

# GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS DIFERENÇAS REGIONAIS<sup>1</sup>

## Fiscal management in Brazilian municipalities: an analysis of regional differences

### Elizete Aparecida de Magalhães

Bacharel em Ciências Contábeis. Doutora em Economia Aplicada. Professora Adjunta da Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas e Exatas da Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (FACSAE/UFVJM). Campus do Mucuri, Rua do Cruzeiro, 1, Bairro Jardim São Paulo. Teófilo Otoni/MG. CEP: 39.803-371. elizete.am@ufvjm.edu.br

### Leonardo Bornacki de Mattos

Bacharel em Economia. Doutor em Economia Aplicada. Professor Associado do Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV). Av. PH Rolfs, s/n., CEP: 36570-000, Viçosa, MG. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. lbmattos@ufv.br

### Vasconcelos Reis Wakim

Bacharel em Ciências Contábeis. Doutor em Economia Aplicada. Professor Adjunto da FACSAE. vasconcelos.wakim@ufvjm.edu.br

**Resumo:** O Brasil, em função de sua extensão territorial, apresenta fortes disparidades tanto inter quanto intrarregionais, capazes de interferir nos resultados das decisões dos governos. Essa ideia se fundamenta no fato de que os municípios, ao desempenhar suas atividades, estão suscetíveis não apenas às decisões dos agentes públicos, mas também às características regionais, relacionadas às condições sociais, demográficas e econômicas do ambiente em que estão inseridos. O objetivo principal deste trabalho foi determinar a influência das diferenças regionais na situação fiscal dos municípios brasileiros. A investigação pautou-se na utilização do modelo de dados em painel dinâmico, para o período compreendido entre 2006 e 2013. Os principais resultados apontam que as diferenças regionais são relevantes na determinação dos resultados decorrentes das decisões governamentais, devendo ser consideradas pelos agentes públicos na definição e complementação de reformas dentro do aparelho do Estado, voltadas para a gestão das finanças públicas.

**Palavras-chaves:** Finanças públicas; Gestão fiscal; Diferenças regionais; Painel dinâmico.

**Abstract:** Brazil, due to its territorial extension, presents strong inter-regional and intra-regional disparities that may interfere in the results of the governments' decisions. This idea is based on the fact that municipalities, in carrying out their activities, are susceptible not only to public agents' decisions, but also to regional characteristics, related to social, demographic and economic conditions of the environment they are inserted. The main objective of the study was to determine the influence of regional differences on the fiscal situation of Brazilian municipalities. The research was based on the use of the dynamic panel data model, for the period between 2006-2013. The main results point out that regional differences are relevant in the determination of the results of the government decisions, and should be considered by the public agents in the definition and complementation of reforms in the State apparatus, aimed at the management of public finances.

**Keywords:** Public finance; Fiscal management; Regional differences; Dynamic panel.

<sup>1</sup> Pesquisa financiada pela FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Processo APQ-02933-15).

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil, pela necessidade de reverter o *déficit* orçamentário, controlar a dívida e o nível do gasto público, com respaldo em experiências internacionais, por meio de um processo de reformas iniciado nos anos de 1990, criou, em 2000, a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Para as três esferas de governo, a Lei de Responsabilidade Fiscal determinou restrições, condições e metas de gestão fiscal, que os agentes públicos estão obrigados a cumprir para que haja maior controle e, conseqüentemente, equilíbrio das finanças governamentais, devendo os gastos restringir-se ao montante de receitas arrecadadas.

A gestão fiscal consiste na administração de receitas e despesas públicas, buscando o equilíbrio na execução orçamentária que, conforme Lourençon (2001), é o equilíbrio entre o montante de despesa autorizada e a disponibilidade financeira. Assim, independentemente da realidade econômica, porte populacional, localização geográfica e capacidade gerencial dos distintos entes subnacionais, estes são obrigados a observar os ditames da referida legislação fiscal.

Mesmo na presença de regras de equilíbrio fiscal mais rígidas e punições aos agentes públicos no caso de descumprimentos dos ditames impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alguns entes públicos ainda continuaram a apresentar resultado negativo (receitas inferiores às despesas) (SOUZA, 2006). Conforme destacado por Arretche (2010), a aplicação de normas nacionais não implica obtenção de resultados semelhantes entre os entes subnacionais, em decorrência das suas distintas realidades. Ademais, o sucesso na aplicação de leis e normas, em muitos dos casos fundamentados em experiências de outras nações, depende tanto do ambiente institucional do ente público (SOUZA, 2006) quanto das disparidades inter e intrarregionais no que se refere à situação econômica, social e demográfica (SOUZA, 2001).

Em termos econômicos, as disparidades existentes no Brasil são percebidas pelo montante do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* entre as regiões. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016a), em 2013, os PIBs *per capita* das regiões Nordeste e Norte foram de, aproximadamente, R\$ 13 mil e R\$ 17 mil, respectivamente, enquanto o PIB das demais regiões foram

cerca de R\$ 30 mil (Região Sul), R\$ 33 mil (Região Centro-Oeste) e R\$ 34 mil (Região Sudeste).

Além das diferenças regionais referentes às condições econômicas, mesmo os entes federativos sendo regidos por normas fiscais homogêneas, há heterogeneidade nas receitas e despesas públicas. Quanto às receitas públicas, ao comparar a arrecadação tributária média *per capita*, no ano de 2013, percebe-se que os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentam uma arrecadação em torno de 1,9 e 3,02 vezes menor do que a das demais regiões, respectivamente, de acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2015). Em relação à despesa pública, no ano de 2013, as despesas orçamentárias *per capita* dos municípios que compõem as regiões Nordeste e Norte foram inferiores à média das outras regiões em torno de 26% (STN, 2015).

Assim, as diferenças na capacidade de geração de recursos e execução dos gastos se refletem na situação fiscal dos municípios das regiões brasileiras, tendo em vista tratar-se de uma relação entre receita realizada e despesa executada. Neste trabalho, a situação fiscal dos municípios brasileiros é medida pelo Índice de Gestão Fiscal (IGF), desenvolvido pela Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que considera subindica-dores de receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida.

Em 2013, 84,2% das prefeituras apresentaram dificuldade na administração de suas receitas e despesas públicas. Ainda sobre a situação fiscal, em 2013, considerando o *ranking* dos maiores e menores índices de gestão fiscal da Firjan, os municípios com melhores índices se concentravam nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ao passo que os municípios com piores situações fiscais pertenciam à região Nordeste. Em uma escala de zero a um, o IGF médio dos municípios que compõem a região Sul foi de 0,54, sendo o melhor em relação às demais regiões, enquanto o IGF da Região Nordeste foi de, aproximadamente, 0,36 (FIRJAN, 2015).

No que tange à gestão fiscal, nas duas últimas décadas, alguns estudos têm procurado explorá-la. Entre os estudos internacionais, pode ser mencionado o de Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), que exploraram o efeito de fatores políticos e institucionais nos resultados fiscais das províncias argentinas. Kennedy e Robbins (2001) investigaram o poder de determinação de regras fiscais no de-

sempenho fiscal de países industrializados. Gleich (2003) analisou a associação entre as regras que regem o processo orçamentário e a disciplina fiscal de países da Europa Central e Oriental.

Ainda sobre os trabalhos internacionais, Hendrick (2004) procurou medir a situação fiscal de municípios na região metropolitana de Chicago, considerando as variáveis de receita, despesa e equilíbrio fiscal. Sarr (2015) estudou o poder de determinação das regras e princípios que regem o processo orçamentário no desempenho fiscal (dívida e resultado primário) em dois grupos de países africanos. De modo geral, os resultados destes estudos se assemelham, ao evidenciarem que a qualidade institucional (regras) do processo orçamentário tem influência positiva no desempenho fiscal.

Alguns estudiosos têm procurado contribuir com a literatura nacional, avaliando a gestão fiscal, tanto em âmbito estadual quanto municipal. Entre os trabalhos recentes, é possível citar Simonassi e Cândido Júnior (2008), que encontraram indícios de que os estados que gastaram mais com as áreas de educação e saúde não comprometeram a responsabilidade fiscal, o que não pôde ser observado no caso dos gastos com segurança, visto serem um entrave ao cumprimento do limite de dispêndio com pessoal, constante na LRF. Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) evidenciaram que a responsabilidade fiscal tem uma relação positiva com o nível econômico e autonomia financeira e negativa com a taxa de endividamento dos municípios.

Em seu estudo, ao analisar grandes municípios brasileiros, Cruz (2015) constatou que o planejamento apresentou relação positiva com os resultados primário e nominal, limites de gastos com pessoal e dívida consolidada líquida, enquanto as variáveis referentes à transparência se mostraram relacionadas positivamente apenas com o limite de despesa com pessoal. Ribeiro (2015) revelou que os efeitos mais relevantes da LRF sobre o comportamento fiscal dos estados foram percebidos no início da implementação das novas regras impostas pela referida Lei. Reis (2015) concluiu que as condições socioeconômicas e o ciclo político tendem a contribuir para a melhoria do nível de gestão fiscal dos municípios.

A maioria dos estudos que analisa a gestão fiscal dos entes públicos, seja de municípios ou estados, leva em conta metas e limites estabelecidos pela LRF, como limite de gasto com pessoal ou as

diferentes categorias de despesas e receitas constantes no orçamento. Em geral, os trabalhos têm a finalidade de investigar a relação entre a situação fiscal e a LRF, considerando também variáveis institucionais, político-eleitorais, orçamentárias e, até mesmo, socioeconômicas.

Diante do exposto, há evidências de que existem heterogeneidades econômicas e sociais, bem como de capacidade local de gestão, que se refletem nos resultados das decisões governamentais (MENDES, 2015). Conforme argumenta Bresser-Pereira (2004), as instituições públicas recebem interferências de valores e crenças do ambiente em que estão inseridas em decorrência de se relacionarem com a estrutura socioeconômica de cada sociedade. Assim sendo, as estruturas econômicas e sociais bem como as ações dos agentes políticos podem condicionar as próprias instituições, gerando resultados distintos entre as unidades federativas.

O objetivo deste estudo é determinar a influência das diferenças regionais na situação fiscal dos municípios brasileiros, no período de 2006 a 2013, pautada na hipótese de que heterogeneidade regional em termos de condições econômicas, sociais, políticas e institucionais existentes no território brasileiro determina a gestão fiscal dos municípios. Dada a dimensão territorial e as especificidades regionais, a proposta contribui ao avançar na discussão a respeito da influência de características regionais sobre a situação fiscal. Portanto, avaliar a situação fiscal dos municípios das diferentes regiões do país pode subsidiar na elaboração e redesenho de normas do setor público que dispõem sobre a gestão dos recursos públicos.

