORD JR (1978), INMAN (1979); WALTER e CHICIONE (1985). Alguns autores afirmam que o desequilíbrio entre a capacidade de receita e as necessidades de gastos é uma condição financeira crítica (PAGANO; MOORE, 1985; INMAN, 1995). Outros identificaram problemas relacionados à solvência de curto prazo, ou seja, a solvência de caixa, bem como problemas inerentes à solvência de longo prazo, que é capacidade de geração de recursos futuros para enfrentar obrigações de longo prazo (GROVES; VALENTE, 2003).

A solvência vem sendo tratada como relacionada à base de tributação (KLOHA et al., 2005). Nesse sentido, Wilson (1984) detectou alguns sinais que poderiam pré-anunciar o estresse financeiro: as despesas correntes excedem as receitas correntes por um montante significativo, ocasionando déficit contínuo; e passivo circulante que excede os ativos circulantes nas demonstrações financeiras.

Por sua vez, Bradbury (1982) analisou o declínio fiscal relacionando ao orçamento e ao cidadão: foi detectado que o primeiro caso ocorria quando os municípios enfrentavam dificuldades em equilibrar seus orçamentos, enquanto a segunda situação incidia quando os governos passavam a cobrar altos impostos dos cidadãos para oferecer-lhes os serviços públicos, ou quando mesmo com alta incidência tributária a qualidade desses serviços era baixa.

Parte da literatura concentrou-se em analisar fatores exógenos como possíveis fatores que regem as decisões financeiras dos governos locais, reconhecendo assim que a estrutura fiscal adequada para um governo depende do meio ambiente a qual está inserida (HOWELL; STAMM, 1979; SKIDMORE; SCORSONE, 2011).

Buscando controlar o equilíbrio financeiro e evitar o colapso, vários estudiosos e profissionais passaram a desenvolver um grande conjunto de modelos: Brown (1993) propôs o famoso teste de 10 pontos, contendo um conjunto de 10 indicadores com foco nos principais determinantes da condição financeira, como: receitas, despesas, estrutura de endividamento e posição operacional, voltado para a análise de curto prazo da condição financeira de pequenos municípios; Hendrick (2004) considerou os governos como um "sistema aberto", com o objetivo de estabelecer uma conexão entre o sistema governamental e o seu ambiente, buscando identificar os diferentes fatores determinantes da condição financeira, chegando a três dimensões diferentes da saúde fiscal: propriedades do ambiente do governo, equilíbrio da estrutura fiscal com o meio ambiente e propriedades da estrutura fiscal do governo. Outros estudiosos como Honadle (2003) e Kloha et al (2005) basearam seus modelos em informações contábeis acompanhadas de informações que derivam dos relatórios de auditoria, enquanto outros preferem abordagens de modelagem estatística (MURRAY; DOLLERY, 2005).

Observa-se que há crescente tentativa de prever e, portanto, evitar distúrbios financeiros ao apresentar sinais iniciais que possam antecipar tais problemas (MAHER; DELLER, 2011). No entanto, os melhores indicadores adequados para este fim e como eles devem ser usados é uma questão empírica que ainda está aberta, havendo pouco consenso sobre o que indica uma situação de dificuldade financeira, tendo em vista que muitos dos modelos desenvolvidos apresentam algumas restrições a aplicações a todo e qualquer forma de governo. Assim, aumenta-se a necessidade pelo desenvolvimento de novos modelos que possam elucidar quais os fatores que indicam uma boa condição financeira do governo.

Diante de um cenário como esse e considerando que no Brasil há escassez de pesquisas que buscam analisar o equilíbrio financeiro. Ademais, devido às crises econômicas, mais precisamente a da década de 1980 a 1990, bem como a atual que o país enfrenta, conforme dados do IBGE, que registrou uma maior queda do Produto Interno Bruto - PIB, em 2015 e 2016, desde 2010, tendendo a reduzir a oferta de bens e serviços públicos, a análise da condição financeira dos governos passa a requerer maior atenção.

2.3. Recursos e Necessidades da Comunidade

Os recursos e as necessidades de uma comunidade são medidos com variáveis ambientais de natureza econômica, social, demográfica e estrutural de uma jurisdição que, além de exercer grande impacto na produção de recursos, geram demandas por serviços públicos. Logo, a condição econômica e posterior formação de recursos sofrem influência das condições sociais

e estruturais da localidade, sendo formada pelo nível de investimentos realizado pelo setor privado em infraestrutura, equipamentos e estrutura comercial. Assim, quanto mais investimentos na indústria realizados pelo setor privado, mais se reduzem o desemprego e a taxa de pobreza e, por conseguinte, proporcionam melhor atendimento à população dependente (LIMA; DINIZ, 2016).

Desse modo, Clark e Chan (1990) afirmam que as características socioeconômicas exercem influência nas políticas fiscais, indiretamente e no longo prazo, pois são avaliadas com base nas políticas dos gastos e das receitas, assim como em sua estrutura. Desse modo, no processo de análise dos recursos e necessidades de uma comunidade, é necessário que se verifique o potencial do governo em gerar receita, bem como identificar os fatores que motivam a demanda da comunidade por determinados bens e serviços para atender às suas necessidades.

Os recursos e as necessidades da comunidade, conforme asseguram Lima e Diniz (2016), acabam sendo um o produto do outro. Por exemplo, o aumento do tamanho da população pode elevar a receita de transferência intergovernamental, como também conduzir ao aumento na pressão por gastos para atender a um nível de necessidades maior. Por outro lado, a diminuição da população pode reduzir a receita arrecadada em decorrência do declínio na receita de vendas no setor privado e à consequente redução da renda pessoal e empresarial, mas não obrigatoriamente reduzirá o nível de gastos, em virtude da existência de custos fixos (GROVES; VALENTE, 2003). Assim, na medida em que a base tributária define a riqueza da comunidade, as características econômicas e demográficas impactam as demandas da população (LIMA; DINIZ, 2016).

Portanto, quando as condições econômicas não são favoráveis e há alta carga tributária, o tamanho da população tende a diminuir por aquela jurisdição não oferecer benefícios, de forma geral, conforme buscado pelos indivíduos, até então ali residentes. Nesse sentido, o modelo teórico de Tiebout (1956) afirma que as pessoas migram para as comunidades que oferecem a combinação de serviços públicos e impostos que melhor se adapte às suas preferências, optando por locais que ofereçam menor carga tributária e maior qualidade nos serviços públicos disponibilizados.

Logo, se o ente consegue, em situações de estresse financeiro, reduzir despesas e o desemprego, poderá dispor de mais recursos não havendo a necessidade de aumentar os impostos e a base de receita para atender as necessidades da população (BADU; LI, 1994).

Nessa perspectiva, de acordo com Cohen (2008), todo município opera em um dado ambiente onde a atratividade financeira e as oportunidades de crescimento são ditadas por

parâmetros exógenos. Algumas regiões são mais ou menos privilegiadas do que outras devido à sua localização geográfica, a atividade empresarial desenvolvida na área ou a sua estrutura política.

Tais parâmetros vêm a influenciar a população e a sua riqueza, que por sua vez afetam as medidas financeiras subjacentes, tais como receitas, despesas, ativos e passivos. Nesses parâmetros, se insere o status da comunidade em termos de necessidades e recursos. Mais especificamente, essa categoria consiste em fatores determinantes da demanda por serviços tais como demografia da população, idade mediana, percentagem de agregados familiares, nível de pobreza, capacidade de prestação de serviços, renda per capita, valores de propriedade, emprego, tipos de atividade comercial, etc. Todos esses determinam a capacidade do governo em cumprir suas obrigações financeiras e ofertar serviços públicos de qualidade.

Assim, como se espera que as características da comunidade tenham um impacto sobre a atividade dos governos locais, o uso de parâmetros do tipo macroeconômico, como fatores moderadores na avaliação do desempenho de entidades do setor público, é uma característica comumente empregada na avaliação da eficiência do setor público.

À luz das crises financeiras em curso, os gestores públicos devem decidir que serviços públicos devem ser fornecidos. Portanto, é crucial determinar as preferências da população no que diz respeito ao nível, quantidade e qualidade dos serviços públicos que eles anseiam, isto é, deve-se identificar o que caracteriza a demanda por serviços públicos locais.

Durante os últimos anos, vários estudos foram feitos visando modelar a demanda por serviços públicos locais, levando em consideração que o indivíduo é um tomador de decisão racional que opta por viver em uma área que fornece os serviços mais adequados às suas necessidades e expectativas e onde o equilíbrio de vantagens e desvantagens em relação aos impostos pagos em relação à quantidade e qualidade de bens e serviços recebidos seja satisfatório (TIEBOUT, 1956).

Portanto, para medir a saúde financeira de um governo, é necessário levar em conta que certos fatores dentro da demanda por serviços públicos locais podem influenciar os indicadores obtidos.

2.4. Recursos Internos e Solvência de Caixa

Os recursos internos consistem nos fluxos de receitas que estão disponíveis em caixa, correspondendo ao montante de recursos mantidos pela organização em um dado momento,

livre de quaisquer reclamações de terceiros, podendo ser utilizados imediatamente sem que seja necessário aumentar a arrecadação ou reduzir gastos, representando, assim, fundos financeiros. Dessa forma, a medida mais conhecida do nível de recursos internos de uma organização pública é representada pelo Superávit Financeiro.

Essa medida financeira é obtida pela diferença positiva entre ativos e passivos financeiros, evidenciando a folga financeira do governo, que além de ser formada por economias orçamentárias, será composta também pelo excesso de arrecadação, constituindo fonte de crédito adicional, que permite suplementar o orçamento e evitar que a oferta de bens e serviços sejam interrompidas diante de despesas imprevistas ou superiores as receitas previstas no momento da elaboração do orçamento. Além disso, essa medida poderá ser complementada com a fixação de um percentual incidente sobre a receita orçamentária, constituindo-se numa reserva de contingência, onde se formará um fundo financeiro para enfrentar situações emergenciais (LIMA; DINIZ, 2016). Assim, quando a entidade apresenta elevado nível de recursos internos significa que o governo apresenta condição financeira de curto prazo saudável e, portanto, equilíbrio financeiro.

