

ELIZETE APARECIDA DE MAGALHÃES

**GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS  
DIFERENÇAS REGIONAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2017

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Magalhães, Elizete Aparecida de, 1979-  
M188g            Gestão fiscal nos municípios brasileiros : uma análise das  
2017               diferenças regionais / Elizete Aparecida de Magalhães. – Viçosa,  
MG, 2017.  
                    x, 125f. : il. ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Leonardo Bornacki de Mattos.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.106-114.

1. Administração financeira. 2. Finanças públicas.  
3. Disparidades econômicas regionais. I. Universidade Federal  
de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa de  
Pós-graduação em Economia Aplicada. II. Título.

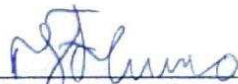
CDD 22 ed. 658.15

ELIZETE APARECIDA DE MAGALHÃES

**GESTÃO FISCAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DAS  
DIFERENÇAS REGIONAIS**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

APROVADA: 29 de maio de 2017.



Jader Fernandes Cirino



Suely de Fátima Ramos Silveira



Walner Faioni



Mirelle Cristina de Abreu Quintela



Leonardo Bornacki de Mattos  
(Orientador)

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, da sabedoria, da inteligência, do amor, da perseverança e por não me deixar desistir.

À Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e ao Departamento de Ciências Contábeis, pelo apoio durante a realização do doutorado. À Universidade Federal de Viçosa e ao Departamento de Economia Rural, pela oportunidade de realizar este trabalho.

Aos meus pais Maria e José, irmãos Donizete, Elenice, Marcos, Mateus e cunhadas, Iolanda e Paula, que me incentivaram e apoiaram em todos os momentos.

Em especial, agradecimento profundo dedico a meu esposo Vasconcelos e a meu filho Daniel, pelo carinho, amor, solidariedade e compreensão. Vasconcelos, nos momentos mais difíceis, que não foram poucos nestes quatro anos, sempre me fez acreditar que chegaria ao final desta difícil e importante etapa. Daniel, agradeço pela paciência e compreensão nos momentos de ausência e pelas suas frases animadoras durante esses anos.

Aos meus orientadores, Prof<sup>a</sup>. Marília Fernandes Maciel Gomes e Prof. Leonardo Bornacki de Mattos, pelos ensinamentos, paciência, compreensão e apoio ao longo desta caminhada.

Aos colegas, professores e servidores do Departamento de Economia Rural, pelo apoio, convivência e incentivo durante os anos de doutoramento.

Aos Professores Walmer Faroni, Suely de Fátima Ramos Silveira, Mirelle Cristina de Abreu Quintela e Jader Fernandes Cirino, pelas valiosas contribuições.

A todas as pessoas que, estando perto ou longe, contribuíram para a construção de minha trajetória durante o período do doutorado, o que me permitiu, além da formação, um amadurecimento de vida.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS .....</b>	<b>v</b>
<b>LISTA DE FIGURAS .....</b>	<b>vi</b>
<b>RESUMO .....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>ix</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Considerações iniciais .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Problema de pesquisa.....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Hipótese .....</b>	<b>9</b>
<b>1.4 Objetivos.....</b>	<b>9</b>
<i>1.4.1 Objetivo geral .....</i>	<i>9</i>
<i>1.4.2 Objetivos específicos.....</i>	<i>9</i>
<b>1.5 Organização do trabalho .....</b>	<b>9</b>
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Finanças públicas .....</b>	<b>10</b>
<b>3 FEDERALISMO .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Relação entre sistema federativo brasileiro e questão regional .....</b>	<b>17</b>
<b>4 GESTÃO FISCAL E AS DIFERENÇAS REGIONAIS NO BRASIL.....</b>	<b>22</b>
<b>4.1 A gestão fiscal.....</b>	<b>22</b>
<b>4.2 O Brasil e suas diferenças regionais .....</b>	<b>28</b>
<b>5 METODOLOGIA .....</b>	<b>33</b>
<b>5.1 Índice Firjan de gestão fiscal .....</b>	<b>33</b>
<b>5.2 Efeito das características regionais na gestão fiscal .....</b>	<b>38</b>
<b>5.3 Diferenciais inter-regionais da gestão fiscal.....</b>	<b>49</b>
<b>5.4 Base e fonte de dados.....</b>	<b>55</b>
<b>6 RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>58</b>
<b>6.1 Caracterização dos municípios.....</b>	<b>58</b>
<b>6.2 Análise descritiva da gestão fiscal.....</b>	<b>66</b>
<b>6.3 Características regionais e a situação fiscal dos municípios brasileiros.....</b>	<b>77</b>
<b>6.4 Diferencial regional de gestão fiscal.....</b>	<b>85</b>
<i>6.4.1 Regressão RIF dos quantis incondicionais para as regiões brasileiras .....</i>	<i>87</i>
<i>6.4.2 Decomposição do diferencial regional de gestão fiscal.....</i>	<i>91</i>
<b>7 CONCLUSÕES .....</b>	<b>100</b>

<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>106</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>115</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por região brasileira .....	29
Tabela 2 - Participação percentual do Produto Interno Bruto por região brasileira.....	30
Tabela 3 - Participação percentual das receitas tributárias e das transferências correntes no total de receitas correntes por região brasileira (2013) .....	32
Tabela 4 - Caracterização da amostra da pesquisa por região brasileira.....	58
Tabela 5 - Número de municípios por faixa populacional no ano de 2013 .....	59
Tabela 6 - Análise descritiva do Índice de Gestão Fiscal dos municípios .....	67
Tabela 7 - Índice de Gestão Fiscal por faixa populacional (2006 e 2013).....	70
Tabela 8 - Municípios com melhores e piores Índice de Gestão Fiscal (IGF) no ano de 2013.....	71
Tabela 9 - Resultados das estimativas do modelo de painel dinâmico .....	79
Tabela 10 - Resultados da regressão RIF para as regiões Sul e Nordeste em 2013.....	88
Tabela 11 - Diferença de gestão fiscal entre as regiões Sul e Nordeste - Efeito característica detalhado .....	96
Tabela 12 - Diferença de gestão fiscal entre as regiões Sul e Nordeste - Efeito coeficiente detalhado .....	97

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Conceitos estabelecidos para o IFGF .....	37
Figura 2 - Produto Interno Bruto per capita médio por faixa populacional em 2013 .....	60
Figura 3 - Despesa Orçamentária per capita média por faixa populacional em 2013.....	62
Figura 4 - Receita tributária per capita média por faixa populacional em 2013 .....	63
Figura 5 - Transferências Correntes intergovernamentais per capita média por faixa populacional em 2013 .....	65
Figura 6 - Índice de Gestão Fiscal dos municípios e seus subindicadores (2006 – 2013) .....	68
Figura 7 - Índice de Gestão Fiscal dos municípios do Brasil e das regiões (2006 – 2013) .....	72
Figura 8 - Classificação dos municípios com base nos critérios definidos pela Firjan...	73
Figura 9 - Quinhentos maiores IGF .....	74
Figura 10 - Quinhentos menores IGF .....	74
Figura 11 - Média do IGF e seus indicadores para os quinhentos piores e melhores municípios .....	76
Figura 12 - Situação fiscal dos municípios de cada região por quantil.....	86
Figura 13 - Diferença de gestão fiscal entre as Regiões Sul e Nordeste.....	93

## RESUMO

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, maio de 2017. **Gestão fiscal nos municípios brasileiros: uma análise das diferenças regionais.** Orientador: Leonardo Bornacki de Mattos.

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. Levando em consideração essa ideia, há a expectativa de que, além de fatores econômicos, políticos, institucionais, inerentes à composição orçamentária, as características regionais também são passíveis de determinar os resultados dos governos municipais, no que concerne à gestão das finanças públicas. Diante do exposto, objetivou-se avaliar a situação fiscal dos municípios brasileiros no que tange às diferenças regionais. Para tanto, buscou-se analisar o efeito das características regionais na determinação da situação fiscal dos municípios e as diferenças regionais de gestão fiscal e seus fatores determinantes. A investigação da relação entre a situação fiscal dos municípios e características regionais pautou-se na utilização do modelo de dados em painel dinâmico, para o período compreendido entre 2006 e 2013. Além das *dummies* regionais, foram incorporadas variáveis econômicas, orçamentárias, políticas e de porte populacional. Os resultados evidenciaram que a situação fiscal dos municípios, ao longo dos anos, apresentou uma piora, sendo que os principais impulsionadores foram os indicadores de gasto com pessoal e investimentos, componentes do Índice de Gestão Fiscal, *proxy* da situação fiscal. Pela análise de dados em painel, constatou-se que o fato de determinado município pertencer à região Nordeste, Norte, Sudeste ou Centro-Oeste tem o poder de piorar a situação fiscal em comparação com a região Sul. Assim, as evidências não permitem rejeitar a hipótese de que a heterogeneidade regional seja capaz de interferir no resultado da gestão fiscal municipal. Ademais, identificou-se que, além das características regionais, a composição orçamentária, no que diz respeito à dependência de transferências intergovernamentais dos municípios, assim como o esforço orçamentário em saúde e educação têm efeito negativo na situação fiscal. Por outro lado, a participação da receita tributária na receita orçamentária, o produto interno bruto por habitante e o alinhamento partidário com o governo do Estado contribuem para uma boa gestão das receitas e despesas governamentais. Em complemento, foi investigado se as

diferenças de gestão fiscal entre as regiões brasileiras são significativas, utilizando o método de decomposição de diferenças, que emprega a regressão quantílica incondicional. Os resultados da decomposição indicam que o maior diferencial de gestão fiscal foi encontrado entre a região Nordeste e Sul. Também foram encontradas evidências de que a magnitude das diferenças regionais varia, dependendo do nível de situação fiscal municipal, ou seja, quanto melhor a gestão fiscal do município, menor é este diferencial. A diferença de gestão fiscal entre as regiões é o somatório entre o efeito característica e o efeito coeficiente. O primeiro trata das diferenças nas características municipais, apresentando maior contribuição para municípios com melhor situação fiscal, e o segundo, que representa as diferenças nas recompensas a essas características, teve maior importância para cidades com pior situação fiscal. Quanto às variáveis mais relevantes na elucidação das diferenças regionais, no caso do efeito característica, destacam-se o esforço orçamentário em educação e a dependência das transferências da União, que contribuem para agravar as diferenças regionais e o impacto da dependência das transferências dos Estados por parte dos municípios no sentido de atenuá-las. Em se tratando do efeito coeficiente, foram encontradas evidências de que os recursos originários de repasses dos governos federal e estadual contribuem para explicar o diferencial da situação fiscal. 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.

## ABSTRACT

MAGALHÃES, Elizete Aparecida de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, May, 2017. **Fiscal management in Brazilian municipalities: an analysis of regional differences**. Adviser: Leonardo Bornacki de Mattos.

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. Considering this idea, it is expected that, in addition to economic, political and institutional factors, inherent in the budget composition, regional characteristics are also capable to determine the results of municipal governments, as regards the management of public finances. Given that scenario, the objective was to evaluate the Brazilian municipalities' fiscal situation in relation to regional differences. To do so, we sought to analyze the effect of regional characteristics in determining the fiscal situation of municipalities and the regional differences in fiscal management and its determinants. The investigation of the relationship between the fiscal situation of the municipalities and regional characteristics was based on the use of dynamic panel data model, for the period of 2006-2013. In addition to the regional dummies, economic, budgetary, political and population variables were incorporated. The results showed that the fiscal situation of the municipalities, over the years, has deteriorated, and the main drivers were the personnel and investment expenditure indicators, components of Fiscal Management Index, proxy of fiscal situation. Based on panel data analysis, it was concluded that the fact that a certain municipality belonging to Northeast, North, Southeast or Central-West region has the power of deteriorating the fiscal situation compared to the South. Thus, evidences do not allow rejecting the hypothesis that regional heterogeneity can interfere the result of municipal fiscal management. Moreover, it identified that, in addition to the regional characteristics, the budgetary composition, related to the dependence of intergovernmental transfers of the municipalities, as well as the budgetary effort in health and education, has negative effect on fiscal situation. On the other hand, the participation of tax revenue in the budget revenue, the Gross Domestic Product per capita and the party alignment with the State government contribute to a good management of government revenues and expenditures. In addition, it was investigated if differences of fiscal

management among Brazilian regions are significant, using the method of decomposition of differences that uses the unconditional quantile regression. The results of decomposition indicate that the greatest differential of fiscal management was found between the Northeast and the South. Evidence has also been found that the magnitude of regional differences varies, depending on the level of municipal fiscal situation, that is, the better the fiscal management of the municipality, the lower this differential is. The difference in fiscal management among regions is the sum of the characteristic effect and the coefficient effect. The first one deals with the differences in the municipal characteristics, showing greater contribution to municipalities with better fiscal situation, and the second one, which represents the differences in the rewards to these characteristics, was more important to cities with worse fiscal situation. Concerning to the most relevant variables to elucidate the regional differences, in the case of the characteristic effect, the budgetary effort in education and the dependence on the Union transfers, which contribute to aggravate the regional differences and the impact of the dependence of the states' transfers by the municipalities in order to attenuate them. In relation to the coefficient effect, it was found evidence that the resources from federal and state government transfers contribute to explain the differential of the fiscal situation. 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.

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Considerações iniciais

O Federalismo brasileiro pode ser considerado como uma instituição que foi reformulada após a redemocratização (SOUZA, 2001), legitimada pela Constituição Federal de 1988. Com as novas regras constitucionais, as principais mudanças dizem respeito ao processo de autonomia e definição de atribuições municipais. Neste sentido, o papel dos entes municipais na oferta de bens e serviços públicos foi ampliado, preenchendo a lacuna deixada pelo governo central.

A descentralização fiscal, ocorrida a partir da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), caracteriza-se pela maior participação dos governos subnacionais no que diz respeito ao financiamento e aos gastos públicos. A ideia da descentralização fiscal, conforme Guedes e Gasparini (2007) e Souza (2001), está associada a uma maior autonomia dos governos estaduais e municipais nas decisões, não somente sobre gastos, mas também nas decisões relacionadas à arrecadação, implicando maior responsabilidade na prestação de serviços à população. Neste processo, Arretche (1999) chama a atenção para o fato de a descentralização envolver a reforma de um país de notável dimensão, caracterizado por fortes diferenças estruturais, reveladas nos aspectos econômicos, políticos, sociais e de capacidade institucional dos governos subnacionais. No que tange à capacidade institucional, a referida autora afirma que, no Brasil, pode-se considerar que há um significativo número de cidades que têm poucas condições de gerir suas políticas públicas e recursos públicos, em decorrência da falta de corpo técnico capacitado.

A administração pública, durante anos, vem sendo marcada por exemplos de má gestão e irresponsabilidade com o trato dos recursos advindos da sociedade. Portanto, o reflexo do uso irresponsável dos recursos é o descontrole das finanças governamentais, agravando o endividamento público e, conseqüentemente, a situação financeira do ente, o que pode comprometer, a curto e médio prazos, a realização de ações e atividades essenciais à promoção de uma melhor qualidade de vida social.

Pela necessidade de reverter o *déficit* orçamentário, controlar a dívida e o nível do gasto público, o Brasil, 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). O principal propósito da LRF foi estabelecer regras de finanças públicas para as três esferas de governo, focadas para

uma gestão fiscal responsável, definida como ação planejada e transparente do ente governamental, de maneira a evitar riscos e reparar desvios que possam prejudicar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas (BRASIL, 2000).

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. Diante do exposto, a gestão fiscal pode ser entendida como a 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). Pela possibilidade de alteração de regras estabelecidas pela LRF por meio da maioria simples no Congresso Nacional/Assembleias Legislativas, essas regras podem ser classificadas como fracas, o que pode ter contribuído para o não cumprimento do seu objetivo - equilíbrio das receitas e despesas.

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 fundamentadas 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\$ 12 mil e R\$ 17 mil, respectivamente, enquanto o PIB das demais regiões variou entre R\$ 30 mil (Região Sul) e R\$ 34 mil (Região Sudeste). Neste sentido, Arretche (2010) reforça que o crescimento

econômico se concentra nas regiões Sul e Sudeste, impactando na variação da arrecadação dos municípios.

Ao analisar o nível de desenvolvimento das distintas regiões pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), percebe-se mais heterogeneidade no território nacional. Com base nos dados de 2010 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2016), pôde-se perceber que as regiões Norte e Nordeste apresentaram IDH global de 0,66 e 0,68, respectivamente, inferior à média nacional (0,72) e ao índice da Região Sul, que foi de 0,76.

Além de diferenças regionais no que se refere às condições socioeconômicas, 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* dos municípios das regiões, no ano de 2013, percebe-se que as regiões Norte e Nordeste apresentam uma arrecadação 1,9 e 3,02 vezes menor do que a da Região Sudeste, 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 da Região Sul em torno de 42% (STN, 2015). No entanto, isso não implica melhores resultados fiscais, uma vez que estas regiões apresentam condições inferiores de financiar seus gastos em relação às demais regiões do país.

De acordo com Mendes (2015), essa média de gasto público distinta entre as regiões denota uma deficiência do sistema federativo-territorial na execução da peça orçamentária em ambiente de forte heterogeneidade social e regional. O autor acrescenta que os municípios do Norte e Nordeste, de modo geral, dispõem de menor quantidade de recurso, fazendo com que suas despesas orçamentárias sejam abaixo das executadas nas outras regiões, mesmo sofrendo de sérios problemas sociais e apresentando precárias condições administrativas de infraestrutura.

Em complemento, o referido autor argumenta que, em decorrência das restrições administrativas, orçamentárias e técnicas, dificultando a oferta de bens e serviços públicos, assim como da maior necessidade social, os preços destes serviços, medidos, conforme Musgrave e Musgrave (1980), pelo imposto relativo pago pelo cidadão, tendem a ser maiores em regiões com piores níveis de desenvolvimento.

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, que considera subindicadores 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. Naquele ano, considerando a escala de desempenho do índice, apenas 15,7% das cidades brasileiras tiveram boa (15,4%) e excelente (0,3%) gestão fiscal, ao passo que 33,6% e 50,6% foram avaliadas com gestão fiscal crítica e em dificuldade, respectivamente, de um total de 5.243 municípios (FIRJAN, 2015).

Ainda sobre a situação fiscal, em 2013, constata-se que os 500 municípios com melhores IGF estão concentrados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, representando 86,6% (433) deste total. Por outro lado, ao analisar as 500 cidades com piores IGFs, percebe-se que 78% (390) delas estão na 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).

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). Neste sentido, 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.

Com base no cenário apresentado, constata-se que, apesar de os entes públicos se pautarem em legislação fiscal única, as diferenças em termos de características regionais podem levar a resultados fiscais distintos. Neste sentido, Quintela (2011) ressalta a importância de se considerar a tradição política, social, econômica, bem como administrativa quando se pretende implementar leis e políticas gerais em um país altamente desigual. Assim, mesmo que a forma de administrar as instituições públicas receba influência de diferentes fatores, destacando-se as características regionais e institucionais específicas, é necessário buscar meios de aperfeiçoar as capacidades de gestão dos recursos públicos.

## 1.2 Problema de pesquisa

O Brasil, pela sua extensão territorial, é um país marcado por especificidades dentro e entre suas regiões, tanto em termos de distribuição da população, como de natureza econômica, social, política e institucional (QUINTELA, 2011; SOUZA, 2001), que podem suscitar diferenças regionais na gestão fiscal dos recursos públicos (CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; SOUZA, 2006). Portanto, este estudo visa a responder ao seguinte questionamento: como as diferenças regionais influenciam na situação fiscal dos municípios brasileiros? Neste contexto, o efeito da heterogeneidade regional na gestão fiscal é medido de duas formas: a primeira consiste em analisar a influência das características regionais sobre a gestão fiscal das cidades brasileiras, no período de 2006 a 2013; a segunda analisa se as diferenças regionais de gestão fiscal são significativas e o quanto da diferença pode ser atribuída à variação nas características municipais e que parte decorre da questão regional.

Embora a Lei de Responsabilidade Fiscal que rege a gestão fiscal tenha sido promulgada em 2000, os municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes somente foram obrigados a atender todas as exigências deste dispositivo legal, inclusive a elaboração de todos os relatórios previstos, a partir do sexto exercício subsequente ao ano de sua publicação. Portanto, para inquirir sobre o efeito das características regionais na situação fiscal, o período de análise foi de 2006 a 2013, o que se justifica pelo fato de, no ano 2006, os municípios, independentemente da sua faixa populacional, terem passado a observar em sua totalidade as regras da referida Lei.

A busca por uma boa gestão dos recursos públicos, independentemente do nível de governo, do porte e localidade do ente subnacional, é relevante à medida que estes recursos são financiados pelo contribuinte e, por suas características, são escassos para atender as demandas sociais. Portanto, as receitas arrecadadas precisam ser iguais ou superiores às necessidades de gastos, para que não haja desequilíbrios nas contas públicas. Neste sentido, uma situação de descontrole das finanças pode gerar maiores ônus ao contribuinte, em razão de cortes de gastos em áreas específicas, como saúde e educação, diminuindo, assim, a oferta destes serviços e/ou o aumento da carga tributária, o que implicaria redução de consumo por parte dos indivíduos, levando a uma perda de bem-estar e, conseqüentemente, à redução do crescimento econômico.

No que tange à gestão fiscal, nas duas últimas décadas, alguns estudos têm procurado explorá-la. Entre os estudos internacionais, podem ser mencionados o de Jones, Sanguinetti e Tommasi (2000), que exploraram o efeito de fatores políticos e

institucionais nos resultados fiscais das províncias argentinas; de Kennedy e Robbins (2001), que investigaram o poder de determinação de regras fiscais<sup>1</sup> no desempenho fiscal de países industrializados; de Gleich (2003), cujo objetivo foi explorar a associação entre as regras que regem o processo orçamentário e a disciplina fiscal de países da Europa Central e Oriental; de Hendrick (2004), que procurou medir a situação fiscal de municípios na região metropolitana de Chicago, considerando as variáveis de receita, despesa e equilíbrio fiscal; e de Sarr (2015), que 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 analisaram a relação entre responsabilidade fiscal e social dos estados brasileiros, tendo encontrado 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) investigaram as características que explicam a responsabilidade fiscal, medida pelo subíndice de responsabilidade fiscal proposto pela Confederação Nacional dos Municípios, dos maiores municípios brasileiros. Os resultados indicaram que a responsabilidade fiscal tem uma relação positiva com o nível econômico e autonomia financeira e negativa com a taxa de endividamento dos municípios. Cruz (2015) examinou a relação entre os indicadores de cumprimento de limites e metas e a gestão fiscal responsável, pautada nos pilares da LRF, denominados planejamento, controle e transparência para municípios, constatando que o planejamento apresentou relação positiva com o resultado 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.

Outros estudos têm procurado contribuir com a literatura avaliando a gestão fiscal. Ribeiro (2015) analisou o comportamento fiscal dos estados brasileiros, medido pelas principais categorias de receitas e despesas, no período posterior à edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (2002-2012), revelando que os efeitos mais relevantes da LRF

---

<sup>1</sup> Regras fiscais são normas destinadas a restringir os gastos ou *déficits* públicos dos diferentes níveis de governo (SOUZA, 2006).

sobre o comportamento fiscal dos estados foram percebidos no início da implementação das novas regras impostas pela referida Lei. 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. O autor concluiu que as condições socioeconômicas e o ciclo político tendem a contribuir para a melhoria do nível de gestão fiscal dos municípios. Covre (2016) investigou a relação entre ciclos políticos orçamentários e a situação fiscal dos municípios brasileiros, encontrando evidências de melhoras nos indicadores fiscais em anos eleitorais.

Tendo como referência os trabalhos identificados na literatura, constata-se que 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 estudos 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.

Apesar da existência de diversos trabalhos tratando do comportamento fiscal dos entes subnacionais, ainda são incipientes as discussões sobre a determinação das características regionais na gestão das receitas e despesas públicas. Nesta perspectiva, Carvalho, Oliveira e Carvalho (2007) afirmam que pesquisas tratando do efeito das diferenças inter-regionais, em especial, econômicas, sobre as diferenças de arrecadação e gastos inter-regionais são relativamente escassas. Conforme defendido por Araujo e Loureiro (2005), a avaliação da gestão fiscal, pelo seu caráter pluridimensional, pode depender de diversos fatores, que vão além dos estabelecidos pelas normas legais.

Neste sentido, Souza (2006) enfatiza que os condicionantes do comportamento fiscal das esferas de governo são resultantes de incentivos decorrentes de diferentes categorias de instituições, destacando-se que a previsão e a fixação da composição bem como da magnitude de receitas e despesas dos governos estaduais retratam os estímulos gerados não apenas pelas instituições orçamentárias, mas também pela economia regional. Assim, o autor argumenta que, pelas diferenças de renda e, por conseguinte, pela capacidade contributiva, a heterogeneidade entre as regiões do país pode ser responsável por distintos níveis de resultado fiscal. Corroborando esse raciocínio, Simonassi e Cândido Junior (2008) destacam a relevância das disparidades sociais, políticas e econômicas existentes entre as regiões do país na determinação do desempenho fiscal dos

entes subnacionais, apontando a necessidade de fazer até mesmo uma análise da responsabilidade fiscal desagregada por região.

No Brasil, a definição do modelo de federalismo vigente contribuiu para desequilíbrios entre atribuições e financiamento dos entes públicos, tendo em vista que, segundo Mendes (2013), o arranjo federativo não considera as questões regionais (território), enfocadas pela economia regional. Os governos municipais, com a Constituição Federal de 1988, passaram a ter certa autonomia para planejar, controlar, arrecadar e gastar os recursos públicos. No entanto, essa relativa autonomia conquistada pelas esferas subnacionais, no processo de descentralização, pode ser capaz de influenciar nos resultados da gestão dos entes públicos, uma vez que os municípios tendem a apresentar distintas capacidades de gestão. Ademais, Mendes (2013) comenta que a economia regional segrega o território em várias escalas regionais sem levar em conta os atores públicos e as instituições responsáveis pela execução das políticas públicas. Assim, as normas, definidas pela Constituição Federal no que diz respeito ao processo de descentralização, visam a igualar as responsabilidades dos entes federativos, mas sem considerar adequadamente a heterogeneidade territorial existente no país.

Diante do exposto, acredita-se que, em nível municipal, diante das diferenças regionais e institucionais, analisar a gestão fiscal permite conhecer o comportamento tanto em termos de capacidade de financiar suas políticas públicas, quanto de gerir estes recursos. Tendo como respaldo a análise da gestão fiscal dos municípios brasileiros, será possível identificar os fatores municipais que mais contribuem para as diferenças regionais na situação fiscal, servindo de base para a melhoria das práticas de gestão dos recursos públicos.

Neste sentido, a proposta contribui ao avançar na discussão a respeito da influência das especificidades regionais sobre a situação fiscal, considerando a análise de possíveis diferenças de gestão fiscal entre as regiões brasileiras, buscando identificar a parcela atribuída à variação das características municipais no que se refere às condições econômicas e orçamentárias e o quanto resulta de efeito relacionado a questões regionais.

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. Os resultados poderão ser utilizados para discutir a viabilidade de um país como o Brasil, marcado por fortes heterogeneidades em seu território, pautar-se em uma legislação homogênea no que tange à gestão das receitas e despesas públicas, bem como auxiliar no debate sobre a necessidade de desenvolver

políticas voltadas para o aperfeiçoamento da capacidade de gestão das unidades federativas.

### **1.3 Hipótese**

A gestão fiscal dos municípios brasileiros é influenciada pela heterogeneidade regional em termos de condições econômicas, sociais, políticas e institucionais existentes no território brasileiro.

### **1.4 Objetivos**

#### *1.4.1 Objetivo geral*

Analisar em que medida as diferenças regionais afetam a situação fiscal dos municípios brasileiros.

#### *1.4.2 Objetivos específicos*

1. Analisar o comportamento do índice de gestão fiscal entre as regiões brasileiras no período de 2006 a 2013;
2. Identificar o efeito das diferenças regionais na determinação da situação fiscal dos municípios brasileiros, ao longo do período considerado; e
3. Verificar como as características econômicas, orçamentárias e políticas dos municípios brasileiros explicam as disparidades regionais de gestão fiscal.

### **1.5 Organização do trabalho**

Este estudo é composto por seis capítulos, além desta parte introdutória. O capítulo 2 apresenta o referencial teórico, o qual aborda a respeito das finanças públicas e a Nova Economia Institucional. O Capítulo 3 apresenta os aspectos relacionados ao Federalismo e as questões regionais. O Capítulo 4 descreve os conceitos referentes à gestão fiscal, seus fatores determinantes e as diferenças regionais existentes no Brasil. O Capítulo 5 apresenta o índice de gestão fiscal utilizado, a metodologia e a fonte dos dados. Os Capítulos 6 e 7 apresentam as discussões dos resultados e as conclusões do estudo.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo visa a apresentar o papel do Estado na economia e como os agentes públicos e as características relacionadas ao ambiente em que as instituições estão inseridas podem interferir nos resultados das decisões governamentais.

### 2.1 Finanças públicas

O conceito de finanças públicas tem relação com a teoria clássica, que se baseava na ideia de que o Estado deveria ser reduzido em poucas, mas importantes funções, assegurando a execução de funções primordiais. Tal redução tem como premissa o fato de acreditar que os mecanismos de mercados são mais eficientes na alocação de recursos do que o planejamento estatal (FERREIRA JÚNIOR, 2006). Os princípios clássicos, quanto às funções que o governo deveria desempenhar na economia, conforme Silva (1998), podem ser resumidos nos seguintes aspectos: o Estado deve se restringir ao mínimo necessário no desempenho de funções que justificam sua existência; a manutenção das funções típicas dos estados deve ser com base na elaboração de um orçamento equilibrado; e as receitas devem se originar de preferência dos tributos sobre consumo.

Especialmente a partir do século XX, um enfoque diferente foi apresentado para as Finanças Públicas. Keynes recomendava ações do Estado que intervissem na economia para amenizar as flutuações da atividade econômica, além de atribuir um importante papel de estabilização econômica à política fiscal (KEYNES, 1982). Ferreira Júnior (2006) comenta que, em situação de crise econômica, o Estado deveria atuar sobre a oferta de moeda, taxas de juros, investir para manter o pleno emprego, elevar os gastos em obras públicas e em áreas de interesse coletivo como saúde e educação.

Diante do exposto, pode-se dizer que o governo exerce influência na atividade econômica, não apenas pela atividade orçamentária, de arrecadar e gastar, mas também na condução da política monetária, administração de empresas estatais, política de controle de preços, entre outras. Musgrave e Musgrave (1980) argumentam que não obstante o gasto do governo, independentemente da esfera, afetar a economia, podem ser ressaltados alguns objetivos ou funções que caracterizam as medidas fiscais. A primeira função é a alocativa, que tenta garantir uma oferta eficiente de bens públicos para a sociedade, além de tratar da forma como os recursos do setor público são divididos. A segunda distributiva, que visa a gerar ajustes na distribuição de renda. Por fim, a terceira

função, denominada estabilizadora, que, como o próprio nome sugere, consiste no uso de política orçamentária, objetivando a estabilização econômica. Neste sentido, a política fiscal do governo envolve medidas de arrecadação de receitas e execução de gastos, com o objetivo de desempenhar as mencionadas funções.

Na função alocativa, Giambiagi e Além (2008) e Musgrave e Musgrave (1980) argumentam que como os bens públicos são distintos dos bens privados, eles não podem ser providos de maneira compatível com as necessidades da sociedade por meio do sistema de mercado. Em se tratando dos benefícios acessíveis a todos os consumidores, não se justifica o pagamento pelos consumidores aos abastecedores desses bens. Neste entendimento, não se fala em vínculo entre consumidores e produtores, havendo necessidade da intervenção do governo para fornecer os bens públicos.

Na ausência de política de governo com o propósito de estabilizar a economia, ela tende a passar por períodos de desemprego e inflação. Assim, Musgrave e Musgrave (1980) ressaltam a importância da atuação do setor público na economia por meio de políticas, sejam fiscais ou monetárias, adequadas e eficientes. Um instrumento da função de estabilização é o orçamento do governo, por intermédio de alterações tanto nas receitas quanto nas despesas públicas (FERREIRA JÚNIOR, 2006). Nesta linha, Musgrave e Musgrave (1980) ressaltam que podem ser adotadas medidas como alteração de leis tributárias, aumentando ou reduzindo alíquotas de impostos, bem como alteração no nível de gastos do governo.

Conforme explicam Giambiagi e Além (2008) e Quintela (2011, p. 3), competiria ao setor governamental intervir para corrigir as falhas de mercado (bens públicos, externalidades, monopólios naturais etc.), “que o setor privado não consegue sanar a contento, pois, no mundo real, mercados perfeitamente competitivos não existem, havendo falhas capazes de justificarem a intervenção do governo”.

Além das falhas de mercado, existem também as chamadas “falhas de governo”, que podem ocorrer quando os recursos não são empregados como deveriam. Neste sentido, Luque e Silva (2004) argumentam que as “falhas de governo”, de modo geral, relacionam problemas gerenciais ao mau desempenho do setor público. Tais autores, ao se referenciar no trabalho de Stiglitz (1988), destacam como motivos para a existência de falhas de Estado em alcançar seus propósitos, a informação limitada, controle restrito a respeito da resposta da iniciativa privada à ação do governo, restrições no processo político e reduzido controle da burocracia. Adicionalmente, pode-se incluir como “falhas de governo” a persistência de descontrole orçamentário, em que as despesas do governo são superiores às receitas.

No arcabouço teórico relacionado às áreas políticas e econômicas, há correntes adeptas de maior ou menor intervenção do Estado na econômica, para corrigir as falhas de mercados, como, por exemplo, as relacionadas a bens públicos, externalidades, informação assimétrica. Na visão de Musgrave e Musgrave (1980), o fato de existir essas falhas justifica uma intervenção estatal na economia.

No setor público, a execução do orçamento, que viabiliza a oferta de bens e serviços públicos e tem o papel de promover a estabilidade econômica, pode incorrer em descontrole das contas públicas, constituindo-se nas chamadas falhas de governo. Quando acontece essa situação, vários podem ser os motivos que levaram a determinado resultado orçamentário. Por um lado, tem-se a Teoria da Escolha Pública, que visa a explicar como os atores políticos agem no momento de tomar suas decisões. Ao considerar que os indivíduos, sejam eleitores ou políticos, são motivados por interesses próprios em detrimento do interesse coletivo, Buchanan (1995) defende a imposição de regras constitucionais e legais para orientar as decisões de gastos dos governos, de modo que não ultrapassem as receitas geradas pelos impostos, alcançando, assim, equilíbrio das contas públicas e atendendo aos interesses sociais.

Em contrapartida, para a Nova Economia Institucional, as falhas de governo dependem das instituições que representam o Estado. A Nova Economia Institucional, de acordo com Affonso (2003) e Matias-Pereira (2012), tem como objeto de estudo as instituições e o modo pelo qual elas funcionam. Sua atenção está direcionada à definição de reformas que sejam capazes de criar mercados livres e redefinir o Estado, de maneira que, pelo estabelecimento de mecanismos que incentivam a concorrência dentro e entre os governos, ele próprio se torne eficiente. O primeiro autor atribui ao Estado o papel de estruturador do mercado, cabendo a ele criar regras, incentivos seletivos e instigar a criação de instituições.

Conforme salienta Bresser-Pereira (2004), entre as instituições, pode-se entender que a principal instituição formal é o Estado, como conjunto de instituições jurídicas com poder coercitivo sobre a sociedade ou como organização de Estado, que formula, aprova e executa políticas (instituições de curto prazo) e leis (instituições de longo prazo). Na qualidade de organização, o Estado atua sobre a sociedade por meio de suas instituições e ações públicas. Quintela (2011) ressalta que, por esta razão, as decisões tanto políticas quanto econômicas dos governos recebem interferência dos atores políticos, econômicos e sociais constituintes destas instituições. A autora ressalta que a tomada de decisão coletiva por parte dos governantes não está livre de fatores como intervenção de grupos

de interesse, corrupção e ciclos políticos, conforme considerado pela Teoria da Escolha Pública.

Bresser-Pereira (2004) ainda comenta que as instituições, por apresentarem relação direta com a estrutura econômica e social de cada sociedade e refletir os valores e crenças presentes no sistema cultural, podem ser consideradas sistemas complexos, uma vez que sua autenticidade e efetividade dependem tanto da maneira como são decididas quanto da sua adequação à estrutura e cultura econômica, política e social do meio em que estão inseridas. Deste modo, as ações dos agentes políticos, as estruturas econômicas e sociais podem condicionar as próprias instituições.

Com base nos argumentos do referido autor, associado à visão de Souza (2001), pode-se entender que as especificidades regionais de natureza econômica, social e demográfica podem influenciar de forma distinta as instituições, fazendo com que os resultados das decisões dos agentes públicos sejam diferenciados de um ente público para outro.

### 3 FEDERALISMO

Este capítulo trata do Federalismo com o objetivo de auxiliar na compreensão das atribuições dos entes subnacionais, segundo o processo de descentralização das funções de governo, bem como entender como esse processo pode afetar os resultados dos governos municipais. As pesquisas que tratam da gestão fiscal, enfatizando os entes subnacionais, em geral, abordam a temática Federalismo, de modo a entender as relações e a autonomia dos entes federativos analisados (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015; CRUZ, 2015; GERIGK; CLEMENTE, 2011; GIUBERTI, 2005).