Este estudo é composto por quatro seções, além desta parte introdutória. A segunda seção descreve os conceitos referentes à gestão fiscal e seus fatores determinantes bem como os trabalhos correlatos. A terceira seção delinea a metodologia empregada e a fonte dos dados. A quarta e quinta seções apresentam as discussões dos resultados e as conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão fiscal

A gestão fiscal está voltada para a administração das receitas e despesas públicas, de modo a alcançar equilíbrio nas finanças, evitando a ocor-

rência de excessivo endividamento ou *déficits* orçamentários, conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal. Lima (2011) e Reis (2015) alegam que, ao longo dos anos, a gestão dos recursos públicos ganhou destaque em decorrência dos elevados níveis de dívida dos entes públicos, comprometendo uma maior parcela das receitas com a amortização e o pagamento de juros, além de contribuir para a redução da aplicação de recursos em áreas sociais e em investimentos públicos.

Por gestão fiscal entende-se as atividades voltadas para o orçamento com a finalidade de analisar, organizar e administrar os recursos do setor governamental. A definição abrange não apenas o processo de elaboração e aprovação do orçamento, mas a execução e a avaliação da lei orçamentária. Assim, há uma busca constante no sentido de desenvolver práticas e atingir resultados que visem à economia, à eficiência e à eficácia, conforme destacam Hansen, Houlberg e Pedersen (2014).

No Brasil, esse processo é regido pelas regras definidas na Lei nº 4.320, de 1964, Constituição Federal de 1998 e, em especial, pela Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). A Lei de Responsabilidade Fiscal define que, para um ente ou agente público, alcançar uma gestão fiscal equilibrada, seu trabalho deve fundamentar-se nos pilares ou princípios de planejamento, controle, transparência e responsabilidade dos atos públicos, determinando um novo desafio aos chefes de governo, o de gerir com responsabilidade o dinheiro fornecido pelo contribuinte por meio de pagamento de impostos. Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) afirmam que os referidos pilares, somados aos princípios constitucionais, favorecem uma gestão fiscal de qualidade, visto estarem relacionados a uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Entre os pilares, o planejamento aparece como precursor de maior relevância, que, conforme já dispunha a Constituição Federal, resulta na elaboração de três instrumentos básicos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA). Cruz (2015) ressalta que as normas constantes no texto constitucional, reforçadas pela Lei Complementar, determinam instrumentos de planejamento, que contemplam a definição de diretrizes, objetivos, metas, bem como prioridades que antecedem a elaboração e aprovação do orçamento público. A autora acrescenta que o orçamento é elemento es-

sencial da ação planejada, possibilitando o acompanhamento, controle e avaliação da administração das receitas e despesas públicas.

Neste sentido, Giacomoni (2012) resume o processo integrado de planejamento e orçamento em seis etapas: elaboração e revisão do PPA; elaboração e aprovação da LDO; elaboração da proposta orçamentária; discussão, votação e aprovação da LOA; execução do orçamento; e controle e avaliação da execução orçamentária pelos órgãos competentes.

Conforme define Giacomoni (2012), o Plano Plurianual estabelece diretrizes, objetivos e metas para a administração pública para um período de quatro anos, porém sua vigência é iniciada no segundo ano de mandato do governo que o elaborou e estende-se até o final do primeiro ano do mandato do governo subsequente. A Lei de Diretrizes Orçamentárias tem como função estabelecer uma ligação entre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual, destacando as prioridades e metas a serem executadas no orçamento. A Lei Orçamentária Anual é a proposta de execução do governo para o exercício seguinte, sendo, portanto, um instrumento de planejamento de curto prazo. A LOA inclui três orçamentos: o fiscal, que se refere aos poderes, órgãos e entidades da administração tanto direta quanto indireta; da seguridade social, que abrange órgãos e entidades da administração direta e indireta, com atribuições nas áreas de saúde, previdência social e assistência social; e de investimentos das empresas estatais, em que o Poder Público, direta ou indiretamente, tenha a maioria do capital com direito a voto.

No que diz respeito ao processo que visa a integrar o orçamento ao planejamento, o referido autor destaca que na realidade nem sempre isso acontece, tendo em vista que os orçamentos em muitos entes públicos se repetem ano a ano, com pequeno “incremento” de recursos aos programas anteriores. Giacomoni (2012, p. 219) coloca que o incrementalismo orçamentário não é uma prática nova e pode ser considerado “a negação da desejada integração entre o planejamento e o orçamento”.

Quanto ao pilar Controle, a LRF possibilita ao poder legislativo acompanhar, diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas, se realmente estão sendo respeitadas as metas e os limites estabelecidos, por meio da análise dos relatórios e anexos disponíveis publicamente. A fiscalização envolve o alcance das metas estabelecidas na LDO, limites

e condições para realização de operações de crédito, medidas adotadas para que a despesa total com pessoal retorne ao respectivo limite e cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver (BRASIL, 2000).

No que se refere ao pilar transparência, como forma de proporcionar a todos os cidadãos acesso às informações das ações praticadas pelos governantes, a Lei Complementar, em seu artigo 48, estabeleceu que sejam instrumentos de transparência da gestão fiscal: planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas; e Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal. A transparência envolve a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração dos planos de governo.

Em se tratando da responsabilidade, o gestor público que não cumprir os ditames LRF poderá sofrer sanções institucionais, mencionadas na própria Lei, e pessoais, previstas na legislação que trata de crimes de responsabilidade fiscal. Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) afirmam que a responsabilidade se dá pela exigência de observância por parte do agente público das regras e condições legais, estando sujeito a penalidades caso descumpra tais regras. Parte das sanções estão previstas na Lei nº 10.028 de 2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Apesar de a LRF estabelecer regras para elaboração do orçamento e limites para os gastos públicos, buscando uma melhor gestão das receitas e despesas públicas, há diversos fatores capazes de influenciar no resultado da gestão fiscal. Existe a perspectiva de que a situação fiscal municipal seja influenciada pelos ciclos políticos. Covre (2016) argumenta que, com o propósito de obter êxito na reeleição ou manter seu partido no poder, observam-se, em anos eleitorais, aumento das despesas orçamentárias, renúncias de receitas e até mesmo redução dos investimentos públicos, o que é caracterizado como ciclo político via manipulação da execução orçamentária.

Entre os fatores que podem afetar a gestão fiscal, Hansen, Houlberg e Pedersen (2014) mencionam o tamanho do município. Os autores argumentam que o tamanho da população exerce influência no resultado da gestão das receitas e despesas em decorrência da dimensão do orçamento. Assim, municípios de maior porte tendem a executar or-

çamentos maiores, tornando-se menos sensíveis a alterações imprevistas no ambiente fiscal, aguardando melhores resultados fiscais. Adicionalmente, Hansen, Houlberg e Pedersen (2014) afirmam que o efeito do tamanho orçamentário sobre os resultados fiscais recebe interferência da capacidade administrativa das unidades públicas, visto que municípios de grande porte apresentam maiores orçamentos e, conseqüentemente, condições econômicas que permitem melhores capacidades financeiras e administrativas na gestão pública.

No Brasil, as discussões sobre a gestão fiscal ganharam reforço com a LRF, tendo como principal foco os efeitos deste dispositivo legal sobre a gestão das receitas e despesas de municípios e estados (GERIGK; CLEMENTE, 2011; MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006; SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; SOUZA, 2006). Em geral, estes estudos, que tiveram a finalidade de investigar a relação entre a situação fiscal e a LRF, consideram também fatores institucionais, político-eleitorais, orçamentárias e, até mesmo, econômicas.

Além dos fatores citados como determinantes da situação fiscal dos entes subnacionais, condições regionais, no que diz respeito às disparidades sociopolítico-econômicas como o nível de renda da sociedade, tradição política, orçamentária e econômica, composição da população e desenvolvimento regional, tendem a repercutir sobre a situação fiscal dos entes públicos (QUINTELA, 2011; MENDES, 2015; REIS, 2015; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; SOUZA, 2006). Conforme Torres (2012), no Brasil, há uma gama de diferenças socioeconômicas, culturais e regionais, com efeito direto na estrutura da administração pública e, conseqüentemente, nos resultados governamentais. Ademais, Arretche (1999) e Souza (2005) destacam que os entes menos capacitados em termos técnico-administrativos, caso de municípios de regiões menos desenvolvidas e de menor porte, tendem a apresentar pior gestão dos recursos públicos.

Bresser-Pereira (2004) afirma que as instituições públicas, por apresentarem relação direta com a estrutura econômica e social de cada sociedade e refletir os valores e crenças presentes no sistema cultural, recebem influência de características do ambiente em que estão inseridas, condicionando os resultados dos governos. Quintela (2011) acres-

centa que, em decorrência da grande extensão territorial, as realidades sociais, econômicas e demográficas são diferentes entre as regiões do país, podendo determinar os resultados das decisões governamentais.

Para Quintela (2011, p. 6) e Souza (2001), as heterogeneidades e desigualdades que marcam o Brasil ao longo de sua história “em termos espacial, social, econômico, político, administrativo e demográfico” são capazes de interferir nas decisões dos próprios governos de forma distinta, refletindo-se em resultados diferenciados entre as regiões do país.

Partindo deste entendimento, as características regionais, por serem distintas de uma região para outra, podem influenciar nas instituições, uma vez que reproduzem a cultura, valores, tradição e comportamento da sociedade. Em decorrência disso, a forma de gerir o setor público bem como os resultados sociais, econômicos, políticos e, inclusive, fiscal podem ser distintos em virtude de as decisões dos agentes públicos tenderem a ser influenciadas pelas diferenças entre as regiões.

## 2.2 Estudos correlatos

Neste tópico, estão listadas algumas pesquisas relacionadas ao objeto de estudo, na busca de evidenciar um pouco sobre o estado da arte do tema abordado. No Brasil, tem sido realizado diversos trabalhos sobre a gestão dos recursos públicos tanto na esfera estadual quanto municipal.

A responsabilidade na gestão fiscal de municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, no período após a promulgação da LRF (2002-2010), foi investigada por Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013). Os autores buscaram analisar a influência do tamanho do município (receita orçamentária), nível de atividade econômica (Produto Interno Bruto), autonomia financeira (receita própria em relação à receita total), grau de endividamento, ciclo político, região geográfica e localização dos municípios no nível de responsabilidade fiscal, medido pelo subíndice de responsabilidade fiscal proposto pela Confederação Nacional dos Municípios. Os resultados indicaram que o Produto Interno Bruto, autonomia financeira, endividamento e localização dos municípios contribuem para explicar a variação na responsabilidade fiscal dos municípios analisados.

Melo, Souza e Bonfim (2015) buscaram investigar a relação entre o federalismo e bons governos na esfera municipal, nos anos de 2007 e 2008. Os autores utilizaram o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) como indicador de equilíbrio fiscal/bom governo. Os fatores políticos como participação eleitoral, competição política e alianças eleitorais e, de gestão, representados pela proporção de funcionários com formação superior nas prefeituras e o Índice de Instrumentos de Planejamento constituíram as variáveis explicativas do modelo. A partir da estimação de um modelo de regressão múltipla, os resultados mostraram que tanto os fatores políticos quanto os de gestão são relevantes para explicar o equilíbrio fiscal dos municípios brasileiros.