A estrutura fiscal de um governo é importante na definição da sua saúde financeira, especialmente quando esse dispõe de reservas financeiras em seus fundos. Desse modo, Poterba (1994) demonstrou que maiores saldos de fundos permitem que os governos estaduais respondam melhor a choques fiscais do que os que possuem saldos de fundos menores. Outros autores enfatizam a importância de saldos de fundos na manutenção de um orçamento equilibrado e preservação da flexibilidade financeira (SOBEL; HOLCOMBE, 1996; PAGANO; JOHNSTON, 2000; PAGANO, 2002).

Gold (1986) também observa que os saldos dos fundos são indicadores significativos das condições fiscais do estado. Em relação ao risco e vulnerabilidade a mudanças e choques do sistema (ACIR 1981, 1989), a folga financeira aumenta a capacidade de um governo para se adaptar e permanecer equilibrado com o ambiente (CYERT; MARCH, 1963).

Os fatores que determinam o nível de recursos internos de uma organização pública são os principais pontos de atenção na análise da solvência de caixa, por determinarem o Superávit ou Déficit Financeiros do exercício corrente. De acordo com Greenblatt (1976, como citado por BERNE; SCHRAMM, 1986), o nível dos recursos internos é afetado por fatores ambientais (nível de atividade econômica, desemprego, renda, índice de pobreza etc.); por fatores que influenciam o custo de produção e fornecimento dos serviços públicos (salário dos servidores, preço dos materiais etc.); por fatores relacionados com a pressão criada por decisões passadas

de endividamento e gastos de capital; e por fatores relacionados com a ajuda financeira intergovernamental.

A solvência de caixa é entendida como a capacidade da entidade de gerar liquidez para cumprir suas obrigações de curto prazo (GROVES, 2003). Para, Padovani e Scorsone, (2011) a solvência de caixa mede a liquidez e a gestão efetiva de caixa dos governos locais, bem como sua capacidade de pagar passivos correntes, enquanto, que Wang, Dennis e Tu (2007) a define como a liquidez e gestão efetiva de caixa, sendo demonstrada pela capacidade de uma organização gerar recursos financeiros suficientes para pagar seu passivo circulante.

Nesse norte, de acordo com Lima e Diniz (2016), para atingir o equilíbrio financeiro, procura-se manter a solvência de caixa, alcançada na medida em que o governo possui fluxo de caixa suficiente para atender suas obrigações financeiras correntes, evitando tornar-se inadimplente e permitindo enfrentar dificuldades financeiras. A solvência de caixa, diferentemente dos demais componentes da condição financeira, refere-se à condição financeira de curto prazo, dependendo do nível e da liquidez dos recursos internos disponíveis, assim como da capacidade do governo de gerar celeremente recursos em caixa para atender as obrigações financeiras imediatas.

Zafra-Gómez, López-Hernández e Hernández-Bastida, (2009) analisaram os problemas que afetam o desempenho financeiro dos municípios espanhóis levando em consideração fatores ambientais e socioeconômicos sobre os indicadores financeiros. Nesse sentido, os autores observaram que as variáveis com maior influência sobre os indicadores financeiros são o nível econômico da região, a renda per capita e a taxa de desemprego, seguida do nível de atividade turística, a taxa de migração e o número de habitantes. Os indicadores financeiros relacionados aos níveis de solvência de curto prazo, em geral, mostram que os valores são maiores nos municípios menores. Conforme a dimensão socioeconômica dos municípios aumenta, os níveis dos indicadores examinados diminuem. Dessa forma, percebe-se que a gestão de caixa é melhor realizada em governos locais menores. Quanto aos indicadores de flexibilidade, os municípios menores são caracterizados por apresentar alto nível de autossuficiência no financiamento de suas obrigações correntes. Até certo ponto, isso se deve ao baixo nível de endividamento por habitante. À medida que os municípios se tornam maiores, observam-se níveis mais baixos de autossuficiência financeira e maiores valores de dívida por habitante. Nos locais onde as características socioeconômicas são piores, os níveis de independência financeira são muito baixos, enquanto que nos grupos com turismo, altos níveis de renda e altos níveis de industrialização, apresentam maior independência financeira.

Nesse sentido, Hendrick (2004) em seu estudo verificou que um governo com alto estresse ambiental tem maior probabilidade em possuir baixa folga, altas obrigações futuras e mais dificuldades para cumprir o pagamento de despesas correntes como, folha de pagamento. Da mesma forma, será mais fácil para um governo com baixo estresse ambiental manter a folga adequada, manter um orçamento solvente e cumprir obrigações de curto prazo. Porém, esses resultados nem sempre se comportam de tal maneira, podendo um governo com alto estresse ambiental, que é bem administrado e tem um histórico de decisões fiscais sólidas, embora com dificuldades, ter uma boa posição orçamental e solvência de curto prazo, sendo, no entanto, esta última mais difícil. Da mesma forma, um governo com baixo estresse ambiental pode sofrer mais estresse orçamentário, menor folga e mais insolvência a curto prazo se for mal gerido, embora tenha mais opções para aumentar receita ou reduzir gastos do que os governos em risco.

2.5. Desequilíbrio e crise financeira dos entes públicos

A situação das finanças dos governos locais determina a capacidade em fornecer serviços e, portanto, uma avaliação precisa deste fator é elemento crucial na minimização dos efeitos da crise econômica sobre tais entes. A crise afeta a disponibilização dos bens e serviços essenciais à população, prejudicando o desempenho financeiro em vários níveis, podendo ser influenciado por diversos fatores (VIEIRA, 2016).

O avanço do conhecimento sobre crises fiscais e financeiras é de grande interesse para todas as partes interessadas do governo local, devido às suas implicações significativas na política, situação social e econômica. As manifestações mais proeminentes estão na quantidade e qualidade dos serviços municipais fornecidos aos residentes dentro da jurisdição do governo local. Os serviços fracos tendem a resultar em sofrimento fundamental e aumento dos níveis de desigualdade, crime e pobreza, bem como a saída da população mais forte economicamente - empresas e moradores, entre outros. A partir do autoconhecimento das finanças locais, da sua real condição financeira, os governos podem se antecipar e não sofrer tanto com os impactos da crise.

O déficit é uma grande preocupação, pois pode atingir o ponto de colapso geral do sistema. O termo crise, em essência, de acordo com Weitzel e Johnson (1989) é um estágio antes da “morte”. A crise aumenta a escolha entre reorientação ou reabilitação e mortalidade - um momento decisivo para o bem ou para o mal. Johnson (1993) argumenta que é importante

distinguir entre um evento ou erro prejudicial e uma crise, já que a última não é um evento diário na vida da organização, e erros podem ocorrer diariamente.

Pauchant e Mitroff (1992) definem crise como uma desintegração que fisicamente afeta todo o sistema e ameaça sua essência e lógica interna básica. Pearson e Clair (1998), por sua vez, sugerem que uma crise organizacional é um evento de alto impacto que ameaça a viabilidade da organização e é caracterizado pela ambiguidade de causa, efeito e meio de resolução, bem como por uma crença de que as decisões devem ser tomadas rapidamente. Na visão de Nystrom e Starbuck (1984) a crise é um estado no qual a sobrevivência de uma organização está seriamente ameaçada.

A partir dessas definições, podemos entender o significado profundo do termo crise, isto é, um evento não regular e de alto impacto que ameaça a viabilidade da organização em sua estrutura atual. Outra questão importante a ser esclarecida é o uso dos termos estresse fiscal e crise fiscal de forma intercambiável. Com base nos trabalhos de Downing (1991) e Honadle (2003) podemos concluir que é mais coerente usar o termo crise ao invés de estresse, outra questão diz respeito ao uso dos termos crise fiscal e crise financeira de forma equivalente.

Em geral, a maioria dos estudiosos acredita que quando uma organização do setor público não pode aumentar as receitas que estão acima ou em equilíbrio com despesas e não é capaz de cumprir com as suas obrigações correntes a tempo, pode ser considerada como uma organização em crise fiscal. Assim, crise fiscal é quando há uma lacuna negativa entre receitas e despesas, enquanto que a crise financeira é quando uma organização não consegue pagar seu passivo circulante no prazo (CHERNICK; RESCHOVSKY, 2001). Desse modo, uma organização em crise fiscal ainda pode evitar crise financeira, mantendo as suas reservas.

A manutenção da saúde fiscal de um governo local deve ser um processo que inclui avaliação regular e medidas para lidar com alertas de como a comunidade está caminhando para problemas financeiros. Existem ferramentas de diagnóstico locais que os governos podem usar para monitorar sua condição financeira e detectar sinais de alerta de crises fiscais iminentes antes que elas ocorram (HONADLE; LLOYD-JONES, 1998; ALTER; MCLAUGHLIN; MELNIKER, 1984). No entanto, muitas vezes, os governos locais não prestam atenção aos sinais de alerta que podem evitar emergências financeiras ou crises fiscais.

Existem várias razões pelas quais os governos locais podem não lidar com problemas fiscais como descrito por Honadle (1981) e Honadle & Howitt (1986), seja por que, muitos governos locais não têm capacidade adequada para administrar e gerenciar suas finanças em decorrência da sua dependência por funcionários que têm pouca ou nenhuma formação em

gestão financeira, além de altas taxas de rotatividade entre funcionários e tesoureiros, especialmente em pequenos municípios.

Além dessas questões de capacidade, existem razões políticas pelas quais os governos podem não antecipar e lidar com crises fiscais iminentes. Essas razões podem ser internas ao governo local, quando as informações financeiras não são compartilhadas para os formuladores de políticas. Por exemplo, um auditor do município pode não fornecer um quadro completo da situação financeira para o conselho do ente ou um administrador da cidade ou funcionário pode não revelar certas informações financeiras para o conselho da cidade, mantendo essa informação (que pode incluir sinais de deterioração financeira) com ele. Isso aumenta seu poder de tomada de decisão dentro do governo local, por saber mais sobre as finanças do governo, havendo assim assimetria informacional dentro daquele ambiente, em alguns casos esse profissional pode estar motivado por interesses associados a segurança de emprego e por isso retratar situação positiva das finanças do governo local.

