

Relação entre Gastos com Legislativo e Gestão Fiscal dos municípios brasileiros: um estudo sobre os Custos de Monitoramento

MARCOS IGOR DA COSTA SANTOS

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA (UFPB)

MARIA DO ROSÁRIO DA SILVA

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (UERN)

RELAÇÃO ENTRE GASTOS COM LEGISLATIVO E GESTÃO FISCAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM ESTUDO SOBRE OS CUSTOS DE MONITORAMENTO

RESUMO

Este estudo objetivou analisar a relação dos gastos com o poder legislativo e sua influência na gestão fiscal dos municípios brasileiros. Esses gastos foram mensurados pela *proxy* de custos de monitoramento e o indicador de Gestão Fiscal foi representado pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) dos municípios. A hipótese central foi que os custos de monitoramento possuíam relação positiva com a Gestão Fiscal dos municípios, sendo alicerçada na sinergia existente entre as Teorias da Agência e Escolha Pública. A População compreendeu todos os municípios brasileiros e o horizonte temporal foi de 2006 a 2016, destacando que este recorte se deu em decorrência da disponibilidade de dados e para estimar a relação entre as variáveis utilizou-se a regressão com dados em painel TOBIT. Os resultados evidenciaram uma relação negativa entre os Gastos com Legislativo e a Gestão Fiscal dos municípios, divergindo do que é previsto pela teoria da Agência, no que se refere aos custos de monitoramento. Constatou-se que maiores gastos com o Legislativo estão ligados a uma piora na Gestão Fiscal dos entes municipais. Estes resultados podem advir da baixa eficiência na fiscalização do executivo por parte do legislativo e que esses gastos influenciam na Gestão Fiscal dos municípios.

Palavras chave: Gestão Fiscal; Custos de Monitoramento; Teoria da Agência e Escolha Pública.

1 INTRODUÇÃO

A vida do cidadão direta ou indiretamente acaba sendo impactada pelas ações governamentais, e este impacto é desenhado, materializado e avaliado por meio das políticas públicas, as quais podem ser traduzidas através da configuração dos gastos públicos (World Bank, 2009). Aliada a ideia de equilíbrio destes gastos, a Lei Complementar 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada com o objetivo de controlar o nível do gasto público no Brasil. Sobre esta lei, Magalhães (2017) destaca que seu principal propósito é o estabelecimento de regras de finanças públicas que permitam uma gestão fiscal transparente para os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), de modo a minimizar riscos e reparar desvios que possam prejudicar o equilíbrio orçamentário.

Neste contexto, a gestão fiscal das contas públicas é parte fundamental para a promoção e o alcance do bem-estar social pelo Estado, através da prestação de seus serviços, tendo em vista que a atividade pública do Estado brasileiro se caracteriza por ser exercida mediante ação dos representantes devidamente escolhidos pela população, criando assim uma relação entre as partes (sociedade e gestores públicos), que pode ser explicada pela Teoria da Agência (Pinto *et al.*, 2014).

Sobre o tema, a Teoria da Agência explica que as ações individuais são impulsionadas por interesses pessoais e os indivíduos tendem a agir de forma oportunista em benefício próprio. Desse modo, o gestor público (agente), nem sempre estará alinhado de acordo com os interesses do cidadão (principal). Sobre o assunto, destaca-se que no âmbito público a Teoria

da Escolha Pública consegue explicar de maneira mais profunda a relação entre agente e principal, complementando assim a Teoria da Agência.

A Teoria da Escolha Pública procura examinar as interações organizacionais no âmbito da administração pública. Sánchez, Aceituno & Domínguez (2012) explicam que esta teoria fornece um caminho alternativo para a complicada análise que rodeia a questão eleitoral, explicando como o governo toma suas decisões baseadas nas chances de reeleição, buscando ações que causem satisfação no cidadão/eleitor, ou seja, que aumente a quantidade de votos nas eleições. Dessa forma, as Teorias da Agência e Escolha Pública em sinergia, demonstram que os conflitos de interesse entre o principal e o agente geram os custos de agência.

Sobre os custos de agência, Jensen & Meckling (1976) explicam que surgem em qualquer nível da administração que envolva esforço cooperativo, mesmo se não houver uma relação principal-agente claramente definida, independente da natureza das organizações. Assim, tem-se que os custos de agência são incorridos pelo principal com o objetivo de limitar as atividades irregulares do agente.

No âmbito público não é diferente, tendo em vista que o principal (cidadão) com o objetivo de limitar as atividades irregulares do agente (gestor público) incorre em custos mediante a criação de mecanismos de monitoramento e inspeção, como leis e órgãos destinados a fiscalização e controle, detendo como objetivo evitar que o agente público não venha a promover ações prejudiciais ao principal.