O Federalismo, conforme Musgrave e Musgrave (1980), consiste em um sistema que engloba diversos níveis com responsabilidades fiscais distribuídas entre o governo federal, estadual e municipal. A Teoria do Federalismo, de acordo com Oates (1999), se fundamenta na elaboração de normas específicas no que diz respeito às funções das diferentes esferas de governo e instrumentos fiscais necessários ao alcance dessas atribuições.

De acordo com Cameron e Falleti (2005) e Souza (2001), o Federalismo brasileiro engloba diversos centros de poder, sendo considerado um sistema complexo de dependência tanto política quanto financeira entre os níveis governamentais, marcados por distintas capacidades na provisão de bens e serviços, bem como grandes desigualdades entre e dentro das regiões.

O Federalismo Fiscal no Brasil, na Constituição Federal de 1988, segundo Guedes e Gasparini (2007, p. 304) e Rezende (1995), sofreu várias modificações, culminando no reconhecimento dos municípios como membros da federação, “em condição de igualdade com os Estados em relação a direitos e deveres, passando a assumir também papel de maior importância na prestação dos serviços de âmbito local e social”. No entanto, os primeiros autores mencionam que os municípios apresentaram um fortalecimento fiscal mais em termos de elevação na participação nas transferências de recursos constitucionais do que pela expansão de sua capacidade de arrecadação dos tributos de competência própria. Rezende (1995) acrescenta que tal reconhecimento resultou na expansão demasiada de competências impostas aos municípios e instauração de transferências do governo federal de forma semelhante àquelas que beneficiam os estados.

Conforme o artigo 30 da Constituição Federal, os municípios têm como competência: criar leis sobre assuntos locais e complementar legislação federal e estadual, se necessário; arrecadar tributos de competência própria; prestar serviços públicos de interesse local; manter programas de educação infantil e fundamental e ofertar serviços

de saúde, com cooperação da União e Estado; e promover apropriado ordenamento territorial e proteção do patrimônio histórico e cultural local. Entre essas atribuições, destaca-se que os municípios, com a descentralização, passaram a assumir responsabilidades que antes eram exclusivamente da União, como os serviços de saúde e educação.

Os municípios, ao serem elevados à condição de membros da federação, foi proporcionado a eles autonomia nos aspectos administrativos, políticos e financeiros para desempenhar suas funções. As duas primeiras funções foram alcançadas pela Constituição Federal, quando estes entes passaram a ter o direito de elaborar leis e normas próprias e realizar eleições. No entanto, não é o que se observa em termos da autonomia financeira, a qual se relaciona à possibilidade de os municípios instituírem impostos e fazerem a aplicação dos recursos, tendo em vista uma concentração de arrecadação no governo central, fazendo com que a base tributária de muitos municípios seja pequena (NOGUEIRA, 1996). Com base no argumento da autora, não adianta os entes municipais serem dotados de autonomia administrativa e política, sem recursos suficientes executar suas atividades.

A descentralização fiscal pode propiciar maior diversificação e eficiência dos serviços públicos locais, além de proporcionar oportunidade de ganhos de bem-estar para a população local ou regional. O governo local, por conhecer melhor as preferências de seus cidadãos, pode fornecer níveis de serviços públicos que atendam a demanda dos indivíduos das respectivas jurisdições, o que gerará maior grau de bem-estar local do que aquele proporcionado pelo governo central, que fornece um único nível de bens e serviços públicos para todos os entes subnacionais (OATES, 2005). O referido autor argumenta que a cooperação entre os governos pode aumentar a eficiência do setor governamental.

Segundo Postali e Rocha (2003), em decorrência da enorme heterogeneidade do país, as unidades de governo apresentam diferentes capacidades de arrecadação tributária. Assim, a política praticada pelo governo central é a transferência de recursos das localidades mais ricas para as mais pobres, com o intuito de amenizar as disparidades regionais. Cossío (1995) alerta que as desigualdades entre as regiões de uma federação impossibilitam que todas as unidades governamentais financiem seus gastos com recursos próprios. Diante do exposto, o financiamento em entidades federativas que têm disparidades regionais, caso do Brasil, concentra-se em especial em transferências intergovernamentais de recursos, de modo que minimize o desequilíbrio entre as regiões em termos de capacidade de geração de recursos tributários.

Associado a esse raciocínio, Arretche (2010) afirma que a redistribuição de recurso pelo poder central tem como função a minimização tanto das desigualdades de receitas entre os municípios quanto das desigualdades de acesso a serviços públicos pela sociedade no interior do país. A autora destaca que, na falta de transferências de receitas por parte do governo central, a capacidade de os governos municipais implementarem políticas seria ainda mais desigual.

Os municípios, na visão de Massardi e Abrantes (2014), entre os entes federativos foram os que mais se beneficiaram com a descentralização fiscal no que diz respeito ao montante de receitas, uma vez que sua competência tributária foi ampliada. Porém, os municípios passaram a assumir atribuições que antes eram desempenhadas unicamente pela União. Assim, o aumento nas receitas foi acompanhado pela maior participação municipal nas despesas públicas, o que pode contribuir para agravar as diferenças tanto econômicas quanto sociais.

Neste processo de descentralização, Torres (2012) ressalta a intensa competição horizontal estabelecida entre os municípios brasileiros pela multiplicação desenfreada de novos municípios depois da Constituição Federal de 1988. Segundo determinação Constitucional, os repasses do Fundo de Participação dos Municípios às novas prefeituras são automáticos. Diante disso, ocorreu forte incentivo à instalação de novas cidades no Brasil, muitas das vezes de pequeno porte, tendo como consequência o agravamento de problemas de escala na oferta de bens e serviços públicos, contribuindo para a falta de eficiência e baixa produtividade.

Tendo como referência as discussões sobre o federalismo, Souza (2005) aponta três problemas do federalismo: o primeiro diz respeito ao fato de o Brasil apresentar acentuadas disparidades entre as regiões, mesmo diante da existência de dispositivos constitucionais com o intuito de minimizá-las; o segundo associa-se à tendência de considerar de forma homogênea os entes subnacionais; e o terceiro problema se relaciona à precária existência de instrumentos de coordenação e cooperação, vertical e horizontal, entre os governos federal, estaduais e municipais.

No que diz respeito à descentralização fiscal, Callado (2005) destaca alguns problemas. O primeiro se relaciona à capacidade administrativa dos governos dos níveis inferiores, tendo em vista a ausência de treinamento e conhecimento técnico dos servidores públicos, bem como a falta de capacidade de formular e implementar políticas. O segundo diz respeito à falta de transparências dos entes subnacionais e de meios modernos de gestão de controle financeiro. Com argumentação semelhante, Souza (2005, p. 116) ressalta que uma dificuldade neste processo de descentralização está relacionada

“a capacidade dos governos locais de implementar políticas e de arrecadar recursos próprios é altamente diferenciada”.

Arretche (1998, p. 14) esclarece que a capacidade político-administrativa dos entes subnacionais é decisiva no processo de repartição de atribuições. Neste quesito, a autora argumenta que a capacidade técnica instalada (equipamentos, recursos humanos e conhecimento especializado), em nível local, pode ser um “elemento de diferenciação em um processo de transferência de atribuição de gestão”. Outro ponto colocado pela autora diz respeito ao fato de a cultura política das regiões de um país poder interferir na qualidade das ações governamentais, bem como nos resultados decorrentes de tais ações.

O modelo de Federalismo Fiscal adotado no Brasil caracteriza-se pela distribuição de competências e recursos entre as diversas instâncias de governo. No entanto, para os municípios, por apresentarem tamanhos diversos e, conseqüentemente, estruturas administrativas específicas, o processo de descentralização estabelecido pela Constituição de 1988 em um país federativo de grande extensão territorial e marcado por especificidades definiu as responsabilidades de execução das ações e políticas públicas sem considerar a estrutura operacional dos entes responsáveis pela implementação dessas ações e políticas, o que pode influenciar no resultado da gestão.

### **3.1 Relação entre sistema federativo brasileiro e questão regional**

Para dar suporte ao problema da pesquisa, busca-se estabelecer uma relação entre os elementos teóricos do federalismo e território, de modo a entender como as questões regionais (diferenças regionais) afetam os resultados dos governos no que diz respeito à execução orçamentária.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, entre os objetivos da República Federativa do Brasil, consta a busca pela redução da heterogeneidade social e regional. As unidades federativas, por meio de ações e políticas públicas, criam mecanismos para maximizar seus resultados na provisão de bens e serviços públicos e atender as demandas da sociedade. Nesta perspectiva, as receitas provenientes do pagamento de impostos pelos cidadãos viabilizam a oferta de serviços públicos, e as despesas públicas são os meios pelos os quais os governos federal, estadual e municipal concretizam suas políticas públicas, destinadas à provisão de bens e serviços públicos. Portanto, o orçamento público é o instrumento pelo qual os entes buscam materializar as ações públicas.

No caso brasileiro, pela sua extensa dimensão territorial, a capacidade de oferta dos serviços e a demanda da sociedade podem se manifestar de forma distinta entre

estados, municípios e regiões (SOUZA, 2001). Mendes (2013, 2015) apresenta uma base teórica que visa a relacionar o federalismo e as questões regionais (território), tendo em vista que as abordagens teóricas das finanças públicas e a economia do setor público (BUCHANAN, 1995; MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980; OATES, 2005; TIEBOUT, 1956) não levam em consideração como os arranjos federativos na oferta de bens e serviços são afetados pelo território (diferenças regionais), bem como de que forma as questões federativas afetam o território.

Segundo Mendes (2013), o sistema federativo visa a equilibrar a autonomia dos governos subnacionais e a integração nacional. Portanto, de um lado, tem-se a descentralização e, de outro, a centralização. Acrescenta que a oferta de bens e serviços à sociedade se dá em diferentes escalas pelo território nacional, sendo concretizada por meio dos arranjos federativos. Neste sentido, Arretche (2010) e Souza (2001) comentam que o federalismo pode ser tido como um meio de reduzir as diferenças regionais, porém o modelo brasileiro ainda não foi suficiente para solucionar os problemas do país.

Então, para entender os elementos que ligam o Federalismo e o Território (MENDES, 2013, 2015), recorreu-se a conceitos da teoria moderna da geografia econômica (FUJITA; KRUGMAN, 2004; KRUGMAN, 1998). Fujita e Krugman (2004) afirmam que a Nova Geografia Econômica visa a explicar a aglomeração econômica ou a concentração no espaço geográfico. A referida teoria considera fatores territoriais que influenciam na concentração - forças centrípetas - e descentralização - forças centrífugas - das atividades econômicas (KRUGMAN, 1998), o que pode promover desequilíbrios na estrutura produtiva das regiões do país (MENDES, 2013). O referido autor argumenta que uma explicação para a distribuição e a localização de forma desigual das atividades produtivas e também da população no país, acarretando efeitos sociais e econômicos diferentes entre as regiões, pode estar associada aos conceitos de economia de escala (rendimentos crescentes de escala), externalidades (efeitos externos) e economia de aglomeração<sup>2</sup>.

Conforme o autor, diferentemente do Federalismo, a Nova Geografia Econômica não leva em conta a escolha social, a função dos gastos e serviços públicos, nem fatores relativos às instituições públicas. Diante do exposto, essas abordagens podem ser consideradas convergentes no que se refere a uma base teórica comum, interligadas por conceitos como ação de forças centrípetas (concentração / centralização) e centrífugas

---

<sup>2</sup> A economia de aglomeração, de acordo com Mendes (2015, p.11), refere-se “aos ganhos de escala e de eficiência que beneficiam atividades produtivas em situação de efeitos espaciais, dada a proximidade geográfica, e que seriam inexistentes se as atividades tivessem localizações isoladas.

(desconcentração / descentralização) na estruturação da atividade econômica no território nacional.

Mendes (2013) defende que o arcabouço teórico regional analisa elementos que agem na organização não somente econômica, mas também social, diferenciada do território, de forma similar aos relacionados ao campo da economia do setor governamental (gastos públicos). A convergência conceitual entre federalismo e território advém de uma análise das demandas por intermédio das despesas públicas decorrentes da implementação de políticas públicas federativas com o intuito de atender as necessidades de bens e serviços da população, em contexto de acentuadas disparidades territoriais.

O autor destaca que, de um lado, tem-se a base teórica sobre federalismo, que não considera o território como foco central, por outro lado, a teoria econômica regional não dá o devido tratamento ao caráter federativo na questão regional. Portanto, a última teoria divide o território em diversas escalas regionais, porém não pondera de forma apropriada as instituições e atores públicos que implementam ações governamentais no sentido de ofertar bens públicos em ambientes regionais. Os temas federalismo e território se unem segundo conceitos de gasto público, bens e serviços públicos, demandas sociais, assim como conceitos de economia de escala e aglomeração (concentração).

Mendes (2015, p. 14) sintetiza que um elo importante entre os dois temas é o gasto público dos diversos níveis de governo, associado à provisão de bens e serviços e à sua relação com a demanda social. Portanto, “de um lado, o gasto público explicita como a ação pública está sendo executada na provisão de bens e serviços públicos, de outro, pode-se avaliar a compatibilidade da execução orçamentária com as demandas e as escolhas da sociedade nacional, regional, estadual ou local (municipal).” No referido estudo, considera-se que o federalismo e as questões regionais podem ser ligadas pela relação entre despesas públicas e demandas sociais. No entanto, o tamanho ou o padrão de despesa executada por um município ou estado, representando o custo na provisão dos bens e serviços, recebe influência da captação e distribuição de recursos tributários. Isso se deve ao fato de o preço dos bens e serviços ofertados pelo governo estar associado ao valor que o contribuinte paga a título de imposto (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980).

Outra forma de ligar o federalismo e o território é pelo arcabouço normativo que rege os entes federativos, de acordo com Mendes (2013, p. 206). As normas brasileiras, de modo geral, são definidas de forma homogênea para todas as esferas de governo, independentemente de sua localização dentro do território ou de suas características orçamentárias, financeiras e administrativas. “Todos os municípios ou estados possuem as mesmas bases legais tributárias (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, como

exemplo), configurando uma visão macrofiscal ou macrotributária homogênea do ponto de vista territorial”. No Brasil, independentemente da localização e das condições administrativas específicas dos entes federativos, a distribuição da maior parte dos recursos é baseada em critérios similares, como, por exemplo, tamanho populacional. O autor ressalta a importância de haver no país uma lei uniforme para todos os entes, no entanto, devem ser consideradas as diferenças regionais bem como a capacidade administrativa e financeira dos entes federativos, uma vez que suas instituições públicas são diferenciadas conforme tamanho, localização e instrumentos públicos disponíveis na oferta de bens e serviços públicos.

Considerando o exposto por Mendes (2013, 2015), a oferta de bens e serviços públicos, concretizada por meio da execução das despesas públicas, pela implementação de políticas públicas, consolidadas via orçamento público, depende da base contributiva do ente público (receitas tributárias). Neste ponto, destaca-se que a divergência entre a capacidade de arrecadação e as despesas públicas pode ser uma fonte de desigualdades dentro do território brasileiro. Em partes do território nacional onde ocorre alta demanda da sociedade pode não haver equivalência entre a capacidade de gerar receitas, seja por meio de tributos de competência própria ou transferências de recursos das instâncias superiores, e a necessidade de gastos, comprometendo o resultado dos governos dos distintos entes federativos.

O resultado da execução orçamentária dos entes que compõem o sistema federativo, pautada nos pressupostos da Lei de Responsabilidade Fiscal, também pode ser explicado pelos conceitos de território que apresentam ligação com o Federalismo e, conseqüentemente, pela heterogeneidade regional. Considerando a base teórica territorial ou geográfica apresentada por Mendes (2013, 2015), que leva em conta fatores comuns que agem na estrutura social e econômica distinta do território e nos gastos com a oferta de bens e serviços públicos, os diferentes resultados fiscais identificados no território nacional podem ser influenciados pelas diferenças regionais, consideradas na abordagem territorial. A título de exemplo, considerando os conceitos de economia regional, no Brasil é nítida a concentração de renda, em termos de PIB, na Região Sudeste, em decorrência da aglomeração de estabelecimentos industriais e comerciais. Isso atrai pessoas de outras localidades, tornando a região com maior número de pessoas por quilômetro quadrado, o que impacta positivamente na sua base tributária e, conseqüentemente, nas condições de oferta de bens e serviços públicos (despesas públicas).

Nesta perspectiva, o argumento pauta-se no fato de que no sistema federativo, por ele não considerar de forma apropriada os aspectos concernentes à econômica regional, como concentração e desconcentração da atividade econômica atuando na configuração social distinta no território, as ações governamentais podem sofrer influências dessas questões regionais, que são passíveis de interferir tanto no nível de despesa executada quanto na capacidade de geração de receitas.

## 4 GESTÃO FISCAL E AS DIFERENÇAS REGIONAIS NO BRASIL

Com o propósito de melhor entender as questões relacionadas ao problema analisado, neste capítulo são apresentados os principais conceitos relativos à gestão fiscal bem como seus possíveis condicionantes. Por fim, é feita uma descrição dos fatores econômicos, sociais e demográficas que caracterizam as diferenças regionais no país, que, de certa forma, podem interferir na gestão das receitas e despesas públicas dos municípios.

### 4.1 A gestão fiscal

A gestão fiscal está voltada para a administração das receitas e despesas públicas, de modo a alcançar equilíbrio nas finanças, evitando a ocorrência 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 que contribuir para a redução da aplicação de recursos em áreas sociais e em investimentos públicos.

Por gestão fiscal, entendem-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 n.º 4.320, de 1964, Constituição Federal de 1998 e, em especial, pela Lei Complementar n.º 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, 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 essencial 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 as 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 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 n.º 10.028 de 2000, denominada Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal.

Segundo Hansen, Houlberg e Pedersen (2014), do ponto de vista do processo político, a gestão fiscal tem início com a elaboração e aprovação do orçamento. As questões norteadoras deste processo dizem respeito ao fato de deverem ser feitas dotações suplementares, de serem feitos cortes de gastos e em que áreas devem ser implementados.

Com base no exposto, a gestão fiscal constitui-se em um processo que vai desde a elaboração e aprovação do orçamento, até a prestação de contas do ente público por meio da preparação dos demonstrativos contábeis. Portanto, uma avaliação da qualidade da gestão fiscal consiste em uma análise de todo o processo orçamentário. Além disso, considerando que a gestão fiscal está pautada nos quatro pilares, esta avaliação deve contemplar também as dimensões controle, transparência e responsabilização dos agentes públicos.

Considerando que um dos instrumentos da gestão fiscal, conforme a LRF, é a Lei Orçamentária, para melhor compreender a gestão das finanças públicas, é necessário conhecer a composição das receitas e despesas orçamentárias. As receitas públicas são classificadas nas categorias econômicas, denominadas corrente e de capital. As principais fontes de receitas correntes, segundo Giacomoni (2012), são as receitas tributárias, de

contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e transferências correntes. As receitas de capital são provenientes de operação de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos e transferências de capital. Entre essas fontes de recursos, as de maior representatividade no financiamento das atividades municipais são oriundas de receitas tributárias (próprias) e de transferências intergovernamentais correntes.

As receitas tributárias, de acordo com Giacomoni (2012) e STN (2014), são constituídas pelos impostos, taxas e contribuição de melhoria, sendo os primeiros de maior relevância para os municípios. Conforme a Constituição Federal, os impostos de competência exclusiva dos municípios são: Imposto de Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN).

As transferências intergovernamentais são constituídas, principalmente, por recursos repartidos pela União e Estados. As transferências do Governo Federal dirigidas aos municípios, de acordo com Tristão (2003), pautadas na Constituição Federal, correspondem ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - 23,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produto Industrializado (IPI), arrecadados pela União; Participação no Imposto Territorial Rural (ITR) – 50% da arrecadação do ITR; e Imposto sobre Operação Financeira (IOF) – 70% do montante arrecadado pelo IOF, destinados aos municípios de origem. Entre os recursos repassados pelos estados, destacam-se: a Cota-Parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – 25% do ICMS arrecadado pelos Estados; e Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) – 50% do valor arrecadado. Além das transferências constitucionais, existem aquelas de natureza voluntárias dos governos federal e estadual, destacando-se pela relevância os repasses de recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

No que diz respeito às despesas públicas, elas são classificadas em despesas correntes e de capital quanto à natureza do gasto. Conforme a Secretária do Tesouro Nacional (2014, p. 71), as despesas orçamentárias correntes “não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital”, enquanto as de capital contribuem, de forma direta, “para a formação ou aquisição de um bem de capital”. Como despesas correntes, têm-se os gastos com pessoal e encargos sociais e juros e encargos da dívida. As despesas de Capital são formadas por investimentos, inversões financeiras (aquisição de bens de capital já em utilização e de títulos) e amortização de dívida (GIACOMONI, 2012).

No que se refere à finalidade do gasto, segundo o referido autor, as despesas públicas são classificadas em funções que representam áreas de atuação do governo. As funções correspondem à maior abrangência das diferentes áreas de gastos públicos. A Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, define 28 funções, entre elas, as de maior relevância em nível municipal são: Legislativa, Administração, Assistência Social, Saúde, Educação, Urbanismo, Habitação, Gestão Ambiental, Agricultura e Transporte (BRASIL, 1999).

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. No que se refere ao planejamento orçamentário, o desempenho da gestão dos recursos públicos pode ser influenciado pela acurácia das previsões orçamentárias, que diz respeito a quanto a proposta orçamentária se aproxima dos resultados obtidos após sua execução. Cruz (2015) ressalta que um maior equilíbrio nas finanças públicas está associado a orçamentos mais realistas. Por outro lado, orçamentos superestimados dão espaço para decisões discricionárias dos agentes públicos, o que tende a gerar desequilíbrios orçamentários.

Além disso, há perspectiva de que a situação fiscal municipal seja influenciada pelos ciclos políticos. Covre (2016) e Sakurai (2009) argumentam 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. Neste sentido, Simonassi e Cândido Júnior (2008) esclarecem que a gestão fiscal é afetada pela conduta política de agentes em anos de eleições, mesmo havendo regras com o intuito de coibir ações irresponsáveis dos agentes públicos no último ano de mandato, que possam afetar os orçamentos nos períodos seguintes.

Alguns estudos têm analisado a influência da descentralização fiscal sobre a gestão fiscal dos recursos públicos. Neste aspecto, Oto-Peralías, Romero-Ávila e Usabiaga (2013) afirmam que no caso de o governo estar mais próximo da sociedade, por intermédio da descentralização, ele pode proporcionar melhores resultados fiscais. Reis (2015) também coloca que a descentralização, além de ser um instrumento para a consolidação da democratização do Estado, contribui para o equilíbrio financeiro da gestão das receitas e despesas governamentais.

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 orçamentos 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 (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GERIGK; CLEMENTE, 2011; GIUBERTI, 2005; MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006; SANTOLIN; JAYME JR.; REIS, 2009; SIMONASSI; CÂNDIDO JUNIOR, 2008; SOUZA, 2006). Em geral, estes estudos, que tiveram a finalidade de investigar relação entre a situação fiscal e a LRF, consideram também variáveis 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), Callado (2005) 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.

De acordo com Quintela (2011, p. 6) 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.

#### **4.2 O Brasil e suas diferenças regionais**

O território brasileiro está dividido em cinco regiões geográficas: Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. As regiões são compostas por municípios, totalizando 5.570 localidades. Deste total, em torno de 69% deles apresentam população inferior a 20.000 habitantes, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2016b). As regiões brasileiras, de acordo com Quintela (2011), são marcadas por diferenças, que se manifestam nas condições econômicas, sociais, demográficas, políticas e institucionais.

Assim, as características ou especificidades regionais, conforme a referida autora, são aquelas de natureza socioeconômicas e demográficas, como tamanho e distribuição da população, densidade demográfica, nível de atividade econômica, grau de urbanização e de pobreza, compreendendo também fatores administrativos, institucionais, culturais e políticos dos municípios, sendo esses últimos mais difíceis de serem mensurados.

Embora, a partir dos anos de 1980, tenham ocorrido mudanças na Federação em decorrência da redemocratização, bem como da descentralização política, administrativa e financeira para os governos estaduais e municipais, intensos desequilíbrios entre as regiões ainda permanecem (SOUZA, 2001). Esses desequilíbrios podem ser percebidos por alguns indicadores socioeconômicos e demográficos.

No que se refere à participação percentual média da população de cada região na população total do Brasil, no período de 2006 a 2013, evidencia-se que na região Sudeste está a maior parte da população brasileira, aproximadamente 42%. As regiões Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste contam com 27,9%, 14,4%, 8,3% e 7,3%, respectivamente, do total da população do país. No período, a distribuição percentual da população quase não apresentou oscilação. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentaram um aumento de aproximadamente 0,2 pontos percentuais. Já as regiões Nordeste, Sudeste e Sul tiveram redução, no período estudado, em torno de 0,1 ponto percentual (IBGE, 2016b).

Conforme dados do IBGE (2015, 2016b), a população do Brasil, em 2013, totalizava, aproximadamente, 201 milhões de habitantes, gerando uma densidade demográfica de 23,6 pessoas por quilômetro quadrado (km<sup>2</sup>). No mesmo ano, enquanto a densidade demográfica do Norte era de 4,4 habitantes por km<sup>2</sup>, a do Sudeste era de 91,35 pessoas por quilômetro quadrado. Na sequência, aparecem as regiões Sul (49,93 pessoas), Nordeste (35,9) e Centro-Oeste (9,33).

No que se refere ao desenvolvimento das distintas regiões, um relevante indicador é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Este índice é calculado pela Organização das Nações Unidas (ONU), sendo utilizado como ferramenta para avaliar o nível de desenvolvimento de um país. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2016), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é um indicador dividido em três dimensões - longevidade, educação e renda - variando entre 0 e 1. Quanto mais próximo da unidade, melhor o desenvolvimento humano do município. A Tabela 1 mostra o IDHM global e as dimensões IDHM-E (Educação), IDHM-L (Longevidade) e IDHM-R (Renda).

Tabela 1 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal por região brasileira

Região	IDHM Global		IDHM-E		IDHM-L		IDHM-R	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Norte	0,54	0,68	0,36	0,59	0,70	0,80	0,62	0,68
Nordeste	0,51	0,66	0,33	0,57	0,68	0,78	0,58	0,65
Sudeste	0,66	0,75	0,52	0,67	0,77	0,84	0,72	0,76
Sul	0,66	0,76	0,52	0,67	0,79	0,84	0,71	0,77
Centro-Oeste	0,64	0,75	0,47	0,66	0,76	0,84	0,72	0,77

Fonte: Elaborada segundo dados do PNUD (2016).

Na Tabela 1, constata-se uma melhora do primeiro para o último ano considerado, tendo as regiões Nordeste e Norte apresentado os maiores crescimentos. Mesmo assim, as regiões Nordeste e Norte apresentaram os menores índices nos dois anos, abaixo da média nacional, que foi de 0,61 em 2000 e de 0,72 em 2010, enquanto os melhores níveis de desenvolvimento estão nas regiões Sul e Sudeste. Analisando as dimensões de forma isolada, observa-se que apresentaram um comportamento semelhante ao do IDHM global, ou seja, por um lado tem-se a região Nordeste com nível de desenvolvimento pior e, por outro lado, a Sul e Sudeste com melhores resultados. Assim, com base no índice de desenvolvimento, percebem-se mais indícios de diferenças entre as regiões. Um aspecto

que chama atenção é o fato de os maiores crescimentos terem sido observados na dimensão Educação, destacando-se as regiões Norte e Nordeste (PNUD, 2016).

Em se tratando das condições econômicas, as disparidades existentes entre as regiões do país podem ser constatadas pela participação do Produto Interno Bruto (PIB) (Tabela 2).

Tabela 2 - Participação percentual do Produto Interno Bruto por região brasileira

<b>Região</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Média</b>
Norte	5,06	5,02	5,10	5,04	5,34	5,40	5,27	5,49	5,22
Nordeste	13,13	13,07	13,11	13,51	13,46	13,40	13,56	13,59	13,36
Sudeste	56,79	56,41	56,02	55,32	55,39	55,41	55,19	55,27	55,73
Sul	16,32	16,64	16,56	16,54	16,51	16,22	16,18	16,51	16,42
Centro-Oeste	8,71	8,87	9,21	9,59	9,30	9,57	9,80	9,11	9,27

Fonte: Elaborada segundo dados do IBGE (2016a).

No período de 2006 a 2013, a concentração do PIB apresentou pouca alteração. A Região Sudeste perdeu participação na composição, enquanto as outras regiões, em virtude, principalmente, do aumento do volume de investimentos, elevaram suas participações no Produto Interno Bruto do país. Conforme a Tabela 2, a região Sudeste, por conter em sua extensão territorial maior concentração de indústrias, empresas comerciais e de prestação de serviços, é a que gera o maior PIB do país, mais da metade de toda a riqueza do Brasil, representando em torno de 56% do PIB total.

Além da aglomeração urbana, conforme Zanatto, Kroth e Rodrigues (2011), há concentração de empresas de diversos ramos de atividade, fazendo com que o setor industrial se destaque em detrimento, por exemplo, do setor agrícola, mais forte em localidades com características rurais. Os autores destacam ainda que os produtos industrializados, pelo seu maior valor agregado em comparação com os agrícolas, formam bases de cálculo maiores, em que recaem tributos como ICMS, cuja parte é repassada via transferências dos estados para os municípios.

Arretche (2010) afirma que em função de o crescimento econômico se concentrar nas regiões Sudeste e Sul, isso leva a uma forte variação na capacidade de geração de receitas dos governos estaduais e municipais. “Ainda que o reconhecimento deste fato esteja na origem de políticas fiscais redistributivas, estas historicamente produziram limitada compensação para desigualdades territoriais de capacidade de extração de recursos tributários”.

O contexto diferente entre as regiões ainda pode levar a distintas capacidades de arrecadação dos municípios (ARRETCHE, 2010), influenciando no resultado fiscal desses entes públicos. Assim, aqueles municípios que apresentam baixa capacidade de arrecadação, principalmente os pequenos, que representam grande parte dos municípios brasileiros, acabam ficando dependentes das transferências dos governos federal e estadual para financiar os investimentos públicos, de modo a minimizar parte das desigualdades, conforme destacam Carvalho, Oliveira e Carvalho (2007). Os referidos autores explicitam que a estrutura tributária, que suporta a arrecadação própria dos entes subnacionais de cada região, também reflete as diferenças no país entre as economias baseadas na agricultura e as economias mais voltadas para a indústria. Para complementar os recursos dos governos subnacionais, mantendo a unidade político-territorial da federação, a União se vale das transferências intergovernamentais.

De certa forma, o reflexo das desigualdades entre as regiões na situação fiscal, especificamente nas receitas dos entes públicos, pode ser percebido ao confrontar as receitas tributárias com as receitas recebidas pelos governos municipais por meio de repasses de recursos feitos pelos governos federal e estadual. Para Carvalho, Oliveira e Carvalho (2007) a federação brasileira, caracterizada por desigualdades econômicas e sociais entre as regiões, pode reproduzir também disparidades fiscais inter-regionais. A Tabela 3 mostra quanto os recursos provenientes de receitas tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhorias - receitas próprias) bem como as receitas de transferências correntes para os municípios representam em relação às receitas orçamentárias correntes (recursos utilizados para financiar as políticas públicas).

A Região Sudeste apresenta melhor capacidade de arrecadação própria, tendo em vista que teve maior participação da receita tributária na composição de sua receita total. Como a capacidade arrecadatória desta região é melhor (26% da receita corrente é financiada por arrecadação própria), ela tende a depender menos das transferências de recursos dos governos superiores para financiar seus gastos públicos (59% da sua receita corrente é financiada com recursos oriundos de transferências). Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste são as que têm menores condições próprias de arrecadação (em torno de 12% da receita corrente), sendo quase 80% das receitas correntes destas regiões compostas por recursos recebidos de transferências. Portanto, região com baixa geração de receita própria (IPTU e ISSQN) e reduzido repasse tributário estadual (IPVA e ICMS), caso da Região Nordeste, aumenta a relevância das transferências de recursos entre os entes federados como forma de financiar suas atividades.

Tabela 3 - Participação percentual das receitas tributárias e das transferências correntes no total de receitas correntes por região brasileira (2013)

<b>Região</b>	<b>Receita Tributária (Própria)</b>	<b>Transferências Correntes</b>	<b>Outras Receitas<sup>3</sup></b>
Norte	13	78	9
Nordeste	12	81	7
Sudeste	26	59	15
Sul	17	65	18
Centro-Oeste	16	71	13

Fonte: Elaborada segundo dados da STN (2015).

As características regionais associadas ao cenário fiscal apresentado podem produzir efeito nos gastos governamentais, uma vez que a região que tem menor capacidade de arrecadação, possivelmente é aquela que tem maior demanda por serviços públicos, haja vista as condições sociais e demográficas da população (MENDES, 2015). Por exemplo, diante do contexto aqui relatado, a região Nordeste, em comparação com a Sudeste, é a segunda região mais populosa, tem os piores níveis de desenvolvimento humano, baixa participação no PIB total do país e baixa arrecadação própria. Assim, provavelmente devido a alguns desses fatores, é a região que apresenta menor gasto *per capita* (R\$ 1.916), inferior ao gasto da região Sul, que apresenta a maior despesa por habitante (R\$ 2.733), em torno de 42% (STN, 2015).

Em resumo, percebe-se que as características diferentes entre as regiões podem interferir na composição das receitas dos entes públicos, que, por sua vez, impactam nas condições de provisão de bens e serviços públicos, ou seja, nas despesas públicas. Deste modo, sendo o desempenho da gestão fiscal produto da relação entre despesas e receitas, essas características regionais descritas podem interferir na gestão fiscal das diferentes regiões do país.

<sup>3</sup> Neste caso, as outras receitas compreendem as receitas de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras receitas correntes.

## 5 METODOLOGIA

Neste capítulo, inicialmente, é descrito o índice Firjan de gestão fiscal, *proxy* para a situação fiscal dos municípios, empregada na presente pesquisa.

Para alcançar os objetivos propostos, a investigação empírica foi dividida em etapas. A primeira buscou analisar o efeito das características regionais sobre a situação fiscal nos municípios brasileiros, pela análise de painel dinâmico. A segunda constituiu de uma averiguação das diferenças inter-regionais da gestão fiscal e de seus possíveis condicionantes, pela técnica proposta por Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009).

Com o intuito de verificar a influência das características regionais na situação fiscal e a existência das diferenças regionais, este trabalho teve como unidades de análise os municípios brasileiros que compõem cada região do país, quais sejam, Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste.

### 5.1 Índice Firjan de gestão fiscal

Em geral, estudos que analisaram o comportamento fiscal, seja de municípios ou estados, consideraram como medida os limites e metas estabelecidos pela LRF ou as diferentes categorias de despesas e receitas constantes no orçamento (FIORAVANTE; PINHEIRO; VIEIRA, 2006; GIUBERTI, 2005; KLEIN; SAKURAI, 2015; MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006; SANTOLIN, JAYME JR.; REIS, 2009; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; SOUZA, 2006).

No Brasil, nos últimos anos, surgiram algumas tentativas de avaliar a gestão fiscal dos municípios, pela criação de índices. Além da pesquisa de Gobetti e Klering (2007), que definiu uma metodologia para avaliar a situação fiscal de municípios e Estados, considerando indicadores obtidos no balanço orçamentário e patrimonial e da construção de um Índice de Responsabilidade Fiscal e de Qualidade de Gestão, entidades como a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) e a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) também definiram metodologias. Os índices da CNM e da Firjan foram empregados em pesquisas como a de Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013), Covre (2016) e Reis (2015).

O índice da CNM, desenvolvido em 2003, foi denominado Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão, que contempla as dimensões Fiscal, Gestão e Social, envolvendo educação e saúde. O subindicador fiscal é formado pela média dos

índices endividamento, suficiência de caixa, gasto com pessoal e superávit primário (CNM, 2016).

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), disponível desde 2006, além de considerar informações sobre a execução e desempenho orçamentário, inclui na sua composição parâmetro relacionado ao cumprimento de limite estabelecido, em especial pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se de um indicador bastante abrangente por agregar dimensões que mostram a capacidade dos municípios de geração de receita própria, investimento em infraestrutura e de honrar com as obrigações de curto prazo, assim como o comprometimento das receitas com o funcionalismo público e com pagamento dos encargos da dívida pública.

O Índice de Gestão Fiscal proposto pela Firjan é utilizado na presente pesquisa por possibilitar analisar a situação fiscal dos municípios sob a perspectiva do cumprimento de limites previstos na legislação fiscal e da execução orçamentária. Além disso, permite fazer inferências sobre os indicadores que o compõem em função da disponibilidade tanto do índice agregado quanto das suas dimensões.