Além disso, do ponto de vista político, pode ser difícil para os funcionários eleitos monitorar as finanças e atuar em prol da saúde fiscal continuada da comunidade. Por exemplo, um prefeito enfrentando a reeleição pode não querer mostrar um saldo de caixa decrescente, despesas superando as receitas, deixando de manter a infraestrutura. A atual administração pode ser punida pelos eleitores por não conseguir corrigir os problemas herdados da administração anterior. Ademais, as opções disponíveis para remediar estas condições podem ser politicamente impopulares com o eleitorado. Assim, em muitos casos, há incentivos para exagerar as receitas, subestimar as despesas, bem como evitar medidas de redução de custos.

Em 1985, *Advisory Commission on Intergovernmental Relation* [ACIR] emitiu um relatório amplamente reconhecido sobre dificuldades fiscais (ACIR, 1985). Neste relatório, o ACIR (1985) alega que o estresse fiscal é causado por problemas cíclicos ou forças estruturais. As forças cíclicas são condições de curto prazo que geralmente correspondem a ciclos de negócios. Enquanto, as forças estruturais são extensas mudanças, em longo prazo, na economia, que estão além do controle do Estado ou governo local e pode afetar todos os tipos de comunidades, tanto urbanas quanto rurais, de grande e pequeno porte. A ACIR acrescentou que o estresse fiscal é frequentemente resultado de um conjunto complexo de condições econômicas, tais como, taxas de crescimento populacional, taxas de desemprego e taxas de desenvolvimento de negócios; condições socioeconômicas, como níveis de renda per capita, níveis de pobreza e níveis de educação; condições físicas, como a condição dos ativos de

infraestrutura; e fatores financeiros, em que se refere a dependência de recursos intergovernamentais.

Assim, diversos estudos anteriores realizados em outras economias buscaram identificar quais fatores causaram o desequilíbrio das contas públicas e, conseqüentemente, provocaram crises financeiras nas organizações. Sob essa perspectiva, a pesquisa de Royo (2009) analisou a queda da economia espanhola em 2007, que passou a sofrer com uma recessão econômica intensa. Embora, a crise econômica global tenha contribuído nessa desaceleração, o autor demonstrou que o país já vinha enfrentando uma crise econômica e social grave causada por dois desequilíbrios simultâneos: o crescimento insustentável dos setores imobiliário e/ou da construção e o excesso de consumo, ambas impulsionadas por taxas de juros muito baixas, que levaram a um nível de déficit sem precedentes de 11% do PIB, o mais elevado dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE].

Reitano (2017), sabendo que os governos locais usam previsões de fonte única para a tomada de decisão, o que pode restringir a sua capacidade de se preparar e responder às incertezas financeiras, verificou que essa prática podia estar aumentando os desafios enfrentados pelos governos a nível local, provocando recessões econômicas como a Grande Recessão. Dada essa preocupação, o autor desenvolveu um modelo de sistemas abertos de precisão da previsão do governo local, que pode ser testado em qualquer tipo de governo local. A estimativa do modelo com análise longitudinal mostrou que o governo, a partir desse tipo de previsão no nível local, considera os fatores internos e externos ao prever os próprios fluxos de receitas, assim como as intergovernamentais, indicando que a associação de recursos institucionais, financeiros e fatores políticos estão associados à precisão da previsão.

Benito, Guillamón e Bastida (2015) analisaram os determinantes dos desvios orçamentais dos municípios espanhóis, mostrando que esses desvios ocorriam em decorrência de comportamento oportunista dos gestores influenciados pelo ciclo eleitoral, que utilizavam de duas estratégias de manipulação: a primeira foi a da superestimação da receita; a segunda, das despesas atuais excederem as despesas orçadas na busca de mais popularidade e apoio eleitoral, indicando que os gestores tendem a manipular o orçamento de acordo com o calendário eleitoral, especialmente em locais onde não há punição legal ou um declínio na popularidade de governantes que têm essa prática.

Piza (2016), também encontrou evidências de que o ciclo político exerce influência sobre as receitas estimadas e respectivos desvios de execução. Por sua vez, García-Sánchez et al., (2012) encontraram resultados empíricos de que em períodos eleitorais a saúde financeira

dos governos locais é afetada, podendo haver manipulação de alguns resultados nesses períodos para demonstrar um bom desempenho da gestão, à luz da teoria do gerenciamento de impressões, a fim de o gestor permanecer no poder (CARVALHO; VIEIRA, 2012).

A pesquisa de Lopez-Hernandez, Zafra-Gómez e Ortiz-Rodriguez (2012) examinou a condição financeira dos governos locais na Espanha e como esta condição foi afetada pela crise econômica. Dentre os efeitos da crise na condição financeira dos municípios espanhóis, especialmente nos maiores, percebeu-se um aumento do nível de endividamento como meio de financiar seus investimentos que, com relação a independência financeira, tiveram menos impacto que os entes menores que são mais dependentes das transferências. A redução dessa fonte de financiamento juntamente com a queda na poupança líquida influenciou o aumento do endividamento. Os indicadores analisados refletiram perda de estabilidade orçamentária, redução nas margens de receitas e despesas correntes e menor grau de transferências recebidas de outros níveis de governo.

Stevens e McGowan (1983) verificaram que há muitos fatores associados com instabilidades financeiras, como a dependência por receitas advindas de fontes federais e dimensões dos custos do governo, que pode sofrer com forças como os custos oriundos de energia, desemprego, mudanças demográficas e das indústrias, levando os gestores a reagir a tais demandas que estão além de seu controle. Assim, a instabilidade financeira pode se originar por diversos fatores, que não são facilmente identificados ou gerenciados pelos governos locais. Dessa forma, pelo fato dos governos locais estarem mais vulneráveis a problemas financeiros, se faz necessário o suporte do Estado.

Nota-se que além de fatores causadores da crise, devido ao desequilíbrio financeiro, os governos passam a sofrer com seus efeitos, especialmente quando não possuem reservas financeiras suficientes, inclinando-os a não conseguir se recuperar tão rapidamente do declínio financeiro, apresentando aumento do endividamento e redução das fontes de financiamento que os impedem de fornecer bens e serviços essenciais à sociedade. Nesses casos, é necessário adotar medidas mais radicais para se reequilibrar, em geral restringindo ainda mais o poder aquisitivo da população com o aumento da inflação ocasionado pela crise, pelo desemprego e pela carga tributária, além de cortes excessivos de gastos.

De acordo com Lima e Diniz (2016), quando o ente apresenta déficits de caixa recorrentes, a fim de evitar que a crise se instale, o governo precisa adotar medidas para enfrentar os problemas financeiros e criar liquidez para os recursos internos, tais como: (i) promover limitação de empenho e movimentação financeira, com o corte de gastos, buscando

garantir que a arrecadação das receitas seja suficiente para cumprir com suas obrigações; (ii) mudar a magnitude das entradas e saídas de caixa onde se deve analisar cada origem de receita e elemento da despesa para certificar qual delas pode ser incrementada e quais deles podem ser reduzidos; (iii) gerenciar o *timing* do fluxo de caixa através da combinação dos prazos de arrecadação das receitas e o prazo de vencimento das obrigações imediatas.

Mesmo em governos com orçamentos equilibrado, uma variação negativa da receita pode resultar em corte compensatório nas despesas dos programas. Assim, é imprescindível explorar os *drivers* da receita negativa a fim de identificar suas causas para que não se chegue a situação deficitária. Nesse sentido, Jordan, Yan e Hooshmand (2017) afirmam em seu estudo que os fatores que afetam a ocorrência e a magnitude de variância da receita negativa podem ser evitados com sua diversificação. Desse modo, caso o planejamento fiscal inclua diversificação na base de receitas pode-se possivelmente mitigar problemas de queda de receita e melhorar seu desempenho.

Portanto, é importante que para evitar ou até mesmo se recuperar de períodos de instabilidade financeira, o ente consiga explorar de maneira adequada sua capacidade fiscal, com um bom desempenho na arrecadação, mantendo reservas financeiras e utilizando-as de forma adequada, tornando-se menos dependente de transferências intergovernamentais sem aumentar a carga tributária que impacta a população.

4 METODOLOGIA

3.1. População, amostra e período de estudo

Para responder à questão de pesquisa enunciada, o presente estudo tem como objeto todos os municípios brasileiros, cuja amostra se configurou por acessibilidade dos dados, entre o período de 2007 a 2017, compreendendo onze exercícios financeiros, capturando, assim, os efeitos das oscilações da economia, visto que compreendeu períodos de crescimento econômico e estabilidade, bem como de recessão da economia. Além de verificar os reflexos das alterações em períodos de crise econômica, o estudo captura também períodos eleitorais e alterações de mandatos.

Desse modo, inclui o período de maior avanço do PIB em 2010, com 7,5 %, de acordo com o IBGE, e queda da economia até a recessão com maior intensidade em 2015 e 2016, quando registraram PIB de -3,8 % e -3,6 %, respectivamente, catalogada pelo IBGE como uma

das maiores recessões dos últimos tempos no Brasil. Esses episódios constituem fatores externos que podem vir a influenciar o nível de recursos internos dos governos.

Alguns municípios tiveram que ser excluídos da análise empírica, em decorrência de não ter disponíveis informações relativas ao Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, necessários à identificação da variável de interesse (Superávit Financeiro). Sendo assim, após a exclusão dos municípios que não dispunham dessas informações acima citadas, foi composta a amostra final da pesquisa, conforme Tabela 1:

Tabela 1. Amostra da pesquisa

Ano	Municípios	Amostra	% do total
2007	5.564	5494	99%
2008	5.565	5450	98%
2009	5.565	5491	99%
2010	5.565	5476	98%
2011	5.565	5371	97%
2012	5.565	5167	93%
2013	5.570	2122	38%
2014	5.570	4078	73%
2015	5.570	4170	75%
2016	5.570	4088	73%
2017	5.570	4339	78%
TOTAL	61.239	51.246	84%

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

3.2. Coleta de dados

Os dados da pesquisa, referentes às variáveis financeiras, foram extraídos da Secretaria do Tesouro Nacional – STN por meio eletrônico disponíveis na base de dados Finanças do Brasil – FINBRA, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI.

