



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FACE
Mestrado Profissional em Economia
Área de Concentração Gestão Econômica de Finanças Públicas

Ana Paula Pereira de Sousa Rocha

**Estudo de caso sobre as fontes de financiamento e sustentabilidade fiscal do
DF. Uma análise comparativa com os estados brasileiros.**

Brasília

2018

Ana Paula Pereira de Sousa Rocha

Título: Estudo de caso sobre as fontes de financiamento e sustentabilidade fiscal do DF. Uma análise comparativa com os estados brasileiros.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.^o Dr.^o Adolfo Sachsida

Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas

Brasília

2018

Rocha, Ana Paula Pereira de Sousa.

Estudo de caso sobre as fontes de financiamento e sustentabilidade fiscal do DF. Uma análise comparativa com os estados brasileiros. Ana Paula Pereira de Sousa Rocha. – Brasília, 2018.

66 f.: il.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2018.

Orientador: Prof. Dr. Adolfo Sachsida.

1. Distrito Federal. 2. Federalismo. 3. Fontes de financiamento. 4. *Soft Budget Constraint*.

Ana Paula Pereira de Sousa

Título: Estudo de caso sobre as fontes de financiamento e sustentabilidade fiscal do DF. Uma análise comparativa com os estados brasileiros.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof.^o Dr.^o Adolfo Sachsida

Banca Examinadora:

Prof.^o Dr.^o Adolfo Sachsida
Professor Orientador

Prof.^o Dr.^o Roberto de Góes Ellery Junior
Departamento de Economia – FACE/UnB

Prof.^o Dr.^o Tito Belchior Silva Moreira – Membro Externo
Membro Externo – FACE/UnB

Aprovada em _____/_____/_____

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, por estar sempre ao meu lado e guiar o meu caminho;

Ao meu esposo, Marcello David Rocha, por todo o apoio e compreensão nessa jornada;

Aos meus pais, Joaquim e Rosângela, e as minhas irmãs, Kamila e Thais, que sempre me apoiaram na vida acadêmica;

Ao meu orientador, Adolfo Sachsida, que incentivou e orientou a elaboração desta dissertação;

Ao Prof. Tito Belchior, pelas palavras de incentivo durante a elaboração dessa dissertação e por ter aceitado ao convite de compor a banca examinadora;

Ao Prof. Antônio Junior e ao Prof. Roberto Ellery, pelo apoio e incentivo durante todo o mestrado.

RESUMO

Esta dissertação avaliou o comportamento das finanças públicas do Distrito Federal, no período de 2006 a 2014. Primeiramente, foram analisadas as suas fontes de financiamento e o destino desses recursos. Após, comparou a situação orçamentária e fiscal da capital federal com a dos entes subnacionais brasileiros. Ante o escopo, a presente pesquisa buscou preencher a lacuna de estudos sobre as finanças do Distrito Federal que consideram diversas teorias econômicas, entre elas, as relacionadas ao federalismo fiscal, às transferências governamentais e ao Soft Budget Constraint. Por meio de uma abordagem quantitativa e de raciocínios descritivos, verificou-se que o arranjo orçamentário e fiscal do DF acarreta distorções na equidade federativa nacional. Com base na análise depreendida neste trabalho, verificou-se, também, que o DF além de apresentar uma alta dependência a recursos externos, suas receitas tributárias são insuficientes para custear despesas correntes. Por fim, corroborando a teoria do Soft Budget Constraint, verificou-se que a situação de dependência apresentou comportamento constante durante todo o período analisado, de 2006 a 2014, não indicando que este ente tomou alguma medida para diminuir a sua dependência orçamentária a recursos externos.

Palavras-chave: Distrito Federal; Federalismo; Fontes de financiamento; *Soft Budget Constraint*.

ABSTRACT

This dissertation evaluated the behavior of the public finances of the Federal District, from 2006 to 2014. First, its sources of financing and the destination of these resources were analyzed. Afterwards, he compared the budgetary and fiscal situation of the federal capital with that of Brazilian subnational entities. Before the scope, the present research sought to fill the gap of studies on the finances of the Federal District that consider diverse economic theories, among them, those related to fiscal federalism, to governmental transfers and to Soft Budget Constraint. Through a quantitative approach and descriptive reasoning, it was verified that the budgetary and fiscal arrangement of the DF leads to distortions in the national federative equity. Based on the analysis included in this study, it was also verified that the DF besides presenting one of the high dependence to external resources, its tax revenues are insufficient to cover recurrent expenses. Finally, corroborating the theory of Soft Budget *Constraint*, it was verified that the dependency situation showed a constant behavior during the whole analyzed period, from 2006 to 2014, not indicating that this entity took some measure to reduce its budgetary dependence to external resources.

Key-words: Federal District; Federalism; Financing source; Soft Budget Constraint.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Composição da receita de geração própria do DF.	37
Gráfico 2 - Composição da Receita tributária do DF.	38
Gráfico 3 - Variação das receitas próprias e do FCDF.	40
Gráfico 4 - Transferências obrigatórias (exercício de 2014).	41
Gráfico 5 – Transferências obrigatórias (per capita) sem FCDF.	41
Gráfico 6 - Variação das despesas do DF frente a sua receita orçamentária.	45
Gráfico 7 - Percentual dos gastos correntes frente as despesas orçamentárias.	46
Gráfico 8- Percentual de participação das receitas próprias, frente ao total de despesa do ente.	48
Gráfico 9 - Percentual de participação das receitas tributárias, frente as despesas de custeio.	51
Gráfico 10 - PIB per capita dos estados, em reais.	51
Gráfico 11- Participação das despesas com pessoal na receita corrente.	52
Gráfico 12 – Percentual de servidores públicos em relação a população, exercício de 2014.	53
Gráfico 13 - Participação dos investimentos na despesa total.	55
Gráfico 14 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014.	58

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Participação dos investimentos na despesa total	56
Figura 2 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Origem de recursos dos estados e Distrito Federal.....	32
Tabela 2 - Indicadores.....	33
Tabela 3 - Fontes de Financiamento do Distrito Federal.....	36
Tabela 4 - Transferências recebidas pelo Distrito Federal	39
Tabela 5 - Despesas do Distrito Federal	43
Tabela 6 - Transferências intergovernamentais (per capita) recebidas pelos estados	49
Tabela 7 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014.....	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Acre
AL	Alagoas
AM	Amazonas
AP	Amapá
BA	Bahia
CE	Ceará
CF	Constituição Federal
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DF	Distrito Federal
ES	Espírito Santo
ESTADIC	Pesquisa de Informações Básicas Estaduais
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FDNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FINAM	Fundo de Investimento da Amazônia
Finbra	Finanças do Brasil
FINOR	Fundo de Investimento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

FUNRES	Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
FDA	Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
GO	Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos e valores mobiliários
LODF	Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993
MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
OC	Operações de Crédito
PA	Pará
PB	Paraíba
PE	Pernambuco
PI	Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PR	Paraná
RCL	Receita Corrente Líquida
RGP	Receita Geração Própria
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte

RO	Rondônia
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SBC	Soft Budget Constraint
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEFAZ/DF	Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal
Seplag	Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPS	Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
TD	Transferências Discricionárias
TO	Tocantins
TO	Transferências Obrigatórias

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO	16
2.REVISÃO DA LITERATURA	18
2.1 Federalismo no Brasil	18
2.2 Transferências intergovernamentais	20
2.2.1 Características Desejáveis das Transferências Governamentais	22
2.2.2 Taxonomia das transferências intergovernamentais.....	24
2.2.3 Fundo Constitucional do Distrito Federal	25
2.3 <i>Soft Budget Constraint</i> (SBC)	26
3. METODOLOGIA.....	29
3.1. Caracterização da Pesquisa	29
3.2. Coleta de dados	31
4. ANÁLISE E RESULTADOS.....	35
4.1. Fontes de financiamento do Distrito Federal.....	35
4.2 Aplicação dos recursos no Distrito Federal.....	42
4.3 Indicadores da situação fiscal do Distrito Federal.....	47
4.3.1 Participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis.....	48
4.3.2 Receitas tributárias nas despesas de custeio.....	50
4.3.3 Despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente	52
4.3.4 Participação dos investimentos na despesa total	54
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS.....	64

1. INTRODUÇÃO

Federações com a dimensão territorial brasileira tendem a apresentar desequilíbrios fiscais horizontais que resultam da concentração espacial das bases de tributação e da dispersão regional da demanda de bens e serviços públicos (COSSIO e CARVALHO, 2001).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) estabeleceu como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, reduzir as desigualdades sociais e regionais do país. De acordo com Maciel, Andrade e Teles (2008), a CF/88 criou mecanismos de transferências de recursos federais, com o propósito de atingir o objetivo estabelecido em seu artigo 3º, além de, descentralizar a política fiscal do Governo, melhorar a gestão pública e promover o crescimento mais equitativo das regiões brasileiras.

Todavia, para Gasparini e Guedes (2007) a descentralização dos recursos do Governo federal para os demais entes federativos, não trouxe apenas aspectos positivos, trouxe também efeitos indesejáveis, como o desincentivo à arrecadação tributária pelos entes locais receptores das transferências, a piora e a expansão dos gastos públicos locais.

Diante desse cenário, Filho (2009) chama a atenção para as particularidades fiscais vividas pelo Distrito Federal, membro *sui generis* da Federação brasileira, não sendo exatamente um estado federado, assim como também não é um município. Enquanto os demais estados da Federação possuem suas respectivas competências tributárias e subdividem-se em municípios, os quais também contam com competências tributárias privativas, ao DF é vedada tal prerrogativa, porém lhe é permitido, de acordo com o art. 32, § 1º da Constituição Federal de 1988, arrecadar cumulativamente os tributos concernentes a estados e municípios, bem como receber a totalidade das transferências intergovernamentais destinadas a esses entes.

Cabe ressaltar que além do DF acumular as competências tributárias de estados e municípios, compete à união organizar e manter o Poder Judiciário e o Ministério Público da capital federal, bem como, organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar, e prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio chamado de

Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), conforme incisos XIII e XI, do artigo 21, da CF/88.

Filho (2009) ressalta que a teoria econômica das transferências intergovernamentais diz que, nesses casos, a existência desses mecanismos de exceção acarreta a exportação (parcial ou integral) desse ônus para o restante da Federação, gerando uma restrição fiscal fraca, teoria do *Soft Budget Constraint*, sobre o ente beneficiado, no caso, o DF, que tende a gastar toda a receita que recebe, independentemente do uso de critérios de eficiência para isso.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo geral analisar se arranjo orçamentário e fiscal do Distrito Federal ocasiona ineficiência econômica na capital federal e distorções na distribuição de recursos interfederativos.

Objetivando alcançar o objetivo geral do trabalho, foram traçados objetivos específicos para a pesquisa, que são: i) apresentar e analisar as fontes de financiamento utilizadas pelo Distrito Federal; ii) examinar as aplicações dos recursos obtidos pelo DF por meio das referidas fontes; e iii) comparar a situação orçamentária e fiscal da capital federal com os entes estaduais brasileiros.

A presente pesquisa busca preencher a lacuna de estudos relacionados ao debate sobre as finanças do Distrito Federal, frente as bases da teoria do federalismo fiscal e teorias econômicas relacionadas a transferências governamentais, no caso específico a teoria do *Soft Budget Constraint*.

Além desta introdução, o presente estudo apresenta outras quatro seções. A segunda seção compreende o referencial teórico atinente a temática da pesquisa, onde será sistematizado o conhecimento a respeito: i) do federalismo fiscal no Brasil; ii) das características e efeitos das transferências intergovernamentais (principalmente, as que decorrem do Fundo Constitucional do Distrito Federal - FCDF) e; iii) da base teórica que subsidia a teoria do *Soft Budget Constraint* (SBC). Em seguida, na terceira seção, é apresentada a metodologia da pesquisa e a coleta de dados. Na seção quatro são discutidos os resultados, as análises e a avaliação sobre o arranjo orçamentário e fiscal do Distrito Federal. Por fim, na seção cinco são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Nessa seção será realizada a revisão da literatura, onde serão apresentados os elementos de contextualização e consistência à investigação das bases do arcabouço normativo e institucional do federalismo fiscal no Brasil, as características e efeitos das transferências intergovernamentais (principalmente, as que decorrem do Fundo Constitucional do Distrito Federal); e, por fim, da base teórica que subsidia o *Soft Budget Constraint* (SBC), teoria microeconômica que trata das restrições orçamentárias.

2.1 Federalismo no Brasil

De acordo com Coser (2008) o conceito contemporâneo de federalismo é apresentado como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais. Para o autor o federalismo é definido, em sua acepção positiva, como um meio-termo entre um governo unitário, com os poderes exclusivamente concentrados na União, e uma confederação, na qual o poder central seria fraco.

Da análise histórica dos sistemas fiscais brasileiro, verifica-se que o Brasil viveu um constante processo de centralização e descentralização fiscal, todos atrelados ao sistema de governo vivido na época. No regime militar, por exemplo, houve centralização fiscal no plano federal. Já na Constituição de 1988, iniciou-se o inverso ao regime militar, ou seja, uma intensa descentralização fiscal.

Para Santos, Costa e Andrade (2002) o processo de descentralização financeira recente no Brasil teve na Constituição Federal de 1988 (CF/88) o seu marco principal. Após duas décadas de centralização promovida pelo golpe de 1964, a gradual redemocratização do país trouxe em seu bojo uma forte demanda por descentralização política e financeira.

Conforme explicitado por Tomio (2005) a CF/88 gerou um novo ordenamento federativo. Os constituintes não só estabeleceram as bases do Estado democrático como também instituíram um novo “pacto federativo”, onde se designou autonomia plena aos municípios, elevando-os a status de ente federativo, característica peculiar do federalismo brasileiro. Portanto, o arranjo federativo estabelecido por essa Constituição transformou o país na única federação com três níveis políticos

constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios.

Frente a racionalidade do federalismo fiscal, de acordo com Souza (2005) a lógica da CF/88 que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais frente aos outros dois níveis de governo. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes.

Souza (2005) ainda ressalta que a distribuição dos recursos tributários no sistema federativo atual do Brasil, apesar de atualmente ser muito mais concentrada na União do que quando da promulgação da Constituição de 1988, assegura às esferas subnacionais cerca de 32% de todos os impostos coletados no país. Com as transferências, elas recebem cerca de 43% das receitas totais. Paes e Siqueira chamam a atenção para a forma de alocação dos recursos alocados por meio de transferências obrigatórias aos entes subnacionais, para eles apesar de o FPE e o FPM trazerem uma razoável melhoria na distribuição de recursos entre os Estados brasileiros, ainda permanece inaceitável que cidadãos de locais menos favorecidos tenham à sua disposição menos da metade dos recursos disponíveis para regiões mais desenvolvidas.

Para Souza (2005) os problemas atuais do federalismo e do constitucionalismo no Brasil apontam para três questões: é que a federação está assentada em alto grau de desigualdade entre as regiões; tendência ao tratamento uniforme das esferas subnacionais, em particular os estados; e escassa existência de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto vertical como horizontal, coibindo a criação de canais de negociação que diminuam a competição entre os entes federados.

Já para Lopreato (1997) o peso do governo central no apoio financeiro aos estados, o jogo da barganha política no Congresso e o papel dos governadores são fatores que fundam o pacto federativo e dificultam a sua coordenação.