Na esfera municipal, o Poder Legislativo, com auxílio dos Tribunais de Conta dos Estados ou Municípios é encarregado pelo monitoramento e controle das contas públicas, ficando designado pela Constituição Federal para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, assim como verificar a legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo (Constituição Federal, 1988). Pode-se atribuir relevante importância ao Poder Legislativo, evidenciado como instrumento de controle dos conflitos de agência na administração pública, sendo responsável pela fiscalização das ações efetuadas pelo gestor público, além de garantir os interesses da coletividade.

A fiscalização das atividades governamentais ocorre pela utilização da contabilidade que auxilia na análise da gestão fiscal dos gastos, monitorando e mensurando os resultados obtidos, fornecendo informações relevantes e tempestivas para a correta tomada de decisão, visando promover a eficiência, eficácia e efetividade dos gastos públicos, além de fornecer dados para a construção de indicadores sociais.

Jannuzzi (2004) destaca que indicadores sociais se configuram em um instrumento de monitoramento da realidade social para fins de formulação e reformulação de políticas públicas, que auxiliam no trabalho de planejamento, implementação, execução, avaliação dos programas, projetos, serviços sociais. Desse modo, tem-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), desenvolvido pelo Sistema FIRJAN, com a finalidade de instigar a cultura da responsabilidade administrativa e controle social. É importante destacar que este índice foi lançado em 2012, e desde então vem demonstrando o modo como os recursos aportados pela sociedade são administrados pelos entes públicos.

Desse modo, a presente pesquisa discute os gastos com o legislativo, *proxy* para os Custos de Monitoramento no âmbito público e a Gestão Fiscal dos municípios brasileiros, representada pelo Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF). Portanto, buscou responder a seguinte questão problema: *de que maneira os gastos com o Poder Legislativo influenciam a gestão*

fiscal dos municípios brasileiros? E, teve como objetivo analisar a relação dos gastos com o poder legislativo e sua influência na gestão fiscal dos municípios brasileiros, sob a ótica das Teorias da Agência e da Escolha Pública.

Para abordar os apontamentos esboçados até então, estruturou-se o trabalho em mais quatro seções, além desta introdução. A seção 2 apresenta a fundamentação teórica sobre Gestão Fiscal, Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública, Controle na Administração Pública e Hipótese de Pesquisa, e, Índice Firjan de Gestão Fiscal. Na seção 3 descrevem-se os procedimentos metodológicos. A seção 4 evidencia a apresentação e análise dos resultados e a seção 5 apresenta as considerações finais.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Gestão Fiscal

A gestão fiscal está voltada para o gerenciamento das receitas e despesas no âmbito público, de modo a alcançar equilíbrio nas finanças, evitando a ocorrência de excessivo endividamento ou déficits orçamentários. Assim a gestão fiscal tem seu início com a elaboração e aprovação do orçamento, e se estende até a prestação de contas do ente público ao cidadão, por meio dos demonstrativos contábeis, conforme esclarecem Hansen, Houlberg & Pedersen (2014). Ainda sobre o tema, Magalhães (2017) destaca que a boa gestão fiscal deve observar também as dimensões de controle, transparência e responsabilização dos gestores públicos.

Desse modo, os pesquisadores deixam claro que no âmbito público a busca pelo equilíbrio das contas públicas deve ser o norte balizador das ações governamentais, uma vez que que direta ou indiretamente ocasionará externalidade positivas à sociedade, tendo em vista a garantia da continuidade da prestação dos serviços públicos eficiente, eficazes e efetivos.

No âmbito brasileiro vários dispositivos fiscais foram criados para garantir o processo de gestão fiscal como a Lei n.º 4.320/1964, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar n.º 101 de 2000 (LRF). Esta última 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. Em relação ao 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.

Mesmo com estes dispositivos legais, estabelecendo regras rígidas e punições para os que descumprirem os agentes públicos que descumprirem suas diretrizes, diversos entes públicos ainda continuam apresentando resultados negativos. Em 2016, por exemplo, cerca de 2.091 municípios brasileiros descumpriram o que determina a Lei 101/2000 (LRF) ao extrapolarem o limite de 60% da Receita Corrente Líquida para despesas com pessoal (art. 20 da LRF), ao terminarem o ano fiscal com mais restos a pagar do que recursos em caixa (Art. 42 da LRF), destacando que todas as regiões do Brasil apresentaram municípios em descumprimento com algum parâmetro estabelecido pela LRF, conforme evidenciado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro - FIRJAN (2017).