As informações relativas a variáveis demográficas, econômicas e sociais foram obtidas a partir do sítio do IBGE, para a população total dos entes; Previdência; Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, relativas a informações utilizadas para a variável população dependente, a partir da coleta de informações sobre quantidade de beneficiários do Regime Geral de Previdência Social e quantidade de matrículas até o ensino médio. Na base da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS e, Cadastro Geral

de Empregados e Desempregados – CAGED, concernente a informações sobre emprego, desemprego, escolaridade e renda.

3.3. Modelo Econométrico e Definição das Variáveis

A presente pesquisa é caracterizada como um estudo empírico analítico, cujo tratamento quantitativo foi realizado por meio de análise longitudinal dos municípios, inicialmente, as variáveis foram avaliadas com base na estatística descritiva e correlação e, logo em seguida, fez-se uso da técnica estatística da regressão linear múltipla, por meio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários [MQO], com uso de dados em painel, desbalanceado.

Foi feito uso da análise de dados em painel ou dados longitudinais. Em virtude de essa análise ser caracterizada por possuir observações em duas dimensões, quais sejam o tempo e o espaço, permitindo que se tenham informações que permitem uma melhor investigação a respeito da dinâmica das mudanças nas variáveis, possibilitando avaliar o efeito das variáveis não observadas. Conforme Hsiao (2007), a análise longitudinal propicia a melhoria na inferência dos parâmetros estudados, pois eles oferecem mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra em relação aos dados em *cross-section* ou em séries temporais, permitindo depurar a eficiência dos estimadores econométricos.

Visando alcançar o objetivo geral da pesquisa, verificar quais os determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros, foram definidas as variáveis dependente e independentes discutidas na literatura. A variável dependente utilizada para avaliar o nível de recursos internos de uma organização pública é representada pelo Superávit Financeiro (SF) que, de acordo com Lima e Diniz (2016), é a medida mais conhecida para essa análise, representando a folga financeira do governo livre de quaisquer obrigações para com terceiros.

As variáveis independentes consistem nos fatores mais passíveis de influenciar o nível de recursos internos, impactando na solvência de caixa. Conforme já mencionado, segundo Greenblatt (1976), como citado por Berne e Schramm (1986), o nível dos recursos internos é afetado por fatores ambientais; por fatores que influenciam o custo de produção e fornecimento dos serviços públicos; por fatores relacionados com a pressão criada por decisões passadas de endividamento e gastos de capital; e por fatores relacionados com a ajuda financeira intergovernamental.

Sendo assim, o modelo empírico do estudo é representado pela equação a seguir:

$$SF_{it} = \alpha + \beta_1 POP_T_{it} + \beta_2 POP_D_{it} + \beta_3 NIV_E_{it} + \beta_4 REN_{it} + \beta_5 IND_D_{it} + \beta_6 GR_E_{it} + \beta_7 PRT_{it} + \beta_8 AE_{it} + \beta_9 CR_{it} + \varepsilon_{it}$$

Em que:

- SF_{it} = Superávit financeiro
- POP_T_{it} = População total
- POP_D_{it} = População dependente
- NIV_E_{it} = Nível de educação
- REN_{it} = Renda
- IND_D_{it} = Índice de desemprego
- GR_E_{it} = Grau de endividamento
- PRT_{it} = Participação das Receitas de transferência
- AE_{it} = Ano Eleitoral
- CR_{it} = Crise

O Quadro 1, demonstra as variáveis utilizadas no estudo, sua relação esperada e a fonte dos indicadores.

Quadro 1 – Variáveis utilizadas

VARIÁVEL	NOMENCLATURA	SINAL ESPERADO	FUNDAMENTAÇÃO
VARIÁVEL DEPENDENTE			
SF	SUPERÁVIT FINANCEIRO		Berne e Schramm (1986); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001); Carmeli (2002); Groves e Valente (2003).
VARIÁVEIS INDEPENDENTES			
Fatores Ambientais			
Aspectos Econômicos e Demográficos			
POP_T	POPULAÇÃO TOTAL	+/-	Rodríguez-Bolívar et al. (2016)
POP_D	POPULAÇÃO DEPENDENTE	-	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001).
NIV_E	NIVEL DE EDUCAÇÃO	+	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001); Ammar et al. (2001).
REN	RENDA	+	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); Ammar et. al. (2001); Clark e Chan (1990); Hendrick (2004); Miller (2001).
IND_D	ÍNDICE DE DESEMPREGO	-	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); Ammar et al. (2001); Clark e Chan (1990); Miller (2001); Raman (1981).
Pressão criada por decisões passadas de endividamento e gastos de capital			

GR_E	GRAU DE ENDIVIDAMENTO	-	Groves e Valente (2003); Berne e Schramm (1986); García (2003); López e Conesa (2002); Gómez e Fernández (2006); Clark e Chan (1990).
Ajuda financeira intergovernamental			
PRT	PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIA	-	Rodden (2004); Zhang e Zou (1998); Prohl e Schneider (2009).
VARIÁVEIS DE CONTROLE			
AE	ANO ELEITORAL	-	Piza (2016); García-Sánchez et al., (2012); Carvalho e Vieira (2012).
CR	CRISE	-	DANTAS JUNIOR (2018).

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 2, descreve as variáveis, dependente e independentes, empregadas no modelo.

Quadro 2 - Descrição das variáveis

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	INDICADOR E FÓRMULA
VARIÁVEL DEPENDENTE		
SF	“Representa o resultado financeiro acumulado da entidade (<i>fund balance</i>) ou posição financeira, obtido pela diferença positiva entre os ativos e passivos financeiros, revelando o nível de recursos internos da organização em termos monetários”. (LIMA; DINIZ, 2016). Lei 4329/64	$SF_{it} = \text{Ativo financeiro} - \text{Passivo Financeiro}$
VARIÁVEIS INDEPENDENTES		
Fatores Ambientais Aspectos Econômicos e Demográficos		
POP_T	O estudo recente de Rodríguez-Bolívar et al., (2016) encontrou efeito negativo do tamanho da população na sustentabilidade financeira.	$POP_T_{it} = \text{logaritmo natural da população total do ente}$
POP_D	Impacta na saúde financeira dos governos locais, pressionando o crescimento dos gastos públicos. O aumento de população mais idosa passa exigir programas sociais especiais com alto custo para a sua realização e reduzindo a força de trabalho que contribui para a geração de receitas; o crescimento no número de jovens, leva a demandas por mais gastos em áreas como educação e lazer (GROVES; VALENTE, 2003).	$POP_D_{it} = \text{População dependente/população total}$ População dependente = Percentagem da população abaixo de 18 anos (sendo utilizado como <i>proxy</i> a quantidade de matriculados até o ensino médio regular) + Percentagem da população acima de 64 anos (sendo utilizado como <i>proxy</i> a quantidade de beneficiários da previdência social)

NIV_E	O nível de educação dos cidadãos é percebido como uma variável social vantajosa, uma vez que afetaria a demanda por informações melhorando a transparência e incentivando a adoção de comportamento mais sustentável (RODRÍGUEZ-BOLÍVAR et al., 2016).	NIV_{Eit} = logaritmo natural da população com nível médio/nível superior, anos de estudo
REN	Avaliado por meio do Produto Interno Bruto - PIB, utilizada para medir riqueza de uma comunidade, refere-se a renda agregada. Tendo como objetivo mensurar a atividade econômica de uma região. Quanto maior a riqueza de uma região, maior será a capacidade do governo em obter receitas de impostos (ACIR, 1986). A renda média do trabalhador foi a <i>proxy</i> utilizada, a fim de ter dados atuais e consistentes, aproximando-se do PIB per capita, sem que fossem utilizadas estimativas.	REN_{it} = logaritmo natural da renda média do trabalhador
IND_D	Esse indicador é medido pela relação entre o número total de pessoas desempregadas e a população economicamente ativa. Uma relação alta desse indicador revela recaída da atividade econômica com reflexos negativos na condição financeira do governo. Esta variável foi amplamente utilizada em estudos anteriores sobre dificuldades financeiras e sustentabilidade, especialmente em contextos de crise. Um alto nível de desemprego implica tanto na redução das receitas fiscais que um governo local poderia arrecadar, bem como aumento das despesas sociais (ZAFRA-GÓMEZ; LÓPEZ-HERNÁNDEZ; HERNÁNDEZ-BASTIDA, 2009; BENITO; BASTIDA; MUÑOZ, 2010; BRUSCA; ROSSI; AVERSANO, 2015; RODRÍGUEZ-BOLÍVAR et al., 2016). Nesse estudo utilizou-se como <i>proxy</i> para essa medida, o saldo de empregos do ano.	IND_{Dit} = saldo de empregos
Pressão criada por decisões passadas de endividamento e gastos de capital		
GR_E	“Mostra o comprometimento da arrecadação operacional do governo para com o pagamento da dívida. Quanto maior o resultado desse indicador, maior é o nível de endividamento em relação à capacidade da entidade em obter recursos operacionais, necessitando de maior tempo para amortizar a dívida.” (LIMA; DINIZ, 2016).	GR_{Eit} = restos a pagar/Receita Corrente Líquida
Ajuda financeira intergovernamental		
PRT	Evidencia o perfil das receitas municipais, mostrando quanto de sua receita total orçamentária é composta de transferências intergovernamentais, indicando a dependência do governo a recursos de esferas superiores (Zuccolotto; Ribeiro; Abrantes, 2009).	PRT_{it} = Receitas de transferência/Receita orçamentária total
VARIÁVEIS DE CONTROLE		
AE	Capta o efeito do ciclo eleitoral sobre as receitas estimadas e respectivos desvios de execução (Piza, 2016). García-Sánchez et al., (2012) encontraram resultados empíricos de que em períodos eleitorais a saúde financeira dos governos locais é afetada. Podendo haver manipulação de alguns resultados nesses períodos para mostrar um bom desempenho da gestão, à luz da teoria do gerenciamento de impressões, a fim de se manter no poder (CARVALHO; VIEIRA, 2012).	Dummy igual a 1 nos anos de eleição, 0 caso contrário.