Outro trabalho que analisou a responsabilidade na gestão fiscal é o de Cruz (2015), no qual pesquisou a relação entre indicadores de cumprimento de limites e metas (gasto com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito, resultado nominal e resultado primário) e variáveis representativas das demais dimensões da LRF: planejamento, controle e transparência. A referida pesquisa investigou municípios de grande porte populacional, no período de 2010 a 2013.

A partir de um painel estático, a referida autora identificou que o pilar de ação planejada (acurácia nas previsões de receitas e despesas orçamentárias) contribui positivamente com variáveis relacionadas ao resultado nominal e primário, assim como exerce influência nos limites de gastos com pessoal e da dívida consolidada líquida. Na dimensão transparência, a relação foi positiva apenas para o limite de gastos com pessoal. Já o pilar controle apresentou uma associação positiva com as variáveis relativas ao resultado primário e os limites de gastos com pessoal e da dívida consolidada líquida. A autora concluiu que, apesar de a responsabilidade na gestão fiscal ser pautada nos pilares definidos pela LRF, há uma falta de integração entre eles em municípios brasileiros de grande porte.

Covre (2016) analisou a influência dos ciclos políticos orçamentários na situação fiscal dos municípios brasileiros no período de 2006 a 2013, empregando dados em painel espacial dinâmico. No estudo, a autora empregou como *proxy* da situação fiscal o Índice Firjan de Gestão Fiscal, concluindo que há diferenças na situação fiscal dos municípios em período eleitoral. Além disso, os

resultados mostraram que existe persistência temporal na situação fiscal dos municípios analisados.

Reis (2015) averiguou o efeito de fatores sociais, econômicos e demográficos – proporção de idosos na população, taxa de urbanização, valor adicionado fiscal por setor e PIB – bem como da variável relacionada ao ciclo eleitoral na qualidade da gestão fiscal dos municípios mineiros no período de 2006 a 2010. Tendo o Índice Firjan de Gestão Fiscal como medida da Qualidade na Gestão fiscal e, por meio do emprego de dados em painel, o autor concluiu que o desempenho fiscal dos municípios investigados pode ser influenciado por condições socioeconômicas e políticas.

Para finalizar, Ramos e Silva (2016) efetuaram uma análise descritiva do Índice Firjan de Gestão Fiscal, na perspectiva dos indicadores de receitas próprias, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida de municípios catarinenses no ano de 2015. Pelos resultados, constataram que 73% dos municípios estão classificados com gestão em dificuldade ou crítica, ou seja, índice inferior a 0,6 pontos, em uma escala entre zero e um.

### 3 METODOLOGIA

#### 3.1 Efeito das características regionais na gestão fiscal

Neste estudo, estima-se um modelo de dados em painel dinâmico para explicar o efeito das características regionais na determinação da variação da gestão fiscal de 4.896 municípios brasileiros, no período de 2006 a 2013. A escolha do período de análise considerou o fato de que embora a Lei de Responsabilidade Fiscal tenha sido promulgada em 2000, os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes somente foram obrigados a atenderem todas as exigências deste dispositivo legal, a partir do sexto exercício subsequente ao ano de sua publicação.

O modelo foi definido com base em estudos que avaliaram os resultados dos governos, estaduais e municipais, em especial, relacionados a resultados fiscais. Assim, no modelo foram incluídas variáveis que representam as características regionais referentes aos aspectos geográficos, climáticos, culturais e demográficos, bem como variáveis inerentes ao próprio orçamento, nível de atividade econômica, política e de porte populacional dos

municípios (BRESSER-PEREIRA, 2004; COSÍO, 1995; COVRE, 2016; CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; HANSEN; HOULBERG; PEDERSEN, 2014; MENDES, 2015; QUINTELA, 2011; RIBEIRO, 2015; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; SOUZA, 2006).

Levando em consideração a ideia de que no setor público o orçamento é elaborado e aprovado em um exercício financeiro, tendo como fundamentos o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, e sua execução se dá no exercício seguinte, a literatura (KLEIN; SAKURAI, 2015; MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006; RIBEIRO, 2015; SANTOLIN, JAYME JR.; REIS, 2009) evidencia que as variáveis fiscais apresentam persistência temporal relacionada às normas e diretrizes de gestão fiscal contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além do exposto, muitos entes públicos partem do princípio de que as demandas sociais continuam na mesma proporção ao longo do tempo, praticando o incrementalismo orçamentário – orçamento para dado período elaborado com base no orçamento do ano anterior, com pequenas variações, conforme colocado por Giacomoni (2012). Considerando essa prática incrementalista, nem sempre há um planejamento orçamentário – fixação das despesas e estimativas das receitas levando-se em conta as metas e objetivos a serem implementados pelos governos municipais.

Para identificar a influência das características regionais na determinação da gestão fiscal, foi utilizada a metodologia de dados em painel para os municípios brasileiros, conforme Equação 1:

$$y_{it} = \gamma y_{i,t-1} + \theta DR_i + \beta X_{it} + \alpha_i + v_i + \varepsilon_{it}$$

$$i = 1, \dots, 4.896 \text{ municípios} \quad (1)$$

$$t = 2006, \dots, 2013$$

Em que  $y_{it}$  representa uma variável *proxy* para gestão fiscal;  $y_{i,t-1}$  é a variável dependente defasada;  $DR_i$  são *dummies* que visam a captar as características regionais;  $X_{it}$  é o vetor de variáveis econômicas, fiscais, políticas e de porte populacional;  $\gamma$ ,  $\theta$  e  $\beta$  são os parâmetros a serem estimados;  $\alpha_i$  é o efeito específico não observado de cada município;  $v_i$  é o efeito específico no tempo que não varia entre os municípios; e  $\varepsilon_{it}$  é o erro aleatório. A seguir, é apresentada a descrição das variáveis utilizadas neste estudo.

A variável dependente  $y_{it}$ , denota a gestão fiscal dos municípios brasileiros no período de 2006 a 2013, medida pelo Índice de Gestão Fiscal proposto pela Firjan, composto por indicadores<sup>2</sup> de receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida. O índice é formado por uma média ponderada dos indicadores e varia entre zero e um. Quanto mais próximo de um, melhor é a gestão fiscal do município (FIRJAN, 2015). A escolha do Índice Firjan de Gestão Fiscal considerou o fato de se tratar de um índice sintético que contemplasse os indicadores de cumprimento de limites previstos na legislação fiscal e da execução orçamentária, o que pode caracterizar melhor a realidade fiscal dos municípios. Outra questão considerada foi o frequente emprego do referido índice na literatura nacional como *proxy* da situação fiscal, podendo citar os trabalhos de Covre (2016), Melo, Souza e Bonfim (2015), Ramos e Silva (2016) e Reis (2015).

O é a defasagem temporal do Índice de Gestão Fiscal, que visa captar a influência do resultado fiscal passado no atual. Como a medida de gestão fiscal considerada é uma ponderação de variáveis fiscais relacionadas ao cumprimento de limites estabelecidos pela LRF, como gasto com pessoal e concernentes à execução orçamentária, como receita própria e investimento, o resultado atual está sujeito à influência do resultado fiscal passado. Considerando as evidências estatísticas de que a gestão fiscal apresenta efeitos de persistência, encontradas em Covre (2016), Klein e Sakurai (2015), Nakaguma e Bender (2006) e Ribeiro (2015), e a prática orçamentária incrementalista, espera-se que essa relação seja positiva.

As *dummies* regionais, visam a captar o efeito de características regionais, de natureza geográfica, climática, social, demográfica e do ambiente institucional, na situação fiscal dos municípios. As

*dummies* Norte (N), Centro-Oeste (CE), Nordeste (NE), Sul (S) e Sudeste (SE) agrupam os municípios de acordo com as respectivas regiões brasileiras, assumindo valor 1 se o município pertence a dada região e zero, caso contrário. A região de referência para a análise dos resultados é a Sul, por ter apresentado o maior índice médio de gestão fiscal em comparação com as outras regiões. Portanto, os coeficientes estimados indicam as diferenças das demais regiões em comparação com a Região Sul.

O conjunto de variáveis é composto por fatores econômicos, fiscais, políticos e de porte populacional. A variável econômica refere-se ao Produto Interno Bruto *per capita* de cada município. As variáveis fiscais são as relativas à despesa orçamentária *per capita*, despesa com saúde em relação à receita orçamentária total, despesa com educação em relação à receita orçamentária total, transferências de recursos da União e Estados para os municípios em relação à receita orçamentária total, tendo em vista que a situação fiscal depende de fatores intrínsecos à própria composição da Lei Orçamentária. As variáveis políticas dizem respeito ao alinhamento partidário com o governo federal e estadual. A inclusão destas variáveis teve como referência os estudos empíricos referentes ao comportamento fiscal dos estados e municípios (COSSÍO, 1995; COVRE, 2016; CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; RIBEIRO, 2015; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; NAKAGUMA; BENDER, 2006; SOUZA, 2006).

O Produto Interno Bruto *per capita* mostra não somente seu nível de atividade econômica, mas, segundo Nakaguma e Bender (2006) e Souza (2006), funciona também como um controle de choques macroeconômicos de cada município. Cossío (1995) e Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) comentam que, em geral, as localidades com maior nível de atividade econômica, medida pelo PIB, tenham melhores resultados em termos de indicadores fiscais, por conseguirem gerar mais receitas próprias.

A despesa orçamentária *per capita* é aquela que depende de autorização legislativa para sua realização, classificando-se nas categorias econômicas corrente e de capital. As despesas com saúde e educação são os montantes gastos pelos municípios nas funções de governo de saúde e educação. No modelo, a variável despesa orçamentária trata da relação entre despesa orçamentária total do

2 Os indicadores que compõem o Índice Firjan de Gestão Fiscal foram selecionados conforme a Restrição Orçamentária dos municípios, a qual evidencia que a capacidade de investimento do ente público está atrelada à relação entre seu potencial de arrecadação (Receita Corrente), gastos rígidos (despesas correntes, incluindo gasto com pessoal, amortização e juros), comprometimento do orçamento com despesas de exercícios anteriores (restos a pagar) e capacidade de endividamento. Com exceção do custo da dívida, cujo peso é de 10%, a participação dos demais indicadores é de 22,5% no valor agregado do Índice de Gestão Fiscal. O menor peso atribuído ao indicador de Custo da Dívida deve-se ao baixo nível de dívida de longo prazo dos municípios brasileiros, conforme Firjan (2015). Para mais informações acesse: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>.

município e sua respectiva população, enquanto os gastos funcionais com saúde e educação foram divididos pela receita orçamentária, representado o esforço orçamentário dos municípios nestas áreas.