A seguir, é apresentada uma descrição da metodologia do Índice Firjan de Gestão Fiscal, tendo como base relatórios disponibilizados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2015, 2016). O Índice Firjan de Gestão Fiscal é obtido anualmente com base em dados orçamentários e patrimoniais prestados pelos municípios e publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional por meio das Finanças do Brasil (FINBRA), que constitui a fonte de dados mais importante sobre a administração pública municipal e estadual. Na construção do índice, a Firjan levou em conta, além dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece regras sobre a responsabilidade na gestão fiscal, a restrição orçamentária a que o governo municipal tem obrigatoriedade de atender.

Em resumo, a restrição orçamentária mostra que a capacidade de investir de um município depende da sua receita corrente (arrecadação própria e transferências intergovernamentais), de seus gastos rígidos (despesas correntes, encargos da dívida pública – amortização mais juros) e o quanto de despesas que deixaram de ser pagas no exercício atual, constituindo-se em restos a pagar.

Tendo em conta a restrição orçamentária dos municípios, a gestão pública das cidades brasileiras enfrenta alguns problemas na alocação de recursos: o primeiro diz respeito à dependência dos municípios de recursos recebidos da União e Estados (Transferências Intergovernamentais); o segundo consiste na gestão das despesas correntes, em especial, gastos com pessoal, dado que a rigidez orçamentária resultante da

sua alta participação no orçamento pode afetar a alocação de recursos para outras finalidades, como, por exemplo, investimentos; o terceiro está relacionado ao comprometimento do orçamento corrente com as despesas de exercícios anteriores (FIRJAN, 2016).

Considerando os desafios dos municípios identificados com base na restrição orçamentária, a Firjan extraiu indicadores que possibilitam acompanhar a gestão fiscal. Assim, o IFGF é composto pelos seguintes indicadores: receita própria, gastos com pessoal, investimentos, liquidez e custo da dívida. Com exceção do custo da dívida, a participação dos demais indicadores é de 22,5% no valor agregado do Índice de Gestão Fiscal. O peso do custo da dívida é de 10%, em decorrência do baixo nível de dívida dos municípios brasileiros, conforme FIRJAN (2016).

O indicador *Receita Própria* é o quociente entre o total de receita gerada pelo próprio município e a Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>4</sup>. As receitas próprias constituem a diferença entre a receita corrente e as receitas de transferências recebidas pelos municípios da União e Estados. Este indicador mostra o grau de autonomia das receitas dos entes públicos. Por outro lado, o índice permite analisar o quanto uma prefeitura depende de transferências de recursos das demais instâncias de governo (União e Estados). Em uma escala de zero a um, quanto mais próximo da unidade for este índice, menor a dependência de transferências voluntárias e constitucionais dos outros entes e, conseqüentemente, maior sua capacidade de autofinanciamento.

Quanto ao indicador *Gasto com Pessoal*, que representa o comprometimento da receita corrente líquida com o pagamento de pessoal, ele não deve ser superior a 60%, segundo a LRF. Por se tratar de um gasto com alta participação na despesa total do município, o indicador afere o grau de rigidez do orçamento em função de não ser possível reduzir o pagamento de salários bem como de aposentadorias dos servidores. Na análise deste índice, segundo a transformação apresentada no Quadro 1, quanto mais próximo de 1, menor a parcela do orçamento comprometida com a folha de salários dos funcionários municipais e, portanto, maior a margem da prefeitura para executar suas políticas públicas.

O índice *Investimento* corresponde à proporção do investimento em relação à receita corrente líquida. São exemplos de investimentos típicos dos municípios as obras em escolas e hospitais, adequadamente equipados, pavimentação de ruas, iluminação

---

<sup>4</sup> Receita corrente líquida é soma das receitas correntes, subtraídas as contribuições dos servidores para manter o seu sistema de previdência e assistência social, bem como as receitas originárias de compensação financeira (BRASIL, 2000).

pública, transporte, saneamento, entre outros. De forma similar aos demais índices, quanto mais próximo da unidade, maior a quantidade de recurso investido pela prefeitura.

No que diz respeito ao índice *Liquidez*, ele mostra se os governantes dos municípios estão deixando recursos em caixa para quitar as obrigações de curto prazo. Segundo a LRF, nos dois últimos quadrimestres de um mandato, o governante fica proibido de adquirir obrigação que não possa ser quitada dentro do próprio mandato ou que existam parcelas a serem pagas no exercício subsequente sem que se tenha recurso em caixa suficiente para honrá-las. O índice relaciona a liquidez (Caixa menos Restos a Pagar) da prefeitura com o total de receita corrente líquida, mostrando que quanto mais próximo de 1, menos o titular do poder público está postergando obrigação para o exercício posterior sem a devida disponibilidade de caixa.

Por fim, o indicador *Custo da Dívida* é o quociente entre os encargos da dívida pública (juros e amortizações) e a Receita Líquida Real<sup>5</sup> (RLR). Este indicador foi definido de acordo com a Resolução nº 43 do Senado Federal, motivo pelo qual se utiliza no denominador a RLR. De modo análogo aos outros quatro índices, quanto maior este indicador, menor é o comprometimento da receita do município com o pagamento de juros e amortização de dívidas contraídas em anos anteriores.

Como na composição do Índice de Gestão Fiscal (IGF), há indicadores de receita e despesa (Quadro 1) para padronizar a análise, a Firjan fez uma parametrização, de modo que, em uma escala entre zero e um, a análise seja do tipo quanto maior o valor, melhor o resultado do município naquele quesito.

O Índice de Gestão Fiscal é obtido pela média ponderada<sup>6</sup> dos indicadores de Receita Própria, Gasto com Pessoal, Investimento, Liquidez e Custo da Dívida. Seu valor varia entre zero e um, sendo que quanto maior o índice, melhor a gestão fiscal do município em análise.

---

<sup>5</sup> Receita Líquida Real refere-se à receita realizada, deduzidas as receitas de operações de crédito, de alienação de bens, de transferências voluntárias ou doações destinadas a cobrir despesas de capital (FIRJAN, 2015).

<sup>6</sup>  $IGF = (RPx0,225 + GPx0,225 + Ix0,225 + Lx0,225 + CDx0,10) / \sum Pesos$

Quadro 1 - Indicadores que compõem o Índice de Gestão Fiscal da Firjan

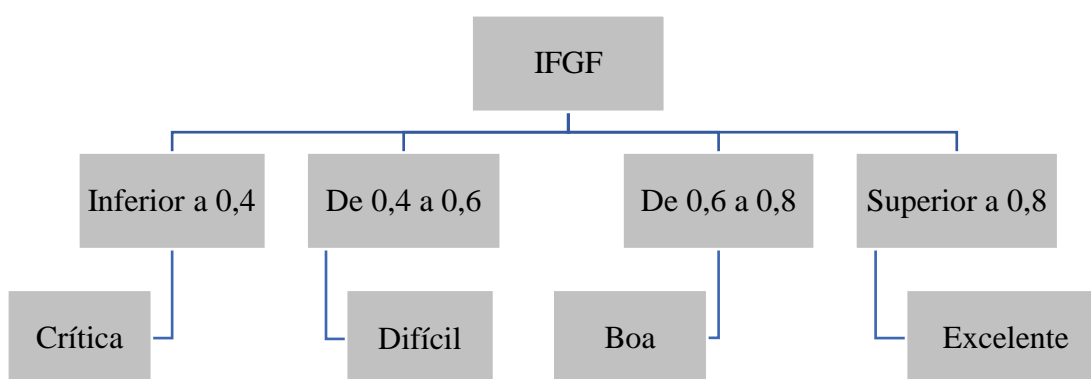
Dimensão (Peso)	Mede	Fórmula	Parâmetro <sup>7</sup>		
			Caso 1	Caso 2	Caso 3
Receita Própria (RP) (22,5%)	Capacidade de Arrecadar	$RP = \frac{RP}{RCL}$	$RP > 50\%$ Índice RP = 1	$RP = 0$ Índice RP = 0	$0 < RP < 50\%$ Índice RP = $2xRP$
Gasto com Pessoal (GP) (22,5%)	Rigidez do Orçamento	$GP = \frac{DP}{RCL}$	$GP < 30\%$ Índice GP = 1	$GP > 60\%$ Índice GP = 0	$30\% < GP < 60\%$ Índice GP = $1 + 0,6 - 2GP$
Investimento (I) (22,5%)	Capacidade de Investir	$I = \frac{Investimento}{RCL}$	$I > 20\%$ Índice I = 1	$I = 0$ Índice I = 0	$0 < I < 20\%$ Índice I = $5I$
Liquidez (L) (22,5%)	Suficiência de Caixa	$L = \frac{Caixa - RAP}{RCL}$	$L > 25\%$ Índice L = 1	$L < 0$ Índice L = 0	$0 < L < 25\%$ Índice L = $0,4 + 0,6L/0,25$
Custo da Dívida (CD) (10%)	Custo da Dívida de Longo Prazo	$CD = \frac{J + A}{RLR}$	$CD = 0\%$ Índice CD = 1	$CD > 13\%$ Índice CD = 0	$0 < CD < 13\%$ Índice CD = $1 - CD/0,13$

Fonte: Elaborado segundo dados da Firjan (2015, 2016).

Nota: RCL – Receita Corrente Líquida; DP - Despesa com Pessoal; RAP – Restos a Pagar; J – Juros; A – Amortização; RLR – Receita Líquida Real.

A Firjan, para facilitar a análise e a comparação do Índice de Gestão Fiscal entre os municípios, estabeleceu quatro categorias, de acordo com os níveis de gestão fiscal. Assim, os municípios são classificados em situação fiscal crítica, difícil, boa e excelente (Figura 1).

Figura 1 - Conceitos estabelecidos para o IFGF



Fonte: Elaborada com base em Firjan (2015).

<sup>7</sup> Na descrição da metodologia do Índice de Gestão Fiscal, não há clareza dos critérios empregados para definir os parâmetros de padronização (FIRJAN, 2015, 2016).

Com base na Figura 1, os municípios que apresentarem índices de gestão fiscal inferiores a 0,4 e no intervalo de 0,4 a 0,6, conforme parâmetros de desempenho definidos pela própria Firjan, são classificados com uma gestão fiscal crítica e em dificuldade, respectivamente. Por outro lado, aquelas prefeituras cujo resultado fiscal estiver entre 0,6 e 0,8 bem como superior a 0,8 têm sua gestão dos recursos públicos considerada boa ou de excelência. Ressalta-se que, considerando essa escala definida pela Firjan, é possível agrupar os municípios conforme desempenho em temas de gestão fiscal, porém não se pode fazer inferência a respeito do retorno social e econômico gerado pela alocação de despesas públicas.

## **5.2 Efeito das características regionais na gestão fiscal**

Nesta subseção, é apresentado um modelo 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, tendo em vista a disponibilidade de dados sobre a gestão dos recursos públicos e condições econômicas dos municípios analisados.

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 sociais, econômicos e demográficos, bem como variáveis inerentes ao próprio orçamento, nível de atividade econômica, política e de porte populacional dos municípios (BRESSER-PEREIRA, 2004; COSSÍO, 1995; COSSÍO, 2000; COVRE, 2016; CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; GIUBERTI, 2005; HANSEN; HOULBERG; PEDERSEN, 2014; MENDES, 2013; NAKAGUMA; BENDER, 2006; 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; NAKAGUMA; BENDER, 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. Considerando essa prática incrementalista, nem sempre há um planejamento orçamentário - fixação das despesas e estimativas das receitas levando em conta as metas e objetivos a serem implementados pelos governos municipais.

Diante do exposto, 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:

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

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

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

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;  $\nu_t$  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 no presente 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 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).

O modelo proposto inclui defasagem da variável dependente, Índice de Gestão Fiscal  $y_{i,t-1}$ . 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. Esse argumento é pautado no fato de se o gestor em dado momento observar os limites e metas constantes na LRF, ele tende a buscar desempenhar uma boa gestão ao longo dos anos, uma vez que uma prática bastante usual em muitas prefeituras é a repetição do orçamento do ano anterior no exercício seguinte, com pequeno incremento para os programas anteriores executados, ao invés de se fundamentar em um processo integrado de planejamento e

orçamento, conforme colocado por Giacomoni (2012). Assim, a gestão fiscal defasada<sup>8</sup> visa a captar a dinâmica do comportamento da gestão fiscal – a influência da gestão fiscal passada sobre a atual. Considerando as evidências estatísticas de que a gestão fiscal apresenta efeitos de persistência, encontradas em Covre (2016), Klein e Sakurai (2015), Nakamura e Bender (2006) e Ribeiro (2015), e essa prática orçamentária incrementalista, espera-se que essa relação seja positiva.

O efeito de características regionais, de natureza econômica, social, demográfica e do ambiente institucional, na situação fiscal dos municípios foi identificado por meio de *dummies* regionais,  $DR_i$ . A escolha das *dummies* regionais foi pautada nos trabalhos empíricos de Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013), Mendes (2013), Quintela (2011), Simonassi e Cândido Júnior (2008) e Souza (2006), os quais consideram que as especificidades regionais podem condicionar os resultados das decisões dos governos. 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 controle é a Sul. Portanto, os coeficientes estimados indicam as diferenças das demais regiões em comparação com a Região Sul. Estas variáveis, sendo os seus coeficientes estatisticamente significativos, mostram indícios de que a gestão fiscal dos municípios recebe influência das especificidades regionais, confirmando a hipótese de que os resultados fiscais são condicionados pelas características regionais relacionadas às condições econômicas, sociais, políticas e institucionais. Tendo como base os resultados encontrados por Quintela (2011) na avaliação da relação entre as diferenças regionais e os resultados dos governos estaduais, espera-se sinal negativo dessas variáveis.

O conjunto de variáveis  $X_{it}$  é composto por fatores econômico, fiscais, políticos e de porte populacional. A variável econômica refere-se ao Produto Interno Bruto *per capita*,  $Pibpc$ , de cada cidade. As variáveis fiscais são as relativas à despesa orçamentária *per capita*,  $DespOrpc$ , despesa com saúde em relação à receita orçamentária total,  $EsfOrSau$ , despesa com educação em relação à receita orçamentária total,  $EsfOrEdu$ , transferências de recursos da União,  $DepTransfU$ , e Estados,  $DepTransfE$ , para os municípios em relação à receita orçamentária total e parcela da receita tributária em relação à receita orçamentária total,  $CapArrecP$ , tendo em vista que a situação fiscal

---

<sup>8</sup> Quanto ao número de defasagem da variável dependente, se uma defasagem não for suficiente na especificação para corrigir a autocorrelação, o modelo (1) poderá incluir termos autorregressivos de ordens maiores. Cameron e Trivedi (2010) explicam que a adição de defasagens adicionais da variável dependente como regressor pode ser útil para eliminar correlação serial dos resíduos.

depende de fatores intrínsecos à própria composição da Lei Orçamentária. As variáveis políticas dizem respeito ao alinhamento partidário com o governo federal, *Aliegovf*, e estadual, *Aliegove*. A inclusão destas variáveis teve como referência os estudos empíricos referentes a comportamento fiscal dos estados e municípios (COSSÍO, 1995; COSSÍO, 2000; COVRE, 2016; CRUZ; MACEDO; SAUERBRONN, 2013; RIBEIRO, 2015; SIMONASSI; CÂNDIDO JÚNIOR, 2008; NAKAGUMA; BENDER, 2006; SOUZA, 2006).

O Produto Interno Bruto *per capita*, *Pibpc*, 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 cidade. Cossío (1995) e Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) comentam que, em geral, acredita-se que 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. Tal relação pode estar associada ao fato de que, segundo Zanatto, Kroth e Rodrigues (2011), essas localidades tendem a formar aglomerações urbanas de pessoas e empresas que colaboram para gerar receitas tributárias próprias, como, por exemplo, IPTU e ISSQN. Neste aspecto, Oto-Peralías, Romero-Ávila e Usabiaga (2013) argumentam que unidades federativas mais ricas, em termos de PIB *per capita*, tendem a ter uma melhor gestão fiscal e são menos afetadas por possível evasão fiscal. Portanto, espera-se que um município com maior atividade econômica apresente melhor situação fiscal. Essa variável trata de valores anuais, por habitante, expressos em reais, a preços de 2013.

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 município e sua respectiva população, enquanto os gastos funcionais com saúde e educação foram divididos pela receita orçamentária, representando o esforço orçamentário dos municípios nestas áreas. Estas despesas e a receita total tratam de valores anuais, expressos em reais, a preços de 2013, para cada município.

Na literatura, não há consenso se o crescimento das despesas orçamentárias compromete ou não a gestão fiscal. No que diz respeito às despesas públicas agregadas, Souza (2006) argumenta que a elevação dos gastos não necessariamente indica falta de comprometimento com equilíbrio fiscal, tendo em vista que tal atitude pode depender de fatores do ambiente institucional. Portanto, deve-se levar em conta a importância social e

política de dados gastos, como, por exemplo, os investimentos públicos e os gastos sociais. Ressalta-se que este processo é inerente à existência do Estado, uma vez que o Estado apresenta funções<sup>9</sup> que, ao desempenhá-las, exerce intervenção na economia com o propósito de corrigir as falhas de mercado (MUSGRAVE; MUSGRAVE, 1980). Por outro lado, Schaltegger e Torgler (2007) e Souza (2006) comentam que os gastos em áreas sociais têm sido considerados causadores de endividamento público e, conseqüentemente, de pior situação fiscal.

As transferências de recursos intergovenamentais, 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). Na visão de Souza (2006), isso acontece em virtude de os governos estaduais e municipais, principalmente, os mais dependentes das transferências, terem nestes recursos sua principal fonte de financiamento, auxiliando na implementação de grande parte das políticas sociais.

Apesar dos benefícios gerados pelas transferências, existe na literatura (COSSÍO, 1995; LIMA, 2011; OATES, 2005; ZANATTO; KROTH; RODRIGUES, 2011) 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. Ademais, diante de um volume maior de recursos à sua disposição, decorrente dos repasses feitos pelos governos federal e estadual, os entes públicos podem expandir seus gastos, acarretando descontrole das finanças públicas em caso de ocorrência de problema orçamentário e financeiro dos entes transferidores, em virtude de crises econômicas ou da redução da receita tributária.

Neste sentido, Francisco Neto (2009) salienta que as transferências intergovernamentais tendem a gerar aumento nas despesas dos entes recebedores maiores do que aqueles que uma expansão na arrecadação local geraria. Como destacado pelo referido autor, boa parte dos recursos recebidos a título de transferências são vinculados a determinado fim específico, não dispondo o gestor de tanta liberdade na sua aplicação. Assim, na literatura,

---

<sup>9</sup> Alocativa, distributiva e estabilizadora.

não existe uma conformidade a respeito do efeito esperado das transferências da União e Estados para os municípios.

Quanto à variável receita tributária, ela visa a captar o efeito da autonomia das receitas na gestão fiscal. Ela representa o esforço das unidades federativas em termos de arrecadação própria (COSSÍO, 1995), sendo, segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, responsabilidade da gestão fiscal a efetiva arrecadação de todos os tributos de competência do ente federativo. O autofinanciamento do ente público, conforme Cossío (1995), tende a afetar positivamente o equilíbrio fiscal.

As categorias de receitas inseridas no modelo foram consideradas em relação à receita orçamentária total. No caso das transferências tanto do governo federal quanto dos estados para os municípios, essa relação mostra quanto da atividade municipal é financiada com recursos recebidos da União e Estados, respectivamente, enquanto a relação obtida entre a receita tributária e a receita total indica o quanto é financiado pela sua capacidade fiscal. As receitas de transferências e as tributárias são valores anuais, em proporção da receita orçamentária total, expressos em reais, a preços de 2013, para cada município.

No que se refere às variáveis políticas, foi incluído na estimação o alinhamento partidário com o governo estadual e governo 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). Foram inseridas duas *dummies*, sendo uma para representar a aliança partidária firmada no ano de eleição estadual e a outra, a aliança partidária federal. Essas variáveis assumirão valor um se o prefeito for da mesma coalizão do governador do estado ou do presidente, respectivamente, e zero, caso contrário. Conforme Cossío (2000) e Covre (2016), o fato de o prefeito ser da mesma coalizão partidária do governador ou do presidente pode lhe proporcionar maior acesso a recursos, havendo tendência a equilíbrio fiscal em comparação com os municípios onde não se observa esta coalizão. Portanto, espera-se que estas variáveis binárias tenham efeito positivo sobre a situação fiscal.

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. Para agrupar os municípios por tamanho, Giuberti (2005) e Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) utilizaram a classificação da Secretaria do Tesouro Nacional, que divide os

municípios em quatro grupos: população inferior a 50 mil habitantes; entre 50 e 300 mil habitantes; entre 300 e 1 milhão de habitantes; e população superior a 1 milhão de habitantes. No entanto, ao analisar os municípios brasileiros, por porte populacional, com base no ano de 2013, identificou-se que aproximadamente 87% 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 (68,5%); entre 20 e 50 mil pessoas (19,2%); e com mais de 50 mil habitantes (12,3%). Destarte, foram incluídas três variáveis binárias de porte populacional, cujo grupo de municípios com população superior a 50.000 habitantes foi considerado como referência. As variáveis que compuseram o modelo de gestão fiscal estão resumidas no Quadro 2.

No modelo, além das variáveis mencionadas, foram incluídas *dummies* de tempo, de modo a considerar os efeitos específicos no tempo ( $v_t$ ) 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).

Na estimação do modelo especificado, devem ser consideradas duas questões, a natureza dinâmica do fenômeno investigado e a possível endogeneidade das variáveis explicativas, como Produto Interno Bruto. Assim, neste estudo, utiliza-se o método de painel dinâmico, que permite tratar ambas as questões. A ideia de possível endogeneidade e causalidade reversa entre o PIB e as despesas públicas pauta-se no estudo de Rocha e Giuberti (2007). Considerando que a *proxy* para gestão fiscal é uma ponderação de indicadores fiscais (receitas e despesas), é possível que haja o problema de endogeneidade, podendo ser confirmado pelo teste de Durbin, Wu e Hausman (DURBIN, 1954; HAUSMAN, 1978; WU, 1974), cuja hipótese nula é de que o regressor é exógeno.

Quadro 2 – Descrição das variáveis incluídas no modelo

Variável	Descrição	Efeito Esperado	Base Teórica
$IGF_{i,t-1}$	Índice de Gestão Fiscal defasado	+	Covre (2016), Klein e Sakurai (2015) e Nakaguma e Bender (2006)
$DR$	Dummies regionais: Norte (N), Centro-Oeste (CE), Nordeste (NE), Sudeste (SE) e Sul (S)	-	Quintela (2011)
$Pibpc$	Produto Interno Bruto <i>per capita</i>	+	Cossío (1995), Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) e Otoperalías, Romero-Ávila e Usabiaga (2013)
$Desporpc$	Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	+/-	Souza (2006)
$EsfOrSau$ e $EsfOrEdu$	Esforço orçamentário em saúde e educação, respectivamente. Elas mostram a parcela da receita orçamentária aplicada em saúde e educação	-	Schaltegger e Torgler (2007), Reis (2015) e Souza (2006)
$DepTransfU$ e $DepTransfE$	Dependência de transferências da União e Estados, respectivamente, indicando a relação entre receitas oriundas da União e Estados e receitas orçamentárias	+/-	Cossío (1995), Lima, (2011), Oates (2005) e Souza (2006)
$CapArrecP$	Capacidade de arrecadação própria. Mostra a proporção de receita tributária em relação à receita orçamentária	+	Cossío (1995)
$AliegovF$ e $AliegovE$	Alinhamento do prefeito com o governo federal e estadual, respectivamente	+	Cossío (1995) e Covre (2016)
$D20000$	<i>Dummy</i> representativa dos municípios com até 20 mil habitantes	-	Hansen, Houlberg e Pedersen (2014)
$D20-50000$	<i>Dummy</i> representativa dos municípios entre 20 e 50 mil habitantes	-	Hansen, Houlberg e Pedersen (2014)

Fonte: Elaborado pela autora.

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. Neste caso, a variável dependente defasada é correlacionada com  $\alpha_i$  e, possivelmente, com o termo de erro composto. Portanto, a estimação desse modelo deve ser feita por um método que elimine essa correlação, como, por exemplo, modelo de efeito fixo ou primeira diferença que, ao transformar as variáveis, elimina o componente específico, fonte de inconsistência do modelo. No entanto, como na especificação do modelo, a variável dependente está defasada como regressor, o uso de qualquer um dos dois métodos gera viés nos estimadores, na medida em que estes métodos pressupõem a exogeneidade das variáveis explicativas (BOND, 2002; WOOLDRIDGE, 2002).

Para contornar tal problema, a alternativa é utilizar a primeira diferença que elimina o efeito específico e empregar um estimador de variável instrumental. Neste sentido, na presente pesquisa, é utilizado o estimador da classe GMM (Método de Momentos Generalizados) para painel dinâmico, desenvolvido por Arellano e Bond (1991) e aprimorado por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), que fornece instrumento para obtenção de estimativas consistentes. Em pesquisas em que os autores consideraram a natureza dinâmica do comportamento fiscal (KLEIN; SAKURAI, 2015; MENEZES; TONETO JÚNIOR, 2006; NAKAGUMA; BENDER, 2006; RIBEIRO, 2015; SANTOLIN, JAYME JR.; REIS, 2009), empregou-se a presente metodologia.

Pela abordagem proposta por Arellano e Bond (1991), devem ser tomadas as primeiras diferenças da equação original, modelo 1, eliminando-se os efeitos fixos. Além disso, ao realizar a primeira diferença, variáveis invariantes no tempo, caso das *dummies* regionais, desaparecem na regressão em diferença, 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. Portanto,  $y_{i,t-2}$  pode ser instrumento válido para  $\Delta y_{i,t-1}$ , não sendo correlacionado com  $\Delta \varepsilon_{it}$ , à medida que o termo de erro não é serialmente correlacionado.

Arellano e Bond (1991) argumentam que instrumentos adicionais podem ser obtidos em um painel dinâmico, ao empregar condições de momento ou de ortogonalidade existentes entre os valores da variável dependente (Gestão Fiscal) defasada e o termo de erro. Neste sentido, as condições de momento estabelecem que os instrumentos não sejam correlacionados com o erro, ou seja,  $E(y_{i,t-j} \Delta \varepsilon_{it}) = 0$ , para  $t = 3, \dots, T, j \geq 2$ . Caso no modelo existam variáveis explicativas endógenas, que apresentam correlação com o termo de erro, elas devem ser tratadas de forma similar à variável dependente defasada, de modo que os níveis das variáveis endógenas defasadas em dois ou mais períodos sejam usados como instrumentos.

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 para as suas primeiras diferenças quando o processo autorregressivo se torna persistente, sinalizando que o valor desta variável no presente é fortemente relacionado com seu valor no passado, situação bastante comum em painel com dimensão temporal curta, caso da presente pesquisa. Desta forma, para reduzir o possível viés causado por instrumentos fracos e o problema de inconsistência do estimador em diferença, 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. Assim, tem-se um sistema de duas equações, em que, 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.

Portanto, admitindo-se que as primeiras diferenças das variáveis explicativas não sejam correlacionadas com o efeito individual específico, as defasagens das diferenças das variáveis explicativas podem ser utilizadas como instrumento na Equação 1 (em nível) para o período  $t$ , conforme sugerido por Arellano e Bover (1995). Os autores sugeriram utilizar condição de momento adicional relacionada à equação em nível,

$E(\varepsilon_{it} \Delta y_{i,t-1}) = 0$ , para  $t = 3, \dots, T$ , em que os instrumentos (defasagens das primeiras diferenças) não são correlacionados com  $\varepsilon_{it}$ .

Considerando que o *GMM sistêmico* ou *aumentado*, como ficou conhecido, 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, que o GMM em diferença não comporta, ao passo que trabalha apenas com a equação em primeira diferença. 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.

Com base no exposto, o poder de determinação das características regionais sobre a gestão fiscal dos municípios foi estimado pelo *GMM sistêmico*, sendo que, na concepção de Roodman (2009), este 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 de tempo 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 ordem. 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, expressa por  $E(\Delta \varepsilon_{it}, \Delta \varepsilon_{it-2}) = 0$ , não deve ser rejeitada, o que indica ausência de autocorrelação serial no erro e validade das condições de momento.

Neste sentido, a validade de cada uma das condições de momento tanto para a equação em diferença quanto para equação em nível tem como requisito a ausência de correlação serial das unidades, averiguada pelo teste de autocorrelação de primeira e segunda ordem de Arellano e Bond (1991). Ademais, para sua validade conjunta, é preciso fazer o 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, por outro lado, sua rejeição implica que os instrumentos e, até mesmo o modelo, devem ser reconsiderados.

Além dos testes de autocorrelação dos resíduos e de validade dos instrumentos, uma forma de avaliar a consistência da estimação por meio de painel dinâmico é certificar-se de que a estimativa do parâmetro  $\gamma_{it-1}$  está entre os limites dos estimadores de MQO e Efeito Fixo, uma vez que estes dois estimadores, conforme Bond (2002), são viesados em direções opostas. Segundo Bond, Hoeffler e Temple (2001), na presença de efeitos individuais e painéis curtos, as estimativas de  $\gamma$  por MQO são tendenciosas para cima e por efeito fixo são viesadas para baixo. Portanto, espera-se que uma estimativa consistente de  $\gamma$  esteja entre os dois extremos.

### 5.3 Diferenciais inter-regionais da gestão fiscal

O método de decomposição de diferenças de gestão fiscal entre as regiões é apresentado nesta subseção, de modo a analisar se as disparidades são significativas e quais as características municipais explicam tais diferenças. Para tanto, foram considerados dados do ano mais recente (2013) em que há disponibilidade de informações de todas as variáveis incluídas no modelo.

Os estudos que relacionaram a execução orçamentária com a questão regional foram pautados em uma estimação de modelo em nível regional ou na inserção de *dummies* regionais na modelagem. No entanto, essas análises não possibilitam identificar os fatores que proporcionam diferenças nos resultados das distintas regiões. Portanto, a presente pesquisa, além de certificar a existência de diferenças de situação fiscal entre as regiões brasileiras, visa a contribuir com o debate relacionado às questões regionais, indicando as possíveis características municipais que condicionam os diferentes resultados de gestão fiscal inter-regionais.

Considerando o modelo de gestão fiscal apresentado em 5.2, tendo como referência os coeficientes das *dummies* regionais, tem-se o efeito das características regionais na *performance fiscal* dos municípios. No entanto, não se consegue identificar a magnitude das diferenças de resultado fiscal entre as regiões, bem como as características individuais dos municípios que contribuem para diminuir ou agravar essas diferenças. Portanto, uma alternativa é empregar um método de decomposição de diferenças, tendo em vista a estimação de uma função de gestão fiscal para cada região

estudada, como, por exemplo, o proposto por Oaxaca (1973) e Blinder (1973). No presente estudo, a avaliação das diferenças de gestão fiscal entre as regiões está pautada na estimação da Equação 1, excluindo as variáveis relacionadas às *dummies* regionais e à *proxy* da gestão fiscal defasada.

A técnica de decomposição pode ser utilizada para explorar diferenças entre quaisquer dois grupos, decompondo em dois componentes, sendo um explicado pela variação nas características observadas das unidades de análise constantes no modelo e, o outro, não explicado por tais elementos, mas por quaisquer outras razões não controladas na estimação (JANN, 2008; SARR, 2015). No presente estudo, o emprego da decomposição visa a explicar as diferenças de gestão fiscal entre as regiões do país, possibilitando entender qual parcela da disparidade entre os grupos é atribuível às diferenças nas características entre os municípios de cada grupo (componente explicado ou efeito característica) e quanto é decorrente de mudanças não explicadas pelo modelo de gestão fiscal dos dois grupos analisados, mas sim por diferenças nos coeficientes das características consideradas e fatores não observáveis (componente inexplorado ou efeito coeficiente).

O componente explicado representa a contribuição de características mensuráveis dos municípios estudados, como as relacionadas à situação econômica, política e inerente ao próprio orçamento, enquanto o componente não explicado se refere a fatores não mensuráveis, como qualidade do processo orçamentário (planejamento, execução, controle, transparência) (SARR, 2015), bem como a capacidade administrativa e financeira dos municípios (ARRETCHE, 1998). Segundo Caliri, Ruiz e Oliveira (2009), este último componente se refere a características fora do modelo, podendo ser consideradas como inerentes ao processo de administração dos recursos públicos por parte dos gestores governamentais.

Adicionalmente, de acordo com Quintela (2011), Souza (2001) e Mendes (2015), a heterogeneidade existente no país, em termos econômicos, sociais, demográficos, de capacidade técnica de gestão e também espacial, tende a afetar as decisões governamentais, de modo que a forma de gerir os recursos públicos em diferentes regiões possa produzir resultados distintos. Neste sentido, na presente pesquisa o componente não explicado visa a captar o efeito regional do sistema de gestão fiscal adotado pelos municípios.

A decomposição pode ser feita na média condicionada da gestão fiscal, conforme proposto por Oaxaca (1973) e Blinder (1973), ou em diferentes níveis da variável dependente, empregando a Regressão Quantílica, conforme proposto por Machado e

Mata (2005), Melly (2006) e Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009). Ressalta-se que dentro de uma região pode haver heterogeneidades, existindo municípios com alta capacidade de arrecadação, o que possibilita melhores resultados fiscais, e municípios altamente dependentes de recursos provenientes de transferências, que podem apresentar uma situação fiscal pior, em decorrência de oscilações na redistribuição de recursos de um período para outro, bem como da limitada autonomia na aplicação dos recursos, uma vez que parte desses recursos é vinculada a determinados gastos.

Além disso, podem existir também contrastes nos gastos públicos, que, conforme Mendes (2015), estão relacionados à oferta de bens e serviços públicos para atender as distintas demandas sociais existentes entre os diferentes perfis de municípios. Neste caso, uma análise da gestão fiscal na média equivale a aceitar que a influência de uma característica municipal seja a mesma tanto na extremidade superior do intervalo do índice quanto na parte inferior, o que pode não representar a realidade dos municípios pertencentes a uma região. Portanto, entre as características municipais que condicionam as diferenças regionais de gestão fiscal, pode haver algumas que são relevantes na parte inferior da gestão fiscal e não tão importantes no topo da distribuição.

Diante do exposto, uma alternativa é analisar a gestão fiscal em diferentes pontos, fazendo a decomposição além da média, por meio da estimação de uma equação para cada *quantil* da variável resposta, neste caso, a gestão fiscal. Então, para testar a hipótese de possíveis diferenças da gestão fiscal entre as regiões, emprega-se a decomposição baseada em Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009), que possibilita entender como as diferenças nas distribuições observadas, no que diz respeito às características dos municípios, contribuem para os diferenciais de gestão fiscal entre as regiões.

O método de decomposição quantílica desenvolvido por Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009), que tem como fundamento o método de Oaxaca – Blinder, é implementado em duas etapas. Na primeira, estima-se uma Regressão RIF (*Recentered Influence Function*), de forma similar à regressão padrão, no entanto, a variável dependente (gestão fiscal) é substituída por uma versão transformada, a estatística RIF de interesse. Embora esta metodologia possa ser aplicada a qualquer distribuição estatística de interesse, pela qual a função de influência<sup>10</sup> pode ser obtida (FIRPO; FORTIN; LEMIEUX, 2007a, 2009), no presente estudo, o foco será na diferença entre *quantis*. Para o caso de *quantis*, a função de influência  $IF(Y, Q_\theta)$ , considerando o resultado observado de  $Y$  para a distribuição de interesse  $Q_\theta$ , é definida por:

---

<sup>10</sup> A função de influência, de acordo com Firpo, Fortin e Lemieux (2007b) e Oliveira e Silveira Neto (2015), diz respeito à interferência de uma observação individual sobre a estatística de interesse.

$$IF(Y, Q_\theta) = (\theta - I\{Y \leq Q_\theta\})/f_y(Q_\theta) \quad (3)$$

em que  $I\{Y \leq Q_\theta\}$  é uma função indicadora, que mostra se a variável resposta  $Y$ , gestão fiscal, é menor ou igual ao *quantil*  $Q_\theta$ ;  $f_y$  é a função de densidade da distribuição de  $Y$  no ponto  $Q_\theta$ .