CR	Artigo nº 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Caput e § 1º ”...no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres”	Foi utilizado como <i>proxy</i> para momentos de instabilidade econômica variável <i>dummy</i> que representa se houve ou não crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) municipal por período igual ou superior a quatro trimestres, sendo a Taxa de variação real acumulada do PIB nos quatro últimos trimestres. <i>Dummy</i> igual a 1 para anos de instabilidade, 0 caso contrário.
----	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Elaborado pela autora.

3.4. Técnicas de Estimação

A fim de alcançar resultados consistentes e satisfatórios, alguns testes de especificação do modelo foram usados neste estudo. De acordo com Gujarati e Porter (2011), existem quatro tipos de possíveis estimações com dados em painel, sendo eles:

- Modelo de Mínimos Quadrados Ordinários – MQO para Dados Empilhados (*Pooled Data*): neste modelo todos os dados são empilhados e não é considerada a natureza dos cross-section e de séries temporais;
- Modelo de Mínimos Quadrados com variáveis *dummies* para efeitos fixos – MQVD: é levada em consideração a heterogeneidade de cada indivíduo, pois cada um deles possuirá uma variável *dummy* que irá representar o intercepto, que poderá ser diferente nas diversas unidades, contudo ele será invariante no tempo;
- Modelo de Efeitos Fixos Dentro de um Grupo (*Fixed Effects Within-grup model*): conforme Gujarati e Porter (2011) é possível eliminar o efeito fixo em uma estimação de regressão para dados empilhados, expressando os valores das variáveis dependente e independentes para cada unidade como desvios de seus valores médios. São calculados os valores médios das variáveis e logo após subtraem-se os valores individuais de cada uma delas, assim os resultados são corrigidos para a média. A heterogeneidade foi eliminada “por diferenciações das observações amostrais em torno de suas médias amostrais” (GUJARATI e PORTER, 2011, p. 596).
- Modelo de Efeitos Aleatórios – MEA (Random Effects): neste caso, em vez de tratar o (β_{1i}) como fixo ele é visto como uma variável aleatória com valor médio (β_1) e que as diferenças entre as unidades são captadas pelo termo de erro (ϵ_i).

Nesse sentido, alguns testes de especificação do modelo foram usados neste estudo. São eles: Teste de Hausman (1978), para escolha do melhor estimador; Teste de Wooldridge (1991) para detectar autocorrelação entre os resíduos da regressão com dados em painel e Teste de Wald para constatar a presença de heterocedasticidade. Caso os dados sejam heterocedásticos é preciso utilizar a correção pelo erro-padrão robusto para que eles não sejam subestimados. A hipótese nula do teste é que os dados são homocedásticos e a hipótese alternativa que são heterocedásticos.

Na análise aqui empreendida utilizou-se o painel pelo modelo de efeitos fixos, diante dos resultados do teste de Hausman. Com a finalidade de controlar os efeitos das variáveis omitidas que podem influenciar o nível de recursos internos e que são capazes de variar entre os municípios e permanecerem constantes ao longo do período investigado.

Os modelos de efeitos fixos para dados em painel admitem que os interceptos variem entre as unidades observacionais, considerando a heterogeneidade entre indivíduos. Além de serem utilizados em situações em que não é possível dissociar o efeito individual α_i das variáveis independentes. Se α_i está correlacionado com qualquer das variáveis explicativas do modelo, o estimador de mínimos quadrados ordinários resultará em estimativas viesadas e inconsistentes. Por essa razão, de acordo com Hsiao (2014) a maneira de evitar esse problema é empregar o estimador de efeitos fixos, sendo este largamente usado nas análises feitas com dados em painel para tratar a questão de heterogeneidade não observada.

Wooldridge (2008) afirma que como o intercepto do modelo é tratado como um parâmetro fixo, também é desejável usar efeitos fixos quando as observações são obtidas de toda a população e o que se deseja fazer são inferências para os indivíduos dos quais se dispõe de dados. Não obstante essas justificativas teóricas, foi realizado, além do teste de Hausman para testar Efeitos Fixos contra Efeitos Aleatórios, o teste de Breusch e Pagan para avaliar a possibilidade de utilizar modelo *pooled*, o qual não foi validado.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise dos resultados da pesquisa foi realizada por meio de análise longitudinal dos municípios. Com o intuito de observar o comportamento das variáveis e a associação entre elas, foram feitas análises de estatística descritiva e correlação. Em seguida, para identificar os efeitos das variáveis determinantes do nível dos recursos internos dos municípios brasileiros, foi utilizada a técnica estatística da regressão linear múltipla, por meio do método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), com uso de dados em painel desbalanceado.

Os resultados da Tabela 2, contendo as estatísticas descritivas, demonstram que a variável dependente SF, no geral, durante os anos analisados, apresentou média positiva, indicando que os municípios alcançaram resultado financeiro superavitário; no entanto, os valores mínimos mostram que alguns municípios tiveram resultados deficitários, cerca de 25%. Corroborando com os resultados encontrados no estudo realizado por Lira, Diniz & Lima (2018), ao analisarem os determinantes dos recursos internos para dos estados brasileiros, nota-se que, embora haja diferenças estruturais dos estados e dos entes locais, ainda assim, de modo geral, analisando o caso brasileiro, em ambos os casos, houve resultado semelhante.

Tabela 2. Estatísticas Descritivas

Variáveis	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
SF	1,03 MI	2,19 MI	-5,87 MI	4,49 MI
POP_T	36183.19	213205.30	804	1.21e+07
POP_D	0.38	0.08	0.04	0.97
NIV_E	1520.31	22133.09	1	1536703
REN	1194.27	488.70	105.08	7347.65
IND_D	120.23	2879.99	-142480	239327
GR_E	0.07	0.09	0.0001	1.48
PRT	0.77	0.12	0.1179	0.98
AE	0.28	0.45	0	1
CR	0.26	0.44	0	1

Fonte: Dados da Pesquisa (2019)

Com relação ao comportamento das variáveis independentes, ao observar a média da população total do ente, a variável (POP_T) apresentou média de 36.183.19 distribuídos entre os entes analisados. Por sua vez, os resultados da Tabela 2 também demonstram que em média a população dependente (POP_D) dos municípios brasileiros, entre os anos de 2007 a 2017, é de 38%; esse percentual de população dependente pressiona o crescimento dos gastos públicos e prejudica os níveis de arrecadação devido à redução da força de trabalho ativa que contribui para a geração de receitas, corroborando com o estudo de Groves e Valente (2003). Essa conclusão é corroborada pela correlação negativa entre as variáveis POP_D e REN, conforme observado na Tabela 3, indicando que à medida que se aumenta os níveis da população dependente, menor são os níveis de renda daquele ente.

Observa-se que a média da participação das receitas de transferências (PRT), representada por 77% da receita total orçamentária, evidencia alta dependência por esferas de governo superiores, mostrando o quão dependente são os municípios por receitas de transferências intergovernamentais, confirmando estudos anteriores como o de Zuccolotto,

Ribeiro e Abrantes (2009). Além disso, sinaliza baixo desempenho arrecadatário, o que pode se dever, conforme Oliveira, Peter e Meneses (2009), a baixa capacidade de exploração da receita. Para os pequenos municípios essa dependência é próximo de 95%.

É importante observar a correlação entre as variáveis do estudo, a fim de extrair achados relevantes. Dessa forma, a Tabela 3 abaixo apresenta a matriz de correlação das variáveis aplicada ao modelo empírico da pesquisa.

A pesquisa de Lira, Diniz e Lima (2018), realizada com os estados brasileiros entre os anos de 2012 a 2015, revelou que quanto maior for o nível de educação (NIV_E) dos cidadãos, menor é a população dependente (POP_D) dos estados. Na análise aqui empreendida, no caso dos municípios e durante o período estudado de 2007 a 2017, evidenciou-se resultado divergente, compreendendo maior período de análise e consequentemente captando o efeito de maior tempo sobre variáveis. Neste caso, a correlação entre as variáveis NIV_E e POP_D, mostrou que quanto maior o nível de educação, maior é a população dependente do ente local, o que possivelmente deu-se em virtude da retração da economia que ocasionou queda na oferta de postos de trabalho, em um momento em que vinha crescendo a oferta de vagas e consequentemente maior facilidade da população de acesso ao ensino médio/superior, elevando-se o nível populacional com maior nível educacional, enquanto a oferta de empregos operava em queda. Neste sentido, a população com elevado nível educacional teve dificultada a inserção e reinserção no mercado de trabalho, além de parte de essa população estar aposentada e a cada ano estar sendo aumentados os anos de estudos.

A análise acima pode ser compreendida, também, ao perceber que os municípios com maior população sofreram maior queda no nível de emprego, o que pode ser confirmado ao observar a correlação entre as variáveis POP_T e IND_D, com correlação positiva de 11,54%, ou seja, a medida que a população aumentou o índice de desemprego também se elevou, correlação baixa rever essa colocação.

Por sua vez, a variável NIV_E ao apresentar forte correlação positiva com a variável POP_T, mostra que em municípios com maior nível populacional, maior é o nível de educação da população, provavelmente nestes locais são oferecidas maiores oportunidades de ingresso ao ensino superior, ou seja, além da população ali residente, leva-se parte da população de outros municípios que se deslocam para estes centros urbanos. De acordo com Tiebout (1956), quando as condições não são favoráveis, o tamanho da população tende a diminuir por aquela jurisdição não oferecer benefícios, de forma geral, conforme buscado pelos indivíduos, até

então ali residentes. Nesse sentido, as pessoas migram para as comunidades que oferecem a combinação de serviços públicos que melhor se adapte às suas preferências.

Nesse sentido, esses resultados ficam ainda melhor visualizados ao observar a correlação negativa de -53,54%, entre as variáveis NIV_E e PRT, à medida que se aumenta o nível educacional diminui a necessidade por ajuda financeira, logo, os entes maiores, são menos dependentes por transferências intergovernamentais e possuem população com maior nível educacional.