Por fim, Souza (2005) argumenta que os principais constrangimentos enfrentados hoje pelo federalismo brasileiro decorrem mais da dificuldade dos governos de redirecionar

o rumo de certas políticas públicas e de lidar com questões macroeconômicas não antecipadas pelos constituintes de 1988 do que de problemas decorrentes do desenho constitucional.

2.2 Transferências intergovernamentais

De acordo com Lírio e Nazaré (2016) os autores Tiebout e Oates foram os pioneiros na formulação de teorias que mostravam uma melhora do bem-estar social quando ocorria descentralização fiscal.

Tiebout (1956) tinha como preocupação maior saber como os eleitores revelam suas preferências sobre bens públicos locais. Para esse autor, os cidadãos escolherão aquelas comunidades que melhor satisfaçam as próprias demandas, dadas as cargas tributárias das localidades.

Já o trabalho de Oates (1972) reconhece, dentre outras coisas, que cada serviço deve ser ofertado pela esfera de governo que exerça controle sobre a extensão dos seus benefícios em termos de área geográfica mínima, de modo a internalizar os benefícios e os custos de sua prestação.

No âmbito das finanças públicas no Brasil, a descentralização fiscal é um campo de vasto interesse por diversos autores. Junior e Gasparini (2006) ressaltam que o Brasil é um país de grande dimensão territorial, marcado por desigualdades socioeconômicas regionais. Conhecer o seu atual sistema de transferências de verbas públicas, de forma a identificar e propor soluções para eventuais falhas, torna-se uma questão extremamente relevante diante da grande demanda por bens e serviços públicos. Buscar compreender o montante de repasse de verbas para os Estados da Federação, numa perspectiva ampla, é de fundamental importância para garantir provisão eficiente e equitativa de bens e serviços públicos.

De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008) o Brasil é uma federação que utiliza de forma intensa as transferências intergovernamentais. Em 2006, elas somaram 8% do Produto Interno Bruto (PIB), representando 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados. Conseqüentemente, um bom desenho dessas transferências é de extrema importância tanto para o equilíbrio fiscal quanto para a qualidade da intervenção do setor público na economia.

No processo de centralização e descentralização financeira vivido no Brasil, o autor Lopreato (1997) ressalta as reformas ocorridas em 1964 que marcaram um momento particularmente importante de redefinição das condições de financiamento do setor público. O momento político favoreceu a centralização da receita tributária e o aumento do poder decisório em matéria fiscal e financeira, as alterações no sistema tributário provocaram a centralização da receita em mãos da esfera federal e reduziram as prerrogativas dos governos subnacionais nas áreas tributária e fiscal. O reconhecimento de que os estados e municípios perderiam participação na distribuição dos recursos tributários levou o governo a criar os fundos de participação (FPE e FPM), beneficiando as unidades de menor poder econômico, como forma de compensar a profunda desigualdade de poder fiscal entre elas.

De acordo com Mendes, Miranda e Cosio (2008) com o advento da CF/88 houve uma forte descentralização das receitas públicas, principalmente pela via de transferências, e resultou num forte aumento da participação dos municípios e de diversos estados na receita fiscal do país.

De acordo com o apresentado por esses autores, as principais modalidades de transferências adotadas no Brasil, em termos de maior valor, são: o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios e o ICMS. De acordo com a taxonomia das transferências, que será melhor estudada no tópico seguinte, essas transferências são do tipo incondicional - não impõem qualquer obrigação de aplicação dos recursos, pelo governo receptor, em despesas específicas, nem cobram resultados ou performance dos entes beneficiários-, sem contrapartida (não exige contrapartida financeira do receptor nos programas financiados pelas transferências) e obrigatório (determinado pela Constituição ou por leis).

Para Mendes, Miranda e Cosio (2008) o uso desse tipo de transferência é um típico resultado da descentralização de receitas sem descentralização de responsabilidades, ocorrida na Constituição de 1988: a repartição de recursos foi imediata e automática, enquanto a descentralização da provisão dos serviços públicas ficou indefinida.

Ainda cabe ressaltar a existência de fundos, constitucionalmente constituídos, que objetivam promover o desenvolvimento regional e diminuir as disparidades regionais. Para isso, o governo brasileiro adotou programas de

desenvolvimento regional para as áreas mais carentes do País, por meio de instrumentos creditícios e tributários. São eles: o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO); os incentivos fiscais – Zona Franca de Manaus, Amazônia Ocidental e Áreas de Livre Comércio; os Fundos Fiscais de Investimentos Regionais – Fundo de Investimento da Amazônia (FINAM), do Nordeste (FINOR) e Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), e o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE).

Para Salvi apud Paes e Siqueira (2008) esses tipos de fundos e de modelo de desenvolvimento regional acarretam ineficiências econômicas por promover investimentos em regiões podem não estarem equipadas com uma infraestrutura física adequada (transportes eficientes, redes de energia e de telecomunicações, entre outros) e de capital humano (mão-de-obra qualificada e com formação adequada), bem como não desenvolve um tipo de competição saudável em virtude dos benefícios tributários e creditícios implementados, distorcendo o processo de decisão dos investimentos privados, que passa a não se basear na eficiência econômica.

De acordo com Paes e Siqueira (2008) a falta de uma infraestrutura capaz de promover o desenvolvimento econômico é um dos desafios para os estados brasileiros mais pobres, pois estes estados, dadas as suas incapacidades de se financiar por meio de arrecadações tributárias próprias, são fortemente dependentes de transferências do governo central. Desta maneira, o desenvolvimento da infraestrutura dos Estados mais pobres se torna dependente de recursos da União, que muitas vezes pode ser insuficiente ou instável.

2.2.1 Características Desejáveis das Transferências Governamentais

A literatura costuma apontar algumas características necessárias, para minimizar distorções no sistema federativo, para o um arcabouço adequado do sistema de transferências intergovernamentais.

Para Gomes (2009) as transferências intergovernamentais devem possuir as seguintes características: flexibilidade, de forma a permitir ajustes dinâmicos, em decorrência da variação temporal nas demandas por bens e serviços; a preservação

da independência dos governos subnacionais na fixação das prioridades locais; a previsibilidade e regularidade das transferências, para que se possa permitir o planejamento e a orçamentação por parte dos entes federativos; e a capacidade de não inibir a arrecadação local.

Já para os autores Mendes et al (2008) afirmam que o mecanismo de funcionamento de cada transferência específica lhe imprime características particulares, que podem ser mais ou menos desejáveis de acordo com o objetivo almejado. Por exemplo, a flexibilidade por si só é uma característica desejável, porém, essa feição pode favorecer a distribuição das transferências com base em critérios de apoio político, o que é indesejável do ponto de vista de eficiência do sistema.

Os autores Mendes et al (2008) apresentam mecanismos que podem potencializar as feições positivas e minimizar as negativas de cada modalidade de transferência, para os autores, as características mais pertinentes para esses autores são:

- i. autonomia subnacional - para concepção e execução das políticas pelos governos subnacionais à na medida em que permite que tais ações sejam focadas nas necessidades e realidades locais;
- ii. *accountability* - para que a população exerça de fato o controle sobre os seus governantes, bem como possa monitorar a maior ou menor eficácia na aplicação dos recursos públicos;
- iii. redistribuição regional - para criar um sistema de transferências que tenha, como efeito líquido, a retirada de recursos fiscais de regiões/estados/municípios mais desenvolvidos para redirecioná-los aos menos desenvolvidos;
- iv. redução do hiato fiscal - os mecanismos de transferência que têm por objetivo complementar as verbas locais não podem se preocupar apenas com a capacidade de arrecadação dos governos locais, mas devem, também, tentar aferir qual a demanda economicamente viável existente por bens e serviços públicos em cada governo subnacional;
- v. flexibilidade para a Absorção de Choques - para que a federação possa lidar de forma eficiente com situações imprevistas (choques) é por si só uma característica positiva de um sistema de transferências;

- vi. internalização das Externalidades - preciso levar em conta a importância de assegurar um razoável equilíbrio entre prioridades nacionais e preferências locais no desenho de sistemas de transferências;
- vii. independência de Fatores Políticos e Responsabilidade Fiscal – para que não seja utilizada a influência política como critério para a distribuição de transferências intergovernamentais;

Gomes (2009) ressalta que o objetivo geral das transferências intergovernamentais, é assegurar a autonomia financeira dos entes descentralizados, permitindo que estes definam suas prioridades locais de gastos públicos. E a autonomia financeira depende do desenho adequado do sistema de transferências intergovernamentais.

2.2.2 Taxonomia das transferências intergovernamentais

Existem várias formas de classificar as transferências intergovernamentais, de acordo com literatura nacional. Os critérios mais comumente utilizados referem-se a: como são distribuídos os recursos; como é determinado o volume dos recursos a serem transferidos; restrições quanto a aplicação dos recursos; e a existência ou não de contrapartida financeira pelo ente receptor.

Nesse sentido, Mendes, Miranda e Cosio (2008) propõem a classificação das transferências, quanto a sua condicionalidade, em seis grupos:

1. transferências incondicionais redistributivas - não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência. Exemplo: Fundo de Participação dos Estados e municípios (FPE e FPM);
2. transferências incondicionais devolutivas - a arrecadação é centralizada pelo governo central, e é feita a transferência de recursos para os governos subnacionais onde o tributo foi arrecadado. Exemplo: repasse do ICMS.
3. transferências condicionais voluntárias - apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevistas. Exemplo: acordos e convênios;

4. transferências condicionais obrigatórias – possuem caráter redistributivo, são mais adequadas que as transferências incondicionais quando o objetivo é reduzir a desigualdade social entre regiões; Exemplo: SUS e Fundeb.
5. transferências ao setor produtivo privado – objetiva promover a redistribuição regional da renda, subsidiando empreendimentos privados em regiões mais atrasadas. Exemplo: Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO.
6. transferências diretas a indivíduos – possui forte caráter distributivo de renda, estabelece um canal direto entre o governo central e a população pobre. Exemplo: bolsa família.

Por fim, cabe ressaltar que existem várias formas de classificação das transferências intergovernamentais, todavia, por entender válida e coerente a classificação proposta pelos autores referenciados acima, neste trabalho será utilizada essa classificação.

2.2.3 Fundo Constitucional do Distrito Federal

De acordo com Filho (2009) o Distrito Federal é um ente da federação com características e competências diferenciadas no âmbito do federalismo fiscal brasileiro, não sendo exatamente um estado federado, assim como também não é um município, porém lhe é permitido, de acordo com o art. 32, § 1º da Constituição Federal de 1988, arrecadar cumulativamente os tributos concernentes a estados e municípios, bem como receber a totalidade das transferências intergovernamentais destinadas a esses entes.

É inegável que a CF/88 concedeu tratamento diferenciado, e benéfico, ao Distrito Federal, além da competência cumulativa de arrecadar tributos, o art. 21, incisos XIII e XIV, da CF, estabeleceu que compete a União a organização e a plena manutenção das instituições distritais representantes do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das Polícias Civil, Militar e do Corpo de Bombeiros; e ainda a prestação de assistência financeira (custeio em parte) para os serviços locais de saúde e educação.

Conforme Filho (2009) as transferências federais para a prestação de serviços de segurança pública, saúde e educação nos limites geográficos da capital federal, que a partir de 2003 passaram a ser realizadas por meio do FCDF. Esse subsídio para o pagamento de alguns serviços essenciais à população do DF, foi constituído sob a alegação de que este ente, por ser uma cidade administrativa, era possuidora de uma baixa capacidade arrecadatória.

A Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, objetivando atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal. Até a data de criação da lei, por não haver regulamentação da obrigação constitucional, os recursos eram repassados da união para o DF em valores definidos anualmente e com base em articulação política.

A lei de criação do fundo estabeleceu o valor a ser repassado ao DF, R\$ 2,9 bi em 2003, atinente ao FCDF, e a forma a atualização desse montante, com base na receita corrente líquida da união, conforme art. 2º, lei 10.633/02.

Filho (2009) ressalta que o expressivo incremento nos montantes federais destinados ano a ano ao FCDF, sob a alegação de que esse ente não possui uma base arrecadatória sólida o suficiente para arcar com o custo adicional de sediar a capital federal e as demais obrigações oriundas da existência de um ente autônomo, também tem apresentado como efeito colateral o agravamento de distorções no pacto federativo brasileiro.

Mendes, Miranda e Cosio (2008) destacam o quanto o DF é beneficiado por transferência intergovernamentais, pois além das transferências habitualmente recebidas por todos os estados, e municípios, o DF tem as suas folhas de pagamento nas áreas de segurança pública, educação e saúde pagas pelo governo federal, por meio do FCDF. Além disso, cabe à União organizar e manter o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública do Distrito Federal.

2.3 *Soft Budget Constraint (SBC)*

A teoria do *Soft Budget Constraint (SBC)* foi proposta por János Kornai na década de 1980, a fundamentação teórica da SBC é microeconômica e caracteriza-se quando o controle da relação entre as receitas e despesas de um agente

econômico é relaxada, dado que a diferença entre o excesso de despesas diante das receitas será suprida, integral ou parcialmente, por alguma outra instituição.

De acordo com Filho (2011), inicialmente, Kornai buscava analisar aspectos relacionados à eficiência de unidades econômicas de países que migravam do sistema socialista para a economia de mercado, posteriormente, o conceito de Soft Budget Constraint passou a ser utilizado na literatura científica de maneira mais ampla, não apenas para explorar as questões relacionadas à transição de sistemas econômicos socialistas, mas também para explorar situações presentes em organizações do próprio contexto capitalista.

Vargas (2013) ressalta que o modelo teórico do SBC tem como fundamentação que entidades que possuem maior probabilidade de contar com fontes de recursos externas para o suprimento de eventuais deficiências financeiras tendem a relaxar suas restrições orçamentárias e tornarem-se ineficientes.

Essa teoria é pautada no chamado modelo Principal versus Agente, sob a vigência de assimetria de informação, sendo dadas as preferências dos agentes envolvidos, tese defendida por Vargas (2011). O SBC pode ser retratado pela situação na qual o Principal não tem habilidade em recusar crédito adicional ao Agente para além de sua restrição orçamentária, após já ter provido financiamento inicial. O Principal não consegue tornar crível as suas declarações de que não refinanciará o Agente em caso de default. Tal comportamento, por outro lado, induz o Agente a incorrer em déficits crescentes.

Kornai (1986) ressalta que se o agente forma suas expectativas sobre a assistência financeira externa com alta probabilidade de sucesso, ele incorpora a expectativa de auxílio financeiro ao seu comportamento. Para Filho (2011) essa situação é tipicamente encontrada em Estados que apresentam comportamentos paternalistas.

No contexto brasileiro, podemos aplicar essa teoria aos estímulos dados aos governos estaduais e municipais a gastarem mais a partir da disponibilidade de recursos por parte do governo central, por exemplo: concessão de empréstimos da União aos entes subnacionais e os fundos de participação dos estados e municípios, aos entes subnacionais.

Para Sessa e Vargas (2016) evitar os problemas de SBC passa a equivaler a instituir mecanismos de responsabilização das esferas subnacionais por suas decisões de gasto e de endividamento. Tudo o que impede essa responsabilização passa a ser tomado como aspecto gerador de SBC.

O Banco Mundial, preocupado com o SBC, propôs mecanismos para que a sua ocorrência seja minimizada, entre esses mecanismos os autores Sessa e Vargas (2016) destacam: a imposição do estabelecimento na Constituição ou em lei da regra de orçamento equilibrado; a elaboração de uma lei de bancarrota de esferas subnacionais desenhada de maneira cuidadosa, especificando como as crises fiscais serão tratadas; e o estabelecimento de taxas elevadas de corresponsabilidade e penalidades, nos casos de bancarrota.