Incorporando a estatística de interesse  $Q_\theta$  à função de influência, tem-se a *Recentered Influence Function*. Portanto, a função RIF,  $RIF(Y, Q_\theta)$ , é igual a  $Q_\theta + IF(Y, Q_\theta)$ , podendo ser reescrita como:

$$RIF(Y_{ig}, Q_\theta) = Q_\theta + (\theta - I\{Y_{ig} \leq Q_\theta\})/f_y(Q_\theta) \quad (4)$$

No caso de *quantis*, para obter a função RIF, é necessário primeiro estimar o *quantil* amostral  $\hat{Q}_\theta$ , tal como Koenker e Basset (1978)<sup>11</sup>, e, em seguida, obter a densidade  $\hat{f}_y(\hat{Q}_\theta)$  neste ponto, utilizando o método de Kernel<sup>12</sup>. Com base nestas duas estimações, uma RIF para cada observação é estimada  $\widehat{RIF}(Y_{ig}, Q_\theta)$ , ao incorporar as estimações de  $\hat{Q}_\theta$  e  $\hat{f}_y(\hat{Q}_\theta)$  na Equação 4 (FIRPO; FORTIN; LEMIEUX, 2007a, 2009). Tendo em vista o exposto, os autores assumem que a expectativa condicional da RIF pode ser modelada por uma regressão linear em função das variáveis explicativas. Essa regressão pode ser analisada como uma Regressão Quantílica Incondicional. Assim, é estimado o efeito da mudança na distribuição de uma variável sobre o *quantil* incondicional de  $Y$ , para cada grupo analisado, sendo que o  $Y$  observado é substituído pela Função de Influência Recentrada:

$$E \left( RIF(Y_{ig}, Q_\theta | X_{ig}) \right) = X_{ig} \beta_{g\theta} \quad (5)$$

em que  $Y_{ig}$  é a *proxy* da situação fiscal, índice de gestão fiscal, do município  $i$  na região  $g = \text{Sul, Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste}$ ;  $RIF(Y_{ig}, Q_\theta)$  é a *Recentered Influence*

<sup>11</sup> A função quantílica  $Q_\theta(Y, X)$ , proposta por Koenker e Basset (1978) pode ser expressa por:  $Q_\theta(Y_i | X) = X_i' \beta_\theta$ ,  $\theta \in (0,1)$ , cujos coeficientes são estimados por meio do problema de minimização,  $\min_\beta [\theta \sum_{i \in \{i: Y_i \geq X_i \beta\}} |Y_i - X_i \beta| + \sum_{i \in \{i: Y_i < X_i \beta\}} (1 - \theta) |Y_i - X_i \beta|]$ .

<sup>12</sup> A densidade de Kernel, conforme Fortin, Lemieux e Firpo (2010), é obtida pela equação:  $\hat{f}_y(\hat{Q}_\theta) = \frac{1}{N \cdot h} \cdot \sum_{i=1}^N K\left(\frac{Y_i - \hat{Q}_\theta}{h}\right)$ , em que  $K$  é a função *Kernel* e  $h$  é a largura da banda.

*Função* do *quantil*  $\theta_{th}$  de  $Y_g$ ;  $Q_\theta$  é o *quantil*  $\theta$  de  $Y_g$ ;  $X_{ig}$  é o conjunto de variáveis explicativas, incluindo o intercepto, do município da região  $g$ , conforme Equação 1, excluindo as variáveis binárias de região, a gestão fiscal defasada e as *dummies* de tempo; e  $\beta_{g\theta}$  é o vetor de coeficientes da regressão.

Para implementar a decomposição, deve-se construir uma distribuição contrafactual, de forma similar à Equação 5, sendo considerados a distribuição de características, por exemplo, da região Nordeste, e o retorno (coeficiente) às características da região Sul. O contrafactual visa a responder à seguinte pergunta: como seria a gestão fiscal da região Nordeste se os seus municípios tivessem a mesma capacidade de gestão dos municípios do Sul?

Os parâmetros de interesse para cada região e contrafactual podem ser obtidos por uma simples regressão, semelhante à de Mínimos Quadrados Ordinários, conforme Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009):

$$\widehat{RIF}(Y_{ig}, Q_\theta | X_{ig}) = X_{ig} \hat{\beta}_{g\theta} + \varepsilon_\theta \quad (6)$$

Na segunda fase, tendo como base os parâmetros estimados para cada região e o contrafactual, é feita a divisão do efeito característica e efeito coeficiente em contribuições individuais das variáveis explicativas do modelo, utilizando a *Recentered Influence Function*. Neste sentido, é possível decompor a diferença total de gestão fiscal entre as regiões em efeito coeficiente (parte da diferença do IGF atribuível ao retorno às características - diferenças nos coeficientes) e efeito característica (parte atribuível às diferenças nas características dos municípios) conforme menciona Hassine (2015).

Considerando os diferentes *quantis* e as cinco regiões brasileiras, a contribuição do efeito característica e do efeito coeficiente na diferença total de gestão fiscal pode ser obtida pela estimação de regressões quantílicas incondicionais para a região Sul ( $\hat{Q}_\theta^{g'} = \hat{\beta}_\theta^{g'} \bar{X}_i^{g'}$ ), região Nordeste, Norte, Centro-Oeste ou Sudeste ( $\hat{Q}_\theta^{g''} = \hat{\beta}_\theta^{g''} \bar{X}_i^{g''}$ ) e para o grupo contrafactual ( $\hat{Q}_\theta^c = \hat{\beta}_\theta^{g'} \bar{X}_i^{g''}$ ). O *quantil* da distribuição incondicional contrafactual ( $\hat{Q}_\theta^c$ ) representa a distribuição do índice de gestão fiscal que prevaleceria para a região Nordeste, Norte, Centro-Oeste ou Sudeste se tivesse recebido o retorno da região Sul para suas características.

De forma semelhante à decomposição de Oaxaca-Blinder<sup>13</sup>, de acordo com a descrição feita por Hassine (2015), a decomposição quantílica pode ser obtida pela Equação 7.

$$\hat{Q}_\theta^{g'} - \hat{Q}_\theta^{g''} = \{\hat{Q}_\theta^{g'} - \hat{Q}_\theta^c\} + \{\hat{Q}_\theta^c - \hat{Q}_\theta^{g''}\} \quad (7)$$

em que  $\hat{Q}_\theta$  é o *quantil* incondicional da gestão fiscal;  $\bar{X}$  são médias das variáveis explicativas no *quantil* incondicional;  $\beta_\theta$  trata do efeito parcial do *quantil* incondicional; os sobrescritos  $g'$ ,  $g''$  e  $c$  indicam Região Sul; Região Nordeste, Norte, Centro-Oeste ou Sudeste; e grupo contrafactual, respectivamente.

A decomposição é pautada na comparação entre a região Sul e as demais regiões brasileiras. A escolha da região Sul como referência se deve ao fato de ela ter apresentado o maior índice médio de gestão fiscal em comparação com as outras regiões.

Substituindo as equações anteriores na Equação 7, tem-se a diferença de gestão fiscal entre a Região Sul e cada uma das demais regiões, conforme Equação 8.

$$\hat{Q}_\theta^{g'} - \hat{Q}_\theta^{g''} = \hat{\beta}_\theta^{g'}(\bar{X}_i^{g'} - \bar{X}_i^{g''}) + \bar{X}_i^{g''}(\hat{\beta}_\theta^{g'} - \hat{\beta}_\theta^{g''}) \quad (8)$$

O primeiro termo do lado direito da Equação 8 representa o componente *explicado*, denominado efeito característica ou diferença nas características. Este componente mostra a contribuição das mudanças na distribuição das características mensuráveis dos municípios da Região Sul e Região Nordeste, Norte, Centro-Oeste ou Sudeste, para a desigualdade no  $\theta_{th}$  incondicional. Assim, a região que apresenta melhores características tende a ter melhor desempenho fiscal.

O segundo termo, componente *não explicado*, chamado de efeito coeficiente, diferença nos coeficientes ou, conforme Cirino (2008), pode ser considerado uma *proxy* do efeito regional. Esse termo mostra a disparidade devida a diferenças nos coeficientes das características no  $\theta_{th}$  incondicional, representando a diferença nos retornos associados às variáveis explicativas, bem como oriunda de fatores não observáveis na equação de gestão fiscal. Neste sentido, Jann (2008) chama a atenção para fato de que o

---

<sup>13</sup> A decomposição de Oaxaca-Blinder é pautada na estimação das funções  $\bar{Y}_{ig'} = \sum_k \hat{\beta}_i^{g'} \bar{X}_i^{g'}$  (Região Sul) e  $\bar{Y}_{ig''} = \sum_k \hat{\beta}_i^{g''} \bar{X}_i^{g''}$  (demais regiões), bem como para o grupo contrafactual  $\bar{Y}_c = \sum_k \hat{\beta}_i^c \bar{X}_i^c$ . Considerando estas estimativas, a diferença regional é obtida pela subtração da segunda equação pela primeira e, em seguida, adição e subtração do contrafactual. Após algumas manipulações algébricas, obtém-se o diferencial de gestão fiscal semelhante à Equação 8, porém, para a média.

componente não explicado, além de considerar a diferença entre os coeficientes, capta também os potenciais efeitos da diferença entre variáveis não observáveis.

Os efeitos característica e coeficiente podem ser divididos em contribuições de cada característica específica ( $k$ ) dos municípios, como apresentado na Equação 9:

$$\hat{Q}_\theta^{g'} - \hat{Q}_\theta^{g''} = \sum_k (\bar{X}_{i,k}^{g'} - \bar{X}_{i,k}^{g''}) \hat{\beta}_{\theta,k}^{g'} + \sum_k \bar{X}_{i,k}^{g''} (\hat{\beta}_{\theta,k}^{g'} - \hat{\beta}_{\theta,k}^{g''}) \quad k:1\dots K \quad (9)$$

Diante do exposto, a metodologia de Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009) permite generalizar a decomposição na média (Oaxaca-Blinder) para qualquer estatística de interesse, como *quantil*, variância etc., além de os resultados da decomposição independem da ordem em que as variáveis são inseridas na estimação, tendo a propriedade de ser *path independent*. Ademais, uma importante vantagem desta metodologia, em comparação com as metodologias de Machado e Mata (2005) e Melly (2006), diz respeito à possibilidade de estimar a contribuição individual das variáveis explicativas no componente não explicado (diferenças nos coeficientes) e também no termo explicado (diferenças nas características), gerando, portanto, mais informações do que as outras citadas.

#### 5.4 Base e fonte de dados

As variáveis que compuseram a base de dados deste estudo foram de natureza fiscal, medidas pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal, orçamentárias (receitas e despesas), econômicas, políticas e de porte populacional.

Para a análise em painel, do total de municípios brasileiros que constituíram a base de dados da FIRJAN (5.568 cidades<sup>14</sup>), foram excluídos aqueles em que não constavam dados do Índice de Gestão Fiscal em mais de um ano da série analisada nem valores para as variáveis explicativas consideradas no modelo. Essa falta de dados é decorrente de inconsistência<sup>15</sup> de informações sobre receitas e despesas públicas e do não atendimento do artigo 51 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que gerou uma melhora na qualidade dos dados. Em seu § 1º, esse artigo determina que os municípios devem encaminhar suas contas ao Poder Executivo da União até trinta de abril do ano seguinte

<sup>14</sup> Conforme dados do IBGE (2016b), o Brasil conta com 5.570 municípios. No entanto, como Brasília e Fernando de Noronha não têm prefeitura, não fizeram parte da base de dados (FIRJAN, 2015).

<sup>15</sup> A FIRJAN, em cada ano, excluiu municípios sem dados disponíveis e com informações inconsistentes (Receitas correntes, pessoal e encargos sociais e caixa iguais a zero; falta de dados de passivo financeiro bem como dados iguais entre dois municípios), conforme FIRJAN (2015).

para consolidação e divulgação junto a relatório disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelecendo, ainda, punição<sup>16</sup> 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, das 5.568 cidades, 672 foram excluídas 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 excluídas mais 14 cidades, por não apresentarem dados de PIB (1), Receita Tributária (4) e Despesa Orçamentária (9). Os municípios excluídos representam 12% do total de municípios brasileiros. Conforme os resultados, eles correspondem a 3,24% do PIB brasileiro e a 6,3% da população nacional.

No caso dos municípios em que faltavam valores de apenas um ano, as lacunas foram preenchidas pela média entre os dois anos mais próximos. Assim, no caso do município que não dispunha de dados no primeiro ano (2006), a média foi calculada com base nos dados dos dois anos posteriores (2007 e 2008). Para cidades sem dados em 2013, considerou-se a média dos dois períodos anteriores (2011 e 2012). Em se tratando de anos intermediários, a média foi constituída pelo ano que precede e sucede ao ano interpolado. Por exemplo, o município que não tinha dados em 2008 recebeu o valor da média da variável entre 2007 e 2009. Na presente pesquisa, foi feita a interpolação da variável Índice de Gestão Fiscal, conforme descrito, para 257 municípios. No caso das variáveis explicativas, interpolou-se um total de 428 lacunas, correspondendo a 11 dados de transferências de recursos da União, 82 de transferências de recursos dos estados, 123 de despesas com educação e 212 de despesas com saúde. Considerando que a análise empírica trata de 4.896 municípios brasileiros observados no período de 2006 a 2013, totalizando 39.168 observações, a interpolação abrangeu cerca de 1,75% do painel de dados, uma vez que, do total de observações, foi aplicada a técnica em 685 dados.

Quanto às fontes dos dados utilizados na presente pesquisa, a *proxy* para gestão fiscal foi obtida junto à Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2016). 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.

---

<sup>16</sup> O § 2º do artigo 51 da LRF define que “o descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária”.

Os dados do PIB, variável econômica, foram extraídos do Produto Interno Bruto dos Municípios no 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 Getúlio 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 eleições presidencial e para 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.

## 6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Considerando os objetivos propostos, este capítulo apresenta os principais resultados obtidos nesta pesquisa. Inicialmente, é feita uma caracterização dos municípios que compõem a amostra e uma análise descritiva do Índice Firjan de Gestão fiscal, *proxy* para a situação fiscal e das dimensões que o compõem. Em seguida, são apresentados os resultados do modelo estimado com base no método de painel dinâmico, com as respectivas análises dos coeficientes estimados e dos testes implementados. Por fim, é feita a análise dos resultados da decomposição de diferenças inter-regionais de gestão fiscal.

### 6.1 Caracterização dos municípios

Os municípios que compuseram a amostra totalizaram 4.896 cidades, o que representam 88% do total de prefeituras brasileiras (Tabela 4).

Tabela 4 - Caracterização da amostra da pesquisa por região brasileira

Região	Total de Municípios (a)	Municípios Excluídos (b)	Amostra (c)=(a)-(b)	Percentual (d)=(c)/(a)
Norte	450 (8,08%)	121 (18,02%)	329 (6,72%)	73,11
Nordeste	1.792 (32,18%)	318 (47,32%)	1.474 (30,11%)	82,25
Sudeste	1.669 (29,97%)	132 (19,64%)	1.537 (31,39%)	92,09
Sul	1.191 (21,39%)	35 (5,20%)	1.156 (23,61%)	97,06
Centro-Oeste	466 (8,38%)	66 (9,82%)	400 (8,17%)	85,83
<b>Total</b>	<b>5.568</b>	<b>672</b>	<b>4.896</b>	<b>87,93</b>

Fonte: Resultado da Pesquisa.

A Tabela 4 mostra que a maior parte dos municípios brasileiros se concentra nas regiões Nordeste e Sudeste, correspondendo a 32% e 30% do total, respectivamente. As regiões Centro-Oeste e Norte são as que apresentam menor número de cidades, em torno de 8%. Do total de municípios excluídos, a maior participação foi da região Nordeste, cuja parcela foi de 47,32%, seguida pelas regiões Sudeste (19,64%) e Norte (18%). A região Sul se destaca por ter sido aquela que menos apresentou falta de dados no período analisado.

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% das suas cidades. Do total de cidades de cada região, as regiões Sul e Sudeste foram as que mantiveram na amostra maiores percentuais de seus municípios, 97% e 92%, respectivamente. Conforme exposto, isso indica que grande parte dos municípios destas regiões atendeu ao quesito da LRF de informar suas contas públicas aos órgãos competentes no prazo estabelecido, possibilitando o cálculo e a avaliação da gestão fiscal de quase a totalidade dos municípios. De certa forma, essa maior preocupação das prefeituras de divulgar suas finanças públicas se reflete positivamente na gestão dos recursos públicos, ao passo que os municípios que deixaram de declarar seus resultados fiscais no prazo comprometeram não somente a divulgação dos dados, mas também a avaliação da sua situação fiscal ao longo dos anos, por parte da sociedade.

Como forma de melhor compreender as características da amostra, a Tabela 5 apresenta os municípios por faixa populacional, para o Brasil e regiões brasileiras.

Tabela 5 - Número de municípios por faixa populacional no ano de 2013

<b>Faixa Populacional</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
Até 5.000 habitantes	1.092 (22,30%)	63 (19,15%)	179 (12,14%)	330 (21,47%)	409 (35,38%)	111 (27,75%)
De 5.001 a 10.000 hab.	1.071 (21,88%)	65 (19,76%)	288 (19,54%)	356 (23,16%)	269 (23,27%)	93 (23,25%)
De 10.001 a 20.000 hab.	1.199 (24,49%)	83 (25,22%)	466 (31,62%)	336 (21,86%)	223 (19,29%)	91 (22,75%)
De 20.001 a 50.000 hab.	940 (19,20%)	67 (20,36%)	373 (25,31%)	277 (18,02%)	153 (13,24%)	70 (17,50%)
De 50.001 a 100.000 hab.	315 (6,43%)	30 (9,13%)	110 (7,46%)	106 (6,90%)	50 (4,33%)	19 (4,75%)
Mais de 100.000 hab.	279 (5,70%)	21 (6,38%)	58 (3,93%)	132 (8,59%)	52 (4,49%)	16 (4,00%)
<b>Total</b>	<b>4.896</b>	<b>329</b>	<b>1.474</b>	<b>1.537</b>	<b>1.156</b>	<b>400</b>

Fonte: Resultado da Pesquisa.

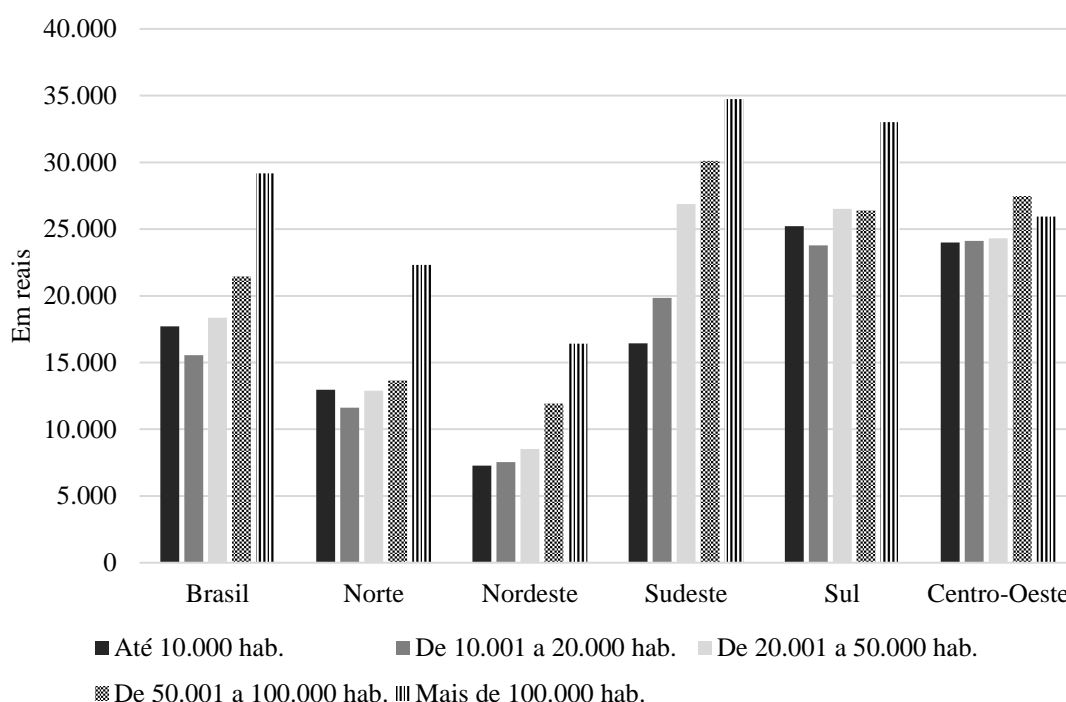
Analisando a amostra da pesquisa por porte populacional, percebe-se que os municípios com até 20.000 habitantes correspondem a 68,7% das cidades (3.362 de 4.896 municípios), que ao acrescentar os municípios com população entre 20 mil e 50 mil pessoas, esse valor passa a representar em torno de 88% (4.302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

se que, pelo tamanho populacional de muitos municípios, eles podem ter poucas condições administrativas e operacionais para gerir os recursos públicos.

O total de municípios com até 50 mil habitantes por região brasileira é bastante similar ao Brasil. Nas regiões Sul e Centro-Oeste, em torno de 91% de seus municípios estão nesta faixa populacional, ao passo que nas demais regiões, o percentual varia entre 84% (Norte e Sudeste) e 88% (Nordeste). O grupo de municípios que compõem o Norte e o Nordeste predomina na faixa populacional entre 10 mil e 20 mil habitantes. Já nas regiões Sul e Centro-Oeste, a concentração de seus municípios é na faixa de até 5.000 habitantes. No Sudeste, existe uma distribuição uniforme entre as quatro primeiras faixas de população (Apêndice A).

Na Figura 2 consta, para o Brasil e regiões do país, o Produto Interno Bruto *per capita* médio para o ano de 2013.

Figura 2 - Produto Interno Bruto *per capita* médio por faixa populacional em 2013



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Considerando os municípios brasileiros por porte populacional, nota-se que o menor PIB *per capita* médio foi observado nos municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, no valor de R\$ 15.554,28, enquanto o maior montante médio foi encontrado entre os municípios de grande porte, com população superior a 100 mil, no valor de R\$ 29.168,90. Os municípios com população inferior a 20.000 apresentam PIB por habitante

médio inferior à média brasileira, que, em 2013, foi de R\$ 18.203,51. A maior dispersão dos dados foi constatada na segunda faixa populacional considerada, cujo desvio padrão foi de R\$ 26.809,42, sendo que a variação do PIB *per capita* médio se situou entre R\$ 3.241,29 (Nina Rodrigues, MA) e R\$ 715.193,70 (Presidente Kennedy<sup>17</sup>, ES). Por outro lado, as cidades com população inferior a 10 mil tiveram menor dispersão, visto que o desvio padrão foi de R\$ 16.378,68, com média de R\$ 17.721,28, e valores mínimos e máximos de R\$ 3.909,26 (Fernando Falcão, MA) e R\$ 254.242,70 (Selvíria, MS).

Tendo em vista o PIB *per capita* médio do Brasil (R\$ 18.203,51) e das regiões Norte (R\$ 13.273,64), Nordeste (R\$ 8.385,28), Sudeste (R\$ 21.581,05), Sul (R\$ 25.517,77) e Centro-Oeste (R\$ 24.322,1), constata-se que as regiões Nordeste e Norte apresentam PIB médio inferior à média nacional, em 117% e 37%, respectivamente. Ao estabelecer uma comparação entre o PIB *per capita* médio dos municípios do Nordeste e os municípios do Sul, que tiveram maior valor, em 2013, percebe-se uma discrepância ainda maior, cuja diferença percentual foi de 204%, o que equivale a R\$ 17.132,49 por indivíduo. Essa comparação da riqueza entre as regiões possibilita ter uma ideia das desigualdades existentes no país.

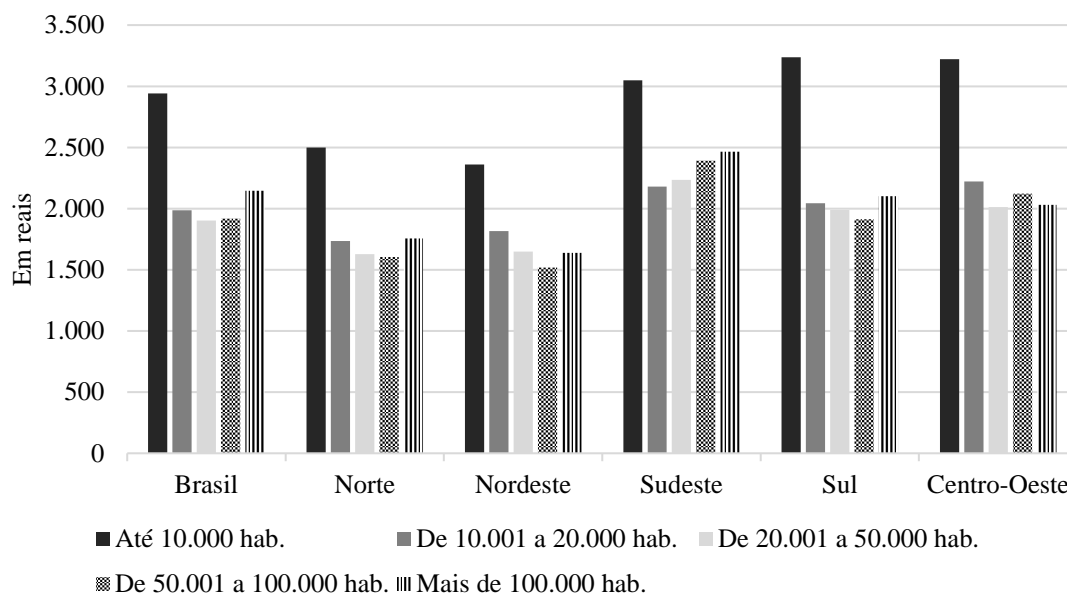
Independentemente da faixa populacional, as regiões do Norte e Nordeste tiveram PIB médio menor que o do Brasil. No que diz respeito às demais regiões, todas apresentaram uma riqueza, em termos de PIB *per capita* médio, superior à do Brasil, com exceção da faixa populacional de até 10 mil habitantes (Região Sudeste) e faixa superior a 100 mil pessoas (Região Centro-Oeste). Ao contrário das demais regiões, em que o maior PIB foi observado no grupo de municípios com mais de 100 mil habitantes, na Região Centro-Oeste, o maior valor está entre as cidades com população entre 50 mil e 100 mil pessoas.

A Figura 3 mostra a despesa orçamentária *per capita* média dos municípios da amostra, considerando as diferentes faixas populacionais.

---

<sup>17</sup> Segundo IBGE (2014), Presidente Kennedy é um município que, além de apresentar baixa densidade de demográfica, é um grande produtor de petróleo.

Figura 3 - Despesa Orçamentária *per capita* média por faixa populacional em 2013



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Tendo como referência a amostra da pesquisa, a Figura 3 mostra que a maior despesa orçamentária *per capita* média está entre os municípios com menor porte populacional. Em locais com população entre 10.000 e 1.000.000 habitantes, pode-se observar um dispêndio menor por indivíduo (Apêndice B). Observando os municípios com população superior a um milhão, percebe-se um padrão de despesa similar ao das cidades com até 10 mil habitantes - gastos médios *per capita* altos. Esse padrão das despesas públicas não difere muito entre as regiões, uma vez que também se percebe uma despesa por habitante maior em municípios com população inferior a 10.000 pessoas. Mendes (2015), ao analisar as despesas orçamentárias dos municípios em dois períodos (2000 e 2010), encontra um retrato similar, visto ter identificado que os municípios com menos de 50 mil pessoas e mais de 500 mil têm despesas *per capita* médias maiores. Segundo o autor, há motivos distintos para elevados gastos nestes dois grupos. No caso dos municípios de grande porte, o custo variável é maior, em virtude de estas localidades buscarem ofertar uma maior diversidade de bens e serviços públicos, mais complexos e de melhor qualidade. Nas cidades muito pequenas, as despesas orçamentárias são altas por falta de escala mínima, bem como de aglomeração apropriada na execução da despesa, sendo mais caro prover os mesmos bens e serviços para poucas pessoas.

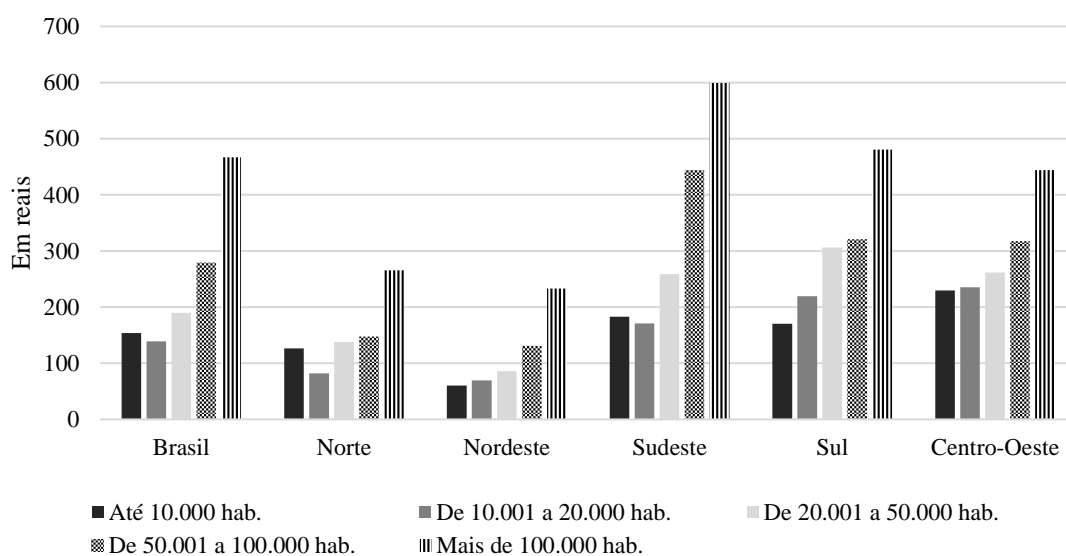
No Brasil, a média de despesa orçamentária por indivíduo, em 2013, foi de R\$ 2.397,08. No que se refere às regiões, os municípios do Norte e Nordeste destinam em torno de R\$ 1.950,00 de recurso público por pessoa para a oferta de bens e serviços

públicos, enquanto nas cidades do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, o gasto médio foi cerca de R\$ 2.700,00. Na média, as despesas orçamentárias das regiões crescem na seguinte ordem: Nordeste (R\$ 1.916), Norte (R\$ 1.999), Sudeste (R\$ 2.615), Centro-Oeste (R\$ 2.681) e Sul (R\$ 2.733). Em todas as faixas, as regiões Norte e Nordeste apresentam despesas médias inferiores às demais regiões. Na faixa de até 10 mil habitantes, o Sul lidera com maior despesa *per capita* média, enquanto nas outras faixas há predominância da região Sudeste. Mais uma vez, percebe-se uma discrepância entre as regiões do país.

Neste sentido, Mendes (2015) ressalta que, apesar de ser um direito de todos os cidadãos receber serviços públicos na mesma quantidade e qualidade, independentemente da sua localização, o fato de existirem distintas realidades sociais e econômicas no território brasileiro faz com que as necessidades sociais sejam também díspares. Adicionalmente, a localização é fator relevante no que diz respeito às condições administrativas, financeiras e técnicas dos entes federativos em ofertar bens e serviços à sociedade. Assim, são diferentes o valor e o resultado gerado pelo dispêndio público *per capita* em localidades que apresentam deficiências administrativas e de infraestrutura em relação àquelas em que não se observam tais incapacidades.

Na sequência, é apresentado, por meio das Figuras 4 e 5, um panorama das receitas arrecadadas nos municípios, decorrentes de tributos próprios, e aquelas recebidas a título de transferências de recursos dos entes superiores (União e Estados).

Figura 4 - Receita tributária *per capita* média por faixa populacional em 2013



Fonte: Resultado da Pesquisa.

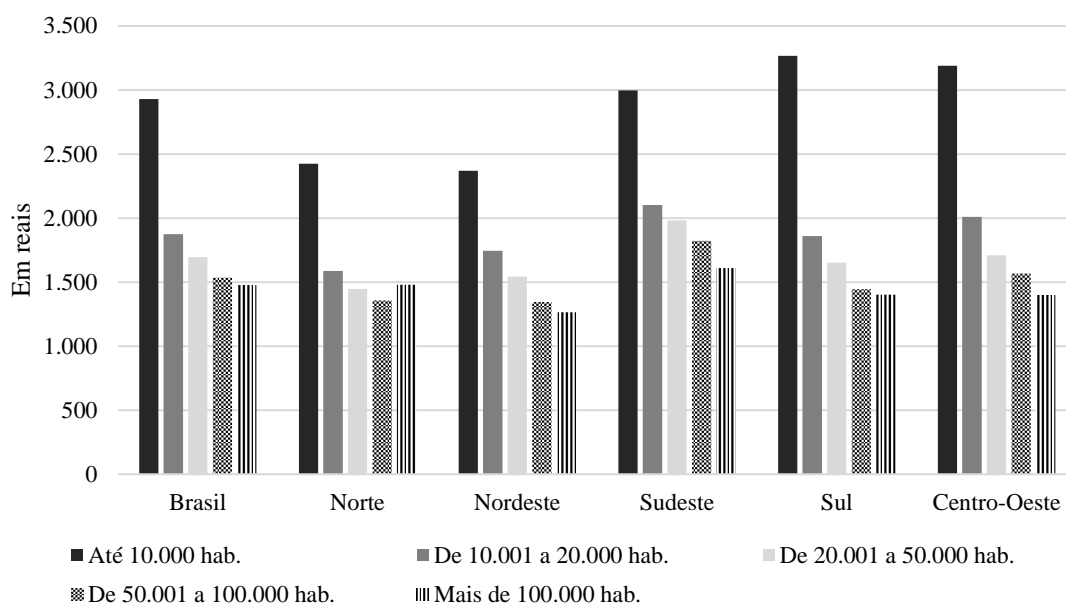
Na média, à medida que o porte do município aumenta, ele tende a melhorar a arrecadação tributária (Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria) (Figura 4). No Brasil, a média dos municípios em termos de arrecadação própria por pessoa, em 2013, foi de R\$ 245,77. As cidades pertencentes ao Nordeste e Norte detêm os piores resultados de receita tributária, cuja média foi de R\$ 81,91 e R\$ 128,50, respectivamente, ao passo que as cidades do Sul (R\$ 218,30), Sudeste (R\$ 247,71) e Centro-Oeste (R\$ 249,31) apresentaram melhores desempenhos da receita tributária. Pelos resultados, percebe-se que a arrecadação proveniente de tributos no Nordeste é inferior à arrecadação das duas últimas regiões em, aproximadamente, R\$ 167,00, o que faz com que esta região dependa, em grande parte, de recursos de transferências intergovernamentais para financiar suas atividades.

Considerando a receita tributária média das distintas regiões por faixa populacional, pode-se observar que a arrecadação das localidades com até 100 mil habitantes do Nordeste e Norte se equipara à arrecadação dos municípios das demais regiões que têm até 20.000 habitantes. Ademais, nas cidades do Nordeste e Norte, que teriam melhores condições de arrecadação, por terem mais de 100 mil habitantes, sua receita de tributos equivale à entrada de recursos aos cofres públicos de municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes das outras três regiões.

As Figuras 2 e 4 mostram que a capacidade de arrecadação tem uma relação com o nível de riqueza das cidades, em termo de PIB *per capita*. No caso do Brasil, os municípios que apresentaram maior poder de arrecadação própria são aqueles que tiveram, em 2013, maior nível de atividade econômica (cidades com mais de 100.000 habitantes). Em se tratando das regiões, as regiões do Sul, Centro-Oeste e Sudeste, que concentram a maior parcela do PIB brasileiro, são as que apresentam melhor arrecadação tributária.

Com base no montante de receita decorrente da capacidade tributária dos municípios, constata-se que o volume de receita própria no orçamento é baixo. Assim, ao considerar a despesa orçamentária média, a receita tributária somente consegue financiar uma pequena parcela do total, sendo o restante financiado, em grande parte, com recursos provenientes de transferências das administrações superiores (Figura 5).

Figura 5 - Transferências Correntes intergovernamentais *per capita* média por faixa populacional em 2013



Fonte: Resultado da Pesquisa.

As transferências correntes provenientes de repasses da União e Estados são tidas como importantes fontes de receita corrente para os municípios brasileiros, em especial, para aqueles municípios de pequeno porte. A Figura 5 mostra que os municípios com menos de 10 mil habitantes são os que recebem mais recursos oriundos das transferências correntes feitas pela União e respectivos Estados. No Brasil, a média de transferências das instâncias superiores por habitante para os municípios foi de R\$ 1.902,19 em 2013. Como as regiões Nordeste e Norte apresentam piores condições econômicas, culminando em níveis mais baixos de arrecadação própria e um dos objetivos das transferências é diminuir as disparidades regionais, esperava-se que na média os valores recebidos por essas regiões fossem maiores do que o montante repassado às demais regiões. No entanto, não é o que se observa pelos resultados, uma vez que a média de recurso recebido da União, somado ao do Estado, para as duas primeiras regiões, é de, aproximadamente, R\$ 1.800,00, enquanto as outras regiões recebem em torno de R\$ 2.500,00 por pessoa.

Em todas as regiões, os municípios da primeira faixa populacional são aqueles que mais recebem recursos de transferências, variando de R\$ 2.368,00 (Região Nordeste) a R\$ 3.265,00 por habitante (Região Sul). No que diz respeito aos demais intervalos populacionais, em todas as regiões do país observa-se decréscimo no valor recebido de transferências à medida que a quantidade de habitantes aumenta, com exceção da faixa

que contempla municípios com mais de 100 mil habitantes na região Norte, que recebem valor médio um pouco acima das cidades que têm entre 20 mil e 100 mil indivíduos.

Tendo como referência esta análise do PIB, despesa orçamentária, receita tributária e transferências de recursos da União e Estados para os respectivos municípios, todas em valores *per capita* médios, confirma-se que existem discrepâncias entre as regiões Nordeste e Norte e as demais regiões do país, independentemente da faixa populacional. Como os municípios destas duas regiões geram menos riqueza em termos de PIB, isso se reflete negativamente na capacidade de arrecadação própria do município, o que faz com que esses municípios tenham maior dependência de recursos de transferências, apesar de, na realidade, receberem menos transferências médias dos que as outras regiões. Com menos receitas orçamentárias, a capacidade de prover bens e serviços públicos fica limitada, fazendo com que suas despesas sejam menores, mesmo sendo localidades em que a sociedade apresenta maior necessidade por serviços públicos.