Tabela 3. Correlação entre as variáveis

Variáveis	SF	POP_T	POP_D	NIV_E	REN	IND_D	GR_E	PRT	AE	CR
SF	1,0000									
POP_T	0,1016***	1,0000								
POP_D	-0,0110***	0,1578***	1,0000							
NIV_E	0,1148***	0,8060***	0,1021***	1,0000						
REN	0,0696***	0,1912***	-0,0974***	0,4559***	1,0000					
IND_D	0,0614***	0,1154***	-0,0015	0,1157***	0,0008	1,0000				
GR_E	-0,0094**	0,1038***	0,0047	0,0645***	0,1182***	-0,0269***	1,0000			
PRT	-0,0935***	-0,3763***	0,0051	-0,5354***	-0,4565***	-0,0624***	-0,0154***	1,0000		
AE	0,0010	-0,0022	-0,0009	-0,0190***	0,0092**	-0,0106***	-0,0477***	-0,0228***	1,0000	
CR	0,0071*	0,0168	-0,0377***	0,0496***	0,1986***	-0,0502***	0,0699***	-0,0702***	0,0139***	1,0000

* Indicação de significância estatística a um nível de 10%

**Indicação de significância estatística a um nível de 5%

***Indicação de significância estatística a um nível de 1%

Fonte: Dados da Pesquisa (2019)

Os achados revelam, também, que municípios com menor dependência por ajuda financeira, têm melhor superávit financeiro, ou seja, os entes tendem a manter maiores níveis de reservas financeiras, isso ocorre por terem melhores desempenhos arrecadatórios, o que se confirma também pela correlação negativa entre as variáveis REN e PRT de -45,65%, onde àqueles que têm maiores níveis de renda têm menores dependência por transferências de outras esferas de governo.

Em relação às variáveis NIV_E e REN, estas estão correlacionadas positivamente em 45,59%, isto quer dizer que na medida em que se aumenta o nível educacional da população a renda tende a avançar em decorrência de essa população ser mais bem remunerada e contribuir com maiores níveis arrecadatórios.

Nota-se também que quanto ao grau de endividamento (GR_E) dos entes analisados, observa-se que há relação positiva com a população total (POP_T), indicando que quanto maior o tamanho populacional, mais os entes tendem a se endividar. Por consequência, à medida que esse endividamento se amplia, o nível de recursos internos (SF) dos entes é afetado

negativamente, confirmando os resultados encontrados no estudo de Rodríguez-Bolívar et al., (2016). Em seguida, dentre as consequências da crise (CR) os resultados mostraram que esta eleva o grau de endividamento (GR_E) e que pode estar afetando o SF de forma indireta por meio do aumento do GR_E, muito embora diretamente não tenha ficado claro seu efeito no SF.

Quanto ao modelo proposto para identificar os fatores determinantes do nível de recursos internos nos municípios brasileiros, a Tabela 4 a seguir mostra os resultados estimados da regressão. Inicialmente, o modelo foi testado quanto à consistência de seus estimadores, sendo realizado o teste de Hausman que, ao nível de 5% de significância, rejeitou-se a hipótese nula, concluindo-se que o estimador com efeitos fixos é o mais adequado.

Em seguida, a presença de heterocedasticidade e autocorrelação foi testada aplicando-se os testes de Wald e Durbin-Watson, respectivamente. Com relação a presença de heterocedasticidade, aplicou-se as matrizes de covariância dos parâmetros robustos de Driscoll e Kraay, tendo em vista que, o uso das matrizes de covariância robustas de Driscoll e Kraay funcionam para ambos painéis, balanceados e não balanceados, nessa ordem, e em regressão de efeitos fixos (DRISCOLL; KRAAY, 1998).

Não foram detectados problemas de multicolineariedade de acordo com o teste Variance Inflation Factor (VIF). A normalidade foi subentendida validando-se do pressuposto do Teorema do Limite Central (Brooks, 2014).

Tabela 4. Determinantes do nível de recursos internos dos municípios brasileiros (2007-2017)

Coefficientes da Regressão linear		
Variável	Sinal Esperado	Coefficientes
POP_T	+/-	1,05e+07** (0.030)
POP_D	-	-3180495* (0.084)
NIV_E	+	3092139 (0.194)
REN	+	8388038*** (0.010)
IND_D	-	-3423,65*** (0.002)
GR_E	-	-2.83e+07** (0.028)
PRT	-	-3,20e+07*** (0.002)
AE	-	-129407 (0.948)
CR	-	-629873 (0.786)
Constante		-1.34e+08 (0.004)

R ² ajustado	0.0027
Durbin Watson ¹	1.7970
Teste de Wald ²	0.0000
VIF ³	1.80

Nota: Nível de significância ***1% **5% *10%. Modelo com parâmetros robustos. O pressuposto da normalidade foi relaxado, pois a amostra é grande o suficiente (Brooks, 2008). ¹ Teste de Durbin Watson de Correlação. ² Teste de Wald para heterocedasticidade. ³ Maior valor para o teste de multicolinearidade *Variance Inflation Factor* (VIF).
 Fonte: Dados da Pesquisa (2019)

Quanto à análise dos determinantes do nível de recursos internos nos municípios brasileiros, os resultados evidenciados na Tabela 4 permitem estabelecer as conclusões a seguir. Dentre as variáveis que apresentaram significância estatística está a população total (POP_T), que apresentou sinal positivo, que conforme afirma Groves & Valente (2003), o aumento da população aumenta a arrecadação, embora exija dos governos mais investimentos. Semelhantemente, o aumento do tamanho da população pode elevar a receita de transferência intergovernamental de tal modo que a diminuição da população pode reduzir a receita arrecadada em decorrência do declínio na receita de vendas no setor privado e à consequente redução da renda pessoal e empresarial. Dessa forma, ela passa a ser vista como um fator que contribui positivamente para o nível de recursos internos.

A população dependente (POP_D) mostrou-se estatisticamente significativa e alinhada ao teoricamente esperado. Esse resultado leva a interpretação de que os municípios têm afetado negativamente o seu nível de recursos internos pelo crescimento de população dependente, devido à pressão e crescimento dos gastos públicos. Nesse extrato da população há redução da força de trabalho, afetando negativamente a geração de receitas.

A variável NIV_E não apresentou significância estatística. No entanto, dentro do sinal esperado, indicou que os entes locais que possuem nível de educação mais elevado terão reflexos positivos no superávit financeiro (SF) devido a pressão exercida sobre os gestores a terem comportamentos mais sustentáveis em virtude de terem que efetuar maior *disclosure* das informações públicas (RODRÍGUEZ-BOLÍVAR et al., 2016). Além de elevar os níveis de renda locais pela força de trabalho, o nível educacional diminui a dependência por transferências de outras esferas governamentais devido a maior geração de receita própria.

Relação positiva, conforme esperada, foi obtida entre a renda (REN) e o superávit financeiro a um nível de significância de 1%, evidenciando que a atividade econômica de uma região, que ocasione maiores níveis de renda, permite ao ente manter maiores reservas de caixa e assim enfrentar prováveis períodos de instabilidade.

A relação negativa obtida pela variável IND_D, significativa a 1%, sinaliza que municípios que têm maiores níveis de desemprego impactam o superávit financeiro, em geral, pode-se inferir que esse resultado se deu pelo aumento no número de queda de geração de empregos formais que vinham a contribuir para a economia desses entes locais.

Relação negativa também foi obtida entre o grau de endividamento (GR_E) e o superávit financeiro (SF), a um nível de significância de 5%, demonstrando que os recursos operacionais dos municípios estão comprometidos com o pagamento da dívida corrente. Assim, os governos locais que têm estoque elevado de dívida aumentam também, teoricamente, o nível de desembolso com os serviços e encargos da dívida, reduzindo os recursos a serem aplicados em bens e serviços à sociedade. Esses recursos, caso viessem a ser aplicados, gerariam resultados positivos ao ente, sob a forma de contraprestação pela população em retorno aos serviços ofertados. Esse resultado corrobora com o estudo de Lira, Diniz e Lima (2018), em pesquisa da mesma natureza aplicada aos estados brasileiros.

A variável participação das receitas de transferência (PRT), significativa a 1%, permite concluir que quanto menor é a dependência por recursos advindos de transferências intergovernamentais, mais o ente irá manter resultados positivos em caixa. Ao explorar de forma eficiente sua capacidade arrecadatória, os entes municipais poderão enfrentar dificuldades financeiras com maior facilidade em períodos de instabilidade econômica visto que são mais propensos a manterem níveis internos de recursos financeiros suficientes para atender suas obrigações e lidar com situações emergenciais.

Por fim, no presente estudo, apesar de compreender maior análise temporal, as variáveis de controle, crise (CR) e ano eleitoral (AE) não apresentaram significância estatística, assim como no estudo de Lira, Diniz e Lima (2018), em análise realizada para os estados brasileiros. Apesar de não se mostrarem como fatores determinantes no nível de recursos internos, obtiveram sinal conforme esperado, apontando que teriam influência negativa sob a solvência de caixa, revelando que os entes estatais com baixo nível de recursos internos têm maior dificuldade para enfrentar períodos de crises, sendo desse modo mais afetado. No caso da variável AE, pode-se inferir que estar havendo manipulação de alguns resultados nesses períodos para mostrar um bom desempenho da gestão, à luz da teoria do gerenciamento de impressões, a fim de se manter no poder (CARVALHO; VIEIRA, 2012). No entanto, se faz necessário realizar pesquisa empírica a fim de verificar e confirmar tal inferência, uma vez que não é escopo da presente pesquisa.

Diante disto, ao resgatar a pesquisa de Lopez-Hernandez, Zafra-Gómez e Ortiz-Rodriguez (2012) pode-se também confirmar esses resultados, em que os municípios espanhóis, especialmente nos maiores, os efeitos percebidos pela crise na condição financeira foram de aumento do nível de endividamento como meio de financiar seus investimentos que, com relação a independência financeira, tiveram menos impacto que os entes menores e mais dependentes das transferências. A redução dessa fonte de financiamento, juntamente com a queda na poupança líquida, influenciou o aumento do endividamento. Nota-se que, conforme observado no presente estudo, em que embora a crise não tenha mostrado influência direta sobre o superávit financeiro, ela o impacta na medida em que afeta variáveis que têm interferência direta, como altos níveis de endividamento e alta dependência por transferências intergovernamentais, que afetam a sustentabilidade dos entes locais, tornando-os mais instáveis e provocando déficits, que quando recorrentes e de forma generalizada causam crises financeiras nas organizações.