As transferências de recursos intergovernamentais, instituídas no sistema federativo, tendo como base a descentralização, envolvem repasses da União e dos Estados para os municípios, previstos em Leis e na Constituição Federal. O montante de transferências visa a captar a dependência de recursos por parte dos municípios, das instâncias superiores. As transferências são consideradas pela literatura clássica de finanças públicas como importante mecanismo de disciplina fiscal (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Apesar dos benefícios gerados pelas transferências, existe na literatura (COSSÍO, 1995; OATES, 2005) o argumento de que as transferências, em especial, as realizadas pelo FPM, repasse do Governo Federal sem vinculação com o processo produtivo local, podem gerar uma acomodação dos governos municipais no que diz respeito à exploração da base tributária própria, bem como levar à expansão dos gastos, afetando o equilíbrio fiscal. Portanto, na literatura, não existe uma conformidade a respeito do efeito esperado das transferências da União e Estados para os municípios.

No que se refere às variáveis políticas, foram incluídas duas *dummies*, sendo uma para representar a aliança partidária firmada no ano de eleição estadual e a outra, a aliança partidária federal, com o propósito de averiguar se o fato de o prefeito de

dado município pertencer à mesma coalizão dos governos das instâncias superiores influencia na gestão fiscal, conforme sugerido por Cossío (2000) e Covre (2016).

Por fim, foram consideradas variáveis *dummies* de tamanho populacional. Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) argumentam que, em decorrência das diferenças no que diz respeito à arrecadação tributária, nível de atividade econômica, necessidades por serviços públicos, ao analisar questões relacionadas à gestão de receitas e despesas, é importante adotar uma maneira de segregar os municípios em grande e pequeno porte. Ao analisar os municípios brasileiros, por porte populacional, com base no ano de 2013, identificou-se que aproximadamente 88% dos municípios brasileiros têm menos de 50 mil habitantes. Diante do exposto, optou-se por agrupar os municípios da seguinte forma: municípios com até 20 mil habitantes (68,7%); entre 20 e 50 mil pessoas (19,2%); e com mais de 50 mil habitantes (12,3%). As variáveis que compuseram o modelo de gestão fiscal estão resumidas no Quadro 1.

No modelo, além das variáveis mencionadas, foram incluídas *dummies* de tempo, de modo a considerar os efeitos específicos no tempo () e comum a todos os municípios, controlando os efeitos de choques no tempo. Conforme Roodman (2006), a inserção de *dummies* anuais é recomendada com o intuito de remover choques temporais. Ademais, este procedimento é importante no sentido de prevenir a correlação contemporânea entre os resíduos das diferentes unidades (municípios).

Quadro 1 – Descrição das variáveis incluídas no modelo

| Variável                                         | Descrição                                                                                                                                           | Efeito Esperado | Base Teórica                                                                                   |
|--------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Pi bpc</i>                                    | Produto Interno Bruto <i>per capita</i> .                                                                                                           | +               | Cossío (1995), Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) e Oto-Peralías, Romero-Ávila e Usabiaga (2013) |
| <i>Desporpc</i>                                  | Despesa Orçamentária <i>per capita</i> .                                                                                                            | +/-             | Souza (2006)                                                                                   |
| <i>EsfOrSau</i> e <i>EsfOrEdu</i>                | Esforço orçamentário em saúde e educação, respectivamente.                                                                                          | -               | Schaltegger e Torgler (2007), Reis (2015) e Souza (2006)                                       |
| <i>DepTransU</i> e <i>DepTransE</i>              | Dependência de transferências da União e Estados, respectivamente.                                                                                  | +/-             | Cossío (1995), Lima, (2011) e Souza (2006)                                                     |
| <i>AliegovF</i> e <i>AliegovE</i>                | Alinhamento do prefeito com o governo federal e estadual, respectivamente.                                                                          | +               | Cossío (1995) e Covre (2016)                                                                   |
| <i>D20000</i> , <i>D20-50000</i> e <i>D50000</i> | <i>Dummies</i> representativas dos municípios com até 20 mil habitantes, de 20 a 50 mil e mais de 50 mil pessoas (categoria base), respectivamente. | -               | Hansen, Houlberg e Pedersen (2014)                                                             |

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados da pesquisa.

No modelo 1, a possível existência de efeito específico que não pode ser controlado em sua totalidade em função de características não observáveis e que apresenta correlação com a variável dependente defasada faz com que o estimador de Método de Mínimo Quadrados Ordinários seja inconsistente, mesmo que o termo de erro não seja serialmente correlacionado. Para contornar tal problema, a alternativa é utilizar a primeira diferença que elimina o efeito específico e empregar um estimador de variável instrumental.

Pela abordagem proposta por Arellano e Bond (1991), devem ser tomadas as primeiras diferenças da equação original, modelo 1, conforme a Equação 2.

$$\Delta y_{it} = \gamma \Delta y_{i,t-1} + \beta \Delta X_{it} + \Delta v_t + \Delta \varepsilon_{it} \quad (2)$$

Embora a diferenciação tenha eliminado o efeito fixo, a variável dependente defasada ainda é endógena, desde que o termo  $y_{i,t-1}$  em  $\Delta y_{i,t-1} = y_{i,t-1} - y_{i,t-2}$  esteja correlacionado com  $\varepsilon_{i,t-1}$  em  $\Delta \varepsilon_{it} = \varepsilon_{it} - \varepsilon_{i,t-1}$  (ROODMAN, 2006). Neste caso, torna-se necessário empregar variáveis instrumentais para a variável dependente defasada diferenciada. Arellano e Bond (1991) afirmam que os valores de  $y_{i,t-1}$  defasados em pelo menos dois períodos são bons instrumentos para o modelo em primeira diferença.

O modelo idealizado pelos referidos autores ficou denominado estimador GMM em diferença (*Difference GMM*). Este estimador foi aperfeiçoado por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), ao mostrarem que as variáveis defasadas em nível são instrumentos fracos. Os autores propuseram um estimador GMM sistêmico (*System GMM*), que combina um sistema de regressões em nível (Equação 1) e em diferença (Equação 2), incluindo ao *Difference GMM*, com a equação original em nível, de modo a melhorar a eficiência do estimador, uma vez que o número de instrumentos é aumentado. Na regressão em diferença, as variáveis são instrumentalizadas pelas próprias defasagens das variáveis em nível, de forma semelhante ao GMM em diferença, e na regressão em nível, as variáveis são instrumentalizadas com defasagens de suas primeiras diferenças.

Considerando que o *GMM sistêmico* combina o modelo em diferença e em nível, ele foi empregado no presente estudo, tendo em vista que na equação original existem variáveis que não variam no tempo, como as *dummies* regionais. Neste sentido, Roodman (2009) afirma que em *System GMM* é possível incluir variáveis invariantes no tempo,

caso das *dummies* regionais, desaparecendo na regressão em diferença. No entanto, assintoticamente, não afeta as estimativas dos demais regressores, uma vez que são considerados todos os instrumentos para a equação em nível, de modo a ser ortogonal para os efeitos específicos.

Na concepção de Roodman (2009), o referido método possibilita analisar o comportamento dinâmico dos fenômenos, incluindo a variável dependente defasada como regressor, além de permitir o tratamento de variáveis independentes endógenas e predeterminadas, que não são estritamente exógenas. Este método é indicado no caso em que o painel apresenta poucos períodos e admite tratar a heterogeneidade individual não observável que não varia ao longo do tempo, presença de heterocedasticidade e autocorrelação entre as unidades.

As estimativas obtidas pelo GMM sistêmico dependem de testar a autocorrelação dos resíduos e a validade dos instrumentos utilizados, conforme descrito por Arellano e Bond (1991). Para verificar a autocorrelação, os autores propuseram um teste de primeira e segunda ordem, aplicado aos resíduos em diferença. Neste teste, a hipótese nula é de ausência de autocorrelação de primeira e segunda ordens. De modo geral, rejeita-se a hipótese nula de correlação serial de primeira ordem, enquanto a hipótese nula do teste para a correlação serial de segunda ordem não deve ser rejeitada, o que indica ausência de autocorrelação serial no erro e validade das condições de momento.

A validade de cada uma das condições de momento é averiguada pelo teste de Sargan (1958) ou Hansen (1982), que se baseia na hipótese nula de que as restrições de sobreidentificação são válidas (instrumentos são válidos). O teste tem como base a estatística qui-quadrado com graus de liberdade correspondendo ao número de instrumentos menos o número de parâmetros estimados. Assim, a não rejeição da hipótese nula indica que algum instrumento é válido.

### 3.2 Base e fonte de dados

Para a análise em painel, do total de municípios brasileiros que constituíram a base de dados da Firjan (5.568 cidades<sup>3</sup>), foram excluídos aque-

3 Conforme dados do IBGE (2016b), o Brasil conta com 5.570 municípios. No entanto, como Brasília e Fernando de Noronha não possuem prefeitura, não fizeram parte da base de dados (FIRJAN, 2015).

les que não constavam dados do Índice de Gestão Fiscal em mais de um ano da série analisada e nem valores para as variáveis explicativas consideradas no modelo. Essa falta de dados é decorrente de inconsistência<sup>4</sup> de informações sobre receitas e despesas públicas e do não atendimento do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal que, em seu § 1º, determina que os municípios devem encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até trinta de abril do ano seguinte para consolidação e divulgação junto a relatório disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelecendo ainda, punição para os entes que não cumprirem o prazo. Mesmo diante da penalidade imposta pela LRF, alguns municípios não

transmitiram as informações sobre as contas públicas ou divulgaram fora do prazo.

Assim, dos 5.568 municípios, 672 foram excluídos da base de dados. Deste total, 658 exclusões foram devidas à indisponibilidade de informações sobre Índice de Gestão Fiscal em mais de um ano. Além disso, foram excluídos mais 14 municípios, por não apresentarem dados de PIB e Despesa Orçamentária. Os municípios excluídos representam 12% do total de municípios brasileiros e 73% deles apresentam menos de 20 mil habitantes. Conforme os resultados, eles correspondem a 3,24% do PIB brasileiro e 6,3% da população nacional. A estatística descritiva das variáveis inseridas no modelo pode ser visualizada na Tabela 1.

Tabela 1 – Estatística Descritiva das variáveis (2006 a 2013)

| Variáveis                                | Média     | Desvio padrão | Mínimo   | Máximo     |
|------------------------------------------|-----------|---------------|----------|------------|
| IGF                                      | 0,50      | 0,14          | 0,04     | 0,99       |
| PIB <i>per capita</i>                    | 15.610,90 | 18.107,98     | 1.858,48 | 822.553,20 |
| Despesa Orçamentária <i>per capita</i>   | 2.171,82  | 1.523,43      | 11,57    | 201.701,30 |
| Despesa com Saúde/Receita Total          | 0,21      | 0,09          | 0,00008  | 15,36      |
| Despesa com Educação/Receita Total       | 0,28      | 0,12          | 0,0008   | 17,34      |
| Transferências da União/Receita Total    | 0,51      | 0,15          | 0,02     | 1,12       |
| Transferências dos Estados/Receita Total | 0,21      | 0,11          | 0,00006  | 1,03       |
| Alinhamento com o governo de Estado      | 0,44      | 0,49          | 0        | 1          |
| Alinhamento com o governo Federal        | 0,28      | 0,44          | 0        | 1          |
| Municípios com até 20 mil habitantes     | 0,69      | 0,45          | 0        | 1          |
| Municípios entre 20 e 50 mil habitantes  | 0,18      | 0,38          | 0        | 1          |

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Na presente pesquisa, a *proxy* para gestão fiscal foi obtida junto à Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2015). As populações municipais, para construir as *dummies* populacionais e as variáveis *per capita*, foram coletadas no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016b), tratando-se das estimativas para o número de habitantes em 1º de julho de cada ano.