## **6.2 Análise descritiva da gestão fiscal**

Inicialmente, cabe destacar que o Índice de Gestão Fiscal é uma média ponderada dos seguintes subindicadores: receita própria, gasto com pessoal, investimento, liquidez e custo da dívida. Adicionalmente, este índice é apresentado em uma escala entre 0 (zero) e 1 (um), sendo que quanto maior o valor, melhor é a gestão das receitas e despesas públicas dos municípios (FIRJAN, 2015).

O IFGF, ao contemplar indicadores relacionados ao alcance de metas e limites legais, bem como indicadores como receita própria e investimento, possibilita analisar a situação fiscal do município ao longo de dado período, mas não permite fazer inferência sobre a qualidade da gestão fiscal, por se tratar de um conceito mais amplo, que vai além de aspectos da execução orçamentária e atingimento de limites e metas. A análise da qualidade da gestão fiscal envolve um estudo mais abrangente de todo o processo orçamentário, compreendendo planejamento, execução do orçamento e confrontação do que foi planejado com o executado, bem como dos pilares norteadores da gestão fiscal responsável.

A Tabela 6 apresenta as estatísticas descritivas do Índice de Gestão Fiscal dos municípios da amostra, por ano e para todo o período.

Tabela 6 - Análise descritiva do Índice de Gestão Fiscal dos municípios

Ano	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Variação Anual do Índice (%) <sup>18</sup>
2006	0,505	0,135	0,100	0,950	-
2007	0,505	0,139	0,080	0,960	-0,054
2008	0,541	0,138	0,080	0,970	7,059
2009	0,478	0,143	0,040	0,970	-11,542
2010	0,518	0,144	0,080	0,990	8,350
2011	0,515	0,141	0,060	0,990	-0,507
2012	0,510	0,140	0,070	0,940	-1,069
2013	0,463	0,142	0,060	0,960	-9,198
<b>Geral</b>	0,504	0,142	0,040	0,990	-

Fonte: Resultado da Pesquisa.

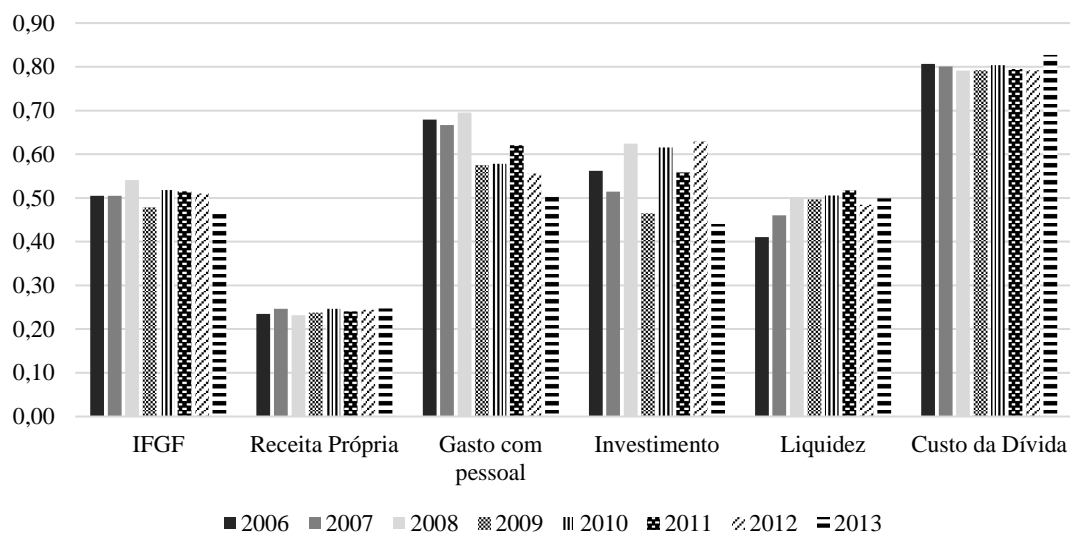
Ao longo dos anos estudados, os municípios da amostra apresentaram média do Índice de Gestão Fiscal de 0,50, sendo o desvio padrão de 0,14. Entre os anos de 2006 e 2013, o menor valor de gestão fiscal registrado foi de 0,04, em 2009, pelo município de Niquelândia, no Estado de Goiás, que tem população 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>19</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 6, constata-se, no período, uma melhora na 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.

<sup>18</sup> Taxa de variação calculada pela relação entre o índice médio de determinado ano e o índice do ano anterior. Por exemplo, a variação do índice médio de 2007 em relação a 2006 foi obtida da seguinte forma:  $\{(Índice\ 2007 - Índice\ 2006) / Índice\ 2006\} \times 100$ .

<sup>19</sup> 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, a Taxa de Crescimento Geométrica (TCG) foi obtida pela equação:  $[\text{antilog}(\beta) - 1] \times 100$  (GUJARATI; PORTER, 2011).

Figura 6 - Índice de Gestão Fiscal dos municípios e seus subindicadores (2006 – 2013)



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Os municípios da amostra, no ano de 2013, de acordo com Tabela 6, apresentaram um índice médio menor em comparação aos demais anos, de 0,46, com valores mínimo e máximo de 0,06 (Paramoti, Ceará) e 0,96 (Conceição do Mato Dentro, Minas Gerais). Considerando a decomposição do Índice de Gestão Fiscal, Figura 6, acredita-se que sua piora pode estar atrelada a dois fatores: primeiro, ao aumento das despesas com funcionalismo público, tendo em vista que 13,7% (671 municípios) de um total de 4.896 cidades não cumpriram o limite exigido pela LRF de 60% da Receita Corrente Líquida, ao passo que, em 2006, esse percentual foi de apenas 1,81% (89 prefeituras); segundo, à queda nos investimentos públicos, cujos níveis foram os piores desde o início da série, em 2006.

Com base nos resultados, é possível depreender que o aumento dos gastos com pessoal por parte dos municípios foi compensado pela redução dos investimentos públicos, de modo a alcançar equilíbrio das contas públicas. Esses achados convergem com as conclusões de Menezes e Toneto Júnior (2006) e Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009), ao analisarem o efeito da Lei de Responsabilidade Fiscal nos gastos dos municípios brasileiros e mineiros, respectivamente. Esses autores evidenciaram que o ajuste das contas públicas municipais, em grande parte dos casos, ocorre mais pela redução dos investimentos do que pelo controle dos gastos, em especial, das despesas com pessoal, indicando que o equilíbrio orçamentário ocorre em elemento de despesa menos rígido.

Neste aspecto, Santolin, Jayme Jr. e Reis (2009) afirmam que, como a LRF visa ao equilíbrio das finanças públicas e a despesa com pessoal é de difícil corte, pela sua

maior rigidez, em um cenário de crise, em que pode ocorrer redução das transferências de recursos, os entes tendem a limitar seus investimentos públicos. Os gastos com pessoal podem ser considerados rígidos em decorrência de incluir despesas de salários de servidores públicos, assistência e previdência social e pelo fato de uma parte expressiva dos funcionários do setor público ser constituída por estatutários. Os autores acrescentam que a despesa com investimento é um elemento mais discricionário, pela falta de vinculação entre despesa e receita, fazendo com que varie conforme a necessidade orçamentária. Em vista disso, constitui-se em um componente de despesa mais passível de cortes para atender aos limites fiscais.

A maior média observada do índice ocorreu no ano de 2008, com valor mínimo de 0,08 (Itobi, São Paulo) e máximo de 0,97 (Anamá, Amazonas). Neste ano, foram observados melhores resultados tanto do indicador de gasto com pessoal - obtido seja pela redução das despesas com pessoal e/ou aumento da receita corrente líquida do município (RCL), uma vez que este indicador trata da relação entre este tipo de gasto e a RCL - quanto de investimento, que foi um dos maiores no período, contribuindo para um melhor índice geral.

Quanto à variação percentual anual do Índice de Gestão Fiscal, percebe-se uma melhora do ano de 2007 para 2008 e também de 2009 para 2010, permanecendo em um patamar similar até 2012. Um aspecto que chama atenção é que os melhores resultados médios de gestão fiscal dos municípios são observados em 2008 e 2012, porém nos anos subsequentes, o índice decaiu (11,54% e 9,20%, respectivamente), passando para os piores patamares da série. Uma possível explicação pode estar relacionada ao fato de, nestes anos (2008 e 2012), terem ocorrido eleições municipais, demandando do gestor público a divulgação de resultados satisfatórios da gestão das receitas e despesas, de modo a evidenciar sua competência para seus eleitores, uma vez que pode ter tido interesse em se reeleger ou eleger alguém de seu partido. Como o Índice de Gestão Fiscal caiu no ano pós-eleitoral, há indício de que a administração pública, em período eleitoral, manipula o orçamento (isenção de impostos, inscrição de restos a pagar etc.) para divulgar um resultado positivo das contas públicas. No entanto, como as despesas podem ter aumentado e as receitas diminuído no final de mandato, o gestor encontra dificuldades de manter em período subsequente “bom resultado” alcançado em ano eleitoral, podendo incorrer em desequilíbrio das finanças públicas. Esse cenário descrito é bastante similar ao que ocorre em momentos de crise econômica, em que os governantes tendem a aumentar os gastos, porém, após o fim da recessão, a restrição orçamentária não retorna à sua situação original (SANTOLIN; JAYME Jr.; REIS, 2009). Além disso, evidencia a

existência de ciclos políticos eleitorais, contudo, segundo Covre (2016), diverge na tendência dos ciclos eleitorais, tendo em vista que identificou uma melhora da situação fiscal em períodos eleitorais.

A Tabela 7 apresenta o Índice de Gestão Fiscal médio, por faixa populacional, para o primeiro e último ano considerado.

Tabela 7 - Índice de Gestão Fiscal por faixa populacional (2006 e 2013)

Ano	Faixa Populacional	N	Média	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
2006	Até 5.000 habitantes	1.202	0,519	0,127	0,20	0,85
	De 5.001 a 10.000 hab.	1.128	0,487	0,123	0,11	0,95
	De 10.001 a 20.000 hab.	1.117	0,483	0,135	0,10	0,85
	De 20.001 a 50.000 hab.	906	0,499	0,142	0,13	0,86
	De 50.001 a 100.000 hab.	292	0,530	0,152	0,17	0,89
	Mais de 100.000 hab.	251	0,611	0,122	0,31	0,94
2013	Até 5.000 habitantes	1.092	0,471	0,127	0,11	0,92
	De 5.001 a 10.000 hab.	1.071	0,454	0,136	0,09	0,80
	De 10.001 a 20.000 hab.	1.199	0,444	0,138	0,06	0,96
	De 20.001 a 50.000 hab.	940	0,447	0,150	0,08	0,89
	De 50.001 a 100.000 hab.	315	0,486	0,143	0,13	0,77
	Mais de 100.000 hab.	279	0,577	0,139	0,15	0,88

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Com base no índice de gestão fiscal médio, por faixa populacional dos municípios, conforme Tabela 7, nota-se que tanto no ano de 2006 quanto de 2013, aqueles municípios com população entre 5 mil e 50 mil habitantes apresentaram índice médio similar, em torno de 0,49 no primeiro ano e de 0,45 no último ano em análise. Em ambos os anos, os municípios com mais de 100 mil habitantes, menor grupo, têm na média melhores resultados fiscais, o que pode decorrer de uma administração pública mais qualificada, bem como da maior facilidade em obter recursos públicos para financiar suas atividades. Cabe destacar que os municípios com menos de 5 mil habitantes tiveram resultado médio bastante similar aos municípios que estão na faixa populacional de 50 a 100 mil habitantes, que, em tese, pela sua estrutura operacional e administrativa, deveriam apresentar um desempenho fiscal melhor. Um fato curioso é que os municípios com mais de 500 mil habitantes, em 2013, não tiveram piora na gestão fiscal, mantendo o mesmo patamar de 2006, com valor médio de 0,64.

Considerando o ano 2013, os dez municípios com melhores e piores índices de gestão fiscal encontram-se na Tabela 8, bem como sua população, produto interno bruto *per capita* e variáveis orçamentárias por habitante, ambas anuais.

Tabela 8 - Municípios com melhores e piores Índice de Gestão Fiscal (IGF) no ano de 2013

<b>Dez municípios com melhores índices</b>						
<b>Municípios</b>	<b>IGF</b>	<b>População</b>	<b>PIB</b>	<b>Desp. Orç.</b>	<b>Rec. Trib.</b>	<b>Rec. Transf.</b>
Hortolândia (SP)	0,83	209.139	44.002,84	2.767,42	728,80	1.851,35
Indaiatuba (SP)	0,85	222.042	46.404,74	2.910,66	777,63	1.711,94
Maringá (PR)	0,86	385.753	35.602,21	2.300,65	701,48	1.274,36
Poá (SP)	0,86	112.015	46.993,02	3.181,56	1.225,04	1.332,30
Itatiaiuçu (MG)	0,87	10.563	159.386,78	5.952,63	1.411,42	6.197,67
Abdon Batista (SC)	0,87	2.656	23.246,02	5.608,98	1.607,29	4.629,28
Balneário Camboriú (SC)	0,88	120.926	32.105,78	3.840,40	1.402,82	1.284,73
Gramado (RS)	0,89	34.110	39.316,64	4.162,05	1.459,63	1.791,11
Alvorada de Minas (MG)	0,92	3.657	18.421,94	9.559,24	6.238,49	3.067,62
Conceição do Mato Dentro (MG)	0,96	18.273	21.072,37	2.948,62	1.436,95	1.662,34
<b>Média</b>	<b>0,88</b>	<b>111.913,40</b>	<b>46.655,23</b>	<b>4.323,22</b>	<b>1.698,96</b>	<b>2.480,27</b>
<b>Dez municípios com piores índices</b>						
<b>Municípios</b>	<b>IGF</b>	<b>População</b>	<b>PIB</b>	<b>Desp. Orç.</b>	<b>Rec. Trib.</b>	<b>Rec. Transf.</b>
Paramoti (CE)	0,06	11.517	6.278,83	2.055,03	21,90	1.935,10
Porto da Folha (SE)	0,08	28.237	7.046,09	1.403,84	50,46	1.417,57
Itapororoca (PB)	0,08	17.918	6.858,76	1.281,03	28,74	1.442,37
Araçagi (PB)	0,08	17.252	6.764,83	1.488,04	25,08	1.503,86
Lagoa de Dentro (PB)	0,09	7.564	6.710,94	2.064,48	23,91	2.051,08
Santa Luzia (BA)	0,09	13.710	5.768,66	1.484,61	27,30	1.510,62
Capim (PB)	0,09	6.082	6.852,87	1.799,24	19,51	1.999,27
Massaranduba (PB)	0,09	13.438	6.050,69	1.486,31	28,46	1.449,05
Vicência (PE)	0,10	31.866	9.126,68	1.519,99	47,34	1.447,95
Palmeirina (PE)	0,10	8.191	6.097,68	2.638,85	24,87	1.774,37
<b>Média</b>	<b>0,09</b>	<b>15.577,50</b>	<b>6.755,60</b>	<b>1.722,14</b>	<b>29,76</b>	<b>1.653,12</b>

Fonte: Resultado da Pesquisa.

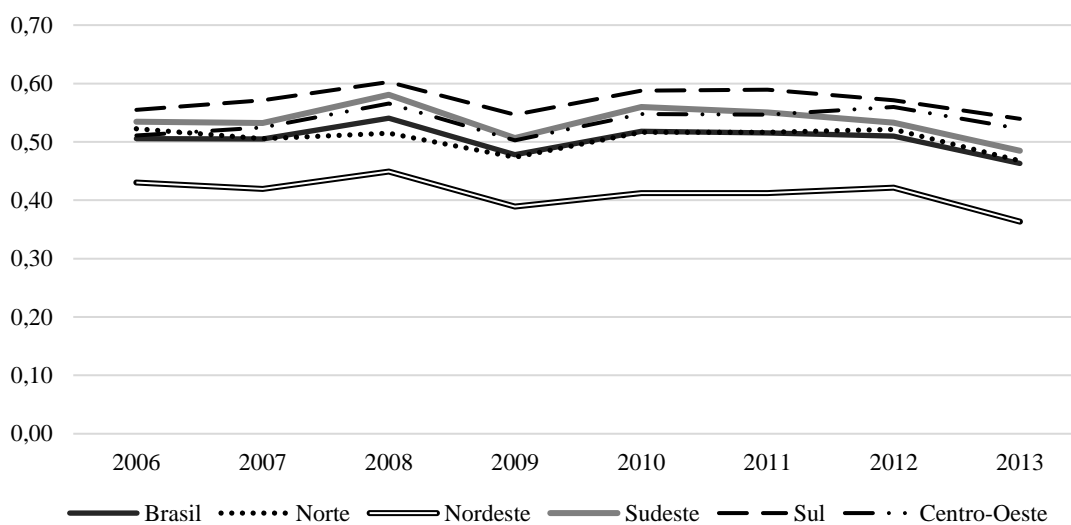
Quanto aos dez municípios com melhores resultados de gestão fiscal, eles tiveram valor médio de 0,88, sendo o valor máximo de 0,96, encontrado em Conceição do Mato Dentro, Minas Gerais. Todos os municípios estão localizados nas regiões Sul e Sudeste, com população média de 112 mil habitantes, variando entre 2,6 mil habitantes (Abdon Batista, SC) a 386 mil habitantes (Maringá, PR). Nestas cidades, em 2013, foi identificado um PIB *per capita* médio de aproximadamente R\$ 47 mil, com destaque para o município de Itatiaiuçu (MG), que apresentou um valor de R\$ 159 mil.

No que concerne aos municípios com piores desempenho fiscal, observa-se uma média de 0,09, inferior em quase 0,80 unidades aos municípios considerados melhores.

Para esse grupo, a média populacional foi de 15,5 mil habitantes, sendo todos da região Nordeste. Uma característica que chama a atenção é a discrepância do PIB médio *per capita* quando são comparados os dois grupos, que foi de R\$ 6,7 mil, quase 7 vezes menor que o PIB das cidades com melhores índices de gestão fiscal. Esse cenário, de certa forma, é refletido na receita tributária, visto que os municípios com melhores níveis de gestão fiscal tiveram uma receita de R\$ 1.698, enquanto os de piores tiveram receita foi R\$ 29,7, sendo 57 vezes inferior à receita tributária dos municípios com patamares de gestão fiscal melhor. O grupo de cidades com pior índice de gestão das contas públicas também apresenta menor despesa orçamentária e receita de transferências intergovernamentais em relação ao outro conjunto de municípios analisado.

Levando em conta a proposta deste trabalho, que objetiva uma análise das diferenças regionais de gestão fiscal, na Figura 7, é apresentado o Índice de Gestão Fiscal médio para o Brasil e por região, para cada ano em questão.

Figura 7 - Índice de Gestão Fiscal dos municípios do Brasil e das regiões (2006 – 2013)



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Na Figura 7, 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.

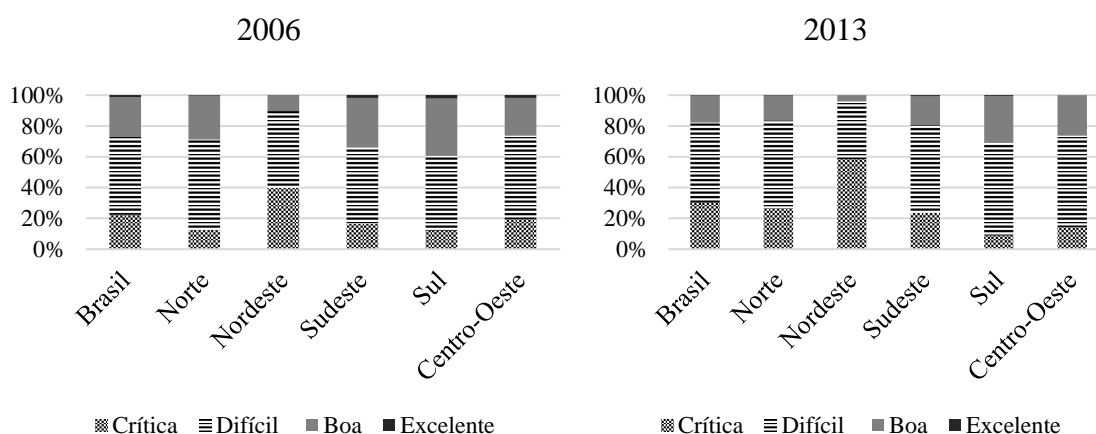
Com base no comportamento do IGF dos municípios de cada região constata-se que, de 2006 para 2013, com exceção da região Centro-Oeste, que teve aumento de 0,63%

a.a. no desempenho fiscal, as regiões Nordeste, Sudeste e Norte apresentaram queda de 1,91%, 0,94% e 0,75% ao ano, respectivamente. Na Região Sul, não foi observada mudança do IGF no período analisado.

Os subindicadores que mais contribuíram para esta diminuição, ao longo dos anos, foram a piora dos gastos com pessoal de 42% (Nordeste) e 17% (Sudeste) e dos investimentos 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, apresentados em 5.1, a Figura 8 resume a classificação dos municípios da amostra para o Brasil e regiões, nos anos de 2006 e 2013.

Figura 8 - Classificação dos municípios com base nos critérios definidos pela Firjan



Fonte: Resultado da Pesquisa.

A Figura 8 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. As prefeituras em gestão fiscal difícil, IGF entre 0,4 e 0,6, representam a maior quantidade em ambos os anos, em torno de 50% das cidades da amostra. Diante do exposto, nota-se que nestes anos boa parte das cidades brasileiras 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 cidades 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 cidades, 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 tiveram aumentado o número de cidades 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 cidades 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. Diante deste cenário, percebe-se uma deterioração da gestão das receitas e das despesas dos municípios brasileiros, uma vez que houve diminuição na parcela de cidades classificadas 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 9 e 10, que mostram os quinhentos maiores e menores índices por região em 2006 e 2013.

Figura 9 - Quinhentos maiores IGF

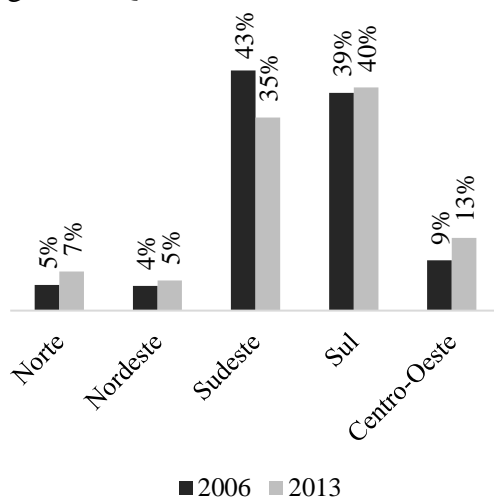
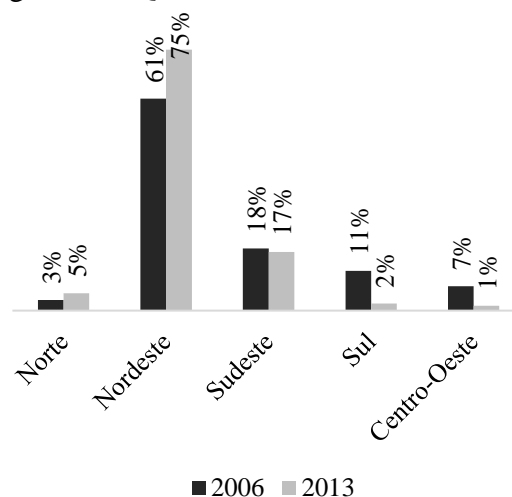


Figura 10 - Quinhentos menores IGF



Fonte: Resultado da Pesquisa.

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*.

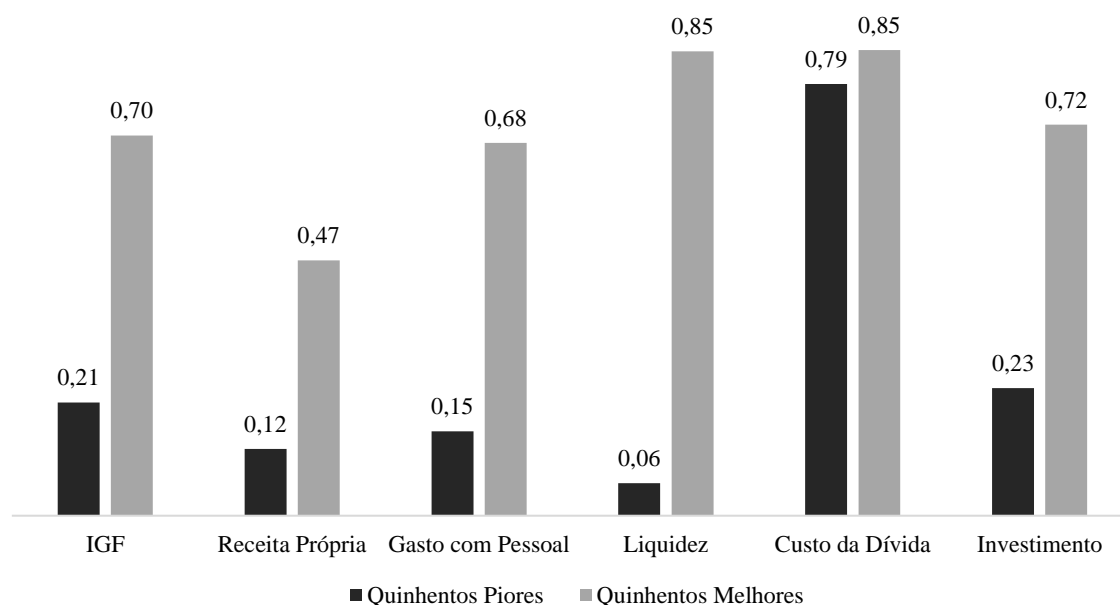
As Figuras 9 e 10 evidenciam que os municípios com notas mais altas em termos de Índice de Gestão Fiscal estão concentrados nas regiões Sudeste e Sul, ao passo que os municípios com notas piores, na Região Nordeste. Entre os quinhentos com melhores resultados, a região Sudeste (43%) lidera em 2006, porém perde participação em 2013, passando para 35%. A região Sul também tem boa participação no total das cidades 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 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 cidades 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 cidades) e Centro-Oeste (28 cidades).

Considerando os indicadores que compõem o IGF, conforme Firjan (2015), a combinação de falta de planejamento financeiro, a baixa capacidade de arrecadação própria e a elevada parcela do orçamento comprometida com gasto com pessoal agravam o nível de investimento dos municípios (Figura 11).

Em 2013, dos quinhentos piores resultados, 437 receberam nota zero na dimensão liquidez, indicando que o exercício financeiro foi finalizado com mais contas a pagar do que recurso em caixa; 340 municípios ultrapassaram o limite de gasto com funcionalismo estabelecido pela LRF; e 493 apresentaram situação crítica em termos de arrecadação própria. Esta situação se reflete diretamente no grau de investimento, pois dos quinhentos municípios, 433 apresentaram investimento inferior a 0,4, enquadrando-se na categoria de gestão fiscal crítica, neste quesito. No outro extremo, há uma associação de melhor planejamento, maior capacidade de arrecadação própria e melhor controle de gastos com pessoal, implicando melhores níveis de investimentos. No último ano em análise, os municípios com melhores gestão fiscal tiveram índices de receita própria, gasto com pessoal, liquidez superior ao outro grupo em 0,35, 0,53, 0,79, respectivamente, culminando numa melhora no investimento em 0,48 pontos (Figura 11).

Figura 11 - Média do IGF e seus indicadores para os quinhentos piores e melhores municípios



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Com base na análise do IGF para o Brasil e para distintas regiões, observa-se deterioração das finanças públicas municipais, em especial pela elevação de uma das principais despesas correntes do setor público - o gasto com funcionalismo - em detrimento dos investimentos. Deste modo, como forma de equilibrar as finanças, os municípios promoveram cortes nos investimentos públicos, fazendo com que o índice relativo a investimento caísse no período em questão.

Em síntese, percebe-se que as desigualdades entre as regiões brasileiras se manifestam não somente entre os indicadores econômicos, demográficos e sociais, mas também no que se refere à gestão das finanças públicas. Ao comparar as regiões, constata-se dois extremos: de um lado, as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e, de outro lado, as regiões Nordeste e Norte. O primeiro grupo de região é formado por municípios que dispõem de melhores condições econômicas, o que lhes proporciona melhor capacidade de arrecadação própria e, conseqüentemente, de provisão de bens e serviços públicos, enquanto o segundo grupo, pela sua baixa capacidade de gerar receita própria, associada à limitada geração de riqueza (PIB), entre outros fatores, tem menos condições financeiras de atender aos anseios da população. Este cenário se reflete no resultado da execução das receitas e despesas públicas municipais, uma vez que as três

primeiras regiões se sobressaem em relação às regiões Nordeste e Norte no que diz respeito à situação fiscal.

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

Este tópico mostra os resultados relacionados à estimativa do modelo 1, considerando *dummies* regionais, variáveis relacionadas ao próprio orçamento (receitas e despesas), fatores econômicos, políticos e de porte populacional. As variáveis *dummies* Centro-Oeste, Nordeste, Norte, Sudeste e Sul são inseridas como condicionantes dos resultados de gestão fiscal, de modo a absorver a influência de variáveis omitidas, que são distintas entre as regiões. Portanto, elas visam a captar o efeito das características regionais no que diz respeito aos aspectos econômicos, sociais, demográficos na situação fiscal decorrente da execução das despesas e realização das receitas pelos municípios. As estatísticas descritivas das variáveis consideradas no modelo são apresentadas no Apêndice C.

No que se refere às variáveis explicativas do modelo, a precisão das condições de momento depende da suposição imposta sobre a correlação entre estas variáveis e o componente de erro. Neste sentido, como forma de verificar possível problema de endogeneidade do PIB, ao fazer o teste de Durbin, Wu e Hausman não se rejeita a hipótese nula de que a variável em consideração pode ser tratada como exógena<sup>20</sup>.

Na estimação, os instrumentos para as variáveis explicativas consideradas não correlacionadas com o termo de erro são as próprias variáveis. No caso da variável que apresenta correlação com o erro ( $y_{i,t-1}$ ), o instrumento indicado é o nível defasado e a primeira diferença defasada para equação em primeira diferença e equação em nível, respectivamente, uma vez que, no GMM-sistêmico, de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998), a estimação se dá por meio da combinação entre a Equação 2 (modelo transformado em primeira diferença) e a Equação 1 (modelo original em nível). Na estimação, 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 9, constam os principais resultados obtidos pela estimação do modelo especificado (Equação 1), empregando o método de painel dinâmico, GMM-sistêmico<sup>21</sup>,

---

<sup>20</sup> Nos testes implementados, o *P-valor* foi de 1,1213.

<sup>21</sup> Neste estudo, o modelo especificado foi estimado pelo *software Stata*, empregando o comando *xtabond2*, detalhado em Roodman (2009).

de Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998). Como o painel dinâmico é sensível à autocorrelação dos resíduos, aplicou-se o teste de autocorrelação de primeira e segunda ordem, de Arellano e Bond (1991). Pelos resultados, o referido teste rejeita a hipótese nula de ausência de autocorrelação de primeira ordem, porém não rejeita a hipótese de ausência de autocorrelação de segunda ordem, conforme desejado na estimação do modelo.

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. Neste caso, os testes aplicados foram os de Sargan e Hansen, em que a hipótese nula de validade conjunta das condições de momento não deve ser rejeitada. De acordo com a Tabela 9, não se rejeita a hipótese destes testes, indicando que os instrumentos usados são apropriados. Ainda em relação aos instrumentos, foi feito o teste de Hansen em diferença, que avalia a exogeneidade de grupos de instrumentos. Mais uma vez a hipótese de que os instrumentos são exógenos não é rejeitada, implicando adequação dos instrumentos.

Para confirmar a consistência das estimativas por GMM sistêmico, além de atender aos testes de ausência de autocorrelação e de validade dos instrumentos, uma forma usual é verificar se o coeficiente do termo autorregressivo do modelo,  $y_{i,t-1}$  está entre as estimativas dos coeficientes por MQO e Efeitos Fixos. Assim, além da estimação do modelo pelo GMM, estimou-se a função de gestão fiscal também pelo MQO e Efeitos Fixos, cujos resultados são apresentados no Apêndice D. Pelos resultados, constata-se que o termo autorregressivo de primeira ordem estimado pelo GMM sistêmico está situado entre os limites obtidos para  $\gamma$  por meio de MQO e Efeitos Fixos, indicando robustez do modelo dinâmico estimado.

Tabela 9 - Resultados das estimativas do modelo de painel dinâmico

Variáveis	Coefficientes	Erro padrão	Valor-p
Gestão Fiscal ( <i>t-1</i> )	0,3793***	0,0118	0,0000
Gestão Fiscal ( <i>t-2</i> )	0,0432***	0,0111	0,0000
Centro-Oeste	-0,0126***	0,0031	0,0000
Nordeste	-0,0616***	0,0055	0,0000
Norte	-0,0280***	0,0046	0,0000
Sudeste	-0,0154***	0,0026	0,0000
PIB per capita	0,0000003***	0,0000001	0,0060
Despesa Orçamentária per capita	0,0000022 <sup>NS</sup>	0,0000017	0,1920
Despesa com Saúde/Receita Total	-0,1212***	0,0424	0,0040
Despesa com Educação/Receita Total	-0,1975***	0,0295	0,0000
Transferências da União/Receita Total	-0,3049***	0,0109	0,0000
Transferências dos Estados/Receita Total	-0,2522***	0,0144	0,0000
Receita Tributária/Receita Total	0,1093***	0,0237	0,0000
Alinhamento com o governo de Estado	0,0054***	0,0012	0,0000
Alinhamento com o governo Federal	-0,0008 <sup>NS</sup>	0,0014	0,5560
Municípios com até 20 mil habitantes	0,0282***	0,0035	0,0000
Municípios entre 20 e 50 mil habitantes	0,0034 <sup>NS</sup>	0,0030	0,2700
Constante	0,5048***	0,0189	0,0000
Autocorrelação de primeira ordem		<i>P-valor</i> = 0,000	
Autocorrelação de segunda ordem		<i>P-valor</i> = 0,502	
Número de municípios		4.896	
Número de instrumentos		31	
Teste de Sargan		<i>P-valor</i> = 0,087	
Teste de Hansen		<i>P-valor</i> = 0,164	
Teste de Hansen em diferenças		<i>P-valor</i> = 0,470	

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Notas: i. \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; 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 2008 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 cidades 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; viii. Hipótese nula do teste de Hansen em diferença: exogeneidade dos instrumentos empregados.

Diante do exposto, o emprego do GMM sistêmico, na presente pesquisa, é mais apropriado, indicando que os estimadores podem ser considerados consistentes e não viesados na determinação dos fatores que explicam a gestão das receitas e despesas públicas dos municípios.

Conforme Tabela 9, 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 9 mostra que os municípios pertencentes às regiões Nordeste e Norte apresentam situação fiscal pior, tendo em vista terem apresentado coeficientes negativos nos valores de 0,061 e 0,028, 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 apresentam 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 dispêndio 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.

Segundo Torres (2012), as diferenças econômicas, culturais, regionais, nas necessidades sociais, bem como oriundas da própria estrutura federativa, implicando burocracias públicas distintas entre os entes federativos, apresentam reflexo direto sobre os resultados alcançados pelos governos subnacionais. Neste sentido, ainda que a gestão fiscal dos municípios das distintas regiões seja regida por uma legislação fiscal idêntica, o que em tese deveria proporcionar resultados similares no processo orçamentário, os resultados da presente pesquisa evidenciaram que, pelas disparidades em termos de tamanho populacional, demandas sociais, cultura econômica, capacidade administrativa e financeira, a gestão das receitas e despesas públicas é condicionada por questões regionais que permeiam o território nacional.

Embora seja difícil fazer comparação direta dos achados desta pesquisa com os demais trabalhos da literatura, em decorrência do enfoque e da utilização de métodos distintos, tomar ciência dos resultados pode respaldar as análises apresentadas. Um estudo, que analisa o impacto das especificidades regionais nos resultados dos governos estaduais é o de Quintela (2011), que constata que as características regionais condicionam o desempenho e a eficiência na execução dos gastos estaduais. Apesar de o objeto de estudo ser diferente na presente pesquisa e naquela desenvolvida por Quintela (2011) - gestão fiscal e eficiência dos gastos públicos, respectivamente - ambas analisam o efeito das especificidades regionais nos resultados produzidos pelos governos.

Entre os trabalhos relacionados à gestão fiscal, Cruz, Macedo e Sauerbronn (2013) foram os únicos a testar o efeito de *dummies* regionais na determinação da responsabilidade da gestão fiscal em municípios de grande porte. As estimativas dos parâmetros das características regionais não se mostraram significativas, com exceção da *dummy* Norte, porém com sinal positivo em comparação com a região Sul. A este resultado positivo, os autores atribuíram o baixo número de municípios (sete) pertencente à região Norte na amostra, podendo conter os municípios com melhores resultados fiscais.