Dessa forma, conforme a teoria levantada, verifica-se que os fatores ambientais podem ser responsáveis por parte dos desequilíbrios financeiros enfrentados pelos governos locais, tais como a alta proporção de cidadãos pobres, o elevado nível de população dependente, aliada a altos níveis de desemprego, baixa diversificação da base econômica, alta dependência por ajuda financeira e baixo nível de renda per capita.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo da presente pesquisa consistiu em identificar os fatores determinantes do nível de recursos internos nos municípios brasileiros. Para tanto, levantou-se dados no período de 2007 a 2017. Por meio de um modelo de regressão linear múltipla com dados em painel de efeitos fixos, desbalanceados, foi possível analisar os fatores que impactam o nível de recursos internos dos entes locais.

Dessa forma, conforme teoria levantada, a partir dos determinantes propostos, os resultados demonstraram que a maior parte das variáveis do modelo tem relação relevante com o nível de recursos internos dos municípios, com destaque para algumas variáveis que não apresentaram significância estatística, como o nível de educação, e as variáveis de controle, ano eleitoral e crise.

O tamanho da população indicou que quanto maior a população, maiores são os efeitos positivos sobre o superávit financeiro podendo ser inferido que embora o aumento da população exija dos governos mais investimentos, também virá a gerar recursos, por meio do aumento de

arrecadação de impostos sobre a receita e elevação da receita de transferência intergovernamental.

Dentre os fatores que mais impactam negativamente o resultado financeiro dos municípios estão o alto nível de desemprego associado com alto grau de população dependente que afetam a solvência de caixa visto que poucos recursos em caixa prejudicam o financiamento de serviços correntes. Diante dessa situação, para que não haja interrupção dos serviços prestados à comunidade e para cumprir com as obrigações de curto prazo, surge o aumento do grau de endividamento dos entes locais decorrentes, na maioria dos casos, do déficit orçamentário. O endividamento, por outro lado, provoca menores níveis de caixa visto que o governo precisa desembolsar quantias não só para suas operações correntes, mas também para amortizar e pagar os encargos da dívida contraída. Ficou, assim, demonstrado que o endividamento guarda relação estatística com a crise econômica, sendo aquele uma possível consequência desta, levando a impactar diretamente nos níveis de recursos internos.

Outro fator que exerceu influência de forma positiva no superávit financeiro foi a renda, que se eleva por intermédio do aumento no nível de educação da população dos entes locais. A partir de maior grau de formação, os cidadãos podem demandar por mais informações, forçando maior transparência com prestações de contas confiáveis à sociedade, visto que a população exige maior detalhamento e justificativas de todos os atos de gestão que envolvam o erário público, obrigando os gestores realizarem uma gestão íntegra e mais sustentável, vindo a elevar os níveis de renda locais e diminuir a dependência por transferências de outras esferas de governo.

Nesse sentido, a renda da população é considerada também importante determinante do resultado positivo financeiro dos municípios, visto que tende a influenciar o nível educacional da população, e por sua vez, produz maiores níveis de força de trabalho que, por consequência, melhora os níveis de recursos internos pela capacidade do governo em obter mais receitas próprias.

A dependência por recursos oriundos das transferências intergovernamentais foi um fator que veio reduzir o nível de recursos internos dos entes locais por não exercerem de forma eficaz sua capacidade de exploração da base própria de receita. Governos locais que têm grande dependência tendem a sofrer ainda mais com os efeitos de crises econômicas já que sua solvência de caixa não tem o mesmo nível daqueles que têm um bom desempenho arrecadatório. Embora a maior parte das receitas dos entes subnacionais seja proveniente de

transferências, é importante que se busque reduzir ao máximo essa dependência a fim de evitar os riscos advindos dessa fonte de recursos.

Conclui-se, portanto, que o nível de recursos internos é maior, quanto menor forem a população dependente, o nível de desemprego, o grau de endividamento e a dependência por transferências intergovernamentais. Por outro lado, o nível de recursos internos se torna maior, quanto maior for a renda do governo local.

Diante dos resultados obtidos e considerações realizadas, a presente pesquisa buscou contribuir para a literatura brasileira sobre estudos da condição financeira dos entes públicos com foco no nível de recursos internos. No atual cenário em que o Brasil se encontra se torna imprescindível o desenvolvimento de estudos dessa natureza que busquem explicar a causa da instabilidade financeira no país. Ainda é incipiente o número de pesquisas que procurem elucidar as causas de tal problema e fornecerem bases para auxiliar na sua identificação e possível correção e, quando possível, evitá-lo.

Assim, buscou-se contribuir para a literatura da condição financeira governamental, dar suporte para a tomada de decisão dos diversos usuários da informação contábil e beneficiar o interesse público com o desenvolvimento social e econômico, visando prover a população com a promoção do bem-estar social, por intermédio da oferta de bens e serviços de qualidade.

Dadas as limitações do estudo, recomenda-se, para estudos posteriores, que sejam analisados de forma extensiva mais períodos, com a inclusão de variáveis que possam captar a influência de fatores organizacionais, bem como incluir demais variáveis ambientais e fatores que influenciam o custo de produção.

REFERÊNCIAS

ACIR - ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Bankruptcies, Defaults, and Other Local Government Financial Emergencies.** Washington, DC: Government Printing Office, 1985.

ACIR - ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Local revenue diversification:** Local sales taxes. Washington, DC: Government Printing Office, 1989.

ACIR - ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS. **Measuring Local Discretionary Authority.** Washington, DC: Government Printing Office, 1981.

ALTER, T. R.; MCLAUGHLIN, D. K.; MELNIKER, N. E. **Analysing local government fiscal capacity**. Pennsylvania State University, Cooperative Extension Service, University Park, PA, 1984.

AMMAR, S. DUNCOMBE, W.; HOU, Y.; JUMP, B.; WRIGHT, R. Using fuzzy rule-based systems to evaluate overall financial performance of governments: An enhancement to the bond rating process. **Public Budgeting & Finance**, v. 21, n. 4, p. 91-110, 2001.

BADU, Y. A.; LI, S. Y. Fiscal stress in local government: A case study of the tri-cities in the Commonwealth of Virginia. **The Review of Black Political Economy**, v. 22, n. 3, p. 5-17, 1994.

BENITO, B.; BASTIDA, F.; MUÑOZ, M. Exploratory Factors of the Municipal Fiscal Burden. **Spanish Accounting Review**, v. 13, n. 2, p. 239-284, 2010.

BENITO, B.; GUILLAMÓN, M. D.; BASTIDA, F. Budget forecast deviations in municipal governments: Determinants and implications. **Australian Accounting Review**, v. 25, n. 1, p. 45-70, 2015.

BERNE, R.; SCHRAMM, R. **The financial analysis of governments**. Prentice Hall, 1986.

BEVILAQUA, C. Conceito de Estado. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, v. 26, p. 5-17, 1930.

BRADBURY, K. L. Fiscal distress in large US cities. **New England Economic Review**, v. 1, p. 33-44, 1982.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar Federal nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 28 março, 2018.

BROOKS, C. **Introductory econometrics for finance**. Cambridge University Press, 2014.

BROWN, K. W. The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities. **Government Finance Review**, v. 9, p. 21-21, 1993.

BRUSCA, I.; ROSSI, F. M.; AVERSANO, N. Drivers for the financial condition of local government: A comparative study between Italy and Spain. **Lex Localis**, v. 13, n. 2, p. 161-184, 2015.

CARMELI, A. A conceptual and practical framework of measuring performance of local authorities in financial terms: analysing the case of Israel. **Local Government Studies**, v. 28, n. 1, p. 21-36, 2002.

CARMELI, A. The effect of fiscal conditions of local government authorities on their economic development. **Economic Development Quarterly**, v. 21, n. 1, p. 91-98, 2007.

CARMELI, A.; COHEN, A. The financial crisis of the local authorities in Israel: A resource-based analysis. **Public Administration**, v. 79, n. 4, p. 893-913, 2001.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. **GESTÃO.Org-Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 10, n. 3, 2012.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: JusPodivm, 2014

CHERNICK, H.; RESCHOVSKY, A. **Lost in the balance**: How state policies affect the fiscal health of cities. Center on Urban and Metropolitan Policy, the Brookings Institution, 2001.

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

CLARK, T. N.; CHAN, J. L. Monitoring cities: building an indicator system for municipal analysis. In: CLARK, T. N. (Org.). **Monitoring local government**: how personal computers can help systematize municipal fiscal analysis. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt, 1990.

COHEN, S. Identifying the moderator factors of financial performance in Greek Municipalities. **Financial Accountability & Management**, v. 24, n. 3, p. 265-294, 2008.

CYERT, R. M.; MARCH, J. G. A behavioral theory of the firm. **Englewood Cliffs, NJ**, v. 2, p. 169-187, 1963.

DA SILVA, J. A. O estado democrático de direito. **Revista de Direito Administrativo**, v. 173, p. 15-24, 1988.

DANTAS JÚNIOR, A. F. **A Influência do Federalismo Fiscal sobre o Estresse Fiscal dos Municípios Brasileiros**. 2018. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

DINIZ, J. A. Proposta de uma Metodologia para a Avaliação da Condição Financeira Municipal: o Test 10-Point no caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 31, 2007. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007.

DOWNING, R. G. Urban county fiscal stress: a survey of public officials' perceptions and government experiences. **Urban Affairs Quarterly**, v. 27, n. 2, p. 314-325, 1991.

DRISCOLL, J. C.; KRAAY, A. C. Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data. **The Review of Economics and Statistics**, v. 80, n. 4, p. 549-560, 1998.

GARCÍA, A. C. Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores. **Spanish Journal of Finance and Accounting/Revista Española de Financiación y Contabilidad**, v. 32, n. 118, p. 661-692, 2003.