Para Sessa e Vargas (2016) as Leis de Responsabilidade Fiscal são uma variante dessa proposição de mudança institucional, e em termos gerais, as LRFs talvez possam ser consideradas como uma saída síntese na forma de regras formais detalhadas, voltadas para promover restrições fiscais e financeiras, incorporando as noções características do que passou a ser considerada a boa prática fiscal.

Segundo Ribeiro (2005) a literatura aponta que fundo de participação nos moldes do fundo de participação dos municípios, podemos estender esse raciocínio para o fundo de participação dos estados, tendem a gerar restrição orçamentária fraca, pois podem incentivar a um aumento dos gastos ou redução da arrecadação local.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo será apresentada a metodologia da pesquisa realizada, bem como os critérios e procedimentos realizados para a coleta, tratamento e análise dos dados utilizados no trabalho.

3.1. Caracterização da Pesquisa

A pesquisa é a atividade nuclear da Ciência. Ela possibilita uma aproximação e um entendimento da realidade a investigar, é um processo permanentemente e inacabado. Processa-se por meio de aproximações sucessivas da realidade, fornecendo-nos subsídios para uma intervenção no real (SILVEIRA e CÓRDOBA, 2009). De forma simplificada, Silva e Menezes (2005) afirmam que a pesquisa científica é a forma de procurar respostas para as indagações propostas.

Diante dos procedimentos lógicos e métodos que serão seguidos no processo de investigação realizado nesta pesquisa científica, verifica-se que o trabalho segue o método indutivo, visto que será observado os resultados da pesquisa e comparados a luz da teoria econômica. De acordo com Silva e Menezes (2005) o método indutivo considera que o conhecimento é fundamentado na experiência, não levando em conta princípios preestabelecidos. O pensamento semelhante é apresentado por Gil (2008), para o autor o método indutivo a generalização não é buscada a priori, ela é constatada a partir de observações de casos concretos suficientemente confirmadores da realidade.

De acordo com Gil (2002) toda classificação é realizada mediante a seleção de alguns critérios, sob a ótica do objeto a ser pesquisado as pesquisas científicas podem ser classificadas em três grupos: exploratórias, descritivas e explicativas.

Frente aos objetivos deste trabalho, apresentados na introdução, a pesquisa aqui realizada pode ser classificada como exploratória. Para Gil (2002) pesquisa exploratória tem como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Esse tipo de pesquisa envolve levantamento bibliográfico; entrevista com pessoas que tiverem experiências práticas com o problema pesquisado; ou análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assumindo, em geral, as formas de pesquisa bibliográfica e estudo de caso (SILVEIRA e CÓRDOBA, 2009).

Quanto aos critérios da forma de abordagem, a pesquisa científica é comumente classificada como qualitativa ou quantitativa. De acordo com Silva e Menezes (2005) a pesquisa quantitativa considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. Já a pesquisa quantitativa considera a quantificação das variáveis estudadas, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las.

Para Freitas e Jabbour (2011) uma mesma pesquisa pode reunir tanto características qualitativas, eles entendem que o autor pode iniciar o trabalho com uma abordagem qualitativa, não obstante, se necessário, finalize a investigação validando as evidências obtidas por meio de uma pesquisa quantitativa. Além disso, Silveira e Córdoba (2009) ressaltam que tanto a pesquisa quantitativa quanto a qualitativa apresentam pontos fracos e fortes. Contudo, os elementos fortes de um complementam as fraquezas do outro, fundamentais ao maior desenvolvimento da Ciência.

Diante desses critérios, este trabalho apresenta características qualitativa e quantitativa, vale-se da abordagem qualitativa quando se preocupa com os aspectos do federalismo fiscal no Brasil, bem como a posição do Distrito Federal nesse contexto de federalismo, o que não podem ser quantificados. Já a abordagem quantitativa surge no momento que o trabalho traduz em números a realidade fiscal e orçamentária do DF e a compara com a situação dos estados brasileiros.

Quanto a classificação quanto aos procedimentos técnicos, este trabalho pode ser classificado como um estudo de caso, pois, conforme Gil (1991), o estudo de caso envolve estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos de maneira que se permita o seu amplo e detalhado conhecimento. O autor Ventura (2007) chama a atenção para os procedimentos extremos de pesquisa, numa ponta identificam-se os estudos agregados, quando a intenção é examinar o próprio universo, e na outra, os estudos de caso, quando se estuda uma unidade ou parte desse todo.

Por fim, de acordo com Vergara (1990) um trabalho científico pode ser classificado de diversas maneiras, a depender de seus meios e de seus fins. Quanto aos fins e baseada na conceituação da autora, a presente pesquisa é classificada como de natureza descritiva, uma vez que, busca a exposição das características dos fenômenos analisados e o estabelecimento de correlações entre as variáveis

previamente definidas. No que tange a classificação em relação aos meios, a pesquisa utiliza-se de instrumentos bibliográficos e documentais, sendo os dados coletados a partir de documentos públicos.

3.2. Coleta de dados

Toda pesquisa científica necessita definir seu objeto de estudo e, a partir daí construir um processo de investigação, delimitando o universo que será estudado (VENTURA, 2007).

Nesta seção serão apresentadas as fontes das informações utilizadas no trabalho, os dados usados na pesquisa, bem como, a metodologia de análise empregada.

O escopo temporal do trabalho abrange os períodos de 2006 a 2014, o fato da pesquisa não ser levada até exercícios mais recentes se deve a limitação de informações atualizadas de dados necessários para alcançar o objetivo da pesquisa. As limitações encontradas foram: a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC, realizada pelo IBGE, só foi atualizada até o ano de 2014; informações detalhadas sobre o PIB do Distrito Federal, divulgadas pela Codeplan, só foram disponibilizadas até o ano de 2015, mesmo assim, as informações atinentes ao exercício de 2015 só foram divulgadas em 16/11/2017, data em que este trabalho já estava com o escopo definido e entrando na fase final de análise dos dados; e inconsistência na base de dados do sistema SICONFI, da STN, tais como a falta de informação quanto a deduções das receitas para alguns entes, entre eles o Distrito Federal, o que distorcia os indicadores analisados.

O levantamento de dados foi realizado, basicamente, nas seguintes fontes: Sistema de Finanças do Brasil (FINBRA), para os dados de execução orçamentária dos estados e DF para os exercícios de 2006 a 2012; Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), para os dados de execução orçamentária dos estados e DF para os exercícios de 2013 a 2014; site do Senado Federal, dados do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF); site do IBGE, para levantamento da quantidade de servidores públicos por estado; e Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), para a investigação dos gastos dos estados com a saúde pública.

Após a coleta dos dados no sistema FINBRA e SICONFI, as contas foram agrupadas, de acordo com a Tabela 01, para que refletisse as seguintes origens de recursos: receita geração própria (RGP), transferências obrigatórias (TO), transferências discricionárias (TD), operações de crédito (OC). O agrupamento realizado seguiu a metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Relatório de Fiscalização TC 011.432/2015-2, em que foi fiscalizado as fontes de financiamento do desenvolvimento regional. De acordo com o apresentado pelo Tribunal, a metodologia de agrupamento foi submetida a validação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Tabela 1 – Origem de recursos dos estados e Distrito Federal.

Origem de recurso	Contas
Receita geração própria (RGP)	<ul style="list-style-type: none"> • Receita tributária; • Receita de contribuições; • Receita patrimonial; • Receita industrial; • Receita agropecuária; • Receita de serviços; • Outras receitas correntes; • Amortização de empréstimos; • Alienação de bens; • Outras receitas de capital.
Transferências Obrigatórias (TO)	<ul style="list-style-type: none"> • Transferências obrigatórias União; • Transferências obrigatórias estados e DF; • Transferências obrigatórias multigovernamentais.
Transferências Discricionárias (TD)	<ul style="list-style-type: none"> • Transferências discricionárias da União; • Transferências discricionárias estados e DF.
Outras Transferências (OT)	<ul style="list-style-type: none"> • Outras transferências da União; • Outras transferências estados e DF.
Operações de Crédito (OC)	<ul style="list-style-type: none"> • Operações de crédito.

Fonte: elaborado pela autora.

Considerou-se receitas de geração própria apenas aquelas que o ente federativo possui poder de ingerência sobre a sua arrecadação. Entre os grupos de origem de recursos demonstrados na tabela acima, por inexistir uma caracterização oficial, foi necessário criar o grupo “outras transferências”, esse grupo consolidou contas genéricas que não se pode identificar o grau de discricionariedade do ente governamental transferidor (tais como: “Outras Transferências da União” e “Outras

Transferências dos Estados”), ou que são oriundas de instituições privadas, pessoas físicas ou pessoas jurídicas.

Quanto aos indicadores da situação fiscal, buscou-se na literatura indicadores financeiros utilizados para avaliar a situação orçamentária e fiscal de entes governamentais e optou-se, por entender que os seguintes indicadores estão mais alinhados com o objetivo da pesquisa: participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis; despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente; participação dos investimentos na despesa total; receitas tributárias nas despesas de custeio.

A base utilizada para calcular os indicadores foram: i) Portaria Ministério da Fazenda nº 306, de 10/09/2012 (define critérios e metodologia de análise da capacidade de pagamento para a concessão de aval e garantia de entes subnacionais no âmbito do Ministério da Fazenda); e o índice de gestão fiscal da FIRJAN, atinente a geração de receita própria do ente, (índice calculado por essa instituição para os municípios brasileiros, onde objetiva estimular a cultura da responsabilidade administrativa, possibilitando maior aprimoramento da gestão fiscal desses entes).

Para que fosse possível o cálculo dos indicadores, foi necessário fazer o levantamento dos seguintes dados: receita geração própria; receita orçamentária; receita tributária e deduções; despesa com pessoal e encargos sociais; outras despesas correntes aplicação direta; receita corrente e deduções; investimentos aplicações direta; e despesas orçamentárias. Os dados foram levantados para os 26 estados brasileiros e o Distrito Federal. Para fins de comparação com os indicadores do DF, foi calculado um indicador médio dos estados brasileiros, onde foram calculadas as médias, dos 26 estados brasileiros, para cada dado necessário para o cálculo do índice (ex: receita geração própria, receita orçamentária, receita tributária, etc), após foi aplicada a fórmula do indicador, conforme descrito na Tabela 02.

Na tabela 02 estão relacionados os indicadores utilizados na pesquisa, uma breve síntese de suas características, bem como, a fórmula de cálculo.

Tabela 2 - Indicadores

1 - Participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis

Descrição: Mede a participação dos recursos de geração própria sobre o total de recursos disponíveis ao ente. Indicador elaborado a partir de metodologia de classificação adotada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Indicador = Receita geração própria (RGP) /Receita Orçamentária.

2 - Receitas tributárias nas despesas de custeio

Descrição: Mede a capacidade de receitas tributárias custearem despesas com pessoal e encargos sociais, bem como outras despesas correntes. Para esse indicador, resultados diminutos indicam que a principal receita dos entes, a receita tributária, não é suficiente para suprir seus gastos de custeio, dando indícios de dependência quanto a recursos interfederativos. Considerou-se como despesas de custeio as “despesas com pessoal e encargos sociais” e “outras despesas correntes (aplicação direta).

Indicador = (Receita Tributária - Deduções) / (Despesa com pessoal e encargos sociais + Outras despesas correntes aplicação direta).

3 - Despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente

Descrição: Mede a parcela da receita corrente que é utilizada com gastos com pessoal e encargos sociais. Quanto maior o indicador, menor é a discricionariedade do ente quanto aos seus recursos, tendo em vista o engessamento trazido por altos níveis de comprometimento de receitas com pessoal. Indicador elaborado tendo como base o indicador “Despesa com pessoal e encargos social na receita corrente líquida”, adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para todos os anos, razão pela qual, utilizou-se, como proxy, a receita corrente.

Indicador = (Pessoal e Encargos Sociais) / (Receita Corrente - Deduções)

4 - Participação dos investimentos na despesa total

Descrição: Mede a parcela das despesas orçamentárias despendida com despesas de investimento. Considerou-se “despesa total” como “despesa orçamentária”.

Indicador = (Investimentos aplicações diretas) / (Despesa Orçamentária)

Fonte: elaborado pela autora, com base na Portaria MF nº 306 e publicação Firjan disponível em: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/basic-html/page-17.html>.

4. ANÁLISE E RESULTADOS

Esta seção tem três objetivos, quais sejam: i) apresentar e analisar as fontes de financiamento utilizadas pelo Distrito Federal; ii) examinar as aplicações dos recursos obtidos pelo DF por meio das referidas fontes; e iii) comparar a situação orçamentária e fiscal da capital federal com os entes subnacionais brasileiros.

No que se refere ao primeiro objetivo, serão analisadas as competências arrecadatórias do Distrito Federal, e apresentadas as suas fontes de receitas, bem como, analisados os seus montantes e a sua evolução ao longo do tempo.

Acerca do segundo, serão estudadas as despesas do Distrito Federal, sob a ótica da categoria econômica (despesas correntes e de capital), buscando verificar se a aplicação dos recursos desse ente está alinhada com a destinação dos recursos dos estados brasileiros.

Por fim, no terceiro objetivo será explorado, meio de indicadores, a influência das transferências intergovernamentais na situação fiscal da capital federal, e comparará com os indicadores da média dos outros estados brasileiros.

4.1. Fontes de financiamento do Distrito Federal

De acordo com Normandes (2014), o Distrito Federal é um ente federado atípico no ordenamento jurídico brasileiro, possui características ímpares em sua organização, conforme a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e a Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 (LODF). O DF não é nem Estado, nem Município, mas tem as competências legislativas de ambos, conforme § 1º, art. 32, da CF/88.

Nesse sentido, sob o enfoque das finanças públicas, cabe ressaltar a prerrogativa do DF para instituir tributos estaduais e municipais, bem como receber as transferências intergovernamentais destinadas a esses dois entes.

Além de acumular as competências tributárias dos estados e municípios e receber as transferências destinadas a esses dois entes, o DF é beneficiado por um fundo próprio (FCDF – Fundo Constitucional do Distrito Federal), custeado pela União, no qual compete pagar a polícia civil, polícia militar e o corpo de bombeiros militar da capital federal, bem como prestar assistência financeira para a execução de serviço público, saúde e educação, da região, nos termos do inciso XIII, art. 21, da CF.

Diante desse cenário, para o presente trabalho, considera-se que o Distrito Federal possui como fonte de financiamento a sua receita de geração própria, as transferências recebidas (obrigatórias e discricionárias) e as operações de crédito, conforme destacado na Tabela 03.

Cabe informar que a receita de geração própria é composta pelas receitas tributárias, patrimoniais, alienação de bens e outras, conforme detalhado no capítulo de metodologia e exposto na Tabela 01. Considera como integrante das transferências obrigatórias intergovernamentais as contas de fundos de participação dos estados e municípios, as transferências multigovernamentais. Além disso, inclui nessas transferências, as receitas obtidas por meio do FCDF, haja vista ser uma transferência de recursos da União para subsidiar o pagamento de algumas despesas, específicas, do Distrito Federal. Por sua vez, as transferências discricionárias intergovernamentais são compostas pelas transferências discricionárias oriundas da União, estados e municípios. Por fim, as operações de crédito financiadas com recursos arrecadados ou administrados pelo Governo Federal.

A tabela abaixo demonstra a evolução dessas fontes de financiamento no período de 2002 a 2014, bem como a participação de cada fonte no total de receitas disponíveis para o DF.