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. Esse achado se deve ao fato de que, segundo Zanatto, Kroth e Rodrigues (2011), a arrecadação própria e parte das transferências intergovernamentais de recursos recebidas pelos municípios estarem ligadas ao nível de atividade econômica. 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.

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 as cidades das despesas públicas agregadas por habitante não é fator determinante da gestão fiscal dos recursos públicos.

Ao analisar as despesas desagregadas (funções de governo<sup>22</sup> saúde e educação), percebe-se efeito significativo e negativo do esforço orçamentário em saúde e educação do município 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 0,12 e 0,19, respectivamente.

Conforme Simonassi e Cândido Júnior (2008), os gastos nas áreas de saúde, educação e segurança pública podem representar uma *proxy* para a responsabilidade social dos municípios. Assim, seria possível verificar se o nível de responsabilidade social

---

<sup>22</sup> Conforme dados do STN (2015), os gastos nas áreas de saúde e educação em conjunto representam em torno de 50% dos gastos totais municipais.

compromete a responsabilidade fiscal, medida pelo Índice de Gestão Fiscal analisado. Os autores, em estudo feito para os estados brasileiros, ao analisarem os dispêndios com saúde e educação, constataram a não existência de um *trade-off* entre responsabilidade social e responsabilidade fiscal (relação entre gasto com pessoal e receita corrente líquida). Por outro lado, um aumento nos gastos com segurança pública implica piora no índice de responsabilidade fiscal.

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.

A lógica da relação negativa dos gastos sociais e transferências intergovernamentais sobre o nível de gestão fiscal relaciona-se com o fato de que o gestor municipal não tem a liberdade que deseja na gestão dos recursos, tendo em vista que boa parte destes recursos é proveniente de repasses dos governos federal e estadual, apresentando, portanto, uma destinação predeterminada para áreas específicas, como saúde e educação. Essa vinculação de recurso para dado gasto evita que o gestor negligencie prioridades, no entanto, ao fixar percentual mínimo da receita arrecadada para uma função específica de governo, ela impede ao gestor fazer uma melhor alocação dos recursos, por não ser dada a ele autonomia.

Por outro lado, conforme esperado, o esforço dos municípios no que diz respeito à arrecadação tributária, medida pela participação da receita tributária - de impostos, taxas e contribuição de melhoria – no total de receitas orçamentárias, estatisticamente significativo, afeta positivamente as finanças municipais. Apesar de a receita tributária gerar efeito positivo no comportamento fiscal, ela apresenta baixa participação na receita total de muitos municípios, principalmente naqueles municípios de pequeno porte e de regiões menos desenvolvida, como, por exemplo, a do Nordeste.

No que diz respeito às transferências intergovernamentais e receitas tributárias, Tanzi (1995) menciona que, com o processo 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.

Neste sentido, Cossío (1995) afirma que a responsabilidade fiscal depende de uma maior participação das receitas próprias provenientes de tributos na composição de financiamento dos bens e serviços prestados pelos municípios. Para elevar a capacidade de obtenção de receitas tributárias, dever-se-ia aumentar o nível de descentralização de recursos tributários por meio da expansão das competências tributárias destes entes. Porém, o autor ressalta que o Brasil, pela existência de fortes diversidades econômicas entre as regiões, a capacidade de auferir recursos tributários dos municípios é muito desigual. Assim, essas desigualdades regionais, indiretamente, constituem uma dificuldade para que a descentralização fiscal possa proporcionar maior participação das receitas tributárias na receita total destas unidades de governo.

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 cidades, cujos prefeitos são coligados com o governador e o presidente, suas contas públicas são mais equilibradas.

Neste sentido, Cossío (2000) explica que a afinidade política entre os diferentes níveis de governo pode ser determinante para compreender a situação fiscal. O autor acrescenta que em sistemas federativos, em que as transferências de recursos são relevantes fontes de financiamento, a “solidariedade partidária” entre o governo federal e estadual e as administrações de esferas inferiores, neste caso, os municípios, pode fazer com que estas últimas unidades de governo passem a dispor de maiores volumes de recursos.

Portanto, considerando a realidade de muitas prefeituras municipais, principalmente de cidades menores, o resultado encontrado para essas variáveis faz sentido, à medida que os prefeitos alinhados com o governo estadual tendem a apresentar mais equilíbrio nas suas finanças, repercutindo 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

proximidade com o governo do estado do que com a administração federal e, conseqüentemente, ter mais acesso a recursos para financiar 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 cidades mais populosas. O coeficiente estimado para os municípios com população inferior a 20.000 foi significativo e positivo, indicando que a gestão fiscal dos municípios deste grupo é melhor em comparação com a categoria formada por cidades 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 terem 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, não demandando, deste modo, planejamento. 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.

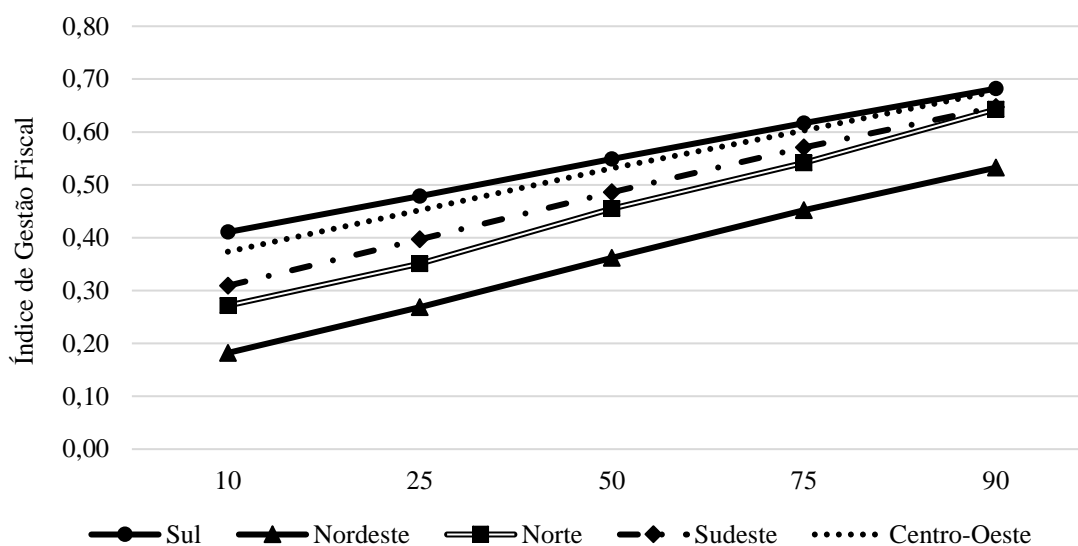
#### **6.4 Diferencial regional de gestão fiscal**

Após constatar que as características regionais condicionam a variação na situação fiscal dos municípios brasileiros, procede-se à identificação das diferenças de gestão entre as regiões e dos fatores municipais que contribuem para explicá-las. Para tanto, aplica-se o método de decomposição sugerido por Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009), que utiliza regressões quantílicas incondicionais, segundo a definição da Função de Influência Recentrada – RIF. Inicialmente, é apresentada uma análise das regressões RIF das regiões para os *quantis* 10°, 25°, 50°, 75° e 90° da gestão fiscal, definidos com base na distribuição de frequência da amostra. Em seguida, evidencia-se a decomposição de diferenciais de gestão fiscal entre as regiões analisadas.

As estimações foram feitas para o ano mais recente em que há disponibilidade de dados, qual seja, 2013. Assim, a amostra foi constituída por 5.150 cidades, o que corresponde a 92,49% de um total de 5.568 municípios brasileiros. Na amostra, a maior participação foi dos municípios do Nordeste, seguida pelo Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte, com 1.627, 1.581, 1.152, 412 e 378 cidades, respectivamente. Uma análise descritiva das variáveis consideradas na regressão RIF pode ser visualizada no Apêndice E.

A Figura 12 mostra o nível de gestão fiscal municipal de cada região brasileira por *quantil*.

Figura 12 - Situação fiscal dos municípios de cada região por *quantil*



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Pela Figura 12, para o ano analisado, observa-se que a situação fiscal dos municípios do Sul é melhor em relação às demais regiões em toda a distribuição do indicador fiscal, apresentando uma diferença expressiva para o Nordeste, que, por sua vez, apresenta pior nível de gestão. Destaca-se uma grande similaridade no resultado do indicador fiscal entre as regiões Sul e Centro-Oeste.

Esse resultado fiscal inferior em regiões menos desenvolvidas (Nordeste e Norte) pode estar associado, conforme preconiza Mendes (2015), a restrições na capacidade de gestão e à dificuldade na oferta e maior necessidade por bens e serviços públicos por parte da sociedade destas localidades.

Considerando que as maiores diferenças de gestão fiscal estão entre os municípios do Sul e Nordeste, a análise tanto dos coeficientes estimados por meio da regressão RIF

quanto da decomposição se centra nestas duas regiões. Os resultados das estimativas para as demais regiões estão disponíveis nos Apêndices F a J.

#### 6.4.1 Regressão RIF dos quantis incondicionais para as regiões brasileiras

Para avaliar o efeito das variáveis econômicas, fiscais, políticas e de porte populacional sobre os *quantis* incondicionais da gestão fiscal, foi aplicada a abordagem RIF regressão. As estimativas foram feitas com base no modelo 1, com exclusão da gestão fiscal defasada, *dummies* regionais e variáveis de tempo. Ressalta-se que, para esta metodologia, ainda não há testes estatísticos específicos para avaliar a robustez das estimações, no entanto, Fortin, Lemieux e Firpo (2010), Hassine (2015) e Oliveira e Silveira Neto (2015), entre outros, verificaram a significância estatística dos coeficientes obtidos.

Os resultados das estimativas das regressões RIF<sup>23</sup> das mudanças na gestão fiscal para as regiões Sul e Nordeste, nos *quantis* mencionados, para o ano de 2013, podem ser visualizados na Tabela 10, enquanto para as outras três regiões, estes resultados estão no Apêndice F. Em geral, os coeficientes estimados ao longo dos *quantis* incondicionais estão em conformidade com o esperado. Além disso, para algumas das variáveis inseridas no modelo, seu efeito sobre a situação fiscal difere ao longo da distribuição, indicando a adequação da análise por regressão quantílica.

De acordo com os resultados da estimação da regressão RIF para as distintas regiões brasileiras, constata-se que o conjunto de variáveis intrínsecas ao orçamento – despesa orçamentária *per capita*, dependência dos municípios de repasses de recursos da União e Estados, esforço orçamentário nas áreas de saúde e educação e capacidade de arrecadação própria – são as que mais contribuem para explicar a variação da gestão fiscal.

---

<sup>23</sup> Em todas as estimativas, foi computada uma função de influência para cada observação da amostra pela estimação de densidades obtidas utilizando a função de Kernel e largura da banda de 0,06, conforme sugerido em Firpo, Fortin e Lemieux (2007a).

Tabela 10 - Resultados da regressão RIF para as regiões Sul e Nordeste em 2013

Variáveis	Sul					Nordeste				
	q10	q25	q50	q75	q90	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>*</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>*</sup> (0,0000)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)
Transferências da União/RT	-0,2245 <sup>***</sup> (0,0826)	-0,2815 <sup>***</sup> (0,0655)	-0,5242 <sup>***</sup> (0,0603)	-0,5201 <sup>***</sup> (0,0667)	-0,5231 <sup>***</sup> (0,0904)	-0,4883 <sup>***</sup> (0,0924)	-0,5300 <sup>***</sup> (0,0928)	-0,5503 <sup>***</sup> (0,0807)	-0,6028 <sup>***</sup> (0,0907)	-0,7873 <sup>***</sup> (0,1220)
Transferências dos Estados/RT	-0,0612 <sup>NS</sup> (0,0855)	-0,0577 <sup>NS</sup> (0,0764)	-0,3762 <sup>***</sup> (0,0769)	-0,4478 <sup>***</sup> (0,0838)	-0,3807 <sup>***</sup> (0,1078)	-0,4068 <sup>***</sup> (0,0977)	-0,4315 <sup>***</sup> (0,1038)	-0,4598 <sup>***</sup> (0,0983)	-0,6341 <sup>***</sup> (0,1141)	-0,8253 <sup>***</sup> (0,1464)
Receita Tributária/RT	0,2350 <sup>**</sup> (0,1175)	0,3806 <sup>***</sup> (0,1068)	0,1118 <sup>NS</sup> (0,1048)	0,1933 <sup>NS</sup> (0,1302)	0,2805 <sup>NS</sup> (0,2003)	0,0034 <sup>NS</sup> (0,1118)	0,1525 <sup>NS</sup> (0,1306)	0,3351 <sup>**</sup> (0,1304)	0,4728 <sup>***</sup> (0,1594)	0,4497 <sup>*</sup> (0,2544)
Despesas com saúde/RT	0,1645 <sup>NS</sup> (0,1184)	-0,0121 <sup>NS</sup> (0,1050)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,1031)	0,0660 <sup>NS</sup> (0,1169)	0,1368 <sup>NS</sup> (0,1403)	0,0896 <sup>NS</sup> (0,1103)	-0,0991 <sup>NS</sup> (0,1108)	0,0019 <sup>NS</sup> (0,1039)	-0,0033 <sup>NS</sup> (0,1102)	0,0734 <sup>NS</sup> (0,1344)
Despesas com Educação/RT	-0,2682 <sup>**</sup> (0,1194)	-0,3823 <sup>***</sup> (0,1023)	-0,5016 <sup>***</sup> (0,0873)	-0,4170 <sup>***</sup> (0,0890)	-0,4334 <sup>***</sup> (0,1101)	-0,3477 <sup>***</sup> (0,0852)	-0,3790 <sup>***</sup> (0,0990)	-0,4522 <sup>***</sup> (0,0788)	-0,5008 <sup>***</sup> (0,0894)	-0,6421 <sup>***</sup> (0,1208)
Municípios com até 20 mil hab.	0,0284 <sup>NS</sup> (0,0201)	0,0393 <sup>**</sup> (0,0183)	0,0162 <sup>NS</sup> (0,0183)	0,0126 <sup>NS</sup> (0,0208)	0,0337 <sup>NS</sup> (0,0250)	0,0070 <sup>NS</sup> (0,0165)	0,0292 <sup>NS</sup> (0,0190)	0,0132 <sup>NS</sup> (0,0193)	-0,0096 <sup>NS</sup> (0,0221)	0,0293 <sup>NS</sup> (0,0257)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	0,0008 <sup>NS</sup> (0,0203)	0,0209 <sup>NS</sup> (0,0172)	0,0177 <sup>NS</sup> (0,0174)	0,0083 <sup>NS</sup> (0,0208)	0,0338 <sup>NS</sup> (0,0256)	-0,0160 <sup>NS</sup> (0,0156)	-0,0076 <sup>NS</sup> (0,0185)	-0,0453 <sup>**</sup> (0,0184)	-0,0636 <sup>***</sup> (0,0204)	-0,0254 <sup>NS</sup> (0,0231)
Alinhamento com Gov. Est.	0,0228 <sup>**</sup> (0,0100)	0,0054 <sup>NS</sup> (0,0092)	-0,0128 <sup>NS</sup> (0,0087)	-0,0076 <sup>NS</sup> (0,0088)	-0,0118 <sup>NS</sup> (0,0098)	0,0088 <sup>NS</sup> (0,0114)	-0,0046 <sup>NS</sup> (0,0104)	0,0175 <sup>*</sup> (0,0099)	0,0105 <sup>NS</sup> (0,0099)	0,0203 <sup>*</sup> (0,0106)
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0037 <sup>NS</sup> (0,0099)	-0,0044 <sup>NS</sup> (0,0086)	0,0006 <sup>NS</sup> (0,0082)	0,0080 <sup>NS</sup> (0,0086)	-0,0009 <sup>NS</sup> (0,0100)	0,0026 <sup>NS</sup> (0,0113)	0,0137 <sup>NS</sup> (0,0104)	-0,0067 <sup>NS</sup> (0,0098)	-0,0106 <sup>NS</sup> (0,0099)	-0,0089 <sup>NS</sup> (0,0108)
Constante	0,4482 <sup>***</sup> (0,0616)	0,5905 <sup>***</sup> (0,0522)	0,8790 <sup>***</sup> (0,0481)	0,9064 <sup>***</sup> (0,0547)	0,9005 <sup>***</sup> (0,0735)	0,5478 <sup>***</sup> (0,0767)	0,6832 <sup>***</sup> (0,0900)	0,7881 <sup>***</sup> (0,0737)	0,9435 <sup>***</sup> (0,0851)	1,1091 <sup>***</sup> (0,1180)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Notas: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

A Tabela 10, no que diz respeito às Despesas Orçamentárias *per capita*, apesar da significância estatística do coeficiente em todos os *quantis*, mostra que seu poder de influência é quase ínfimo. Neste caso, o efeito positivo do coeficiente sobre a situação fiscal é constante ao longo da distribuição, indicando que, independentemente do nível do indicador fiscal, as despesas agregadas por habitante tanto na Região Sul quanto no Nordeste não têm efeito de piorar a situação fiscal dos municípios.

Quanto às transferências de recursos da União para os municípios em relação à receita orçamentária total, que indica a dependência de repasse de receita, no caso da região Sul, percebe-se um efeito crescente até a mediana, permanecendo constante nos demais *quantis*. Os coeficientes estimados das transferências da União para prefeituras da região Nordeste crescem à medida que avança para o topo da distribuição do indicador de gestão fiscal. De modo geral, constata-se que o efeito negativo das transferências da União é maior na cauda superior da distribuição (municípios que têm elevado nível de gestão fiscal).

No que diz respeito à dependência das transferências dos estados por parte dos municípios, os coeficientes também apresentaram sinal negativo, indicando que há uma relação inversa entre a dependência de recursos externos e o resultado decorrente da gestão de receitas e despesas públicas. Na Região Sul, com exceção dos dois primeiros *quantis* em que os coeficientes não se mostraram significativos, nos demais, eles tiveram efeito negativo e quase constante. Em se tratando da Região Nordeste, percebe-se um aumento nos coeficientes das transferências estaduais para os municípios ao longo da distribuição, evidenciando que o efeito da participação desses repasses na composição da receita orçamentária é maior para os municípios que tiveram melhor resultado fiscal.

Cabe destacar que, em geral, os critérios utilizados para repartir os recursos das instâncias superiores de governo entre os municípios estão relacionados ao tamanho do município em termos populacionais, visto que os repasses são feitos proporcionalmente à população, valor adicionado, que depende da movimentação econômica do município e da sua capacidade de arrecadação (TRISTÃO, 2003). Ademais, como forma de garantir que as demandas sociais sejam atendidas, parte da arrecadação municipal é vinculada a fundos específicos como ocorre nas áreas de Educação e Saúde. A título de exemplo, a Constituição Federal de 1988 define que os municípios vinculem 25% da arrecadação de tributos e transferências a gastos na área de Educação.

Considerando a dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, tanto da União quanto dos Estados, os resultados revelam que esta dependência tende a piorar a situação fiscal dos municípios das distintas regiões,

independentemente do seu nível. Uma possível razão para as evidências encontradas está na baixa discricionariedade dos municípios no que se refere à gestão dos recursos, tendo em vista que parte da receita recebida já é repassada diretamente para o que o gestor deve gastar.

Além disso, constata-se que esse efeito se acentua à medida que avança para a cauda superior da distribuição da situação fiscal. Em tese, os municípios com melhores níveis de gestão fiscal são os mais afetados pelos repasses, o que pode ser explicado pelo fato de que quanto mais dependente de recursos externos, menos liberdade tem o governo para gerir sua arrecadação. Neste sentido, Rezende (2006) argumenta que quanto maior a magnitude das transferências na composição orçamentária dos municípios, menos os governantes locais têm possibilidades de atuar conforme as demandas sociais. Deste modo, em virtude da subordinação aos outros níveis de governo, falta aos gestores municipais certa autonomia na sua base de tributação e, até mesmo, na execução dos gastos. Ademais, acredita-se que os municípios com melhores resultados fiscais até apresentem capacidade técnica para formular, gerenciar, implementar e avaliar suas políticas públicas, porém, pela alta dependência de recursos, a ideia que se tem é que essa capacidade foi anulada (TORRES, 2012) devido ao direcionamento dos repasses para ser gasto em dada área, o que pode ter contribuído para um efeito mais acentuado dessas variáveis.

Em se tratando da receita tributária em relação à receita total, no caso da região Sul, foi identificado efeito positivo e significativo apenas para os dois *quantis* da cauda inferior, indicando que a situação fiscal dos municípios melhora em 0,23 e 0,38 à medida que os municípios arrecadam mais tributos. Para a Região Nordeste, a receita tributária apresentou impacto positivo da mediana em diante, variando de 0,33 a 0,45. Apesar da significância da capacidade de arrecadação própria apenas em alguns *quantis* das regiões analisadas, o efeito desta variável é no sentido de melhorar a gestão das receitas e despesas públicas, acentuando à medida que o resultado fiscal melhora. No entanto, cabe destacar que embora o formato do processo de descentralização fiscal brasileiro tenha conferido certa autonomia financeira aos municípios, possibilitando a eles instituir e arrecadar tributos próprios, conforme determina a Constituição Federal, a margem dos municípios no sentido de aumentar sua arrecadação de fonte própria é pequena, uma vez que, segundo Rezende (2006), há uma concentração do poder de tributar na União.

No que diz respeito às estimativas da variável gasto na área de educação nas regiões Sul e Nordeste, observa-se uma influência negativa e estatisticamente significativa, com crescimento do coeficiente ao longo da distribuição de gestão fiscal.

Diante do exposto, os resultados sinalizam que o esforço orçamentário em educação tende a prejudicar a situação fiscal dos municípios, principalmente daqueles em que o nível de gestão fiscal é melhor.

Corroborando o exposto, Arretche (2010) afirma que as legislações federais limitam de forma significativa as decisões de arrecadação tributária e também de gastos dos governos estaduais e municipais. Embora os governos subnacionais, com a Constituição Federal, tenham se tornado politicamente autônomos e responsáveis pela arrecadação de tributos e alocação de gastos, sua autonomia decisória é afetada pela regulação federal, uma vez que são fortemente dependentes das esferas superiores e apresentam limitada liberdade na aplicação dos recursos.

#### *6.4.2 Decomposição do diferencial regional de gestão fiscal*

Com o intuito de entender a diferença regional de gestão fiscal, foi utilizada a estratégia metodológica da decomposição por meio da implementação da regressão RIF, nos moldes da abordagem de Oaxaca-Blinder, conforme sugerido por Firpo, Fortin e Lemieux (2007a, 2009). Este método possibilita identificar quanto do diferencial regional de gestão fiscal é atribuível ao efeito característica, que captura as mudanças na distribuição das características municipais, e quanto é explicado pelo efeito coeficiente/regional, que, além de captar a diferença de coeficiente entre as regiões, considera o efeito de variáveis não observáveis. Além disso, o método permite obter a contribuição de cada variável determinante do nível de gestão fiscal ao longo dos diferentes pontos da sua distribuição em ambos os efeitos, semelhante à tradicional decomposição de Oaxaca-Blinder.

Na decomposição, a Região Sul<sup>24</sup> foi comparada com cada uma das outras quatro regiões. A escolha da Região Sul como referência se deve a seu melhor desempenho fiscal em relação às demais regiões e por se tratar de uma região mais homogênea no que diz respeito às condições econômicas e sociais. Os resultados das estimativas do diferencial regional de gestão fiscal, bem como os efeitos característica e coeficiente agregados e a contribuição percentual de cada efeito na determinação das disparidades identificadas podem ser visualizados no Apêndice G.

No caso da presente pesquisa, o componente explicado diz respeito a características municipais como nível de atividade econômica, de gastos e receitas

---

<sup>24</sup> Considera-se na análise da decomposição de gestão fiscal apenas o diferencial entre a Região Sul e as outras quatro regiões. Neste sentido, não se faz a decomposição, por exemplo, entre Nordeste e Norte, Nordeste e Sudeste, Norte e Centro-Oeste, em decorrência do volume de estimações.

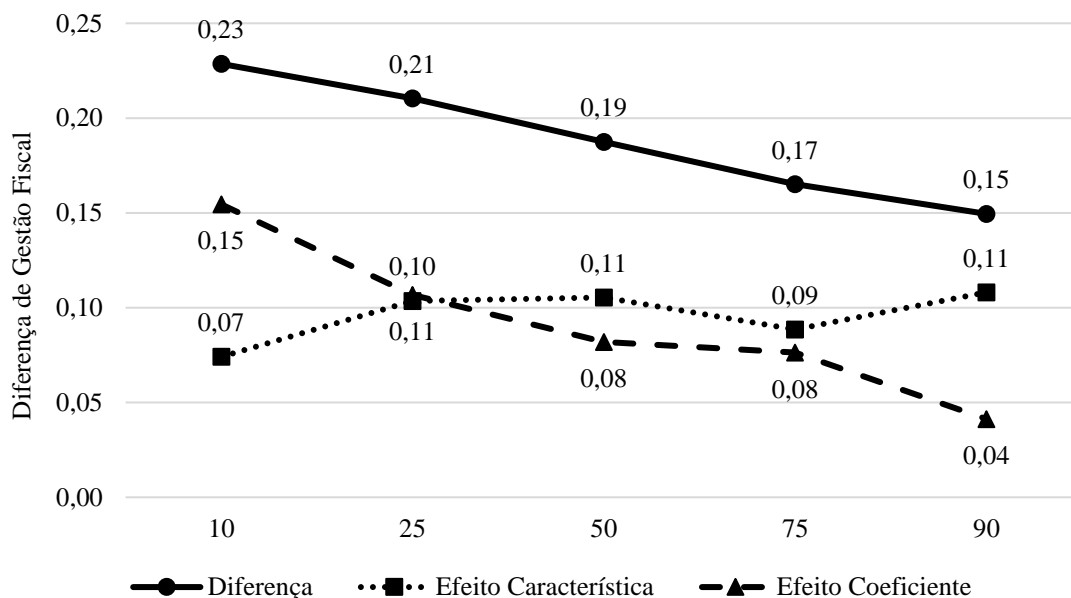
públicas, bem como fatores políticos e de tamanho de município em termos populacionais. Já o componente não explicado pode ser atribuído ao próprio processo de gestão das finanças públicas pelos governantes de cada região no que se concerne à capacidade administrativa e financeira dos municípios das distintas regiões, de elaboração e execução orçamentária, e às características inerentes às instituições de cada região, conforme exposto por Arretche (1998), Bresser-Pereira (2004) e Sarr (2015). Em resumo, o componente não explicado visa a mensurar o efeito da estrutura e condições de gestão fiscal presentes em cada região, de modo a entender como seria a situação fiscal das prefeituras do Nordeste, se adotassem o sistema de gestão fiscal do Sul.

Considerando o índice de gestão fiscal empregado na presente pesquisa, constata-se por meio da decomposição de diferença que a maior disparidade de situação fiscal é percebida na Região Nordeste, variando de 0,229 (*quantil* 10) a 0,150 (*quantil* 90), seguida pelas regiões Norte e Sudeste, indicando que os municípios da Região Sul apresentam uma situação fiscal melhor do que os municípios pertencentes às demais regiões. Destaca-se que a Região Centro-Oeste não apresentou diferença de situação fiscal expressiva em relação ao Sul, sendo que nos dois últimos *quantis* não se observa significância estatística da diferença total, o que sugere similaridade na gestão fiscal entre os municípios com melhores resultados dos indicadores fiscais dessas regiões. Conforme destacam Mendes (2015) e Torres (2012), alguns fatores como base tributária pequena e pobre, demandas crescentes por serviços públicos e deficiências na estrutura administrativa para elaborar e monitorar os instrumentos orçamentários em locais menos desenvolvidos agravam os resultados da execução orçamentária, o que pode esclarecer a maior diferença encontrada entre o Nordeste e Sul.

Os resultados da decomposição mostram que o efeito característica, que se refere aos atributos municipais, é positivo em todas as estimativas, auxiliando no aumento das disparidades entre as regiões. O efeito coeficiente, que pode ser entendido como o efeito regional (CIRINO, 2008), também foi positivo na maioria dos *quantis*, com exceção do *quantil* 90 da decomposição entre Sul e Norte. Seu sinal positivo sugere que os retornos (coeficientes) das características dos municípios do Sul são superiores aos das demais regiões. Portanto, quando ambos os efeitos são positivos, como na maioria dos casos da presente pesquisa, as diferenças de gestão em favor dos municípios localizados na Região Sul são determinadas pelos dois efeitos. No entanto, quando o sinal do efeito coeficiente é negativo, esse componente contribui para diminuir o diferencial de gestão fiscal, sugerindo que os retornos às mesmas características, neste caso, da região Norte, foram superiores aos da região Sul.

O enfoque da análise é na decomposição de diferença entre as Regiões Sul e Nordeste, evidenciada na Figura 13.

Figura 13 - Diferença de gestão fiscal entre as Regiões Sul e Nordeste



Fonte: Resultado da Pesquisa.

Pelos resultados, percebe-se que a diferença total de gestão fiscal entre a Região Sul e Nordeste foi positiva e significativa em todos os pontos da distribuição do indicador fiscal. Isso confirma que, entre essas regiões, há significativa disparidade na situação fiscal e que os resultados alcançados no Sul superam os resultados da Região Nordeste. A Figura 13 mostra que a maior diferença regional é verificada nos *quantis* inferiores da distribuição – municípios que apresentam piores níveis de situação fiscal. Assim, tendo como referência os dados do Apêndice G, no *quantil* inferior (10), o diferencial de gestão fiscal é de, aproximadamente, 125% em favor do Sul, enquanto no *quantil* superior (90), o diferencial em favor do Sul é de cerca de 28%.

Essa vantagem dos municípios da Região Sul em comparação com os da Região Nordeste pode decorrer de os primeiros, por pertencerem a uma região mais desenvolvida em termos socioeconômicos, tenderem a apresentar não somente melhores condições econômicas, mas também institucionais no que diz respeito à capacidade administrativa e financeira. Neste aspecto, Souza (2001) coloca que muitos municípios do Nordeste, pela limitação na capacidade econômica e tamanho da pobreza de sua população, não apresentam condições de aumentar suas receitas, nem de investir além do pagamento do funcionalismo público.

Considerando o exposto e as colocações de Arretche (1998) e Souza (2005), em localidades mais desenvolvidas, o desempenho fiscal percebido é melhor, entre outros fatores, pela melhor estrutura de gestão dos recursos públicos, com um sistema de gestão adequado e corpo técnico mais qualificado. Diante disso, os fatores relacionados à capacidade municipal técnica instalada, que, conforme Arretche (1998), envolve equipamentos e recursos humanos qualificados, podem explicar os motivos de as diferenças no indicador fiscal serem mais agravadas entre os municípios com piores indicadores fiscais. Em outros termos, os grupos com piores níveis de gestão fiscal das duas regiões possivelmente são caracterizados por serem prefeituras com poucas condições de gestão dos recursos públicos. No entanto, essas condições tendem a ser piores nos municípios, para a maioria dos estados do Nordeste, por estarem localizados longe dos grandes centros, dificultando atrair profissionais qualificados ou até mesmo treinar sua equipe técnica disponível, além de apresentar uma limitação tecnológica no que se refere a equipamentos apropriados e modernos e de acesso à *internet* de qualidade.

Tendo em vista a decomposição da diferença total em efeito característica e efeito coeficiente, constata-se significância estatística, ressaltando a importância de ambos os efeitos para explicar o diferencial de gestão fiscal. Em se tratando do efeito característica, ele foi positivo e mais relevante para explicar a diferença de gestão fiscal entre os municípios com melhores níveis de gestão fiscal. Isso indica que os municípios do Sul estão em melhor situação em termos de gestão fiscal porque têm características orçamentárias, econômicas e políticas superiores à sua contraparte. O efeito coeficiente também foi positivo, porém é mais acentuado para municípios com nível de indicador fiscal pior. Assim, para esses últimos municípios, o diferencial de gestão fiscal é explicado, sobretudo, pela diferença nas recompensas às características entre as regiões analisadas, indicando que o sistema de gestão das receitas e despesas públicas do Nordeste é muito ruim.

Os resultados revelam que o efeito característica aumenta à medida que avança para pontos mais elevados da distribuição de gestão fiscal. Portanto, para grupos de municípios que apresentam comportamento fiscal melhor, grande parte da diferença regional de finanças públicas é explicada pelas mudanças nas características municipais, em especial, nos fatores relacionados à composição orçamentária. Em contrapartida, o efeito coeficiente sobressai na cauda inferior da distribuição, indicando que, para os municípios com pior situação fiscal, o sistema de gestão fiscal do Nordeste em comparação ao Sul é ainda pior do que em municípios com melhores resultados fiscais.

Com o intuito de analisar a contribuição de cada variável explicativa na determinação da diferença regional de gestão fiscal, nas Tabelas 11 e 12 e nos Apêndices

H a J, são apresentadas as estimativas do detalhamento da decomposição em efeito característica e efeito coeficiente/regional. Em geral, entre o conjunto de variáveis consideradas no modelo, aquelas que apresentaram maior importância para explicar as diferenças foram as relacionadas ao orçamento (receitas e despesas). A seguir, é apresentada uma análise do detalhamento de ambos os efeitos, destacando-se a contribuição das variáveis mais relevantes na determinação da diferença de gestão fiscal entre as regiões Sul e Nordeste.

Considerando os resultados da decomposição de diferenças de gestão fiscal entre o Sul e Nordeste, nota-se que o efeito característica foi explicado, principalmente, pelo esforço orçamentário em educação, dependência de transferências da União por parte dos municípios, despesas orçamentárias *per capita* e dependência de transferências de recursos dos Estados. Entre essas variáveis, com exceção das transferências dos Estados em relação à receita total, as demais apresentaram efeito positivo, contribuindo para aumentar o diferencial de gestão fiscal em favor da Região Sul (Tabela 11).

A variável de maior importância para o efeito característica foi a participação das despesas com a função educação na receita orçamentária total, ganhando maior destaque à medida que avança para os *quantis* superiores. Portanto, para os municípios com indicadores fiscais mais elevados, o aumento no aporte de recurso na função educação tende a ser mais prejudicial às diferenças regionais do que para o grupo de prefeituras com situação fiscal inferior. Em se tratando da dependência de recursos da União por parte dos municípios, o efeito foi bastante semelhante ao esforço de gasto com educação, revelando que essas receitas acentuam as diferenças de gestão fiscal entre o Sul e Nordeste, especialmente em municípios com resultados fiscais melhores.

No caso do total de recurso orçamentário gasto por habitante, seu impacto também foi positivo e tende a aumentar ao longo dos *quantis*. Isso significa que as diferenças nestes regressores são mais relevantes para a elucidação das disparidades regionais de finanças públicas nos *quantis* superiores da distribuição, ou seja, em pontos em que o nível de gestão fiscal é melhor.

Tabela 11 - Diferença de gestão fiscal entre as regiões Sul e Nordeste - Efeito característica detalhado

Diferencial de Gestão Fiscal	q10		q25		q50		q75		q90	
	Coefficientes	% Dif.	Coefficientes	% Dif.	Coefficientes	% Dif.	Coefficientes	% Dif.	Coefficientes	% Dif.
Diferença total	0,2286***	-	0,2104***	-	0,1874***	-	0,1651***	-	0,1495***	-
PIB <i>per capita</i>	-0,0036 <sup>NS</sup> (0,0055)	-1,57	-0,0111* (0,0058)	-5,27	-0,0058 <sup>NS</sup> (0,0059)	-3,09	-0,0051 <sup>NS</sup> (0,0083)	-3,09	-0,0125 <sup>NS</sup> (0,0079)	-8,36
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0169*** (0,0046)	7,39	0,0173*** (0,0042)	8,22	0,0242*** (0,0044)	12,91	0,0297*** (0,0047)	17,99	0,0404*** (0,0062)	27,02
Transferências da União/RT	0,0256*** (0,0095)	11,20	0,0321*** (0,0075)	15,26	0,0599*** (0,0072)	31,96	0,0594*** (0,0079)	35,98	0,0598*** (0,0105)	40,00
Transferências dos Estados/RT	-0,0090*** (0,0126)	-3,94	-0,0085 <sup>NS</sup> (0,0113)	-4,04	-0,0558*** (0,0114)	-29,78	-0,0664*** (0,0125)	-40,22	-0,0565*** (0,0160)	-37,79
Receita Tributária/RT	0,0088** (0,0044)	3,85	0,0143*** (0,0041)	6,80	0,0042** (0,0050)	2,24	0,0073 <sup>NS</sup> (0,0049)	4,42	0,0105 <sup>NS</sup> (0,0076)	7,02
Despesas com saúde/RT	-0,0029 <sup>NS</sup> (0,0021)	-1,27	0,0002 <sup>NS</sup> (0,0018)	0,10	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0018)	-0,01	0,0001 <sup>NS</sup> (0,0020)	0,06	-0,0024 <sup>NS</sup> (0,0025)	-1,61
Despesas com Educação/RT	0,0403** (0,0179)	17,63	0,0574*** (0,0154)	27,28	0,0754*** (0,0131)	40,23	0,0626*** (0,0134)	37,92	0,0651*** (0,0166)	43,55
Municípios com até 20 mil hab.	0,0035 <sup>NS</sup> (0,0025)	1,53	0,0049** (0,0024)	2,33	0,0020 <sup>NS</sup> (0,0023)	1,07	0,0015 <sup>NS</sup> (0,0026)	0,91	0,0042 <sup>NS</sup> (0,0032)	2,81
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	0,0001 <sup>NS</sup> (0,0022)	0,04	-0,0022 <sup>NS</sup> (0,0019)	-1,05	-0,0019 <sup>NS</sup> (0,0019)	-1,01	-0,0009 <sup>NS</sup> (0,0022)	-0,55	-0,0036 <sup>NS</sup> (0,0028)	-2,41
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0057** (0,0025)	-2,49	-0,0013 <sup>NS</sup> (0,0023)	-0,62	0,0032 <sup>NS</sup> (0,0022)	1,71	0,0019 <sup>NS</sup> (0,0022)	1,15	0,0029 <sup>NS</sup> (0,0025)	1,94
Alinhamento com Gov. Fed.	0,0001 <sup>NS</sup> (0,0005)	0,04	0,0002 <sup>NS</sup> (0,0004)	0,10	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,02	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,18	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0005)	0,03
Efeito total	0,0741***	32,41	0,1036***	49,24	0,1054***	56,24	0,0886***	53,66	0,1081***	72,31

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses. % Dif. se refere à divisão do valor do coeficiente de cada variável pelo coeficiente da diferença total.