GARCÍA-SÁNCHEZ, I. M.; MORDAN, N.; PRADO-LORENZO, J. O. S. E. Effect of the political system on local financial condition: Empirical evidence for Spain's largest municipalities. **Public Budgeting & Finance**, v. 32, n. 2, p. 40-68, 2012

GASB - GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Concepts statement no. 1 of Governmental Accounting Standards Board: Objectives of financial reporting**. Norwalk, CT: 1987.

GASB - GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Statement of Governmental Accounting Standards Board No. 34:** Basic financial statements and management's discussion and analysis for state and local governments. Norwalk, CT: 1999.

GASB - GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD. **Statement of Governmental Accounting Standards Board No. 44:** Economic condition reporting; The statistical section—An amendment of NCGA statement 1. Norwalk, CT: 2004.

GOLD, S. State government fund balances, financial assets and measures of budget surplus: federal-state-local fiscal relations. **Technical Papers**, v. 2, p. 593-662, 1986.

GROVES, S. M.; VALENTE, M. G. **Evaluating financial condition:** A handbook for local government. Washington, DC: City Management Association, 2003

GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica.** 5^a ed. Porto Alegre: Bookman, 2011

HAUSMAN, J. A. Specification Tests in Econometrics. **Econometrica**, v. 46, p. 1251-1272, 1978.

HAYES, T. W. **Debt indicators and criteria for the assessment of California's total outstanding public debt.** California: California Debt Advisory Commission, 1990.

HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments: Focus on Chicago suburban municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.

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

HONADLE, B. W.; LLOYD-JONES, M. Analyzing rural local governments' financial condition: An exploratory application of three tools. **Public Budgeting & Finance**, v. 18, n. 2, p. 69-86, 1998.

HONADLE, B. W. A capacity-building framework: A search for concept and purpose. **Public Administration Review**, v. 41, n. 5, p. 575-580, 1981.

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

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

HONADLE, B. W.; HOWITT, A. M. **Perspectives on management capacity building.** Suny Press, 1986.

HOWELL, J. M., & STAMM, C. F. **Urban fiscal stress:** A comparative analysis of 66 US cities. Lexington Books, 1979.

HSIAO, C. **Analysis of panel data.** 3^a ed. New York: Cambridge University Press, 2014.

HSIAO, C. Análise de dados em painel - vantagens e desafios. **Teste**, v. 16, n. 1, p. 1-22, 2007.

IBGE. **Série Histórica do PIB**. Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:PJ68wow26ssJ:https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/7531a821326941965f1483c85caca11f.xls+&cd=4&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em: 22 de março, 2017

INMAN, R. P. How to have a fiscal crisis: lessons from Philadelphia. **The American Economic Review**, v. 85, n. 2, p. 378-383, 1995.

JOHNSON, Daniel G. Crisis management: forewarned is forearmed. **Journal of Business Strategy**, v. 14, n. 2, p. 58-64, 1993.

JORDAN, M. M.; YAN, W.; HOOSHMAND, S. The role of State revenue structure in the occurrence and magnitude of negative revenue variance. **The American Review of Public Administration**, v. 47, n. 4, p. 469-478, 2017.

JUSTICE, J. B.; SCORSONE, E. A. Measuring and predicting local government fiscal stress. **Handbook of Local Government Fiscal Health**, v. 43, p. 43-74, 2012.

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

LIMA, S. C.; DINIZ, J. A. **Contabilidade e análise financeira governamental**. São Paulo: Atlas, 2016.

LIRA, A. R.; DINIZ, J. A.; LIMA, S. C. Fatores determinantes do nível de recursos internos nos estados brasileiros. *In*: CONGRESSO ANPCONT, 12, João Pessoa. Anais...AnPCONT, 2018.

LOPEZ-HERNANDEZ, A. M.; ZAFRA-GÓMEZ, J. L.; ORTIZ-RODRIGUEZ, D. Effects of the crisis in Spanish municipalities' financial condition: an empirical evidence (2005–2008). **International Journal of Critical Accounting**, v. 4, n. 5-6, p. 631-645, 2012.

MAHER, C. S.; DELLER, S. C. Measuring municipal fiscal condition: do objective measures of fiscal health relate to subjective measures?. **Journal of Public Budgeting Accounting and Financial Management**, v. 23, n. 3, p. 427-450, 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILLER, G. J. **Fiscal Health in New Jersey's Largest Cities**. Cornwall Center Publication Series: 2001.

MURRAY, D.; DOLLERY, B. Local government performance monitoring in New South Wales: are 'at risk' councils really at risk? **Economic Papers: A journal of applied economics and policy**, v. 24, n. 4, p. 332-345, 2005.

NAVARRO-GALERA, A.; RAYO-CANTÓN, S.; LARA-RUBIO, J.; BUENDÍA-CARRILLO, D. Loan price modelling for local governments using risk premium analysis. **Applied Economics**, v. 47, n. 58, p. 6257-6276, 2015.

NYSTROM, P. C.; STARBUCK, W. H. To avoid organizational crises, unlearn. **Organizational Dynamics**, v. 12, n. 4, p. 53-65, 1984.

- OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A.; MENESES, A. F. Lei de responsabilidade fiscal: Implicações nos indicadores sociais municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 9, 2009, São Paulo. **Anais... USP**, 2009.
- PADOVANI, E.; SCORSONE, E. Measuring Financial Health of Local Governments: A Comparative Framework. **Yearbook of Swiss Administrative Sciences**, p. 93-104, 2011.
- PAGANO, M. A. Municipal capital spending during the “boom”. **Public Budgeting & Finance**, v. 22, n. 2, p. 1-20, 2002.
- PAGANO, M. A.; JOHNSTON, J. M. Life at the bottom of the fiscal food chain: Examining city and county revenue decisions. **Publius: The Journal of Federalism**, v. 30, n. 1, p. 159-170, 2000.
- PAGANO, M. A.; MOORE, R. J. **Cities and fiscal choices: A new model of urban public investment**. Durham, NC: Duke University Press, 1985.
- PALUDO, A. V. **Administração Pública**. São Paulo: Elsevier, 2010.
- PAUCHANT, T. C.; MITROFF, I. I. **Transforming the crisis-prone organization: Preventing individual, organizational, and environmental tragedies**. Jossey-Bass, 1992.
- PEARSON, C. M.; CLAIR, J. A. Reframing crisis management. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 1, p. 59-76, 1998.
- PETERSEN, J. E. Simplification and standardization of state and local government fiscal indicators. **National Tax Journal**, v. 30, n. 3, p. 299-311, 1977
- PIZA, E. C. D. **Política fiscal, previsões orçamentárias e os determinantes dos desvios de execução no Brasil**. 2016. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) - Universidade de São Paulo, São Paulo.
- POTERBA, J. M. State responses to fiscal crises: The effects of budgetary institutions and politics. **Journal of Political Economy**, v. 102, n. 4, p. 799-821, 1994.
- PROHL, S.; SCHNEIDER, F. Does decentralization reduce government size? A quantitative study of the decentralization hypothesis. **Public Finance Review**, 2009.
- RAMAN, K. K. Financial reporting and municipal bond rating changes. **Accounting Review**, v. 56, n. 4, p. 910-926, 1981.
- REITANO, V. An Open Systems Model of Local Government Forecasting. **The American Review of Public Administration**, 2017.
- RODDEN, J. Comparative federalism and decentralization: On meaning and measurement. **Comparative Politics**, p. 481-500, 2004.
- RODRÍGUEZ BOLÍVAR, M. P.; NAVARRO GALERA, A.; ALCAIDE MUÑOZ, L.; LÓPEZ SUBIRÉS, M. D. Risk Factors and Drivers of Financial Sustainability in Local Government: An Empirical Study. **Local Government Studies**, v. 42, n. 1, p. 29-51, 2016.
- ROYO, S. After the fiesta: The Spanish economy meets the global financial crisis. **South European Society and Politics**, v. 14, n. 1, p. 19-34, 2009.

- SKIDMORE, M.; SCORSONE, E. Causes and consequences of fiscal stress in Michigan cities. **Regional Science and Urban Economics**, v. 41, n. 4, p. 360-371, 2011.
- SOBEL, R. S.; HOLCOMBE, R. G. The impact of state rainy day funds in easing state fiscal crises during the 1990–1991 recession. **Public Budgeting & Finance**, v. 16, n. 3, p. 28-48, 1996.
- STEVENS, J. M.; MCGOWAN, R. P. Financial Indicators and Trends For Local Governments: A State-Based Policy Perspective. **Review of Policy Research**, v. 2, n. 3, p. 407-416, 1983.
- TEIXEIRA, M. A. C. **Estado, governo e administração pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.
- TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.
- VIEIRA, F. S. Crise econômica, austeridade fiscal e saúde: que lições podem ser aprendidas? Brasília: IPEA, 2016.
- WANG, X.; DENNIS, L.; TU, Y. S. J. Measuring financial condition: A study of US states. **Public Budgeting & Finance**, v. 27, n. 2, p. 1-21, 2007.
- WEITZEL, W.; JONSSON, E. Decline in organizations: A literature integration and extension. **Administrative Science Quarterly**, p. 91-109, 1989.
- WILSON, R. A. Allocating and Reallocating Financial Resources in an Environment of Fiscal Stress. In: ANNUAL CONFERENCE ON HIGHER EDUCATION, 9, 1984. Arizona, **Anais...** 1984.
- WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução a econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Cengage Learning, 2008.
- WOOLDRIDGE, J. M. Specification testing and quasi-maximum-likelihood estimation, **Journal of Econometrics**, v. 48, n. 1-2, p. 29-55, 1991.
- ZAFRA-GÓMEZ, J. L.; LÓPEZ-HERNÁNDEZ, A. M.; HERNÁNDEZ-BASTIDA, A. Evaluating financial performance in local government: maximizing the benchmarking value. **International Review of Administrative Sciences**, v. 75, n. 1, p. 151-167, 2009.
- ZHANG, T.; ZOU, H. F. Fiscal decentralization, public spending, and economic growth in China. **Journal of Public Economics**, 1998.
- ZUCCOLOTTO, R.; PEREIRA DE PAIVA RIBEIRO, C.; ABRANTES, L. A. O comportamento das finanças públicas municipais nas capitais dos estados brasileiros. **Enfoque: Reflexão Contábil**, v. 28, n. 1, 2009.