Tabela 3 - Fontes de Financiamento do Distrito Federal

Exercício	Receita Geração Própria (RGP)		Transferências Obrigatórias (TO)		Transferências Discricionárias (TD)		Operações de Crédito (OC)		TOTAL
	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	
2006	6.168	47,2%	6.673	51,0%	144	1,1%	90	0,7%	13.075
2007	6.856	47,0%	7.568	51,9%	125	0,9%	31	0,2%	14.580
2008	7.962	47,6%	8.410	50,2%	218	1,3%	150	0,9%	16.739
2009	8.554	46,4%	9.190	49,8%	435	2,4%	275	1,5%	18.454
2010	9.770	48,8%	9.765	48,8%	189	0,9%	292	1,5%	20.016
2011	10.833	49,2%	10.690	48,5%	343	1,6%	153	0,7%	22.019
2012	11.845	46,1%	12.827	49,9%	833	3,2%	213	0,8%	25.718
2013	14.736	53,5%	12.171	44,2%	447	1,6%	190	0,7%	27.545
2014	14.680	47,5%	15.198	49,2%	531	1,7%	488	1,6%	30.897
TOTAL	109.713	48,6%	109.704	48,6%	4.313	1,9%	2.162	1,0%	225.893

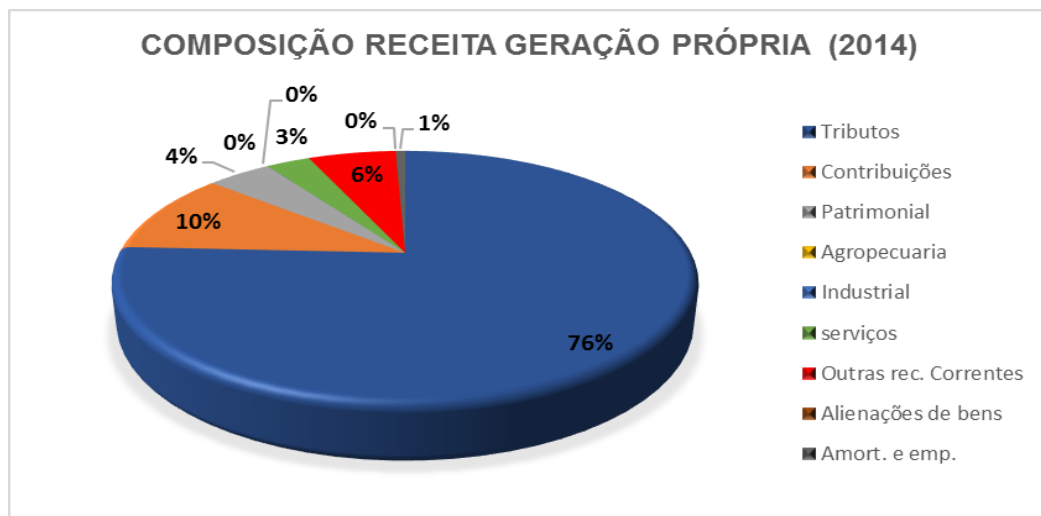
Fonte: elaborado pela autora, com dados extraídos do sistema Finbra e Siconf.

Da análise da tabela, verifica-se que o Distrito Federal é financiado basicamente por suas receitas próprias e pelas transferências obrigatórias, as quais representavam, em 2014, 47,5% e 49,2%, respectivamente, do total de seus recursos disponíveis. Além disso, percebe-se que, ao longo dos anos, há uma variação da principal fonte de recursos da capital federal, sendo que, em alguns anos, a principal

era a receita de geração própria e, em outros, as transferências obrigatórias. As demais fontes têm importância bastante reduzida.

No que concerne a Receita de Geração Própria (RGP), percebe-se que grande parte de sua composição é de receitas tributárias. A título ilustrativo, em 2014, 76% do total dessa receita, eram oriundos da arrecadação de tributos, conforme demonstrado no Gráfico 01.

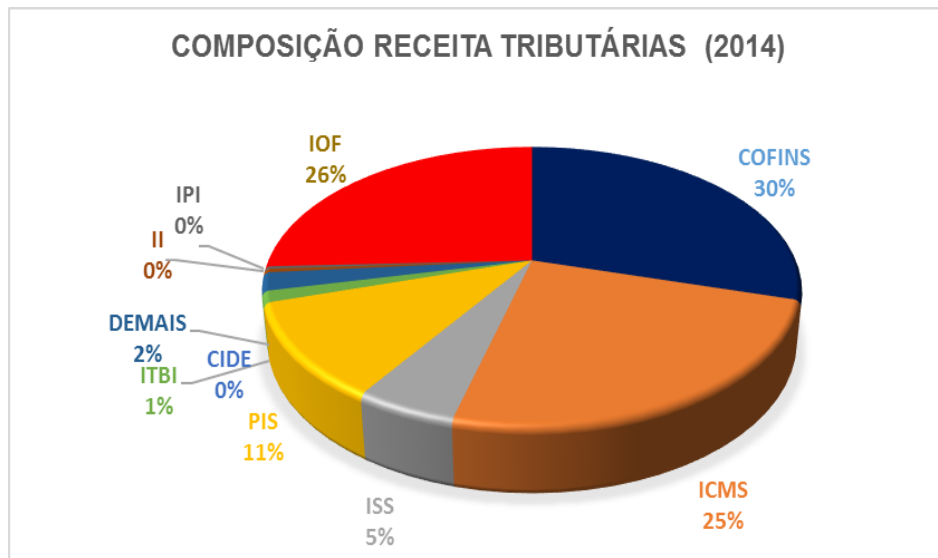
Gráfico 1 - Composição da receita de geração própria do DF.



Fonte: elaborado pela autora, com dados divulgados pela codeplan.

Segundo trabalho elaborado pela Codeplan, no qual foi divulgado o Produto Interno Bruto do Distrito Federal de 2010 a 2014, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) foi o tributo de maior participação nas receitas tributárias no referido ano, representando cerca de 30%. Por sua vez, o segundo tributo com maior participação, no mesmo ano, foi o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros (IOF), com participação de 25,5% do total, seguido pelo Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), com 25,9%, conforme demonstrado na Figura 2.

Gráfico 2 - Composição da Receita tributária do DF.



Fonte: elaborado pela autora, com base em dados divulgados pela codeplan.

Cabe informar que, conforme o estudo da Codeplan, a maior representatividade da Cofins é peculiar ao Distrito Federal e se deve ao fato dos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil (entre eles, Cofins e IOF) serem recolhidos de forma centralizada no estabelecimento matriz da pessoa jurídica. Desse modo, por Brasília sediar importantes instituições financeiras, entre elas Caixa e BB, acaba arrecadando grande montantes de recursos com esses tributos.

No que se refere às transferências obrigatórias intergovernamentais, cabe destacar que ela composta basicamente pelas transferências oriundas dos fundos de participação dos estados e municípios e pelo Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), tendo o FCDF a maior representatividade.

A título ilustrativo, no ano de 2014, o FCDF foi responsável por 76,8% das transferências obrigatórias, totalizando um montante repassado de R\$ 11,6 bilhões, demonstrado na Tabela 04. Conforme já relatado neste trabalho, esse fundo é responsável por prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, sendo regulado pela Lei 10.633.

Tabela 4 - Transferências recebidas pelo Distrito Federal

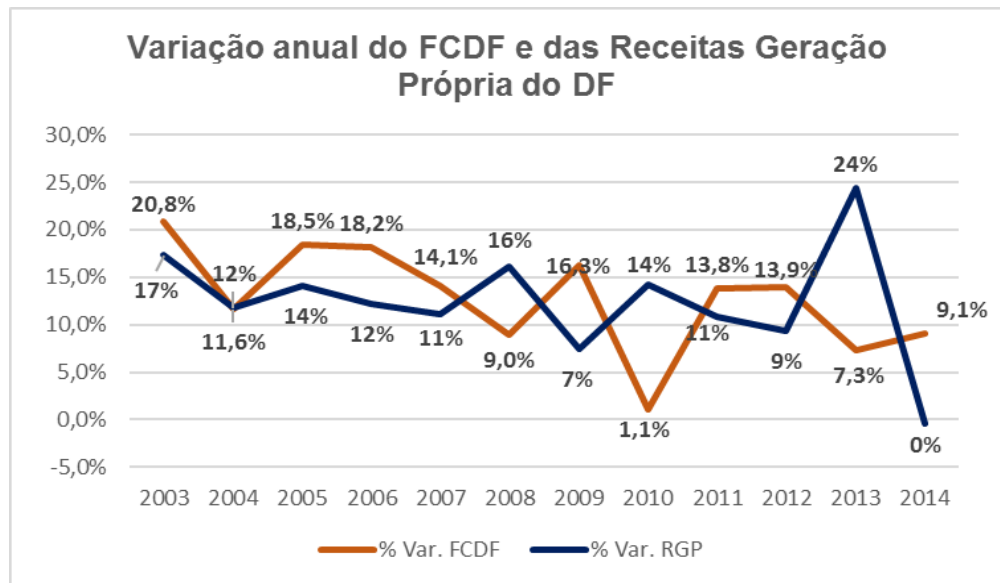
Exercício	FCDF		Demais Transferências		Total
	R\$ Milhões	%	R\$ Milhões	%	
2002	2.785	86,4%	438	13,6%	3.223
2003	3.364	88,4%	443	11,6%	3.807
2004	3.756	82,1%	819	17,9%	4.575
2005	4.449	79,3%	1.158	20,7%	5.607
2006	5.259	78,8%	1.415	21,2%	6.673
2007	6.001	79,3%	1.566	20,7%	7.568
2008	6.539	77,8%	1.871	22,2%	8.410
2009	7.845	85,4%	1.345	14,6%	9.190
2010	7.686	78,7%	2.078	21,3%	9.765
2011	8.748	81,8%	1.941	18,2%	10.690
2012	9.968	77,7%	2.859	22,3%	12.827
2013	10.695	87,9%	1.477	12,1%	12.171
2014	11.665	76,8%	3.533	23,2%	15.198
TOTAL	88.760	80,9%	20.945	19,1%	109.704

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN, e em informações divulgadas no sistema Siga Brasil, do senado federal.

As regras de repasse dos recursos do FCDF estão estabelecidas na Lei 10.633, de 27 de dezembro de 2002, lei que instituiu o fundo. Essa Lei estabeleceu, em seu Art. 2º, que “a partir de 2003, inclusive, o aporte anual de recursos orçamentários destinados ao FCDF será de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais), corrigido anualmente pela variação da receita corrente líquida – RCL da União”.

A regra rígida imposta para a correção monetária dos recursos do fundo citado no parágrafo anterior, a qual é vinculada à Receita Corrente Líquida da União, faz com que a atualização não reflita a realidade do Distrito Federal, conforme demonstrado no Gráfico 03.

Gráfico 3 - Variação das receitas próprias e do FCDF.



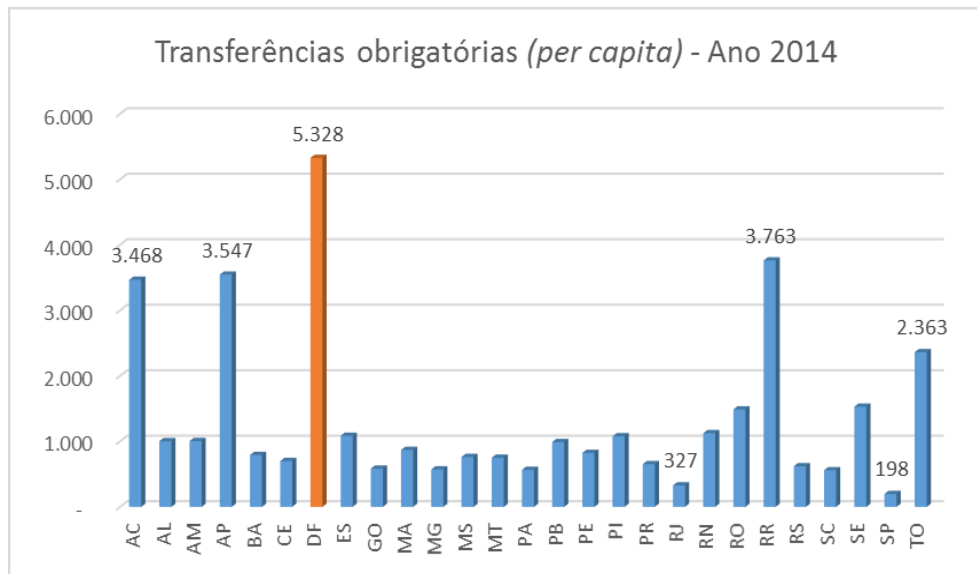
Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Os montantes repassados pelo FCDF crescessem 319% entre 2002 a 2014, enquanto a RGP do DF cresceu 299%. De acordo com Filho (2009), o expressivo incremento do FCDF, sob a alegação de que o DF não possui uma base arrecadatória sólida o suficiente para arcar com o custo adicional de sediar a capital federal e as demais obrigações oriundas da existência de um ente autônomo, tem apresentado como efeito colateral o agravamento de distorções no federativo brasileiro.

De fato, existe uma enorme discrepância entre as fontes de financiamento do DF e os outros estados brasileiros, o que será demonstrado mais a frente, não só pelo fato dele ser beneficiário de um fundo exclusivo de apoio à suas finanças, mas também por receber cumulativamente as transferências intergovernamentais destinadas a municípios e estados.

Nesse sentido, analisando de forma per capita as transferências obrigatórias recebidas por cada estado brasileiro e as comparando com as recebidas pelo Distrito Federal, verifica-se que os estados brasileiros receberam, em média no ano de 2014, o montante de R\$ 1.201,00 por habitante, já o DF recebeu a quantia de R\$ 5.328,00, o que equivale a mais de quatro vezes a média recebida pelos entes subnacionais do país, conforme demonstrado no Gráfico 04.

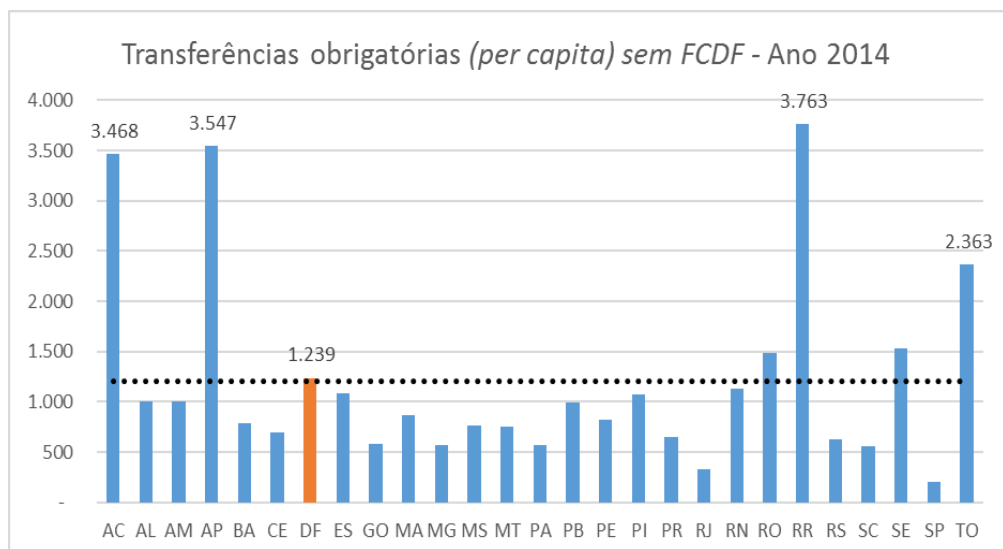
Gráfico 4 - Transferências obrigatórias (exercício de 2014).



Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

De modo a demonstrar a importância dos montantes de recursos repassados pela FCDF ao DF, se, para efeito elucidativo, retirássemos os recursos oriundos de tal fundo daqueles que integram as transferências obrigatórias recebidas pelo DF, em 2014, este ente teria recebido a quantia de R\$ 1.239 por habitante, algo muito próximo à média nacional de R\$ 1.201, conforme Gráfico 05.

Gráfico 5 – Transferências obrigatórias (per capita) sem FCDF.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Frente ao exposto, pode-se concluir que o FCDF contribui para a concentração de renda no Distrito Federal, distorcendo o objetivo do federalismo fiscal brasileiro.

De acordo com Vargas (2003), a teoria microeconômica do Soft Budget Constraint critica radicalmente todo tipo de política governamental de concessão de recursos e de financiamento que fuja da lógica de mercado e promova algum mecanismo de diferenciação entre os agentes.

Vale informar que os critérios de transferências obrigatórias do Fundo de Participação dos Estados (FPE) privilegia estados com baixo contingente populacional, como os estados do AC, AP, RR e TO, o que explica o recebimento por esses estados de volumes de transferências bem acima da média nacional.

4.2 Aplicação dos recursos no Distrito Federal

Para Gasparini e Junior (2006), as finanças dos estados brasileiros têm-se destacado nos debates econômicos, principalmente após 1995 com a implementação do plano real e o advento da estabilidade da economia do país.

No mesmo sentido Rigolon e Giambiagi (1999) afirmam que os esforços de ajuste fiscal no Brasil foram recorrentemente perturbados no passado recente pelos desequilíbrios financeiros dos governos subnacionais. Após o lançamento do Plano Real, a situação se agravou, devido à combinação de aumentos autônomos de gastos, redução significativa da inflação e elevação da taxa de juros real, fatores esses que aumentaram as despesas reais desses governos. Os déficits elevados e o crescimento explosivo das dívidas estaduais introduziram sérios riscos para a manutenção da estabilidade macroeconômica e das perspectivas de retomada do crescimento econômico.

Após um período de certa estabilidade da economia brasileira, a crise financeira de 2008 trouxe novamente a atenção ao déficit público, principalmente, ao endividamento dos estados e municípios brasileiros.

Frente à preocupação com o endividamento dos estados e à qualidade das despesas dos entes subnacionais, nesta seção serão analisados os gastos do Distrito Federal, buscando verificar se a sua situação se assemelha à verificada em diversos estados.

Nesse sentido, iniciaremos a análise, examinando as despesas públicas do DF, tomando como referência a classificação econômica das despesas orçamentária,

conforme classificação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Desse modo, serão analisadas as despesas correntes e de capital, conforme Tabela 05.

Tabela 5 - Despesas do Distrito Federal *R\$ Milhões*

Ano	Total das Despesas		Despesas Correntes		% Part.	Despesas de Capital		% Part.
2006	R\$	7.964	R\$	7.055	89%	R\$	909	11%
2007	R\$	8.145	R\$	7.249	89%	R\$	896	11%
2008	R\$	10.089	R\$	8.815	87%	R\$	1.274	13%
2009	R\$	11.704	R\$	10.076	86%	R\$	1.628	14%
2010	R\$	12.273	R\$	10.981	89%	R\$	1.291	11%
2011	R\$	13.808	R\$	12.496	90%	R\$	1.312	10%
2012	R\$	15.817	R\$	13.791	87%	R\$	2.027	13%
2013	R\$	18.133	R\$	15.511	86%	R\$	2.622	14%
2014	R\$	19.009	R\$	16.898	89%	R\$	2.111	11%
Média	R\$	12.994	R\$	11.430	88%	R\$	1.563	12%

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Verifica-se que a maior parte dos recursos orçamentários são aplicados em despesas correntes (em média 88% das despesas totais), as quais são destinadas à manutenção de equipamentos e ao funcionamento de órgãos públicos. Por sua vez, no período analisado somente 12% dos recursos gastos pelo governo foram aplicados em despesas de capital, realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, mater

ial permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos.

No período analisado, se compararmos os gastos do Distrito Federal com os dos estados brasileiros, verificamos que, em média, 86% do total de suas despesas destes entes são correntes. Percentual inferior ao observado no DF, o qual compromete 88% de seus gastos com despesas correntes.

O autor Mendes (2008) ressalta que grande parte das despesas correntes são compostas por despesas obrigatórias ou “quase-obrigatórias”, o autor discorre que obrigatórias são os benefícios previdenciários, abono salarial e o seguro desemprego,

ações e serviços públicos de saúde (determinadas pela Constituição), sendo despesas que o poder público não pode, a título de controle de despesa pública, negar a concessão ou contingenciar recursos para o seu pagamento. Já as despesas “quase-obrigatórias” seriam as de pessoal e encargos sociais, pois teoricamente o governo teria um pouco mais de flexibilidade em sua execução. Sobre as últimas despesas, cabe frisar as dificuldades que o setor público possui para demitir servidores ou negar a concessão de benefício social, o que torna esse tipo de despesa rígida no curto prazo.

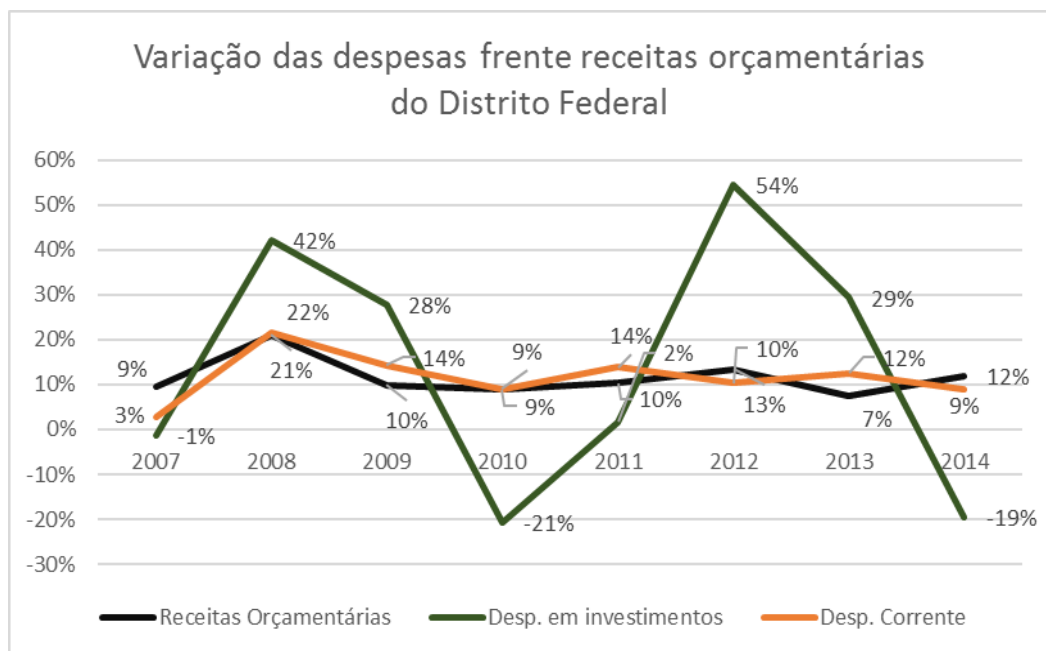
Essa rigidez do orçamento faz com que o processo de ajuste fiscal, quando necessário, se concentre nas poucas despesas discricionárias, como as despesas com investimento, que compõem as despesas de capital. Despesas que apresentam pouca representatividade no total dos gastos públicos. A título exemplificativo, em 2014, a participação das despesas de capital sobre o total de gastos do DF foi de 12%.

Para Maciel (2016), a existência de despesas obrigatórias faz com que exista “gatilhos” para o aumento dos gastos públicos, dados os limites mínimos para a aplicação em determinadas áreas vinculados ao comportamento das receitas, pois quando há um ciclo de dinamismo econômico e as receitas crescem, o governo é obrigado aplicar mais recursos nessas áreas. Todavia, quando ocorre um ciclo recessivo, os estados não conseguem cortar as despesas na mesma proporção visto que parte dos gastos ampliados foram aplicados em despesas obrigatórias, como as despesas de pessoal. Desse modo, grande parte do ajuste fiscal é concentrado em cortes de despesas discricionárias, como os investimentos.

As finanças do Distrito Federal refletem exatamente o descrito pelo autor. Nos anos de 2006 a 2014, as receitas orçamentárias do DF cresceram, em média, 12% ao ano, apresentando picos de dinamismo econômico, com crescimento de 21%, ano de 2008, e ciclos recessivos, com crescimento de somente 9%, ano de 2010. Nos anos de baixo crescimento das receitas, as despesas com investimentos no DF caíram substancialmente, chegando a apresentar uma queda de 21% no ano de 2010. Desse modo, corrobora-se a tese de que uma economia fiscal recessiva é executada, primordialmente, com a redução dos investimentos governamentais. O Gráfico 6 mostra a dinâmica das despesas no Distrito Federal.

Entretanto, a execução de uma política fiscal restritiva, de modo a reduzir os investimentos, pode acarretar diversos problemas. Nesse sentido, Mendes (2008), relata que só será possível um planejamento de médio e longo prazo e com foco na qualidade do gasto, quando tiver sido reduzida a rigidez orçamentária, por meio de medidas de flexibilização das despesas obrigatórias e quase-obrigatórias (as quais são inerentemente despesas correntes).

Gráfico 6 - Variação das despesas do DF frente a sua receita orçamentária.



Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Da análise da figura acima, verifica-se o quanto as despesas com investimento são mais voláteis do que as despesas correntes, onde estão incluídas a maioria das despesas obrigatórias. Enquanto as despesas correntes apresentaram comportamento crescente e relativamente constante entre 2007 e 2014, as despesas de capital sofreram grandes variações no período, tendo o seu ápice de crescimento nos anos de 2008 e 2012 (crescimento de 42% e 54%, respectivamente), e a maior restrição nos anos de 2010 e 2014, com queda de 21% e 19%, respectivamente.

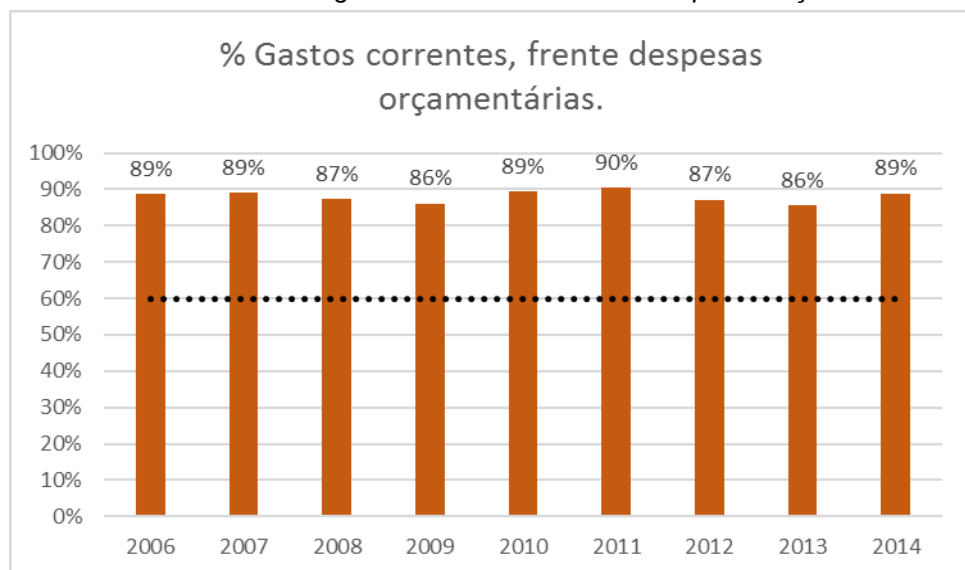
Conforme já explanado em parágrafos anteriores, se compararmos o comportamento das receitas e despesas do Distrito Federal nos anos de 2006 a 2014, é possível verificar a aplicação da teoria defendida por Maciel (2016), de que a política

fiscal, inclusive a executada pelo governo do DF, é executada, primordialmente, por ajustes nas despesas de capital.

Em um estudo realizado pelas autoras Rocha e Giuberti (2007), que investigou os componentes dos gastos públicos que influenciaram o crescimento econômico dos estados brasileiros durante o período de 1986-2003, foi concluído que os gastos de capital são produtivos, ou seja, estimulam o crescimento econômico, enquanto que os gastos correntes nem sempre são produtivos.

Ao examinarmos a execução dos gastos correntes do Distrito Federal, constata-se que, entre 2006 e 2014, em média, 88% dos gastos orçamentários do DF foram em despesas correntes, conforme demonstrado no Gráfico 07. Por sua vez, do total das despesas correntes, 60% foram destinados para pagar despesas com pessoal e encargos sociais.

Gráfico 7 - Percentual dos gastos correntes frente as despesas orçamentárias.



Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Conforme apresentado na seção anterior, o Distrito Federal possui uma ampla fonte de financiamento, além dos recursos obtidos por meio da sua arrecadação própria, este ente conta com vultosos montantes de recursos obtidos por meio de transferências intergovernamentais. A Teoria do Soft Budget Constraint, apresentada no referencial teórico desse trabalho, defende que entes que possuem grandes fontes

de recursos externas para o suprimento de eventuais deficiências financeiras tendem a relaxar suas restrições orçamentárias agindo de forma irresponsável.

Analisando a aplicação de recursos no Distrito Federal, verifica-se que este ente aplica um grande volume de recursos para a manutenção da máquina pública, despesas correntes, e destina poucos recursos para os investimentos na capital. Esse comportamento pode ser considerado irresponsável, do ponto de vista econômico financeiro, e danoso a economia da capital federal. Conforme já relatado nesta seção, estudo realizado por Rocha e Giuberti (2007), mostrou que os gastos de capital sempre estimulam o crescimento econômico, ou seja, são produtivos, enquanto que os gastos correntes são produtivos até um limite de 61% da despesa orçamentária. De acordo com o demonstrado na Tabela 05, o DF destinou 88% das suas despesas orçamentaria com gastos correntes, percentual bem acima do limite apresentado no estudo.

4.3 Indicadores da situação fiscal do Distrito Federal

Com o propósito de avaliar os impactos das transferências intergovernamentais na situação fiscal do Distrito Federal, a presente sessão analisará a situação fiscal da capital, por meio de indicadores, e a comparará com os indicadores da média dos outros estados brasileiros.

Para realizar a análise pretendida, foi necessário realizar um levantamento dos dados contábeis de todos os estados brasileiros, os quais foram extraídos do sistema FINBRA da STN. Após, foi necessário escolher indicadores capazes de demonstrar os principais aspectos das finanças públicas dos entes subnacionais, aspectos esses relacionadas a forma de captação e aplicação de recursos dos entes. A seleção desses indicadores tomou como referência a Portaria MF nº 306 e o índice Firjan, atinente a receita própria.

Frente a esse objetivo, foram elaborados e analisados os seguintes indicadores: 1) participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis; 2) receitas tributárias nas despesas de custeio; 3) despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente; 4) participação dos investimentos na despesa total.