Tabela 12 - Diferença de gestão fiscal entre as regiões Sul e Nordeste - Efeito coeficiente detalhado

Diferencial de Gestão Fiscal	q10		q25		q50		q75		q90	
	Coeficientes	% Dif.	Coeficientes	% Dif.	Coeficientes	% Dif.	Coeficientes	% Dif.	Coeficientes	% Dif.
Diferença total	0,2286***	-	0,2104***	-	0,1874***	-	0,1651***	-	0,1495***	-
PIB <i>per capita</i>	0,0038 <sup>NS</sup> (0,0045)	1,66	0,0003 <sup>NS</sup> (0,0049)	0,14	0,0021 <sup>NS</sup> (0,0060)	1,12	-0,0075 <sup>NS</sup> (0,0078)	-4,54	-0,0232** (0,0100)	-15,52
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	-0,0035 <sup>NS</sup> (0,0168)	-1,53	-0,0086 <sup>NS</sup> (0,0169)	-4,09	-0,0116 <sup>NS</sup> (0,0177)	-6,19	-0,0101 <sup>NS</sup> (0,0208)	-6,12	-0,0014 <sup>NS</sup> (0,0269)	-0,94
Transferências da União/RT	0,1397** (0,0657)	61,11	0,1317** (0,0601)	62,60	0,0138 <sup>NS</sup> (0,0534)	7,36	0,0438 <sup>NS</sup> (0,0596)	26,53	0,1400* (0,0804)	93,65
Transferências dos Estados/RT	0,0384*** (0,0144)	16,80	0,0416*** (0,0143)	19,77	0,0093 <sup>NS</sup> (0,0138)	4,96	0,0407 <sup>NS</sup> (0,0157)	24,65	0,0494** (0,0202)	33,04
Receita Tributária/RT	0,0085 <sup>NS</sup> (0,0059)	3,72	0,0083 <sup>NS</sup> (0,0061)	3,94	-0,0082 <sup>NS</sup> (0,0061)	-4,38	-0,0102 <sup>NS</sup> (0,0075)	-6,18	-0,0062 <sup>NS</sup> (0,0119)	-4,15
Despesas com saúde/RT	0,0157 <sup>NS</sup> (0,0340)	6,87	0,0182 <sup>NS</sup> (0,0320)	8,65	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0307)	-0,05	0,0145 <sup>NS</sup> (0,0337)	8,78	0,0133 <sup>NS</sup> (0,0408)	8,90
Despesas com Educação/RT	0,0286 <sup>NS</sup> (0,0528)	12,51	-0,0012 <sup>NS</sup> (0,0513)	-0,57	-0,0177 <sup>NS</sup> (0,0424)	-9,45	0,0302 <sup>NS</sup> (0,0454)	18,29	0,0752 <sup>NS</sup> (0,0589)	50,30
Municípios com até 20 mil hab.	0,0139 <sup>NS</sup> (0,0169)	6,08	0,0065 <sup>NS</sup> (0,0172)	3,09	0,0018 <sup>NS</sup> (0,0173)	0,96	0,0144 <sup>NS</sup> (0,0198)	8,72	0,0028 <sup>NS</sup> (0,0234)	1,87
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	0,00240 <sup>NS</sup> (0,0062)	1,05	0,0069 <sup>NS</sup> (0,0061)	3,28	0,0153** (0,0062)	8,16	0,0175** (0,0071)	10,60	0,0144* (0,0084)	9,63
Alinhamento com Gov. Est.	0,0083 <sup>NS</sup> (0,0090)	3,63	0,0059 <sup>NS</sup> (0,0082)	2,80	-0,0179** (0,0077)	-9,55	-0,0106 <sup>NS</sup> (0,0078)	-6,42	-0,0190** (0,0085)	-12,71
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0036 <sup>NS</sup> (0,0087)	-1,57	-0,0105 <sup>NS</sup> (0,0078)	-4,99	0,0042 <sup>NS</sup> (0,0074)	2,24	0,0108 <sup>NS</sup> (0,0076)	6,54	0,0046 <sup>NS</sup> (0,0085)	3,08
Constante	-0,0996 <sup>NS</sup> (0,0983)	-43,57	-0,0927 <sup>NS</sup> (0,0983)	-44,06	0,0909 <sup>NS</sup> (0,0879)	48,51	-0,0371 <sup>NS</sup> (0,1011)	-22,47	-0,2085** (0,1389)	-139,46
Efeito Total	0,1545***	67,59	0,1067***	50,71	0,0819***	43,70	0,0764***	46,27	0,0413***	27,63

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses. % Dif. se refere à divisão do valor do coeficiente de cada variável pelo coeficiente da diferença total.

A capacidade de arrecadação própria dos municípios também apresentou impacto positivo nos *quantis* iniciais da distribuição de gestão fiscal, que exibiram significância estatística. Esse resultado revela que o efeito da receita tributária na diferença regional tende a agravá-la em municípios com piores índices fiscais, agindo no sentido de favorecer a região com melhor indicador fiscal. Isso pode decorrer do fato de muitos municípios do Nordeste, pela baixa capacidade econômica e pela pobreza da população, apresentarem potencial contributivo bem inferior aos municípios do Sul, o que dificulta a geração de receitas locais.

Por outro lado, os valores dos coeficientes dos repasses de recursos dos estados para os municípios em proporção da receita orçamentária apresentaram efeito negativo e crescente, favorável aos municípios localizados na região Nordeste. Assim, esse tipo de transferência contribui para diminuir a diferença de gestão fiscal entre as regiões analisadas.

Pelos resultados, constatou-se que a dependência dos municípios de recursos da União colabora para aumentar a distância do índice de gestão fiscal entre as duas regiões, ao passo que a dependência dos estados tende a atenuar essas diferenças. Esses achados podem ser explicados pela natureza das regras utilizadas por essas instâncias de governo para fazer os repasses, conforme determina a Constituição Federal. Nesta perspectiva, Rezende (2006) afirma que as regras brasileiras aplicadas às transferências de recursos intergovernamentais, em geral, são simétricas – parâmetros iguais para lidar com situações distintas. Em decorrência da disparidade de realidades encontradas na esfera municipal, o autor esclarece que as grandes metrópoles exigem soluções distintas daquelas adotadas para pequenas cidades ou grandes áreas rurais.

No caso das transferências da União, sua principal parcela é o Fundo de Participação dos Municípios, que apresenta como principal parâmetro de distribuição a população dos municípios. Quanto às transferências dos estados, a mais relevante é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, em que uma parte (até um quarto do valor do ICMS devido pelos Estados) é repassada de acordo com lei específica de cada Estado.

Diante do exposto, percebe-se que o critério de distribuição de recursos aplicado pelo modelo de Federalismo Fiscal vigente no Brasil por ser homogêneo em se tratando dos repasses do governo federal, não considerando os distintos contextos dos municípios pertencentes a cada região, o que pode fazer com que as diferenças regionais de gestão fiscal sejam agravadas. Raciocínio semelhante se aplica ao esforço orçamentário na área de educação, que também apresentou efeito no sentido de aumentar as diferenças. Por

outro lado, em relação aos repasses estaduais, pela possibilidade de cada ente adotar diferentes parâmetros na repartição de uma parcela do ICMS, há uma maior liberdade dos Estados na distribuição dos recursos. Assim, cada ente pode definir um número maior de critérios, de acordo com a realidade de seus municípios, fazendo com que a dependência desses recursos contribua para diminuir as diferenças de situação fiscal.

Quanto ao efeito coeficiente, embora no agregado tenha sido significativo, poucas variáveis contribuem para sua composição (Tabela 12). As variáveis mais importantes na explicação deste componente foram as transferências intergovernamentais, cujos efeitos foram positivos, sugerindo que a recompensa/retorno dessas características dos municípios da região Sul é superior à do Nordeste. Uma justificativa para os benefícios das transferências tanto do governo federal quanto estadual serem maiores no Sul pode estar relacionada a uma maior capacidade burocrática de seus municípios, conforme afirma Torres (2012).

Em resumo, tendo em vista a decomposição das diferenças da distribuição de situação fiscal entre a Região Sul e demais regiões, constata-se que as disparidades de gestão fiscal são estatisticamente significativas e, em geral, tanto o efeito característica quanto o efeito coeficiente agiram no sentido de aumentá-las. A decomposição regional de gestão fiscal mostrou que, ao longo da distribuição, os municípios da região Sul, em relação aos das demais regiões, apresentam níveis mais elevados de gestão fiscal por terem melhores características, em especial, as relacionadas à composição orçamentária, o que lhes proporciona maiores recompensas às suas características. Portanto, em função das diferenças estruturais dos governos subnacionais das distintas regiões (ARRETCHE, 1999; BLOM-HANSEN, 2009), que se manifestam na cultura econômica, política, social e de capacidade institucional, a região Sul tende a proporcionar melhores ganhos às mesmas características em comparação às outras quatro regiões, em especial a Região do Nordeste e do Norte.

## 7 CONCLUSÕES

Nos últimos anos, em especial a partir de 2000, tem sido significativo o número de estudos que buscaram 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 à situação econômica, demográfica, social e institucional, propôs-se, nesta pesquisa, identificar se as diferenças existentes entre as regiões brasileiras determinam o nível de gestão fiscal. Analisou-se, inicialmente, para o período de 2006 a 2013, a situação fiscal dos municípios e sua relação com as características regionais. Em seguida, buscou-se investigar, para o ano de 2013, a existência de diferenças regionais na gestão fiscal e as características municipais que as explicam.

Ao longo do período analisado (2006 a 2013), houve queda no Índice de Gestão Fiscal dos municípios. A piora observada no nível de gestão fiscal decorreu, sobretudo, do aumento nas despesas com pessoal e diminuição nos investimentos. Em momento de necessidade de ajustes das finanças públicas, para alcançar equilíbrio entre receitas e despesas, conforme determina a LRF, os governantes podem optar por cortar despesas com pessoal ou investimento. No entanto, como o corte de gasto com pessoal é mais difícil, pelo seu caráter rígido, a estratégia mais utilizada por parte dos gestores públicos, em anos recentes, é a redução dos investimentos, que, no curto prazo, gera resultado desejado. Assim, de modo geral, essa estratégia pode fazer com que o ente público alcance equilíbrio fiscal, porém pode ter um efeito perverso, enfraquecendo a capacidade econômica daquele município ou região, no médio/longo prazo.

Pelo comportamento do Índice de Gestão Fiscal, os melhores resultados foram observados em anos em que ocorreram eleições municipais. Esse achado pode ser explicado pela obrigação de os entes públicos seguirem as regras impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial, as de final de mandato, que se referem a gastos com pessoal, aquisição de operação de crédito, endividamento, inscrição de restos a pagar, o que pode ter contribuído para a obtenção de uma finança mais equilibrada.

Portanto, os resultados do Índice de Gestão Fiscal ao longo dos anos analisados sinalizam evidências de diferenças na situação fiscal em períodos eleitorais.

Com base no nível de atividade econômica e nos componentes orçamentários, conclui-se que os piores resultados fiscais são encontrados em municípios com menor capacidade de geração de riqueza (PIB), baixa participação das receitas próprias na estrutura de financiamento, fazendo com que sejam altamente dependentes das transferências de recursos dos níveis superiores de governo. Constata-se ainda que os municípios das regiões Nordeste e Norte tendem a apresentar situação fiscal pior do que as cidades localizadas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.

Adicionalmente, detecta-se que a parcela de municípios nas Regiões Nordeste e Norte com situação fiscal difícil, baixo Índice de Gestão Fiscal, é mais expressiva do que na Região Sul. Quando se consideram os municípios com maiores índices no Brasil, verifica-se que estão concentrados nas Regiões Sul e Sudeste, ao passo que os municípios com piores situações fiscais estão localizados, especialmente, no Nordeste. Tendo em vista o exposto, conclui-se que municípios localizados em regiões com melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico tendem a apresentar melhor indicador fiscal do que os pertencentes a regiões menos desenvolvidas. Essas descobertas mostram que as diferenças regionais se refletem no comportamento fiscal dos municípios das regiões.

Portanto, 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 receba interferência das diferenças inter-regionais no que se refere às condições socioeconômicas, políticas e institucionais. Neste aspecto, há 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 e a variação do esforço de arrecadação própria influenciam 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 das cidades ao longo do tempo. Portanto, depreende-se que, além das características

regionais, os fatores relacionados à própria composição orçamentária também são relevantes na determinação da situação fiscal.

Além de analisar a influência das características regionais, orçamentárias e políticas na situação fiscal, o presente estudo buscou investigar a existência de diferenças de gestão fiscal entre as regiões brasileiras e seus fatores condicionantes, no último ano em questão. Estimado o modelo de gestão fiscal em diferentes *quantis* para cada região brasileira, constata-se que as variáveis orçamentárias foram as mais importantes para explicar a situação fiscal dos municípios das distintas regiões político-administrativas, destacando-se as despesas orçamentárias em educação, transferências de recursos da União e Estados para os municípios. Acrescenta-se ainda que, independentemente da região analisada, o poder dos fatores orçamentários em determinar a situação fiscal, em geral, é mais relevante para os grupos de municípios com resultado fiscal melhor.

Os resultados encontrados tanto na análise média da gestão fiscal ao longo dos anos para os municípios brasileiros quanto em diferentes pontos da distribuição do índice de gestão fiscal nas distintas regiões no ano analisado, confirmam-se a ideia de que a dependência de transferências intergovernamentais da União e Estados e o esforço orçamentário em educação e saúde tendem a piorar a situação fiscal dos municípios.

Embora haja o entendimento de que muitos municípios sem as receitas de transferências não teriam condições de custear grande parte dos serviços essenciais à população e que os gastos nestas áreas sociais são fundamentais, as evidências encontradas apontam para um efeito prejudicial à gestão fiscal. Pelos resultados, o que se observa é uma relação direta dessas variáveis e a baixa margem discricionária do gestor para gerir os recursos, fazendo com que tenham impacto negativo no resultado fiscal.

Quanto à decomposição regional de gestão fiscal, os resultados evidenciam que existem diferenças significativas na situação fiscal dos municípios das distintas regiões brasileiras, sobretudo, entre as regiões Nordeste e Sul. Em se tratando do poder de explicação do efeito característica e efeito coeficiente sobre a diferença de gestão fiscal, os resultados apontam que as diferenças em termos de características municipais são mais relevantes para os grupos formados por municípios com situação fiscal mais elevada. Por outro lado, as diferenças nas recompensas às características municipais dominam entre os municípios com nível inferior de finanças públicas. Portanto, conclui-se que o efeito característica ganha força na determinação das diferenças regionais à medida que a situação fiscal melhora, enquanto o efeito coeficiente tende a perder poder de explicação.

Constata-se ainda que, no efeito característica, os fatores que mais influenciaram para aumentar o diferencial de gestão fiscal foram as receitas de transferências da União

e os gastos com educação, com impacto crescente ao longo da distribuição, na maioria das decomposições. As receitas de transferências dos Estados também contribuíram significativamente para explicar os diferenciais, no entanto, seu efeito foi na direção de diminuir o hiato de gestão fiscal entre as regiões. Esses resultados podem estar associados aos critérios de repasses dos recursos definidos no modelo de federalismo fiscal brasileiro, que, no caso da União, são únicos, independentemente da realidade dos entes subnacionais, enquanto parte dos repasses dos estados, por considerar legislações específicas, tem propensão maior de refletir o contexto dos distintos municípios. Quanto ao efeito coeficiente/regional, as diferenças nos retornos das transferências intergovernamentais são os principais condicionantes dos diferenciais de gestão fiscal entre as regiões.

Considerando que as maiores diferenças são observadas na parte inferior da distribuição de gestão fiscal, o diferencial regional poderia ser reduzido pelo efeito coeficiente, pelo aumento das recompensas/retornos das regiões nas quais os níveis de gestão fiscal são piores. A implementação de reformas no sentido de melhorar a qualidade das instituições orçamentárias bem como do planejamento e execução orçamentária e o investimento em capacitação de modo a aperfeiçoar as competências técnicas e administrativas nos entes públicos poderiam ser eficientes na redução das disparidades regionais de situação fiscal, principalmente nos segmentos menos elevados da distribuição fiscal.

Com base no exposto, conclui-se que é necessário observar a distribuição por *quantis* da situação fiscal para se ter uma ideia clara do efeito heterogêneo das características municipais e dos retornos a essas características na explicação do diferencial regional de gestão das receitas e despesas públicas no Brasil. O conhecimento das contribuições das variáveis na explicação das diferenças regional de gestão fiscal pode ser relevante na formulação de novas políticas ou reformulação de normas existentes no âmbito público voltadas para a gestão dos recursos públicos.

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.

No Brasil, a gestão fiscal é pautada em regras únicas, Lei de Responsabilidade Fiscal, que valem para todos os entes subnacionais, independentemente do porte populacional, das condições socioeconômicas, de capacidade técnica de gestão, assim como das especificidades regionais. Apesar de a existência de uma legislação fiscal aplicada a todos os municípios não envolve necessariamente uma gestão fiscal melhor e nem resultados fiscais similares dos entes subnacionais, tendo em vista que foram definidas normas no que diz respeito ao cumprimento de limites de gastos e metas fiscais sem analisar o contexto em que estão inseridos os municípios brasileiros, muito menos foi proporcionado aos gestores públicos um treinamento adequado no momento da implantação da referida legislação. Neste sentido, as conclusões apontam para a importância de se ter uma lei fiscal geral, definida pelo governo federal, porém passível de adaptação às especificidades regionais.

Diante do exposto, pode-se concluir pela 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 a competências para formular, gerenciar, implementar e monitorar as políticas governamentais, normas fiscais mais condizentes com as realidades municipais, bem como um redesenho do modelo de federalismo vigente, de modo que os critérios adotados, por exemplo, no processo de redistribuição de recursos, venham para diminuir as diferenças regionais.

Ressalta-se que a análise feita na presente pesquisa sobre as diferenças regionais e situação fiscal dos municípios não permitiu fazer inferências no que tange à qualidade da gestão dos recursos públicos, em função de a *proxy* para a situação fiscal tratar de um índice que contempla limites de despesas impostos pela LRF e indicadores relacionados à execução orçamentária. Neste sentido, uma análise da qualidade da gestão fiscal (receitas e despesas públicas) envolveria uma investigação do nível e tipo de investimento, comprometimento do orçamento com os gastos rígidos (funcionalismo público), dependência de transferências de recursos das instâncias superiores, entre outros aspectos relacionados ao processo orçamentário. Ademais, a gestão fiscal, em sua amplitude vai além da execução orçamentária, envolvendo o processo orçamentário, que apresenta como etapa crucial o planejamento das ações governamentais, por meio do PPA, LDO e da própria Lei Orçamentária Anual. Portanto, além da composição

orçamentária, teria que ser ampliada a investigação de modo a englobar não só a execução orçamentária e cumprimentos de limites, mas também as etapas constituintes do processo orçamentário - elaboração, execução, controle e avaliação.

Associada à qualidade da gestão fiscal, como principal limitação do estudo, menciona-se o fato de nesta pesquisa não ter sido relacionada a gestão fiscal à provisão de bens e serviços públicos. 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, englobando o período de consolidação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, para trabalhos futuros, sugere-se considerar na análise da gestão fiscal à provisão de bens públicos, bem como a expansão do período de análise. Ademais, na parte da decomposição de diferenças de gestão fiscal entre as regiões brasileiras, recomenda-se uma investigação dos diferenciais ao longo de um período, de modo a identificar se os fatores determinantes das disparidades regionais são alterados com o passar do tempo.

## REFERÊNCIAS

- AFFONSO, R. B. A. **O Federalismo e as Teorias Hegemônicas da Economia do Setor Público na Segunda Metade do Século XX: um balanço crítico.** 2003. 281 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2003.
- ARAÚJO, A. H. dos S.; SANTOS FILHO, J. E. dos; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, maio/jun. 2015.
- ARAUJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. Por uma metodologia pluridimensional de avaliação da LRF. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p.1231-52, nov./dez. 2005.
- 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. T. da S. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes.** 1998. 321 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, São Paulo, 1998.
- \_\_\_\_\_. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-145, jun. 1999.
- ARRETCHE, M T. da. Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- BLINDER, A. S. Wage discrimination: Reduced form and structural estimates. **Journal of Human Resources**, v. 8, n. 4, p. 436-455, 1973.
- BLOM-HANSEN, J. Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: the Danish Local Government Reform in 2007. **Scandinavian Political Studies**, v. 33, n.1, p. 51–73. 2010.
- BLUNDELL, R.; BOND, S. Initial conditions and moment restrictions in dynamic panel data models. **Journal of Econometrics**, n. 87, p. 115–143, 1998.
- BOND, S. R. Dynamic panel data models: a guide to micro data methods and practice. **Portuguese Economic Journal**, v. 1, n. 2, p. 141-162, 2002.
- BOND, S.; HOEFFLER, A.; TEMPLE, J. **GMM Estimation of Empirical Growth Models.** Centre for Economic Policy Research. Discussion Paper, n. 3048, 2001.

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.

\_\_\_\_\_. Portaria SOF n.º 42, de 14 de abril de 1999. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abril de 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 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.

BUCHANAN, J. M. Clarifying confusion about the balanced budget amendment. **National Tax Journal**, v. 48, n. 3, p. 347-55, 1995.

CALIARI, T.; RUIZ, R. M.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Longe dos partidos e perto da federação: uma avaliação dos gastos municipais na saúde pública. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 39, n. 3, p. 465-496, dez. 2009.

CALLADO, M. de C. **Sobre a história e a estrutura atual do Federalismo Fiscal no Brasil sob a perspectiva particular dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)**. 2005. 157 f. Tese (Doutorado em Ciência Economia) – Universidade da Colônia, Alemanha, 2005.

CAMERON, A. Colin; TRIVEDI, Pravin, K. **Microeconometrics using Stata**. Stata Press. 2010.

CAMERON, M. A.; FALLETTI, T. G. Federalism and the Subnational Separation of Powers. **The Journal of Federalism**, v. 35, n. 2, p. 245-271, 2005.

CARVALHO, D. F.; OLIVEIRA, C. C. R.; CARVALHO, A. C. Desigualdades econômicas inter-regionais, capacidade tributária e esforço fiscal dos estados da Amazônia (1970-2000): uma abordagem econométrica de fronteira estocástica. **Novos Cadernos**, v. 10, n. 2, p. 5-48, dez. 2007.

CIRINO, J. F. **Participação feminina e rendimento no mercado de trabalho**: análises de decomposição para o Brasil e as regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e Salvador. 2008. 207 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2008.

CNM - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **IRFS**. 2016. Disponível em:< <http://www.cnm.org.br/institucional/irfs>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no Federalismo brasileiro**.

1995. 131 f. 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.** Brasília: UNB, 2000. 63p. (V Prêmio do Tesouro Nacional da Escolha de Administração Fazendária - ESAF).

COVRE, J. A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise via dados em painel dinâmico espacial. In: \_\_\_\_\_. **Três ensaios sobre ciclos políticos orçamentários no Brasil.** 2016, 95f. Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2016, p. 4-35.

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. 301 f. 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. 1375-1399, nov./dez. 2013.

DURBIN, J. Errors in variables. **Review of the International Statistical Institute**, v. 22, n. 1/3, p.23–32, 1954.

FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006.

FERREIRA JÚNIOR, S. **As finanças públicas nos estados brasileiros: uma aplicação da execução orçamentária, no período de 1995 a 2004.** 2006. 192 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2006.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Indicadores de Preços.** Rio de Janeiro: FGV. Disponível em: <  
<http://portalibre.fgv.br/main.jsp?lumChannelId=402880811D8E34B9011D92AF56810C57>  
>. Acesso em: 15 dez. 2016.

FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S.; VIEIRA, R. da S. **Lei de Responsabilidade Fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília: IPEA, 2006. (Texto para Discussão, n. 1223).

FIRJAN - FEDERAÇÃO DA INDÚSTRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Ano Base 2013. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <  
<http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2015/files/assets/common/downloads/publication.pdf>>. Acesso em: 15 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <  
<http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

- FIRPO, S.; FORTIN, N. M; LEMIEUX, T. **Decomposing Wage Distributions using Recentered Influence Function Regressions**. University of British Columbia, 2007a.
- \_\_\_\_\_. Unconditional Quantile Regressions. **Working Paper**, n. 339. National Bureau of Economic Research, 2007b.
- \_\_\_\_\_. Unconditional Quantile Regressions. **Econometrica**, v. 77, n. 3, p. 953-973, 2009.
- FORTIN, N. M; LEMIEUX, T; FIRPO, S. Decomposition Methods in Economics. **Working Paper**, n. 16045. National Bureau of Economic Research, 2010.
- FRANCISCO NETO, J. **Responsabilidade fiscal e gasto público no contexto federativo**. 2009. 272 f. Tese (Doutorado em Direito Econômico e Financeiro) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FUJITA, M.; KRUGMAN, P. The new economic geography: past, present and the future. **Papers in Regional Science**, v. 83, p. 139-164, 2004.
- 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.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- GIUBERTI, A. C. **Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos dos municípios brasileiros**. 2005. 61 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- GLEICH, H. **Budget institutions and fiscal performance in central and eastern European Countries**. Working Paper, n. 215. European Central Bank, 2003.
- GOBETTI, S. W.; KLERING, L. R. **Índice de Responsabilidade Fiscal e Qualidade de Gestão: uma análise combinada baseada em indicadores de Estados e Municípios**. Brasília: ESAF, 2007. 77p. (XII Prêmio Tesouro Nacional da Escolha de Administração Fazendária - ESAF).
- GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.11, n. 2, p. 303-323, 2007. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502007000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000200007)>. Acesso em: 05 dez. 2015.
- GUJARATI, D. N.; PORTER, D. C. **Econometria Básica**. Tradução de Denise Durante, Mônica Rosemberg e Maria Lúcia G. L. Rosa. 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. 1029-1054, 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.
- HASSINE, N. B. Economic Inequality in the Arab Region. **World Development**, v, 66, p. 532-556, 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.09.011>>. Acesso em: 05 jan. 2015.
- HAUSMAN, J. A. Specification Tests in Econometrics. **Econometrica**, v. 46, n. 6. p. 1251-1272, 1978.
- 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 - 2012**. Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pibmunicipios/2012/>>. Acesso em: 18 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. **Área Territorial Brasileira**. 2015. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shtm)>. Acesso em: 22 maio 2016.
- \_\_\_\_\_. **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.
- JANN, B. A Stata implementation of the Blinder-Oaxaca Decomposition. ETH Zurich Sociology, **Working Paper**, n. 5, 2008.
- 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.
- KEYNES, J. M. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.
- 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.
- KOENKER, R.; BASSETT, G. Regression Quantiles. **Econometrica**, v. 46, n. 1, p. 33-50, jan. 1978.
- KRUGMAN, P. **The role of geography in development**. In: The Annual World Bank Conference on Development Economics. Washington, 1998.

- LIMA, S. C. de. **Desempenho fiscal da dívida dos grandes municípios brasileiros**. São Paulo: USP. 2011. 207f. 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. 158 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001.
- LUQUE, C. A.; SILVA, V. M. da. A Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 3, p. 404-421, jul./set. 2004.
- MACHADO, J. F.; MATA, J. Counterfactual decomposition of changes in wage distributions using quantile regression. **Journal of Applied Econometrics**, v. 20, n. 4, p. 445-465, 2005.
- MASSARDI, W. de O.; ABRANTES, L. A. Classificação dos municípios mineiros em relação à composição de suas receitas. **Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 144-161, 2014.
- MATIAS-PERERIA, J. **Finanças Públicas: foco na política fiscal, no planejamento e orçamento público**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MELLY, B. Estimation of counterfactual distributions using quantile Regression. **Review of Labor Economics**, v. 68, n. 4, p. 543-572, 2006.
- MENDES, C. C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: Boueri, R.; COSTA, M. A. **Brasil em Desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA, 2013.
- \_\_\_\_\_. **Padrões regionais da despesa pública municipal no Brasil**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2089).
- 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.
- NOGUEIRA, E. W. **A autonomia municipal: administrativa, política e financeira**. Estudo de caso em três municípios da grande Florianópolis, nos períodos de 1987/1988 e 1993/1994. 1996. 197 f. Dissertação (Doutorado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.

OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. **Journal of Economic Literature**, v. 37, n. 3. p. 1120-1149, 1999.

\_\_\_\_\_. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. **International Tax and Public Finance**, v. 12, n. 4, p. 349-373, 2005.

OAXACA, R. Male-female wage differentials in Urban Labor Markets. **International Economic Review**, v. 14, n. 3, p. 693-709, 1973.

OLIVEIRA, R. C.; SILVEIRA NETO, R. da M. Afinal, Quão Importantes são as Desigualdades de Escolaridade para Explicar as Disparidades Regionais de Renda no Brasil? In: Encontro Nacional de Economia, 43., 2015, Florianópolis, **Anais eletrônicos...**, 2015, Florianópolis: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2015, p. 1-20.

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.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é o IDHM?** 2016. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDHM](http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM)>. Acesso em: 30 maio 2016.

POSTALI, F.; ROCHA, F. Federalismo fiscal enquanto esquema de seguro regional: uma avaliação do caso brasileiro. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 33, n. 3, p. 573-595, dez. 2003.

QUINTELA, M. C. de A. **Gasto público social dos estados brasileiros: um estudo sob a ótica da eficiência técnica**. 2011. 128 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa, 2011.

REIS, A. de O. Descentralização e Qualidade da Gestão Fiscal nos Municípios Mineiros: análise com dados em painel sob a perspectiva do ciclo eleitoral. In: \_\_\_\_\_. **Corrupção e Qualidade na Gestão Fiscal**. 2015. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, Viçosa, 2015, p. 32-52.

REZENDE, F. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, v.15, n. 3, p. 5-17, 1995.

\_\_\_\_\_. **Desafios do Federalismo Fiscal no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

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), Brasília: IPEA, 2015. (Texto para Discussão, n. 2149).

ROCHA, F.; GIUBERTI, A. C. Composição do gasto público e crescimento econômico: uma avaliação macroeconômica da qualidade dos gastos dos Estados brasileiros. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v.11, n. 4, p. 463-485, Oct.\Dec. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-80502007000400001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-80502007000400001)>. Acesso em: 10 dez. 2016.

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.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 – 2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, n. 1, p. 39–58, 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.

SILVA, J. M. A. da. Sobre a Intervenção do Estado na Economia. In: CARVALHO, F. M. A. de; Silva, J. M. A. da; Vieira, W. da C. **Crise e Reestruturação Econômica na América Latina**. Viçosa, 1998.

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), Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n. 1323).

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. Brasília: ESAF, 2006. 67p. (XI Prêmio do Tesouro Nacional da Escolha de Administração Fazendária - ESAF).

STN - SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Ministério da Fazenda. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 6.ed. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. **Sistema de Finanças do Brasil (FINBRA)**. 2015. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt\\_PT/contas-aneais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/contas-aneais)>. 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.

TIEBOUT, C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. **The Journal of Political Economy**, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORRES, M. D. de F. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**. 1.ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação**. 2003. 172 f. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2003.

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.

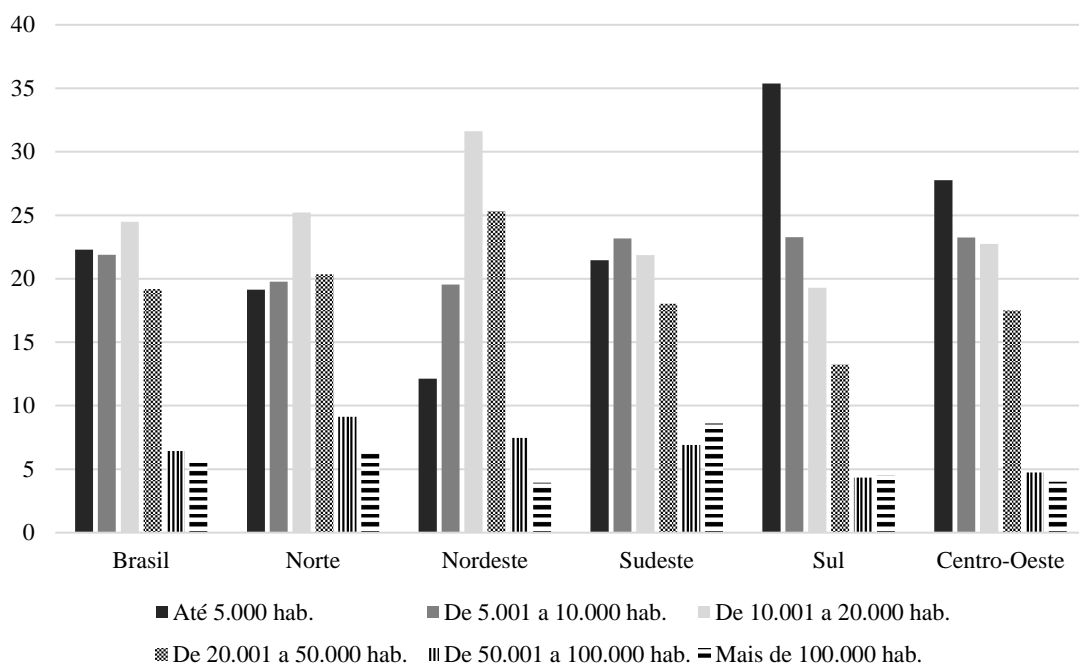
WOOLDRIDGE, J. M. **Econometric analysis of cross section and panel data**. Cambridge: The MIT Press, 2002.

WU, D. M. Alternative tests of independence between stochastic regressors and disturbances: finite sample results. **Econometrica**, v. 42, n. 3, p. 529–546, 1974.

ZANATTO, N.; KROTH, D. C.; RODRIGUES, M. P. Desempenho fiscal dos municípios catarinenses e seus determinantes: uma análise econométrica para o período de 2000 a 2008. **Perspectiva Econômica**, v. 7, n. 2, p. 78-92, 2011.

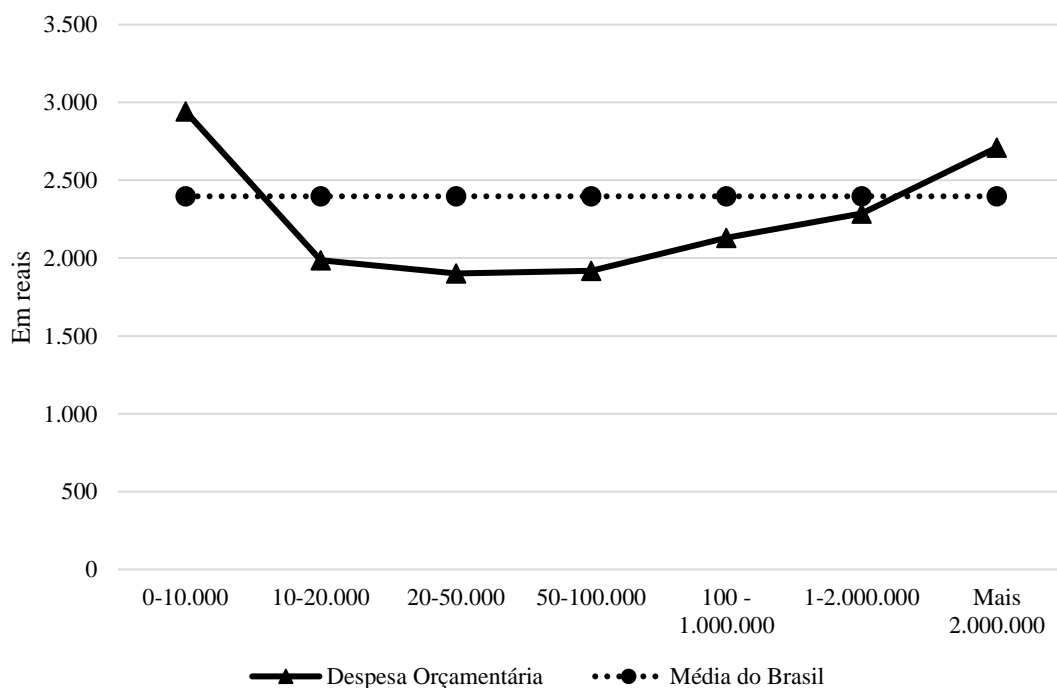
## **APÊNDICES**

## APÊNDICE A - Percentual dos municípios da amostra por faixa populacional em 2013



Fonte: Resultado da Pesquisa.