Estes relatos demonstram a existência de outros fatores influentes na gestão fiscal, e que as leis sozinhas não garantem o equilíbrio das contas públicas. Comungando desta ideia, Arretche (2010) salienta que a exposição as mesmas regras não geram os mesmos resultados aos entes governamentais, destacando ainda a existência de outros fatores capazes de afetar a gestão fiscal. Destaca-se que sobre a gestão fiscal, as teorias da agência e Escolha Pública fornecem diretrizes para um melhor entendimento da busca pelo equilíbrio das contas públicas.

2.2 Teoria da Agência e Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Agência parte do pressuposto que os indivíduos são egoístas e tendem quando possível a agir de maneira oportunista em benefício próprio. Sobre o tema, Jensen & Meckling (1976) explicam que os conflitos de agência nascem da separação entre propriedade e controle, em que o principal delega autoridade através de um contrato para que o agente execute determinada tarefa em seu favor. Eisenhardt (1989) destaca que o desafio maior do principal é assegurar que seu interesse seja cumprido pelo agente, destacando que o contrato é em suma uma metáfora ilustrativa da relação de agência.

No setor público, as relações de agência são tratadas sob a ótica da teoria da escolha pública, que afirma que cabe ao Estado, representado pelos agentes políticos escolhidos democraticamente, promover políticas públicas que sirvam aos interesses da sociedade civil (Lemieux, 2015). Assim, no âmbito público, o entendimento do cidadão como sócio/investidor do Estado admite uma relevante analogia do assunto.

Do ponto de vista da Teoria da Escolha Pública, o Estado não é uma entidade dominante, mas sim o produto de trocas políticas, que existe com o intuito de servir à sociedade (Buchanan, 1975). Esse raciocínio se assemelha ao conceito de relação de agência de Jensen & Meckling (1976), considerando-se que a sociedade civil pode ser encarada como o principal e o Estado, o agente. As decisões tomadas pelos burocratas consistem nas escolhas públicas, que tratam, basicamente, da definição de quais bens públicos devem ser produzidos e em qual quantidade (Silva, 1996).

Neste cenário, Zimmerman (1977) salienta que ambos os indivíduos (principal e agente) são inclinados a agirem de acordo com seus interesses, o gestor público perquirindo por exemplo manter-se no poder, e cidadão/eleitor, buscando um maior retorno de seus recursos empregados, através de qualidade nos serviços públicos ofertados pelo agente.

Ainda no âmbito público Barros (2014) destaca que a Teoria da Escolha Pública surge complementando e atualizando a Teoria da Agência, ao conseguir explicar de maneira mais robusta a relação principal/agente. Tullock, Seldon & Brady (2005) definem a Teoria da Escolha Pública como a exame científico da conduta do governo, e em última análise, do comportamento do indivíduo. Sánchez, Aceituno & Domínguez (2012) defendem que a Teoria da Escolha Pública fornece uma melhor fundamentação sobre as decisões governamentais, trazendo luz a difícil análise da questão eleitoral, discorrendo que as ações do governo são tomadas com base nas chances de reeleição e que a busca por resultados que gerem satisfação ao cidadão, ou seja, que aumentem o volume de votos é o foco principal.

Um ponto interessante a se destacar é o fato de que a relação principal-agente no âmbito privado possui características diferentes do âmbito público, conforme explica Costa (2011), uma vez que no âmbito privado o agente se encontra ligado a um único ou um grupo bastante

reduzido de principais, enquanto no âmbito público esta relação se encontra ligada a vários principais, que em razão do sigilo do processo eleitoral desconhece quem seja, o que torna os agente públicos mais predispostos ao risco do que os agente privados.

Desse modo, Pinto et al. (2014) defendem que mesmo que as propostas do gestor público (agente) estejam alinhadas aos interesses do cidadão (principal) no momento do voto, na gestão efetiva, condições diversas acabam colaborando para o surgimento de comportamentos oportunistas. Dessa maneira, tendo em vista restringir as ações do agente, diversos custos são incorridos pelo principal na implementação de monitoramento, controle ou outra medida que se acredite válida e eficaz. Estes custos são denominados custos de agência.

Sobre o tema Jensen & Meckling (1976) explicam que os custos de agência, são os custos incorridos na confecção de contratos entre o principal e o agente, assim como nas despesas para monitoramento, em que os conflitos de interesses entre o principal e o agente são os principais responsáveis pelo surgimento deste tipo de custo.

Assim, devido à dificuldade de se fiscalizar o comportamento dos gestores públicos o cidadão/contribuinte acaba incorrendo em custos de monitoramento. No âmbito público estes custos são direcionados para a criação de leis, normas e mecanismos gerenciais que objetivam motivar o gestor da coisa pública a alinhar os seus interesses pessoais com os dos cidadãos/eleitores.