Os dados do PIB, variável econômica, foram extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE, 2016a). Os dados referentes às finanças municipais são aqueles disponíveis em Finanças do Brasil – Finbra – Dados Contábeis dos Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2015). Foram utilizados valores anuais das variáveis orçamentárias e do PIB, em reais (unidade). As séries nominais foram transformadas em variáveis reais por meio do deflator IGP-DI, disponibilizado pela Fundação Getulio Vargas, tendo 2013 como ano base.

As variáveis políticas – alinhamento partidário federal e estadual – foram construídas com base nos dados extraídos do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2016), considerando as alianças partidárias formadas em anos de eleição presidencial e para

4 A Firjan, em cada ano, excluiu municípios sem informação disponível e com informações inconsistentes (Receitas correntes, pessoal e encargos sociais e caixas iguais a zero; falta de dados de passivo financeiro; bem como dados iguais entre dois municípios), conforme Firjan (2015).

governadores. Para tanto, foram levadas em conta as eleições municipais de 2008 e 2012 e as eleições para presidente e governadores de 2006 e 2010.

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Caracterização dos municípios e do índice de gestão fiscal

Os municípios que compuseram a amostra totalizaram 4.896, o que representam 88% do total de municípios brasileiros. A amostra foi constituída por um maior percentual de municípios do Sudeste (31,4%) e Nordeste (30,1%) e, em sequência, aparece o Sul (23,6%). A região Norte (6,7%) participa com menor percentual do total da amostra, representando 73% dos seus municípios. Do total de municípios de cada região, as regiões Sul e Sudeste foram as que mantiveram na amostra maiores percentuais de seus municípios, 97% e 92%, respectivamente.

Considerando a amostra da pesquisa por porte populacional, os municípios com até 20.000 habitantes correspondem a 68,7% (3.362 de 4.896 municípios) e, ao acrescentar os municípios com população entre 20 mil e 50 mil pessoas, o valor passa a representar em torno de 88% (4.302 cidades) do total.

No que diz respeito ao Índice de Gestão Fiscal trata-se de uma média ponderada dos seguintes subindicadores: receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida. Ressalta-se que como na composição do IGF há indicadores de receita e despesa para padronizar a análise, a Firjan fez uma parametrização, de modo que, em

uma escala entre 0 (zero) e 1 (um), a análise seja do tipo quanto maior o valor, melhor o resultado do município naquele quesito e, conseqüentemente, no Índice de Gestão Fiscal (FIRJAN, 2015).<sup>5</sup>

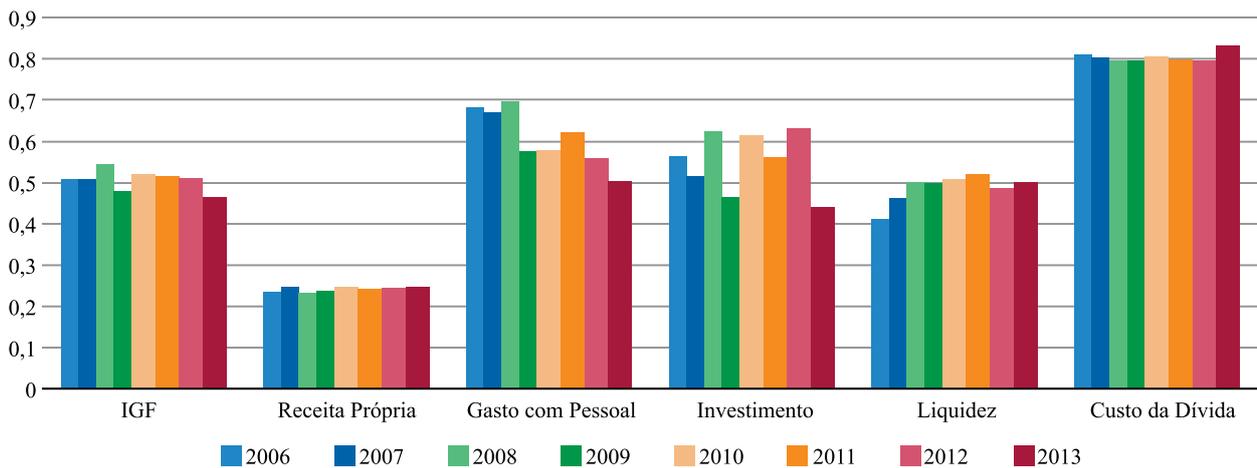
Ao longo dos anos estudados, os municípios da amostra apresentaram média do Índice de Gestão Fiscal de 0,50, sendo o desvio padrão de 0,14. Entre os anos de 2006 e 2013, o menor valor de gestão fiscal registrado foi de 0,04, em 2009, pelo município de Niquelândia, no Estado de Goiás, que tem população de, aproximadamente, 40.000 habitantes. Por outro lado, os municípios responsáveis pelos maiores índices de gestão fiscal foram Jeceaba (Minas Gerais), em dois anos consecutivos (2010 e 2011), e Santa Isabel (Goiás), no ano de 2010, cujo valor, em ambos os casos, foi de 0,99. Ressalta-se que estes municípios são de pequeno porte, com população inferior a 5 mil habitantes.

Ao analisar o Índice de Gestão Fiscal médio, percebe-se que, do primeiro para o último ano considerado, ele apresentou uma queda de 0,90% a.a.,<sup>6</sup> passando de 0,50 para 0,46, o menor patamar desde o início da série. Tendo em vista as dimensões (receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida) que formam o Índice de Gestão Fiscal (Figura 1), constata-se, no período, uma melhora no indicador de receita própria (5,30%), liquidez (21,60%) e custo da dívida (2,50%), enquanto os subindicadores de gasto com pessoal e investimento apresentaram uma piora de 26% e 21%, respectivamente. Deste modo, o incremento nos três primeiros indicadores não foi suficiente para compensar a queda nos dois últimos, fazendo com que, no geral, o índice médio apresentasse decréscimo no período.

5 No caso do indicador , a parametrização é a seguinte: se o  $GP < 30\%$ , Índice final de  $GP = 1$ ; se  $GP > 60\%$ , Índice final de  $GP = 0$ ; se  $30\% < GP < 60\%$ , Índice final de  $GP = 1 + 0,6 - 2GP$  (FIRJAN, 2015). Portanto, em uma escala entre zero e um, quanto maior o indicador de Gasto com Pessoal, melhor a Gestão Fiscal do município.

6 Para obter a taxa de crescimento/decrescimento das variáveis, foi empregada a regressão  $\ln Y = \alpha + \beta t + u_t$ . Com base no coeficiente estimado da variável de tendência ( $t$ ), a Taxa de Crescimento Geométrica (TCG) foi obtida pela equação:  $[\text{antilog}(\beta) - 1] * 100$  (GUJARATI; PORTER, 2011).

Figura 1 – Índice de Gestão Fiscal dos municípios e seus subindicadores (2006 – 2013)

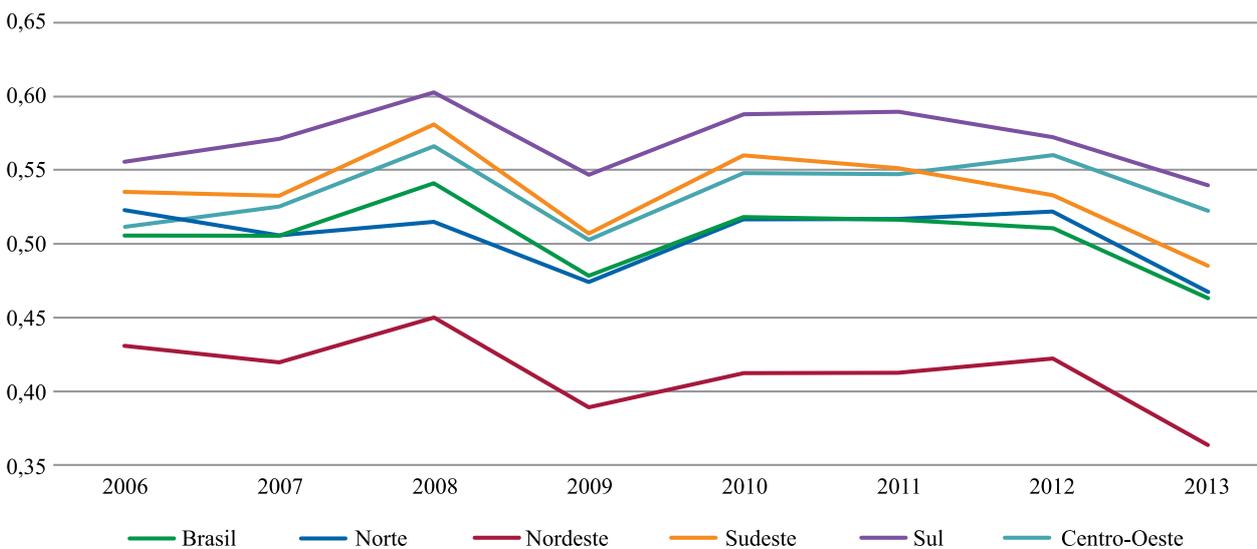


Fonte: elaborada pelos autores com base em dados obtidos junto à Firjan (2015).

Levando em conta a proposta deste trabalho, que objetiva uma análise da influência das diferenças regionais na gestão fiscal, na Figura 2, é

apresentado o Índice de Gestão Fiscal médio para o Brasil e por região, para cada ano em questão.

Figura 2 – Índice de Gestão Fiscal dos municípios do Brasil e das regiões (2006 – 2013)



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados obtidos junto à Firjan (2015).

Na Figura 2, pode-se visualizar que, em todo o período analisado, a maior média do Índice de Gestão Fiscal foi encontrada na região Sul, em torno de 0,57, seguida pelas regiões Sudeste (0,53), Centro-Oeste (0,53), Norte (0,50) e Nordeste (0,41). Observa-se que o índice médio do Sul supera a média brasileira (0,50) em 0,07 pontos, enquanto a média do Nordeste é inferior à do Brasil em 0,09 unidades.