## APÊNDICE B – Despesa Orçamentária por faixa populacional



Fonte: Resultado da Pesquisa.

APÊNDICE C – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no modelo, no período de 2006 a 2013

Variáveis	Média					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Índice de Gestão Fiscal	0,50	0,50	0,41	0,54	0,57	0,54
PIB <i>per capita</i>	15.610,90	11.745,35	7.313,85	19.145,96	20.813,37	20.746,27
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	2.171,82	1.949,47	1.675,01	2.382,21	2.488,81	2.460,95
Despesas com saúde/RT	0,22	0,20	0,22	0,23	0,20	0,22
Despesas com Educação/RT	0,29	0,33	0,36	0,26	0,23	0,25
Transferências da União/RT	0,51	0,49	0,60	0,48	0,48	0,48
Transferências dos Estados/RT	0,22	0,19	0,11	0,26	0,28	0,27
Receita Tributária/RT	0,07	0,06	0,04	0,08	0,07	0,08
Alinhamento com gov. de Estado	0,45	0,38	0,44	0,54	0,32	0,57
Alinhamento com gov. Federal	0,28	0,34	0,29	0,27	0,27	0,29

Variáveis	Desvio Padrão					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Índice de Gestão Fiscal	0,14	0,13	0,13	0,13	0,12	0,13
PIB <i>per capita</i>	18.107,98	9.153,10	9.812,05	24.850,64	11.887,48	19.753,06
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	1.523,44	3.986,88	764,29	1.297,69	1.091,25	1.334,30
Despesas com saúde/RT	0,10	0,05	0,06	0,15	0,04	0,07
Despesas com Educação/RT	0,13	0,10	0,09	0,17	0,05	0,08
Transferências da União/RT	0,16	0,14	0,13	0,17	0,14	0,16
Transferências dos Estados/RT	0,12	0,10	0,08	0,11	0,09	0,11
Receita Tributária/RT	0,06	0,06	0,04	0,07	0,06	0,05
Observações	39.168	2.632	11.792	12.296	9.248	3.200

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: RT – Receita Total.

APÊNDICE D – Resultado das estimativas pelos Modelos de Mínimo Quadrado Ordinários e Efeito Fixo

Variáveis	MQO	Efeito Fixo
Gestão Fiscal ( <i>t-1</i> )	0,4635*** (0,0057)	0,1311*** (0,0061)
Gestão Fiscal ( <i>t-2</i> )	0,1743*** (0,0056)	-0,0673*** (0,0061)
Centro-Oeste	-0,0033 <sup>NS</sup> (0,0021)	-
Nordeste	-0,0292*** (0,0019)	-
Norte	-0,0096*** (0,0024)	-
Sudeste	-0,0081*** (0,0014)	-
PIB <i>per capita</i>	0,0000001*** (0,0000)	0,0000001** (0,0000)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0000026*** (0,0000)	0,000002*** (0,0000)
Despesas com saúde/Receita Total	-0,1119*** (0,0102)	-0,1927*** (0,0157)
Despesas com Educação/Receita Total	-0,2221*** (0,0074)	-0,0389*** (0,0120)
Transferências da União/Receita Total	-0,2109*** (0,0058)	-0,4323*** (0,0104)
Transferências dos Estados/Receita Total	-0,1816*** (0,0072)	-0,3058*** (0,0164)
Receita Tributária/Receita Total	0,0572*** (0,0120)	0,3001*** (0,0245)
Alinhamento com governo de Estado	0,0048*** (0,0010)	0,0052*** (0,0011)
Alinhamento com governo Federal	0,0005 <sup>NS</sup> (0,0012)	-0,0019 <sup>NS</sup> (0,0014)
Municípios com até 20 mil habitantes	0,0190*** (0,0020)	-0,0026 <sup>NS</sup> (0,0116)
Municípios entre 20 e 50 mil habitantes	0,0043** (0,0020)	-0,0164* (0,0096)
2008	0,1017*** (0,0018)	0,1157*** (0,0018)
2009	0,0283*** (0,0019)	0,0518*** (0,0019)
2010	0,0828*** (0,0019)	0,0862*** (0,0017)
2011	0,0755*** (0,0018)	0,0811 (0,0017)
2012	0,0613*** (0,0018)	0,0688*** (0,0016)
Constante	0,3388*** (0,0063)	0,7196*** (0,0124)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Notas: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

APÊNDICE E – Médias das variáveis inseridas na regressão RIF no ano de 2013

<b>Variáveis</b>	<b>Brasil</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-Oeste</b>
Índice de Gestão Fiscal	0,45	0,45	0,36	0,48	0,54	0,52
PIB <i>per capita</i>	17.500,01	12.740,72	8.202,29	20.400,34	25.727,45	24.448,90
Despesa Orçamentária <i>per cap.</i>	2.372,11	1.971,57	1.914,54	2.584,03	2.745,03	2.690,66
Despesas com saúde/RT	0,21	0,19	0,21	0,22	0,19	0,21
Despesas com Educação/RT	0,28	0,35	0,36	0,24	0,21	0,23
Transferências da União/RT	0,46	0,45	0,53	0,43	0,42	0,42
Transferências dos Estados/RT	0,20	0,17	0,11	0,25	0,26	0,26
Receita Tributária/RT	0,06	0,06	0,04	0,08	0,07	0,08
Alinhamento com gov. Est.	0,50	0,37	0,59	0,55	0,34	0,49
Alinhamento com gov. Federal	0,50	0,50	0,49	0,50	0,50	0,50
Mun. com até 20 mil hab.	0,69	0,60	0,65	0,67	0,78	0,74
Mun. entre 20 e 50 mil hab.	0,19	0,23	0,24	0,18	0,14	0,17
Mun. com mais de 50.000 hab.	0,12	0,17	0,10	0,15	0,09	0,08
Observações	5.150	378	1.627	1.581	1.152	412

Fonte: Resultado da Pesquisa.

APÊNDICE F - Resultados da regressão RIF para as regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste em 2013

(Continua)

Variáveis	Norte					Sudeste				
	q10	q25	q50	q75	q90	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>**</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0000 <sup>**</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>**</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>**</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>*</sup> (0,0000)
Transferências da União/RT	-0,1847 <sup>NS</sup> (0,1281)	-0,3499 <sup>**</sup> (0,1531)	-0,7849 <sup>***</sup> (0,1260)	-0,8496 <sup>***</sup> (0,1458)	-1,1416 <sup>***</sup> (0,2450)	-0,6080 <sup>***</sup> (0,0786)	-0,7256 <sup>***</sup> (0,0680)	-0,7324 <sup>***</sup> (0,0647)	-0,6657 <sup>***</sup> (0,0732)	-0,4644 <sup>***</sup> (0,0897)
Transferências dos Estados/RT	-0,1081 <sup>NS</sup> (0,2093)	-0,3288 <sup>NS</sup> (0,2270)	-0,7367 <sup>***</sup> (0,1818)	-0,5126 <sup>**</sup> (0,2038)	-0,9076 <sup>***</sup> (0,3442)	-0,3387 <sup>***</sup> (0,0763)	-0,3724 <sup>***</sup> (0,0810)	-0,5660 <sup>***</sup> (0,0809)	-0,7368 <sup>***</sup> (0,0874)	-0,6710 <sup>***</sup> (0,1086)
Receita Tributária/RT	0,2340 <sup>NS</sup> (0,1913)	0,0537 <sup>NS</sup> (0,2006)	-0,2392 <sup>NS</sup> (0,1689)	-0,0910 <sup>NS</sup> (0,2116)	-0,0297 <sup>NS</sup> (0,3748)	-0,1128 <sup>NS</sup> (0,0846)	-0,2047 <sup>**</sup> (0,0874)	-0,0417 <sup>NS</sup> (0,0953)	0,1653 <sup>NS</sup> (0,1180)	0,5772 <sup>***</sup> (0,1586)
Despesas com saúde/RT	-0,2574 <sup>NS</sup> (0,2317)	-0,5575 <sup>**</sup> (0,2613)	-0,3181 <sup>NS</sup> (0,2148)	-0,3226 <sup>NS</sup> (0,2597)	0,0695 <sup>NS</sup> (0,3570)	-0,1281 <sup>NS</sup> (0,1214)	-0,1762 <sup>NS</sup> (0,1147)	-0,2150 <sup>**</sup> (0,1031)	-0,2175 <sup>**</sup> (0,1096)	-0,4273 <sup>***</sup> (0,1381)
Despesas com Educação/RT	-1,0780 <sup>***</sup> (0,1516)	-1,0776 <sup>***</sup> (0,1344)	-1,0404 <sup>***</sup> (0,1102)	-0,8633 <sup>***</sup> (0,1335)	-0,9082 <sup>***</sup> (0,2124)	-0,3691 <sup>***</sup> (0,0927)	-0,4119 <sup>***</sup> (0,0847)	-0,4337 <sup>***</sup> (0,0841)	-0,5595 <sup>***</sup> (0,0897)	-0,4767 <sup>***</sup> (0,1005)
Municípios com até 20 mil hab.	0,0330 <sup>NS</sup> (0,0384)	0,0259 <sup>NS</sup> (0,0367)	0,0180 <sup>NS</sup> (0,0268)	0,0187 <sup>NS</sup> (0,0272)	-0,0070 <sup>NS</sup> (0,0460)	0,0349 <sup>**</sup> (0,0155)	0,0287 <sup>*</sup> (0,0162)	0,0334 <sup>**</sup> (0,0169)	-0,0005 <sup>NS</sup> (0,0199)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0253)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	-0,0039 <sup>NS</sup> (0,0422)	0,0156 <sup>NS</sup> (0,0366)	0,0031 <sup>NS</sup> (0,0266)	-0,0058 <sup>NS</sup> (0,0253)	-0,0601 <sup>NS</sup> (0,0383)	0,0549 <sup>***</sup> (0,0118)	0,0522 <sup>***</sup> (0,0138)	0,0548 <sup>***</sup> (0,0157)	0,0196 <sup>NS</sup> (0,0193)	-0,0144 <sup>NS</sup> (0,0249)
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0037 <sup>NS</sup> (0,0205)	-0,0005 <sup>NS</sup> (0,0218)	0,0063 <sup>NS</sup> (0,0175)	-0,0096 <sup>NS</sup> (0,0187)	0,0036 <sup>NS</sup> (0,0271)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0106)	-0,0027 <sup>NS</sup> (0,0093)	0,0119 <sup>NS</sup> (0,0083)	0,0164 <sup>*</sup> (0,0085)	-0,0046 <sup>NS</sup> (0,0097)
Alinhamento com Gov. Fed.	0,0140 <sup>NS</sup> (0,0205)	-0,0256 <sup>NS</sup> (0,0212)	0,0033 <sup>NS</sup> (0,0168)	0,0047 <sup>NS</sup> (0,0175)	-0,0241 <sup>NS</sup> (0,0254)	-0,0128 <sup>NS</sup> (0,0105)	0,0040 <sup>NS</sup> (0,0091)	-0,0013 <sup>NS</sup> (0,0082)	-0,0091 <sup>NS</sup> (0,0085)	-0,0062 <sup>NS</sup> (0,0096)
Constante	0,8046 <sup>***</sup> (0,1236)	1,0401 <sup>***</sup> (0,1337)	1,3438 <sup>***</sup> (0,1124)	1,3381 <sup>***</sup> (0,1439)	1,5492 <sup>***</sup> (0,2358)	0,7518 <sup>***</sup> (0,0549)	0,9035 <sup>***</sup> (0,0555)	1,0198 <sup>***</sup> (0,0564)	1,1549 <sup>***</sup> (0,0654)	1,1314 <sup>***</sup> (0,0850)

APÊNDICE F - Resultados da regressão RIF para as regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste em 2013

(Conclusão)

Variáveis	Centro-Oeste				
	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>**</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)	0,0000 <sup>***</sup> (0,0000)
Transferências da União/RT	-0,5695 <sup>***</sup> (0,1511)	-1,0060 <sup>***</sup> (0,1325)	-1,0902 <sup>***</sup> (0,1066)	-0,9048 <sup>***</sup> (0,1141)	-0,7183 <sup>***</sup> (0,1557)
Transferências dos Estados/RT	-0,2662 <sup>NS</sup> (0,1768)	-0,6116 <sup>***</sup> (0,1610)	-0,7553 <sup>***</sup> (0,1358)	-0,7356 <sup>***</sup> (0,1311)	-0,6759 <sup>***</sup> (0,1763)
Receita Tributária/RT	-0,0286 <sup>NS</sup> (0,2407)	-0,1901 <sup>NS</sup> (0,2084)	-0,3976 <sup>*</sup> (0,2162)	-0,0289 <sup>NS</sup> (0,2379)	0,2705 <sup>NS</sup> (0,3295)
Despesas com saúde/RT	-0,4167 <sup>*</sup> (0,2429)	-0,2032 <sup>NS</sup> (0,1767)	0,0760 <sup>NS</sup> (0,1503)	-0,0850 <sup>NS</sup> (0,1346)	-0,0924 <sup>NS</sup> (0,1729)
Despesas com Educação/RT	-0,4927 <sup>**</sup> (0,2173)	-0,7024 <sup>***</sup> (0,1612)	-0,7659 <sup>***</sup> (0,1428)	-0,7980 <sup>***</sup> (0,1331)	-0,7226 <sup>***</sup> (0,1581)
Municípios com até 20 mil hab.	0,1042 <sup>**</sup> (0,0450)	0,0902 <sup>***</sup> (0,0321)	0,0444 <sup>NS</sup> (0,0306)	-0,0323 <sup>NS</sup> (0,0356)	-0,0462 <sup>NS</sup> (0,0576)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	0,0936 <sup>**</sup> (0,0419)	0,0895 <sup>***</sup> (0,0297)	0,0456 <sup>NS</sup> (0,0287)	-0,0024 <sup>NS</sup> (0,0355)	-0,0605 <sup>NS</sup> (0,0563)
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0096 <sup>NS</sup> (0,0188)	-0,0103 <sup>NS</sup> (0,0154)	-0,0121 <sup>NS</sup> (0,0142)	-0,0034 <sup>NS</sup> (0,0145)	0,0125 <sup>NS</sup> (0,0172)
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0094 <sup>NS</sup> (0,0187)	0,0049 <sup>NS</sup> (0,0153)	-0,0019 <sup>NS</sup> (0,0142)	0,0158 <sup>NS</sup> (0,0146)	0,0026 <sup>NS</sup> (0,0172)
Constante	0,8222 <sup>***</sup> (0,1406)	1,1215 <sup>***</sup> (0,1140)	1,2754 <sup>***</sup> (0,0995)	1,3091 <sup>***</sup> (0,1023)	1,2721 <sup>***</sup> (0,1486)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Notas: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

APÊNDICE G – Gestão Fiscal por *quantil* e decomposição da diferença regional

Regiões	q10	q25	q50	q75	q90
Sul	0,4106	0,4788	0,5491	0,6168	0,6819
Nordeste	0,1820	0,2684	0,3618	0,4517	0,5324
<b>Diferença</b>	0,2286*** (0,0071)	0,2104*** (0,0065)	0,1874*** (0,0064)	0,1651*** (0,0067)	0,1495*** (0,0076)
<b>Efeito Característica</b>	0,0741*** (0,0215) 32%	0,1036*** (0,0182) 49%	0,1054*** (0,0157) 56%	0,0886*** (0,0167) 54%	0,1081*** (0,0203) 72%
<b>Efeito Coeficiente</b>	0,1545*** (0,0237) 68%	0,1067*** (0,0200) 51%	0,0819*** (0,0166) 44%	0,0764*** (0,0171) 46%	0,0413** (0,0196) 28%
Sul	0,4106	0,4787	0,5491	0,6167	0,6819
Norte	0,2716	0,3507	0,4550	0,5417	0,6427
<b>Diferença</b>	0,1390*** (0,0128)	0,1281*** (0,0127)	0,0941*** (0,0106)	0,0750*** (0,0111)	0,0391*** (0,0150)
<b>Efeito Característica</b>	0,0609*** (0,0177) 44%	0,0774*** (0,0152) 60%	0,0757*** (0,0132) 80%	0,0648*** (0,0137) 86%	0,0805*** (0,0164) 206%
<b>Efeito Coeficiente</b>	0,0780*** (0,0092) 56%	0,0506*** (0,0196) 40%	0,0183 <sup>NS</sup> (0,0157) 20%	0,0101 <sup>NS</sup> (0,0160) 14%	-0,0414** (0,0197) -106%
Sul	0,4106	0,4788	0,5491	0,6168	0,6819
Sudeste	0,3091	0,3970	0,4862	0,5705	0,6472
<b>Diferença</b>	0,1015*** (0,0073)	0,0818*** (0,0066)	0,0629*** (0,0063)	0,0463*** (0,0066)	0,0347*** (0,0075)
<b>Efeito Característica</b>	0,0064 <sup>NS</sup> (0,0056) 6%	0,0171*** (0,0051) 20%	0,0263*** (0,0049) 42%	0,0212*** (0,0055) 46%	0,0218*** (0,0062) 63%
<b>Efeito Coeficiente</b>	0,0951*** (0,0080) 94%	0,0646*** (0,0081) 80%	0,0364*** (0,0071) 58%	0,0250*** (0,0072) 54%	0,0129 <sup>NS</sup> (0,0080) 37%
Sul	0,4106	0,4788	0,5491	0,6168	0,6819
Centro-Oeste	0,3735	0,4519	0,5311	0,6028	0,6770
<b>Diferença</b>	0,0370*** (0,0110)	0,0269*** (0,0096)	0,0180* (0,0093)	0,0140 <sup>NS</sup> (0,0095)	0,0049 <sup>NS</sup> (0,0109)
<b>Efeito Característica</b>	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0038) 0%	0,0056 <sup>NS</sup> (0,0037) 21%	0,0122*** (0,0040) 68%	0,0087** (0,0044) 62%	0,0079 <sup>NS</sup> (0,0050) 161%
<b>Efeito Coeficiente</b>	0,0370*** (0,0114) 100%	0,0212** (0,0096) 79%	0,0057 <sup>NS</sup> (0,0088) 32%	0,0052 <sup>NS</sup> (0,0088) 38%	-0,0030 <sup>NS</sup> (0,0104) -61%

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Notas: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

APÊNDICE H - Decomposição de diferencial regional de Gestão Fiscal: Sul-Norte

Variáveis	Efeito Característica Detalhado					Efeito Coeficiente Detalhado				
	q10	q25	q50	q75	q90	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	-0,0026 <sup>NS</sup> (0,0041)	-0,0082 <sup>**</sup> (0,0043)	-0,0043 <sup>NS</sup> (0,0044)	-0,0038 <sup>NS</sup> (0,0062)	-0,0093 <sup>NS</sup> (0,0059)	0,0097 <sup>NS</sup> (0,0133)	-0,0103 <sup>NS</sup> (0,0119)	-0,0185 <sup>NS</sup> (0,0114)	-0,0020 <sup>NS</sup> (0,0151)	-0,0288 <sup>NS</sup> (0,0253)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	-0,0158 <sup>***</sup> (0,0044)	-0,0163 <sup>***</sup> (0,0041)	0,0226 <sup>***</sup> (0,0043)	0,0277 <sup>***</sup> (0,0047)	0,0376 <sup>***</sup> (0,0062)	0,0734 <sup>***</sup> (0,0210)	0,0465 <sup>NS</sup> (0,0307)	0,0603 <sup>**</sup> (0,0261)	0,0354 <sup>NS</sup> (0,0309)	0,0195 <sup>NS</sup> (0,0388)
Transferências da União/RT	0,0085 <sup>**</sup> (0,0035)	0,0107 <sup>***</sup> (0,0032)	0,0199 <sup>***</sup> (0,0044)	0,0198 <sup>***</sup> (0,0045)	0,0199 <sup>***</sup> (0,0051)	-0,0180 <sup>NS</sup> (0,0691)	0,0310 <sup>NS</sup> (0,0755)	0,1183 <sup>*</sup> (0,0634)	0,1494 <sup>**</sup> (0,0728)	0,2806 <sup>**</sup> (0,1185)
Transferências dos Estados/RT	-0,0055 <sup>NS</sup> (0,0078)	-0,0052 <sup>NS</sup> (0,0069)	-0,0342 <sup>***</sup> (0,0072)	-0,0408 <sup>***</sup> (0,0079)	-0,0347 <sup>***</sup> (0,0100)	0,0079 <sup>NS</sup> (0,0381)	0,0457 <sup>NS</sup> (0,0404)	0,0607 <sup>*</sup> (0,0037)	0,0109 <sup>NS</sup> (0,0371)	0,0888 <sup>NS</sup> (0,0683)
Receita Tributária/RT	0,0043 <sup>*</sup> (0,0023)	0,0070 <sup>***</sup> (0,0024)	0,0020 <sup>NS</sup> (0,0020)	0,0035 <sup>NS</sup> (0,0025)	-0,0052 <sup>NS</sup> (0,0039)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0126)	0,0183 <sup>NS</sup> (0,0128)	0,0196 <sup>*</sup> (0,0112)	0,0159 <sup>NS</sup> (0,0139)	0,0173 <sup>NS</sup> (0,0317)
Despesas com saúde/RT	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0005)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0003)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0003)	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0003)	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0001)	0,0819 <sup>NS</sup> (0,0505)	0,1059 <sup>**</sup> (0,0547)	0,0620 <sup>NS</sup> (0,0463)	0,0755 <sup>NS</sup> (0,0553)	0,0130 <sup>NS</sup> (0,0745)
Despesas com Educação/RT	0,0364 <sup>**</sup> (0,0163)	0,0520 <sup>***</sup> (0,0141)	0,0682 <sup>***</sup> (0,0122)	0,0567 <sup>***</sup> (0,0123)	0,0589 <sup>***</sup> (0,0152)	0,2803 <sup>***</sup> (0,0669)	0,2406 <sup>***</sup> (0,0586)	0,1865 <sup>***</sup> (0,0487)	0,1545 <sup>***</sup> (0,0556)	0,01643 <sup>**</sup> (0,0828)
Municípios com até 20 mil hab.	0,0050 <sup>NS</sup> (0,0037)	0,0069 <sup>**</sup> (0,0034)	0,0028 <sup>NS</sup> (0,0033)	0,0022 <sup>NS</sup> (0,0037)	0,0060 <sup>NS</sup> (0,0046)	-0,0027 <sup>NS</sup> (0,0260)	0,0080 <sup>NS</sup> (0,0246)	-0,0010 <sup>NS</sup> (0,0194)	-0,0036 <sup>NS</sup> (0,0206)	0,0244 <sup>NS</sup> (0,0314)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0019)	-0,0019 <sup>NS</sup> (0,0017)	-0,0016 <sup>NS</sup> (0,0017)	-0,0007 <sup>NS</sup> (0,0020)	-0,0032 <sup>NS</sup> (0,0026)	0,0010 <sup>NS</sup> (0,0108)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0093)	0,0033 <sup>NS</sup> (0,0073)	0,0032 <sup>NS</sup> (0,0075)	0,0216 <sup>**</sup> (0,0108)
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0005 <sup>NS</sup> (0,0007)	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0003)	0,0003 <sup>NS</sup> (0,0004)	0,0001 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0805)	0,0096 <sup>NS</sup> (0,0083)	0,0021 <sup>NS</sup> (0,0086)	-0,0069 <sup>NS</sup> (0,0071)	0,0007 <sup>NS</sup> (0,0075)	-0,0056 <sup>NS</sup> (0,0105)
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0003)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0003)	0,0002 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0164)	-0,0090 <sup>NS</sup> (0,0116)	0,0108 <sup>NS</sup> (0,0117)	-0,0013 <sup>NS</sup> (0,0095)	0,0017 <sup>NS</sup> (0,0099)	0,0118 <sup>NS</sup> (0,0139)
Constante	-	-	-	-	-	-0,3563 <sup>***</sup> (0,0780)	-0,4495 <sup>***</sup> (0,506)	-0,4648 <sup>***</sup> (0,1222)	-0,4316 <sup>***</sup> (0,1539)	-0,6487 <sup>***</sup> (0,2469)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

APÊNDICE I - Decomposição de diferencial regional de Gestão Fiscal: Sul-Sudeste

Variáveis	Efeito Característica Detalhado					Efeito Coeficiente Detalhado				
	q10	q25	q50	q75	q90	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	-0,0011 <sup>NS</sup> (0,0017)	-0,0033 <sup>*</sup> (0,0018)	-0,0017 <sup>NS</sup> (0,0018)	-0,0015 <sup>NS</sup> (0,0025)	-0,0038 <sup>NS</sup> (0,0024)	0,0037 <sup>NS</sup> (0,0083)	-0,0081 <sup>NS</sup> (0,0082)	-0,0126 <sup>NS</sup> (0,0081)	-0,0187 <sup>NS</sup> (0,0114)	-0,0414 <sup>***</sup> (0,0129)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0032 <sup>**</sup> (0,0012)	0,0033 <sup>***</sup> (0,0012)	0,0047 <sup>***</sup> (0,0015)	0,0057 <sup>***</sup> (0,0018)	0,0078 <sup>***</sup> (0,0024)	0,0418 <sup>**</sup> (0,0207)	0,0246 <sup>NS</sup> (0,0182)	0,0410 <sup>**</sup> (0,0172)	0,0580 <sup>***</sup> (0,0191)	0,0993 <sup>***</sup> (0,0235)
Transferências da União/RT	0,0039 <sup>**</sup> (0,0019)	0,0049 <sup>***</sup> (0,0018)	0,0092 <sup>***</sup> (0,0029)	0,0092 <sup>***</sup> (0,0029)	0,0092 <sup>***</sup> (0,0031)	0,1661 <sup>***</sup> (0,0494)	0,1924 <sup>***</sup> (0,0409)	0,0902 <sup>**</sup> (0,0383)	0,0631 <sup>NS</sup> (0,0429)	-0,0254 <sup>NS</sup> (0,0551)
Transferências dos Estados/RT	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0012)	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0011)	-0,0053 <sup>***</sup> (0,0016)	-0,0063 <sup>***</sup> (0,0018)	-0,0053 <sup>***</sup> (0,0019)	0,0681 <sup>**</sup> (0,0281)	0,0773 <sup>***</sup> (0,0273)	0,0466 <sup>*</sup> (0,0274)	0,0710 <sup>**</sup> (0,0297)	0,0713 <sup>*</sup> (0,0375)
Receita Tributária/RT	-0,0009 <sup>NS</sup> (0,0007)	-0,0015 <sup>NS</sup> (0,0010)	-0,0004 <sup>NS</sup> (0,0005)	-0,0007 <sup>NS</sup> (0,0007)	-0,0011 <sup>NS</sup> (0,0011)	0,0273 <sup>**</sup> (0,0113)	0,0460 <sup>***</sup> (0,0108)	0,0120 <sup>NS</sup> (0,0111)	0,0021 <sup>NS</sup> (0,0138)	-0,0233 <sup>NS</sup> (0,0200)
Despesas com saúde/RT	-0,0043 <sup>NS</sup> (0,0031)	0,0003 <sup>NS</sup> (0,0027)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0027)	-0,0017 <sup>NS</sup> (0,0030)	-0,0036 <sup>NS</sup> (0,0037)	0,0640 <sup>*</sup> (0,0370)	0,0359 <sup>NS</sup> (0,0340)	0,0472 <sup>NS</sup> (0,0318)	0,0620 <sup>*</sup> (0,0350)	0,1233 <sup>***</sup> (0,0430)
Despesas com Educação/RT	0,0086 <sup>**</sup> (0,0038)	0,0123 <sup>***</sup> (0,0033)	0,0161 <sup>***</sup> (0,0030)	0,0134 <sup>***</sup> (0,0030)	0,0139 <sup>***</sup> (0,0036)	0,0244 <sup>NS</sup> (0,0366)	0,0071 <sup>NS</sup> (0,0321)	-0,0164 <sup>NS</sup> (0,0293)	0,0345 <sup>NS</sup> (0,0306)	0,0104 <sup>NS</sup> (0,0361)
Municípios com até 20 mil hab.	0,0029 <sup>NS</sup> (0,0022)	0,0041 <sup>**</sup> (0,0020)	0,0017 <sup>NS</sup> (0,0019)	0,0013 <sup>NS</sup> (0,0022)	0,0035 <sup>NS</sup> (0,0027)	-0,0043 <sup>NS</sup> (0,0170)	0,0071 <sup>NS</sup> (0,0164)	-0,0115 <sup>NS</sup> (0,0167)	0,0087 <sup>NS</sup> (0,0193)	0,0226 <sup>NS</sup> (0,0239)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0008)	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0007)	-0,0007 <sup>NS</sup> (0,0079)	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0009)	-0,0013 <sup>NS</sup> (0,0012)	-0,0095 <sup>**</sup> (0,0041)	-0,0055 <sup>NS</sup> (0,0039)	-0,0065 <sup>NS</sup> (0,0041)	-0,0019 <sup>NS</sup> (0,0050)	0,0085 <sup>NS</sup> (0,0063)
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0049 <sup>**</sup> (0,0022)	-0,0011 <sup>NS</sup> (0,0019)	-0,0027 <sup>NS</sup> (0,0018)	0,0016 <sup>NS</sup> (0,0019)	0,0025 <sup>NS</sup> (0,0021)	0,0126 <sup>NS</sup> (0,0081)	0,0044 <sup>NS</sup> (0,0072)	-0,0137 <sup>**</sup> (0,0066)	-0,0132 <sup>**</sup> (0,0068)	-0,0039 <sup>NS</sup> (0,0076)
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0008)	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0007)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0006)	0,0006 <sup>NS</sup> (0,0007)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0008)	0,0041 <sup>NS</sup> (0,0066)	-0,00438 <sup>NS</sup> (0,0072)	0,0008 <sup>NS</sup> (0,0053)	0,0078 <sup>NS</sup> (0,0055)	0,0024 <sup>NS</sup> (0,0063)
Constante	-	-	-	-	-	-0,3035 <sup>***</sup> (0,0824)	-0,3129 <sup>***</sup> (0,0646)	-0,1407 <sup>*</sup> (0,0741)	-0,2484 <sup>***</sup> (0,0852)	-0,2309 <sup>**</sup> (0,1123)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.

APÊNDICE J - Decomposição de diferencial regional de Gestão Fiscal: Sul-Centro Oeste

Variáveis	Efeito Característica Detalhado					Efeito Coeficiente Detalhado				
	q10	q25	q50	q75	q90	q10	q25	q50	q75	q90
PIB <i>per capita</i>	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0005)	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0009)	-0,0004 <sup>NS</sup> (0,0006)	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0008)	-0,0009 <sup>NS</sup> (0,0011)	-0,0066 <sup>NS</sup> (0,0136)	0,0032 <sup>NS</sup> (0,0119)	-0,0040 <sup>NS</sup> (0,0115)	0,0009 <sup>NS</sup> (0,0141)	-0,0172 <sup>NS</sup> (0,0145)
Despesa Orçamentária <i>per capita</i>	0,0011 <sup>NS</sup> (0,0013)	0,0011 <sup>NS</sup> (0,0014)	0,0015 <sup>NS</sup> (0,0019)	0,0019 <sup>NS</sup> (0,0023)	0,0026 <sup>NS</sup> (0,0031)	0,0808 <sup>**</sup> (0,0336)	-0,0093 <sup>NS</sup> (0,0282)	0,0099 <sup>NS</sup> (0,0256)	0,0059 <sup>NS</sup> (0,0247)	0,0518 <sup>NS</sup> (0,0339)
Transferências da União/RT	0,0005 <sup>NS</sup> (0,0016)	0,0006 <sup>NS</sup> (0,0019)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0035)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0035)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0036)	0,1442 <sup>**</sup> (0,0720)	0,3028 <sup>***</sup> (0,0619)	0,2366 <sup>***</sup> (0,0513)	0,1608 <sup>***</sup> (0,0553)	0,0815 <sup>NS</sup> (0,0752)
Transferências dos Estados/RT	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0005)	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0005)	-0,0014 <sup>NS</sup> (0,0017)	-0,0017 <sup>NS</sup> (0,0020)	-0,0015 <sup>NS</sup> (0,0018)	0,0524 <sup>NS</sup> (0,0502)	0,1416 <sup>***</sup> (0,0456)	0,0969 <sup>**</sup> (0,0399)	0,0736 <sup>*</sup> (0,0398)	0,0754 <sup>NS</sup> (0,0528)
Receita Tributária/RT	-0,0018 <sup>NS</sup> (0,0012)	0,0029 <sup>**</sup> (0,0014)	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0009)	-0,0014 <sup>NS</sup> (0,0012)	-0,0021 <sup>NS</sup> (0,0018)	0,0217 <sup>NS</sup> (0,0220)	0,0469 <sup>**</sup> (0,0193)	0,0419 <sup>**</sup> (0,0198)	0,0182 <sup>NS</sup> (0,0223)	0,0008 <sup>NS</sup> (0,0317)
Despesas com saúde/RT	0,0024 <sup>NS</sup> (0,0018)	0,0001 <sup>NS</sup> (0,0015)	-0,0000 <sup>NS</sup> (0,0015)	-0,0009 <sup>NS</sup> (0,0017)	-0,0020 <sup>NS</sup> (0,0021)	0,1203 <sup>**</sup> (0,0560)	0,0395 <sup>NS</sup> (0,0425)	-0,0154 <sup>NS</sup> (0,0377)	0,0312 <sup>NS</sup> (0,0369)	0,0474 <sup>NS</sup> (0,0461)
Despesas com Educação/RT	0,0055 <sup>**</sup> (0,0026)	0,0079 <sup>***</sup> (0,0024)	0,0103 <sup>***</sup> (0,0024)	0,0086 <sup>***</sup> (0,0022)	0,0089 <sup>***</sup> (0,0026)	0,0518 <sup>NS</sup> (0,0572)	0,0739 <sup>*</sup> (0,0440)	0,0610 <sup>NS</sup> (0,0386)	0,0879 <sup>**</sup> (0,0369)	0,0667 <sup>NS</sup> (0,0444)
Municípios com até 20 mil hab.	0,0010 <sup>NS</sup> (0,0011)	0,0015 <sup>NS</sup> (0,0012)	0,0006 <sup>NS</sup> (0,0009)	-0,0004 <sup>NS</sup> (0,0010)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0014)	-0,0561 <sup>NS</sup> (0,0365)	-0,0377 <sup>NS</sup> (0,0274)	-0,0208 <sup>NS</sup> (0,0264)	0,0332 <sup>NS</sup> (0,0305)	0,0591 <sup>NS</sup> (0,0465)
Municípios entre 20 e 50 mil hab.	-0,0002 <sup>NS</sup> (0,0009)	-0,0008 <sup>NS</sup> (0,0008)	-0,0006 <sup>NS</sup> (0,0008)	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0009)	0,0013 <sup>NS</sup> (0,0013)	-0,0162 <sup>**</sup> (0,0083)	-0,0119 <sup>**</sup> (0,0061)	-0,0048 <sup>NS</sup> (0,0059)	0,0018 <sup>NS</sup> (0,0072)	0,0164 <sup>NS</sup> (0,0110)
Alinhamento com Gov. Est.	-0,0033 <sup>**</sup> (0,0016)	-0,0007 <sup>NS</sup> (0,0013)	0,0019 <sup>NS</sup> (0,0013)	0,0011 <sup>NS</sup> (0,0013)	0,0017 <sup>NS</sup> (0,0015)	0,0158 <sup>NS</sup> (0,0104)	0,0076 <sup>NS</sup> (0,0087)	-0,0003 <sup>NS</sup> (0,0081)	-0,0020 <sup>NS</sup> (0,0082)	-0,0018 <sup>NS</sup> (0,0097)
Alinhamento com Gov. Fed.	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0004)	-0,0001 <sup>NS</sup> (0,0004)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0003)	0,0002 <sup>NS</sup> (0,0004)	0,0000 <sup>NS</sup> (0,0004)	0,0028 <sup>NS</sup> (0,0105)	-0,0046 <sup>NS</sup> (0,0088)	0,0012 <sup>NS</sup> (0,0082)	-0,0039 <sup>NS</sup> (0,0085)	-0,0017 <sup>NS</sup> (0,0099)
Constante	-	-	-	-	-	-0,3740 <sup>**</sup> (0,1535)	-0,5309 <sup>***</sup> (0,1253)	-0,3963 <sup>***</sup> (0,1105)	-0,4027 <sup>***</sup> (0,1160)	-0,3716 <sup>**</sup> (0,1657)

Fonte: Resultado da Pesquisa.

Nota: \*\*\* Significativo a 1%; \*\* Significativo a 5%; \* Significativo a 10%; NS não significativo. Erros padrão entre parênteses.