Desse modo, o Artigo 31 da Constituição Federal de 1988, designa o Poder Legislativo, com subsídio dos Tribunais de Conta do Estado ou Município ao monitoramento e controle das contas públicas, ficando este poder, responsável pela fiscalização financeira, orçamentária, operacional, contábil e patrimonial, assim como também pela verificação da legalidade e legitimidade dos atos do Poder Executivo Municipal.

Em suma, a Constituição Federal de 1988, reveste de relevante importância o Poder Legislativo, ao instituí-lo como principal Órgão de controle dos conflitos de agência na administração pública, em que sob si pesa a responsabilidade pela garantia do interesse da coletividade através da fiscalização das ações efetuadas pelo gestor da coisa pública, assim como pelo cumprimento das normas e leis que estabelecem os limites de gastos proporcionando uma eficiente gestão fiscal das contas públicas.

2.3 Controle na Administração Pública e Hipótese de Pesquisa

O'Donnell, (1998) afirma que dentre as justificativas para a existência de controle no setor público, tem-se que o voto por si só não garante o controle das ações governamentais, o que justifica a necessidade de existência de outras fontes de fiscalização. Sanchez (2005) destaca que existem duas formas de se impor limites à ação dos gestores da coisa pública: através dos mecanismos de controle verticais, também conhecidos como controle social, manifestado por meio de ações realizadas pelos cidadãos de maneira individual ou coletiva e, através dos mecanismos de controle horizontais, os quais envolvem a existência de instituições, agências e órgãos públicos com poder legal para “realizar ações que vão desde a supervisão de rotina até sanções legais contra atos delituosos de seus congêneres do Estado”.

Sanchez (2005) discorre que o sucesso numa relação principal-agente deve levar em consideração dentre outras coisas o estabelecimento de monitoramento e controle confiável no caso do principal não detiver meios de observar continuamente as ações do agente. Przeworski

(1996) destaca que existem três casos de problemas de agência no âmbito público: a) quando o gestor público/político (agente) recebe uma delegação do cidadão (principal) para agir em seu nome; b) na relação entre o Estado (principal) e empresário (agente) e c) no âmbito da administração pública, em que o empregado representa o agente o contratante (governo) representa o principal. Destaca-se que na presente pesquisa a ênfase é dada ao problema oriundo do primeiro caso (relação entre o cidadão/contribuinte e o gestor público).

A constituição Federal de 1988 deu ao Poder legislativo duas grandes atribuições: a primeira é produzir de leis e a segunda se refere ao controle de atos do Executivo. Dessa maneira um sistema de monitoramento das ações do Poder Executivo foi estabelecido, incluindo neste rol, os tribunais de contas estaduais e municipais, como órgãos auxiliares (CF 88, art. 31).

Assim, o poder Legislativo, na figura de mecanismo de controle horizontal, é responsável não só pela confecção das leis locais, mas também pelo monitoramento da execução dos gastos públicos, objetivando garantir que os atos do agente (gestor público) estejam em sintonia com os interesses do principal (cidadão/contribuinte). Sobre o assunto Lima (2008) destaca que o controle legislativo exercido pelo vereador, é função essencial na verificação dos resultados, uma vez que este monitoramento diminui o abuso de poder por parte do gestor público, fazendo-o perquirir o interesse do cidadão/contribuinte, uma vez que ao não fazê-lo pode ser punido. Além disto, o referido autor, ainda discorre que tal ação fiscalizatória é indispensável para o acompanhamento e execução das políticas públicas governamentais, ao apontar falhas e desvios na condução dessas políticas.

Conforme literatura, as Teoria da Agência e Escolha Pública formam uma boa sinergia para o melhor entendimento das relações contratuais entre principal e agente e suas formas de controle e incentivos no âmbito público. Dentro deste contexto, verifica-se que o controle legislativo sob as ações do executivo municipal, busca entre outras coisas, garantir uma gestão fiscal eficiente, eficaz e efetiva, contribuindo para o equilíbrio das contas públicas.

Dessa forma, os gastos associados ao controle legislativos, são incorridos para que os indivíduos atuem no monitoramento, estes custos de monitoramento, conforme explica a Teoria da Agência, são custos de agências incorrido pelo principal no monitoramento das ações do agente, em que maiores custos tendem a gerar maiores benefícios, no que tange o alinhamento das ações do agente com o principal.