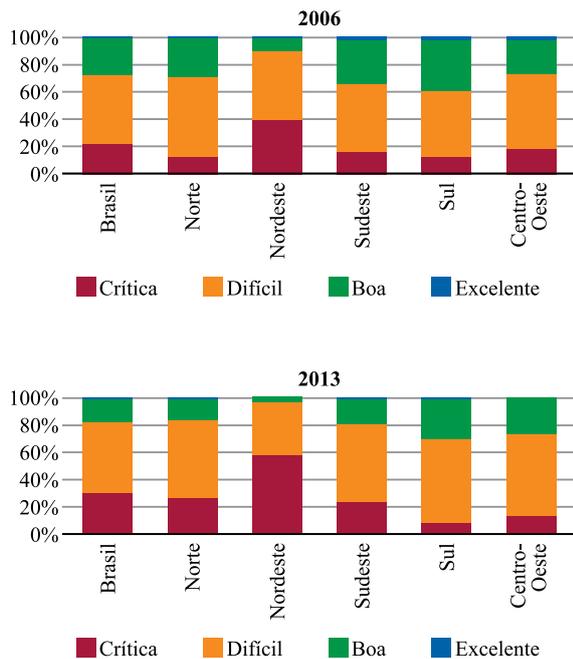
Com base no comportamento do IGF dos municípios de cada região constata-se que, de 2006

para 2013, com exceção da região Centro-Oeste, que teve aumento de 0,63% a.a. no desempenho fiscal, as regiões Nordeste, Sudeste e Norte apresentaram queda de 1,91%, 0,94% e 0,75% ao ano<sup>8</sup>, respectivamente. Na Região Sul, não foi observada mudança do IGF no período analisado. O que mais pode ter contribuído para esta diminuição, ao longo dos anos foi a piora do indicador gasto com pessoal de 42% (Nordeste) e 17% (Sudeste) e do índice de investimento de aproximadamente 20% e 30%, respectivamente. No caso do gasto com

pessoal, de acordo com Firjan (2015), em 2013, dos 671 municípios que extrapolaram o limite de gasto, 71% (478) estão localizados na Região Nordeste e 11%, na Região Sudeste.

De acordo com os conceitos estabelecidos pela Firjan (2015) para IGF (crítica, difícil, boa e excelente), a Figura 3 resume a classificação dos municípios da amostra para o Brasil e regiões, nos anos de 2006 e 2013.

Figura 3 – Classificação dos municípios com base nos critérios definidos pela Firjan



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados obtidos junto a Firjan (2015).

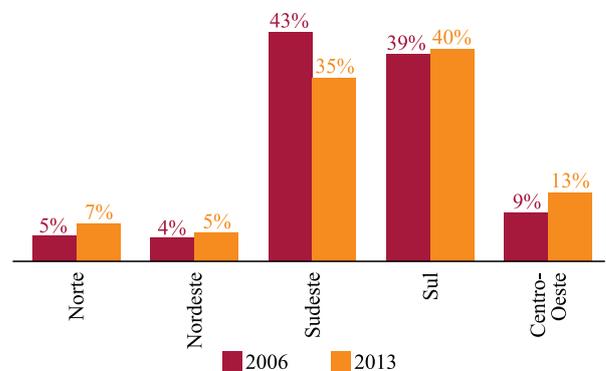
A Figura 3 mostra que o percentual de municípios que estão em situação crítica, IGF inferior a 0,4, em 2006, é de 22,46%, passando para 30%, em 2013. Os municípios em gestão fiscal difícil, IGF entre 0,4 e 0,6, representam a maior quantidade em ambos os anos, em torno de 50% dos municípios da amostra. Nota-se que nesses anos boa parte dos municípios brasileiros tem situação crítica ou difícil em termos de gestão fiscal, correspondendo a 3.577 prefeituras, em 2006, e a 4.029, em 2013, de um total de 4.896, com piora de 12%. O reflexo disso é uma piora no número de municípios com gestão fiscal boa, IGF entre 0,6 e 0,8, e de excelência, IGF acima de 0,8, que caiu 10 pontos percentuais do primeiro para o último

ano, destacando-se que os municípios com índice superior a 0,8 tiveram redução de 65 para 20 municípios, neste período. No entanto, considerando os dados de gestão fiscal, não se pode fazer inferência a respeito dos resultados dos gastos e políticas públicas implementadas pelos governos municipais.

Analisando as regiões brasileiras, evidencia-se que, com exceção da região Centro-Oeste, as demais aumentou o número de municípios com IGF inferior a 0,6, que classificam como situação difícil ou crítica, ao passo que praticamente todas as regiões tiveram retração no percentual de municípios com situação fiscal boa e excelente. No caso da região Nordeste, 90% (2006) e 96% (2013) dos seus municípios estão na categoria de gestão fiscal em dificuldade e crítica, enquanto na região Sul, esses percentuais foram de 60% e 70%. No último ano, as regiões Nordeste e Centro-Oeste não apresentaram nenhum município com gestão fiscal de excelência. Percebe-se uma deterioração da gestão das receitas e das despesas dos municípios brasileiros, uma vez que houve diminuição na parcela de municípios classificados como de boa e excelente gestão e aumento no número de prefeituras em situação difícil e crítica, em todas as regiões, com exceção da Região Centro-Oeste.

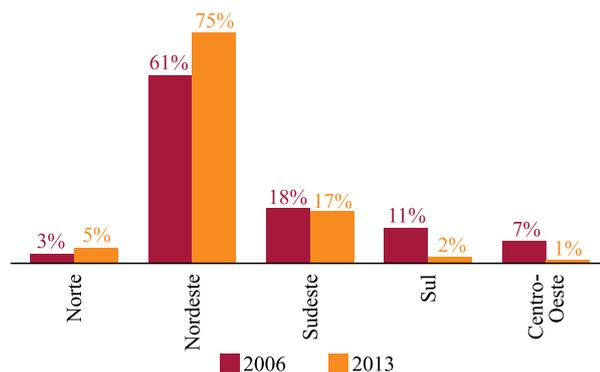
Ao relacionar os maiores e menores índices de gestão fiscal por região brasileira, fica evidente que as desigualdades existentes no território nacional, de certa forma, afetam a gestão das receitas e despesas públicas, conforme se pode visualizar nas Figuras 4 e 5, que mostram os quinhentos maiores e menores índices por região em 2006 e 2013.

Figura 4 – Distribuição dos quinhentos maiores IGF por região



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados obtidos junto a Firjan (2015).

Figura 5 – Distribuição dos quinhentos menores IGF por região



Fonte: elaborada pelos autores com base em dados obtidos junto à Firjan (2015).

Para o grupo de municípios com maiores índices de gestão fiscal, a média em 2006 foi de 0,74, caindo para 0,70 em 2013. No caso do outro grupo, as médias foram 0,28 e 0,21, respectivamente. Esses resultados mostram que houve piora na gestão fiscal de 2006 para 2013, tanto nos municípios com melhores quanto naqueles com menores índices, porém mais acentuada na parte de baixo do *ranking*.

As Figuras 4 e 5 evidenciam que os municípios com notas mais altas em termos de Índice de Gestão Fiscal estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que os municípios com notas piores, na Região Nordeste. Entre os quinhentos com melhores resultados, a região Sudeste (43%) lidera em 2006, porém perde participação em 2013, passando para 35%. A região Sul também tem boa participação no total de municípios com índice mais alto, apresentando pequena melhora em relação a 2006, o que propiciou liderar o *ranking* no período seguinte. Neste grupo, as piores participações foram as das regiões Nordeste e Norte, que apresentaram ligeira melhora do primeiro para o último ano.

Quanto aos municípios que compõem o grupo com piores índices, predominam as prefeituras que pertencem à Região Nordeste em ambos os anos. Em 2013, os resultados indicam que os contrastes regionais no que se refere à gestão fiscal foi agravado. No Norte e Nordeste, houve aumento de seus municípios na participação do grupo com piores resultados. O incremento na primeira região foi de 10 municípios e na segunda, de 70. Nas demais regiões, observa-se redução na participação de seus municípios entre os quinhentos menores, sendo mais significativa nas regiões Sul (47 municípios) e Centro-Oeste (28 municípios).

## 4.2 Características regionais e a situação fiscal dos municípios brasileiros

Na estimação do modelo especificado, considerando *dummies* regionais, variáveis relacionadas ao próprio orçamento, fatores econômicos, políticos e de porte populacional, os instrumentos para as variáveis explicativas não correlacionadas com o termo de erro são as próprias variáveis. No caso da variável que apresenta correlação com o erro ( $y_{i,t-1}$ ), empregou-se como instrumento para a regressão em diferença a segunda defasagem da gestão fiscal ( $y_{i,t-2}$ ) em nível e para regressão em nível, a diferença defasada da variável dependente ( $\Delta y_{i,t-1}$ ). Na Tabela 2, constam os principais resultados obtidos pela estimação do modelo, empregando o método de painel dinâmico, GMM-sistêmico, de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998).

Tabela 2 – Resultados das estimativas do modelo de painel dinâmico

| Variáveis                                | Coefficientes | Erros padrão |
|------------------------------------------|---------------|--------------|
| Gestão Fiscal ( $t-1$ )                  | 0,3814***     | 0,0118       |
| Gestão Fiscal ( $t-2$ )                  | 0,0446***     | 0,0110       |
| Centro-Oeste                             | -0,0122***    | 0,0030       |
| Nordeste                                 | -0,0639***    | 0,0054       |
| Norte                                    | -0,0295***    | 0,0045       |
| Sudeste                                  | -0,0152***    | 0,0025       |
| PIB <i>per capita</i>                    | 0,0000003***  | 0,0000001    |
| Despesa Orçamentária <i>per capita</i>   | 0,0000022NS   | 0,0000017    |
| Despesa com Saúde/Receita Total          | -0,1118***    | 0,0412       |
| Despesa com Educação/Receita Total       | -0,2008***    | 0,0292       |
| Transferências da União/Receita Total    | -0,3230***    | 0,0101       |
| Transferências dos Estados/Receita Total | -0,2522***    | 0,0144       |
| Alinhamento com o governo de Estado      | 0,0054***     | 0,0012       |
| Alinhamento com o governo Federal        | -0,0008NS     | 0,0013       |
| Municípios com até 20 mil habitantes     | 0,0227**      | 0,0035       |
| Municípios entre 20 e 50 mil habitantes  | -0,0004NS     | 0,0030       |
| Constante                                | 0,5238***     | 0,0191       |
| Autocorrelação de primeira ordem         | 0,000         |              |
| Autocorrelação de segunda ordem          | 0,646         |              |
| Número de instrumentos                   | 30            |              |
| Teste de Sargan                          | 0,078         |              |
| Teste de Hansen                          | 0,153         |              |

Fonte: elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Notas: i. \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; NS não significativo; ii. Estimativas do GMM sistêmico em dois estágios, com correção de amostra proposta do Windmeijer (2005) para viés nos erros padrão; iii. Foram considerados 4.896 municípios no período de 2006 a 2013; iv. Na estimativa, foram incluídas *dummies* temporais, em que o ano de 2013 foi referência. Todos os anos apresentaram coeficientes significativos e positivos; v. A região de controle foi a Sul, e o porte do município foi o grupo de municípios com mais de 50.000 habitantes; vi. Hipótese nula do teste de autocorrelação de Arellano e Bond (1991): ausência de autocorrelação de primeira e segunda ordem; vii. Hipótese nula dos testes de Sargan e Hansen: validade conjunta dos instrumentos.