4.3.1 Participação das receitas de geração própria sobre o total de recursos disponíveis

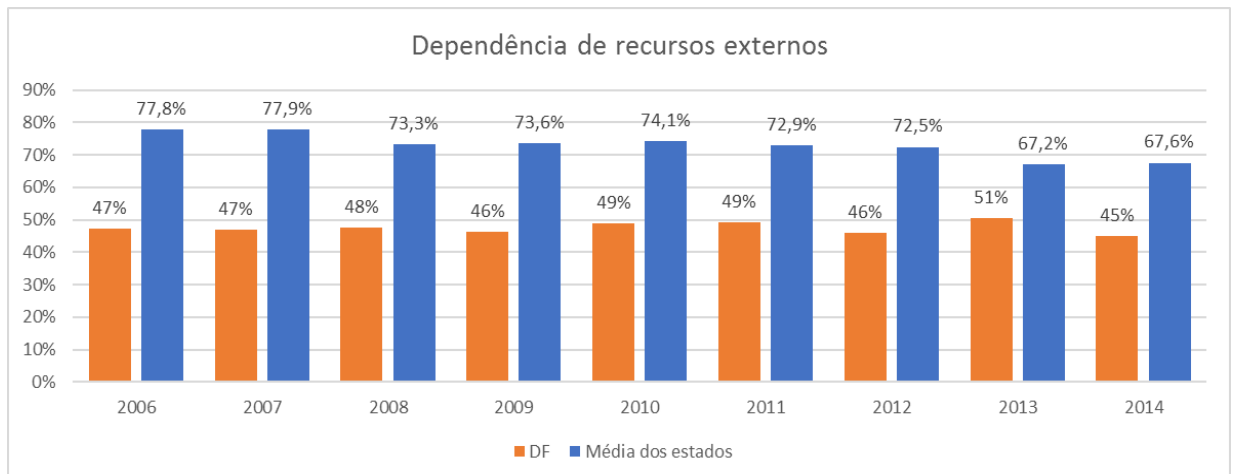
O índice estudado neste tópico analisará a participação dos recursos de geração própria sobre o total de recursos disponíveis ao ente. O Indicador foi elaborado a partir de metodologia de classificação adotada pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) para gestão fiscal, e tem como objetivo avaliar o grau de dependência do ente federativo no tocante às transferências intergovernamentais, a fórmula utilizada para calcular o indicador é a seguinte:

$$\text{Indicador} = \text{Receita geração própria (RGP)} / \text{Total de receitas} \quad (1)$$

Para o cálculo do índice do Distrito Federal foi somado aos dados extraídos do sistema FINBRA os recursos recebidos do Fundo Constitucional do Distrito Federal, por considerar que esse recurso compõe o total de receitas desse ente.

O Gráfico 08 apresenta o quanto a receita de geração própria representa do total de receitas disponíveis do ente. Desse modo, com base nesse indicador, podemos verificar o grau de dependência do ente aos recursos de fontes externas. Quanto maior for o indicador, maior a capacidade de financiar seus investimentos.

Gráfico 8- Percentual de participação das receitas próprias, frente ao total de despesa do ente.



Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Dá análise gráfica, verificamos que a situação de dependência do DF apresentou pequenas variações ao longo do período estudado, as quais decorrem, basicamente, de alterações do montante das receitas de geração própria arrecadas anualmente. A título ilustrativo, em 2013, tais receitas aumentaram 24% em relação

ao ano anterior, fato que ensejou uma diminuição da dependência da capital federal em 2013. Em suma, percebeu-se que, em 2014, o DF apresentou a maior dependência (45%) e, em 2013, a menor.

Passando para a análise comparativa do DF com a média dos estados brasileiros, verifica-se que este ente depende muito mais de recursos externos do que a média estadual. Isso se deve basicamente à existência do FCDF, o qual financia grande parte das despesas de custeio do Distrito Federal. No período estudado, os estados receberam, em média, o montante de R\$ 4,4 bilhões de transferências de outros entes federativos, enquanto o DF recebeu R\$ 10,6 bilhões, sendo que desse montante, R\$ 8,2 bilhões foram oriundos do FCDF.

Como pode ser verificado na Tabela 06, que apresenta o montante per capita de recursos recebidos a título de transferências intergovernamentais por cada estado brasileiro, percebe-se que o Distrito federal desponta como o estado que mais recebeu transferências no período.

Tabela 6 - Transferências intergovernamentais (per capita) recebidas pelos estados - Valores em reais

UF	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
AC	2.042	2.400	3.069	3.115	2.990	3.939	3.389	3.461	3.669
AL	536	630	732	740	1.001	973	1.068	1.100	1.172
AM	523	594	730	637	745	823	872	1.000	1.075
AP	2.061	2.449	2.947	2.694	2.837	3.295	3.371	3.537	3.626
BA	343	387	445	495	597	655	734	692	878
CE	411	479	555	586	679	776	676	743	811
DF	2.848	3.120	3.366	3.686	3.874	4.219	5.150	4.517	5.504
ES	301	382	495	590	721	853	1.018	960	1.127
GO	277	345	427	452	454	522	561	561	606
MA	381	452	582	579	612	761	787	798	870
MG	282	327	401	418	476	533	606	565	631
MS	399	488	604	623	677	779	765	773	814
MT	472	532	668	794	790	848	905	994	848
PA	357	354	539	551	597	788	735	859	575
PB	515	574	712	706	754	883	925	1.031	1.073
PE	435	453	571	608	734	793	846	888	895
PI	599	665	808	831	899	1.003	1.094	1.101	1.146
PR	310	367	435	463	518	583	607	633	674
RJ	510	207	685	322	360	407	354	358	355
RN	634	708	849	826	954	1.000	1.070	1.087	1.159
RO	596	900	1.105	1.119	1.169	1.347	1.401	1.371	1.510
RR	2.443	2.700	3.890	3.590	3.203	4.810	3.963	3.908	3.936
RS	313	365	429	456	533	557	570	594	643
SC	284	340	401	457	499	577	581	543	577
SE	795	923	1.175	1.143	1.259	1.459	1.514	1.506	1.644
SP	135	154	158	183	281	178	195	297	210
TO	1.389	1.697	2.019	1.849	1.890	2.130	2.222	2.272	2.419

Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Por meio da tabela, verifica-se que, no ano de 2014, o DF recebeu R\$ 5,5 mil per capita, enquanto que o segundo estado que mais recebeu recurso foi o Acre, R\$ 3,6 mil per capita. De acordo com Filho (2009) o fato dos estados do Norte (AC, AP, RR e TO) sobressaírem-se como os estados que mais recebem transferências, juntamente com o DF, se deve ao fato dos critérios de partição das transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) privilegiarem estados com baixo contingente populacional.

4.3.2 Receitas tributárias nas despesas de custeio

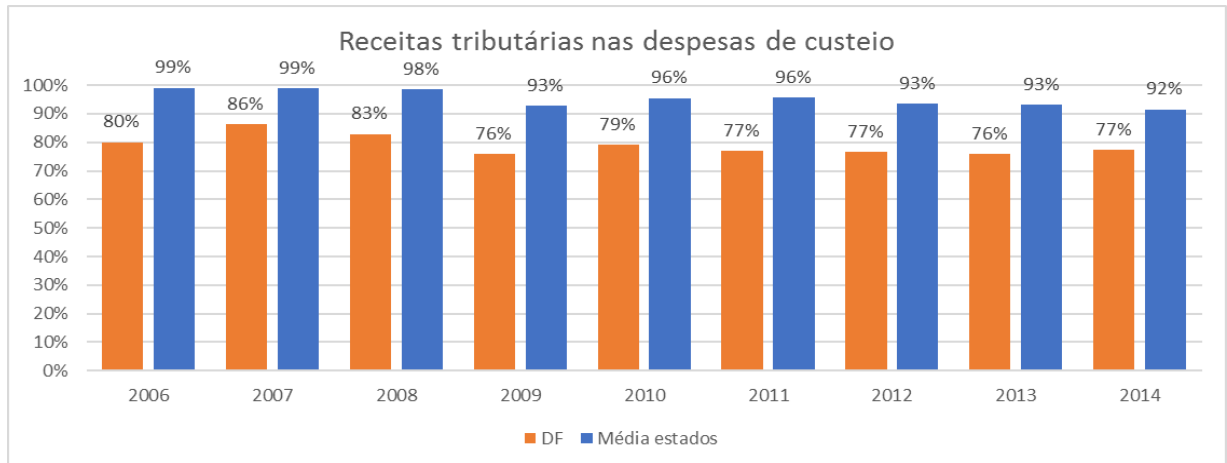
O objetivo desse indicador é verificar a capacidade de as receitas tributárias custearem as despesas com pessoal e encargos sociais, bem como outras despesas correntes. De acordo com o glossário da STN, o grupo 'outras despesas correntes' é composto por despesas com aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa jurídicas e físicas, sem vínculo empregatício, pagamento de diárias, entre outras despesas relacionadas a manutenção da máquina pública.

Resultados diminutos desse indicador apontam que a principal receita de geração própria dos entes, a receita tributária, não é suficiente para suprir seus gastos com custeio, dando indícios de dependência a recursos interfederativos. O índice faz parte dos indicadores econômico-financeiros utilizados pelo Ministério da Fazenda para a análise da situação fiscal dos estados e municípios para a concessão de aval e garantia da União em operações de crédito, conforme apregoa a Portaria MF nº 306. A fórmula utilizada para este indicador é a seguinte:

$$\text{Indicador} = \frac{(\text{Receita Tributária} - \text{Deduções})}{(\text{Despesa com pessoal e encargos sociais} + \text{outras despesas correntes})} \quad (2)$$

Da aplicação da fórmula acima aos dados extraídos do sistema Finbra, obteve-se os indicadores para o DF e para a média estadual no país, a fim de comparação, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 9 - Percentual de participação das receitas tributárias, frente as despesas de custeio.

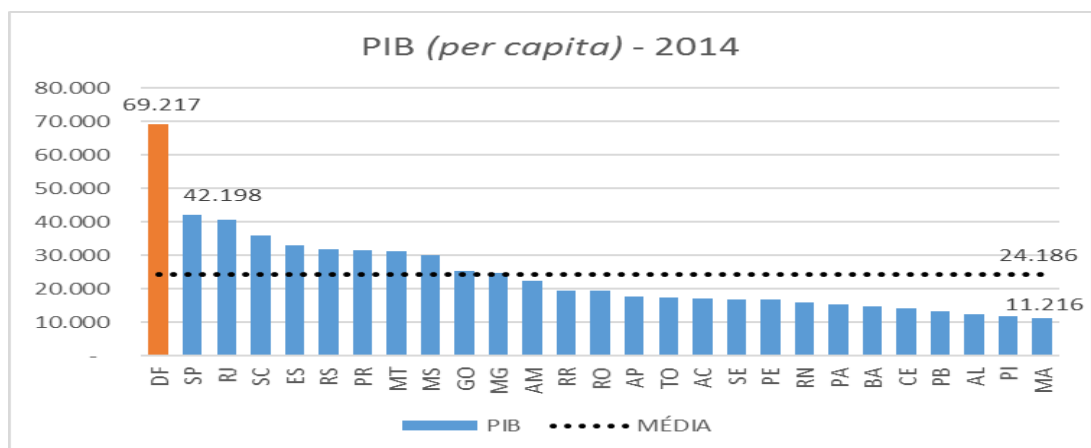


Fonte: elaborado pela autora, com base em informações obtidas nos sistemas da Finbra e siconfi, da STN.

Da análise do resultado obtido, verifica-se que o Distrito Federal apresentou, em todos os anos, resultado menor do que a média dos estados, o que demonstra que a capital depende mais das transferências intergovernamentais do que a média dos entes subnacionais. Fato que chama a atenção, visto que o DF possui ampla competência tributária, acumulando a arrecadação dos tributos estaduais e municipais e, mesmo assim, é extremamente dependente de transferências intergovernamentais.

Dados divulgados pela Codeplan e pelo IBGE mostram que o DF possui o maior PIB per capita do país, conforme Gráfico 10.

Gráfico 10 - PIB per capita dos estados, em reais.



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados divulgados pela Codeplan.

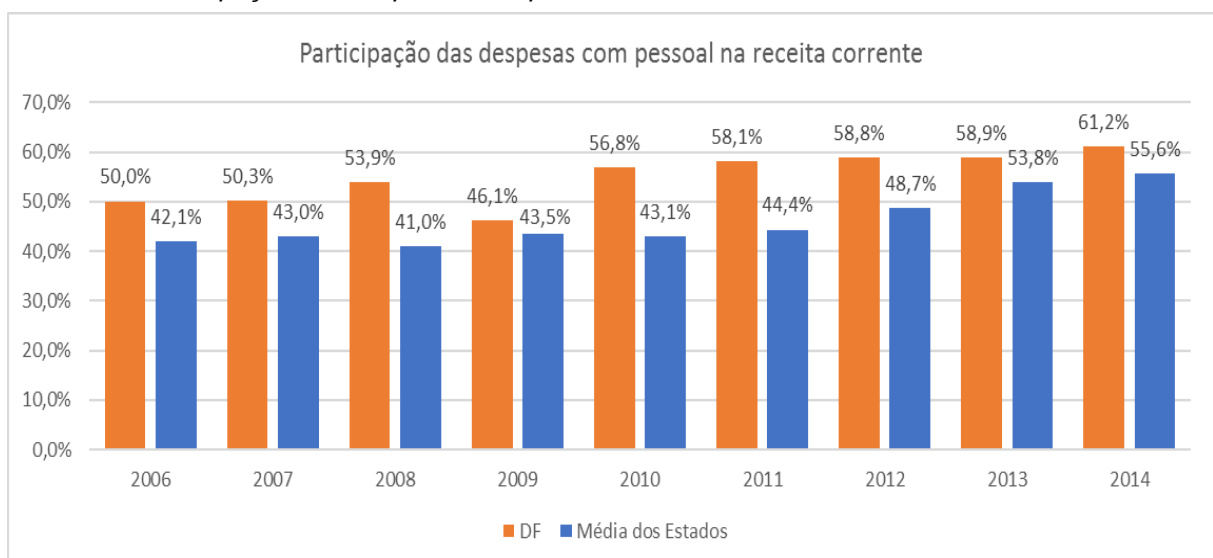
Dá análise do PIB per capita de cada estado da federação, permite-nos verificar que o DF é o ente com a maior renda per capita do país, registrando, em 2014, uma renda anula de R\$ 69.217 por habitante. Isso representa quase o triplo da renda nacional, de R\$ 24.186 por habitante. Filho (2009) afirma que a elevada renda da capital sugere que o DF possui um ambiente econômico favorável para exploração da sua base tributária, buscando sua automanutenção e menor dependência de transferências intergovernamentais.

4.3.3 Despesa com pessoal e encargos sociais na receita corrente

Neste tópico, será analisada a parcela da receita corrente que é utilizada para pagar pessoal e encargos sociais. Para tanto, será elaborado um indicador (Despesa com pessoal e encargos social na receita corrente líquida) tendo como base a Portaria nº 306 do MF. Informa-se que, neste trabalho, o referido indicador será adaptado em função da inexistência de dados referentes à receita corrente líquida para alguns estados durante todo o período analisado, razão pela qual, utilizou-se, como *proxy*, a receita corrente. O indicador será calculado seguindo a fórmula a baixo e seus resultados estão demonstrado no Gráfico 11:

$$\text{Indicador} = (\text{Pessoal e Encargos Sociais}) / (\text{Receita Corrente} - \text{Deduções}) \quad (4)$$

Gráfico 11- Participação das despesas com pessoal na receita corrente.