Dessa maneira, a hipótese central da presente pesquisa (H_1) é a de que os custos de monitoramento possuem relação positiva com a Gestão Fiscal dos municípios brasileiros, sendo alicerçada na sinergia existente entre as Teorias da Agência e Escolha Pública.

Diversas pesquisas que objetivaram analisar a gestão fiscal dos entes públicos levaram em consideração os limites impostos pela LRF, assim como diversas outras medidas contábeis e orçamentárias, utilizando como base diversos índices (Reis, 2015; Covre, 2016). Assim, no presente trabalho a situação fiscal dos municípios brasileiros terá como *proxies* os Índices Firjan de Gestão Fiscal do Gasto com Pessoal e da Liquidez, criados pela Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro.

2.4 Índice Firjan de Gestão Fiscal

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) busca contribuir com a gestão fiscal no âmbito público servindo como ferramenta de controle social e foi desenvolvido pelo Sistema FIRJAN

com o objetivo de incentivar a cultura da responsabilidade administrativa e controle social. Os dados utilizados na confecção dos índices são obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional – STN, através das Finanças do Brasil (FINBRA).

Destaca-se o indicador de Gestão Fiscal se encontram em consonância com as diretrizes definidas na LRF, a qual, conforme visto, estabelece normas e regras no que tange a gestão fiscal dos entes públicos. Assim, o indicador de gestão fiscal é constituído de por cinco indicadores (FIRJAN, 2017, p. 12):

- i. *Indicador da Receita Própria*: mede o total de receitas geradas pelo município, em relação ao total da receita corrente líquida – RCL, permitindo avaliar o nível de dependência das entidades municipais no que tange às transferências dos Estados e da União.
- ii. *Indicador Gastos com Pessoal*: mensura o quanto os municípios gastam com pagamento de pessoal, em relação ao total da receita corrente líquida (RCL), indicando o nível de rigidez orçamentária, uma vez que este tipo de gasto é inflexível.
- iii. *Indicador de Liquidez*: demonstra se os entes públicos estão deixando recursos em caixa necessários para quitar com suas dívidas de curto prazo no corrente ano, ou seja, os restos a pagar. Esse índice relaciona a liquidez do ente público com o total de receita corrente líquida.
- iv. *Indicador de Investimentos*: evidencia o total de investimentos em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), demonstrando se o ente público está investindo em obras de infraestrutura como ruas pavimentadas, hospitais e escolas em boas condições e etc.
- v. *Indicador do Custo da Dívida*: corresponde ao quociente entre os juros e amortizações (encargos da dívida pública) e a Receita Líquida Real (RLR). Este índice demonstra de que maneira o orçamento do ente público se encontra comprometido com o pagamento de amortizações e juros.

Em resumo, o índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, melhor a Gestão Fiscal do município.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Amostra e Dados

O presente estudo parte de um universo de 5.570 municípios brasileiros, em um painel desbalanceado, podendo este número de entes municipais variar por ano de estudo. O recorte temporal abrangeu os exercícios de 2006 a 2016, tendo em vista a disponibilidade de dados referentes a variável dependente disposta na base de dados do IFGF.

A relação em exame utilizou como variável dependente o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) nas suas dimensões: Receita Própria, Liquidez, Custo da Dívida, Gastos com Pessoal e Investimento. E, como variável independente, ou explicativa, os custos de monitoramento, representados pelos gastos com o legislativo.

A variável dependente representante da Gestão Fiscal utilizou de uma pontuação que varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1 melhor o nível da Gestão Fiscal do ente público. Além da nota atribuída os indicadores são classificados em quatro conceitos:

- Conceito A (Gestão de Excelência): resultados superiores a 0,8 pontos;
- Conceito B (Boa Gestão): resultados compreendidos entre 0,6 e 0,8 pontos;
- Conceito C (Gestão em Dificuldade): resultados compreendidos entre 0,4 e 0,6 pontos;

- Conceito D (Gestão Crítica): resultados inferiores a 0,4 pontos.

Tendo em vista a consideração de outros fatores influentes na gestão fiscal dos recursos públicos, o presente estudo utilizou como variáveis de controle a população estimada e o nível de desenvolvimento socioeconômico de cada município. Dessa maneira, utilizou-se o logaritmo natural da população estimada de cada município (POP), obtida na base de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (Leite Filho, Andrade e Colares, 2014; Marques, 2014). Quanto ao nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, destaca-se a utilização do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), obtido na base de dados do Sistema Firjan de Desenvolvimento Municipal. Sobre essa variável, Comin et al. (2016) e Leite Filho, Andrade & Colares (2014) relataram em suas pesquisas que indivíduos com maior nível de escolaridade, melhores condições de saúde e renda, detêm mais condições para exercer o controle social, o que em última instância colabora para a melhoria da gestão fiscal.