Na estimação, aplicou-se o teste de autocorrelação de primeira e segunda ordem, de Arellano e Bond (1991), rejeitando a hipótese nula de ausência de autocorrelação de primeira ordem, porém não rejeita a hipótese de ausência de autocorrelação de segunda ordem, conforme desejado. A utilização de instrumentos também requer a realização de testes para verificar sua validade, de modo que eles satisfaçam as condições de momento – não sejam correlacionados com o termo de erro. De acordo com os testes de Sargan e Hansen, não se rejeita a hipótese nula de validade conjunta das condições de momento, indicando que os instrumentos usados são apropriados.

Conforme Tabela 2, do ponto de vista estatístico, a maioria das variáveis explicativas inseridas no modelo se mostraram significantes e, considerando os testes que sinalizam propriedades desejáveis tanto para os resíduos quanto para os instrumentos, os resultados indicam que a especificação é adequada para explicar a influência das características regionais e de fatores inerentes ao orçamento e políticos na gestão das receitas e despesas públicas municipais, medida pelo índice agregado de gestão fiscal.

Ao analisar o modelo considerando a variável dependente defasada, nota-se que tanto o termo autorregressivo de primeira quanto o de segunda ordem foram significativos a 1% e positivos. Neste caso, a gestão fiscal atual recebe influência positiva de dois períodos anteriores, em especial das decisões tomadas pelos gestores no ano anterior. Assim, no caso da variável com uma defasagem, pode-se inferir que um aumento de uma unidade no Índice de Gestão Fiscal atual gera um incremento de aproximadamente 0,38 no índice no ano seguinte.

Os resultados confirmam o comportamento dinâmico da gestão fiscal dos municípios, indicando que uma boa gestão fiscal passada tende a proporcionar uma melhor gestão orçamentária no futuro. Esse resultado pode ser em razão de os orçamentos municipais se repetirem ano a ano, havendo apenas uma pequena variação percentual no montante alocado às distintas áreas de governo de um período para outro. Embora existam poucos estudos na área de comportamento e gestão fiscal que considerem nas estimativas a variável dependente defasada, os achados de Covre (2016), Klein e Sakurai (2015) e Nakaguma e Bender (2006) corroboram

os resultados da presente pesquisa, ao evidenciarem um efeito positivo da gestão fiscal passada sobre a atual.

Tendo em conta os resultados das *dummies* regionais obtidos na estimação, pode-se inferir que as especificidades regionais do Centro-Oeste, Nordeste, Norte e Sudeste são distintas em relação à Região Sul, tida como referência, sendo capazes de determinar o resultado da gestão fiscal. Considerando que os coeficientes das *dummies* regionais foram significativos e negativos bem como o fato de que a região Sul foi mantida como base, ao pertencer a qualquer uma das outras regiões, fica reduzido o resultado fiscal dos municípios em gerir as suas receitas e despesas públicas.

A Tabela 2 mostra que os municípios pertencentes às regiões Nordeste e Norte apresentaram situação fiscal pior, tendo em vista terem apresentado coeficientes negativos nos valores de 0,063 e 0,029, respectivamente, em comparação aos municípios do Sul. Nas regiões Centro-Oeste e Sudeste, o resultado fiscal dos municípios também foi inferior aos resultados da Região Sul, porém com coeficientes negativos de 0,012 e 0,015, respectivamente. Os achados da presente pesquisa reforçam os resultados de gestão fiscal encontrados para os municípios das distintas regiões, visto que, em média, os municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste apresentaram melhores índices de gestão fiscal do que os municípios pertencentes às regiões Nordeste e Norte.

Os resultados mostram que os condicionantes regionais, peculiares de cada região, são passíveis de influenciar nos resultados gerados pelos governos municipais, em particular os relacionados à gestão dos recursos públicos. Com base no exposto, confirma-se a ideia de que as instituições públicas, ao serem resultantes da estrutura econômica e social (BRESSER-PEREIRA, 2004), recebem interferência das características ambientais em que estão inseridas, impactando na gestão das finanças públicas municipais, conforme se pode constatar pelas estimativas obtidas neste estudo.

Ademais, Mendes (2015) argumenta que as questões regionais (dimensão territorial – ideia de região ou território homogêneos e heterogêneos), apesar de não serem tratadas adequadamente pelo sistema federativo brasileiro, podem explicar os padrões de resultados das decisões governamentais pela diferença tanto no nível quanto no dispên-

dio necessário na execução de ações públicas em contextos socioeconômicos heterogêneos. O autor ainda acrescenta que o gasto, a quantidade e a espécie de bens e serviços ofertados estão fortemente ligados à dimensão, estrutura e especificidades sociais e econômicas da demanda da sociedade.

A variável Produto Interno Bruto em relação à população dos municípios, que representa uma *proxy* para riqueza, apresentou coeficiente positivo e significativo a 1%, confirmando a expectativa de que os municípios com maior nível de riqueza tendem a ter melhor situação fiscal. Pelo coeficiente do PIB *per capita*, pode-se inferir que um aumento da renda dos municípios, em termos de PIB, melhora os resultados da gestão das receitas e despesas públicas. Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) e Nakaguma e Bender (2006), em pesquisa de finalidade similar, identificaram relação positiva e significativa entre o PIB e o comportamento fiscal de municípios e estados, respectivamente.

A despesa orçamentária que engloba os gastos relacionados à manutenção da máquina pública (despesas correntes) e aqueles destinados à aquisição de bens de capital (despesas de capital) não se mostrou significativa para explicar a variação na gestão fiscal entre os municípios da amostra. Os resultados desta pesquisa apontam que a variação entre os municípios das despesas públicas agregadas por habitante não é fator determinante da gestão fiscal dos recursos públicos.

Ao analisar as despesas com saúde e educação, percebe-se efeito significativo e negativo sobre a gestão fiscal. Os resultados indicam que um aumento na relação entre os dispêndios em saúde e educação e a receita total gera uma piora no resultado fiscal, tendo em vista que foram identificados coeficientes negativos de 0,11 e 0,20, respectivamente.

Quanto à variável que representa a dependência de recursos da União – relação entre receita de transferências do governo federal e receita total – o resultado do modelo sugere um impacto negativo e significativo a 1%. Efeito similar foi encontrado para participação das transferências dos estados na receita total. Tais achados conduzem à ideia de que quanto maior a dependência dos municípios em termos de repasses de recursos das administrações superiores para níveis inferiores de governo, pior tende a ser a situação fiscal destes entes públicos.

No que diz respeito às transferências intergovernamentais, Tanzi (1995) menciona que, com o pro-

cesso de descentralização fiscal, a transferência de recursos entre os distintos níveis de governo pode fazer com que os níveis inferiores tenham estímulo para reduzir o esforço de arrecadação de receita de natureza própria, podendo agravar a situação fiscal das esferas de governo. Diante do exposto, considerando os efeitos dos coeficientes destas variáveis no modelo estimado, se a afirmação de Tanzi (1995) se confirmar na prática, a deterioração da situação fiscal pode estar associada, entre outros fatores, à maior dependência de recursos do governo federal e estaduais por parte dos municípios e à baixa capacidade de arrecadação própria.

As variáveis políticas, inseridas no modelo estimado nesta pesquisa, foram representadas pelas *dummies* de alinhamento partidário com o governo estadual e governo federal. O coeficiente da primeira variável foi positivo e significativo estatisticamente, indicando que os governos municipais coligados com os governadores apresentam melhor situação fiscal. No entanto, a segunda variável não exibiu parâmetro significativo, sugerindo que o alinhamento partidário dos prefeitos com o governo federal não é um condicionante da gestão fiscal. Covre (2016), em seu estudo, encontra evidência de que em municípios, cujos prefeitos são coligados com o governador e presidente, as suas contas públicas são mais equilibradas.

Portanto, considerando a realidade de muitas prefeituras municipais, principalmente os municípios menores, o resultado encontrado para essas variáveis faz sentido, na medida que os prefeitos alinhados com o governo estadual tendem a apresentar mais equilíbrio nas suas finanças, repercutindo-se em melhores indicadores fiscais. Por outro lado, é indiferente o fato de o gestor municipal ser coligado com o governo central. Esse cenário pode ser explicado pela maior facilidade de o prefeito estabelecer uma ligação direta com o governo do estado do que com a administração federal e, conseqüentemente, ter mais acesso a recursos para financiar as suas despesas.

Quanto ao porte populacional, foram considerados na modelagem, municípios com até 20 mil habitantes, entre 20 e 50 mil habitantes e com mais de 50 mil pessoas, cuja categoria base foi o grupo de municípios mais populosos. O coeficiente estimado para os municípios com menor porte foi significativo e positivo, indicando que a gestão fiscal dos municípios deste grupo é melhor em com-

paração com a categoria formada por municípios maiores. Este resultado pode estar relacionado ao fato de os municípios menores, apesar de apresentarem capacidade de gestão profissional pior, como são fortemente dependentes de repasses de transferências, não têm tanta margem de discricionariedade. Então, o cumprimento da LRF por parte desses municípios tende a ser maior, em virtude de sua baixa margem de discricionariedade, ficando, muitas das vezes, restritos aos recursos repassados pelo governo federal. Por outro lado, o parâmetro dos municípios na faixa populacional de 20 a 50 mil pessoas não foi significativo para explicar o comportamento fiscal, sinalizando a ideia de que a gestão orçamentária das receitas e despesas é similar àquela dos municípios com mais de 50.000 habitantes.

Portanto, considerando a ideia de que as especificidades regionais tendem a interferir nas instituições, especialmente nos resultados das ações dos governos municipais, conforme salientam Bresser-Pereira (2004), Quintela (2011) e Mendes (2015), pelas evidências apresentadas, confirma-se que as diferenças existentes entre as regiões do Brasil são fatores relevantes e condicionantes do comportamento fiscal dos municípios ao longo dos anos.

## 5 CONCLUSÕES

Nos últimos anos, em especial a partir de 2000, tem sido significativo o número de estudos que buscam analisar o comportamento fiscal dos estados e municípios brasileiros e seus determinantes. No entanto, entre as pesquisas identificadas sobre os entes subnacionais, não foram encontradas evidências significativas de como as diferenças regionais podem interferir na situação fiscal dos municípios. Pautada na ideia de que os resultados das decisões associadas às receitas e despesas dos governos podem sofrer influência das características regionais no que diz respeito às condições geográficas, climáticas, demográfica, social e institucional, propôs-se, nesta pesquisa, identificar se as diferenças existentes entre as regiões brasileiras determinam o nível de gestão fiscal.

Pela estimação do modelo de dados em painel dinâmico, comprova-se que as diferenças existentes entre as regiões são capazes de determinar o resultado das ações dos governos municipais no que diz respeito à gestão dos recursos públicos.