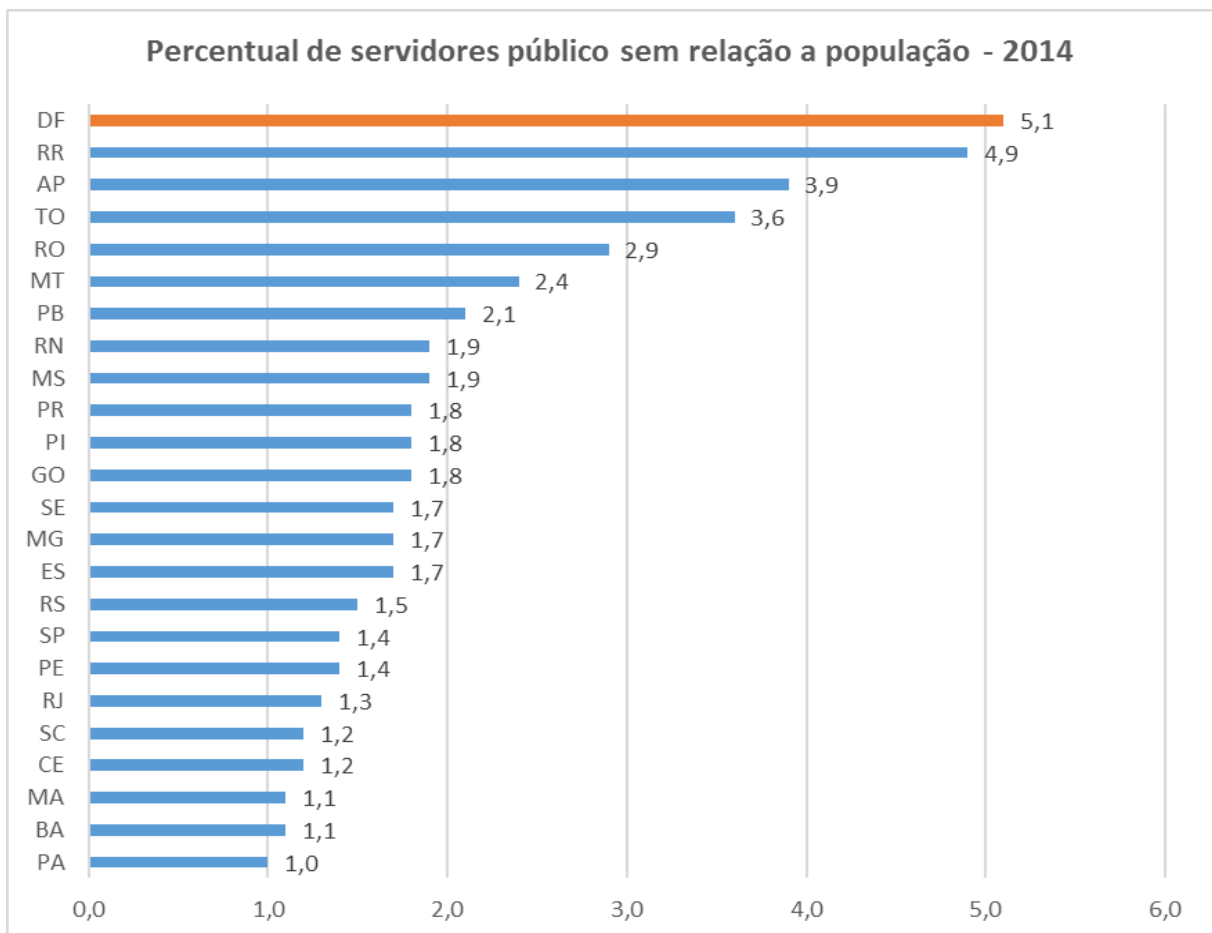


Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

Por meio dos resultados, percebeu-se que, em média, 55% da receita corrente do DF está comprometida com despesas com pessoal. Por sua vez, os estados apresentaram comprometimento médio de 46%, 9% a menos que o verificado na capital federal. Além disso, constatou-se que, em todos os anos estudados, o DF apresentou um comprometimento maior do que o apresentado pelos estados brasileiros.

Estudo realizado pelo IBGE, denominado de Estadiv 2014, investigou as 27 unidades da federação e levantou dados relativos a gestão e estrutura do funcionalismo público dos estados brasileiros. Nesse estudo, foi apresentado o percentual de servidores públicos das unidades da federação em relação à respectiva população. De acordo com essa análise, os estados mais populosos apresentaram um percentual de servidores públicos baixo, sendo a única exceção o Distrito Federal, que apresenta o maior índice de servidores per capita do país, conforme demonstrado no gráfico a baixo.

Gráfico 12 – Percentual de servidores públicos em relação a população, exercício de 2014..



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do Estadiv 2014, do IBGE.

De acordo com Filho (2009), o excesso de recursos recebidos pelo Distrito Federal produz efeitos nocivos a política orçamentária e fiscal desse ente, entre as distorções causadas o autor cita o excesso de servidores públicos, principalmente na área de segurança pública, educação e saúde, pagos com recursos oriundos da União.

4.3.4 Participação dos investimentos na despesa total

Objetivando analisar a participação das despesas de investimento frente ao total de despesas do ente público, será calculado o indicador que mede a parcela das despesas orçamentárias despendida com despesas de investimento.

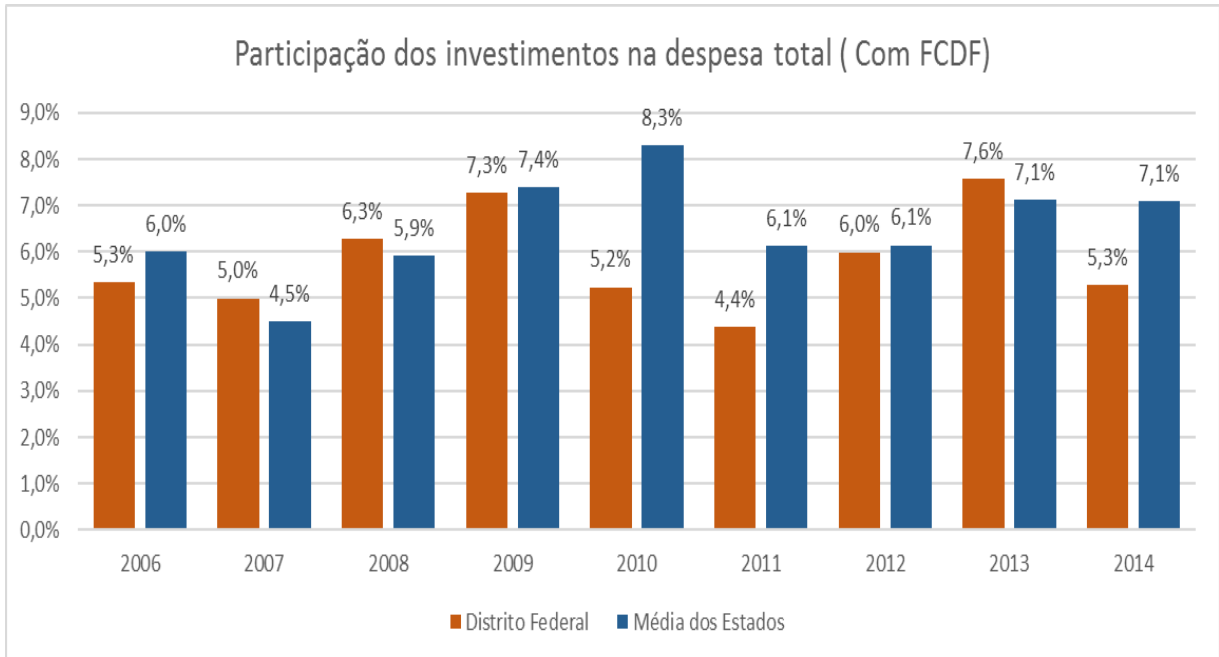
O indicador faz parte da metodologia utilizada pelo Ministério da Fazenda para a análise da capacidade de pagamento de operações de crédito dos estados e municípios, estabelecida na Portaria nº 306 do MF. Para tanto, todavia, considerou-se “despesa total” como “despesa orçamentária”, resultando na seguinte fórmula:

$$\text{Indicador} = (\text{Investimentos aplicações diretas}) / (\text{Despesa Orçamentária}) \quad (5)$$

Existem alguns estudos relacionados a política fiscal e crescimento econômico, como o trabalho realizado por Filho (2009), que apontam que gastos com investimento (por exemplo a provisão de infraestrutura) propiciam um ambiente que estimula o crescimento econômico. O autor Candido (2001) realizou trabalho empírico para o período de 1947-1995 onde verificou que a elasticidade gasto-produto no Brasil, quando se utiliza o conceito mais restrito de gasto público (consumo mais transferências), aparecem sempre como negativas. Todavia, quando o gasto público passa a incluir também os investimentos das administrações públicas, o impacto passa a ser positivo.

Ao analisarmos o total de recursos destinados a investimentos frente ao montante de recursos despendido pelo Distrito Federal, verificamos que, em média, os investimentos representaram 5,8% do total de despesa da capital federal, um percentual bem abaixo da média dos outros estados brasileiros, que foi de 8,4%, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 13 - Participação dos investimentos na despesa total.



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

Da análise gráfica, verifica-se que, somente nos anos de 2007 e 2013, o DF investiu mais do que a média dos estados. O ano de 2007 corresponde ao 1º ano do mandato do governador Arruda, período em que este governante iniciou várias obras em Brasília, entre os projetos iniciados neste ano cabe destacar o projeto Brasília integrada, um conjunto de investimentos na área de mobilidade pública que incluía várias obras no sistema viário da cidade, tais como: construção da EPTG, EPIA, BR 020, expansão da rede do metrô e etc. Já no ano de 2013, foram realizados vários investimentos para que Brasília sediasse alguns jogos da copa do mundo, vale ressaltar que o estádio de Brasília foi o mais caro do país, custou R\$ 1,4 bilhão.

As figuras 01 e 02 apresentam o panorama dos investimentos sobre as despesas totais dos estados brasileiros, nos anos de 2006 e 2014, respectivamente. Da análise gráfica podemos constatar que no ano de 2006 a maioria dos estados brasileiros apresentaram baixa aplicação em investimentos (a maioria dos estados estão na cor laranja ou amarela, o que indica baixa representação das despesas com investimento, frente ao total dos gastos).

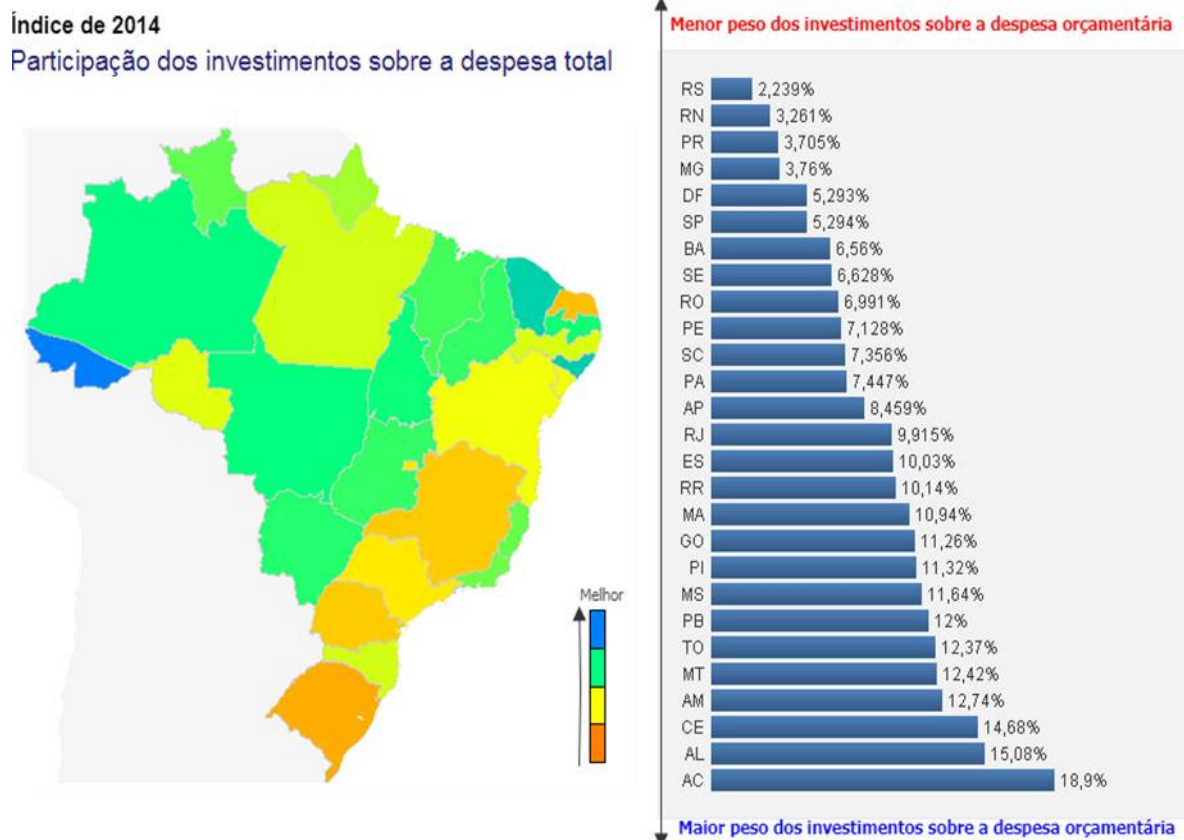
Figura 1 - Participação dos investimentos na despesa total



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

O panorama nacional de destinação de recursos para investimentos no ano de 2014 apresenta uma grande evolução, conforme Figura 02. Vários estados apresentaram uma maior participação dos investimentos frente às suas despesas, principalmente no centro-oeste, com exceção do Distrito Federal, que continuou com a cor amarela (indica uma baixa aplicação em investimentos, frente aos outros estados brasileiros).

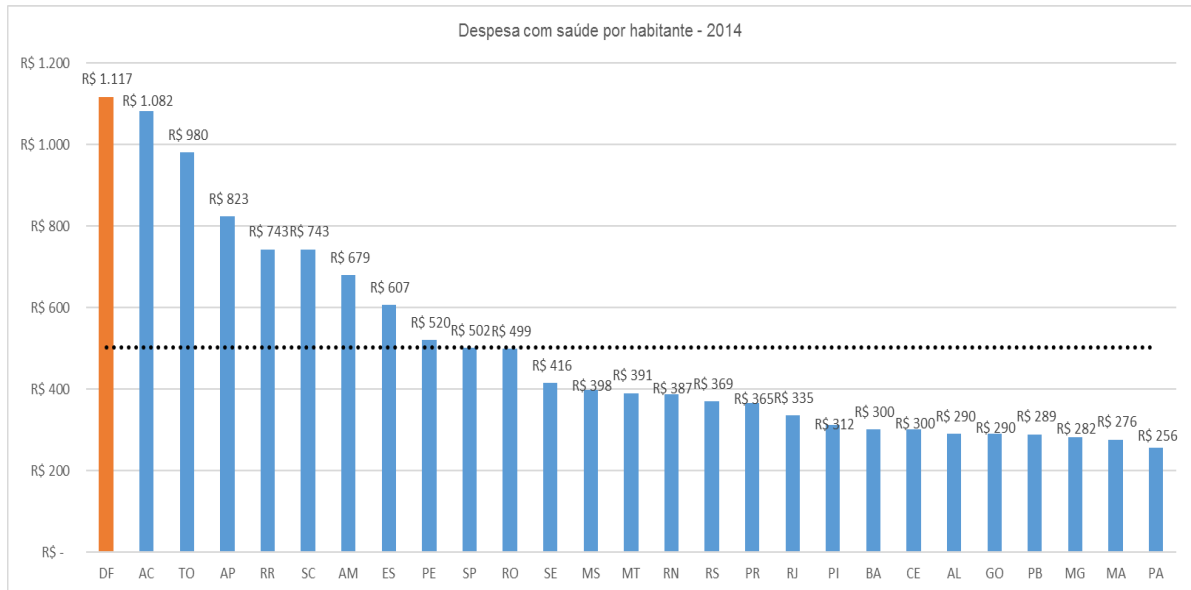
Figura 2 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014.