O IFDM detém leitura idêntica ao IFGF, em que quanto mais próximo de 1, maior é o desenvolvimento do município e é composto por três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Dessa maneira, espera-se uma relação positiva entre o nível populacional e o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros e seu respectivo Índice Gestão fiscal.

3.2 Operacionalização Metodológica e Tratamento Estatístico dos Dados

Inicialmente, os dados referentes a gestão fiscal dos municípios foram coletados na base de dados da FIRJAN, disponíveis em seu portal eletrônico. Em ato contínuo, os dados referentes as demais variáveis independentes foram coletadas na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disponíveis em seu portal eletrônico. As demais variáveis de controle foram obtidas na base de dados do IBGE e do FIRJAN, para a variável população e IFDM respectivamente.

A relação entre a variável dependente (IFGF) e a variável independente (CM) foi estimada em painel de dados TOBIT, estimado por máxima verossimilhança. A escolha deste modelo se deu pelo fato de que a variável dependente é uma variável censurada, variando de 0 a 1, ou seja, não é livremente distribuída entre $-\infty$ e $+\infty$. Sobre o assunto, Long (1997) destaca que para se estimar regressões com variáveis censuradas, não se deve utilizar o Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), pois ao fazê-lo os parâmetros extraídos seriam tendenciosos e inconsistentes, tanto pela censura quanto pela ausência de algumas observações.

Greene (1997) explica que o modelo TOBIT pode ser definido da seguinte forma:

$$y^*_i = \beta' x_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

No qual, y^*_i é a variável dependente censurada; β é o vetor de parâmetros e representa os coeficientes a serem estimados; x_i representa as variáveis explicativas; e ε_i é o erro aleatório da equação. Dessa maneira o modelo estatístico utilizado foi o seguinte:

$$IFGF_{it} = \beta_0 + \beta_1 CM_{it} + \beta_2 POP_{sit} + \beta_3 IFGM_{it} \mu_{it} \quad (2)$$

Onde:

IFGF - Índice de Firjan de Gestão Fiscal;

CM - Custo de Monitoramento, representado pela relação dos gastos com legislativo e a população estimada de cada município;

POP - Logaritmo natural da população estimada de cada município;

IFGM - Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal;

i - representa os municípios brasileiros;

t - os anos;

μ_{it} - os erros.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Estatística Descritiva das Variáveis

As estatísticas descritivas dos municípios brasileiros, no que tange as variáveis pesquisadas são observadas na tabela 1.

Tabela 1 – Estatística descritiva das Variáveis Dependente e Independentes.

Variável	Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
IFGF	47050	0,49	0,15	0,04	0,99
CM	47050	77,07	70,35	0,20	5964,88
POP	47050	37224	22380	804	12.000.000
IFDM	47050	0,64	0,12	0,00	0,93

Fonte: Dados da pesquisa (2021).

Os resultados apontam para uma gestão em dificuldade, uma vez que apresentou um resultado médio de 0,49, podendo ser atribuído o conceito C. Ademais, os resultados das estatísticas descritivas apontam para municípios com um desenvolvimento moderado (IFDM 0,64), com um nível elevado de heterogeneidade no que tange ao nível populacional, variando de 804 a mais de 1.000.000 de habitantes. Quanto ao gasto com legislativo *per capita*, destaca-se um valor médio de R\$ 77,07 por habitante variando em um intervalo de R\$ 0,20 a R\$ 5964.

4.2 Testes de Hipóteses

O teste das hipóteses foi realizado a partir da estimação do modelo empírico definido na equação (2). Todavia, antes da realização de sua estimação, verificou-se através do coeficiente de correlação de *Pearson* (r), a correlação entre as variáveis em análise, tendo como objetivo a constatação de possível correlação elevada entre as variáveis explicativas, o que pode trazer certo viés para os parâmetros do modelo. Os resultados estão demonstrados na Tabela 2 e conforme se observa, não apontam para correlação elevada entre as variáveis explicativas.

Tabela 2 – Correlação de *Pearson* entre as variáveis do modelo

	IFGF	IFDM	CM	POP
IFGF	1,0000			
IFDM	0,3737***	1,0000		
CM	0,0032*	0,1772***	1,0000	
POP	0,9046***	0,1255***	-0,3645***	1,0000

***: Significativo a 1%; **: Significativo a 5%; *Significativo a 10%

Fonte: os autores, com base nos dados da STN, IBGE e FIRJAN.