Portanto, os resultados obtidos, neste estudo, não permitem a rejeição da hipótese de que a situação fiscal dos municípios brasileiros recebe interferência das diferenças inter-regionais no que se refere à capacidade técnica de gestão e às condições socioeconômicas, institucionais e regionais. Existem evidências de que os municípios das regiões Nordeste, Norte, Sudeste e Centro-Oeste tendem a ter situação fiscal inferior aos da Região Sul.

Em relação às demais variáveis que explicam a gestão fiscal, constata-se que o nível de atividade econômica influencia positivamente na situação fiscal dos entes públicos. Por outro lado, a dependência de recursos da União e Estados por parte dos municípios e a parcela de recursos destinada às áreas de saúde e educação contribuem negativamente para explicar o comportamento fiscal dos municípios ao longo do tempo. Portanto, desprende-se que, além das características regionais, os fatores relacionados à própria composição orçamentária também são relevantes na determinação da situação fiscal.

Comprovado o efeito das características regionais no comportamento fiscal, faz-se necessária a busca de medidas para minimizar as disparidades existentes no País, de modo que haja uma melhoria na gestão tanto das receitas quanto das despesas públicas, sobretudo daquelas regiões cujos resultados fiscais deixam a desejar. Portanto, os órgãos públicos das diferentes regiões devem buscar aprimorar sua capacidade técnica – equipamentos, recursos humanos mais especializados – para poderem aperfeiçoar o processo orçamentário e alcançar resultados fiscais mais satisfatórios, não apenas em termos quantitativos, mas também qualitativos.

As conclusões apontam para a necessidade de reformas adicionais no âmbito do Estado no que se refere à gestão tanto das receitas quanto das despesas públicas. Estas reformas incluem uma maior autonomia decisória na aplicação dos recursos próprios e provenientes de transferências, melhora nas habilidades burocráticas e profissionais dos servidores públicos, principalmente as relacionadas às competências para formular, gerenciar, implementar e monitorar as políticas governamentais e normas fiscais mais condizentes com as realidades municipais.

Como principal limitação do estudo, mencionou-se o fato de nesta pesquisa não ter sido relacionada a gestão fiscal à provisão de bens e serviços pú-

blicos. Diante disso, um município, ao apresentar uma situação fiscal excelente, não necessariamente implica que a gestão dos seus recursos, em termos de alocação de gastos nas distintas áreas, de resultados das políticas públicas, tenha sido eficiente, de modo a atender as necessidades da sociedade. Outra limitação da pesquisa diz respeito ao curto período da análise das características regionais na determinação da situação fiscal dos municípios brasileiros, oito anos apenas.

Portanto, para trabalhos futuros, sugere-se considerar na análise da gestão fiscal a estimação de um modelo para grupos de municípios, considerando diferentes portes populacionais bem como a inclusão de novas variáveis relacionadas ao nível de instrução da população, desigualdade de renda, quantidade de leitos hospitalares e de matrículas na rede pública de ensino de cada município para verificar se os resultados sofrem alterações.

## REFERÊNCIAS

- ARELLANO, M.; BOND, S. Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and an application to employment equations. **Review of Economic Studies**, v. 58, n. 2, p. 277-297, 1991.
- ARELLANO, M.; BOVER, O. Another look at the instrumental variable estimation of error-components models. **Journal of Econometrics**, v. 68, n. 1, p. 29-51, 1995.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados - **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- \_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-145, jun. 1999.
- BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of Econometrics**, n. 87, p. 115-143, 1998.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 out. 2015.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 maio de 2000. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp101.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm). Acesso em: 08 set. 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (Orgs.). **Economia do setor público no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Elsevier, 2004.
- COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no Federalismo brasileiro**. 1995. Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.
- \_\_\_\_\_. Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem estar dos seus estados. In: PRÊMIO DO TESOURO NACIONAL, 5., 2000, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Esaf, 2000.
- COVRE, J. A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise a partir de dados em painel dinâmico espacial. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 44., 2016, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos [...]**. Foz do Iguaçu: Anpec, 2016, p. 1-19. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files\\_I/i5-94e3074a85f0d3b26377da2541e8f965.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2016/submissao/files_I/i5-94e3074a85f0d3b26377da2541e8f965.pdf). Acesso em: 20 ago. 2017.
- CRUZ, C. F. da. **Responsabilidade na gestão fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013**. 2015. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, São Paulo, 2015.
- CRUZ, C. F. da; MACEDO, M. A. da S.; SAUERBRONN, F. F. Responsabilidade fiscal de grandes municípios brasileiros: uma análise de suas características. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1.375-1.399, nov./dez. 2013.

- FGV. FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Indicadores de Preços**. Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <http://portalivre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92AF56810C57>. Acesso em: 15 dez. 2016.
- FIRJAN. FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Índice FIRJAN de Gestão Fiscal (IFGF)**. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 15 set. 2015.
- GERIGK, W.; CLEMENTE, A. Influência da LRF sobre a gestão financeira: espaço de manobra dos municípios paranaenses extremamente pequenos. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 15, n. 3, p. 513-537, maio/Jun. 2011.
- GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- GLEICH, H. **Budget institutions and fiscal performance in central and eastern European Countries**. Working Paper, n. 215. European Central Bank, 2003.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria básica**. 5. ed. Porto Alegre: Mc Graw Hill, 2011.
- HANSEN, L. P. Large sample properties of generalized method of moments estimators. **Econometrica**, v. 50, n. 4, p. 1.029-1.054, 1982.
- HANSEN, S. W.; HOULBERG, K.; PEDERSEN, L. H. Do municipal mergers improve fiscal outcomes? **Scandinavian Political Studies**, v. 37, n. 2, p. 196-114, 2014.
- HENDRICK, R. Assessing and measuring the fiscal health of local governments Focus on Chicago Suburban Municipalities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 1, p. 78-114, 2004.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Produto Interno Bruto dos Municípios**. 2016a. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=46](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46). Acesso em: 15 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. Estimativas de População. 2016b. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>. Acesso em: 20 maio 2016.
- JONES, M. P.; SANGUINETTI, P.; TOMMASI, M. Politics, institutions, and fiscal performance in a federal system: an analysis of the Argentine provinces. **Journal of Development Economics**, v. 61, p. 305-333, 2000.
- KENNEDY, S.; ROBBINS, J. The role of fiscal rules in determining fiscal performance. **Working Paper**, n. 16, Department of Finance, 2001.
- KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, v. 37, p. 21-36, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.10.008>. Acesso em: 19 ago. 2016.
- LIMA, S. C. de. **Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros**. São Paulo: USP. 2011. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade). Programa de Pós-Graduação em Controladoria e Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- LOURENÇON, C. **O orçamento municipal como elo de ligação entre o planejamento operacional e as finanças**. 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- MELO, C. A. V. de; SOUZA, S. S. de; BONFIM, W. L. de S. Federalismo e bons governos: uma análise política da gestão fiscal dos municípios. **Opinião Pública**, Campinas, v. 21, n. 3, p. 673-692, 2015. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762015000300673&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762015000300673&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 28 dez. 2017.
- MENDES, C. C. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão, n. 2.089. Brasília: Ipea, 2015.
- MENEZES, R. T. de; TONETO JÚNIOR, R. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 29, jun./dez. 2006.
- MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Public finance in theory and practice**. New York: McGraw Hill, 1980.
- NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 377-397, jul./set. 2006.
- OATES, W. E. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005.

- OTO-PERALÍAS, D.; ROMERO-ÁVILA, D.; USABIAGA, C. Does fiscal decentralization mitigate the adverse effects of corruption on public deficits? **European Journal of Political Economy**, v. 32, p. 205-231, 2013.
- QUINTELA, M. C. de A. **Gasto público social dos estados brasileiros: um estudo sob a ótica da eficiência técnica**. 2011. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2011.
- RAMOS, I. da S.; SILVA, T. L. da. Gestão Fiscal dos municípios catarinenses: uma análise descritiva dos indicadores Firjan. **Cadernos de Finanças Públicas**. Brasília, n. 15, p. 175-196, dez. 2016. Disponível em: [https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3818/1/Cadernos %20de%20 Finan%3%a7as%20P%3%bablicas%20n.%2016%20Dez%202016.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3818/1/Cadernos%20de%20Finan%3%a7as%20P%3%bablicas%20n.%2016%20Dez%202016.pdf). Acesso em: 22 out. 2017.
- REIS, A. de O. **Corrupção e Qualidade na Gestão Fiscal**. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, Viçosa, 2015.
- RIBEIRO, M. B. **Avaliação do comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros no período posterior à Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2012)**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão, n. 2.149. Brasília: Ipea, 2015.
- ROODMAN, D. How to do xtabond2: an introduction to “difference” and “system” GMM in Stata. **Working Paper**, n. 103, 2006.
- \_\_\_\_\_. How to do xtabond2: an introduction to difference and system GMM in Stata. **The Stata Journal**, v. 9, n. 1, p. 86-136, 2009.
- SANTOLIN, R.; JAYME Jr, F. G.; REIS, J. C. Lei de Responsabilidade Fiscal e implicações na despesa de pessoal e de investimento nos municípios mineiros: um estudo com dados em painel dinâmico. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 895-923, out./dez. 2009.
- SARGAN, J. D. The estimation of econometric relationships using instrumental variables. **Econometrica**, v. 26, n. 3, p. 393-415, 1958.
- SARR, B. What are the drivers of fiscal performance gaps between Anglophone and Francophone Africa? A Blinder-Oaxaca decomposition. **South African Journal of Economics**, abr. 2015.
- SCHALTEGGER, C. A.; TORGLER, B. Government accountability and fiscal discipline: a panel analysis using Swiss data. **Journal of Public Economics**, v. 91, n. 1, p. 117-140, 2007.
- SIMONASSI, A. G.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. **Desempenho fiscal e os impactos sobre as responsabilidades fiscal e social nos estados e regiões brasileiras**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Texto para Discussão, n. 1.323. Brasília: IPEA, 2008.
- SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**, n. 52, 2001.
- \_\_\_\_\_. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.
- SOUZA, S. S. de. Ambiente institucional e resultados fiscais: os diferentes impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: PRÊMIO DO TESOUREO NACIONAL, 11., 2006, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Esaf, 2006.
- STN. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. **Sistema de Finanças do Brasil (Finbra)**. 2015. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-anuais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-anuais). Acesso em: 10 out. 2015.
- TANZI, V. Fiscal federalism and decentralization: a review of some efficiency and macroeconomic aspects. **Annual World Bank Conference on Development Economics**, Washington, 1995.
- TORRES, M. D. de F. **Fundamentos de administração pública brasileira**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.
- TSE. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Estatísticas eleitorais**. 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>. Acesso em: 05 set. 2016.
- WINDMEIJER, F. A finite sample correction for the variance of linear efficient two-step GMM estimators. **Journal of Econometrics**, v. 126, n. 1, p. 25-51. 2005.

---