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

Seguindo com a análise da destinação de recursos na capital federal, a título elucidativo, cabe citar os gastos realizados pelo DF com saúde pública. A capital da república desponta no ranking como o estado que mais destinou recursos para a saúde, em termos per capita. Para efeitos de comparação, no ano de 2014, o DF destinou R\$ 1.117,00 por habitante, mais do que o dobro da média nacional (R\$ 501,00) conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 14 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014.



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

Em que pese o DF figurar como o estado que mais aplica recursos na saúde pública, percebe-se que o alto gasto com saúde realizado por este ente não é direcionado para investimentos. Conforme demonstrado na Tabela 07, do total de 27 estados brasileiros, o DF ocupa apenas a 25ª posição como o ente que mais investe nesse setor, destinando somente 1,96% dos recursos da saúde para investimentos.

Outro desempenho ruim apresentado pelo DF é quanto à aplicação de recursos em assistência hospitalar e ambulatorial, no qual o Distrito Federal apresentou um dos piores desempenhos do país, com destinação de somente 18,25% dos recursos para essa área, a capital federal só destinou mais recursos para a assistência hospitalar do que o estado do Piauí, que designou apenas 13,24% dos recursos.

Por fim, outro ponto que chama a atenção é quanto ao percentual de recursos destinados à pessoal e a investimentos na área de saúde, no Distrito Federal a maioria dos recursos destinados à saúde são para o pagamento de pessoal 50,48%, o que representa a 4ª maior destinação de recursos para pessoal da área de saúde no país.

Tabela 7 - Participação dos investimentos sobre o total de despesas - 2014

Saúde	% Recursos aplicados em investimentos na saúde	Ranking	% Recursos aplicados em pessoal na saúde	Ranking	% Recursos aplicados em assistência hospitalar e ambulatorial	Ranking
AC	4,65%	10º	43,63%	10º	74,63%	5º
AL	3,50%	15º	33,52%	13º	61,28%	9º
AP	3,30%	16º	49,30%	5º	31,29%	23º
AM	4,39%	12º	32,20%	19º	26,55%	24º
BA	3,15%	18º	32,69%	16º	57,33%	12º
CE	3,15%	19º	32,69%	17º	57,33%	13º
DF	1,96%	25º	50,48%	4º	18,25%	26º
ES	3,52%	14º	32,24%	18º	57,76%	11º
GO	15,73%	1º	33,01%	14º	54,90%	14º
MA	10,96%	3º	13,62%	26º	65,84%	8º
MT	0,99%	27º	41,64%	11º	47,33%	18º
MS	3,16%	17º	30,87%	21º	39,01%	21º
MG	11,52%	2º	22,64%	24º	40,06%	20º
PA	7,60%	5º	40,88%	12º	46,53%	19º
PB	2,22%	24º	49,23%	6º	37,74%	22º
PR	9,66%	4º	31,24%	20º	50,93%	15º
PE	4,98%	8º	30,82%	22º	77,07%	4º
PI	5,50%	7º	43,82%	9º	13,24%	27º
RJ	2,31%	23º	19,82%	25º	70,35%	7º
RN	1,57%	26º	61,57%	1º	96,17%	1º
RS	5,80%	6º	29,43%	23º	59,01%	10º
RO	4,84%	9º	52,89%	3º	18,66%	25º
RR	3,09%	20º	46,38%	7º	49,56%	16º
SC	3,09%	21º	46,38%	8º	49,56%	17º
SP	4,16%	13º	32,86%	15º	82,00%	3º
SE	2,81%	22º	8,38%	27º	72,36%	6º
TO	4,52%	11º	54,45%	2º	88,18%	2º

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados extraídos do sistema Finbra, da STN.

Frente ao apresentado, verifica-se que apesar do Distrito Federal ser a unidade da federação que mais destina recursos para a saúde por habitante, a maioria dos recursos não são destinados a investimentos na saúde destinação que geraria mais efetividade na prestação do serviço de saúde pública na capital.

Mendes, Miranda, Cosio (2008) No que diz respeito aos incentivos à gestão eficiente e à responsabilidade fiscal, há robusta evidência na literatura de que as transferências incondicionais têm impacto negativo, pois estimulam a expansão mais que proporcional do gasto do ente público receptor (flypaper effect), a deterioração da qualidade desse gasto e desestimulam a arrecadação tributária local.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa objetivou analisar o comportamento das finanças públicas do Distrito Federal, em especial, as suas fontes de financiamento, as aplicações dos recursos desse ente e, por fim, comparou-se a situação orçamentária e fiscal da capital federal com a dos entes subnacionais brasileiros.

Para atingir os objetivos desse trabalho, inicialmente, foi realizada uma revisão da literatura onde foi sistematizado conhecimento a respeito do federalismo fiscal no Brasil, sobre as características e efeitos das transferências intergovernamentais, chamando a atenção ao Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF) e, por fim, foi levantada a base teórica que subsidia a teoria do Soft Budget Constraint (SBC).

Por meio de uma abordagem quantitativa e raciocínios descritivos, verificou-se a hipótese de que o arranjo orçamentário e fiscal do Distrito Federal acarreta distorções em termos de equidade federativa no país e eficiência econômica na capital federal.

A presente pesquisa busca preencher a lacuna de estudos relacionados ao debate sobre as finanças do Distrito Federal, frente as bases da teoria do federalismo fiscal e teorias econômicas relacionadas a transferências governamentais, no caso específico a teoria do SBC.

Da análise do arcabouço teórico do federalismo, verificou-se que nesse sistema de governo o poder é dividido entre o governo central e os governos regionais, geralmente com dois níveis de entes federativos, no caso do Brasil, o arranjo federativo estabelecido pela Constituição de 1988 transformou o país na única federação com três níveis políticos autônomos: União, estados e municípios. E ao Distrito Federal foram atribuídas as competências legislativas reservadas aos estados e municípios, cumulativamente, conforme § 1º, art. 32, da CF/88.

Frente as características do federalismo, segundo Duarte et al (2009) do ponto de vista econômico, em geral, as receitas devem ser arrecadadas pelo governo central e as despesas devem ser efetuadas pelos governos locais, tornando-se óbvia a necessidade de se instituir transferências de recursos do nível central para os níveis locais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu os contornos ao federalismo brasileiro, principalmente ao que tange a área fiscal. De acordo com Souza (2005) a

CF/88 aumentou a repartição das receitas federais, para os entes subnacionais, para o autor, o objetivo básico dessa transferência é corrigir os desequilíbrios fiscais regionais.

Do exame das fontes de Financiamento do Distrito Federal, verificou-se que a maior fonte de receita deste ente é oriunda das transferências intergovernamentais (obrigatórias e discricionárias), que representou 50,5% das receitas do DF no período de 2002 a 2014. Sendo que só o FCDF foi responsável por 76,8% das transferências obrigatórias, totalizando um montante repassado de R\$ 11,6 bi no ano de 2014, de um total de R\$ 15,1 bi.

Dá análise per capita das transferências obrigatórias recebidas por cada estado brasileiro e as comparando com as recebidas pelo Distrito Federal, constatou-se que, em 2014, estados brasileiros receberam, em média, o montante de R\$ 1.201 por habitante, enquanto que o DF recebeu a quantia de R\$ 5.328, o que equivale a mais de quatro vezes a média recebida pelos entes subnacionais do país.

De acordo com Filho (2009) o FCDF causa distorções no federalismo fiscal brasileiro, pois possui como principal característica o benefício de apenas um ente federativo. O autor ainda ressalta que transferências condicionadas e sem contrapartida, podem acabar incentivando uma oferta excessiva e uma alta relação custo-benefício nos bens vinculados a transferência. No caso do FCDF os bens vinculados são a segurança pública, e parte da saúde e educação da capital federal.

Em relação a análise da situação fiscal da capital, por meio de indicadores, e a comparação com os indicadores da média dos outros estados brasileiros. Constatou-se que no DF os recursos de geração própria representaram 35% sobre o total das receitas desse ente, enquanto que a média dos estados brasileiros foi de uma participação de 58% das receitas próprias, frente ao total de receitas disponíveis, essa discrepância indica que o DF depende mais de recursos externos, transferências, do que a média estadual.

Essa dependência a transferências intergovernamentais pode acarretar no *Soft Budget Constraint*, restrição orçamentária fraca, em uma tradução livre. Conforme preconizado por Kornai (1986) entes que contam com fontes de recursos externos acabam relaxando o controle da relação entre as receitas e despesas, pois contam com que as transferências de recursos suprirão eventuais deficiências orçamentárias.

Com base na análise depreendida nesse trabalho, verificou-se que o DF além de apresentar uma alta dependência à recursos externos, este ente apresenta uma insuficiência da receita tributária para custear despesas com pessoal e encargos sociais, juntamente com outras despesas correntes. No período estudado as receitas tributárias custearam 79% das despesas de custeio da capital federal, enquanto que nos estados elas custearam 95% das despesas correntes. Nesse indicador não foram computadas as despesas com pessoal pagas com recursos do FCDF, isso indica que o DF necessita de outras transferências intergovernamentais para custear o pagamento de despesas correntes do restante da sua máquina pública. Sendo que o indicador do Distrito Federal apresentou comportamento constante durante o período estudado, não indicando que este ente tomou alguma medida para diminuir o seu grau de dependência à recursos externos e, bem como, diminuir a sua deficiência orçamentária para cobrir sus despesas correntes.

Esse comportamento do DF corrobora a teoria do Soft Budget Constraint, de que entes que podem contar com auxílio financeiro externo, incorporam a expectativa do auxílio ao seu comportamento financeiro, relaxando sua restrição orçamentária e, até mesmo, tornando-se ineficiente.

Tais resultados, permitem concluir que existem, no federalismo fiscal brasileiro, distorções em termos de equidade fiscal e eficiência econômica advindas de um arcabouço constitucional de favorecimento às finanças da capital federal.

Frente aos resultados encontrados, verifica-se a necessidade de revisão da base normativa fiscal e orçamentária em busca de minimizar a interferência negativa da União no federalismo fiscal brasileiro e concomitantemente estimular um comportamento fiscal equilibrado para o DF.

Para minimizar essas distorções, ao federalismo fiscal brasileiro, vividas pelo Distrito Federal, Filho (2009) propõe alteração do funcionamento do FCDF, como a incorporação pela União do contingente de servidores públicos das áreas de segurança pública, saúde e educação pagos atualmente pelo fundo e o congelamento dos valores nominais repassados, para as despesas de custeio e investimento relacionadas aos objetivos do Fundo. Após essas alterações, a reposição dessa força de trabalho passaria a ser paulatinamente realizada com recursos próprios do DF e não mais da União, o que incentivaria uma postura fiscal mais realista e responsável por parte do governo do Distrito Federal.

REFERÊNCIAS

- BRASÍLIA. Produto Interno Bruto do Distrito Federal, 2015. 2017. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/contas_regionais/PIB-DF_2015.pdf>. Acesso em 18 nov. 2017
- CAMARGO, Aspásia. O novo pacto federativo. *Revista do serviço público*, v. 45, n. 1, p. 87-94, 2015.
- CÂNDIDO JR., J. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? IPEA, 2001. (Texto para Discussão nº. 781).
- COSER, Ivo. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981, 2008.
- COSSIO, Fernando Andrés Blanco; CARVALHO, Leonardo Mello de. Os Efeitos expansivos das transferências intergovernamentais e transbordamentos espaciais de despesas públicas: evidências para os municípios brasileiros: 1996. 2001.
- DA SILVA, Edna Lúcia; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. UFSC, Florianópolis, 4a. edição, v. 123, 2005.
- DUARTE, Angelo José Mont'Alverne et al. Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no sistema único de saúde. CEPAL, 2009.
- FILHO, Oliveira Alves Pereira. Impactos das Transferências Intergovernamentais no Federalismo Brasileiro: uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos de equidade fiscal e eficiência econômica. Trabalho apresentado ao XIV Prêmio do Tesouro Nacional, 2009.
- FREITAS, Wesley RS; JABBOUR, Charbel JC. Utilizando estudo de caso (s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. *Revista Estudo & Debate*, v. 18, n. 2, 2011.
- GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. 1ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. Fundamentos das transferências intergovernamentais. *Direito Público*, v. 6, n. 27, 2009.

KORNAI, J. . The soft budget constraint. *Kyklos*, Zürich, v. 39, n. 1, p. 3-30, 1986. Disponível em:< <http://www.kornai-janos.hu/Kornai1986%20The%20Soft%20budget%20Constraint%20-%20Kyklos.pdf> >. Acesso em 15 novembro de 2017.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Um novo caminho do federalismo no Brasil. *Economia e Sociedade*, v. 9, p. 95-114, 1997.

MACIEL, PEDRO JUCÁ; ANDRADE, Joaquim; KUHL TELES, V. Transferências fiscais e convergência regional no Brasil. Working paper, 2008.

MENDES, Marcos José. Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. 2008.

MENDES, Marcos José; MIRANDA, Rogério Boueri; COSIO, Fernando Blanco. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. Textos para discussão Senado Federal. 2008.

MILANI FILHO, Marco AF. Avaliação de desempenho de organizações filantrópicas: uma abordagem quantitativa baseada na eficiência. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 9, p. 101-120, 2011.

NAZARETH, Marcos Spínola; LÍRIO, Viviani Silva. Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política. *Perspectiva Econômica*, v. 12, n. 1, p. 16-28, 2016.

PAES, Nelson Leitão; SIQUEIRA, Marcelo Lettieri. Desenvolvimento regional e federalismo fiscal no Brasil: em busca da igualdade na distribuição de receitas. *Economia Aplicada*, v. 12, n. 4, p. 707-742, 2008.

RIBEIRO, Eduardo Pontual. Capacidade e Esforço Tributário no Rio Grande do Sul: O caso dos municípios. *Perspectiva Econômica*, v. 1, n. 1, 2005.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 11, n. 4, p. 463-485, 2007.

SANTOS, Angela M. Penalva; COSTA, Laís Silveira; ANDRADE, Thompson Almeida. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. *Economia Aplicada*, v. 4, n. 2, 2002.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVEIRA, D. T.; CÓDOVA, F. P. A pesquisa científica. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 31-42.

SILVEIRA, Denise Tolfo; CÓRDOVA, Fernanda Peixoto. Unidade 2—A pesquisa científica. *Métodos de pesquisa*, p. 31-42, 2009.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova de; GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 36, n. 4, p. 803-832, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 24, p. 123-148, jun. 2005.

VARGAS, Neide César. Em busca de uma abordagem teórica para estudos de caso de governos subnacionais. *Revista Pesquisa & Debate*, SP, volume 24, número 1(43) pp. 47-64, 2013.

VENTURA, Magda Maria. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. *Revista SoCERJ*, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.