Para se auferir mais precisamente o relacionamento existente entre as variáveis e assim testar as hipóteses de pesquisa, foi utilizada, além da Correlação de *Pearson*, a análise de dados em painel ou dados longitudinais através de uma regressão TOBIT. Essa análise é caracterizada por possuir observações em duas dimensões, ou seja, o tempo e o espaço. Hsiao (1986) salienta que a análise longitudinal favorece a melhoria na inferência dos parâmetros estudados, pois eles propiciam mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra em comparação com dados em *cross-section* ou em séries temporais, o que refina a eficiência dos estimadores econométricos.

Tabela 3 – Estimação dos Modelos

IFGF	Coeficiente (Beta)	T	P>/t/
CM	-0,00011***	-4,78	0,000
POP	0,003366***	4,33	0,000
IFDM	0,45700***	76,66	0,000
Constante	0,17204***	22,49	0,0000
Nº de Observações	47050		
P Valor (F)	0,0000		

Fonte: Dados da pesquisa, baseado nos dados da STN, FIRJAN e IBGE – 2006-2016

Notas: Significativo a 1%; ***. De acordo com o teorema do limite central e considerando que foram utilizadas 47050 observações, o pressuposto da normalidade pode ser relaxado (Brooks, 2002).

Conforme Tabela 3, os resultados são distintos para algumas das variáveis explicativas. Dessa maneira, ao se testar a H_1 , os custos de monitoramento (CM) possuem relação positiva com a Gestão Fiscal (IFGF) dos municípios brasileiros, foi verificada uma relação negativa, diferente do esperado, evidenciando que maiores gastos com legislativo se encontram ligados a baixos níveis de gestão fiscal. Este resultado gera a rejeição desta hipótese e diverge da Teoria da Agência, quanto aos custos de monitoramento. Estes resultados podem se dar pela baixa eficiência do controle exercido pelo legislativo sobre o executivo público.

As variáveis de controle demonstraram resultados convergentes com os achados empíricos. Assim, quanto a relação entre o nível populacional e a Gestão Fiscal, evidencia-se um resultado significativo e positivo convergindo para os estudos empíricos apresentados por Leite Filho, Andrade & Colares (2014) e Marques (2014). Em relação ao IFDM, observa-se uma relação positiva e significativa, convergindo com os relatos empíricos apresentados (Leite Filho, Andrade & Colares 2014; Comin et al. 2016), indicando que melhores níveis de desenvolvimento socioeconômico nos municípios estão positivamente relacionados com o nível de Gestão Fiscal.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo objetivou analisar a relação dos gastos com o poder legislativo e sua influência na gestão fiscal dos municípios brasileiros, sob a ótica das Teorias da Agência e da Escolha Pública. Inicialmente, foi evidenciado que a maioria dos municípios obtiveram

conceito C, o que representa uma Gestão em dificuldade, no que se refere ao nível de gestão fiscal. Outros pontos a serem destacados se relacionam com o fato da existência de um alto nível de heterogeneidade no que tange a população residente e, quanto ao desenvolvimento socioeconômico, tem-se municípios com desenvolvimento moderado em sua maioria.

Ao se analisar a hipótese central da pesquisa, ou seja, custos de monitoramento (CM) possuem relação positiva com a Gestão Fiscal (IFGF), constatou-se um resultado divergente do esperado, uma vez que a relação estatística apresentada, apesar de ser significativa, foi negativa, gerando a sua rejeição. Este resultado pode ser decorrente da baixa eficiência do monitoramento do legislativo sobre o executivo e diverge dos pressupostos da teoria da Agência, quanto aos custos de monitoramento.

Cabe destacar que segundo a Teoria da Agência, quanto mais o principal gastar com monitoramento, mais alinhadas serão as ações do agente com os objetivos do principal. Olhando por esta ótica no setor público, esperava-se que quanto maior os gastos com o legislativo, maior o monitoramento/fiscalização do executivo e conseqüentemente melhor a gestão fiscal, resultado este não suportado pelos dados, uma vez que a relação foi negativa, indicando o contrário do esperado, assim, maiores gastos com legislativo tendem a gerar uma piora na gestão fiscal dos entes municipais.

Salienta-se que o estudo apresentou limitações inerentes as características próprias da pesquisa empírica e que estão relacionadas com a utilização de recortes conceituais, que limitam outras possibilidades teóricas de análise da realidade; a utilização de índices e *proxies* para medir as variáveis; e, limitações da técnica de análise de dados adotada, que pode não capturar todas as relações relevantes.

Em decorrência destas limitações, as conclusões deste trabalho devem ser tomadas como direcionadoras para o embasamento das futuras pesquisas. Sugere-se identificar a influência dos custos de monitoramento no setor público sobre a Transparência Fiscal Ativa, ou mesmo a utilização de variáveis qualitativas na análise da Gestão fiscal.

REFERÊNCIAS

Arretche, M T. (2010). Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos? *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 53(3), 587-620.

Barros, L. M. (2014). *Transparência fiscal eletrônica nos municípios do Estado do Paraná: avaliação do índice de transparência e as possíveis relações nesse processo*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Paraná, Paraná.

BRASIL Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 maio de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 16 jul. 2018.

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>. Acesso em: 16 jul. 2018.

Buchanan, J. M. (1975). *The limits of liberty. Between anarchy and Leviathan*. Chicago/London, The University of Chicago Press.

Comin, D., Ramos, F. M., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. C. P. (2016). A Transparência Ativa nos Municípios de Santa Catarina: Avaliação do Índice de Atendimento à Lei de Acesso à Informação e suas Determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24-34.

Costa, G. P. C. L. (2011). *A escolha pública no orçamento federal: Uma análise a partir dos indicadores dos programas finalísticos*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte.

Covre, J. (2016). *A situação fiscal e os ciclos políticos nos municípios brasileiros: uma análise via dados em painel dinâmico espacial*. 2016, 95f. Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia Rural, Viçosa.

Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, v. 14, n. 1, pp. 57-74.

Firjan (2017) Federação Da Indústria Do Estado Do Rio De Janeiro (FIRJAN). *Índice Firjan de Gestão Fiscal*. Ano Base 2016. Rio de Janeiro. Recuperado em 29 de Janeiro de 2018, de: <http://publicacoes.firjan.org.br/ifgf/2017/files/assets/common/downloads/publication.pdf>.

GREENE, William H. *Econometric analysis*. 5.ed. New Jersey: Prentice Hall, 2003.

Hansen, S. W., Houlberg, K., & Pedersen, L. H. (2014). Do municipal mergers improve fiscal outcomes? *Scandinavian Political Studies*, 37(2), 196-114.

Hsiao, C. (1986). *Analysis of panel data*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jannuzzi, P. M. (2004). *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. 3 ed. Campinas: Editora Alínea.

Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305-360.

Leite Filho, G. A.; Andrade, I. C. F.; & Colares, A. F. V. (2014). Transparência Da Gestão Fiscal Pública: Um Estudo A Partir Dos Portais Eletrônicos dos maiores municípios do estado de Minas Gerais. Anais do Congresso Usp, São Paulo, SP, Brasil, 11.

Lemieux, P. (2015). The state and public choice. *The Independent Review*, v. 20, n. 1, pp. 23-31.

Lima, H. R. (2008). Controle externo, administração pública e transparência administrativa. *Revista da AGU*, 7(17), pp. 137-178.

LONG, J. S. (1997). *Regression models for categorical and limited dependent variables: advanced quantitative techniques in the social sciences*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Magalhães, E. A. (2017). *Gestão Fiscal nos Municípios Brasileiros: Uma Análise das Diferenças Regionais*. 125 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais.

Marques, S. B. S. S. (2014). *Transparência nos pequenos municípios do Rio Grande do Sul: um estudo sobre a divulgação de indicadores da LRF e da LAI*. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, RS, Brasil.

O'Donnell, G. (1998). *Accountability horizontal e novas Poliarquias*. Lua Nova. 44, pp. 27-54.

Pinto, D. W., Kozikowski, H. P., Pillati, J. J., Chelski, W., & Samaha, M. J. (2014). Teoria da agência e o controle social da gestão pública. *Revista Organização Sistêmica*, 5(3), pp. 100-109.

Przeworski, A. (1996). Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32. ANPOCS.

Reis, A. (2015). *Descentralização e Qualidade da Gestão Fiscal nos Municípios Mineiros: análise com dados em painel sob a perspectiva do ciclo eleitoral*. 102 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Administração, Viçosa.

Sanchez, I. M. G., Aceituno, J. V. F., & Domínguez, L. R. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish Local governments. *Journal of Cleaner Production*, 39, 60-72.

Sanchez, O. A. (2005). *Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo*. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de São Paulo-SP.

Silva, M. F. G. (1996). Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública II. *Revista de Administração de Empresas*, v. 36, n. 4, pp. 38-50.

Tullock, G., Seldon, A., & Brady, G. (2005). *Falhas de Governo: uma introdução a teoria da escolha pública*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

World Bank. (2010) *Decentralization: what, why and where*. 2010. Recuperado em 10 de fevereiro de 2017, de www.1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.htm

Zimmerman, J. L. (1977). The Municipal Accounting Maze: An Analysis of Political Incentives. *Journal of Accounting Research*, 15, pp. 107-144.